

---

UDK 34(058)



ISSN 0350-8501

---

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ  
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**ЗБОРНИК РАДОВА  
ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ**

БРОЈ 95 | ГОДИНА LXI | 2022

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

Nº 95 | YEAR LXI | 2022

НИШ, 2022.

# ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ

Ниш, 2022.

## Издавач

Правни факултет у Нишу

## За издавача

Проф. др Небојша Раичевић, декан

## Главни и одговорни уредник

Др Ирена Пејић,

редовни професор Правног факултета Универзитета у Нишу

## Коуредници броја

Проф. др Марко Димитријевић

ванредни професор Правног факултета Универзитета у Нишу

Проф. др Анђелија Тасић

ванредни професор Правног факултета Универзитета у Нишу

## Уредништво

Др Невена Петрушић, редовни професор  
Правног факултета Универзитета у Нишу

Др Мирослав Лазић, редовни професор  
Правног факултета Универзитета у Нишу

Др Срђан Голубовић, редовни професор  
Правног факултета Универзитета у Нишу

Др Марија Игњатовић, редовни професор  
Правног факултета Универзитета у Нишу

Др Александар Мојашевић, редовни  
професор Правног факултета  
Универзитета у Нишу

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

## Научни савет

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

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

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

Др Хајрија Мујовић, научник саветник  
Института друштвених наука у Београду

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

Др Владан Петров, редовни професор  
Правног факултета Универзитета у  
Београду

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

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

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

## Међународни редакциони одбор

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

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

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

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

Dr Michael Geistlinger, професор Универзитета, Салцбург, Аустрија

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Лектура радова и превод резимеа:** Гордана Игњатовић (енглески)

**Лектура:** Александра Гојковић (српски)

**Технички уредник:** Ненад Милошевић

**Технички уредник онлајн издања:** Владимир Благојевић

**Штампа:** Графика Галеб Ниш

**Тираж:** 100

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

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

## COLLECTION OF PAPERS, FACULTY OF LAW, NIS

Niš, 2022

### **Publisher:**

Faculty of Law, University of Niš

### **For the Publisher:**

Prof. dr Nebojša Raičević Dean

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

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

### **Issue Co-editors:**

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Scientific Council**

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

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

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

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

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

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

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

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

Dr Sanja 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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Column Editor:** Dr Mihajlo Cvetković

**Secretary of the Editorial Board:** Dr Marija Dragičević

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

**Proofreading:** Aleksandra Gojković (Serbian)

**Layout editor:** Nenad Milošević

**Online Journal editor:** Vladimir Blagojević

**Print:** Grafika Galeb Niš

**Circulation:** 100

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

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



# САДРЖАЈ / CONTENTS

Уводна реч / Editor's Introductory Note .....IX

## ЧЛАНЦИ / ARTICLES

### У ФОКУСУ / IN FOCUS

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

**Maša Marochini Zrinski,**

Могућност увођења обавезног цијељења против Covid-19 болести примјеном начела размјерности уз приказ постојеће праксе Европског суда за људска права и Уставног суда Републике Хрватске..... 13  
*The Possibility of Introducing Compulsory Vaccination against COVID-19 by applying the principle of proportionality, and analysis of the ECtHR case law and the existing case law of the Constitutional Court of Croatia*

**Марко Димитријевић,**

Аксиологија монетарног права у ванредним околностима: пример права нужности .....43  
*Axiology of Monetary Law in Extraordinary Circumstances: An example of Emergency Law*

**Наташа Стојановић,**

Правни третман кућних љубимаца и животиња које помажу особама са инвалидитетом у ванредним ситуацијама ..... 61  
*Legal Treatment of Pets and Service Animals in Emergency Situations*

**Александар Мојашевић,**

**Стефан Стефановић,**

Политика вакцинације против Ковида 19 у Републици Србији: правно-организациони аспект.....79  
*Vaccination Policy against COVID-19 in the Republic of Serbia: Legal and Organizational Aspects*

**Srđan Radulović,**

Non-Promulgation of Mandatory COVID-19 Vaccination in the Republic of Serbia.....99  
*Неувођење обавезне вакцинације против ковида-19 у Републици Србији*

<b>Милица Ристић,</b> Искуство социјалистичке федеративне републике југославије у борби са епидемијом вариоле вере 1972. године: Значај историјског наслеђа за бивше социјалистичке републике у условима пандемије вируса корона .....	119
<i>The SFRY Experience in Combating the Variola vera Epidemic in 1972: The significance of historical heritage for ex-Yugoslav republics in the circumstances of the COVID-19 Pandemic</i>	

<b>Katarina Knol Radoja,</b> <b>Dejan Bodul,</b> Kako zaustaviti plasiranje neistinitih informacija i govor mržnje na internetu? .....	135
<i>How to stop placing False Information and Hate Speech on the Internet?</i>	

## II ПРИКАЗИ / REVIEWS

<b>Зоран Стојановић,</b> Прво заседање Форума за разматрање међународних миграција, Њујорк, 17-20. мај 2022. године.....	155
<i>The first session of the International Migration Review Forum (IMRF), New York, 17-20 May 2022</i>	

## III РАДОВИ СТУДЕНАТА ДОКТОРСКИХ СТУДИЈА / PHD STUDENT'S PAPERS

<b>Дејан Пилиповић,</b> Почетак тока и трајање једногодишњег рока застарелости потраживања у облигационоправном и потрошачком контексту.....	161
<i>One-Year Statutory Limitation Period for Claims in the context of Obligation Law and Consumer Law</i>	

<b>Бојана Арсенијевић,</b> Одговорност за штету услед изостанка противградне заштите.....	185
<i>Liability for Damage caused by Omission to ensure Hailstorm Protection</i>	

<b>Милица Радишић,</b> Трговина људима у оквиру система међународног усвојења – (не)решив проблем? .....	203
<i>Human Trafficking in the Framework of the International Adoption System: An (Un)Solvable Problem?</i>	

<b>Упутство за ауторе / Guidelines for Authors .....</b>	227
--	-----



## Уводна реч

Поштовани читаоци,

Број 95/2022 научног часописа „Зборник радова Правног факултета у Нишу» делом је посвећен и радовима са Међународне научне конференције „Деловање институција система у ванредним ситуацијама: искуства и изазови».

У фокусу саме Конференције и овог броја научног часописа налази се пандемија вируса КОВИД-19 и (правне) последице које из ње произилазе. Два рада у своје средиште стављају политику вакцинације против КОВИД-19 вируса у Републици Србији и правну регулативу на којој се она базира. На њих се надовезује и рад из упоредног законодавства, који анализира могућност увођења обавезне вакцинације у правни систем Републике Хрватске, уз осврт на актуелну праксу Европског суда за људска права. Напоследку, или на почетку, следи подсећање на епидемију вариоле вере у СФРЈ и правни оквир који је послужио за њено сузбијање.

Други сет радова представљају они прилози који су се бавили ванредним околностима из друге перспективе – кроз вредност монетарног права у ванредним ситуацијама, на пример. Пажњу аутора су, такође, закупили и две теме из грађанског права - одговорност за штету услед изостанка противградне заштите и правни положај кућних љубимаца и животиња које помажу особама са инвалидитетом. Очекивано, ни теме које се дотичу пласирања информација путем интернета, што од изузетка и ванредног постаје правило и свакодневица, нису заобишле овогодишњу Конференцију.

Коуредници Међународне научне конференције,

Проф. др Марко Димитријевић

Проф. др Анђелија Тасић

У Нишу, новембар 2022.

## Editor's Introductory Note

Dear Readers,

This issue of the scientific journal Collection of Papers of the Law Faculty, University of Niš (95/2022) includes a number of scientific articles which were presented at the International Scientific Conference "Systemic Agency in Emergency Situations: Experiences and Challenges", held at the Faculty of Law in Nis on 20th April 2022.

The focus of the submitted Conference papers is the COVID-19 pandemic and the consequences arising thereof. Two papers focus on the vaccination policy against COVID-19 disease in the Republic of Serbia, with reference to the vaccination normative framework and organisational structure, and theoretical considerations on mandatory/compulsory vaccination policy. The third paper provides a comparative law approach to this issue by analyzing the possibility of introducing mandatory vaccination into the legal system of the Republic of Croatia, with reference to the current practice of the European Court of Human Rights. Recalling the small pox (variola vera) epidemic in the former SFRY, the fourth paper draws upon the legal framework used in combating that epidemic and the lessons to be learned from that experience.

The second set of papers discuss different aspects of emergency situations. The first article in this group focuses on the axiology of monetary law in emergency situations. The next two articles cover civil law issues: liability for damage caused by omission to ensure anti-hail protection, and the legal position of pets and service animals assisting people with disabilities in emergency situations. The fourth article in this group focuses on the distribution of false information via the Internet, which generates hate speech and calls for the protection of human rights in the digital environment.

Co-editors of the Conference Collection of Papers,

Prof. dr Marko Dimitrijević

Prof. dr Anđelija Tasić

Niš, November 2022

# І ЧЛАНЦИ

---

---



**Dr Maša Marochini Zrinski,\***

*Vanredni profesor,*

*Pravni fakultet, Sveučilište u Rijeci, Republika Hrvatska*

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАД

10.5937/zrpfm1-40149

UDK: 615.371:616.98COVID19:578.834.1SARS-CoV-2]:342.76/.77

*Рад примљен: 14.09.2022.*

*Рад прихваћен: 16.10.2022.*

## **MOGUĆNOST UVOĐENJA OBVEZNOG CIJEPLJENJA PROTIV COVID-19 BOLESTI PRIMJENOM NAČELA RAZMJERNOSTI UZ PRIKAZ POSTOJEĆE PRAKSE EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA I USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE\*\***

*“You must not use a steam hammer to crack a nut, if a nutcracker would do.”\*\*\**

**Apstrakt:** Članak 8. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda štiti pojedince od tzv. nedobrovoljnih medicinskih tretmana u okviru prava na poštovanje privatnog života. S obzirom da prava zajamčena člankom 8. nisu apsolutna već kvalificirana prava (koja se iz razloga taksativno navedenih u stavku 2. istog članka mogu ograničiti), ključno je prilikom odlučivanja o dopuštenosti tih ograničenja ispitivati nužnost i razmjernost mjera donesenih od strane države. Europski sud za ljudska prava u svojoj se praksi bavio pitanjem nedobrovoljnog medicinskog tretmana dok je pitanje obveznog cijepljenja (djece) u svjetlu zaštite konvencijskih prava promatrao u samo jednom predmetu, Vavrička i drugi protiv Češke republike. Imajući u vidu okolnosti iz travnja 2021. kada je odluka donesena a to je vrhunac borbe protiv pandemije uzrokovane bolesti COVID-19, činjenicu da je u predmetu odlučivalo Veliko vijeće, kao i da su se u tom trenutku pred Sudom već pojavili zahtjevi koji se tiču obveznog cijepljenja protiv COVID-19 bolesti, teško se oteti dojmu da je Sud, odgovarajući na pitanja u predmetu Vavrička i drugi, imao na umu i spomenute zahtjeve. Evidentna je stoga

---

\* mmarochini@pravri.hr

\*\* Rad je izložen na međunarodnoj naučnoj konferenciji pod nazivom „Delovanje institucija sistema u vanrednim okolnostima: iskustva i izazovi“, koja je održana 19. i 20. aprila 2022. godine na Pravnom fakultetu Univerziteta u Nišu

\*\*\* Lord Diplock, u *R v Goldstein* [1983] 1 WLR 151, 155..

*važnost obrazloženja odluke u predmetu Vavrička i drugi i u njoj navedenih kriterija za utvrđenje razmjernosti i nužnosti u demokratskom društvu kod mjere obveznog cijepljenja kao i širine polja slobodne procjene koje uživaju države. Nadalje će rad prikazati i odluku i rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske o pitanju obveznog cijepljenja djece te rješenje Ustavnog suda Republike Srbije o istom pitanju. Kazati će se više i o spomenutim zahtjevima pred Sudom u kojim podnositelji tvrde da im je povrijeđeno pravo iz članka 8. zbog uvođenja obveznog cijepljenja protiv COVID-19 bolesti za pojedine kategorije zaposlenika a u svrhu projekcije smjera u kojem će ići ESLJP prilikom donošenja odluke o povredi prava. Konačno, naglasak će biti na tezi da, iako status obveznog cjepljenja protiv COVID-19 bolesti prema Europskoj konvenciji o ljudskim pravima nije riješen, dosadašnji smjer zaključivanja o razmjernosti mjere obveznog cijepljenja omogućuje formiranje određenih zaključaka. Zbog ovog će se velika pažnja u istraživanju pokloniti pitanju doktrine polja slobodne procjene zajedno sa konceptom „vaganja“ prava pojedinaca naspram zaštite određenih legitimnih ciljeva odnosno ispitivanju nužnosti i razmjernosti od strane ESLJP.*

**Ključne riječi:** *Europska konvencija o ljudskim pravima, Članak 8., nedobrovoljan medicinski tretman, obvezno cijepljenje, načelo razmjernosti, COVID-19.*

## 1. Uvod

„Nova stvarnost“ s kojom se svijet suočio u posljednje dvije godine, uz niz drugih pitanja, otvorila je i ono kojim je naslovljen ovaj rad. Riječ je o pitanju izuzetne složenosti, a koliko je na njega odgovoriti težak zadatak pokazati će i provedeno istraživanje. Krenimo redom.

U radu će se, ponajprije, detaljno prikazati presuda *Vavrička i drugi protiv Češke Republike*<sup>1</sup> kao i odluka<sup>2</sup> i rješenje<sup>3</sup> Ustavnog suda Republike Hrvatske (dalje: Ustavni sud RH) i rješenje<sup>4</sup> Ustavnog suda Republike Srbije (dalje: Ustavni sud RS) po pitanju odlučivanja o prvenstveno ustavnosti mjera obveznog cijepljenja djece. *Ratio* ovog pristupa nalazi se u tome što se u sve tri spomenute odluke

---

1 Zahtjevi br. 47621/13, 3867/14, 73094/14, 19298/15, 19306/15 i 43883/15, presuda VV od 8. travnja 2021.

2 Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-I-5418/2008, U-I-4386/2011, U-I-4631/2011 od 30. siječnja 2014., Rješenje, Narodne novine (u daljnjem tekstu: NN) br. 22/2014-417.

3 Odluka Ustavnog suda U-III-7725/2014 od 11. srpnja 2017.

4 Rješenje Ustavnog suda RS IUz 48/2016 od 26. listopada 2017.

kao ključna pitanja pojavljuju ona o razmjernosti i nužnosti propisivanja zakonom obveznog cijepljenja djece protiv točno određenih (taksativno navedenih) bolesti odnosno propisivanja sankcija roditeljima koji ovu obvezu ne ispune. Iako se odluka Ustavnog suda RH i presuda Europskog suda za ljudska prava (dalje: Europski sud ili Sud ili ESLJP) odnose na konkretne podnositelje koji su tvrdili kako im je nalaganjem obveznog cijepljenja povrijeđeno temeljno ljudsko pravo zajamčeno člankom 16. Ustava i člankom 8. Konvencije<sup>5</sup>, odluke donesene u tim predmetima imaju univerzalnu narav i za očekivati je njihove dalekosežne posljedice – posebice ona u predmetu *Vavrička i drugi*. Zašto ova tvrdnja? Upravo iz razloga zbog kojih su predmetne odluke i stavljene u fokus istraživanja. U njima, naime, Sud daje detaljnu analizu primjene načela razmjernosti i ispitivanja nužnosti u demokratskom društvu te polja slobodne procjene koje uživaju države. Sagledavanje elemenata koje, prvenstveno ESLJP, a potom i Ustavni sudovi Republike Hrvatske i Republike Srbije uzimaju u obzir prilikom odlučivanja o razmjernosti mjere kao i širini polja slobodne procjene koja je prepuštena državama kod odlučivanja o mjerama zdravstvene politike odnosno kada odlučuju o tome hoće li cijepljenje djece biti obavezno ili ne, doprinosi pravilnosti odgovora na postavljeno pitanje.

Svrishodno je, osim analize navedenih odluka, pogledati i opći pristup ESLJP-a kada ispituje nužnost i razmjernost mjera ograničenja prava te polje slobodne procjene kao posebne doktrine svojstvene Europskom sudu i njegovom odlučivanju kod kvalificiranih konvencijskih prava kao što je pravo na poštovanje privatnog života.

Naime, miješanje države u kvalificirano konvencijsko pravo se ispituje u fazama (za više o navedenom pitanju v. Omejec, 2013: 1253–1267; Mihelčić, Marochini Zrinski, 2014: 170–171) gdje Sud prvo ispituje radi li se uopće o pravu zajamčenom Konvencijom (što je relativno jasno kod predmeta u kojima dolazi do miješanja države npr. propisivanjem mjera tajnog prisluškivanja<sup>6</sup>, no nije uvijek tako – pravo na život u domu koji neće biti izložen prekomjernoj buci<sup>7</sup> nije moguće „automatski“ podvesti pod pravo iz članka 8. već je sam Sud utvrđivao ulazi li ono u opseg članka 8.). Slično vrijedi i za pitanje obveznog cijepljenja. Činjenica

---

5 (Europska) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, pročišćeni tekst, NN MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10.

6 Vidi npr. predmete *Dragojević protiv Hrvatske*, zahtjev br. 68955/11, presuda od 15. travnja 2015.; *Bašić protiv Hrvatske*, zahtjev br. 22251/13, presuda od 25. siječnja 2017.; *Grba protiv Hrvatske*, zahtjev br. 47074/12, presuda od 23. veljače 2018.; *Matanović protiv Hrvatske*, zahtjev br. 2742/12, presuda od 4. srpnja 2017.; *Paradajzer protiv Hrvatske*, zahtjev br. 50049/12, presuda od 1. ožujka 2018.

7 Vidi npr. predmet *Hatton i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjev br. 36022/97, presuda VV od 8. srpnja 2003.

je, naime, da u predmetu *Vavrička i drugi* cijepljenje nije *de facto* provedeno, pa, zapravo, nije ni došlo do miješanja u fizički integritet pojedinca te je Sud tek morao odgovoriti na pitanje spada li obvezno cijepljenje bez mogućnosti prisile na isto u opseg članka 8.<sup>8</sup> U (nazovimo je tako) međufazi, Sud ispituje je li došlo do miješanja od strane države. Primjerice, u predmetu *Vavrička i drugi* utvrdio je da obvezno cijepljenje, kao nedobrovoljna medicinska intervencija, predstavlja miješanje u pravo na poštivanje privatnog života u smislu članka 8. Konvencije neovisno o činjenici što samo cijepljenje nije provedeno.<sup>9</sup>

Ako je na prethodna pitanja potvrdno odgovoreno, u drugoj fazi ispitivanja postojanja povrede konvencijskog prava (nakon što je utvrdio kako se radi o pravu zajamčenom navedenim člankom i kako je došlo do miješanja od strane države), Sud prelazi na ispitivanje je li miješanje bilo opravdano. Ispitivanje opravdanosti miješanja Sud ispituje tražeći odgovore na pitanja redom kako slijede: je li miješanje bilo „u skladu sa zakonom”, je li slijedilo jedan ili više taksativno navedenih legitimnih ciljeva iz stavka 2. (*alt.* ili uopće nije) te je li u tu svrhu bilo „nužno (neophodno) u demokratskom društvu”.

Upravo zbog činjenice da se u gotovo svim predmetima pred Sudom odgovor na pitanje opravdanosti miješanja daje ispitujući je li miješanje bilo nužno u demokratskom društvu, imajući u vidu da su zakonitost i legitimni ciljevi rijetko sporni<sup>10</sup>, za spomenuti test opravdanosti se vrlo često kaže kako se radi o „testu nužnosti u demokratskom društvu.“ O njemu i o njegovim ključnim komponentama – razmjernosti i polju slobodne procjene, će biti više govora u nastavku.

---

8 *Vavrička i dr.*, odl. 261.

9 *Ibid.*, odl. 263.

10 Iako možemo reći kako Sud nikada ne odbija legitimne ciljeve na koje se država poziva, dok s druge strane zakonitost osporavane mjere ipak može biti dovedena u pitanje. Naime, zahtjev zakonitosti stavlja pred državu obavezu da dokaže Sudu kako je zakon temeljem kojeg je došlo do miješanja bio dostupan, predvidljiv i jasan, iz kojeg razloga je ipak veća mogućnost osporavanja zakonitosti mjere ukoliko nije udovoljeno jednom od ovih uvjeta. Vidi npr. predmet *Marić protiv Hrvatske*, zahtjev br. 50132/12, presuda od 12. lipnja 2014.; *Silver i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjevi br. 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75 i 7136/75, presuda od 25. ožujka 1983.; *Malone protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjev br. 8691/79, presuda od 2. kolovoza 1984. S druge strane, iako Sud navodi kako se država uvijek mora pozvati na jedan od taksativno navedenih legitimnih ciljeva iz st. 2. prava na kojeg se pojedinac poziva, ipak ne pazi pretjerano da se poziva upravo na jedan od tih ciljeva. Vidi npr. predmet *Leyla Sahin protiv Turske*, zahtjev br. 44774/98, presuda od 29. lipnja 2004. gdje je Sud prihvatio kao legitimni cilj pozivanje države na sekularizam i održavanje javnog reda na sveučilištima (odl. 82).



## 2. O nedobrovoljnom medicinskom tretmanu i članku 8. kao kvalificiranom pravu

Kao što je *supra* kazano, pitanje obveznog cijepljenja i nametanja obveze istog spada u nedobrovoljan medicinski tretman koji, neovisno je li proveden protivno volji osobe ili samo nametnut od strane države, ulazi u opseg članka 8. Konvencije. Sukladno tome, svi predmeti pred prijašnjom Komisijom i današnjim Sudom koji su se odnosili na pitanje nedobrovoljnog medicinskog tretmana<sup>11</sup> rješavani su primjenom načela razmjernosti, neovisno je li u konačnici utvrđeno da je mjera nedobrovoljnog medicinskog tretmana bila razmjerna<sup>12</sup>, ili ne<sup>13</sup>.

Jedini predmet pred ESLJP-om, osim spomenutog *Vavrička i drugi*, koji se donekle bavio pitanjem obveznog cijepljenja kao nedobrovoljnog medicinskog tretmana jest iz 2012. godine *Solomakhin protiv Ukrajine*<sup>14</sup> gdje Sud nije našao povredu prava iz članka 8. Zapravo, nije ni detaljnije ispitivao pitanje nužnosti i razmjernosti, no predmet je značajan jer je Sud potvrdio kako obavezno cijepljenje, kao nedobrovoljna medicinska intervencija, predstavlja miješanje u poštovanje privatnog života. U spomenutom predmetu povreda prava iz članka 8. nije utvrđena s obzirom da je medicinsko osoblje prije provođenja cijepljenja provjerilo podnositeljevu „podobnost“ za cijepljenje, dok je sam podnositelj propustio objasniti zbog čega se nije usprotivio cijepljenju kao i da Sudu nisu podastrijeti dokazi o šteti po zdravlje podnositelja zahtjeva zbog provođenja predmetnog cijepljenja.

Dakle, ukoliko podnositelj(i) zahtjeva tvrde da im je povrijeđeno konvencijsko pravo zbog obaveze cijepljenja nametnute od strane države, oni to prvenstveno rade pozivanjem na povredu kvalificiranog prava zajamčenog člankom 8. Dosadašnja praksa Suda pokazala je (kako je već rečeno) da će zakonitost mjere i postojanje legitimnog cilja rijetko biti sporno. Sud kod uvođenja mjera obveznog cijepljenja, kao i kod ostalih povreda koje se utvrđuju u kontekstu članka 8., usmjerava na odgovor na pitanje o nužnosti i razmjernosti mjera.

Koje mjere će se smatrati nužnim a koje razmjernim ovisi o svim okolnostima slučaja, između ostalog i o dopuštenom polju slobodne procjene koje uživaju dr-

---

11 Vidi npr. *Acmanne i drugi protiv Belgije*, zahtjev br. 10435/83, odluka Komisije od 10. prosinca 1984.; *Glass protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjev br. 61827/00, presuda od 9. ožujka 2004.; *M.A.K. i R.K. protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjevi br. 45901/05 i 40146/06, presuda od 13. ožujka 2010.; *Y.F. protiv Turske*, zahtjev br. 24209/94, presuda od 22. srpnja 2003.; *Yalloh protiv Njemačke*, zahtjev br. 54810/00, presuda VV od 11. srpnja 2006.

12 Vidi npr. *Gard i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjev br. 39793/17, presuda od 5. srpnja 2017.

13 Vidi npr. *Glass protiv Ujedinjenog Kraljevstva*.

14 Zahtjev br. 24429/03, presuda od 15. ožujka 2012.

žave te postojanju europskog konsenzusa. Zbog ovog će se u nastavku naglasak staviti na pitanja nužnosti odnosno primjenu testa nužnosti u demokratskom društvu u okviru kojeg Sud ispituje i razmjernost mjera te dopuštenosti odnosno širinu polja slobodne procjene koje uživaju države, a sve prije prikaza spomenutih odluka o razmjernosti i nužnosti mjera obveznog cijepjenja.

### **2.1. Test nužnosti u demokratskom društvu**

Testiranje „nužnosti u demokratskom društvu“ (tzv. test nužnosti) vrlo je složene strukture. Zbog toga treba pažljivo slijediti smjernice koje je Sud dao, a donekle ga je pojasnio već u predmetu *Sunday Times protiv UK* naglasivši kako: „Mora . . . odlučiti odgovara li „miješanje“ na koje se prigovara „hitnoj društvenoj potrebi“, je li bila „razmjerna legitimnom cilju kojem se teži“, [i] jesu li razlozi koje su dala nacionalna tijela da to opravdaju „relevantni i dovoljni.“<sup>15</sup>

Ključne trenutke spomenute u ovoj presudi Sud opetovano ponavlja u odlukama koje slijede: miješanje će se smatrati „nužnim u demokratskom društvu“ radi ostvarenja legitimnih ciljeva ako odgovara na „prijeku društvenu potrebu“ (*pressing social need*) i, osobito, ako je razmjerno cilju koji se želio postići.<sup>16</sup> Kao što vidimo iz citiranog dijela presude spominje se i zahtjev razmjernosti, iako Sud ne objašnjava kako ovaj bi se zahtjev odnosio na test hitne društvene potrebe. Vidljivo je, u suštini, kako i sam izraz „nužno u demokratskom društvu“ daje Sudu prilično široku diskreciju prilikom odlučivanja o prihvaćanju (ili ne) argumenata države o opravdanosti miješanja u kvalificirano konvencijsko pravo. Ipak, ova diskrecija nije neograničena. U praksi Suda primjetni su određeni, kako opći tako i posebni kriteriji i smjernice za primjenu testa nužnosti u demokratskom društvu.

Omejec ukazuje da postoji nekoliko uobičajenih elemenata koje Europski sud ispituje u okviru testa nužnosti u demokratskom društvu. To su: težina i ozbiljnost osporene mjere; priroda i učinci osporene mjere u svjetlu činjenica konkretnog slučaja; postojanje „osobito ozbiljnih razloga“ za primjenu osporene mjere; priroda veze između „nužnosti“ u konkretnom slučaju i najviših vrijednosti koje štiti Konvencija (demokracije, vladavine prava); granice područja slobodne procjene država stranaka u pitanju koje se razmatra; razmjernost osporene mjere s prethodno utvrđenim legitimnim ciljem u užem smislu (test „pravedne

<sup>15</sup> *Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjev br. 6538/74, presuda od 26. travnja 1976., odl. 62.

<sup>16</sup> V. npr. *Goodwin protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjev br. 17488/90, presuda VV od 27. ožujka 1996., odl. 37. i 40.; *Demir i Baykara protiv Turske*, zahtjev br., presuda VV od 12. studenog 2008., odl. 119., 120. i 163.; *Morice protiv Francuske*, zahtjev br. 29369/10, presuda od 23. travnja 2015., odl. 100., 101. i 124.; *Delfi As protiv Estonije*, zahtjev br. 64569/09, presuda od 16. lipnja 2015., odl. 131. i niz drugih.

ravnoteže“); postojanje manje restriktivne mjere od one koja je primijenjena radi ostvarenja istog cilja; te diskriminatornost miješanja u zaštićeno pravo (Omjejec, 2013: 1260). Europski sud neće u svakom pojedinom slučaju ispitivati sve navedeno, već će, ovisno o slučaju, odabrati one elemente koje smatra potrebnim za donošenje odluke u konkretnom predmetu, čime, zapravo, već pokazuje određene diskrecijske tendencije. Ipak, elementi koji se pojavljuju u gotovo svim predmetima su polje slobodne procjene države (bilo ono suženo ili prošireno) te razmjernost mjere.

Prvenstveno je razmjernost element koji se uvijek pojavljuje prilikom ispitivanja testa nužnosti. Ono što nije potpuno jasno iz prakse ESLJP-a jest koji su to elementi ključni za utvrđivanje razmjernosti s obzirom da Sud nije usvojio vertikalni test razmjernosti već horizontalni, što znači da navedeni test primjenjuje relativno fleksibilno, vrlo često ne gledajući je li postojala manje restriktivna mjera (kao što je učinio u predmetu *Vavrička i drugi*), već osporena mjera mora poštovati određeni minimalni standard razmjernosti a sve u skladu sa primjenom polja slobodne procjene koje uživaju države, o čemu će više govora biti u nastavku.

## **2.2. Načelo razmjernosti**

Govoreći općenito o načelu razmjernosti, u kontekstu kontinentalnog europskog prava prvi trag formalnog navođenja pojma razmjernosti možemo naći u *Allgemeines Landrecht für die preußischen Staaten* iz 1794. godine koji ga navodi kao opći kriterij za upravljanje kaznama i policijskim akcijama. Vremenom, ovaj je opći kriterij pretvoren u zabranu kaznenopravnih sankcija kojima se ograničavaju osobne slobode povrh mjere koja se smatrala strogo potrebnom za zaštitu javne sigurnosti (Scaccia, 2019: 1). U modernom dobu, pojam razmjernosti dolazi iz pruskog upravnog prava s kraja devetnaestog stoljeća. U predmetu *Kreuzberga* iz 1882. pruski sud je, referirajući se na pozivanje policije na odredbu koja ih je ovlastila donijeti mjere „potrebne za održavanje javnog reda i mira“, zaključio da one, kako bi se ispunilo načelo nužnosti, ne smiju prelaziti intenzitet onoga što zahtijeva cilj koji se želi postići. Naknadno je Savezni ustavni sud Njemačke razvio doktrinu načela razmjernosti koje uključuje tri elementa: (i) Prikladnost (mjera treba biti prikladna za postizanje željenog cilja); (ii) Nužnost (treba koristiti manje restriktivna sredstva ako su jednako učinkovita); i (iii). Razmjernost u užem smislu (mjera ne bi trebala biti nerazmjerna cilju).<sup>17</sup> (Za više o načelu razmjernosti v. McHarg, 1999: 671–696; Letsas, 2018: 53–86; Bagić, 2016: 66–70; Mihelčić, 2018: 951–980; Mihelčić, Marochini Zrinski, Šantek, 2020: 113–130).

---

17 Basic Law Bulletin Issue 15- December 2013, The Focus: The principle of proportionality and the concept of margin of appreciation in human rights law, p. 2, [https://www.doj.gov.hk/en/publications/pdf/basiclaw/basic15\\_2.pdf](https://www.doj.gov.hk/en/publications/pdf/basiclaw/basic15_2.pdf), pristup 15. lipnja 2022.

Promatrano iz konvencijske perspektive, a prema Omejec, primjena načela razmjernosti predstavlja primjer *par excellence* dubine sjedinjavanja kontinentalnog i *common law* sustava u „globalni jedinstveni *ius commune*“ koji u kontinentalno pravo unosi elemente *common law* sustava (obvezujuću sudsku praksu zajedno s koncepcijom temeljnih prava) (Omejec, 2013: 1253).

Sam Europski sud pojam „razmjernost“ prvi je put spomenuo u Belgijskom jezičnom slučaju gdje je utvrdio povredu članka 2. Protokola br. 1 zajedno s člankom 14. Konvencije, naglasivši „*O ovom pitanju Sud je odlučio, slijedeći načela koja se mogu izvući iz pravne prakse velikog broja demokratskih država, smatrajući da je načelo jednakosti postupanja povrijeđeno ako razlika nema objektivno i razumno opravdanje. Postojanje takvog opravdanja mora se ocijeniti u odnosu na cilj i učinke mjera koja se razmatraju, imajući u vidu načela koja inače prevladavaju u demokratskim društvima. Razlika u postupanju u ostvarivanju prava utvrđenog Konvencijom ne smije samo slijediti legitiman cilj: članak 14. također se krši kada je jasno utvrđeno da ne postoji razuman odnos razmjernosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi postići.*“<sup>18</sup>

Načelo razmjernosti, s jedne strane, pomaže postizanju „pravedne ravnoteže“ između sukobljenih konvencijskih prava a, s druge strane, između konvencijskih prava i općih ili javnih interesa. Primjerice, nerijetko dolazi do „sukoba“ između prava na slobodu izražavanja zajamčenog člankom 10. i prava na poštovanje privatnog života zajamčenog člankom 8. kada su u pitanju kaznena djela klevete ili iznošenja osobnih i obiteljskih prilika (u povodu novinarskog izvještavanja o privatnim detaljima iz života javnih osoba).<sup>19</sup> U navedenim predmetima Sud važe, upravo radi postizanja pravične ravnoteže, između dva pojedinačna interesa odnosno prava.

Za ovaj rad je značajnije pitanje postizanja pravične ravnoteže između pojedinačnog konvencijskog prava i općih ili javnih interesa. Takav zahtjev za postizanje ravnoteže možemo naći primjerice i kod članka 6. i utvrđivanju dopuštenosti ograničenja prava na pristup sudu primjenom predvidljivih i legitimnih zastarnih rokova,<sup>20</sup> članka 9. i ograničenja prava na iskazivanje vjeroispovijedi zbog

18 „Belgijski jezični slučaj“ (*Case „relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium“ protiv Belgije*), zahtjevi br. 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64, presuda od 23. srpnja 1968., odl. 11.

19 Vidi npr. *Von Hannover protiv Njemačke (br. 2)*, zahtjevi br. 40660/08 i 60641/08, presuda VV od 7. veljače 2012.; *Axel Springer AG protiv Njemačke*, zahtjev br. 39954/08, presuda VV od 7. veljače 2012.; *Perinçek protiv Švicarske*, zahtjev br. 27510/08, presuda VV od 15. listopada 2015.

20 Vidi npr. *Howald Moor i drugi protiv Švicarske*, zahtjevi br. 52067/10 i 41072/11, presuda od 11. ožujka 2014.; *Eşim protiv Turske*, zahtjev br. 59601/09, presuda od 17. rujna 2013.; *Sanofi Pasteur protiv Francuske*, zahtjev br. 25137/16, presuda od 13. veljače 2020. i dr.

npr. zaštite zdravlja,<sup>21</sup> članka 10. i ograničenja prava na slobodu izražavanja zbog npr. zaštite morala<sup>22</sup>, članka 11. i ograničenja prava na slobodu udruživanja radi sprječavanje nereda<sup>23</sup> kao i gore spomenutog članka 2. Protokola br. 1 . odnosno prava na obrazovanje, a u svim predmetima primjena osporenih mjera uvijek mora biti razmjerna ciljevima koji su se nastojali postići.

Potrebno je stoga postaviti pitanje: Kako utvrditi razmjernost neke mjere u odnosu na ciljeve koji se žele postići? Prema Omejec (a preuzeto iz Panomariovas i Losis) test razmjernosti može se provoditi kao već spomenuti *vertikalni ili horizontalni*. Vertikalni predstavlja tzv. tradicionalni test razmjernosti u tri stupnja na način da se unutar samog testa isprepliću i ispituju tri naprijed spomenuta načela razvijena od strane Ustavnog suda Njemačke: načelo prikladnosti, načelo nužnosti te načelo razmjernosti u užem smislu (Panomariovas, Losis, 2010: 262–263), gdje razmjernost ovisi o ispunjavanju svake sljedeće pretpostavke nakon što se utvrdi da je prethodna ispunjena. Prva faza uzima u obzir odnos između sredstava i ciljeva u kontekstu prirodne i pravne uzročnosti, odnosno adekvatnost instrumenata koje je zakonodavac osmislio kako bi se postigli željeni ciljevi u javnom interesu. U tu je svrhu potrebno da postoji razumna veza između sredstava i ciljeva, s tim što je na ovom stupnju dovoljno da postoji u mjeri u kojoj je moguće isključiti „očitu neprikladnost“ odabranih instrumenata. Pokaže li se test prikladnosti uspješnim, prelazi se na test nužnosti s ciljem utvrđivanja je li zakonodavna mjera najblaža među mjerama (teoretski podobnim) za postizanje istog cilja kako bi se „žrtvovanje“ pojedinačnih prava svelo na najmanju mjeru bez utjecaja na javni interes. Konačno, u trećoj fazi, test razmjernosti (u užem smislu) podliježe komparativnoj procjeni dobara i interesa „žrtvovanih“ u zakonodavnom promišljanju, do te mjere da se poistovjećuje s uravnoteženjem interesa.<sup>24</sup>

---

21 Vidi npr. *Alida Maria Fränklin-Beentjes Ceflu-Luz da Floresta protiv Nizozemske*, zahtjev br. 28167/07, odluka od 6. svibnja 2014.

22 Vidi npr. *Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. zahtjeva 5493/72, presuda od 7. prosinca 1976.; *Muller i drugi protiv Švicarske*, zahtjev br. 10737/84, presuda od 24. svibnja 1988.

23 Vidi npr. *Navalnyy protiv Rusije*, zahtjevi br. 29850/12, 29580/12, 36847/12, 11252/13, 12317/13, 43746/14, presuda VV od 15. studenog 2018.

24 Kao što je već spomenuto, kod vertikalnog testa razmjernosti govorimo o „– načelu prikladnosti (principle of suitability) koje znači da osporena mjera koja pogađa pojedinačna prava mora biti prikladna za postizanje cilja ili za olakšavanje postizanja željenog cilja; – načelu nužnosti (principle of necessity) koje znači da prikladna mjera mora biti nužna u smislu da ne postoji nijedna druga jednako prikladna mjera koja bi bila dostupna i koja bi bila manje restriktivna za zaštićena prava; te – načelu razmjernosti u strogom ili užem smislu (principle of proportionality in the strict sense or narrow sense) ili načelu vaganja (principle of balancing) koje znači da prikladna i potrebna mjera ne smije narušiti pravednu ravnotežu i/ili narušiti ili uništiti samu bit (the very essence) zaštićenog prava.“ (Omejec, 2013: 1256)

U doktrini, primjerice Christoffersen, navodi da je strogo vertikalni test razmjernosti istovjetan doktrinarnom opisu ispitivanja razmjernosti i naglašava da je „načelo razmjernosti u Konvenciji ... jako daleko od toga da bude iole slično doktrinarnom opisu ispitivanja razmjernosti. Krajnje je upitno bi li se bilo kakav unaprijed ustanovljen, trostupanjski test razmjernosti ikada mogao razviti. Načelo razmjernosti usmjerava interpretaciju i primjenu međunarodnog i nacionalnog prava u golemim prostorima visokog diverziteta i nevjerovatno složenih područja i protivno je spoznaji misliti da međunarodno presuđivanje (o ljudskim pravima) može biti svedeno na jednostavnu formulu koja bi se mogla primijeniti za rješavanje svakog i svih sporova.“ (Christoffersen, 2009: 71; Omejec, 2013: 1256–1257)

Nastavno, a vidljivo iz same prakse ESLJP-a, kada govorimo o testu razmjernosti koji primjenjuje Europski sud, nedvojbeno govorimo o fleksibilnijem, horizontalnom testu razmjernosti. Kod primjene horizontalnog testa Europski sud koristi dva pristupa: ili uzima u obzir tradicionalne elemente vertikalnog testa, ali ih slaže horizontalno, ili pojedine elemente testa razmjernosti uopće ne uzima u obzir smatrajući elemente koje je uzeo u obzir dostatnim za donošenje pravilnog zaključka o suglasnosti osporene mjere s ciljevima koji su se nastojali postići (Omejec, 2013: 1257). Može se reći da se ESLJP usredotočuje na treći zahtjev odnosno načelo razmjernosti u užem smislu, dosljedno naglašavajući da je traženje pravične ravnoteže svojstveno Konvenciji.<sup>25</sup> Zapravo, teško se oteti dojmu da, rezultat fleksibilnog pristupa u primjeni testa nužnosti u demokratskom društvu, a još više horizontalne primjene testa razmjernosti, test nužnosti u demokratskom društvu čini više retoričkim sredstvom nego li instrumentom koji može pomoći Sudu da strukturira svoju argumentaciju. Dodatno ovaj zaključak potkrjepljuje činjenica kako Sud „obilato“ koristi svoju sudačku diskreciju prilikom određivanja širine polja slobodne procjene države, pa je o ovom „fenomenu“ potrebno više kazati.

J. Gerards u svom radu *How to improve the necessity test of the European Court of Human Rights* naglašava potrebu da Sud poboljša dosljednu primjenu „testa nužnosti u demokratskom društvu“ i to upravo primjenom vertikalnog testa razmjernosti (iako ga autorica ne naziva tako, već trodijelni test razmjernosti). Smatra da bi se napredak ostvario ako bi Sud sustavnije koristio trodijelni test razmjernosti onako kako je razvijen i korišten od strane nacionalnih sudova (kao što su činili njemački Savezni ustavni sud i kanadski Vrhovni sud odnosno kao nadnacionalni sudovi, primjerice Sud Europske unije (dalje: Sud EU ili SEU). Referirajući se na tri elementa „klasičnog/trodijelnog“ (prema Cristoffesu i Omejec *vertikalnog*) testa razmjernosti, ako se dokaže da je miješanje u pravo

<sup>25</sup> Vidi npr. *Öcalan protiv Turske*, zahtjev br. 46221/99, presuda VV od 12. svibnja 2005., odl. 88; *Christine Goodwin protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjev br. 28957/95, presuda od 11. srpnja 2002., odl. 72.



pojedina „neprikladno ili suvišno“, bilo iz razloga što se ciljevi kojima se teži ne mogu postići, ili jer su bila dostupna manje restriktivna sredstva, nema osnove da se prihvati takvo uplitanje. Treći zahtjev, onaj o razmjernosti u užem smislu, tiče se odnosa između samih interesa. To zahtijeva da treba postići razumnu ravnotežu između interesa kojima mjera služi i interesa koji su oštećeni njegovim uvođenjem. No, Gerards naglašava da u slučaju kada je Sud utvrdio da su odabrana sredstva neodgovarajuća ili nepotrebna ispravnom primjenom vertikalnog testa nema potrebe da se istraži jesu li na kraju zakonodavac ili uprava pronašli razumnu ravnotežu. Samo ako bi se odabrano sredstvo činilo primjereno i potrebno za postizanje ciljeva koji se žele postići, postoji potreba za ispitivanjem ravnoteže (Gerards, 2013: 488).

Autorica u zaključku predočava suštinu problematičnosti primjene testa nužnosti u demokratskom društvu odnosno razmjernosti i kaže: „*Test nužnosti koji primjenjuje ESLJP je trenutačno zbunjujući i netransparentan. Uzimajući u obzir važnost uvjerljivog sudskog obrazloženja, posebno za nadnacionalni sud koji se nalazi u teškom položaju da mora uvjeriti nacionalne države u razumnost presuda o zaštiti temeljnih prava, od velike je vrijednosti poboljšati test nužnosti koji primjenjuje Sud. U tom bi pogledu bilo korisno kada bi Sud sustavno i jasno primijenio test koji je usporediviji s 'klasičnim' trodijelnim testom razmjernosti. To bi ukazivalo na to da se njime ne bi primjenjivao samo test pravične ravnoteže kao što je u većini slučajeva trenutačna praksa, već da tom testu sustavno prethodi test sredstava i ciljeva.*“ (Gerards, 2013: 488)

No, nije samo fleksibilna odnosno horizontalna primjena testa razmjernosti problematična za postizanje jasne sudačke argumentacije i koherentnosti. Ispitivanje razmjernosti je, kao što se više puta naglasilo, usko povezano sa poljem slobodne procjene države, s obzirom da predstavlja specifičnu doktrinu na koju se Sud gotovo uvijek poziva kod primjene testa nužnosti u demokratskom društvu, bilo da bi državama suzio ili proširio polje slobodne procjene.

### **2.3. Doktrina polja slobodne procjene**

Još jedan ključan element u primjeni testa nužnosti u demokratskom društvu je i ispitivanje polja slobodne procjene koje uživaju države (za više o načelu polja slobodne procjene vidi Oddný, 2016: 27–53; Fan, 2016: 254–285; Macdonald, 1993: 83–125; Marochini, 2014: 63–84; Shany, 2005: 97–940; Spielmann, 2012: 1–31; Wisniewski, 2016: 105–125).<sup>26</sup> U praksi Europskog suda polje slobodne

---

26 V. također The Margin of Appreciation; its Limits and Inconsistencies (Law Teacher.net, Semptemer 2022) <https://www.lawteacher.net/free-law-essays/constitutional-law/the-margin-of-appreciation-limits-and-inconsistencies-law-essay.php?vref=1> (pristup 12. rujna 2022.) i radove citirane *infra*.

procjene je razvijeno kako bi se državama odnosno nacionalnim vlastima, omogućio „manevarski prostor“ u granicama koje im je Sud spreman isti dati, a da one ipak ispunjavaju svoje obveze prema Konvenciji (Greer, 2000: 5). Odnosno, kako kaže Mahoney, budući da je bilo potrebno razviti tehniku odlučivanja „*kako bi se razgraničilo između onoga što je na zajednici da odlučuje na lokalnoj razini i onoga što je toliko temeljno da podrazumijeva iste zahtjeve svim državama bez obzira na varijacije tradicije i kulture.*“ (Mahoney, 1998: 1)

Doktrina polja slobodne procjene nije bila normirana Konvencijom sve do stupanja na snagu Protokola br. 15. u kolovozu 2021. kada je na kraj preambule Konvencije dodan tekst koji glasi: „*Potvrđujući da visoke ugovorne stranke, u skladu s načelom supsidijarnosti, imaju prvenstvenu odgovornost osigurati prava i slobode određene u ovoj Konvenciji i Protokolima uz Konvenciju i da pri tome uživaju slobodu procjene pod nadzorom Europskog suda za ljudska prava osnovanog ovom Konvencijom.*“

Dakle, iako je polje slobodne procjene prvenstveno razvijeno od prethodne Komisije i današnjeg Suda kako bi se naglasila supsidijarna uloga Suda u zaštiti temeljnih prava odnosno kako bi se dopustila državi određena mjera diskrecije u ograničenju konvencijskih prava, danas i sama Konvencija u preambuli sadrži pozivanje na načelo supsidijarnosti u skladu s kojim se primjenjuje i polje slobodne procjene.

Međutim, nužno je naglasiti kako polje slobodne procjene nije vezano isključivo uz načelo supsidijarnosti već i u prvom redu uz načelo razmjernosti. Letsas objašnjava da se primjećuje kako Sud koristi isti izraz „polje slobodne procjene“, i za tvrdnju da je podnositelju zahtjeva, povodom zaštite pojedinačnog prava, država povrijedila odnosno ograničila navedeno pravo, i za tvrdnju da neće suštinski preispitivati odluku nacionalnih tijela o tome je li došlo je do kršenja (Letsas, 2009: 80–81; Letsas, 2006: 705–732). Prema autoru, upravo se u ovom nalazu razlozi zašto doktrinu neki opisuju kao „drugu stranu načela razmjernosti“ koja omogućuje „Sudu da uravnoteži suverenitet ugovornih strana s njihovim obvezama prema Konvenciji“. Letsas tvrdi kako se doktrina polja slobodne procjene može promatrati kao supstantivni i kao strukturalni koncept. Supstantivni koncept shvaćanja polja slobodne procjene veže se upravo uz načelo razmjernosti, te je on i najprihvaćeniji koncept shvaćanja polja slobodne procjene. Ovakvo shvaćanje polja slobodne procjene, kaže Letsas, ponekad je povezano sa stajalištem da mora postojati pravedna ravnoteža između individualnih prava i kolektivnih ciljeva. S druge strane, strukturalni koncept polazi od ideje da polje slobodne procjene nameće ograničenja ovlastima sudskog nadzora Europskog suda, na temelju činjenice da je riječ o međunarodnom sudu. Ideja je da bi ovlast Suda da preispituje odluke koje donose domaće vlasti trebala biti uža



od ovlasti nacionalnog ustavnog suda ili drugih nacionalnih tijela koja nadziru ili preispituju usklađenost zakona s pravima. Bez daljnjeg ulaženja u suštinu navedenog shvaćanja, za ovaj rad je ključno razumjeti polje slobodne procjene kao supstantivni koncept, odnosno drugu stranu načela razmjernosti i drugi ključan element testa nužnosti u demokratskom društvu.

Gledajući polje slobodne procjene kao supstantivni koncept vrlo je važno spomenuti da širina njegove dopuštene granice varira s obzirom na stupanj diskrecije ovisno o kontekstu, bez stvarne mogućnosti jasnog zaključka kada će Sud dopustiti široku slobodu procjene a kada će ju suziti. Širina polja slobodne procjene ovisi o različitim čimbenicima poput prirode konvencijskog prava o kojem je riječ, važnosti prava za pojedinca, širini i jačini miješanja te naravi cilja ograničenja. Unatoč tome, kriteriji određivanja širine polja slobodne procjene, zapravo su nejasni i moguće je pojavljivanje više čimbenika koji upućuju na različite zaključke (primjerice kao u predmetu *Vavrička i drugi*) što predstavlja veliki problem u primjeni i tumačenju Konvencije stvarajući pravnu nesigurnost kod podnositelja i država ugovornica.

Kada se uzme u obzir međuodnos između razmjernosti i polja slobodne procjene, u literaturi se osobito izdvaja: Prvo, značaj dotičnog prava jer Sud određena prava iz Konvencije karakterizira kao temeljna za pojedinca (kao što je pravo na pošteno suđenje ili na privatni život ili na slobodu izražavanja). Drugo, objektivnost ograničenja, gdje je primjerice u predmetu *Sunday Timesu* razlikovao objektivnu prirodu zaštite autoriteta pravosuđa (koja je ostavila uže polje slobodne procjene državi) i subjektivnu prirodu zaštite morala, gdje bi se Sud trebao pridržavati domaćih stajališta. Treće, kada postoji konsenzus u zakonu i praksi među državama članicama, kao što je, primjerice u slučaju *Marckx*, Sud je priznao „novi“ konsenzus o pravima izvanbračne djece i ukinuo zakone o nasljeđivanju koji su ih diskriminirali.<sup>27</sup>

Međutim, ovakva podjela odnosno pojednostavljeni prikaz međuodnosa razmjernosti i polja slobodne procjene pruža samo površan odgovor na pitanje o načinu primjene polja slobodne procjene od strane Suda.

---

<sup>27</sup> Council of Europe, The margin of appreciation [https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/lisbonnetwork/themis/echr/paper2\\_en.asp](https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/lisbonnetwork/themis/echr/paper2_en.asp) (pristup 12. rujna 2022.) Iako je postojanje konsenzusa u predmetu *Marckx* zapravo jedno dvojbeno pitanje, a s obzirom da se spomenuti predmet odnosi na pravni status djece koja su rođena izvan braka, gdje je Sud zasnovao svoje tumačenje na dvije međunarodne konvencije iz 1965. godine i 1975. godine, koje Belgija, kao ni druge države članice Konvencije, nisu ratificirale u to vrijeme. No, u konkretnom predmetu Sud je smatrao da se mali broj ratifikacija tih instrumenata ne može koristiti da bi se suprotstavilo kontinuiranoj evoluciji domaćeg prava velike većine država članica, zajedno sa relevantnim međunarodnim instrumentima, prema integralnom pravnom priznanju maksime *mater semper certa est*. *Marckx protiv Belgije*, zahtjev br. 6833/74, presuda od 13. lipnja 1979., odl. 41.

U literaturi postoji opća suglasnost da unatoč golemoj praksi Europskog suda u kojoj je primijenjena doktrina polja slobodne procjene njezina narav ostaje i dalje „prevrtljiva“ i izrazito nepredvidljiva (Omejec, 2013: 1270). Ipak, naglašava Greer, autori koji su se bavili navedenom doktrinom većinom su suglasni da se temelji na nekoliko općih postavki, kao: da Europski sud primjenjuje ovu doktrinu osobito kada odlučuje o konvencijskim pravima koja su omeđena ograničavajućim pretpostavkama („klauzulama“), dopuštajući državama da poduzimaju razmjerne mjere za postizanje legitimnih ciljeva; da kada se određuje crta razgraničenja između konvencijskih prava i legitimnih javnih ili općih interesa onda vaganje (uravnoteženje) više obuhvaća složena i kontroverzna politička, a ne pravna pitanja; naravno, kako su nacionalne vlasti u boljem položaju dobiti uvid u lokalne prilike i procijeniti lokalna uvjerenja i spoznaje koje Europski sud ili nema ili njihovo značenje može pogrešno protumačiti; no, ipak, kako širina područja slobodne procjene varira ovisno o različitim čimbenicima, kao što su priroda konvencijskog prava o kojem je riječ, važnosti prava za pojedinca, širini i jačini miješanja, naravi cilja ograničenja odnosno državnog opravdanja mjere koja je poduzeta; te da intenzitet nadzora varira od ekstremne popustljivosti kada je riječ, primjerice, o socijalnoj i ekonomskoj politici i nacionalnoj sigurnosti, do intenzivnijeg nadzora u slučajevima koji uključuju kazneni postupak, intimne aspekte privatnog života ili političku raspravu o pitanjima od javnog interesa; te, konačno, postojanje europskog konsenzusa (Greer, 2006: 223–224).

Međutim, navedene opće postavke i dalje ostavljaju veliku diskreciju europskim sucima prilikom određivanja polja slobodne procjene koje uživaju države, a što će biti vidljivo i iz presude *Vavrička i drugi* o kojoj će više riječi biti u nastavku.

### **3. Sudska praksa Europskog suda i ustavnih sudova Republike Hrvatske i Republike Srbije po pitanju obveznog cijepljenja**

Uvodno je rečeno kako je praksa Europskog suda po pitanju obveznog cijepljenja zapravo nepostojeća, izuzev sporadičnog preispitivanja navedenog pitanja u predmetu *Solomakhin* dok po pitanju obveznog cijepljenja djece postoji samo jedna, no svakako ključna presuda, *Vavrička i drugi*, koja iz uvodno navedenih razloga zaslužuje detaljnu analizu. Ovo poglavlje će također prikazati rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Ustavni sud RH) o prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom pojedinih članaka Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti<sup>28</sup> te odluku Ustavnog suda RH o tužbi majke kažnjene zbog odbijanja cijepljenja djeteta, kao i rješenje Ustavnog suda Republike Srbije (dalje u tekstu: Ustavni sud RS) o inicijativama glede ustavnosti i suglasnosti sa međunarodnim ugovorima Zakona o zaštiti stanov-

---

28 NN br. 79/07, 113/08 i 43/09, dalje: ZoPZB

ništva od zaraznih bolesti.<sup>29</sup> Zaključno će biti prikazana i odluka Europskog suda u zahtjevima za privremenim mjerama a koji se odnose na obvezu cijepjenja protiv COVID-19 bolesti određenih kategorija zaposlenika.

### **3.1. Presuda ESLJP u predmetu Vavrička i drugi protiv Češke Republike**

Ključna, a ujedno i jedina presuda<sup>30</sup> vezana uz pitanje obveznog cijepjenja (djece) od strane ESLJP je dobro poznata presuda u predmetu *Vavrička i drugi*. U predmetu zajednički je podneseno šest zahtjeva – petero djece koja nisu mogla pohađati vrtić zbog toga što nisu redovito cijepjenja te oca dvoje od njih koji je prekršajno kažnjen jer nije dopustio cijepjenje svoje djece. Podnositelji zahtjeva tvrdili su da im je zbog sustava obveznog cijepjenja djece koje postoji u Češkoj povrijeđeno pravo na privatni život iz članka 8. Konvencije. Činjenica je kako obvezno cijepjenje osoba koje odbijaju cijepjenje spada u nedobrovoljan medicinski tretman koji kao takav ulazi u opseg stavka 1. članka 8. Iako u konkretnom predmetu nije došlo do prisile na cijepjenje odnosno medicinskog zahvata, Sud je prihvatio da već i obveza cijepjenja odnosno posljedice koje su podnositelji pretrpjeli zbog odbijanja cijepjenja predstavljaju miješanje u poštovanje njihovih prava. Što se tiče zakonitosti miješanja kao uvjeta za dopuštenost ograničenja prava, obveza cijepjenja regulirana je češkim zakonodavstvom koje je u skladu sa češkim Ustavom, te je Sud našao da je ova pretpostavka ispunjena. Postojanje legitimnog cilja također je utvrđeno bez poteškoća, a to je zaštita zdravlja i prava drugih s obzirom da je cilj obveznog cijepjenja, prije svega, zaštita od bolesti cijepjenih osoba kao i osoba koje se zbog zdravstvenih kontraindikacija ne mogu cijepiti.<sup>31</sup>

Dakle, ključno pitanje bila je nužnost i razmjernost mjere s obzirom da je udovoljeno testu zakonitosti i postojanja legitimnog cilja. Sud je uzeo u obzir kako je češki model na rubu spektra mjera kojima se postiže cilj zaštite pučanstva od zaraznih bolesti odnosno da je riječ o prilično restriktivnom modelu.

U obrazloženju odluke, ESLJP je prvo napomenuo opća načela te polje slobodne procjene, referirajući se na poznati češki predmet *Dubská i Krejzova*<sup>32</sup> u kojem je, između ostalog, stavljen naglasak na činjenicu da u pitanjima zdravstvene politike države uživaju široko polje slobodne procjene jednako kao i u predmetima u

---

29 Službeni glasnik RS, br. 15/16, dalje: ZoZSZB

30 Izuzev spomenute presude u predmetu *Solomakhin protiv Ukrajine*, u kojoj se Sud u nekoj mjeri dotaknuo i pitanja obveznog cijepjenja također utvrdivši kako isto predstavlja mjeru koja je u skladu sa zakonom, slijedi legitiman cilj zaštite zdravlja te je nužna i razmjerna.

31 Iz presude je razvidno kako su i ustavni sudovi Francuske, Mađarske, Sjeverne Makedonije, Italije, Moldavije, Slovačke i Slovenije proglasili ustavnim odredbe o obveznom cijepjenju djece, odnosno odbili su zahtjeve roditelja kojima su osporavali mjere o obveznom cijepjenju.

32 Zahtjevi br. 28859/11 i 28473/12, presuda od 15. studenog 2016.

kojima se radi o sukobu između općeg i pojedinačnog interesa. Međutim, s druge strane riječ je o intimnom aspektu pojedinačnog prava (čime se načelno sužava polje slobodne procjene države) no Sud je odmah naglasio i to što činjenica da nitko nije prisilno cijepljen umanjuje težinu navedenom razmatranju.

Nadalje, ispitujući postojanje konsenzusa, Sud je istaknuo dva (naizgled proturječna) aspekta: prvo, kako postoji konsenzus međunarodnih tijela o važnosti cijepljenja radi zaštite zdravlja pučanstva, no, i drugi aspekt, a to je postojanje konsenzusa među državama ugovornicama – kojeg u konkretnom slučaju nema. Postojanje konsenzusa, naime, dovelo bi do sužavanja polja slobodne procjene u smjeru u kojem je postignut konsenzus. S obzirom da ne postoji nije problematizirano (barem ne znatnije) što češki model spada u restriktivnije modele, a ubrzo je Sud naglasio kako i da određeni dio država članica Vijeća Europe u posljednje vrijeme mijenja svoje politike<sup>33</sup> u smjeru uvođenja obveznog cijepljenja, jer je zbog smanjenja dobrovoljnog cijepljenja došlo do narušavanja „imuniteta krda“. Nadalje je naglasak stavljen na društvenu solidarnost kojom se štite svi članovi društva, a posebno oni najranjiviji na način da ostatak stanovništva poduzme minimalan rizik u obliku cijepljenja te zaključno istaknuto široko polje slobodne procjene države u navedenom pitanju.

Glede prijekne društvene potrebe za uvođenjem politike obveznog cijepljenja ESLJP je podsjetio da države članice imaju pozitivnu obvezu poduzeti mjere za zaštitu života i zdravlja ljudi pod svojom jurisdikcijom te istaknuo rizik po opće zdravlje ukoliko bi cijepljenje ostalo na razini preporuke čime odgovor čeških vlasti predstavlja odgovor na prijeku društvenu potrebu. Također je Sud prihvatio kao mjerodavne i dovoljne razloge koje je u prilog politici obveznog cijepljenja dala češka Vlada posebice uzimajući u obzir najbolji interes djece. Konačno, ispitujući obvezno cijepljenje kao razmjernu mjeru zaštite pučanstva od zaraznih bolesti, Sud je prvo ispitao relevantne značajke nacionalnog sustava (odl. 290–309.), između ostalog i činjenicu kako se obvezno cijepljenje djece odnosi samo na određene bolesti, kako se isto nije moglo izravno nametnuti te nije bilo apsolutno (iako ovaj element Sud nije smatrao relevantnim u konkretnom predmetu s obzirom da se nitko od podnositelja nije pozvao na izuzeće), sadržavalo je dovoljno postupovnih jamstava te kako politika obveznog cijepljenja nije kompromitirana financijskim utjecajem velikih korporacija kako su podnositelji tvrdili. Također je, ispitujući razmjernost mjere, Sud ispitao transparentnost domaćih odluka i naglasio konsenzus oko učinkovitosti cijepljenja i sigurnosti cjepiva te činjenicu da postoji mogućnost naknade štete u slučaju da pojedinac pretrpi štetne posljedice uslijed cijepljenja, iako je naglasio kako navedeno pitanje nije relevantno u konkretnom predmetu.

33 U predmetu su se kao umješači odnosno treće strane uključile i vlade Francuske, Njemačke, Poljske i Slovačke te su sve podržale obvezu cijepljenja djece protiv točno određenih zaraznih bolesti kao i određenih kategorija odraslih osoba, no i pojedine češke i europske udruge.

Konačno, odlučujući o razmjernosti mjera, Sud je ispitao intenzitet miješanja u podnositeljevo uživanje prava na poštovanje privatnog života, gdje je prvi podnositelj samo platio kaznu za počinjeni prekršaj što Sud nije smatrao ozbiljnim miješanjem, dok je drugim podnositeljima onemogućen upis u vrtić što predstavlja ograničenje njihovih obrazovnih mogućnosti, no ipak ih nije u potpunosti onemogućilo u daljnjem osobnom, socijalnom i intelektualnom razvoju posebice iz razloga što nije ograničilo njihov upis u osnovnu školu. Sve navedeno omogućilo je Sudu zaključak o razmjernosti mjera. Stoga je Sud zaključio kako Češka, djelujući u skladu sa prijetkom društvenom potrebom, te pruživši dostatne i relevantne razloge i poštujući načelo razmjernosti legitimno izabrala ovakvu politiku cijepljenja koja je u skladu sa zaštitom javnog zdravlja te primjenom ove mjere podnositeljima nije povrijeđeno pravo iz članka 8. Konvencije.

Zaključno, Sud je smatrao kako „*pitanje koje treba utvrditi nije je li bilo moguće usvojiti drugačiju, manje preskriptivnu politiku, kao što je to učinjeno u nekim drugim europskim državama. Umjesto toga, radi se o tome jesu li češke vlasti, u uspostavljanju posebne ravnoteže, ostale unutar svog širokog polja slobodne procjene u ovom području. Zaključak je da one nisu prekoračile svoje polje slobodne procjene i stoga se sporne mjere mogu smatrati 'nužnim u demokratskom društvu.'*“ (odl. 310.).

Što sada kazati u vezi teme koju istražujemo? Prvo, da je Sud također smatrao važnim napomenuti da, iako je cijepljenje obvezno, posljedica kršenja obveze nije prisilno cijepljenje. Posljedice za podnositelje zahtjeva bile su umjerena novčana kazna odnosno odbijanje upisa u predškolsku ustanovu, što je mjera koja je u osnovi zaštitna, a ne sankcija. Drugi značajan naglasak Suda jest da je ispitivanje obveze cijepljenja provedeno samo u odnosu na standardno i rutinsko cijepljenje djece protiv bolesti dobro poznatih u medicinskoj znanosti. Ova dva razloga su ključna zapreka za iole sigurniji zaključak o smjeru u kojem će Sud ići prilikom donošenja presuda o postojanju odnosno nepostojanju povrede članka 8. zbog uvođenja obveznog cijepljenja protiv COVID-19 bolesti (imajući u vidu pitanja postavljena od strane grčkih zdravstvenih radnika i francuskih vatrogasaca koji su već pred Sudom).

Ne možemo, s jedne strane, o cijepljenju protiv COVID-19 bolesti govoriti kao o rutinskom cijepljenju protiv bolesti dobro poznatih u medicinskoj znanosti, jednako kao što, s druge strane, mjere protiv podnositelja ne možemo smatrati zaštitnim, budući da se radi o značajnim sankcijama, kao što je gubitak radnog mjesta. Međutim, znakovito je kako se Sud u presudi *Varvička i drugi*, i to prilikom ocjenjivanja razmjernosti mjere obveznog cijepljenja, referirao na zakonodavni pristup Češke i Italije (odl. 87. i 107.) koji omogućuju vlastima fleksibilnu reakciju na epidemiološku situaciju i razvoj medicinske znanosti i farmakologije, a koje

opet idu u smjeru prihvaćanja kao razmjerne mjere obveznog cijepljenja protiv bolesti COVID-19. O navedenim francuskim i grčkim zahtjevima će biti više govora u nastavku. Prije njih prikazati će se relevantna praksa Ustavnih sudova Republike Hrvatske i Republike Srbije glede obveznog cijepljenja.

### ***3.2. Prikaz rješenja Ustavnog suda RH o ustavnosti zakona kojim se propisuje mjera obveznog cijepljenja i odluke Ustavnog suda RH u-iii-7725/2014***

Sa stavom Europskog suda se složio i hrvatski Ustavni sud i to već 2014. godine<sup>34</sup> (stoga bi ispravnije bilo reći kako se ESLJP složio sa stavom Ustavnog suda Republike Hrvatske u pogledu podnesenih prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom cijelog niza članaka, između ostalih, članaka 40. i 77. Zakona o zaštiti pučanstva o zaštiti od zaraznih bolesti (ZoZPZB). Stajališta glede tih članaka predstavljaju srž odluke Ustavnog suda RH.

Ustavni sud RH je razmotrio razloge predlagatelja s aspekta članka 69. (70.) Ustava RH i to stavka 3. koji u bitnome glasi: ... Svatko je dužan, u sklopu svojih ovlasti i djelatnosti, osobitu skrb posvećivati zaštiti zdravlja ljudi.“ S druge strane, zakonodavac, prema Ustavu, ima ovlast samostalno odlučiti na koji će način tu obvezu ostvariti, što je učinio propisivanjem obveznog cijepljenja protiv zaraznih bolesti koje su taksativno navedene u ZoZPZB.

Stajalište je Ustavnog suda RH da se prilikom donošenja spornih odredaba ZoZPZB zakonodavac vodio člankom 69. (70.) Ustava RH<sup>35</sup> i vrijednostima koje se njime štite, jer je propisivanje cijepljenja protiv izrijeckom propisanih zaraznih bolesti usmjereno na eliminaciju bolesti iz ukupne populacije, čime se ostvaruje spomenuta pozitivna obveza države iz članka 69. (70.) Ustava.

Dakle, odgovarajući na osnovno pitanje predlagatelja a to je, jesu li predviđene zakonske mjere u ostvarivanju zdravstvene zaštite ustavnopravno prihvatljive odnosno imaju li one legitimni cilj u općem interesu, Sud je zaključio kako takav pristup zakonodavca ulazi u područje njegove slobodne procjene i ne izlazi izvan okvira članka 69. (70.) Ustava RH. Stoga se Ustavni sud RH, kao i Europski sud pozvao na slobodnu procjenu zakonodavca prema kojem se prava i slobode mogu ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje (članak 16. Ustava RH). Nastavno se Ustavni sud RH osvrnuo na navode predlagatelja poput onih o ustavnim pravima roditelja

34 Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-I-5418/2008, U-I-4386/2011, U-I-4631/2011 od 30. siječnja 2014., Rješenje, NN br. 22/2014-417

35 Ustav Republike Hrvatske, pročišćeni tekst, NN br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14 (članak 70.).



da odluče hoće li djecu imunizirati kao i navoda o diskriminatorskim učincima između djece koja jesu i one koju nisu cijepljena, otklonivši sve naknadne prigovore podnositelja.

Pored ove, Ustavni sud RH je 2017. godine donio i Odluku<sup>36</sup> u kojoj je odlučivao je o ustavnoj tužbi majke koja je kažnjena u prekršajnom postupku jer je odbila cijepiti svoje dijete zbog sumnje da cjepivo navodno izaziva autizam. Bez prevelikog ulaženja u srž odluke i navode podnositeljice, u bitnome treba istaknuti kako se Ustavni sud RH pozvao na prije spominjano rješenje istaknuvši-odnosno ponovivši kako „u slučaju cijepjenja riječ je o obvezi davanja i prihvatanja zdravstvene usluge standardizirane kvalitete i jednakog sadržaja prema svim osobama koje joj se moraju podvrgnuti na temelju i u smislu mjerodavnih odredaba ZoZPZB. Stoga u slučaju članka 40. ZoZPZB nije riječ o eksperimentalnom liječenju ili pregledu, na način da osoba bude objekt znanstvenog istraživanja bez svoje suglasnosti ili suglasnosti njezinih roditelja već o dužnosti/obvezi cijepjenja protiv određenih zaraznih bolesti. Propisivanje cijepjenja protiv ZoZPZB-om izrijekom propisanih zaraznih bolesti usmjereno je na eliminaciju bolesti iz ukupne populacije, što je pozitivna obveza države u smislu članka 69. Ustava. Članak 40. ZoZPZB pokazuje da zakonodavac taj cilj želi ostvariti propisivanjem sveopće obveznosti pristupanja cijepjenju protiv određenih zaraznih bolesti. Ustavni sud smatra da takav pristup zakonodavca ulazi u područje njegove slobodne procjene i da ne izlazi izvan okvira članka 69. Ustava.“ (t. 6.5. Odluke).

### **3.3. Rješenje Ustavnog suda Republike Srbije o ustavnosti i suglasnosti sa međunarodnim ugovorima Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti**

Zanimljivo je spomenuti kako je i Ustavni sud Republike Srbije odlučivao je o ustavnosti pojedinih odredaba Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti (konkretno članak 32. st. 2. 3. i 4. i članak 85. st. 1. t 6., ZoZSZB) u predmetu IUz 48/2016 od 26. listopada 2017., pa se čini korisnim u ovom trenutku promotriti kako je on to učinio, također prije ESLJP. Za početak treba naglasiti kako Ustavni sud RS nije odlučivao samo o ustavnosti pojedinih odredaba Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti već i o njihovoj suglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima, i to prvenstveno Konvencijom o zaštiti ljudskih prava i dostojanstva ljudskog bića u pogledu primjene biologije i medicine: Konvencija o ljudskim pravima i biomedicini<sup>37</sup>, no i Europskom konvencijom za

---

36 Odluka U-III-7725/2014 od 11. srpnja 2017.

37 Zakon o objavljivanju Konvencije o ljudskim pravima i biomedici, Službeni glasnik RS, Međunarodni ugovori, br. 12/10.

zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Konvencijom o pravu djeteta<sup>38</sup> i Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima čime odluka Ustavnog suda RS razrađuje i analizira suglasnost ZoZSZB sa puno većim brojem pravnih odredaba. No, konačna odluka Ustavnog suda RS ista je kao i ona Ustavnog suda RH, odnosno odbačene su se sve inicijative.

Iz navedenog rješenja Ustavnog suda RS evidentno je kako su odredbe osporenog ZoZSZB usporedive sa onima hrvatskog ZoZPZB kao i češkog zakona osporavanog u predmetu *Vavrička i drugi*, s obzirom da se, između ostalog, određuje obvezno cijepljenje točno propisanih kategorija osoba (prvenstveno djece) osim u slučaju postojanja privremene ili trajne medicinske kontraindikacije; točno su određene bolesti protiv kojih je obvezno cijepljenje djece kao i one protiv kojih se moraju cijepiti zdravstveni radnici; obveza cijepljenja djece koja borave u predškolskim i školskim ustanovama; kao i sankcije u slučaju odbijanja cijepljenja. Prvenstveno, kao i Ustavni sud RH, Ustavni sud RS je naglasio ustavno pravo na zaštitu zdravlja pojedinca te ga promatrao u korelaciji sa obvezom države odnosno zakonodavca na poduzimanje odgovarajućih mjera zaštite našavši kako je zakonodavac, propisivanjem obveznog cijepljenja za određene kategorije stanovništva (prvenstveno djece), kretao u okviru svoje ustavne ovlasti odnosno u okviru polja slobodne procjene, bez propitivanja opravdanosti medicinskog stajališta. Također, Ustavni sud RS je zaključio kako se mjera obveznog cijepljenja poduzima sa ciljem zaštite očuvanja zdravlja građana i iskorjenjivanja određenih zaraznih bolesti čime je usklađena sa ustavnim jamstvom zaštite fizičkog i psihičkog zdravlja građana iz članka 68. stavka 1. Ustava RS.<sup>39</sup> Glede opravdanosti miješanja u fizički integritet pojedinca, pitanja koje je postavljeno i u predmetu *Vavrička i drugi*, Ustavni sud RS je, kao i ESLJP u predmetu *Vavrička i drugi* četiri godine kasnije, našao kako je miješanje u skladu sa legitimnim ciljem zaštite zdravlja, zakonito, nužno i razmjerno. Konačno, Ustavni sud je utvrdio kako mjera obveznog cijepljenja ne predstavlja mučenje, nečovječno i ponižavajuće postupanje niti diskriminatornu mjeru u pogledu prava na obrazovanje ili uvjerenja djece koja nisu cijepljena. Slijedom svega, Ustavni sud RS je jednoglasno utvrdio kako nema osnova za pokretanje postupka za utvrđivanje neustavnosti i nesuglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima osporavanih odredaba ZoZSZB te je zahtjeve odbacio.

Evidentno je iz napisanog kako su i Ustavni sud RH kao i Ustavni sud RS donijeli rješenja o suglasnosti sa ustavima Zakona koji propisuju obvezno cijepljenje prvenstveno djece no i određenih kategorija zaposlenika, između ostalog, iz istih razloga kao i ESLJP a to je nužnost i razmjernost, odnosno opravdanost

38 Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori, br. 15/90 i Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori, br. 4/96 i 2/97.

39 Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/2006.



mjere obveznog cijepljenja kojim se štiti zdravlje cijelog pučanstva od zaraznih bolesti odnosno prevencija bolesti i zaštita zdravlja cjelokupnog stanovništva a koje je usko povezano sa obvezom države da poduzme odgovarajuće mjere za zaštitu zdravlja kao i ustavnim pravom pojedinca na zaštitu zdravlja koji za sobom povlače korelativnu obvezu pojedinca da se podvrgne određenoj mjeri koja za svrhu ima ostvarivanje prava drugih na zaštitu zdravlja, a što je zaključio i sam Ustavni sud RS.

### ***3.3. Odluke Europskog suda o zahtjevima za privremenim mjerama***

S obzirom na sve dosada rečeno postoje razlozi vjerovati da bi ESLJP mogao podržati programe obveznog cijepljenja protiv COVID-19 bolesti određenih kategorija osoba kao razmjernu mjeru u okolnostima globalne pandemije. Za sada je ESLJP donio tri znakovite odluke u kojima nije ulazio u meritum stvari. Radi se o odlukama donesenim u razdoblju od kolovoza do rujna 2021. kada je Europski sud odbio tri zahtjeva za privremenim mjerama protiv zakona o obveznom cijepljenju protiv COVID-19 bolesti i to jedan protiv Francuske<sup>40</sup> i dva protiv Grčke.<sup>41</sup> Naime, u kolovozu 2021. ESLJP je primio zahtjev od 672 francuska vatrogasca povodom obveznog cijepljenja protiv COVID-19 bolesti koji su nametnule francuske vlasti Zakonom br. 1040–2021 od 5. kolovoza 2021. Dva tjedna kasnije, u rujnu 2021., ESLJP je primio dva vrlo slična zahtjeva od 30 grčkih zdravstvenih radnika koji su osporili legitimnost odluke grčkih vlasti da uvedu obvezno cijepljenje protiv COVID-19 bolesti Zakonom br. 4820–2021. Oba zakona zahtijevaju da se javni djelatnici cijepe kako bi mogli nastaviti raditi. Vrlo brzo nakon podnošenja zahtjeva, Sud je odlučio kako isti ne spadaju u opseg privremenih mjera kako je zamišljeno pravilom br. 39 Poslovnika Suda<sup>42</sup> s obzirom da se iste u praksi općenito odobravaju u iznimnim slučajevima poput onih koji se odnose na deportaciju i izručenje, smrtonosnu opasnost za privatni ili obiteljski život ili teške slučajeve nečovječnog postupanja.

---

40 Odluka o odbijanju zahtjeva za privremenim mjerama 672 pripadnika francuske vatrogasne službe prema Zakonu o upravljanju javnozdravstvenom krizom jer ne spadaju u djelokrug pravila 39. Poslovnika Suda. Dostupno na: [https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{%22sort%22:\[%22kpdate%20Descending%22\],%22itemid%22:\[%22003-7100478-9611768%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{%22sort%22:[%22kpdate%20Descending%22],%22itemid%22:[%22003-7100478-9611768%22]}).

41 Odluka o odbijanju zahtjeva za privremenim mjerama u odnosu na grčki zakon o obveznom cijepljenju zdravstvenog osoblja protiv Covid-19. Dostupno na: [https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{%22sort%22:\[%22kpdate%20Descending%22\],%22itemid%22:\[%22003-7113391-9633858%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{%22sort%22:[%22kpdate%20Descending%22],%22itemid%22:[%22003-7113391-9633858%22]}).

42 Poslovnik Europskog suda za ljudska prava od 1. kolovoza 2021. Dostupno na: <https://uredzastupnika.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/POSLOVNIK//HR%20POSLOVNIK%20ECHR%202021.pdf>.

Ipak, treba biti oprezan znajući da se privremene mjere od strane Europskog suda odobravaju u iznimnim slučajevima kako bi se spriječio rizik od „ozbiljne, nepovratne štete” tijekom suđenja i bez „predrasuda“ o meritumu, odbijanje pristanka na privremene mjere ne mora govoriti izravno o statusu obveznog cijepljenja protiv COVID-19 prema Europskoj konvenciji o ljudskim pravima.

#### 4. Umjesto zaključka

Sam ESLJP je naglasio da donesenim odlukama o privremenim mjerama ne prejudicira presude koje se očekuju vezano uz zahtjeve podnesene od strane grčkih zdravstvenih radnika i francuskih vatrogasaca koji tvrde kako su im nametanjem obveznog cijepljenja povrijeđena brojna konvencijska prava a među ostalim i prava zajamčena člankom 8. Konvencije. Odnosno, ne prejudicira jesu li mjere od strane grčkih i francuskih vlasti nužne i razmjerne radi postizanja legitimnog cilja zaštite zdravlja i prava i slobode drugih ljudi. Stoga ostaje vidjeti kakav zaključak će donijeti Europski sud.

Ipak, postoje razlozi vjerovati da će, slijedom dosadašnjih odluka i presuda kao i dopuštanjem širokog polja slobodne procjene državama, obvezu cijepljenja protiv COVID-19 bolesti Sud smatrati nužnom i razmjernom mjerom radi zaštite zdravlja te prava i sloboda drugih, ne zanemarujući *supra* spomenute dvojbe glede sankcija propisanih zbog nepoštivanja obveze cijepljenja kao i činjenicu da se ne radi o rutinskom cijepljenju protiv bolesti dobro poznatih u medicinskoj znanosti. Ali, i uvažavajući razvoj u medicinskoj znanosti i farmakologiji kao i aktualnu epidemiološku situaciju.

Jednako tako, istraživanje koje je provedeno otvara pitanje i o fleksibilnoj primjeni testa nužnosti u demokratskom društvu uz horizontalni test razmjernosti kao i polja slobodne procjene koje je dopušteno državama. Stoga je vrlo teško sa sigurnosti zaključivati kako će Sud odlučiti u navedenim zahtjevima, hoće li prednost dati polju slobodne procjene državama ili će procijeniti kako miješanje država nije bilo razmjerno odnosno nužno u demokratskom društvu, posebice ako znamo da sam Sud ne traži najmanje restriktivnu mjeru kao i činjenicu da u pogledu politika cijepljenja koje imaju za cilj zaštititi zdravlje drugih države uživaju široko polje slobodne procjene.

## Literatura i izvori

### Knjige i članci

- Bagić, S. (2016). Načelo razmjernosti u praksi europskih sudova i hrvatskog Ustavnog sud. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Christoffersen, J. (1999). Fair Balance: Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights. 99 *International Studies in Human Rights*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers.
- Gerards, J. (2013). How to improve the necessity test of the European Court of Human Rights. 11 *International Journal of Constitutional Law* 2. 466–490.
- Greer, S. (2000). The margin of appreciation: interpretation and discretion under the European Convention on Human Rights (Human Right Files No 17). Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Greer, S. (2006). The European Convention on Human Rights. Achievements, Problems and Prospects. Cambridge Studies in European Law and Policy, Cambridge: Cambridge University Press.
- Jizeng, F. (2015). Deference or Proportionality: Two Concepts of Margin of Appreciation in the Strasbourg Court and Their Influences. 14 *The Journal of Human Rights* 3. 254–285.
- Letsas, G. (2009). A Theory of an Interpretation of the European Convention on Human Rights. Oxford: Oxford University Press.
- Letsas, G. (2018). Proportionality as Fittingness: The Moral Dimension of Proportionality. 71 *Current Legal Problems* 1. 53–86.
- Letsas, G. (2006). Two Concepts of the Margin of Appreciation. 26 *Oxford Journal of Legal Studies* 4. 705–73.
- Macdonald, R. (1993). The Margin of Appreciation u Macdonald, R., Matscher, F. i Petzold, H. (ur.) The European System for Protection of Human Rights. Brill: Martinus Nijhoff Publishers.
- Mahoney, P. (1998). Marvellous Richness of Diversity or Invidious Cultural Relativism, 19 *Human Rights Law Journal* 1. 1–6.
- Marochini, M. (2014). The interpretation of the European Convention on Human Rights. 51 *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 1. 63–84.
- McHarg, A. (1999). Reconciling Human Rights and Public Interest: Conceptual Problems and Doctrinal Uncertainty in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights. 62 *The Modern Law Review* 5. 671–696.

Mihelčić, G. (2018). Proporcionalnost kao korektiv u službi zaštite nekretnine ovršenika u: *Suvremeni pravni promet i usluge - Zbornik referata sa Međunarodnog naučnog skupa održanog 25. maja 2018.* (ur. Miodrag Mićović) Kragujevac: Pravni fakultet Sveučilišta u Kragujevac. 951–980.

Mihelčić, G., Marochini Zrinski, M. (2014), Koneksitet ostvarenja vindikacijskog zahtjeva i tzv. prava na poštivanje doma. 35 *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 1. 163–192.

Mihelčić, G., Marochini Zrinski, M., Šantek, R. (2020). Od predmeta Mccann do predmeta F.J.M. – Razmjernost i pravo na poštovanje doma kod prisilnog namirenja stvarnopravno osiguranih tražbina iz nekretnine. 41 *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 1. 113–130.

Oddný, A. (2016). Rethinking the Two Margins of Appreciation. 12 *European Constitutional Law Review* 1. 27–53.

Omejec, J. (2013). Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava, Strasbourški *acquis*. Zagreb: Novi informator.

Panomariovas, A., Losis, E. (2010). Proportionality: from the Concept to the Procedure. *Jurisprudencija/Jurisprudence, Mykolas Romeris University periodical reviewed research papers*, file:///D:/Users/Korisnik/Downloads/admin,+12Panomariovas.pdf. 257–272 (pristup 12. rujna 2022.)

Scaccia, G. Proportionality and the Balancing of Rights in the Case-law of European Courts. 4 (2019) <https://sipotra.it/wp-content/uploads/2019/03/Proportionality-and-the-Balancing-of-Rights-in-the-Case-law-of-European-Courts.pdf>. 1–34 (pristup 12. rujna 2022.)

Shany, Y (2005). Toward a General Margin of Appreciation Doctrine in International Law? 16 *European Journal of International Law* 5. 907–940.

Spielmann, D. (2012). Allowing the Right Margin the European Court of Human Rights and the National Margin of Appreciation Doctrine: Waiver or Subsidiarity of European Review? *Center for European Legal Studies, CELS Working Papers Series*, University of Cambridge, Faculty of Law, Cambridge. 1–31.

Wisniewski, A. (2016). The European Court of Human Rights, Between judicial activism and passivism Gdansk: Gdansk University Press.

## **Sudska praksa**

### **Europska komisija za ljudska prava**

*Acmanne i drugi protiv Belgije*, zahtjev br. 10435/83, odluka Komisije od 10. prosinca 1984.

### **Europski sud za ljudska prava**

*Alida Maria Fränklin-Beentjes Ceflu-Luz da Floresta protiv Nizozemske*, zahtjev br. 28167/07, odluka od 6. svibnja 2014.

*Axel Springer AG protiv Njemačke*, zahtjev br. 39954/08, presuda VV od 7. veljače 2012.

*Bašić protiv Hrvatske*, zahtjev br. 22251/13, presuda od 25. siječnja 2017.

„Belgijski jezični slučaj“ (*Case „relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium“ protiv Belgije*), zahtjevi br. 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64, presuda od 23. srpnja 1968.

*Christine Goodwin protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjev br. 28957/95, presuda od 11. srpnja 2002.

*Delfi As protiv Estonije*, zahtjev br. 64569/09, presuda od 16. lipnja 2015.

*Demir i Baykara protiv Turske*, zahtjev br., presuda VV od 12. studenog 2008.

*Dragojević protiv Hrvatske*, zahtjev br. 68955/11, presuda od 15. travnja 2015.

*Dubska i Krejzova protiv Češke Republike*, zahtjevi br. 28859/11 i 28473/12, presuda od 15. studenog 2016.

*Eşim protiv Turske*, zahtjev br. 59601/09, presuda od 17. rujna 2013.

*Gard i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjev br. 39793/17, presuda od 5. srpnja 2017.

*Glass protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjev br. 61827/00, presuda od 9. ožujka 2004.

*Goodwin protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjev br. 17488/90, presuda VV od 27. ožujka 1996.

*Grba protiv Hrvatske*, zahtjev br. 47074/12, presuda od 23. veljače 2018;

*Hatton i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjev br. 36022/97, presuda VV od 8. srpnja 2003.

*Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. zahtjeva 5493/72, presuda od 7. prosinca 1976.

*Howald Moor i drugi protiv Švicarske*, zahtjevi br. 52067/10 i 41072/11, presuda od 11. ožujka 2014.

*Leyla Sahin protiv Turske*, zahtjev br. 44774/98, presuda od 29. lipnja 2004.

*M.A.K. i R.K. protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjevi br. 45901/05 i 40146/06, presuda od 13. ožujka 2010.

*Malone protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjev br. 8691/79, presuda od 2. kolovoza 1984.

*Marckx protiv Belgije*, zahtjev br. 6833/74, presuda od 13. lipnja 1979.

*Marić protiv Hrvatske*, zahtjev br. 50132/12, presuda od 12. lipnja 2014.

*Matanović protiv Hrvatske*, zahtjev br. 2742/12, presuda od 4. srpnja 2017.

*Morice protiv Francuske*, zahtjev br. 29369/10, presuda od 23. travnja 2015.

*Muller i drugi protiv Švicarske*, zahtjev br. 10737/84, presuda od 24. svibnja 1988.

*Navalnyy protiv Rusije*, zahtjevi br. 29850/12, 29580/12, 36847/12, 11252/13, 12317/13, 43746/14, presuda VV od 15. studenog 2018.

*Paradajzer protiv Hrvatske*, zahtjev br. 50049/12, presuda od 1. ožujka 2018.

*Perinçek protiv Švicarske*, zahtjev br. 27510/08, presuda VV od 15. listopada 2015.

*Öcalan protiv Turske*, zahtjev br. 46221/99, presuda VV od 12. svibnja 2005.

*Sanofi Pasteur protiv Francuske*, zahtjev br. 25137/16, presuda od 13. veljače 2020.

*Silver i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjevi br. 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75 i 7136/75, presuda od 25. ožujka 1983.

*Solomakhin protiv Ukrajine*, zahtjev br. 24429/03, presuda od 15. ožujka 2012.

*Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, zahtjev br. 6538/74, presuda od 26. travnja 1976.

*Vavrička i drugi protiv Češke Republike*, zahtjevi br. 47621/13, 3867/14, 73094/14, 19298/15, 19306/15 i 43883/15, presuda VV od 8. travnja 2021.

*Von Hannover protiv Njemačke (br. 2)*, zahtjevi br. 40660/08 i 60641/08, presuda VV od 7. veljače 2012.

*Yalloh protiv Njemačke*, zahtjev br. 54810/00, presuda VV od 11. srpnja 2006.

*Y.F. protiv Turske*, zahtjev br. 24209/94, presuda od 22. srpnja 2003.

### **USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE**

Odluka Ustavnog suda U-III-7725/2014 od 11. srpnja 2017.

Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-I-5418/2008, U-I-4386/2011, U-I-4631/2011 od 30. siječnja 2014.

### **USTAVNI SUD REPUBLIKE SRBIJE**

Rješenje IUz 48/2016 od 26. listopada 2017.

### **PRAVNI IZVORI**

Ustav Republike Hrvatske, pročišćeni tekst, NN br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

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

(Europska) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, pročišćeni tekst, NN MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10.

Zakon o objavljivanju Konvencije o ljudskim pravima i biomedici, Službeni glasnik RS, Međunarodni ugovori, br. 12/10.

Zakon o objavljivanju Konvencije o pravima djeteta, Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori, br. 15/90 i Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori, br. 4/96 i 2/97.

Zakon o zaštiti pučanstva o zaštiti od zaraznih bolesti, NN br. 79/07, 113/08 i 43/09.

Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, Službeni glasnik RS, br. 15/16.

### **INTERNET IZVORI**

Basic Law Bulletin Issue 15- December 2013, The Focus: The principle of proportionality and the concept of margin of appreciation in human rights law, p. 2, [https://www.doj.gov.hk/en/publications/pdf/basiclaw/basic15\\_2.pdf](https://www.doj.gov.hk/en/publications/pdf/basiclaw/basic15_2.pdf). (pristup 15. lipnja 2022.)

Council of Europe, The margin of appreciation [https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/lisbonnetwork/themis/echr/paper2\\_en.asp](https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/lisbonnetwork/themis/echr/paper2_en.asp) (pristup 12. rujna 2022.)

Odluka o odbijanju zahtjeva za privremenim mjerama 672 pripadnika francuske vatrogasne službe o Zakonu o upravljanju javnozdravstvenom krizom jer ne spadaju u djelokrug pravila 39. Poslovnika Suda. Dostupno na: <https://hudoc>.

[echr.coe.int/eng-press#%22sort%22:%22kdate%20Descending%22,%22itemid%22:%22003-7100478-9611768%22](https://echr.coe.int/eng-press#%22sort%22:%22kdate%20Descending%22,%22itemid%22:%22003-7100478-9611768%22)}.

Odluka o odbijanju zahtjeva za privremenim mjerama u odnosu na grčki zakon o obveznom cijepljenju zdravstvenog osoblja protiv Covid-19. Dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%22sort%22:%22kdate%20Descending%22,%22itemid%22:%22003-7113391-9633858%22>}.

Poslovnik Europskog suda za ljudska prava od 1. kolovoza 2021. Dostupno na: <https://uredzastupnika.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/POSLOVNIK//HR%20POSLOVNIK%20ECHR%202021.pdf>.

The Margin of Appreciation; its Limits and Inconsistencies (Law Teacher.net, Semptemer 2022) <https://www.lawteacher.net/free-law-essays/constitutional-law/the-margin-of-appreciation-limits-and-inconsistencies-law-essay.php?vref=1> (pristup 12. rujna 2022)



**Maša Marochini Zrinski, LL.D.,**

Associate Professor,

Faculty of Law, University of Rijeka,

Republic of Croatia

*The Possibility of Introducing Compulsory Vaccination against COVID-19*

**THE POSSIBILITY OF INTRODUCING COMPULSORY VACCINATION  
AGAINST COVID-19 BY APPLYING THE PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY,  
AND ANALYSIS OF THE ECTHR CASE LAW AND THE EXISTING  
CASE LAW OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF CROATIA**

*“You must not use a steam hammer to  
crack a nut, if a nutcracker would do.”<sup>43</sup>*

**Summary**

*Article 8 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR) protects individuals from the so-called involuntary medical treatments within the framework of the right to respect for private life. Given that the rights guaranteed under Article 8 are not absolute but qualified rights (which can be limited for the reasons enlisted in Article 8, paragraph 2), it is crucial to examine the necessity and proportionality of the measures adopted by the state when deciding on the admissibility of these limitations. In its jurisprudence, the European Court of Human Rights (ECtHR) addressed the issue of involuntary medical treatment in a number of cases, but the issue of compulsory vaccination (of children) was addressed in only one case, *Vavrička and others v the Czech Republic* (2021). The decision was rendered in April 2021, at the peak of the fight against the pandemic caused by the COVID-19 disease. Having in mind the circumstances at the moment when the decision was made, the fact that the case was decided by the Grand Chamber, and the fact that applications against Greece and France had already been lodged with the Court concerning compulsory vaccination against the COVID-19 disease, it is difficult to avoid the impression that the Court had the aforesaid applications in mind when addressing the issue in *Vavrička and others*. The importance of the Court’s decision in the case *Vavrička and others* and the criteria stated therein for determining the proportionality and necessity of the measure of compulsory vaccination, as well as the width of the margin of appreciation enjoyed by states, is therefore evident. The paper also presents the decisions of the Constitutional Court of Croatia on the issue of compulsory vaccination of children. For the purpose of projecting the direction in which the ECtHR will go when deciding on such cases, the author elaborates on the aforesaid applications before the Court, where the*

---

43 Lord Diplock, in *R v Goldstein* [1983] 1 WLR 151, 155.

*applicants claimed the violation of their Article 8 right due to the introduction of compulsory vaccination against the COVID-19 disease for certain categories of employees. Finally, although the status of compulsory vaccination against the COVID-19 disease has not been resolved before the Court yet, we may draw certain conclusions on the basis of the current direction of the Court's legal reasoning on the proportionality of the measure of compulsory vaccination of children. For this reason, great attention will be given to the doctrine of the margin of appreciation, the concept of "weighing" the rights of individuals against the protection of certain legitimate goals, and the examination of necessity and proportionality by the ECtHR.*

**Keywords:** *European Convention on Human Rights, Article 8, involuntary medical treatment, compulsory vaccination, proportionality, margin of appreciation, COVID-19.*

**Др Марко Димитријевић,\***  
Ванредни професор,  
Правни факултет, Универзитет у Нишу

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАД  
10.5937/zrpfm1-40537

UDK: 124.5:347.73(4-672EU):351.759.6

Рад примљен: 06.10.2022.  
Рад прихваћен: 19.10.2022.

## **АКСИОЛОГИЈА МОНЕТАРНОГ ПРАВА У ВАНРЕДНИМ ОКОЛНОСТИМА: ПРИМЕР ПРАВА НУЖНОСТИ\*\***

**Апстракт:** Предмет анализе у раду јесте сагледавање обележја, природе и номотехнике монетарноправних норми, како у периоду етаблирања класичне монетарноправне мисли, тако и у периоду њене интензивне научне популаризације и академског позиционирања. У том контексту, у даљем тексту се указује на специфичан начин имплементације монетарних прописа (извора) у уобичајеним и ванредним околностима (периодима криза) са посебним акцентом на тенденцију тзв. „хуманијег приступа“ у креирању монетарноправног корпуса (узимајући у обзир чињеницу да значајан број извора савременог монетарног права уз понашање његових главних субјеката на националном и међународном нивоу (ин)директно утиче на животни стандард грађана (тј. монетарних корисника који живе унутар граница једне монетарне јурисдикције). Применом аксиолошког, догматског и упоредноправног метода жели се указати на драгоцену фактичку допринос монетарног права као самосталне и позитивне правне дисциплине на заштиту права грађана на здраву и чврсту валуту и право на монетарну стабилност, која се у условима разноликих ванредних околности јављају као *conditio sine qua non* поживљања осталих категорија социјално-економских права и очувања привредне стабилности.

**Кључне речи:** монетарно право, монетарна јурисдикција, *lex monetae*, право нужности, ванредне околности.

---

\* markod1985@prafak.ni.ac.rs

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

\*\* Рад је изложен на међународној научној конференцији под називом „Деловање институција система у ванредним околностима: искуства и изазови“, која је одржана 19. и 20. априла 2022. године на Правном факултету Универзитета у Нишу.

## 1. Увод

Поимање садржаја и сврхе монетарноправних норми се у последње две деценије квалитативно модификовало у циљу прилагођавања динамичним и донекле непредвидљивим економским догађајима у монетарној политици. Сходно, томе традиционално схватање дисциплине монетарног права као целокупности правних норми којима се уређују и усмеравају монетарни односи са изузимањем интервалутарних кретања, односно негирање и непризнавање ефеката екстериторијалности употребе домаће валуте у домаћој академији (Meinschner, 1981: 1–10) више не одговара изазовима са којима се монетарни законодавац суочава у систему монетарног управљања. Традиционално (уско) схватање предмета монетарног права је било својствено и наглашено у методолошком приступу научних студија из седамдесетих година прошлог века у којима је и сама идеја о ограничавању монетарног суверенитета признавањем деловања било којих спољних фактора (који немају везе са актерима домаће монетарне јурисдикције и њиховим вођством) деловала готово неазмисливо и звучала помало „јеретички“. На овом месту морамо нагласити да се данас начин имплементације монетарне политике као сегмента јавне политике дијаметрално разликује у погледу својих манифестационих карактеристика у мирним временима и у периодима криза, јер у потоњем случају држава добија све ингеренције тзв. емергентне државе или ти државе нужности (енг. state of emergency), па се и савремено монетарно право имплементира као својеврстан облик *нужног права*, тј. *полицијског права* (фр. lois de la police), јер држава примењује хитне мере усмерене ка одржавању монетарног система.

Преиспитивање монетарног суверенитета државе као базичне категорије науке монетарног права и суверених прерогатива (објективних монетарних ингеренција) који из њега произлазе у погледу самосталности у избору и дефинисању националне валуте (*lex monetae cudenate*), њене правне заштите и уређивања унутрашњег банкарског система није било потребно, јер тада није ни било монетарних унија и међународних монетарних институција које би то питање учиниле актуелним (Lastra, 2015: 10–15). Ипак, са данашње временске дистанце *можемо приметити* да је и у том периоду долазило до (прећутног) непосредног или посредног сужавања територијалног или стварног важења поља имплементације неких компоненти државних монетарних прерогатива из монетарног суверенитета услед деловања разноликих фактора правне, економске и фактичке природе (Zimmermann, 2013: 20–22). Деловање ових фактора је присутно од самог почетка развоја научне мисли о томе како би (оптимално) требало дефинисати новац и, самим тим, исти су утицали на појаву

различитих методолошких приступа и дефинисању појма новца (због чега у монетарним анализама уважавамо дистинкције између дефинисања новца у економском и правном контексту). *Сматрамо* да наведено имплицира да монетарни суверенитет никада није био лишен одређених „изазова“ у имплементацији неутуђивог права сваке држава да суверено одреди шта ће на њеној територији бити новац и како ће се употребљавати у платном промету, али да тако нешто, у крајњем случају није ни било потребно, јер су управо ти изазови били одлучујући покретачки фактор за развој меког монетарног законодавства и ширења извора монетарне (секундарне) легислативе (у формалном и садржинском смислу). Заправо, поменути извори су током времена чврсто етаблирани и постали препознати као *conditio sine qua non* примене монетарне норме у ванредним околностима (када чврста монетарна норма због своје ригидности и сувопарног поступка ревизије не може да се благовремено прилагоди новонасталим приликама какве су привредне кризе, оружани сукоби и технолошке револуције), а које омогућавају опстанак монетарног поретка и чувају монетарну стабилност као јавно добро. Наведено произлази из чињенице да поступак дерогације или аброгације решења из примарног монетарног законодавства имплицира промену закона о раду централне банке, а временски период који то захтева може релативно дуго трајати у зависности од уставних решења и законских рокова за почетак деловања правила садржаног у новој или реформисаној норми, док (у већини случајева) монетарни проблеми захтевају брзо реаговање, па се подзаконска акта и споразуми ту појављују као ефикасно правно оруђе због своје флексибилности. Ипак, проблем брзог реаговања не значи истовремено и толеранцију грешака у начину спровођења монетарне идеје у дело и нимало не умањује значај (обавезног) претходног промишљања монетарних субјеката који се базира на паметном приступу (што подразумева да морају да имају довољно специјализованих знања из вештине монетарног уређивања правних односа и неупитно поступање *de lege artis*, јер се грешке у раду више не „праштају“ ни централним банкама које такође подлежу принципима одштетног права (Khan, 2018: 15–26).

Са интензивним развојем, усложњавањем и глобализацијом међународних економских и финансијских односа, али и коначним етаблирањем науке међународног монетарног права у академији, што је, иначе, заслуга *сер Џосефа Голда* (*ser Joseph Gold*), који је први систематично и свеобухватно са критичком анализом заокружио на целовит начин дотадашњу законодавну делатност Међународног монетарног фонда на једном месту (Zamora, 1989: 1009–1010), дошло је до релативизовања поменутих разлика између економских и правних дефиниција појма новца, јер се у његовом изучавању

увек мора узети у обзир нормативни оквир међународног монетарног поретка и монетарне архитектуре (не опште финансијске архитектуре са којом се понекад погрешно поистовећује, јер оне нису синоними), што захтева познавање и афирмацију свих познатих методолошких приступа појму новца у циљу успешног обухватања свих оних елемената правно-економског чињеничног стања регулисаног монетарном нормом (Gold, 1979: 20–22).

Правно регулисање новчаних односа се на нашим просторима дуго времена проучавало у домену цивилистичког права из разлога што монетарне облигације јесу битан елемент различитих типова облигационих уговора, али је услед оваквог приступа монетарна норма имала акцесорни карактер и квази-форму облигационе норме што је онемогућавало поимање праве суштине и домена монетарних решења. Изузетак од оваквог приступа налазимо у радовима Круља који то чини из визуре уже привредноправне научне области (Krulj, 1979: 5–6). *Сматрамо* да је овакав приступ у дефинисању националног монетарног права делује прилично једнострано и помало заробљено у „балону чистог нормативног догматизма“, који је иначе својствен пренаглашеном (претераном) инсистирању на значају примарних правних извора уз истовремено умањивање значаја секундарних прописа (што је одраз времена у којем није било таквих дужничких и пандемијских криза са којима се човечанство данас суочава у свим сегментима друштва). Опасност од задржавања таквог приступа огледа се у чињеници да (непотребно) оставља простор за бројне правне празнине, које делимично објашњавају и незадовољавајућу и суштински сиромашну правну аргументацију судских инстанци и ревизорских агенција у пресудама и одлукама којима се окончавају поступци усмерени против поступања врховних монетарних институција. Увидом у праксу Европског суда правде, *можемо увидети* да се махом ради о споровима који за предмет имају оцену одређеног програма или мере Европске централне банке где се преиспитује њихова усклађеност са оснивачким актима (дакле сукоб меке монетарне норме инициране ванредним околностима и класичног правила садржаног у одредбама комунитарног законодавства које је обликовано у „мирнодопским околностима“ (Lenaerts, 2019: 450–451). Наиме, монетарна норма представља *sui generis* облик правне норме којом се регулишу друштвени односи са новчаним елементом у најширем значењу те речи, што значи да се њоме регулише конкретно правно-економско чињенично стање (које се огледа у поступку издавања, употребе и заштите домаће валуте), чија је реализација *initio* монетарноправног односа (Golubović, Dimitrijević, 2020: 22–24). Овакво хибридно чињенично стање, *примећујемо* није детерминисано искључиво

правним чињеницама и догађајима, већ и економским дешавањима у земљи и иностранству, дакле не само на домаћем, већ и на светском финансијском тржишту (данас, у околностима свеprisутне дигитализације права и технолошким иновација које имају свој утицај на појаву електронског и дигиталног новца), због чега је сасвим јасно да у правном дефинисању појма новца морамо поштовати и функције новца као економске категорије дефинисане у најширем смислу (Димитријевић, 2018: 36–41). Појава монетарних и финансијских иновација донекле релативизује структуру правног монопола који држава има над тендером за дефинисање новца и супротставља идеју тзв. „монетарног суверенитета појединца“ неспорном монетарном суверенитету државе као интегралном елементу политичког суверенитета (принципом државног номинализма), што је, такође, један облик *ванредних околности* са којима савремена наука монетарног права мора успоставити заједничку трајекторију, јер постоји константна тенденција пораста употребе дигиталног новца (криптовалута је само један појавни облик).<sup>1</sup>

У литератури често истицан хибридни карактер дисциплине монетарног права који се односи на специфичност теологије монетарних норми које регулишу новчане односе (како приватноправне, тако, и јавноправне природе) ослања се у извесној мери и на нормативне обрасце које савремене централне банке практикују приликом креирања прописа из своје надлежности. Управо у самој чињеници делегирања врховне моћи над новцем са државног нивоа (владе) на ниво централне банке, како се уобичајено, у најширем значењу речи, дефинише и схвата монетарни суверенитет, можемо пронаћи основни разлог и узрок утемељења, формирања и развијања права централне банке као позитивне гране правног система које се у процесу дезинтеграције развило као самостална монетарноправна наука (Голубовић, Димитријевић, 2022: 135–158). Појава Права ЕЦБ, Монетарног права ЕУ, Права ЕМУ, Права координације

---

1 Остали облици дигиталне валуте који се користе, примера ради, у азијским монетарним тржиштима у последње две деценије су правно посматрано много регулисанији и развијенији (са мање правних неизвесности) од тренутно најпопуларнијег биткоина који нема званични монетарноправни статус. Колико год, на први поглед, идеја о томе да физичка лица креирају новац делује неприхватљиво за монетарног законодавца и „вређа“ монетарноправну струку, она проистиче из чињенице да је тај исти монетарни суверенитет народ изворно доделио држави стварајући је на основу друштвеног уговора, што може значити да је неко „зрно“ суверенитета (можда) и даље остало у личности појединца па се, између осталог, манифестује кроз појаву дигиталних валута (али, да не би било забуне, свакако *заступамо став* да свака монетарна иновација – дигитални новац мора бити регулисана законски од стране централне банке што захтева и формирање посебних технолошких одељења и усвајање знања потребног за усмерено вођење „монетарне технократизације“).



монетарних политика, Међународног монетарног права и Права Међународног монетарног фонда који су се током времена развили из колевке монетарног права јесте доказ животности ове гране права и њене одговорне и сврсисходне друштвене реакције на појаву ванредних околности у којима општа монетарноправна норма о којој смо говорили не може пружити адекватан одговор (јер је претходно утврђена вредност валуте угрожена), али се применом специјализованих монетарних решења из наведених посебних дисциплина (које се интегришу у логичку матрицу јавног монетарног кризног менаџмента) може умањити монетарна несигурност, заштитити монетарна права грађана и грешке централне банке у монетарном управљању свести на минимим који је друштвено прихватљив. Садржајност и богатство предметне проблематике савременог монетарног права, њена актуелност и приступ који се огледа у паметном решавању текућих правних изазова (који увек оставља довољно маневарског простора за прилагођавање у будућим економским потресима), само потврђује тезу о потреби изучавања дисциплине монетарног права као самосталне дисциплине у силабусима правних факултета на свим нивоима студија.

## **2. Кратак осврт на академско и емпиријско оправдање изучавање дисциплине монетарног права**

Појава нових правних дисциплина које одликује савремена номотехника у регулисању изазовних и комплексних друштвених односа у контексту који не супротставља и инсистира на тако ортодоксним (веома често и непотребним) линијама демаркације „чврстог“ и „меког“ права и разликама између процесних и материјалних извора, већ их сублимира и ставља у раван једне преко потребне креативне и конструктивне нормативне синергије, не би ли се тако успоставио подесан и одржив правни инструментаријум за регулисање динамичних и интелектуално „вијугавих правних крајолика“ (који се никако не могу подвести под драгоцено наслеђе римског права, као што се то чини у европском континенталном правном простору и сходно томе модернизују према тренутно преовлађујућем друштвено-идеалистичком обрасцу), каква јесте монетарна политика као најзначајнији и најстарији подсистем опште економске политике, јесте, *према нашем мишљењу* (уколико дозволимо се тако популистички изразимо), „интелектуално узбудљиви и забаван правни спектакл“ немерљивог теоријског и практичног потенцијала за истраживање. Управо због тога, *сматрамо* да право ЕЦБ као *par excellence* пример нове гране права истовремено потврђује тезу о еволуцији свести правног законодавца (на овом месту монетарног законодавца) који правне



категорије, институте и судове ставља у савремени вредносни амбијент који је изразито сврсисходан и прати промене у погледу нормативног регулисања монетарних токова и економског система. Новим, квалитативно другачијим приступом у регламентирању правно-економског чињеничног стања које се налази у основи монетарне правне норме избегавају се замке униталиристичких ставова и правне празнине које том приликом настају, јер морамо узети у обзир да је економска сфера друштвеног живота (где спада и монетарни поредак), склонија променама (неретко и радикалним у околностима привредних криза) наспрам уврежених друштвених вредности које имају компоненту *longa constitueda*.

У домаћој правној науци постоји мали број радова који се баве проблематиком монетарног права (дефинисаног на начин објашњен у претходном делу рада за који сматрамо да је једино научно и емпиријски утемељен), па се тако у оскудној литератури монетарно право дуго поимало као „скуп правних норми које регулишући односе у границама једног правног подручја, појмовно имплицирају новац и новчане односе“ (Meichsner, 1981: 11). О монетарном праву се често говори у публикацијама из домена финансијског права и јавних финансија што је, такође, потпуно погрешан приступ, јер је дијалектичка структура корпуса монетарног права од самог свог настанка имала обележја *sui generis* и погрешно је претпоставити да само због тога што монетарне финансије налазе своје место у систему општих јавних финансија (као ширем појму) и монетарно право мора бити део финансијског права (монетарне норме, правила и категорије нису настале са циљем реализације финансијске активности фискауса, већ су пратећи резултат појаве монетарног менаџмента који уређује и суверено води централна банка. Такође, историјски посматрано, монетарни суверенитет је настао у периоду Римског царства и далеко је старији од фискалног и финансијског суверенитета који су обличени вековима касније (Temin, 1977: 111).<sup>2</sup> Услед поменутог се и материја монетарног права у међународним оквирима традиционално (погрешно) третира као област међународног приватног права, где се применом

---

2 Наравно, монетарни односи не могу се посматрати изоловано од осталих међународних односа са економским карактером, где у условима глобализације финансијских токова посебан значај имају међународни финансијски и међународни инвестициони односи. Наиме, поставке националног и међународног монетарног система свој пун смисао и значаје добијају једино уколико их посматрамо у равни глобалног финансијског и економског система, због чега је нужно указати на висок степен синтетичко-дијалектичке повезаности међународног монетарног права са нормама међународног финансијског права и међународног економског права, али то не имплицира истоветност предметне материје и употребу истих методолошких алатки.

колизионих норми решавало питање сукоба монетарно-правних закона, а централне банке нису субјекти приватног права (иако су неке од њих почеле свој развој као приватне осигуравајуће куће). Сукоб закона о раду централне банке се не сме поистовећивати са сукобом монетарних облигација (тј. захтева за измиривање дугованих престација код купопродајних уговора са елементима иностраности). Учесници монетарног спора су субјекти јавног права, не физичка лица, што значи да се монетарни спор не решава применом колизионих норми из уговора о сукобу закона из домена међународног приватног права, већ пред надлежним судским или арбитражним органима (уколико је претходно утврђена таква могућност). Неспорно је да овако уско тумачење логике правног регулисања новчаних односа више није одрживо, јер је у периоду од протеклих педесет година дошло до интензивног развоја националног, регионалног и међународног монетарног поретка, захваљујући, пре свега, раду међународних институција какве су Међународни монетарни фонд и Европска централна банка, чији прописи јесу стуб „новог“ монетарног права, а том приликом дефинисани институти, стандарди и принципи морају без поговора бити узети у разматрање од стране домаћег законодавца приликом регулисања унутрашњих монетарних токова, успостављања кохерентне међународне сарадње и усвајања адекватне монетарне легислативе (превасходно закона о раду централне банке, агенција за управљање јавним дугом и девизном системом. Сарадња на том плану је веома значајна како за обликовање монетарних норми које су нормативно и економски ефикасне у редовним привредним приликама, а посебно у ванредним околностима када та сарадња мора бити интензивнија, а ефикасност на вишем нивоу од претходно достигнуте.

Временом је монетарно право прошло кроз различите етапе квалитативне сублимације материје које су јавноправни елемент учиниле доминатним што се у ванредним околностима показало као веома захвалан концепт, јер јавноправни субјекти (каква је централна банка и државна агенција за управљање јавним дугом) тада на прави начин могу преузети и показати бригу за своје грађане сходно начелима одговорне социјалне државе, што *можемо приметити* у околностима пандемијске кризе када је идеологија друштвене кохезије директно укључена у програме многих централних банака у свету, услед чега су монетарне норме добиле „хуманију“ димензију (ЕЦБ, 2020).

### **3. Корпус монетарног права и нове тенденције у развоју правног регулисања монетарних односа**

Нужност изучавања проблематике монетарног права произлази из чињенице да проблеми у функционисању монетарног промета у земљи и иностранству немају само економске ефекте, већ имају и ретроградни утицај на достигнути степен уживања и заштите правних интереса свих страна које учествују у монетарноправном односу. Додатни проблем код неадекватног нормативног регулисања празнина у монетарним прописима јесте феномен интертемпоралног преношења последица неадекватног монетарног пословања државе на терет будућих генерација, где неретко долази до колизије наслеђених проблема (попут епитета недовољно кредибилног монетарног система којег је у прошлости релативизовала хиперинфлација – последице тзв. „лошег монетарног угледа“ се тешко исправљају) и цикличних ефеката текућих дужничких криза.

Смисао монетарног права које у ванредним околностима постаје користан инструмент емергентне државе можемо видети у бројним иницијативама, програмима финансијске подршке и економског опоравка који су током дужничке кризе и пандемијске кризе (нарочито) иницирани од стране националних и међународних монетарних институција. Поучени таквим „кризним“ искуством, монетарни законодавци се све више ослањају на секундарну легислативу чија је правна природа неретко била оспоравана и дискутабилна наспрам одредаба дефинисаних у одредбама чврстог монетарног права (што се најбоље види на примеру судске оцене законитости нових правних механизма координације економске политике у ЕМУ). За ове механизме је карактеристично да су усвојени са намером да допринесу одрживом и дуготрајном привредном развоју, где монетарне и финансијске институције морају блиско сарађивати (Arestis, Sawyer, 2022: 1–2).

Када је реч о самој природи и значају меког права у регулисању монетарних односа, битно је истаћи да се меко право не може посматрати као нека „прото-форма“ обавезујућег права, јер би то било превише поједностављено поимање истог (Bummer, 2021: 10–11). Меко право у међународним монетарним односима је инхерентно повезано са питањима демократског легитимитета на начин који не угрожава правну сигурност, нити се ослања на принципе јавности који неодољиво подсећају на вредности тзв. природног права (Goldmann, 2012: 335–368). Стога, у међународном монетарном праву треба следити пут где се концепт права не ставља у средиште и требало би размишљати о јавном ауторитету на шири начин који је сразмеран активностима савремене међународне институције.

Оно што је потребно јесте правна концептуализација међународног јавног ауторитета где концепт тог ауторитета треба схватити довољно широко да обухвати све инструменте међународних институција, како правне и обичајне, тако и формалне и неформалне, тј. приватне и јавне. У монетарној литератури се ово посебно наглашава, јер се неретко меко право функционално изједначава са међународним споразумима које закључују међународне организације (попут ММФ-а, Светске банке и Банке за међународна поравнања), што јесте један његов сегмент, али се свакако његова садржина не исцрпљује и завршава само у њима.

У околностима постојања монетарних унија, где се Европска економска и монетарна унија (ЕМУ) појављује као најразвијенија монетарна унија икада (без обзира на одређене периоде институционалних и других криза њеног постојања), сведоци смо својеврсног правног корпуса на којем је она утемељена, па стога многи савремени теоретичари монетарног права говоре и о Праву Европске економске и монетарне уније као одвојеној грани монетарног права ЕУ, под којим подразумевамо целокупност правних норми којима се врши свеобухватна и детаљна евалуација главних фаза у настанку ЕМУ, институционалних аранжмана унутар јединствене монетарне политике, као и питање њихове одговорности за додљене задатке, критичку евалуацију постојећих правила и кохезивну синтезу прошлих проблема, тренутних решења и суочавања са будућим изазовима у погледу функционисања банкарске уније и формирања фискалне уније ради заокруживања концепта ЕМУ на јединствен и целовит начин (Antenbrink, 2020: 2–5).

На основу тога можемо приметити да је монетарноправна мисао на подручју ЕУ високо цењена и актуелна, јер поред опште дисциплине материјалног и процесног *Монетарног права ЕУ*, самостално се изучавају и дисциплине *Права ЕМУ* и *Права Европске централне банке*, која у погледу природе својих овлашћења, стварног и територијалног домета одлука које се све више односе и на неке друге сегменте економске политике Уније, попут фискалне политике, еколошке политике, политике техничко-технолошког развоја, као и (не)економских области попут социјалне политике, животног стандарда и заштите људских права, *према нашем мишљењу*, сасвим оправдано мора наћи своје место у силабусима изучавања правних наука као независна и самостална грана правног система.

#### **4. Примена концепта заједничких интереса човечанства (eng. Common Concern of Humankind) у важећој аксиологији монетарног права**

Користан концепт који нам показује прилагођавање норми монетарног права у ванредним околностима тако да оне више воде рачуна о потребама грађана, који се тада суочавају са социјалним и другим изазовима које све кризе носе са собом, јесте концепт тзв. заједничких интереса човечанства (eng. common concern of humankind). Теоријске парадигме овог концепта изведене су из свакодневних животних околности које одговарају (друштвеном и индивидуалном) осећају за дељење егзистенцијалних проблема и успостављање заједничке одговорности за догађаје, дешавања и предмете из човекове збиље који настају изван ентитета националног и међународног права, односно држава које то исто право дефинишу у формално-организационом смислу (Cottier, 2021: 387–388). Фактички, потребе које се уочавају у функционисању савременог привредног система истичу потребу за трансформацијом овог концепта у обавезујући правни принцип одређене гране јавног права са циљем редефинисања одговорности држава додајући још један „додатни“ ниво заштите и одговорности супранационалног карактера поред постојећег националног домена јурисдикције. На терену монетарног права, тај додатни ниво заштите обезбеђују и гарантују централне банке као врховне монетарне институције.

Примена наведеног концепта у науци монетарног права је веома значајна за њено промовисање у систему друштвених вредности једне заједнице, јер питање монетарне стабилности поставља у исту раван са најзначајнијим друштвеним проблемима, појавама и феноменима, који су се раније односили искључиво на угрожавање (светског) мира, благостања и природних ресурса, што значи да је монетарна стабилност постала много више од техничког и функционалног појма монетарног права и добила атрибуте глобалног социјалног феномена. То значи да је природа проблема монетарне нестабилности која се опажа у ванредним околностима временом еволуирала и постала много више од тренутног унутрашњег несклада у примени мера и инструмента монетарне политике, те добила вишедимензионалне обресе који нису само правни, економски, политички, културолошки и геополитички, већ помало и психолошки, па и духовни, јер страх од инфлације, од нестабилне валуте, неконтролисаног раста цена и несавесног пословања банака код становништва (поготово оних категорија које су већ једном осетиле такве последице) изазива велику узнемиреност и психичку тескобу, што нам помаже да схватимо да је монетарно право, односно свака монетарноправна норма (општа или

посебна), и само понашање према норми одраз човековог *animusa* према вредности која је у њој садржана.

Историјски посматрано, овај концепт је почео да се развија крајем деветнаестог века када се јавила потреба за јавном (међународном) заштитом (отвореног) мора и питањем успостављања граница државног суверенитета на том плану (Ibid). С тим у вези, питање монетарне стабилности се кроз постулате овог концепта (које ћемо анализирати у наставку), јавља као облик заједничког наслеђа човечанства ослобођеног терета територијалне алокације, што никако не значи (*према нашем мишљењу*) да је реч о апстрактној (и помало метафизичкој категорији, како то може звучати на први поглед), већ се тиме најбоље истиче њена универзалност која егзистира као константа у усвојеној идеолошкој матрици.

Познати теоретичар монетарног права *Томас Котујер* (*Thomas Cottier*) у том смислу сматра да би уградња концепта заједничких интереса у постојеће правне принципе (овде мислимо на *lex monetae cudenate*) монетарног права кроз *ius cogens* норме допринела још потпунијој заштити друштвених вредности које се концептом штите већ готово два века, и да евентуално признавање и позиционирање монетарне стабилности, поред осталих традиционалних вредности установљених Вестфалским системом, не ствара конкурентски (Satragno, 2022: 49–81), већ, додали бисмо, *комплементарни однос и солидарни систем заштите*. Такође, савремени концепт државне суверености, па самим тим и монетарног суверенитета (као историјски посматрано његовог најстаријег интегралног дела), иманентан је схватању о монетарној једнакости држава и обавези сваке државе да се уздржи од интервенција (било које врсте) на територији монетарне јурисдикције друге суверене државе. Наравно, овакво традиционално поимање имплементације монетарног суверенитета је раније могло бити уздрмано само током ратних сукоба и периода политичких и друштвених револуција (када би, примера ради, у првом случају, земља окупатор на окупираној територији уводила своју валуту, а постојећу истискивала из званичног монетарног промета), док се у савременим околностима то дешава приликом приступања монетарним унијама и у условима технолошке револуције која мења уврежена схватања о структури монетарних прерогатива (Dimitrijević, 2020: 127–144). Комплементарност наспрам конфликту и усамљеним унилатералним акцијама је на терену правног регламентирања сложених економских појава током периода криза увек добродошла, јер је истовремено одраз правничке интелигенције и свести о надмоћи солидарног наспрам индивидуалног „монетарног мешетарења“. Делује да је концепт заједничких интереса човечанства

далеко више од идеолошког виђења начина за решавање проблема и одржавање услова за опстанак човечанства, и да је заправо непресушни извор инспирације, прихватања изазова које свакако „ново” време доноси са собом, и међудржавне и међуљудске интеракције која се потврђује закључивањем правних споразума различите врсте.

На евентуалном путу превођења овог концепта у правни принцип, *Котијер (Cottier)* наводи да је важно правити дистинкцију између правних правила и принципа, јер су правила конкретна и примењују се у за то тачно и унапред предвиђеном контексту, док су принципи општијег карактера и сврха им је да пруже смернице и одреде правац евентуалног уређења друштвено-економских односа и одговорног понашања адресата правних норми (*Ibid*). Идеја о трансформисању концепта заједничких интереса човечанства у универзално прихваћен правни принцип (наглашавамо универзално, јер би у случају неприхватања од макар једне државе на терену монетарног права и права централне банке, то водило монетарној конкуренцији која неретко има више трошкова, тј. штете него користи) се оправдава озбиљним (светски) распрострањеним проблемима који не смеју чекати и захтевају хитне реакције субјеката јавног права (а ту између осталог потпада и централна банка као врховна монетарна институција), где се управо кроз садржину принципа концентаришу и плански воде сви нормативни потенцијали различитих јурисдикција на једном месту и усмеравају ка решавању и контроли конкретног монетарног проблема (*Satragno, 2022: 84–87*). Принцип захтева анализу узрока (поготово на домаћем терену, јер код монетарне нестабилности и финансијских криза узрок је увек локалан пре него се не пренесе на земље економске и спољнотрговинске партнере и оне у блиском географском окружењу), не би ли се тако предупредиле будуће сличне ситуације. Значајно је што се овим принципом истовремено подупиру све мере које предузимају национални државни органи на решавању проблема и домаће законодавство, али се на тај начин ствара и брана против „штетног” националистички обојеног (популистичког) отпора који нема правно и економско оправдање – говоримо о сфери монетарне политике и централног банкарства, што значи да националне интересе поставља *vis-à-vis* колективним потребама. Такође, *Сатрањо (Satragno)* наглашава да примена концепта подстиче реформу домаћег законодавства и усвајање нових прописа, што на терену права Европске централне банке (ЕЦБ), због своје динамичности и хетерогености, има посебни значај, као и да такав приступ доприноси равноправности свих држава и јавноправних колективитета који су га прихватили, без обзира на разлике у степену привредне развијености, па самим тим и степену политичког и економског утицаја земаља, што



је веома битно за успостављање правила фер тржишне и монетарне утакмице (*Ibid*).

Посебно је значајно указати да сам принцип, без обзира на високу идеолошку вредност, није „недодирљив“, што значи да подлеже судској контроли законитости. Поменуто процесу примене монетарних норми у кризним околностима даје кредибилитет, јер присуство судских и арбитражних инстанци јача демократски легитимитет, а систем санкција који би се применио у случају непоштовања принципа подржава логику генералне превенције и понашања *bona fides* (Herreira, 2022: 243–247). Занимљиво је да у свом радикалном облику овај концепт доста наликује једној контроверзној идеји савременог монетарног права која се огледа у тзв. „демократизацији монетарне политике“, којом се упозорава на појаву мултиполаризованих монетарних система и инсистира на буквалној имплементацији начела „новац је наш (енг. money is our)“, што се може реализовати кроз модел успостављања контроле над девизним трансакцијама, национализацијом комерцијалних банака (у контексту делегитимизације аутономног издавања кредита и успостављања строгих контрола и преузимања контроле над радом централне банке у смислу рехабилитације начела независности у раду (јер реално централне банке никада нису биле у потпуности независне у раду од извршне власти и све више наликују квазивладиним агенцијама), јер се на тај начин може обезбедити да издавање новца постане изистински јавно добро (*Ibid*). У коначном позиционирању појма монетарне стабилности јасно се указује да држава више нема монополску позицију на терену националне монетарне политике (независно од чињенице да ли је или није чланица монетарне уније) и да са аспекта међународног права мора признавати одређене монетарне прерогативе другим државама.

За коначну реализацију монетарне стабилности у пракси је битан однос међународног и националног правног поретка према њој, јер у глобализованим економским односима равнотежа (тј. количник) достигнутих резултата (ефеката стабилности) међународног монетарног поретка и стања националног монетарног система одређује њен стварни домашај у пракси (Satragno, 2022: 179–180). Ова двојака димензија монетарне стабилности се појављује јер је на националном нивоу физиономија монетарне стабилности једноставна (поклапа са основним задатком и базичним економским циљем централне банке који проистиче из *lex monetae*), док је на међународном нивоу физиономија монетарне стабилности сложена и као таква синоним за неометано функционисање више елемената коју укључују капитална кретања, монетарне резерве и питања спољне ликвидности. Ипак, овако јасне дистинкције између



димензија манифестације монетарне стабилности на различитим нивоима управљања се наглашавају само у теорији, док у пракси једна димензија условљава другу, где све више долази до њихове *суштинске конверзије* у процесу остваривања у пракси.

## 5. Закључна разматрања

Процес квалитативне еволуције монетарног права је у савременим економским и привредним околностима, између осталог, резултирао у његову трансформацију из дисциплине која припада домену уже правноекономске науке у дисциплину која све више води рачуна о социјалним потребама и проблемима свакодневног човека. Наглашавање хуманог приступа у регулисању монетарних односа у кризним периодима подразумева да се при обликовању сваког програма, мере или инструмента централне банке као врховног субјекта монетарног права мора укључити и компонента која мери утицај тог програма на животни стандард људи, односно квалитет живота монетарних корисника који може бити уздрман у периодима криза. Ако поред монетарног права као самосталне научне дисциплине постоје и субјективна монетарна права грађана на сигурну и стабилну домаћу валуту, централна банка им као носилац монетарног суверенитета мора помоћи у околностима када су та права привремено пољуљана и истовремено радити на томе да поврати нарушени кредибилитет монетарног система. Пракса показује да је то могуће постићи искоришћавањем потенцијала меког монетарног законодавства, које се боље прилагођава поремећајима у привреди и више води рачуна о благостању појединца. Допринос субјектата монетарног права се, у имплементацији поменутог приступа и успешности у паметном нормативном креирању нових монетарних решења, међусобно може мање или више разликовати у зависности од достигнутог степена развијености монетарне свести.

Процес еволуције монетарног права у ванредним околностима, а посебно његових кључних института и категорија, имплементације монетарног суверенитета, садржајности принципа *lex monetae*, можда, најбоље илуструје садашња структура монетарног права Европске уније које се такође развило из националног монетарног права држава чланица, а где уочавамо врло интензивну дезинтеграцију посебних монетарноправних дисциплина (Право ЕЦБ и Право ЕМУ) и „примат“ секундарног монетарног законодавства над примарним. Та дезинтеграција, посматрано са данашње тачке гледишта, у извесном смислу делује прилично изненађујуће, јер је монетарно право ЕУ релативно млада грана права, технички посматрано,

када је реч о зрелости диспозиција садржаних у постојећим правним нормама. Сетимо се и да је Европска централна банка потврду свог институционалног статуса добила релативно касно, тек са усвајањем Лисабонског споразума (2009), што говори у прилог чињеници да се ради о временски кратком периоду за специјализацију правничког знања које она креира. Ипак, неспорна еволуција њене надлежности имала је грандиозан и непредвидив квалитативни и квантитативни пут, при чему је долазило до све веће низводне специјализације садржине монетарноправних норми, које су од општих, којима се дефинишу основне аксиолошке детерминанте савременог монетарног права као правне дисциплине кроз улогу новца у правном поретку, прешле на специфично регулисање конкретних монетарних односа који настају и развијају се са свим својим примарним и секундарним правним последицама изван поља примене и деловања општих монетарних норми.

### Литература и извори

Amttenbrink, F., Herrmann, C., Repasi, R. (2020). *The EU Law of Economic and Monetary Union*. Oxford: Oxford University Press.

Arestis, F., Sawyer, M. (2022). *Economic Policy for Sustainability and Resilience*. New York: Palgrave Macmillan.

Bellanger, F. (2022). *Les Grand Principes du Droit Administratif*. Genève & Zurich: Schulthess éditions romandes.

Bummer, C. (2021). *Soft Law and the Global Financial System: Rule Making in the 21st Century*. Cambridge: Cambridge University Press.

Cottier, T. (ed). (2021). *The Prospects of Common Concerns of Humankind in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

Dimitrijević, M. (2018). *Institucije međunarodnog monetarnog prava*. Niš: Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Nišu.

Dimitrijević, M. (2020). Monetary Sovereignty in Conditions of Technological Revolution. in: *About the IT Revolution and its Impact on State, Constitutionalism and Public Law* (ed. by M. Belov). Oxford, UK: Hart Publishing, an imprint of Bloomsbury Publishing. 127–144.

ECB, (2020). Decision (EU) 2020/440 of The European Central Bank of 24 March 2020 on a Temporary Pandemic Emergency Purchase Programme.

Gold, J. (1979). *Legal and Institutional Aspects of the International Monetary System - Selected Essays, Vol. I*. Washington: Columbia Press.

Goldmann, M. (2012). We Need to Cut Off the Head of the King: Past, Present, and Future Approaches to International Soft Law. *Leiden Journal of International Law* 25. 335–368.

Golubović, S., Dimitrijević, M. (2020). *Vodič kroz monetarno pravo EU*. Niš: Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Nišu.

Golubović, S., Dimitrijević, M. (2022). *Poslovne i bankarske finansije za pravnike*. Niš: Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Nišu.

Herrera, R. (2022). *Money: From the Power of Finance to the Sovereignty of the Peoples*. New York: Palgrave Macmillan.

Khan, A. (2018). *Legal Protection: Liability and Immunity Arrangements of Central Banks and Financial Supervisors*. IMF Working Paper 18/176. Washington: International Monetary Fund.

Krulj, V. (1979). *Monetarno pravo*. Seminar za pravno ekonomske nauke: Pravni fakultet Novi Sad.

Lastra, M. R. (2015). *International Monetary and Financial Law*. Oxford: Oxford University Press.

Lenaerts, K. (2019). The Court of Justice and the Economic and Monetary Union: A Constitutional Perspective. in: *Building Bridges: Central Banking Law in an Interconnected World*. ECB Legal Conference Frankfurt am Maine.

Meischner, P. (1981). *Monetarno pravo*. Zagreb: Narodne novine.

Satragno, L. (2022). *Monetary Stability as a Common Concern in International Law*. Leiden & Boston: Brill Nijhoff.

Zamorra, S. (1989). Sir Joseph Gold and the Development of International Monetary Law. *The International Lawyer*. 23(4). 1009–1026.

Zimmermann, C. D. (2013). *A Contemporary Concept of Monetary Sovereignty*. Oxford: Oxford University Press.ces

**Marko Dimitrijević, LL.D.,**  
Associate Professor,  
Faculty of Law, University of Niš,  
Republic of Serbia

## **AXIOLOGY OF MONETARY LAW IN EXTRAORDINARY CIRCUMSTANCES: AN EXAMPLE OF EMERGENCY LAW**

### **Summary**

*The process of qualitative evolution of monetary law in modern economic and business circumstances has resulted, among other things, in its transformation from a discipline that belongs to the domain of legal and economic science to a discipline that increasingly takes into account the social needs and problems of ordinary people. The emphasis on a humane approach in the regulation of monetary relations in periods of crisis implies the duty of the central bank (as the supreme subject of monetary law) to include a component that measures the impact of the specific central bank program, measure or instrument on people's living standard, i.e. the quality of life of monetary users that can be shaken in times of crisis. If, in addition to monetary law as an independent scientific discipline, there are subjective monetary rights of citizens to a safe and stable domestic currency, the central bank (as the bearer of monetary sovereignty) must help them in the circumstances when these rights are temporarily shaken and concurrently work to restore the credibility of the monetary system.*

*Practice has shown that it is possible to achieve these goals by exploiting the potential of soft monetary legislation which is more adaptable to the disruptions in the economy and takes more care of the well-being of the individual. The contribution of the subjects of monetary law in the implementation of this approach and success in the smart normative creation of new monetary solutions can differ more or less depending on the level of development of monetary awareness.*

**Keywords:** *monetary law, monetary jurisdiction, lex monetae, emergency law, extraordinary circumstances.*

**Др Наташа Стојановић,\***  
редовни професор  
Правни факултет, Универзитет у Нишу

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАД  
10.5937/zrpfm1-39870

UDK: 340.134:[502.211:592/599

Раd примљен: 30.08.2022.  
Раd прихваћен: 04.10.2022.

## **ПРАВНИ ТРЕТМАН КУЋНИХ ЉУБИМАЦА И ЖИВОТИЊА КОЈЕ ПОМАЖУ ОСОБАМА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА\*\***

**Апстракт:** Током катастрофалних поплава које су задесиле Републику Србију маја 2014. године, страдао је велики број животиња. Закон о ванредним ситуацијама из 2009. године, који је тада био у примени, и поред нормирања солидног правног механизма који је требало да заштити животиње, показало се да готово не функционише у пракси. Као најочљивије проблеме у примени овог законског текста мајске поплаве избачиле су на површину: одсуство активности надлежних министарстава у правцу припреме и организације одговарајућих курсева и семинара, као и публикавања брошура о поступању власника или удружења за заштиту животиња за случај елементарних непогода; недовољно ангажовање субјеката који су на основу закона били дужни да заштите животиње током поплава; непостојање регионалних спасилачких тимова, при Сектору за ванредне ситуације, посебно обучених за спасавање животиња у време елементарних непогода; непостојање стручно-оперативних тимова за евакуацију животиња у оквиру штабова за ванредне ситуације; непостојање специјализованих јединица цивилне заштите за спасавање животиња; нерегулисање посебне процедуре спасавања животиња са угрожених подручја у плановима заштите и спасавања у ванредним ситуацијама; одбијање спасилачких екипа да у исто време спасавају кућне љубимце и њихове власнике, као и непостојање прихватилишта у којима би заједно боравили кућни љубимци и њихови власници током елементарне непогоде. Ништа бољу примену у време мајских поплава нису имали ни прописи који се директно тичу заштите животиња, попут Закона о ветеринарству

\* natasa@prafak.ni.ac.rs

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

*и Закона о добробити животиња Републике Србије. Примера ради, због необележавања или непрописног обележавања и регистрације власничких паса и мачака, велики број ових животиња власници нису могли да пронађу у поплавленим подручјима. У међувремену, 2018. године донет је Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама. Предмет наше пажње јесу, у првом реду, решења овог законског текста, са циљем да се утврди да ли је, и у којој мери, законодавац у Републици Србији учинио напор да уочи наведене проблеме и показао добру вољу да их правно уреди.*

**Кључне речи:** *кућни љубимци, животиње које помажу особама са инвалидитетом, ванредне ситуације, Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама Републике Србије.*

## 1. Уводне напомене

Човек је, прилагођавајући себи и својим потребама природу, припитомио и одомаћио одређени број дивљих животиња. Поједине врсте одомаћених животиња човек првенствено држи ради дружења – кућни љубимци,<sup>1</sup> док друге врсте одомаћених животиња користи као помоћ у пољопривредним радовима, приликом спасавања или трагања за несталим лицима, у одбрани или чувању лица и/или имовине – радне животиње.<sup>2</sup> Посебну подгрупу у оквиру ове групе животиња чине животиње које се користе у терапеутске сврхе или као помоћ и подршка особама са инвалидитетом.<sup>3</sup> Америчка Федерална агенција за управљање ванредним ситуацијама (Federal Emergency Management Agency, FEMA) за животиње које помажу лицима са инвалидитетом употребљава израз „service animals” (FEMA, 2009: 9). Зато ћемо за те животиње, да би их одвојили од службених животиња, према Закону о добробити животиња Републике Србије,<sup>4</sup> користити израз „животиње које помажу особама са инвалидитетом”.

---

1 Видети: чл. 5, ст. 1, тач. 26 Закона о добробити животиња. *Службени гласник РС*. Бр. 41. 2009.

2 Видети: чл. 5, ст. 1, тач. 45 Закона о добробити животиња Републике Србије.

3 У пракси, за помоћ особама са инвалидитетом најчешће се користе пси. О врстама паса помагача, и за које послове они могу бити обучени да раде, детаљније видети код: Bremhorst, Mongillo, Howell, Marinelli, 2018: 2.

4 Под изразом „службена животиња”, чл. 5, ст. 1, тач. 48 Закона о добробити животиња Републике Србије подразумева ону животињу коју у свом раду користе поједини државни органи (на пример, полиција или војска).

У разорним поплавама које су Републику Србију задесиле маја 2014. године, поред људских жртава<sup>5</sup> и огромне материјалне штете,<sup>6</sup> страдао је и велики број животиња. Према нема података о броју утопљених животиња, званична а поражавајућа статистика каже да су тимови људи специјално обучени за ту делатност уклонили и у кафилерије упутили 288.328 кг угинулих животиња и 133.729 кг хране животињског порекла.<sup>7</sup>

У време мајских поплава, када је реч о заштити и спасавању животиња, у примени су била одговарајућа решења Закона о ванредним ситуацијама,<sup>8</sup> Закона о ветеринарству<sup>9</sup> и Закона о добробити животиња Републике Србије.

У међувремену, 2018. године, донет је Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама,<sup>10</sup> којим је „заменењен” Закон о ванредним ситуацијама Републике Србије. Закон о ветеринарству после мајских поплава није мењан и допуњаван, а Закон о добробити животиња Републике Србије до сада није уопште новелиран.

Будући да природне катастрофе, али и друге несреће, нису нека ретка појава, и да временом добијају на интензитету и квантитету,<sup>11</sup> јер су „последича заоштравања супротности између друштва и природе” (Јазих, 2017: 132), овај рад има за циљ да утврди да ли се, и ако јесте, у којој мери побољшао правни механизам за заштиту и спасавање животиња у ванредним ситуацијама од мајских поплава до данас.

---

5 Према званичним подацима, током мајских поплава страдала је педесет и једна особа, а од тог броја утопило се двадесет и троје људи. Видети: Влада Републике Србије, 2014а: 18.

6 Економска штета проузрокована мајским поплавама процењена је на 1,7 милијарди евра. Видети: Рејџић, 2021: 42.

7 Видети: Влада Републике Србије, 2014: 73.

8 Закон о ванредним ситуацијама. *Службени гласник РС*. Бр. 111. 2009, 92. 2011 и 93. 2012.

9 Закон о ветеринарству. *Службени гласник РС*. Бр. 91. 2005, 30. 2010, 93. 2012 и 17. 2019 – други закон.

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

11 Тако се у периоду од 1900. до 1940. године, на сваких десет година дешавало по 100 природних катастрофа. У периоду од 1960. до 1970. године било је 650 катастрофалних елементарних непогода, а у деценији од 1980. до 1990. године – 2.000, да би у периоду од 1990. до 2000. године тај број нарастао на 2.800. Подаци преузети из: Националне стратегије заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, *Службени гласник РС*. Бр. 86. 2011, 21.



## **2. Правни механизми за заштиту и спасавање животиња током мајских поплава и њихова делотворност у пракси**

Како је већ речено, у време катастрофалних мајских поплава које су задесиле Републику Србију маја 2014. године, у примени је био Закон о ванредним ситуацијама, који је само један члан директно посветио заштити и спасавању животиња током елементарних непогода и других несрећа.<sup>12</sup>

Наиме, поменути законски текст недвосмислено приоритет у заштити и спасавању животиња дао је благовременим припремама привредних друштава и других организација који се баве узгојем стоке и производњом намирница животињског порекла. У истој равни са тим јесте и оспособљавање власника стоке да, путем превентивних мера, заштити животиње. Када се већ елементарна непогода догоди, Закон о ванредним ситуацијама налаже активну улогу у заштити и спасавању животиња, у првом реду: ветеринарских организација и служби, потом привредних друштава који се баве узгојем стоке, складиштењем намирница животињског порекла и онима који послују у оквиру кланичне индустрије, као и пољопривредним произвођачима. Према слову Закона о ванредним ситуацијама, на штабу за ванредне ситуације је да на елементарним непогодама захваћеном подручју организује евакуацију и збрињавање сточног фонда.

Како је већ раније примећено (Stojanović, 2014: 213–214), солидан правни механизам, садржан у овом законском тексту, за заштиту и спасавање животиња током елементарних непогода није био примењен у потребној мери и на задовољавајући начин, јер да јесте, сасвим сигурно не би било оволико утопљених животиња. Исто тако, непрецизност и неодређеност наведених законских решења отворили су простор за више правно-практичних дилема, попут: „Како треба да се реализују припреме датих привредних друштава и организација за случај елементарних непогода? Ко то треба да оспособи власнике стоке за предузимање превентивних мера за заштиту животиња, и које су то мере којима се могу предупредити штетне последице елементарних непогода?” (Stojanović, 2014: 205).

Закон о добробити животиња, такође, изван простор даје заштиту и спасавање животиња током елементарних непогода. Наиме, овај законски текст предвиђа дужност власника прихватилишта за напуштене животиње да мора да има план збрињавања животиња за случај затварања

---

12 Видети: чл. 94 Закона о ванредним ситуацијама Републике Србије.



прихватилишта или услед елементарних непогода.<sup>13</sup> Ради поређења, иста врста задужења прописана је и за власнике зоолошког врта, мини зоолошког врта, прихватилишта или одгајалишта за дивље животиње.<sup>14</sup> С обзиром на то да елементарним непогодама могу бити захваћене одгајивачнице, пансиони за кућне љубимце и продавнице животиња, несхватљиво је да наведени субјекти, према Закону о добробити животиња, немају дужност припреме плана збрињавања животиња током елементарних непогода, иако животиње у тим објектима бораве краће или дуже време.<sup>15</sup> Неразумљива је, такође, намера српског законодавца да неизвршавање те дужности санкционише одговарајућим казнама када је у питању власник зоолошког врта, мини зоолошког врта, прихватилишта или одгајалишта за дивље животиње, а не санкционише за исту ствар власника прихватилишта за напуштене животиње.<sup>16</sup>

Иако Закон о добробити животиња Републике Србије значајан простор посвећује добробити кућних љубимаца и напуштених животиња,<sup>17</sup> он у својим одредбама не спомиње питање могућности израде планова збрињавања кућних љубимаца од стране самих власника, који би били у примени за време елементарних непогода,<sup>18</sup> затим, не нормира надлежност за организацију евакуације регистрованих кућних љубимаца, као и напуштених животиња у катастрофама, укључујући и саму процедуру њиховог спасавања, нити уређује ситуацију када власник једног или више кућних љубимаца не жели да их остави, а мора да буде евакуисан, полазећи од приоритета у спасилачким активностима током елементарних непогода.<sup>19</sup>

Закон о ветеринарству Републике Србије изванредно даје поступању са животињама током елементарних непогода. У првом реду, има се у виду одредба у овом законском тексту која омогућава надлежном министарству да субјектима у ветеринарској делатности нареди предузимање ванредних ветеринарско-санитарних мера, са циљем спречавања ширења одређене

---

13 Видети: чл. 65, ст. 1, тач. 5 Закона о добробити животиња Републике Србије.

14 Видети: чл. 71, ст. 1, тач. 9 Закона о добробити животиња Републике Србије.

15 Видети: чл. 59 и чл. 61 Закона о добробити животиња Републике Србије.

16 Видети: чл. 82, ст. 1, тач. 80, чл. 84, ст. 1 и чл. 85, ст. 1 Закона о добробити животиња Републике Србије.

17 Видети: чл. 53–70 Закона о добробити животиња Републике Србије.

18 У стручној литератури се поодавно заговара ова идеја. Видети: Scott Nolen, 2005.

19 Видети: чл. 5, ст. 2 Закона о ванредним ситуацијама и чл. 3 Закона о смањењу ризика од катастрофа и упрвљању ванредним ситуацијама Републике Србије.

заразне болести на територији Републике Србије.<sup>20</sup> Такође, и Влада Републике Србије има право, по слову закона, а на предлог надлежног министарства, да нареди: мобилизацију ветеринара и грађана који би реализовали прописане мере здравствене заштите; мобилизацију опреме, лекова и превозних средстава, укључујући и привремено коришћење одређеног земљишта и зграда са истим циљем; употребу земљишта и зграда у сврху нешкодљивог уклањања лешева угинулих животиња, и производа животињског порекла, хране за животиње и другог зараженог материјала, као и да одреди посебне задатке за све који обављају ветеринарску делатност или друге субјекте, са циљем спровођења предвиђених мера заштите животиња.<sup>21</sup>

Овако успостављени правни механизми за заштиту и спасавање животиња током елементарних непогода, који имају извориште у три законска текста, показало се да у време мајских поплава не функционишу баш најбоље и да има много покотина у њима. Међу уоченим проблемима приликом спасавања животиња из поплавлених подручја током мајских поплава, посебно се издвајају: субјекти који су према Закону о ванредним ситуацијама требало да имају кључну улогу у заштити и спасавању животиња, били су у сенци и скоро невидљиви. Затим, био је очигледан и селективан приступ спасилачких екипа приликом спасавања власника кућних љубимаца – неки су дозвољавали да се ове животиње евакуишу са својим власницима, а неки не, због чега је забележено више случајева да су власници кућних љубимаца одбијали да се евакуишу без њих (Stojković, 2014). Такође, власницима кућних љубимаца било је забрањено да заједно бораве у прихватним центрима. И на крају, али не мање битно, на улицама поплавлених насељених места био је приметан значајан број необележених паса и мачака, а код оних који су били обележени, подаци су били тешко читљиви или непотпуни у великом броју случајева (опширније: Stojanović, 2014: 208–211).

### **3. Шта је променио Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама у погледу заштите и спасавања животиња у време ванредних ситуација?**

Ступањем на снагу Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, престао је да важи Закон о ванредним ситуацијама Републике Србије, те самим тим и пропис садржан у чл. 94, који се непосредно тицао заштите и спасавања животиња у ванредним ситуацијама.

20 Видети: чл. 65 Закона о ветеринарству Републике Србије.

21 Видети: чл. 67 Закона о ветеринарству Републике Србије.

Нови законски текст одредбе о заштити и спасавању животиња током елементарних непогода и других катастрофа нема, па самим тим и не регулише проблеме уочене у време мајских поплава. Штавише, српски нормотворац сам израз „животиње” врло оскудно користи (спомиње се код мера цивилне заштите – евакуације и асанације терена), па се стиче утисак да он заштиту и спасавање животиња током ванредних ситуација није ни имао у виду. Готово у стопу, по истом кључу, Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама прате и подзаконски прописи донети ради спровођења у живот овог законског текста.<sup>22</sup> Једино Уредба о саставу, начину и организацији рада штабова за ванредне ситуације, у делу који се тиче оперативне фазе рада ових тела, спомиње заштиту и спасавање животиња током катастрофа.<sup>23</sup> Невоља је што ни Закон о добробити животиња, а ни Закон о ветеринарству нису у међувремену мењани и допуњавани, тако да је питање правног третмана животиња у ванредним ситуацијама остало нерегулисано.

Дакле, болне и многобројне слике великог броја утопљених кућних љубимаца и других животиња током мајских поплава нису утицале на побољшање правног механизма њихове заштите и спасавања током елементарних непогода и других катастрофа, већ напротив, такав утисак барем ми имамо, на његово погоршање. Очигледно је да лекције из мајских поплава нису научене како треба и да нас, за случај нових елементарних непогода и других катастрофа, чека иста или можда гора ситуација када је о спасавању животиња из угрожених подручја реч.

Иако званични подаци о броју кућних љубимаца не одговарају реалном стању,<sup>24</sup> а података о броју животиња које помажу особама са инвалидитетом готово и да нема, у стручној литератури „барата се бројком” да у Републици Србији свака друга породица брине о кућним љубимцима (Radović, 2021). То потврђује чињеницу да ове животиње нису код нас маргинална појава на коју не би требало обраћати пажњу, посебно у ванредним ситуацијама.

---

22 У том правцу видети: Уредбу о садржају и начину израде плана смањења ризика од катастрофа. *Службени гласник РС*. Бр. 21. 2020; Уредбу о саставу, начину и организацији рада штабова за ванредне ситуације. *Службени гласник РС*. Бр. 27. 2020; Уредбу о садржају, начину израде и обавезама субјеката у вези са израдом процене ризика од катастрофа и планова заштите и спасавања. *Службени гласник РС*. Бр. 102. 2020.

23 Видети: чл. 10, ст. 1 Уредбе о саставу, начину и организацији рада штабова за ванредне ситуације Републике Србије.

24 Према доступним подацима, на територији Републике Србије чиповано је 1,5 милиона паса и 30.000 мачака. У којој мери ти подаци приказују право стање ствари на терену, дискутабилно је, будући да, барем на основу анкетања произвођача хране за животиње, мачака има најмање десет пута више. Више о томе видети код: Radović, 2021.

Узимајући за полазну основу начело приоритета, нормирано чл. 3 Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, које, поред осталог, подразумева да „заштита и спасавање људских живота има приоритет у односу на све друге заштитне и спасилачке активности”, намеће се закључак да интереси појединаца који брину о кућним љубимцима или имају животиње које им помажу због инвалидитета нису уважени, а још мање искуства других држава у сличним ситуацијама. Ако пођемо од тога да је анкета спроведена на територији САД после разорног урагана Катрина показала да је 44% људи који су одлучили да се не евакуишу такву одлуку донело због свог (или својих) кућних љубимаца (Animal Legal Defense Fund), више је него јасно да заштита и спасавање животиња у ванредним ситуацијама није само питање добробити животиња, већ и питање од националне безбедности (Abrams, 2006). Отуда, потпуно је неприхватљиво да, рецимо, у плановима смањења ризика од катастрофа, и у плановима заштите и спасавања, нормираним Законом о смањењу ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама,<sup>25</sup> нема ни помена о животињама. Такође, неприхватљиво је и да овај законски текст не спомиње планове за евакуацију животиња, као и да не укаже на потребу постојања заваничног приручника о поступању са животињама током ванредних ситуација.<sup>26</sup>

#### **4. Амерички прописи о заштити и спасавању кућних љубимаца и животиња које помажу особама са инвалидитетом у ванредним ситуацијама као путоказ српском законодавцу у нормирању ове проблематике**

Српском законодавцу у нормирању заштите и спасавања кућних љубимаца и животиња које помажу особама са инвалидитетом током елементарних непогода или других катастрофа, за узор је могао послужити амерички Закон о стандардима евакуације и транспорта кућних љубимаца из 2006. године.<sup>27</sup>

---

25 Видети: чл. 16 и чл. 17 Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама Републике Србије.

26 На порталу о љубимцима: [njuska.com](http://njuska.com) сви који брину о кућним љубимцима или животињама које помажу особама са инвалидитетом могу да се упознају са смерницама о евакуацији животиња.

27 Pets Evacuation and Transportation Standards Act of 2006 – PETSА, *Public Law 109–308*. Преузето 24. 6. 2022. <http://www.congress.gov/bill/109th-congress/house-bill/3858>.

Наиме, САД, поучене катастрофалним последицама урагана Катрина<sup>28</sup> који је у августу 2005. године малтене разорио обалу Мексичког залива и проузроковао угинуће или губитак станишта више од 600.000 животиња (Shays, 2005: 1), кренуле су другим путем, у правцу „преобликовања политике савезне владе у вези са евакуацијом и збрињавањем кућних љубимаца током великих катастрофа и других ванредних ситуација” (Mike, Mike, Lee, 2010: 134).

Како би се у будућности спречило да се власници кућних љубимаца непотребно приморавају да бирају између сопствене безбедности и безбедности својих кућних љубимаца, као у случају урагана Катрина (Shays, 2005: 1), прво је Бела кућа у свом Извештају „Федерални одговор на ураган Катрина: научене лекције”,<sup>29</sup> у одговарајућем делу, под називом „Препоруке” („Recommendations”), препоручио Министарству за унутрашњу безбедност САД (Department of Homeland Security, DHS) да од држава и јединица локалне самоуправе захтева развијање и примену планова за хитну евакуацију, који укључују и евакуацију кућних љубимаца, као услова *sine qua non* за добијање федералних новчаних средстава.<sup>30</sup> Потом је амерички Конгрес усвојио Закон о стандардима евакуације и транспорта кућних љубимаца,<sup>31</sup> који, правно-технички гледано, представља, у одговарајућем делу, измену и допуну Стафорд закона о помоћи у случају катастрофа и хитној помоћи.<sup>32</sup>

<sup>33</sup>

Тим законским текстом омогућено је да руководицац FEMЕ има право да од држава чланица САД или јединица локалне самоуправе захтева да стандарди за државне и локалне оперативне планове за ванредне ситуације узимају у обзир потребе појединаца са кућним љубимцима или

---

<sup>28</sup> О природним катастрофама и проблемима са којима се америчко друштво сусретало приликом спасавања кућних љубимаца и животиња које помажу особама са инвалидитетом пре ургана Катрина, видети детаљно код: Mike, Mike, Lee, 2010: 137–139.

<sup>29</sup> The White House, 2005.

<sup>30</sup> Видети: Препоруку бр. 42 Федералног одговора на ураган Катрина: научене лекције.

<sup>31</sup> Како се из назива Закона може видети, он се односи само на кућне љубимце и животиње које помажу особама са инвалидитетом. Његова примена, дакле, није била могућа у случају урагана Флоренс, 2018. године, који је погодио државу Каролину, када су, поред осталог, 9 милиона свиња биле жртве ове природне катастрофе (Animal Legal Defense Fund).

<sup>32</sup> The Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act – Stafford Act, *Public Law 93–288*. Преузето 12. 6. 2022. <http://www.fema.gov/disaster/stafford-act>.

<sup>33</sup> Овај законски текст је, заправо, измењена и допуњена верзија Закона о помоћи за случај елементарне непогоде из 1974. године (The Disaster Relief Act of 1974).

животињама које им помажу због инвалидитета, пре, за време или после велике катастрофе или ванредне ситуације.<sup>34</sup> Такође, Закон о кућним љубимцима овлашћује директора FEME да проучава и развија планове који узимају у обзир потребе појединаца – власника кућних љубимаца или особа са инвалидитетом којима животиње помажу, пре, током или после велике катастрофе или ванредне ситуације.<sup>35</sup> Исто тако, руководиоца FEME овлашћен је да, на основу одобрених програма или пројеката, државама или јединицама локалне самоуправе обезбеђује финансијску подршку, са циљем боље припремљености за ванредне ситуације, укључујући ту и изградњу, изнајмљивање или реновирање објеката, или набавку потребног материјала за склоништа у којима ће се смештати појединци са својим кућним љубимцима или животињама које им помажу због инвалидитета.<sup>36</sup>

Амерички Закон о кућним љубимцима, осим наведеног, овлашћује савезне агенције да у време великих катастрофа обезбеде спасавање, негу и смештај, као и задовољење основних потреба, како власника кућних љубимаца или корисника животиња које им помажу због инвалидитета, тако и самих животиња на јавним или приватним земљиштима или водама.<sup>37 38</sup>

Треба имати у виду да америчком Закону о стандардима евакуације и транспорта кућних љубимаца „помажу” у примени Закон о реформи управљања у ванредним ситуацијама након Катрине из 2006. године<sup>39</sup> и Национални оквир одговора из 2008. године.<sup>40</sup>

Закон о реформи управљања у ванредним ситуацијама након Катрине прописује да је свака савезна агенција са одговорностима према Националном плану одговора<sup>41</sup> дужна да развија оперативне планове подршке овом политичком документу, који пак морају обухватити и сегмент поступпања са кућним љубимцима током масовних евакуација.<sup>42</sup> Као и Закон о кућним љубимцима, и овај законски текст садржи одредбу којом се федералне агенције овлашћују да обезбеде спасавање, смештај,

---

34 Видети: Pets Evacuation and Transportation Standards Act of 2006, § 2.

35 Видети: Pets Evacuation and Transportation Standards Act of 2006, § 3 (1).

36 Видети: Pets Evacuation and Transportation Standards Act of 2006, § 3 (2).

37 Видети: Pets Evacuation and Transportation Standards Act of 2006, § 4.

38 О предностима и недостацима решења садржаних у Закону о кућним љубимцима, детаљно видети код: Mike, Mike, Lee, 2010: 151–159.

39 Post-Katrina Emergency Management Reform Act (PKEMRA). *Public Law 109–295*. Преузето 2. 7. 2022. <https://www.congress.gov/bill/109th-congress/senate-bill/3721>.

40 Homeland Security, 2008.

41 Homeland Security, 2004.

42 Post-Katrina Emergency Management Reform Act, § 653 (a) (4), (b) (4) (A) (iv).

негу и задовољење основних потреба, како власника кућних љубимаца или особа са инвалидитетом којима животиње помажу, тако и самих животиња.<sup>43</sup> Осим тога, овај Закон, исто као и Закон о кућним љубимцима, захтева од руководиоца FEME да приликом одобравања стандарда за државне и локалне оперативне планове припремљености за ванредне ситуације провери да ли су њима узете у обзир потребе власника кућних љубимаца или особа са инвалидитетом којима животиње помажу, као и самих животиња.<sup>44</sup>

Национални оквир одговора, као политички документ, обухвата водеће принципе за припрему и обезбеђење координисаног поступања свих субјеката за одговор на велике катастрофе или ванредне ситуације у САД.

Како би се обезбедио јединствен третман жртава природних катастрофа или других несрећа у финансијској подршци, FEMA је развила политику помоћи у финансирању под називом „Прихватљиви трошкови у вези са евакуацијом и смештајем кућних љубимаца”.<sup>45</sup> Овај документ садржи смернице о трошковима који се могу или не могу надокнадити државама поводом проглашених ванредних ситуација (American Veterinary Medical Association).

## **5. Како је Закон о смањењу ризика и управљању ванредним ситуацијама могао регулисати заштиту и спасавање кућних љубимаца и животиња које помажу особама са инвалидитетом у ванредним ситуацијама?**

Важећи Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама Републике Србије, осим одредбе да су грађани дужни „да се оспособљавају за заштиту и спасавање, и да предузимају мере за личну и узајамну заштиту”,<sup>46</sup> која би се подједнако односила и на власнике кућних љубимаца или особе са инвалидитетом којима животиње помажу, не спомиње друге субјекте који би били директно одговорни за заштиту и спасавање животиња током ванредних ситуација. Чињеница је да овај законски текст, као и раније важећи Закон о ванредним ситуацијама, омогућава формирање, при штабовима за ванредне ситуације, стручно-

---

43 Post-Katrina Emergency Management Reform Act, § 689 (b) (2) (D).

44 Post-Katrina Emergency Management Reform Act, § 536.

45 FEMA, 2007.

46 Видети: чл. 36, ст. 5 Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама Републике Србије.



оперативних тимова<sup>47</sup> који би могли бити основани и за евакуацију животиња. Чињеница је и то да би Министарство унутрашњих послова Републике Србије могло, у склопу формирања специјализованих јединица цивилне заштите, основати и специјализоване јединице цивилне заштите за спасавање животиња.<sup>48</sup> Оно што је извесно, и врло реално, јесте укључивање Animal Rescue Serbia<sup>49</sup> у спасавање животиња током ванредних ситуација, субјекта који и у нормалним околностима обавља исте послове са великим успехом. Уколико се његови чланови ангажују у акцијама заштите и спасавања животиња, овом удружењу би, попут Црвеног крста Србије, Горске службе спасавања и Ватрогасног савеза Србије, требало доделити исти статус – статус припадника цивилне заштите.<sup>50</sup>

Питања начина евакуације кућних љубимаца и животиња које помажу особама са инвалидитетом са угрожених подручја и њиховог смештаја, такође, нису уређена Законом о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Законом о ветеринарству и Законом о добробити животиња Републике Србије. Српски законодавац, без много правног лутања, може у нормирању ових питања узети за узор амерички Закон о стандардима евакуације и транспорта кућних љубимаца, који, како је већ речено, предвиђа истовремену евакуацију појединаца са својим

---

47 Видети: чл. 33, ст. 3 Закона о ванредним ситуацијама и чл. 43, ст. 1, тач. 13 Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама Републике Србије.

48 На основу чл. 102, ст. 2 Закона о ванредним ситуацијама и чл. 25, ст. 2, тач. 10 Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама Републике Србије.

49 Animal Rescue Serbia – ARS (Служба за спасавање животиња) јесте специјализована и непрофитна организација за заштиту животиња у Србији која је формално основана у Београду 2015. године, а практично почела са радом почетком 2016. године. У односу на друге организације и удружења у Србији којима је у фокусу пажње брига о напуштеним, изгубљеним или повређеним животињама, ARS има уже поље деловања и бави се искључиво спасавањем животиња које се налазе у ситуацијама опасним по живот. Главни повод за оснивање ове организације биле су разорне поплаве у Србије 2014. године, када је страдао велики број животиња. Тим људи који су прошли стручну обуку, и тиме стекли потребна знања и вештине, уз одговарајућу, савремену опрему, у довољној мери је оспособљен да спасава животиње из набујалих вода, залеђених језера, из шахтова, цевовода, са кровова кућа или високог дрвећа. За сада, активисти ARS-а делују на подручју Београда, Ниша, Новог Сада и Вршца. Осим спасавања животиња из по живот критичних ситуација, ова организација има за циљ и едукацију младих људи, посебно школске деце, о свету животиња и потреби да их боље разумеју и брину о њима.

50 Видети: чл. 33 Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама Републике Србије.



кућним љубимцима или животињама које им помажу због инвалидитета, и смештај у прихватним центрима прилагођеним, како потребама власника животиња, тако и потребама самих животиња. Као и у америчком праву, и у домаћем праву треба инсистирати на томе да лица која користе животиње због инвалидитета никако не могу бити у прихватним центрима изоловане од других људи, нити третиране неповољније у односу на друга лица. Само изузетно, ако животиња која помаже особама са инвалидитетом представља директну претњу другим људима у прихватном центру или се њено понашање не може контролисати, онда таква животиња мора да буде измештена из прихватног центра (FEMA, 2009: 10). Оваквих прихватних центара, колико је нама познато, у Републици Србији нема. Додуше, наша држава је у оскудици и са прихватилиштима за напуштене животиње, па не чуди што ни после катастрофалних мајских поплава није учињен напор да се овако комбиновани прихватни центри изграде у зонама непосредног ризика.<sup>51</sup> Као могуће решење овог проблема, ми видимо и смештај власника кућних љубимаца или особа којима због инвалидитета животиње помажу у прихватне центре који већ постоје, уз истовремено адаптирање површина јавне намене у њиховој близини потребама кућних љубимаца или животиња које помажу особама са инвалидитетом, а о којима би сами власници, или њима блиска лица, бринули.

## 6. Закључна разматрања

Катастрофалне поплаве које су у мају 2014. године задесиле Републику Србију проузроковале су утопљење великог броја животиња. Закон о ванредним ситуацијама који је тада био у примени, и поред солидног правног механизма, није успео да спречи девастацију животињског света.

Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, у погледу нормирања заштите и спасавања животиња у ванредним ситуацијама, чини корак назад, јер ову проблематику уопште и не разматра. Нажалост, у таквим решењима оскудевају и Закон о ветеринарству и Закон о добробити животиња Републике Србије.

Више је него јасно да српски законодавац из разорних мајских поплава није научио лекције које би у будућим ванредним ситуацијама могле спасити животе не само кућних љубимаца и животиња које помажу особама са инвалидитетом, већ и њихових власника, с обзиром на нарочиту везу која постоји међу њима. Да је било добре воље, српски нормотворац је питање заштите и спасавања кућних љубимаца и животиња које помажу

---

51 Видети: чл. 23 Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама Републике Србије.

особама са инвалидитетом могао уредити Законом о о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, што је било правно логично, или у форми посебног закона, или мењајући и допуњавајући Закон о добробити животиња и Закон о ветеринарству. Ово утолико пре што је Република Србија потписала и ратификовала Конвенцију о правима особа са инвалидитетом,<sup>52</sup> којом се обавезала да ће предузети све потребне мере у циљу заштите и сигурности особа са инвалидитетом, поред осталог и током елементарних непогода, а познато је да одређени број тих лица, као помоћ у свакодневним активностима, користи животиње, најчешће псе.<sup>53</sup>

Оно што се неопходно законом мора уредити, а тиче се подједнако како кућних љубимаца и животиња које помажу особама са инвалидитетом, тако и њихових власника, јесте: укључивање заштите и спасавања животиња током катастрофа у све планове заштите и спасавања, и припремање посебних планова за истовремену евакуацију кућних љубимаца или животиња које помажу особама са инвалидитетом и њихових власника. Квалитетнији приступ решавању проблема заштите и спасавања животиња у ванредним ситуацијама подразумева и: публикавање приручника од стране надлежних министарстава о заштити и спасавању животиња у ванредним ситуацијама за власнике животиња и све друге субјекте који о животињама брину; признање Друштву за спасавање животиња – Animal Rescue Serbia статуса припадника цивилне заштите и оснивање прихватних центара за кућне љубимце или животиње које помажу особама са инвалидитетом и њихове власнике у зонама непосредног ризика, или уз постојеће прихватне центре, адаптирање површина за јавне намене, смештају кућних љубимаца или животиња које помажу особама са инвалидитетом, а о којима би сами власници, или њима блиска лица бринули.

### Литература и извори

Abrams, J. (2006). *House Bill Requires Disaster Plans for Pets*. Преузето 18. 6. 2022. <http://www.hmpgloballearningnetwork.com/site/emsworld/news/10411116/house-bill-requires-disaster-plans-pets>.

Animal Legal Defense Fund (ALDF). *The PETS Act: Companion Animals Affected by Natural Disasters*. Преузето 26. 5. 2022. <https://aldf.org/article/the-pets-act-companion-animals-affected-by-natural-disasters>.

---

<sup>52</sup> Закон о потврђивању Конвенције о правима особа са инвалидитетом, *Службени гласник РС – Међународни уговори*. Бр. 42/2009.

<sup>53</sup> Видети: чл. 1 Конвенције о правима особа са инвалидитетом.

American Veterinary Medical Association (AVMA). *PETS Act (FAQ)*. Преузето 22. 5. 2022. [http://www.avma.org/disaster/petsact\\_faq.asp](http://www.avma.org/disaster/petsact_faq.asp).

Bremhorst, A. Mongillo, P. Howell, T. Marinelli, L. (2018). Spotlight on Assistance Dogs – Legislation, Welfare and Research, *Animals*, 8, 129, <https://www.mdpi.com/journal/animals>, 8. 6. 2022.

Влада Републике Србије. (2014). *Извештај о елементарној непогоди – поплави која је задесила Републику Србију и мерама које су предузете ради спасавања становништва и одбране угрожених места од поплаве*. Преузето 12. 5. 2022. <https://otvoreniparlament.rs/akt>.

Влада Републике Србије. (2014а). *Поплаве у Србију*. Преузето 14. 6. 2022. <http://www.obnova.gov.rs>.

Јазић, А. (2017). Утицај ванредних ситуација на појединца и његово окружење. *БЕЗБЕДНОСТ*. Бр. 3. 119–141.

Mike, M., Mike, R., Lee, C. (2011). Katrina's Animal Legacy: The Pets Act. *Journal of Animal Law & Ethics*, Vol. 4:1. 133–160. Преузето 14. 5. 2022. [https://digitalcommons.law.umaryland.edu/home\\_sec\\_fac\\_pubs/17/](https://digitalcommons.law.umaryland.edu/home_sec_fac_pubs/17/).

Pejić, Z. (2021). *Katastrofalni događaji na teritoriji Republike Srbije*. Преузето 14. 7. 2022. <https://uos.rs/wp-content/uploads/2021/02/KATASTROFALNE-SHETE-NA-TERITORIJI-REPUBLIKE-SRBIJE>.

Radović, Z. (2021). *Industrija koja raste velikom brzinom: Ljubitelji životinja u Srbiji godišnje potroše 200 miliona evra*. Преузето 12. 6. 2022. <https://www.google.com/amp/s/www.euronews.rs/biznis/privreda/5799/industrija-koja-raste-velikom-brzinom-ljubitelji-zivotinja-u-srbiji-godisnje-potrose-200-miliona-evra/amp>.

Stanojković, M. V. (2014). Svedoci drame pasa. *ZOV*. Бр. 779. Преузето 18. 6. 2022. <https://zov.rs>.

Stojanović, N. (2014). Pravna zaštita životinja tokom elementarnih nepogoda. U Petrović-Mrvić, N, Todić, D. i Mladen, D. (ur.). *Elementarne nepogode i vanredne situacije*. Beograd: Intermex, Institut za uporedno pravo, Kriminalističko-policijska akademija. 200–214.

Strahinja. (2015). *Evakuacija ljubimaca i životinja u vanrednim situacijama*. Преузето 8. 6. 2022. <https://njuska.com/evakuacija-ljubimaca-i-zivotinja-u-vanrednim-situacijama/>.

Shays, Ch. (2005). Introduction, *Animal Welfare: Its Place in Legislation*. 12 *Animal L.* 1. 1–5.

The White House. (2005). *The Federal Response to Hurricane Katrina: Lessons Learned*. Преузето 30. 6. 2022. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/reports/katrina-lessons-learned/>

Scott Nolen, R. (2005). Katrina's other victims. *Journal of the American Veterinary Medical Association*. Преузето 30. 6. 2022. <https://www.avma.org/javmanews/2005-10-15/katrinas-other-victims-oktober-15-2005>.

FEMA (2007). *Eligible Costs Related to Pet Evacuations and Sheltering*. Преузето 18. 7. 2022. [http://www.fema.gov/goverment/grant/pa/9523\\_19.shtm](http://www.fema.gov/goverment/grant/pa/9523_19.shtm).

FEMA (2009). *Emergency Planning for Household Pets and Service Animals – Providing Rescue, Care, Shelter, and Essential Needs*. Преузето 12. 7. 2022. <https://fema.gov/pdf>.

Homeland Security. (2004). *National Response Plan (NRP)*. Преузето 30. 6. 2022. <https://www.dhs.gov>.

Homeland Security. (2008). *National Response Framework (NRF)*. Преузето 30. 6. 2022. <https://www.fema.gov>.

#### Правни извори

Закон о ванредним ситуацијама. *Службени гласник РС*. Бр. 111. 2009, 92. 2011 и 93. 2012.

Закон о ветеринарству. *Службени гласник РС*. Бр. 91. 2005, 30. 2010, 93. 2012 и 17. 2019 – други закон.

Закон о добробити животиња. *Службени гласник РС*. Бр. 41. 2009.

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

Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, *Службени гласник РС*. Бр. 86. 2011.

Pets Evacuation and Transportation Standards Act of 2006 – PETSА, *Public Law 109–308*. Преузето 24. 6. 2022. <http://www.congress.gov/bill/109th-congress/house-bill/3858>.

Post-Katrina Emergency Management Reform Act (ПКЕМРА). *Public Law 109–295*. Преузето 2. 7. 2022. <https://www.congress.gov/bill/109th-congress/senate-bill/3721>.

The Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act – Stafford Act, *Public Law 93–288*. Преузето 12. 6. 2022. <http://www.fema.gov/disaster/stafford-act>.

Уредба о садржају и начину израде плана смањења ризика од катастрофа. *Службени гласник РС*. Бр. 21. 2020.

Уредба о садржају, начину израде и обавезама субјеката у вези са израдом процене ризика од катастрофа и планова заштите и спасавања. *Службени гласник РС*. Бр. 102. 2020.

Уредба о саставу, начину и организацији рада штабова за ванредне ситуације. *Службени гласник РС*. Бр. 27. 2020.

*Nataša Stojanović, LL.D.,  
Full Professor,  
Faculty of Law, University of Niš,  
Republic of Serbia*

## **LEGAL TREATMENT OF PETS AND SERVICE ANIMALS IN EMERGENCY SITUATIONS**

### **Summary**

*During the catastrophic floods that struck the Republic of Serbia in May 2014, a large number of animals suffered and perished in the floods. The 2009 Emergency Situations Act, which was in force at the time, envisaged a solid legal mechanism for the protection of animals in such situations, which evidently did not function in practice. The most notable issues in the application of this legislative act that surfaced during the May 2014 floods are: the absence of any activities by the competent ministries aimed at preparing and organizing appropriate training courses and seminars; failure to publish any brochures concerning the conduct of animal owners or activities of associations involved in the protection of animals in the event of natural disasters; inadequate engagement of entities which were legally obliged to protect animals during the floods; non-existence of regional rescue teams within the Emergency Sector, specially trained to rescue animals at the time of natural disasters; non-existence of expert-operative teams for the evacuation of animals within the emergency headquarters; non-existence of resident civil protection units specialized in the rescue of animals; non-regulation of special animal rescue procedures from endangered areas in the emergency situation protection and rescue plans; refusal of rescue crews to save both pets and their owners; and the non-existence of shelters where both pets and their owners would stay during a natural disaster.*

*The application of other legislative acts regulating the subject matter of animal protection and welfare, such as the Veterinary Medicine Act and the Animal Welfare Act of the Republic of Serbia, seems to have been equally ineffective during the May 2014 floods. For instance, a large number of owned dogs and cats could not have been found in the flooded areas because they were not registered, ID-marked or properly tagged. In the meantime, the Disaster Risk Reduction and Emergency Management Act was adopted in 2018. In this paper, the author primarily focuses on the legal solutions envisaged in this legislative act, in order to establish whether and to what extent the Serbian legislator has made an effort to address the aforementioned problems and demonstrated good will to legally regulate this subject matter.*

**Keywords:** *pets, service animals, emergency situations, Disaster Risk Reduction and Emergency Management Act of the Republic of Serbia.*

**Др Александар Мојашевић,\***  
Редовни професор,  
Правни факултет, Универзитет у Нишу  
**Стефан Стефановић,\***  
Докторанд,  
Правни факултет, Универзитет у Нишу

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД  
10.5937/zrpfm1-40002

UDK: 342.76/.77(497.11)

Рад примљен: 06.09.2022.  
Рад прихваћен: 17.10.2022.

## **ПОЛИТИКА ВАКЦИНАЦИЈЕ ПРОТИВ КОВИДА 19 У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ: ПРАВНО-ОРГАНИЗАЦИОНИ АСПЕКТ\*\***

**Апстракт:** Предмет анализе у овом раду јесу актуелна политика вакцинације против ковида 19 у Републици Србији, релевантни правни акти у вези са пандемијом и вакцинацијом, као и организациона структура и надлежност органа за конципирање и спровођење ове политике. Основни циљ рада је критички преиспитати правни оквир и организацију надлежних органа у вези с пандемијом и вакцинацијом. Теза од које полазимо и коју желимо да испитамо јесте да недостајци политике вакцинације у Републици Србији, између осталог, леже у лошој организационој структури органа надлежних за конципирање и спровођење дате политике и у недоследном поштовању важећих прописа. Осим тога, сагледане су и политике вакцинације у другим одабраним земљама, Хрватској и Немачкој, ради стицања додатног увида у предности и недостатке политике вакцинације у Србији. На основу анализе релевантног правног оквира, постојећих истраживања и компаративних налаза, општа препорука креаторима политике вакцинације у Србији јесте да је нужно стриктније и доследније спровођење важећих прописа у области заштите здравља и ослањање на научно засноване чињенице.

**Кључне речи:** политика вакцинације у Србији, ковид 19, организација, правни акти, Хрватска, Немачка.

---

\* mojasevic@prafak.ni.ac.rs

\* sstefanovic1991@gmail.com

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

\*\* Рад је под истим називом представљен на Међународном научном скупу „Деловање институција система у ванредним ситуацијама – искуства и изазови”, одржаном на Правном факултету Универзитета у Нишу, 20. априла 2022.

## 1. Увод

Догађај са почетка друге деценије 21. века ставио је човечанство пред највећи безбедносни изазов још од Другог светског рата. Када су из Народне Републике Кине почетком фебруара 2020. године почеле да пристижу вести о ширењу до тада непознатог вируса, мало је било оних који су веровали да ће у годинама које долазе цео свет бити талац „невидљивог непријатеља”. Избијање пандемије заразне болести COVID-19 (срп. ковид 19)<sup>1</sup>, проузроковане вирусом SARS-CoV-2, из темеља је променило животе свих људи. Као непосредни одговор на кризну ситуацију, државе широм света уводиле су мере превенције од ширења заразне болести, попут наметања обавезе ношења заштитних маски у затвореном простору, редуковања физичких контаката, и рада, односно студирања на даљину. Ментално здравље људи, као медијски недовољно заступљен аспект општег здравља на почетку кризе, након увођења мера затварања и ограничавања кретања људи (енгл. *lockdown*), све више је бивало у фокусу јавности.

Прогнозе о темпу развоја вакцине, као решењу новонастале кризе, нису биле оптимистичне. Иницијалне процене кретале су се од годину и по до две године. Међутим, напоран рад научника и лекара широм света већ крајем 2020. године резултовао је вакцином против заразне болести COVID-19. У Србију су први континенти вакцина пристигли децембра 2020. године. Вредна похвале је политика здравствених власти Србије које су од самог почетка водиле политику обезбеђивања диверзификованог портфеља вакцина различитих произвођача, те је грађанима дата могућност избора између вакцина четири произвођача: Pfizer-BioNTech (америчко-немачка вакцина), Sputnik V (руска вакцина), Sinopharm (кинеска вакцина) и AstraZeneca (британска вакцина). Почетна еуфорија грађана, изазвана релативно брзим развојем вакцине, а оличена у великом одзиву на вакцинацију, указивала је на могуће правце даљег развоја пандемије у Србији, односно на њено постепено стављање под контролу. Но, како је број вакцинисаних с временом почео да стагнира, нужно се наметнуло питање разлога све већег неповерења грађана у вакцину. Један од разлога подозривог односа грађана према вакцинацији јесте мањак поверења у институције система, односно здравствене власти. Резултати истраживања спроведеног у Великој Британији показали су да је неповерење грађана у здравствене власти директно повезано са изгледима да приме вакцину против заразне болести COVID-19 (Jennings, Stoker, Bunting, Valgarðsson, Gaskell, Devine, McKay, Mills, 2021: 5).

---

1 COVID-19 или ковид 19 је скраћеница за коронавирусну болест 2019. У наставку користимо обе скраћенице.



Корене неповерења грађана Србије у здравствене власти треба тражити, између осталог, у лошој организационој структури органа надлежних за креирање и спровођење политике вакцинације, тачније речено, у одступању од правних прописа јасно дефинисане организационе структуре. Овај рад управо има за циљ да у светлу опште конфузије грађана створене свакодневним медијским пласирањем опречних информација о процесу вакцинације, демистификује позадину доношења одлука о мерама превенције, укључујући и вакцинацију, и на правно утемељен начин, анализом позитивних правних прописа, обради структуру и ингеренције органа надлежних за одлучивање у време пандемије заразне болести COVID-19.

## **2. Преглед правних прописа релевантних за пандемију заразне болести ковид 19**

Избијање пандемије заразне болести ковид 19 ставило је пред велике изазове у првом реду лекаре и медицинско особље у здравственим установама. Међутим, сваку кризу ваља сагледати и из правног угла, те питање правног-организационог аспекта управљања процесом вакцинације у Србији указује на неопходност темељне анализе постојеће правне регулативе. Највећа криза јавног здравља на територији Републике Србије још од епидемије великих богиња (лат. *Variola vera*) из 1972. године<sup>2</sup> ставила је надлежне држане органе, у првом реду здравствене власти, пред изазов пружања одговора на безбедносну претњу.

У анализи правно-организационог аспекта управљања пандемијом заразне болести ковид 19, и процеса вакцинације, треба кренути од правног акта најјаче правне снаге. Наиме, Устав Републике Србије (у даљем тексту: Устав) у чл. 200, ст. 1 је прописао „да када јавна опасност угрожава опстатнак државе или грађана, Народна скупштина проглашава ванредно стање”.<sup>3</sup> У околностима опште панике која се након регистровања првог случаја заразе у Србији<sup>4</sup> почела ширити великом брзином, а имајући у виду велике непознанице у погледу карактеристика новонасталог вируса, брзине ширења и начина његовог преношења, надлежни органи имали су прилично сужен маневарски простор за деловање, те је позивање на поменућу одредбу Устава било неизбежно. Сходно томе, председник Републике Србије, председник Народне скупштине Републике Србије

---

2 BBC News на српском. *Variola vera: Šta smo naučili od velike epidemije*. Преузето 29. 8. 2022. <https://www.bbc.com/serbian/lat/balkan-51875842>

3 Чл. 200, ст. 1 Устава Републике Србије, *Сл. гласник РС*, 98/2006 и 115/2001.

4 COVID-19. *Здравствено упозорење*. Преузето 29. 8. 2022. <https://covid19.rs/>

и председник Владе Републике Србије донели су Одлуку о проглашењу ванредног стања на територији Републике Србије, која је ступила на снагу 15. марта 2020. године.<sup>5</sup> Након непуна два месеца, Народна скупштина Републике Србије на Другој седници током ванредног стања, одржаној 6. маја 2020. године, донела је Одлуку о укидању ванредног стања.<sup>6</sup>

Системски закон који на свеобухватан начин уређује материју заразних болести јесте Закон о заштити становништва од заразних болести (у даљем тексту: ЗЗСЗБ).<sup>7</sup> У чл. 1 ЗЗСЗБ-а прописано је да се њиме уређују „заштита становништва од заразних болести и посебна здравствена питања, одређују се заразне болести које угрожавају здравље становништва Републике Србије и чије спречавање и сузбијање је од општег интереса за Републику Србију, спровођење епидемиолошког надзора и мера, начин њиховог спровођења и обезбеђивање средстава за њихово спровођење, вршење надзора над извршавањем закона, као и друга питања од значаја за заштиту становништва од заразних болести”. Из цитиране одредбе произилази да ЗЗСЗБ има широк опсег примене када је реч о управљању пандемијом заразне болести.

Правни акт, који је изазвао пуно контроверзи у јавности, јесте Наредба о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије (у даљем тексту: Наредба),<sup>8</sup> коју је донео министар унутрашњих послова, уз сагласност министра здравља. Овим актом уведен је тзв. „полицијски час”, као најстрожа мера лишавања слободе кретања грађана у околностима ванредног стања. Иако је овај акт имао утемељење у заштити јавног здравља, с правне тачке гледишта, упадљиво је да се њиме одступа од Уставом зајемченог права на слободу кретања. Како је одредбом чл. 200, ст. 6 Устава прописано да „кад Народна скупштина није у могућности да се састане, мере којима се одступа од људских и мањинских права може прописати Влада, уредбом, уз супотпис председника Републике”, нејасно је на темељу ког прописа је министар унутрашњих послова донео Наредбу. С тим у вези, вредно помена је издвојено мишљење судије Уставног суда Републике Србије др Тамаша Корхеца (Tamas Korhecz) у Одлуци Уставног суда Републике Србије: „С друге стране, из одговора Владе и надлежног министарства произилази да је Влада била у прилици да заседа, и да разматра мере министарства у време доношења управног прописа, из чега

5 Одлука о проглашењу ванредног стања, *Сл. гласник РС*, 29/2020.

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

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

8 Наредба о забрани и ограничењу кретања лица на територији Републике Србије, *Сл. гласник РС*, 34/2020, 39/2020, 40/2020, 46/2020 и 50/2020.

*произилази да није било посебних разлога, да због спречености Владе само министарство пропише мере одступања и да их прилагођава епидемиолошкој ситуацији*".<sup>9</sup> Не улазећи у детаљнију елаборацију импликација доношења Наредбе на уставноправни поредак Републике Србије, задржаћемо се на констатацији да заобилажење Уставом дефинисане процедуре за прописивање мера одступања од зајемчених људских и мањинских права буди сумњу у компетентност надлежних органа за ефикасно управљање кризном ситуацијом.

Мере за сузбијање заразне болести ковид 19, као и услови, начин спровођења, извршиоци и средства за спровођење мера, прописани су Уредбом о мерама за спречавање и сузбијање заразне болести COVID-19 (у даљем тексту: Уредба I).<sup>10</sup> Овај правни акт садржи појмове који су у последње две године ушли у свакодневну употребу у Србији, попут изолације, карантина, PCR теста, ношења заштитних маски, вакцина. У погледу уласка на територију Републике Србије особа вакцинисаних ван територије Републике Србије, у чл. 4б, ст. 1 прописано је „да лице које поседује потврду о потпуној вакцинацији против болести COVID-19 коју је издао надлежни орган или установа државе са којом Република Србија има закључен споразум о прихватању сертификата о вакцинацији против заразне болести COVID-19 или постоји фактички реципроцитет о прихватању сертификата о вакцинацији против заразне болести COVID-19 може ући у Републику Србију без негативног RT-PCR теста на присуство вируса SARS-CoV-2 или антиген FIA RAPID теста”.

Када је реч о прописима који регулишу питање подстицања вакцинације, донета је Уредба о подстицајним мерама за имунизацију и спречавање и сузбијање заразних болести COVID-19 (у даљем тексту: Уредба II).<sup>11</sup> Тако је чл. 2 овог акта прописано да свим „држављанима Републике Србије старијим од 16 година који су, закључно са 31. мајем 2021. године, примили на територији Републике Србије најмање једну дозу вакцине против заразне болести COVID-19, чију је безбедност, ефикасност и квалитет потврдила Агенција за лекове и медицинска средства Србије и издала дозволу за употребу лека, односно који су исказали интересовање за имунизацију преко портала еУправа закључно са 31. мајем 2021. године и најмање једну дозу те вакцине примили закључно са 7. јуном 2021. године, припада право на исплату новчаног износа од 3.000,00 динара на име доприноса у превенцији ширења заразне

9 Одлука Уставног суда РС бр. ИОУ-45/2020.

10 Уредба о мерама за спречавање и сузбијање заразне болести COVID-19, Сл. гласник РС, 33/2022, 48/2022, 53/2022 и 69/2022.

11 Уредба о подстицајним мерама за спречавање и сузбијање заразне болести COVID-19. Сл. гласник РС, 33/2022, 48/2022, 53/2022 и 69/2022.

болести, односно спречавања и сузбијања заразне болести". У чл. 5, ст. 2 Уредбе II прописано је да „Министарство финансија исплаћује кориснику права додатну новчану помоћ преносом средстава са посебног наменског рачуна који је отворен за ту намену код Управе за трезор на текући, односно посебни наменски рачун корисника права”, док је у чл. 6, ст. 2 прописано „да ће Министарство финансија отворити посебан наменски рачун за уплату додатне новчане помоћи код банке „Банка Поштанска штедионица” а.д. Београд кориснику права – примаоцу пензије, који нема текући рачун за уплату”. Вредно похвале је настојање надлежних органа да применом новчаних подстицаја, као инструментом из корпуса бихевиористичке науке, повећају одзив на вакцинацију.

У систему здравствене заштите становништа у Србији изузетно важну улогу има Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут” (у даљем тексту: Батут). Реч је о телу у чију надлежност, између осталог, спада: праћење, процена и анализа здравственог стања и здравствене писмености становништва, стања и квалитета животне средине и утицаја фактора животне средине на здравље, праћење и проучавање здравствених проблема и ризика по здравље становништва, узрока, појава и ширења заразних болести од социјално-медицинског значаја и предлагање мера за њихово унапређење.<sup>12</sup> Делатност овог тела дефинисана је Стратегијом јавног здравља у Републици Србији 2018–2026. године,<sup>13</sup> Законом о јавном здрављу,<sup>14</sup> Законом о здравственој заштити,<sup>15</sup> Законом о здравственом осигурању,<sup>16</sup> Одлуком о Плану развоја здравствене заштите Републике Србије<sup>17</sup> и усвојеним стратегијама за унапређивање здравственог стања појединих категорија становништва или стратегијама за превенцију појединих болести и стања. Батут, као реномирана институција са вишедецинијским искуством и ауторитет у области превентивне медицине, прати епидемиолошку ситуацију и на основу тенденција кретања броја заражених, а нарочито узимајући у обзир факторе као што су старосна групација и придружене болести, издаје препоруке о спровођењу вакцинације.

12 Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут”. *Делатност Института*. Преузето 31. 8. 2022. [https://www.batut.org.rs/index.php?category\\_id=20](https://www.batut.org.rs/index.php?category_id=20)

13 Стратегија јавног здравља у Републици Србији 2018–2026. године, *Сл. гласник РС*, 8/2018.

14 Закон о јавном здрављу, *Сл. гласник РС*, 15/2016.

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

16 Закон о здравственом осигурању, *Сл. гласник РС*, 25/2019.

17 Одлука о Плану развоја здравствене заштите Републике Србије, *Сл. гласник РС*, 88/2010.

Преглед правних прописа релевантних за пандемију заразне болести COVID-19 завршавамо правним актом који је, према нашем суду, изазвао (и даље изазива) највише контроверзи како у стручној, тако и у општој јавности. Реч је о Одлуци о образовању Кризног штаба за сузбијање заразне болести COVID-19 (у даљем тексту: Одлука),<sup>18</sup> коју је донела Влада Републике Србије. У састав овог тела улазе представници Владе Републике Србије, представници здравствених органа и професори медицинских факултета. Делокруг надлежности Кризног штаба за сузбијање заразне болести (у даљем тексту: Кризни штаб) прописан је чл. 2 овог правног акта: „*Задатак Кризног штаба је да прати стање, усмерава и усклађује поступање и активности свих надлежних органа, организација и служби, као и свих других субјеката у контроли уношења и спречавања ширења заразне болести COVID-19, даје предлоге и препоруке мера и активности у контроли уношења и спречавања ширења заразне болести COVID-19, прати стање, усмерава и усклађује поступање кризних штабова јединица локалне самоуправе у контроли уношења и спречавања ширења заразне болести COVID-19, предлаже Влади и надлежним органима, организацијама, службама и другим субјектима предузимање мера из њихових надлежности, као и друге послове у контроли уношења и спречавања ширења и заштити становништва од заразне болести COVID-19*”.

Иако у ингеренције медицинског дела Кризног штаба не спада доношење и спровођење епидемиолошких мера у борби против COVID-19, већ искључиво предлагање Влади Републике Србије адекватних мера<sup>19</sup> заснованих на праћењу епидемиолошке ситуације, поставља се питање разлога формирања овог тела, имајући у виду да је чл. 11, ст. 1 ЗЗСЗБ-а прописано „*да се ради утврђивања стручних ставова о очувању и унапређењу здравља, спречавању и сузбијању заразних болести, лечењу и здравственој нези као и о унапређењу и развоју организације здравствене службе која се бави превенцијом, сузбијањем, лечењем заразних болести и подршком оболелих засноване на доказима и међународним препорукама, оснива Републичка стручна комисија за заштиту становништва од заразних болести (у даљем тексту: Комисија)*”. Одредбом чл. 11, ст. 3 ЗЗСЗБ-а прописано је „*да Комисија разматра актуелну епидемиолошку ситуацију заразних болести у Републици Србији на основу извештаја Завода, успешност реализованих програма на територији Републике Србије и даје закључке и препоруке за унапређење заштите становништва од заразних болести*”.

---

18 Одлука о образовању Кризног штаба за сузбијање заразне болести COVID-19, *Сл. гласник РС*, 132/2020.

19 С тим у вези, важно је знати да коначну одлуку о предлогу који се прослеђује Влади Републике Србије Кризни штаб доноси у целини.

Дакле, из цитираних законских одредби јасно произлази да је Комисија, као тело формирано на основу системског закона, *једина надлежна да формулише и даје препоруке за спровођење епидемиолошких мера!* Међутим, састав Комисије, као и њене активности током пандемије заразне болести COVID-19 остали су непознати јавности. Због чега је дошло до стварања паралелних структура тела за управљање пандемијом заразне болести питање је које заокупља пажњу стручне јавности од избијања пандемије заразне болести COVID-19.<sup>20</sup> Не претендујући да пружимо одговор на ово питање, у наставку ћемо настојати да ближе објаснимо начин формирања и надлежности Кризног штаба.

### 3. Кризни штаб

#### 3.1. Формирање и надлежности Кризног штаба

Кризни штаб, као тело надлежно за праћење епидемиолошке ситуације и формулисање препорука и мера за ублажавање исте, формирала је 13. марта 2020. године Влада Републике Србије Закључком о образовању Кризног штаба за сузбијање заразне болести COVID-19 (у даљем тексту: Закључак). Овим актом утврђен је задатак Кризног штаба и његов састав. У документу објављеном на веб презентацији Владе<sup>21</sup> под насловом „Правни основ за доношење Закључка о образовању Кризног штаба за сузбијање заразне болести COVID-19” наводи се да је правни основ за доношење Закључка садржан у чл. 3 и чл. 43 Закона о Влади (у даљем тексту: ЗОВ). У чл. 33, ст. 2 прописано је „да Влада може да образује повремена радна тела ради разматрања појединих питања из своје надлежности и давања предлога, мишљења и стручних образложења”.<sup>22</sup> Овлашћење за доношење закључака садржано је у чл. 43, ст. 3 ЗОВ-а, према којем „кад не доноси друге акте, Влада доноси закључке”. У анализи поступка доношења поменутог акта издвајамо две контроверзе. Најпре, чињеница да Закључак није објављен како на званичној веб презентацији Владе Републике Србије, тако ни у Службеном гласнику Републике Србије, основано буди сумњу у легалитет и мотиве доношења овог правног акта. Друга, можда и важнија контроверза, везана је за чињеницу да је ЗЗСЗБ јасно дефинисао Комисију као тело у

20 Radio Slobodna Evropa. *Srbija sa dva paralelna stručna tela za suzbijanje pandemije*. Преузето 30. 8. 2022. <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-sa-dva-paralelna-stru%C4%8Dna-tela-za-suzbijanje-pandemije/30757505.html>

21 На веб презентацији Владе нема датума под којим је наведени документ објављен.

22 Чл. 33, ст. 2 Закона о Влади, *Сл. гласник РС*, 55/2005, 71/2005 испр., 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 – одлука УС, 72/2012, 7/2014 – одлука УС, 72/2012, 7/2014 – одлука УС, 44/2014 и 30/2018 – др. закон.



чије ингеренције спада праћење актуелне епидемиолошке ситуације и предлагање адекватних мера за унапређење заштите становништва од заразних болести, те се основано поставља питање разлога формирања Кризног штаба.

Одредбом чл. 6, ст. 1 ЗЗСЗБ-а прописано је „да у случају опасности од заразне болести која у већој мери може угрозити становништво Републике Србије, Влада може такву болест прогласити заразном болешћу чије је спречавање и сузбијање од интереса за Републику Србију и одредити одговарајуће мере, услове, начин спровођења, извршиоце и средства за спровођење”. Позивање на одредбу ЗОВ-а која прописује могућност формирања повремених радних тела, као и чл. 22, ст. 1 Пословника Владе који прописује „да Влада може да образује повремено радно тело (савет, радну групу, експертску групу итд.) да би разматрало поједина питања из њене надлежности и давало предлоге, мишљења и стручна образложења”<sup>23</sup> не може бити правни основ за формирање Кризног штаба. Ово из разлога што ЗЗСЗБ, као системски закон, јасно дефинише Комисију као тело надлежно за праћење епидемиолошке ситуације и предлагање мера, те је стварање Закључком *ad hoc* радног тела, какав је Кризни штаб, у очигледној колизији са принципом хијерархије правних аката. Устав РС у чл. 195, ст. 1 прописује „да сви подзаконски општи акти Републике Србије, општи акти организација којима су поверена јавна овлашћења, политичких странака, синдиката и удружења грађана и колективни уговори морају бити сагласни закону”. Имајући у виду постојање системског закона којим је прописана Комисија као једини орган надлежан за управљање епидемијом заразних болести, остаје отворено питање због чега је Закључком, као актом ниже правне снаге од закона, формирано још једно тело са истим ингеренцијама које има Комисија.

Чл. 7, ст. 1 Правилника о имунизацији и начину заштите лековима (у даљем тексту: Правилник) прописано је „да се ванредна имунизација спроводи у случају појаве епидемије заразне болести или опасности од епидемије заразне болести од већег епидемиолошког значаја, на основу акта министра надлежног за послове здравља, који у складу са законом припрема Завод за јавно здравље основан за територију Републике Србије (у даљем тексту: Завод), уз сагласност Републичке стручне комисије за заразне болести, у складу са препорукама Светске здравствене организације”.<sup>24</sup> Имајући у виду да је Правилником предвиђена сагласност Комисије на акт министра о спровођењу ванредне имунизације (вакцинације), нејасно је на темељу

---

<sup>23</sup> Чл. 22, ст. 1 Пословника Владе, *Сл. гласник РС*, 61/2006 – пречишћен текст, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 27/2011, 30/2013, 76/2014 и 8/2019 – др. уредба.

<sup>24</sup> Чл. 7, ст. 1 Правилника о имунизацији и начину заштите лековима, *Сл. гласник РС*, 82/2017.

ког прописа је Кризни штаб овлашћен да доноси препоруке по питању организовања и спровођења вакцинације.

### **3.2. Критике на рад Кризног штаба**

Када је реч о критикама на рад Кризног штаба које се односе на предлагање епидемиолошких мера против заразне болести COVID-19, треба истаћи да је предложене мере, по правилу, пратила контроверза оличена у неслагању медицинског (стручног) дела Кризног штаба и дела сачињеног од лаика (политичара). Медицински део Кризног штаба неретко је наилазио на неразумевање његовог политичког дела, који је, највероватније вођен интересом максимизације гласова, интересе од дневнополитичког значаја стављао изнад интереса очувања јавног здравља. Производ ових контроверзи је пољуљано поверење грађана у Кризни штаб. С тим у вези, истраживање (autor, 2022) спроведено током септембра, октобра и новембра 2021. године на узорку од 362 испитаника студентске популације, открило је један од узрока слабог одзива младих на вакцинацију, а који је директно повезан са неусаглашеношћу ставова стручног и политичког дела Кризног штаба. Другим речима, неповерење у Кризни штаб, узроковано креирањем слике да политички део Кризног штаба увек има „последњу реч” при доношењу одлука о епидемиолошким мерама, укључујући и вакцинацију, довело је до губитка поверења у стручни ауторитет.

Студенти Факултета политичких наука Универзитета у Београду спровели су у периоду од 6. 4. 2022. до 18. 4. 2022. године истраживање под називом „Ставови грађана Републике Србије о COVID-19”, на узорку од 1.039 испитаника свих старосних узраста из свих крајева Србије.<sup>25</sup> Резултати истраживања јасно указују на мањак поверења грађана Србије у Кризни штаб, из разлога превеликог уплива политичара у доношење одлука. На питање да ли политичари који доносе важне одлуке у вези с пандемијом уливају поверење грађанима, највећи број испитаника одговорио је негативно – наиме, 44,9% њих уопште се не слаже, док се 22,7% испитаника углавном не слаже. Критике упућене на начин рада и одлучивања Кризног штаба последица су нарушеног поверења грађана у институције,<sup>26</sup> чије корене треба тражити у вишедеценијској пракси урушавања базичног принципа на којем се заснива свако демократско друштво – принципа поделе власти. Неуважавање гласа медицинског дела Кризног штаба,

<sup>25</sup> Факултет политичких наука у Београду. *Ставови грађана Републике Србије о COVID-19*. Преузето 26. 8. 2022. <https://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/Izve%C5%A1taj-Stavovi-gra%C4%91ana-Republike-Srbije-o-COVID-19.pdf>

<sup>26</sup> О значају поверења као социјалног капитала у доба пандемије, видети: Радуловић, 2022.



као јединог меродавног да, на основу темељних опсервација тенденција развоја епидемиолошке ситуације у Србији, применом савремених научних сазнања креира препоруке за подстицање кампање промоције вакцинације, према нашем уверењу, јесте главни разлог зашто је Србија од неформалног статуса „европског шампиона“ у вакцинацији, након непуне две године дошла у ситуацију да је вакцинација становништва против заразне болести COVID-19 постала тек узгредна тема на друштвено-политичкој сцени Србије.

#### **4. Правно-организациони аспект управљања пандемијом заразне болести COVID-19 у Хрватској и Немачкој**

У анализи правно-организационог аспекта управљања пандемијом заразне болести COVID-19 у Србији и политике вакцинације, спровешћемо и упоредноправну анализу правно-организационог аспекта у Хрватској, суседној држави са правним системом упоредивим са српским правним системом, и Немачкој, економски најразвијенијој држави чланици Европске уније (у даљем тексту: ЕУ), све у циљу истицања евентуалних примера добре праксе који би здравственим властима у Србији могли послужити као путоказ у креирању и спровођењу делотворније политике вакцинације.

##### **4.1. Правно-организациони аспект управљања пандемијом заразне болести COVID-19 у Хрватској**

Системски закон којим је у Хрватској регулисана материја заразних болести јесте Закон о заштити пуџанства од заразних болести (у даљем тексту: ZZPZB).<sup>27</sup> Према чл. 2, ст. 1 ZZPZB „*Epidemijom zarazne bolesti smatra se porast oboljenja od zarazne bolesti neuobičajen po broju slučajeva, vremenu, mjestu i zahvaćenom pučanstvu, te neuobičajeno povećanje broja oboljenja s komplikacijama ili smrtnim ishodom, kao i pojava dvaju ili više međusobno povezanih oboljenja od zarazne bolesti, koja se nikada ili više godina nisu pojavljivala na jednom području te pojava većeg broja oboljenja čiji je uzročnik nepoznat, a prati ih febrilno stanje*”. Поређењем дефиниције епидемије заразне болести према ZZPZB са дефиницијом садржаном у ЗЗСЗБ, долазимо до закључка да је она у великој мери слична дефиницији садржаној у српском закону. Поред тога, сличност са током епидемије у Србији јесте и Odluka o proglašenju epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2<sup>28</sup>, коју је министар здравства

---

<sup>27</sup> Закон о заштити пуџанства од заразних болести, NN, 79/07, 113/08, 43/09, 130/17, 114/18, 47/20, 134/20, 143/21.

<sup>28</sup> Republika Hrvatska, Ministarstvo zdravstva. Odluka o proglašenju epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2. Преузето 28. 8. 2022.

Републике Хрватске, на предлог Хрватског завода за јавно здравство, донео 11. марта 2020. године, а којом је проглашена епидемија заразне болести на читавој територији Републике Хрватске.

Када је реч о органима надлежним за координацију свих активности за спречавање ширења болести COVID-19, поред министра надлежног за здравство и Хрватског завода за јавно здравство, важну улогу игра и *Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske* (у даљем тексту: *Stožer*) (Roksandić, Grđan, 2020: 328). Ово тело основано је Законом о sustavu civilne zaštite (у даљем тексту: ZSCZ), који у чл. 21, ст. 3 прописује „*da stožer civilne zaštite obavlja zadaće koje se odnose na prikupljanje i obradu informacija ranog upozoravanja o mogućnosti nastanka velike nesreće i katastrofe, razvija plan djelovanja sustava civilne zaštite na svom području, upravlja reagiranjem sustava civilne zaštite, obavlja poslove informiranja javnosti i predlaže donošenje odluke o prestanku provođenja mjera i aktivnosti u sustavu civilne zaštite*”.<sup>29</sup> Из цитиране одредбе може се закључити да *Stožer*, као тело основано правним актом са законском снагом, представља важну карику у ланцу тела надлежних за праћење ванредних ситуација (у коју свакако спада епидемија заразне болести) и предлагање адекватних мера. У том погледу, кључна дистинктивна црта *Stožera* у односу на Кризни штаб, основан подзаконским актом, јесте у томе што је *Stožer* тело основано системским законом који на свеобухватан начин уређује цивилну заштиту, која према чл. 1, ст. 2 ZSCZ представља „*sustav organiziranja sudionika, operativnih snaga i građana za ostvarivanje zaštite i spašavanja ljudi, životinja, materijalnih i kulturnih dobara i okoliša u velikim nesrećama i katastrofama i otklanjanja posljedica terorizma i ratnih razaranja*”. Имајући у виду да *Stožer* представља својеврстан пандан Комисији (уз овлашћења која се не односе искључиво на управљање кризом јавног здравља), поставља се питање зашто надлежни органи Србије нису, следећи пример Хрватске, прибегли ангажовању Комисије, као законски надлежног тела за управљање кризом јавног здравља.

Када је реч о спровођењу вакцинације, у документу *Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo* под називом *Cijepljenje protiv bolesti COVID-19, kratak pregled situacije*,<sup>30</sup> објављеном на сајту Владе Републике Хрватске, наводи се да ће се вакцинација против болести COVID-19 проводити у складу са *Planom uvođenja, provođenja i praćenja cijepljenja protiv bolesti COVID-19 u Republici Hrvatskoj*.

<https://zdravstvo.gov.hr/UserDocsImages/2020%20CORONAVIRUS/ODLUKA%200%20PROGLA%C5%A0ENJU%20EPIDEMIJE%20BOLESTI%20COVID-19.pdf>

<sup>29</sup> Чл. 21, ст. 3 Закона о sustavu civilne zaštite, NN, 82/2005.

<sup>30</sup> Hrvatski zavod za javno zdravstvo. *Cijepljenje protiv bolesti COVID-19, kratak pregled situacije*. Преузето 29. 8. 2022. <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Vijesti/2020/12%20prosinac/04%20prosinca/COVID-19%20cjepiva.pdf>

Логистика провођења вакцинације, према овом документу, ослања се на логистику провођења вакцинације код уобичајене сезонске вакцинације, која се заснива на мрежи жупанијских<sup>31</sup> завода за јавно здравство (21 жупанијски завод) с епидемиолошким службама које су координатори лекара који спроводе вакцинацију на подручју своје жупаније.<sup>32</sup> Не улазећи у анализу (не)успешности борбе против епидемије заразне болести COVID-19 и политике вакцинације у Хрватској, јер то превазилази оквире овог рада, из претходно елаборираног можемо закључити да је доследност у примени постојећим прописима дефинисане структуре органа за поступање у кризним ситуацијама модел који треба следити у Србији, како ни легалитет, а ни легитимитет тела и предложених мера не би били доведени у питање.

#### **4.2. Правно-организациони аспект управљања пандемијом заразне болести COVID-19 у Немачкој**

У Немачкој је материја заразних болести регулисана Законом о заштити од инфекција (нем. Infektionsschutzgesetz), који је ступио на снагу 1. 1. 2001. године и који у Одељку 2 чл. 5 дефинише „*да епидемијска ситуација од националног значаја постоји ако постоји озбиљан ризик по јавно здравље широм Савезне Републике Немачке јер:*

*1. је Светска здравствена организација прогласила здравствену ванредну ситуацију међународног обима и постоји опасност од уношења опасне заразне болести у Савезну Републику Немачку или*

*2. је динамично ширење претеће заразне болести у више савезних покрајина у Савезној Републици Немачкој неизбежно или се дешава”.*<sup>33</sup>

Специфичност немачког уставноправног уређења, према којем је територија Савезне Републике Немачке сачињена од 16 савезних покрајина, условила је недоследност у примени епидемиолошких мера на савезном нивоу. Наиме, Устав Савезне Републике Немачке (нем. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) уређивање појединих области друштвено-политичког и економског система Немачке ставља у искључиву надлежност власти на

---

31 Република Хрватска се састоји од двадесет једне административне јединице, односно жупаније.

32 Министарство здравства. *Plan uvođenja, provođenja i praćenja cijepljenja protiv bolesti COVID-19 u Republici Hrvatskoj*. Преузето 29. 8. 2022. <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2020/Prosinac/32%20sjednica%20VRH/Prijedlog%20plana%20uvo%C4%91enja,%20provo%C4%91enja%20i%20pra%C4%87enja%20cijepljenja%20protiv%20bolesti%20COVID-19%20u%20Republici%20Hrvatskoj.pdf>

33 § 5 Absatz 1 Satz 6 Nummer 1 und 2 IfSG.

савезном нивоу, за одређене области прописује искључиву надлежност власти савезних покрајина, док за извесне области стипулира подељену надлежност савезних власти и власти савезних покрајина. У области заштите од заразних болести постоји, у складу с тим, искључива законодавна надлежност савезног парламента (нем. Deutscher Bundestag), док се примена законом дефинисаних мера заштите од заразне болести одвија према дискреционом овлашћењу власти савезних покрајина.<sup>34</sup>

Централна институција у оквиру Министарства здравља Немачке надлежна за спровођење надзора и превенцију болести, примену резултата биомедицинских истраживања, откривање, превенцију и контролу болести, посебно заразних болести, и информисање јавности о току развоја заразних болести, јесте Институт Роберт Кох (нем. Robert Koch-Institut).<sup>35</sup> Правни положај ове институције уређен је Законом о установама наследницима Савезне здравствене службе.<sup>36</sup> Из претходно наведеног јасно произлази да је Институт Роберт Кох својеврстан пандан српском Батуту. Међутим, кључна разлика између Института Роберт Кох и Батута јесте у томе што Институт Роберт Кох није надлежан да даје препоруке по питању вакцинације. Надлежна за креирање и објављивање препорука за вакцинацију јесте Стална комисија за вакцинацију (нем. Ständige Impfkommission (STIKO)). Лекари који спроводе вакцинацију прате и поступају по препорукама овог тела, које успоставља стандарде имунизације за територију Савезне Републике Немачке.<sup>37</sup>

## 5. Закључак

Криза глобалног карактера без преседана у периоду након Другог светског рата ставила је државе широм света на велики испит спремности да у релативно кратком року мобилишу све расположиве ресурсе и пруже адекватан одговор. Здравствени систем Србије није се до 2020. године суочио са кризом упоредивог карактера са епидемијом великих богиња из 1972. године. Иако је за похвалу политика надлежних државних органа који су, захваљујући дипломатским односима са највећим државама света,

---

34 Tagesschau. *Bund-Länder Entscheidungen. Wer hat hier das Sagen?*. Преузето 31. 8. 2022. <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/bund-laender-kompetenzen-101.html>

35 Robert Koch-Institut. *Das Robert Koch-Institut*. Преузето 30.8.2022. [https://www.rki.de/DE/Content/Institut/institut\\_node.html;jsessionid=CE626B9F3FD9739D75E0E2A3A5F9AE26.internet062](https://www.rki.de/DE/Content/Institut/institut_node.html;jsessionid=CE626B9F3FD9739D75E0E2A3A5F9AE26.internet062)

36 § 2 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 bis 7 BGA-NachfG.

37 Robert-Koch Institut. *Ständige Impfkommission (STIKO)*. Преузето 30. 8. 2022. [https://www.rki.de/DE/Content/Kommissionen/STIKO/stiko\\_node.html](https://www.rki.de/DE/Content/Kommissionen/STIKO/stiko_node.html)

обезбедили вакцине различитих произвођача, за критику је игнорисање законом дефинисаних тела надлежних за деловање у околностима епидемије заразних болести и прибегавање формирању *ad hoc* тела. Ову појаву видимо искључиво као последицу устаљене вишедеценијске праксе флагрантног нарушавања принципа поделе власти. Јер, како иначе објаснити чињеницу да је Влада Републике Србије, највиши орган извршне власти, подзаконским актом, какав је закључак, формирала Кризни штаб, пренебрегавајући постојање Комисије установљене законом, правним актом усвојеним у Народној скупштини, највишем органу законодавне власти? Додатни аргумент у прилог тези о задирању Кризног штаба у надлежности других тела јесте пракса да Кризни штаб издаје препоруке о вакцинацији и мерама превенције, за шта су иначе, по слову закона, надлежни Комисија и Батут.

Примери правно-организационог аспекта управљања пандемијом заразне болести COVID-19 у Хрватској и Немачкој не указују нужно на ефикасност политике вакцинације, али су свакако добар путоказ ка једином исправном начину поступања у околностима кризних ситуација. Легалитет и транспарентност у деловању државних органа морају бити највиши идеали којима треба да тежи свака држава која претендује да буде демократска и правна. Мишљења смо да би делотворности политике вакцинације, поред доследног спровођења релевантних правних прописа, допринела и употреба инструмената из корпуса бихевиористичке науке. Имајући у виду да је у природи људи *a priori* формирање предрасуда и некритичког односа према новинама (вакцина против заразне болести COVID-19 свакако јесте новина), потребно је у кампањи промоције вакцинације послати поруку о безбедности вакцине истицањем научно заснованих чињеница и наглашавањем друштвене важности вакцинације.

### **Литература и извори**

Jennings, W., Stoker, G., Bunting, H., Valgarðsson, V. O., Gaskell, J., Devine, D., McKay, L., Mills, M. C. (2021). Lack of Trust, Conspiracy Beliefs, and Social Media Use Predict COVID-19 Vaccine Hesitancy. *Vaccines*. 9(6), 593. 1–14.

Радуловић, Б. (2022). Социјални капитал, поверење и отпор према вакцинацији [Social Capital, Trust and Resistance to Vaccination]. *Зборник радова „Епидемија. Право. Друштво“*. Универзитет у Београду: Правни факултет (у штампи).

Roksandić, S., Grđan, K. (2020). COVID-19 i razumijevanje pravnih propisa vezanih uz suzbijanje zaraznih bolesti u Republici Hrvatskoj – osvrt na bitna prav-

na pitanja od početka pandemije do listopada 2020. *Pravni vjesnik*. 36(3–4). 327–343.

Факултет политичких наука у Београду. *Ставови грађана Републике Србије о COVID-19*. Преузето 26. 8. 2022. <https://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/Izve%C5%A1taj-Stavovi-gra%C4%91ana-Republike-Srbije-o-COVID-19.pdf>.

## Прописи

BGA-Nachfolgegesetz vom 24. Juni 1994 (BGBl. I S. 1416), das zuletzt durch Artikel 8 Absatz 1 des Gesetzes vom 27. September 2021 (BGBl. I S. 4530) geändert worden ist.

Закон о Влади. *Службени гласник РС*, бр. 55/2005, 71/2005 – испр., 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 – одлука УС, 72/2012, 7/2014 – одлука УС, 72/2012, 7/2014 – одлука УС, 44/2014 и 30/2018 – др. закон.

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

Закон о заштити пуџанства од заразних болести. *NN*, бр. 79/07, 113/08, 43/09, 130/17, 114/18, 47/20, 134/20, 143/21.

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

Закон о здравственом осигурању, *Службени гласник РС*, 25/2019.

Закон о јавном здрављу, *Службени гласник РС*, бр. 15/2016.

Закон о sustavu civilne zaštite. *NN*, бр. 82/2015.

Infektionsschutzgesetz vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), das zuletzt durch Artikel 3a des Gesetzes vom 28. Juni 2022 (BGBl. I S. 938) geändert worden ist.

Наредба о забрани и ограничењу кретања лица на територији Републике Србије. *Службени гласник РС*, бр. 34/2020, 39/2020, 40/2020, 46/2020 и 50/2020.

Одлука о образовању кризног штаба за сузбијање заразне болести COVID-19. *Службени гласник РС*, бр. 132/2020.

Одлука о Плану развоја здравствене заштите Републике Србије. *Службени гласник РС*, бр. 88/2010.

Одлука о проглашењу ванредног стања. *Службени гласник РС*, бр. 29/2020.

Одлука Уставног суда РС ИУо-45/2020. *Службени гласник РС*, бр. 126/2020.

Одлука о укидању ванредног стања. *Службени гласник РС*, бр. 65/2020.

Пословник Владе. *Службени гласник РС*, бр. 61/2006 – пречишћен текст, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 27/2011, 30/2013, 76/2014 и 8/2019 – др. уредба.

Правилник о имунизацији и начину заштите лековима. *Службени гласник РС*, бр. 82/2017.

Стратегија јавног здравља у Републици Србији 2018-2026. године. *Службени гласник РС*, 8/2018.

Уредба о мерама за спречавање и сузбијање заразне болести. *Службени гласник РС*, бр. 33/2022, 48/2022, 53/2022 и 69/2022.

Уредба о подстицајним мерама за спречавање и сузбијање заразне болести COVID-19. *Службени гласник РС*, бр. 33/2022, 48/2022, 53/2022 и 69/2022.

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

### **Електронски извори**

BBC News на српском. *Variola vera: Šta smo naučili od velike epidemije*. Преузето 29. 8. 2022. <https://www.bbc.com/serbian/lat/balkan-51875842>.

Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут”. *Делатност Института*. Преузето 31. 8. 2022. [https://www.batut.org.rs/index.php?category\\_id=20](https://www.batut.org.rs/index.php?category_id=20).

Radio Slobodna Evropa. *Srbija sa dva paralelna stručna tela za suzbijanje pandemije*. Преузето 30. 8. 2022. <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-sa-dva-paralelna-stru%C4%8Dna-tela-za-suzbijanje-pandemije/30757505.html>.

Republika Hrvatska, Ministarstvo zdravstva. *Odluka o proglašenju epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2*. Преузето 28. 8. 2022. <https://zdravstvo.gov.hr/UserDocsImages/2020%20CORONAVIRUS/ODLUKA%200%20PROGLA%C5%A0ENJU%20EPIDEMIJE%20BOLESTI%20COVID-19.pdf>.

Republika Hrvatska, Ministarstvo zdravstva. *Plan uvođenja, provođenja i praćenja cijepljenja protiv bolesti COVID-19 u Republici Hrvatskoj*. Преузето 29. 8. 2022. <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2020/Prosinac/32%20sjednica%20VRH/Prijedlog%20plana%20uvo%C4%91enja,%20provo%C4%91enja%20i%20pra%C4%87enja%20cijepljenja%20protiv%20bolesti%20COVID-19%20u%20Republici%20Hrvatskoj.pdf>.

Robert Koch-Institut. *Das Robert Koch-Institut*. Преузето 30. 8. 2022. [https://www.rki.de/DE/Content/Institut/institut\\_node.html;jsessionid=CE626B9F3FD9739D75E0E2A3A5F9AE26.internet062](https://www.rki.de/DE/Content/Institut/institut_node.html;jsessionid=CE626B9F3FD9739D75E0E2A3A5F9AE26.internet062)



Robert-Koch Institut. *Ständige Impfkommission (STIKO)*. Преузето [https://www.rki.de/DE/Content/Kommissionen/STIKO/stiko\\_node.html](https://www.rki.de/DE/Content/Kommissionen/STIKO/stiko_node.html).

Tagesschau. *Bund-Länder Entscheidungen. Wer hat hier das Sagen?*. Преузето 31. 8. 2022 <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/bund-laender-kompetenzen-101.html>.

Hrvatski zavod za javno zdravstvo. *Cijepljenje protiv bolesti COVID-19, kratak pregled situacije*. Преузето 29. 8. 2022. <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Vijesti/2020/12%20prosinac/04%20prosinca/COVID-19%20cjepiva.pdf>.



**Aleksandar Mojašević, LL.D.,**

*Full Professor,*

*Faculty of Law, University of Niš, Republic of Serbia*

**Stefan Stefanović,**

*PhD Student,*

*Faculty of Law, University of Niš, Republic of Serbia*

## **VACCINATION POLICY AGAINST COVID-19 IN THE REPUBLIC OF SERBIA: LEGAL AND ORGANIZATIONAL ASPECTS**

### **Summary**

*The subject matter of analysis in this paper is the current vaccination policy against COVID-19 in the Republic of Serbia, relevant legal acts related to the pandemic and vaccination, as well as the organizational structure and competence of the authorities in charge of designing and implementing this policy. The paper aims to critically review the legal framework and organization of competent authorities regarding pandemics and vaccination. The starting hypothesis is that the shortcomings of the vaccination policy in the Republic of Serbia are inter alia due to the poor organizational structure of the authorities responsible for the policy design and implementation, as well as the inconsistent compliance with applicable regulations. In addition, the authors examine the vaccination policies in some other countries, such as Croatia and Germany, in order to better understand the benefits and drawbacks of the vaccination policy in Serbia. Based on the analysis of the relevant legal framework, current research and comparative findings, we propose the general recommendation to the vaccination policymaker in Serbia, which should ensure stricter and more consistent implementation of applicable regulations in the field of health protection and reliance on scientifically based facts.*

**Keywords:** *vaccination policy in Serbia, COVID-19, organization, legal acts, Croatia, Germany.*



**Srdjan Radulović, LL.D.,\***  
Full Professor,  
Faculty of Law, University of Priština,  
Temporary Head Office in Kosovska Mitrovica

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД  
10.5937/zrpf1-39168

UDK: 342.76/.77(497.11)

Рад примљен: 16.07.2022.  
Рад прихваћен: 30.08.2022.

## **NON-PROMULGATION OF MANDATORY COVID-19 VACCINATION IN THE REPUBLIC OF SERBIA\*\***

**Abstract:** *The first COVID-19 case in the Republic of Serbia was registered on 6<sup>th</sup> March 2020. The World Health Organization declared the COVID-19 pandemic five days later. In the circumstances of the ongoing pandemic, the Republic of Serbia clearly faced, and is still facing, serious challenges. Once the infection began spreading, the state introduced various economic, legal, and medical measures to lessen the negative effects of the pandemic, constantly modifying them to adjust the rigidity of state response to the intensity of different waves of infection. Both individual and overall effects produced by the adopted measures are a highly interesting study topic. Yet, the available measures which were not introduced seem to be as interesting to research. This particularly refers to mandatory vaccination. In that context, two questions arise: what is the rationale for the authorities' decision not to introduce mandatory vaccination, and what it actually means from legal perspective. This paper focuses on the later question. Specifically, the paper aims to provide a possible interpretation of the recommended (non-mandatory) COVID-19 vaccination, and discuss the roles of participants and possible civil liability. In this pursuit, the author relies on the normative method and different analytical techniques, with due respect for theoretical achievements in medical law.*

**Keywords:** *mandatory vaccination, recommended vaccination, informed consent, civil liability, medical experiment, COVID-19, SARS-CoV-2.*

---

\* srdjan.radulovic@pr.ac.rs

\*\* Рад је под истим називом представљен на Међународном научном скупу „Деловање институција система у ванредним ситуацијама – искуства и изазови”, одржаном на Правном факултету Универзитета у Нишу, 20. априла 2022.

## 1. Introduction

On 10<sup>th</sup> March 2020, the Government of Republic of Serbia declared COVID-19 a contagious disease<sup>1</sup> and introduced a cluster of measures, including a temporary ban for foreign citizens from countries with a high infection rate to enter Serbia, a temporary ban on export of essential goods important for the Serbian citizens,<sup>2</sup> as well as a change in the structure, organization and *modus operandi* of the Crisis Management Team.<sup>3</sup> On 15<sup>th</sup> March 2020, the President of the Republic, together with the President of the National Assembly and the Prime Minister<sup>4</sup>, declared the state of emergency<sup>5,6</sup>. Consequently, the previously introduced measures were complemented with a set of restrictive and incentive measures declared by the National Assembly, the Government, the Crisis Management Team, and the Serbian Central Bank.

Once the Serbian National Assembly lifted the state of emergency on 6<sup>th</sup> May 2020<sup>7</sup>, the implemented measures remained the subject of constant analysis. Apparently, going back to the routine that existed before imposing the state of emergency was neither possible nor recommended. It was crucial to adjust the rigidity of implemented measures to the current epidemiological assessment; thus, certain measures were suspended, new measures were introduced, but most of them were modified over time. The overall effects of implemented measures will be the subject matter of future scientific research. Yet, one measure that was not introduced is worth elaborating on.

As of the end of 2020, as many as five COVID-19 vaccines were available in the Republic of Serbia. Yet, mandatory Covid-19 vaccination has never been introduced to date. This raises various medical but also legal and ethical questions. In this article, we try to clarify the complex legal nature of what is called “recommended” Covid-19 vaccination, with specific reference to the roles of health care providers and the key constituents of well-founded informed consent.

1 Article 1, the Decision of the Government of the Republic of Serbia on declaring COVID-19 disease caused by SARS-CoV-2 virus a contagious disease, *Official Gazette RS*, 23/2020.

2 Article 1, The Decision on temporary ban on export of essential goods of importance for the population, *Official Gazette RS*, 28/2020.

3 Articles 1-23, The Regulatory Act on the composition, operating procedures and organization of crisis management teams in emergency situations, *Official Gazette RS*, 27/2020.

4 Article 200, para. 5 in relation to paragraph 1, Constitution of the Republic of Serbia, *Official Gazette RS*, 98/06.

5 The Decision on the State of Emergency, *Official Gazette RS*, 29/2020.

6 As already noted (Nastić, 2020: 71), it was possible to select a different legal route by resorting to the Act on decreasing the risks of disaster and mitigating state of emergency, *Official Gazette RS*, 87/2018.

7 The Decision on lifting the State of Emergency, *Official Gazette RS*, 65/2020.

## 2. Introducing mandatory Covid-19 vaccination?

The promotion of patients' rights, as the youngest group of widely recognized human rights, was initiated during the 20<sup>th</sup> century (Драшкић, 2018: 9). Namely, during the Major War Criminal Trial, a number of standards was formulated on the subject of standard medical behavior<sup>8</sup>. These were summarized and included in the Universal Declaration of Human Rights (UDHR). Among other universally recognized "standards of achievements for all people and all nations"<sup>9</sup>, it is resolutely stated that no one shall be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (Article 5, UDHR), and the concept of informed consent has become the international norm which is not restricted to any single jurisdiction (Beran, 2016: 110). In the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR),<sup>10</sup> it is stated not only that cruel, inhuman or degrading treatment or punishment is forbidden but also that no one shall be subjected to any sort of medical or scientific experimentation without his/her free consent (Article 7, ICCPR). This initiated a paradigm shift from "paternalistic" to "autonomy"-based medical practice. Simply, medical personnel are expected not only to take care of one's health but also to fully respect the patient's integrity and his/her human rights in the process. A patient is no longer a protégé of medical experts but an equal (contractual) partner whose consent is the key factor in deciding whether the intervention will be undertaken (Драшкић, 2018: 10-11).

The Republic of Serbia recognizes both of these documents<sup>11</sup>. The Constitution of the Republic of Serbia is built on the aforesaid principles and installs a novel *voluntas aegroti suprema lex est* paradigm into its legal system<sup>12</sup>. Further, the Patients' Rights Act of the Republic of Serbia promotes the idea of partnership between a doctor and a patient,<sup>13</sup> based on the patient's right to be informed<sup>14</sup>, the freedom of choice in selecting medical services, the right to informed consent

---

8 These standards were elaborated during Subsequent Nuremberg Trials and incorporated into a document later known as the Nuremberg Code.

9 Preamble, The Universal Declaration of Human Rights, 1948. [Electronic version]. Retrieved 28.01.2022, from <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/udhr.pdf>

10 The International Covenant on Civil and Political Rights (1976). Retrieved 29.01.2022 from <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

11 Serbia recognizes the former one as a member state of the United Nations, and the latter on the basis of the Act on Ratification of the International Covenant on Civil and Political Rights, *Official Gazette SFRJ*, 7/71.

12 Article 25, the Constitution of the Republic of Serbia (2006).

13 Article 3, paragraph 5, the Patients' Rights Act, *Official Gazette RS*, 45/13 and 25/19.

14 Article 7, the Patients' Rights Act.

in deciding on anything concerning his/her health<sup>15</sup>, the right to complaint<sup>16</sup>, as well as the right to be fully compensated for sustained damage resulting from non-compliance with any of these principles<sup>17</sup>.

Vaccines are the most successful and cost-effective medical technology ever developed. They are the reason why most people have not experienced commonly recognized vaccine-preventable infection (Lantos, Jackson, Harrison, 2012: 132). It is well known that vaccination plays a significant role in controlling preventable diseases, that there is an indisputable link between exemptors and the disease transmission, and that immunization linked to fines may successfully establish a sustainable preventive system (Opel, Diekema, 2012: 141-142). Yet, a considerable part of world population questions mandatory vaccination<sup>18</sup>, especially of children, and many people believe that mandatory vaccination constitutes a violation of the fundamental legal principles.

Ample concerns come from sensationalistic media reports<sup>19</sup>, rumors, prejudices, and non-credible sources in general (Драшкић, 2018: 26). Concerns about the vaccine safety essentially stem from the fear of counter-indications,<sup>20</sup> but there is also a wide-spread opinion that mandatory vaccination is a form of inhumane treatment, even an attack to one's physical integrity. Making vaccination mandatory (and eliminating personal exemptions) may actually hinder the efforts to promote vaccination among the anti-vaccination groups; it may also anger those who are vaccine-hesitant and activate those people who do get vaccinated but who also support the freedom of choice (Opel, Diekema, 2012: 143).

---

15 Articles 12 and 15, the Patients' Rights Act.

16 Article 30, the Patients' Rights Act.

17 Article 31, the Patients' Rights Act.

18 Vaccination strategies come with different degree of coercion which varies from "forced vaccination" as the most coercive act to "persuasion" as the least coercive act (Yeh, 2022: 258). The European Court of Human Rights (ECtHR) has brought some clarity regarding this terminology. Mandatory immunization secures compliance through established duty, and it is a form of lawful interference with the right to respect for private and/or family life, but also the freedom of thought. As such, it should be distinguished from compulsory immunization which is considered to be forced medical treatment in a strict sense which, therefore, implies unlawful interference (Case 47621/13 and 5 others *Vavříčka and Others V. The Czech Republic* [2021]). See: An interesting analogy to mandatory voting (Wang *et al.*, 2021: 165).

19 See: A brief retrospective on how media headlines based on entirely wrong interpretation of the European Court of Justice (CJ EU) decision about liability for vaccine as a defective product can make public confusion (Караникић Мирић, 2017: 138-140).

20 As a matter of fact, none of the vaccines and none of the medicines are 100 percent safe *per se*. However, when compared to most medical interventions necessary to cure any vaccine-preventable disease, vaccines are incomparably safer (Lantos, Jackson, Harrison, 2012: 132).

The conclusion that mandatory vaccination is a form of violation of some fundamental human rights is not the wrong one *per se*. However, contrary to the libertarian ideology, the guarantee for both human and minority rights is never unconditional, with the exception of absolute human rights<sup>21</sup>. It is impossible to give an abstract response to the conflict between the claims of individual autonomy and public interests (Wang, Moribe, Arruda, 2021: 165) but, in general, whenever there is a tension between individual rights and public interests, the latter prevails. In the context of an ongoing pandemic, freedom cannot be absolute when choices of individual make him/her a potential vector of illness (Wang, *et al*, 2021: 164). Public interests are considered to outweigh individual ones; in order to protect them, if solidarity cannot be achieved otherwise, individual rights can be limited<sup>22</sup>. Human rights can even be restricted. So, the major ethical question is not if but to what extent state could adopt any form of coercive vaccination policy (Yeh, 2002: 255).

A general rule that promotes free will, including the rule that no medical intervention shall be performed without previously attained consent, may as well be subject to restriction. The introduction of mandatory immunization is one way to limit these rights. The question is whether this is permissible under the conditions specified in Article 20 of the Serbian Constitution<sup>23</sup>.

First, the Act on Protection of the Population from Infectious Diseases declares immunization as mandatory, depending on the circumstances, either as a preventive or as a post-exposition measure.<sup>24</sup> The imperative nature of the norm

---

21 Article 202 in conjunction with Articles 23, 24, 25, 26, 28, 32, 34, 37, 38, 43, 45, 47, 49, 62, 63, 64 and 78 of the Constitution of the Republic of Serbia (2006); Article 4 in conjunction with Articles 6, 7, 8, 11, 15, 16 and 18 of the International Covenant on Civil and Political Rights (1976).

22 There is an interesting point regarding solidarity in the COVID-19 vaccination process or vaccination process in general. Namely, the entire Social Health Insurance system is mandatory and there are pretty much no opt-out options, and “similarity test” implies the acceptable degree of coercion on mandatory vaccination, which is also grounded on solidarity (Yeh, 2022: 258).

23 When interpreting the constitutional norms on this matter, it is important to do so in the spirit of the so-called Oviedo Convention and its narrower frame for possible restriction of human rights (in comparison to Article 8 paragraph 2 and Article 15 of the European Convention on Human Rights). See: Article 26 of the Act on the ratification of the Convention for the Protection of Human Rights and Dignity of the Human Being with regard to the Application of Biology and Medicine: Convention on Human Rights and Biomedicine, *Official Gazette RS*, 12/2010; Act on the ratification of the European Convention on Human Rights (with Protocols 4, 6, 7, 11, 12 and 13), *Official Gazette SMN*, 9/03, 5/05 and 7/05 and *Official Gazette RS*, 12/10 and 10/15.

24 Articles 32 and 33, Act on Protection of the Population from Infectious Diseases, *Official Gazette RS*, 15/16, 68/20 and 136/20.

is confirmed by the prescribed sanction for non-compliance with the primary rule (ranging from 50.000 RSD to 100.000 RSD).<sup>25</sup> The number of cases when immunization is mandatory, clusters of individuals “compelled” to be immunized, as well as exceptional circumstances<sup>26</sup> are strictly specified.

This Act also states that, in the event of an outbreak of an epidemic of an infectious disease, recommended or mandatory immunization may be proclaimed for all individuals, or for certain categories.<sup>27</sup> Both mandatory and recommended immunization may be ordered by an act issued by the Minister of Health.<sup>28</sup> Therefore, considering that the permission to restrict the basic constitutional right comes from the Act as a hierarchically adequate legal act, it is prudent to say that the first condition is met.

Second, according to the Serbian Constitution, the protection of both mental and physical health of the population is of the highest priority<sup>29</sup>. An entire set of human rights and freedoms<sup>30</sup> may be restricted if it is necessary to protect these values. In that context, the need to protect human lives, public health and public safety are the objectives acknowledged by the Constitution; therefore, restrictions of human rights and freedoms are allowed if any of them is compromised.<sup>31</sup> When it comes to vaccination, considering that vaccination generally offers a benefit not only to the person who is immunized but also to the community (Wang, *et al.* 2021: 167), such a restriction makes absolute sense.

---

25 Article 85, paragraph 1, point 6, Act on Protection of the Population from Infectious Diseases.

26 Exceptional circumstances are reduced to confirmed medical counterindications of a specific vaccine. The Serbian legislation does not recognize other reasons but there are nonmedical exceptions worth considering. For example, personal beliefs could be recognized as a valid reason to refuse vaccination. Moreover, there is strong case that protecting the right to refuse vaccination on the basis of personal convictions in a way that minimizes unfairness may have a counterintuitive effect, as it would actually decrease resistance to vaccination which is definitely on the rise (Opel, Diekema, 2012: 142-145).

27 Similarly, it applies to restrictions of mobility rights. Article 52, 53, 53a of the Act on Protection of the Population from Infectious Diseases.

28 Article 33 para. 3 in relation to Article 6 para. 1, Article 7 para. 3, and Article 11 para. 1 of the Act on Protection of the Population from Infectious Diseases.

29 Article 68 of the Constitution of the Republic of Serbia.

30 Article 43, paragraph 4; Article 44, paragraph 3; Article 46, paragraph 2; Article 54, paragraph 4; Article 83, paragraph 2 of the Constitution of the Republic of Serbia.

31 As the Constitutional Court of Republic of Croatia ironically states in the decision on same issue, the need to protect children’s lives, but also public health and safety in general, has absolute priority over anyone’s “right to make (a wrong) choice” (the Decision of the Constitutional Court of the Republic of Croatia n U-I-5418/2008, U-I-4386/2011, U-I-4631/2011).



Further, the Serbian Constitution allows for the restriction of human right only if the limitation can be introduced in such a manner that the substance of the right is not compromised. The Serbian Constitutional Court states that it is necessary to differentiate between “the attained human and minority rights” which cannot be reduced even through amending the Constitution, and the “level” of these rights<sup>32</sup>. In that context, the level refers to the manner in which these human rights are exercised, whereby the established manner is not immutable.

In a later decision on the merits,<sup>33</sup> the Serbian Constitutional Court explicitly stated that the introduction of recommended or mandatory vaccination entails a change in how the right to health protection is exercised.<sup>34</sup> Although this situation may be subject to different interpretations, the Constitutional Court established that the introduction of recommended or mandatory immunization does not threaten the substance of any constitutionally proclaimed human right.

Finally, pursuant to the Serbian Constitution, competent authorities are expected to constantly (re)evaluate whether the restriction is proportional to the purpose of restriction in a democratic society (Article 20). It means that the legitimate aim has to be firmly established, that there is a rational connection between the restrictive measure and the legitimate aim, but also that there is no other available less restrictive measure to achieve the same goal. The so-called proportionality test, performed by constitutional courts all over the world, aims to guarantee the greatest protection of individual rights with the least restriction on another (Wang, *et al.*, 2021: 168). In the context of the ongoing pandemic, any restriction on individual freedom needs to be justified and proportional to the desired public health gains (Wang, *et al.*, 2021: 164-165).

The constitutional right to health protection of individuals is correlated with the obligation of the state to take protective and preventive measures for the entire population, but it also entails the obligation of each individual to comply with a measure so that other people can exercise their right to health protection. The right to refuse medical treatment can be restricted if such a restriction is necessary (*inter alia*) for the protection of public health or rights or freedoms of others (Yeh, 2002: 256). Bearing in mind the provision of the Patients’ Rights

---

32 The Decision of the Constitutional Court of the Republic of Serbia IY3-479/2014.

33 The Decision of the Constitutional Court of the Republic of Serbia IY3-48/2016.

34 In legal theory, it has been correctly noted that the Court challenged all the arguments of the constitutional review initiators, which is quite unusual. The scope of the normative assessment and the content of the Court decision raise suspicion on whether the nature of the decision-making process has been intentionally tempered in order to avoid public discussion on the initiators’ arguments in front of all judges (Ristivojević, 2017: 484).

Act<sup>35</sup>, the Serbian Constitutional Court stated that mandatory immunization may be a necessary measure to preserve the collective immunity and to eradicate infectious disease; if that is the case, proclaiming mandatory immunization is not contrary to any human right.<sup>36</sup>

The very fact that the Republic of Serbia coped with tens of thousands of newly infected patients on a daily basis suggests that previously introduced less rigid measures were not effective. Thus, it seems that the introduction of mandatory vaccination might have been a legitimate way to fight COVID-19. It also seems that shift from *voluntas aegroti suprema lex est* to *salus populi suprema lex est* might have been both logical and necessary.

Indeed, we see the logic of legal experts dealing with this issue who criticize any influence of Criminal Policy into Healthcare (Ристивојевић, Самарџић, 2018: 548-549). We also agree that it is highly questionable whether mandatory immunization was rightfully introduced in legal system of Republic of Serbia in the first place<sup>37</sup>. But even though health experts do not fully agree, at least in some phases of the pandemic, the introduction of mandatory COVID-19 vaccination had met both “proportional” and “subsidiary” criteria.<sup>38</sup> The introduction of such a measure would have been the example of the state’s determination to promote the principle of lawfulness in a critical emergency situation.

Yet, the authorities in the Republic of Serbia chose a different route by introducing recommended instead of mandatory vaccination. This approach would seem logical, and would thus remain out of the focus of this research, if the authorities conduct had been more consistent and less contradictory. On the one hand, the active pro-vaccination campaign was entirely based on fear: fear of death, hospitalization, long-term negative effects of infection (especially for elderly citizens), loss of employment, etc. It was constantly emphasized that the undisciplined (unvaccinated) people were the ones to blame for the occurrence of any negative effects (Милутиновић, 2020: 257-258). If so, we have no doubt that the introduction of mandatory vaccination would have been an absolutely

---

35 Article 15 para. 1 of the Patients’ Rights Act specifically states that the patient is entitled to autonomously decide on every issue concerning his/her life and health, except when it directly endangers the life and health of others.

36 Decision of the Constitutional Court of the Republic of Serbia IVз-48/2016.

37 For a detailed critique of the Constitutional Courts standpoint regarding the initiative to investigate whether the constitutional requirements were met when deciding on the proclamation of mandatory immunization and other restrictive measures in specific cases, see: Ristivojević, 2017: 485-497.

38 In this context, proportionality implies that the extent of restriction corresponds to and is equivalent to the projected legitimate goal, and subsidiarity means that there is no less rigid means available to achieve the same goal (Ristivojević, 2017: 493).

legitimate way to respond. However, state authorities had failed to introduce this measure; moreover, they had bluntly left the choice to individuals, not only in terms of citizens' consent to vaccination but also in terms of selecting one of the available vaccines which a citizen would receive if he/she decided to get vaccinated. Thus, the authorities actually renounced liability for any negative effects of the vaccination. Apparently, it calls for a comprehensive legal analysis of this situation. The next part of this paper offers the starting point for further research and debate.

### **3. On true legal nature of recommended vaccination against COVID-19 in the Republic of Serbia**

From December 2020, as many as five different vaccines were successively available to citizens in the Republic of Serbia<sup>39</sup>. Bearing in mind the level of threat that nations worldwide had encountered during the pandemic and the limited access to vaccines, considering that the production capacity was unable to meet the global demand (Wang, *et al.*, 2021: 164), it may be said that the Republic of Serbia was among the few privileged nations which had access to several vaccines in early phases of the COVID-19 pandemic.

In the previous part of this paper, we noted that there was a possibility to introduce mandatory vaccination by making one or more of the available COVID-19 vaccines mandatory. While this issue may be subject to different interpretations, the prevailing understanding is based on the stance that the Serbian Constitution allows for restrictions of individual rights. Yet, the term "restriction", particularly if it can be equated to a physical attack on one's integrity, should be used very cautiously. This mainly refers to possible outcomes of such an intrusive action. It implies that the overall consequences of restriction (in this case, the effects of mandatory vaccination) must be positive. In other words, mandatory vaccination against COVID-19 is constitutional in general but the actual mandate may still be unlawful, depending on the concrete elements of mandate policy (Wang, *et al.*, 2021: 168).

Any time new medical procedure is included into a medical protocol, it is necessary to secure a high level of certainty, especially when it comes to negative effects of procedure in question. Ideally, when providing information necessary for patient to legally consent, medical experts should be able to inform them about the level of necessity or even certainty of whether and when specific damaging effects will occur.

---

39 The available vaccines were: Pfizer-BioNTech and Moderna mRNA vaccines; Gamaleya Research Center (Sputnik V) and AstraZeneca (viral vector vaccines); and Sinopharm (a more traditional inactivated vaccine).

Even today, human body obviously remains a secret. All mechanisms in human body have not been examined completely, which makes this ideal difficult to achieve. In clinical practice, medical professionals are expected to deal with specific situations involving a lower level of certainty. Yet, even in regular circumstances, it is unacceptable to deal with all or most of the vital information only on level of possibility or probability, let alone in a situation when the procedure is imposed as mandatory. On the other hand, when intervention is imposed as mandatory, it is necessary for the “knowns” to significantly outweigh the “unknowns” in terms of the positive but especially damaging effects of intervention.

The overall value of vaccination, particularly the mandatory vaccination, has to be positive. Mandatory immunization policies are more ethically defensible and politically acceptable when the disease is deadly, highly contagious and/or difficult to treat, but primarily if the vaccines are safe (Lantos, Jackson, Harrison, 2012: 136). It seems that it might be easier to introduce mandatory vaccination if the requirement is limited to a certain subpopulation.<sup>40</sup> The ethical justification for any coercive state action, such as mandatory vaccination without the option of a “personal belief exemption” (especially if refers to all citizens), must be predominantly based on the “no harm” principle (Opel, Diekema, 2012: 143-144).

We agree that urgent need to alleviate the crisis caused by COVID-19 demands a departure from traditional vaccine regulatory pathways, but certainly not at the expense of vaccine safety, efficacy and quality (Smith, Forman, Parker, Perehudoff, Rawson, Sekalala, 2021: 147). In other words, shifting from the *primum non nocere* to *salus aegroti suprema lex est* paradigm is neither ethically nor legally acceptable.

The COVID-19 pandemic is ongoing for more than two years now, but there is still no consensus in the scientific community even on the most basic questions. To name just a few: the origin of the virus is unknown, or unconfirmed at best; the spreading methods, especially the asymptomatic ones, are not precisely described; we are not certain whether this will be a permanent or a periodic threat; another unresolved question is whether all people are susceptible to the virus to the same degree, and whether all people are predisposed to develop severe symptoms, or just specific groups of people; there is an ongoing debate on whether COVID-19 is a pulmonary disease or a cardiovascular disease; scientists are still researching the variants of the virus (when and how they emerge, the expected transmission rate of a specific variant, and how they will affect people); there are highly speculative claims about the long-term effects

---

40 Although it is not undisputable, truly mandatory vaccination is an effective disease control strategy that has been widely practiced for tackling infectious diseases among different subpopulations such as children, people of specific age groups, health care workers, and employees in other sectors running a higher risk of infection (Yeh, 2002: 255).

for those who were previously infected once or even multiple times, based on viral interplay with the immune system; scientists still have to examine whether available testing methods (especially the PCR method) are reliable for detecting the virus in the conditions other than a laboratory. These and many other questions remain open, which implies that the virus is still a huge unknown *per se*. As there is insufficient data to properly assess the “material risk” of vaccination against COVID-19,<sup>41</sup> we are unlikely to have definite and repeatedly confirmed answers for a long time.

Yet, a number of vaccines against COVID-19 were developed in less than nine months since the pandemic outbreak; furthermore, their use was shortly approved by relevant medical organizations. There is still an ongoing debate on whether one or more COVID-19 vaccines should be considered as “essential” under the WHO standards.<sup>42</sup> Not surprisingly, it raises suspicions, particularly when the idea of making those vaccines mandatory is presented by state officials, medical or legal experts<sup>43</sup>. In other words, significant scientific uncertainties remain and indeed underpin the debate on whether to put a mandatory vaccination policy in place (Yeh, 2022: 256)<sup>44</sup>.

In the ideal situation, if the goal is to increase adherence to vaccine mandates, the focus should be more on understanding how to improve citizens’ confidence in vaccines, rather than removing the ability to opt out. In other words, by endorsing programs that address vaccine safety concerns, promote transparency in the vaccine development process, and improve provider-patient communication

---

41 In ‘material risk’, the understanding how an intervention might impact the patient (either positively or negatively) may influence the patient to accept or reject a proposed treatment option (Beran, 2016: 109).

42 Introducing COVID-19 vaccine(s) as essential medicine under the WHO standards would invoke special “core” human rights duties for governments to provide the vaccine as a matter of priority regardless of resource constraints in adequate amounts, in the appropriate dosage forms, with assured quality and adequate information, and at an affordable price (Smith *et al.*, 2021: 146-147).

43 Some countries have already introduced some of the available COVID-19 vaccines mandatory. Most countries made vaccination mandatory for specific groups (e.g. elderly people, health care providers, or government officials). Different variations of this “semi-mandatory” system are accepted in Australia, Canada, Croatia, Czech Republic, Denmark, France, Greece, Hungary, Italy, Poland, Russia, Saudi Arabia, Turkey and Ukraine. Yet, there are countries that made vaccination mandatory for all adults (Austria, Germany, Indonesia, Turkmenistan, Tajikistan).

44 For example, the US FDA issued and later revoked “Emergency use approval” for a number of drugs for COVID-19 infection, which shows that a medical product safety or efficacy profile may no longer support its emergency, let alone mandatory use (Smith *et al.*, 2021: 148).

about vaccines, it is likely to achieve a more acceptable and sustainable path to increased compliance with vaccine mandates (Opel, Diekema, 2012: 143).

As we see it, this is not the case. Even if we assume that all the research results completely coincide, which is unlikely at this point, none of this makes the entire process more transparent. After all, it is not up to the general public to study and interpret data. The vast majority of people are not medical experts; we are not expected to understand any of the available data. Therefore, it is up to medical professionals to ensure that the provided information is understood, even if they cannot fully guarantee the trustworthiness of such information (Beran, 2016: 110). It is up to medical professionals to convince us that *they* fully understand both the virus and vaccines mechanisms. Even more importantly, it is up to them to convince the general public that they agree on achieved level of safety for different vaccines that are available, and that any negative effects are actually the result of certain specificities of an individual organism rather than the result of typical vaccine defect.<sup>45</sup> What we know so far for certain is that some COVID-19 vaccines offer “promising safety” (Smith *et al.*, 2021: 147) but that none of the drugs meet the traditional standards of safety and efficiency (Smith *et al.*, 2021: 147).

The most important tool for providing relevant and up-to-date information to public is proper and objective media coverage. In extraordinary circumstances, the importance of the media in informing and educating the public is even greater but, proportionally, there is an additional danger if the quality of information decreases (Јефтовић, Бајић, 2020: 535). In practice, it has been shown not only that media coverage of these issues does not foster trust but that further undermines it. Namely, at the peak of the pandemic, journalists were not allowed to attend Crisis Management Team meetings, nor did they have an opportunity to ask questions via video-link at least (Милутиновић, 2020: 256).<sup>46</sup> In most media, speed is favored over truth, and “journalism of claim” is favored over “journalism of verification” (Јефтовић, Бајић, 2020: 535).

In the Republic of Serbia, individuals were expected to get vaccinated; in spite of not being medical experts, individuals were also expected to decide whether they should be vaccinated; yet, they were not provided clear instructions on the

---

45 It certainly does not mean that the court is not allowed to investigate causality questions. Precisely, as the medical science has not yet confirmed or refuted the causal link between the vaccine and the disease, the court is allowed to, freely assess (on the basis of known facts) whether it would be well-founded, precise and uncontroversial enough to assume that there is defect in the vaccine that caused the victim's illness (Караникић Мирић, 2017: 142-144).

46 Moreover, even medical experts who were not members of the Crisis Management Staff were not allowed to share and discuss their own experiences in fighting COVID-19 (Милутиновић, 2020: 253-254).

effects of each vaccine, and whether and how the vaccination is related to their preexisting health problems, the presence of antibodies during post-COVID-19 recovery, or their previous travel to exotic destination and mandatory immunization requirements during travel or after return. Individuals were further expected to decide on their own which of the five available vaccines they would receive. Moreover, they were expected to decide how many doses they would receive and whether they would receive only one type of vaccine or they would mix different ones, which was actually suggested at some point. Finally, individuals (who are on average completely incompetent on medical matters) were expected to take full responsibility for any consequences of their own choice by waiving in advance the right to claim compensation for damage.<sup>47</sup> Their decision-making processes were further aggravated by dissonant messages coming from medical experts; some of them promoted mask-wearing and physical (social) distancing, while others advocated that the only solution was full exposure to achieve herd immunity; while the leading medical experts promoted wearing face masks and medical gloves, others found that practice ridiculous (Милутиновић, 2020: 257). On top of that, it was difficult to make the correct choice in a situation where the medical community was almost equally divided into those who promoted vaccination as a most effective form of prevention against COVID-19 and those who refused to get vaccinated, even at the cost of being discharged, because there were more “unknowns” than “knowns”.

#### **4. Instead of conclusion: Contribution to the discussion**

Considering all the above, it is almost impossible to fully accept the idea that vaccination is the best possible choice, not only for legal but also for practical reasons. If we set the negative media influence aside for a moment,<sup>48</sup> we may summarize the collected material as follows: a) both COVID-19 as a disease and SARS-CoV-2 virus with its variants are new and unresearched phenomenon; b) various vaccines became available in less than ten months since the virus was successfully isolated (even though in standard multiphase clinical trials just a

---

47 Neither the state nor the manufacturer is expected to guarantee that the vaccine or any medicine is absolutely safe and that there are no negative effects. However, in case the vaccination is mandatory, the state is expected to guarantee the compensation of damage if damage occurs as a result of mandatory vaccination. For a thorough interpretation of the decision of the Constitutional Court of Slovenia on that matter, see: Драшкић, 2018: 23-25.

48 The perception of reality primarily depends on the ways in which media create images, which are mostly colored with life-threatening colors and contents that feed suspicion, unrest and confusion; the closeness of events and the knowledge that illness is really happening to the loved ones encourages emotional inclusion, anxiety and isolation of individuals (Јефтовић, Бајић, 2020: 536). So, the main reason for general mistrust lies in the sensationalistic approach of mostly tabloid media (Јефтовић, Бајић, 2020: 538).



single phase of testing typically lasts double or triple that time)<sup>49</sup>; thus, they are by nature less safe (Smith *et al.*, 2021: 148); in some countries, vaccines began to be applied before phase III clinical trials were concluded, and most countries started their campaigns with vaccines which had gone through phase III trials but which were approved for emergency use only (Wang, *et al.*, 2021: 169); c) in Serbia, a total of five different vaccines were available but it was almost entirely up to individuals whether they would get vaccinated, when they would do it, how many doses they would get, and whether they would mix different types of vaccines; d) individuals who decide to get vaccinated are obliged to waive in advance the right to claim compensation for any damage that occurs as a result of vaccination because they were fully medically examined (which was never the case in practice) and informed about positive or negative consequences of vaccination (which was impossible because the vaccines are still under research); e) at one point, Serbia provided a simple but quite effective monetary incentive program to motivate individuals to receive the first or the booster dose.

After all, what does such a vaccination process remind us of? Is it really vaccination as a preventive procedure, or is it something entirely different from the legal standpoint? Judging by the way the COVID-19 vaccination has been conducted in the Republic of Serbia, the entire process strongly resembles a medical experiment. In fact, when the disease is uncommon, when the suggested preventive method is still under research and when new data are yet to be collected in this process, such a situation resembles a medical experiment. If there is any doubt whether it is a proper way to interpret the given circumstances, we may refer to the scenario where the state, the medical institution where vaccination is performed, or even the vaccine manufacturers transfer the entire burden of possible outcomes of vaccination to individual citizens (who waived in advance their right to seek compensation for damage); moreover, instead of taking responsibility for the negative effects of vaccination, the state offers monetary incentives for individuals to take a part in the vaccination process. In that context, we firmly believe that vaccination is not the proper term. The proper legal category is a medical experiment.

The author of this article has no doubts that a vaccine, as a simple yet exceptionally effective piece of medical technology, is the single most important tool available in the new era of medicine. In that sense, the author is entirely pro-vaccination oriented, and fully agrees that the development of effective vaccines for COVID-19 offers the main route out of the present tragic bind (Wang, *et al.*, 2021: 164). However, the author also believes that “no harm” standard must remain

---

49 There are different (more optimistic) estimates but, on average, it takes two to four decades of research to resolve all or most of the doubts and uncertainties about the effects of vaccination (Матејић, Кесић, 2013: 129).



uncompromised as the ultimate principle and that standard testing procedures should be fully respected. The author is also aware that medical experiments are a necessary and even an inevitable part of the process of attaining knowledge in medical sciences, that the role of all participants is particularly important and highly stressful in cases when disease is novel, deadly, and spreads rapidly, and that ethical components of the actual medical experiment must be assessed with due consideration to the degree of vulnerability of the population, particularly in cases where the speed of response is crucial. In the author's opinion, the policy that is designed to provide monetary or other incentives to get vaccinated is a legitimate way to address the problem of growing distrust in the vaccination process. There are good reasons for encouraging people to voluntarily receive vaccines whose efficacy and safety are still uncertain; yet, the argument for making vaccination mandatory is weaker without solid evidence that a vaccine is effective and safe (Wang, *et al.*, 2021: 169).

Therefore, when saying that COVID-19 recommended vaccination process is a medical experiment rather than a true (actual) vaccination process, it is said with absolute respect for medical science, medical and pharmaceutical experts all over the world and their efforts to protect our most important assets (life and health). The author's interpretation of the recommended vaccination against COVID-19 by no means diminishes those efforts, nor does it lessen the danger of the novel Corona virus and its variants. Calling it experimental does not even mean *per se* that this process should be terminated. On the contrary, although not a medical expert, the author believes that the herd immunity cannot be achieved, or at least it is highly unlikely to be achieved if the process is not "catalyzed" through vaccination. However, there is absolutely no reason and no excuse not to name and categorize things properly from the legal standpoint, especially because consent to a scientifically verified medical treatment and consent to participate in a medical experiment have different meanings, and the legal consequences are not the same. Thus, once we have established the basic premises in this article, the legal specifics of this subject matter will be addressed in the next one.

## References

Beran, R. G. (2016). A Unique Approach to Informed Consent When Undertaking Clinical Research within the Private Practice Setting: Respecting the Patient. In Hammond, W. (ed.). *Informed Consent : Procedures, Ethics and Best Practices* (pp. 109-119). New York: Nova Science Publishers, Inc

- Драшкић, М. (2018). Обавезна вакцинација деце – право пацијента или интерес јавног здравља (Mandatory Vaccination of Children: a patient's right or public health interest). *Анали Правног факултета у Београду*. 66 (3). 7-30
- Јефтовић, З. Б., Бајић, П. Ђ. (2020). Слика о коронавирусу у дневној штампи Србије. (Coronavirus in Serbian daily newspapers), *Социолошки преглед*. 54 (3). 534-559
- Караникић Мирић, М. (2017). Одговорност произвођача вакцине у пракси Европског суда правде (Liability of Vaccine Manufactures in the ECtHR Jurisprudence). *Српска политичка мисао*. 58 (4). 137-159
- Lantos, J. D., Jackson, M. A., Harrison, C. J. (2012). Why we should eliminate personal belief exemptions to vaccine mandates. *Journal of Health Politics, Policy and Law*. 37 (1), 131-140
- Матејић, Б., Кесић, В. (2013). Етика и репродуктивно здравље – питање вакцине против хуманог папилома вируса (Ethics and Reproductive Health: a vaccine against human papilloma virus), *Српски архив за целокупно лекарство*. 141 (1-2). 127-130
- Милутиновић, И. Р. (2020). Информациона политика у време пандемије вируса „Ковид-19“ у Србији (Information Policy during the COVID-19 Pandemic in Serbia). *Политичка ревија*. 2. 243-263
- Nastić, M. (2020). Odgovor države na bolest Covid-19: na primjerima Hrvatske i Srbije (State Response to COVID-19 disease: Croatia and Serbia). *Pravni vjesnik*. 36 (3-4). 69-90
- Opel, D. J., Diekema, D. S. (2012). Finding the proper balance between freedom and justice: why we should not eliminate personal belief exemptions to vaccine mandates. *Journal of Health Politics, Policy and Law*. 37 (1). 141-147
- Ristivojević, B. (2017). Kada zdravstvena postane kriminalna politika - obavezna vakcinacija u odluci Ustavnog suda RS. (When health policy becomes criminal law policy: mandatory vaccination in the Serbian Constitutional Court decision). *Crimen*. 8 (3), 483-500
- Ристивојевић, Б. Р., Самарџић, С. С. (2018). Када здравствена постане криминална политика: Обавезна вакцинација пред Уставним судом РС (II део) (When health policy becomes criminal law policy: mandatory vaccination in the Serbian Constitutional Court decision, part 2), *Зборник радова Правног факултета, Нови Сад*. 52 (2). 547-560

Smith, L. M., Forman, L., Parker, M., Perehudoff, K., Rawson, B., Sekalala, S. (2021). Should COVID-19 Vaccines Authorized for Emergency Use Be Considered “Essential” Medicines?. *Health and Human Right Journal*. 23 (1). 145-150

Stewart, A. M., Caplan, A., Cox, M. A., & Chang, K. H. (2013). Mandatory Vaccination of Health-Care Personnel: Good Policy, Law, and Outcomes. *Jurimetrics*. 53(3). 341-360.

Wang, D., Moribe, G., & Arruda, A. (2021). Is Mandatory Vaccination for COVID-19 Constitutional under Brazilian Law?. *Health and human rights*, 23 (1), 163–174

Yeh, M.-J. (2022). Solidarity in Pandemics, Mandatory Vaccination, and Public Health Ethics. *American Journal of Public Health*. 112(2). 255–261

#### Legal acts

International Covenant on Civil and Political Rights (1976). Electronic version. Retrieved 29.01.2022 from <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

Universal Declaration of Human Rights (1948). [Electronic version]. Retrieved 28.01.2022, from <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/udhr.pdf>

Ustav Republike Srbije (Constitution of the Republic of Serbia), *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 98/2006.

Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i dostojanstva ljudskog bića u pogledu primene biologije i medicine: Konvencija o ljudskim pravima i biomedicini, (Act on ratification of the Convention for the Protection of Human Rights and Dignity of the Human Being with regard to the Application of Biology and Medicine: Convention on Human Rights and Biomedicine), *Službeni glasnik RS*, br.12/2010.

Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije o ljudskim pravima, sa Protokolima 4, 6, 7, 11, 12 i 13 (Act on ratification of the European Convention on Human Rights (with Protocols 4, 6, 7, 11, 12 and 13), *Službeni glasnik SCG*, br. 9/2003, 5/2005 and 7/200, i *Službeni glasnik RS*, br. 12/2010 i 10/2015.

Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (Act on ratification of the International Covenant on Civil and Political Rights), *Sl. glasnik SFRJ*, br. 7/1971.

Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (Act on ratification of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), *Službeni glasnik SFRJ*, br. 7/1971.

Zakon o pravima pacijenata (the Patients' Rights Act), *Sl. glasnik RS*, br. 45/2013 i 25/2019

Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama (Act on reducing the Risk of Disasters and Emergency Situation Management), *Službeni glasnik RS*, br. 87/2018.

Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti (the Act on Protection of the Population from Infectious Diseases), *Službeni glasnik RS*, br.15/2016, 68/2020 i136/2020.

Odluka Vlade Republike Srbije o proglašenju bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2 zaraznom bolešću (Decision of the Government of the Republic of Serbia on declaring COVID-19 disease caused by SARS-CoV-2 virus a contagious disease), *Službeni glasnik RS*, br. 23 (2020)

Odluka Vlade Republike Srbije o privremenoj zabrani izvoza osnovnih proizvoda bitnih za stanovništvo (Decision on temporary ban on export of essential goods of importance for the population), *Službeni glasnik RS*, br. 28 (2020)

Odluka o proglašenju vanrednog stanja (Decision on the State of Emergency), *Službeni glasnik RS*, br. 29/2020

Odluka o ukidanju vanrednog stanja (Decision on lifting the State of Emergency), *Službeni glasnik RS*, br. 65/2020

Uredba o sastavu, načinu i organizaciji rada štabova za vanredne situacije (The Regulatory Act on the composition, operating procedures and organization of crisis management teams in emergency situations), *Službeni glasnik RS*, br. 27/2020.

Zaključak Vlade Republike Srbije o informisanju stanovništva o stanju i posledicama zarazne bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2 (Conclusion of Government of Republic of Serbia on informing the citizens on state and consequences of COVID-19 infectious disease caused by SARS-Cov-2 virus), *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 48 (2020)

#### Case law

Case 47621/13 and 5 others *Vavrička and Others V. The Czech Republic* [2021] ECHR ECLI:CE:ECHR:2021:0408JUD004762113

Odluka Ustavnog suda Republike Srbije (Decision of the Constitutional Court of the Republic of Serbia) IVз-479/2014, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 61 (2015)

Odluka Ustavnog suda Republike Srbije (Decision of the Constitutional Court of the RS) IUз-48-2016. [Electronic version]. Retrieved 31.01.2022 from <http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/I%D0%A3%D0%B7-48-2016.pdf>

Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske (Decision of the Constitutional Court of the Republic of Croatia) U-I-5418/2008, U-I-4386/2011, U-I-4631/2011. Retrieved 01.04.2022 from <https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/fOdluka.xsp?action=openDocument&documentId=333D1788DDA9AC94C1257C9F002F4A8D>

**Др Срђан Радуловић,**

*Редовни професор,*

*Правни факултет Универзитета у Приштини*

*са привременим седиштем у Косовској Митровици*

## **НЕУВОЂЕЊЕ ОБАВЕЗНЕ ВАКЦИНАЦИЈЕ ПРОТИВ КОВИДА-19 У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

### **Резиме**

*Први случај ковид-19 забележен је у Србији 06.03.2020. године. Светска здравствена организација прогласила пандемију пет дана касније. Како је пандемија и даље у пуном јеку, јасно је да се Република Србија суочила и суочава се са озбиљним изазовом.*

*Као одговор на ширење инфекције, држава је представила низ економских, правних и медицинских мера које за циљ имају ублажавање негативних ефеката пандемије, уз стално кориговање истих како би се строгост одговора прилагодила интензитету појединачних таласа пандемије. Појединачни и укупни ефекти уведених мера, свакако, изузетно су интересантни за проучавање. Ипак, чини се како је неувођење мера које су биле на располагању најмање подједнако интересантно за проучавање. Јасно је, ово се нарочито односи на обавезну вакцинацију.*

*Два питања следе. Прво је који су разлози превагнули за овакву одлуку надлежних институција. Друго питање, које је иначе у фокусу овог рада, је шта то тачно значи са становишта права. Конкретно, у раду желимо да представимо могућу интерпретацију препоручене, дакле не обавезне, вакцинације против ковида-19, улоге учесника у овој медицинској интервенцији, те потенцијалне одговорности за штету, све то уз ослонац на нормативни метод, аналитичке технике и уз уважавање теоријских достигнућа медицинског права.*

**Кључне речи:** *обавезна вакцинација, препоручена вакцинација, престанак пацијента, грађанска одговорност, медицински експеримент, ковид-19, SARS-CoV-2.*

**Милица Ристић,\***  
Асистент,  
Правни факултет, Универзитет у Бањој Луци

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД  
10.5937/zrpfm1-40407

UDK: 616.912(497.1)"1972"

Рад примљен: 28.09.2022.  
Рад прихваћен: 20.10.2022.

**ИСКУСТВО СОЦИЈАЛИСТИЧКЕ ФЕДЕРАТИВНЕ  
РЕПУБЛИКЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ У БОРБИ СА ЕПИДЕМИЈОМ  
ВАРИОЛЕ ВЕРЕ 1972. ГОДИНЕ: Значај историјског  
наслеђа за бивше социјалистичке републике  
у условима пандемије вируса корона\*\***

**Апстракт:** Избијање пандемије вируса корона 2020. године на територији Балканског полуострва, многе је подсетило на помало заборављени случај појаве епидемије великих богиња (*Variola vera*) 1972. године у бившој Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији (у даљем тексту: СФРЈ). У јавности се све чешће истицао примјер бивше заједничке државе која је у року од два мјесеца успјела да вакцинише око 18 милиона грађана и прогласи крај епидемије; на супрот томе, бивше социјалистичке републике и након двије године водиле су (углавном неуспјешно) битку са вирусом корона. У том погледу, искуство некадашње СФРЈ могло би бити драгоцјено и поучно за њене државе наследнице у борби са актуелном пандемијом. У овом раду настојаће се пружити увид у прописе који су на савезном нивоу били на снази у СФРЈ уочи избијања, за вријеме трајања, као и након епидемије. Уз обавезно уважавање историјских и политичких околности, те развоја нових схватања и технологија од 1972. до данас, у раду ће се покушати дати одговор на питање да ли је правни оквир једне државе пресудан у борби против тешких заразних болести или фактори који нису искључиво правне природе могу да буду доминантни у односу на правну регулативу и диктирају смјер епидемије.

**Кључне ријечи:** вирус корона, Социјалистичка Федеративна Република Југославија, *variola vera*, епидемија.

---

\* milica.ristic@pf.unibl.org

\*\* Рад је изложен на међународној научној конференцији под називом „Деловање институција система у ванредним околностима: искуства и изазови“, која је одржана 19. и 20. априла 2022. године на Правном факултету Универзитета у Нишу.



## 1. Увод

Вјерује се да је прва вјеродостојна потврда болести великих богиња, познатијих под називом *variola vera*, пронађена на једном санскриту у Африци 1500 г.п.н.е. Упркос одсуству поузданих података, поједини аутори истичу да се ова болест може пратити чак од 10 000 г.п.н.е. на подручју сјевероисточне Африке. Без обзира на то коју временску одредницу узмемо као вјеродостојнију, оно што се поуздано зна јесте да је од тада па надаље *variola vera* била једна од најсмртоноснијих болести у људској историји, која је у Средњем и Новом вијеку у Европи односила око 400 000 живота годишње, а међу њима се нашло чак и пет европских владара. (Ristanovic, Gligic, Atanasievska, Protic-Djokic, Jovanovic, Radunovic, 2016:587). У деветнаестом вијеку, захваљујући тзв. Јенеровој вакцини<sup>1</sup>, број преминулих од *variola vera* значајно је опао. Такав тренд уочен је и у балканским земљама, нарочито у Кнежевини Србији, гдје је вакцинација против болести великих богиња постала обавезна 1881. године.<sup>2</sup> Од тада се може пратити опадање броја заражених овом болешћу, те је посљедњи смртни случај изазван вариолом у Југославији забиљежен 1926. године, а посљедњи случај заражавања 1930. године (Џобелјић, 2004:569). Свјетска здравствена организација је 1967. године прогласила почетак борбе против болести великих богиња путем масовне вакцинације и медицинских истраживања, а већ 1971. подручја заражавања битно су редукована на свега неколико области у свијету (Trifunović, 2017:131). Међутим, прва четири мјесеца 1972. године донијела су пораст броја заражених за 44%, а болест се раширила на још 10 држава међу којима се нашла и тадашња Југославија.

Износити све детаље избијања епидемије великих богиња у Југославији 1972. године било би не само исувише опширно, него и непотребно, нарочито имајући у виду филмско остварење „Variola vera“ Горана Марковића из 1982. године захваљујући којем је публика бивших југословенских држава врло добро упозната са кључним догађајима у току епидемије. Ипак, за потребе овог рада, неопходно је предочити неколико суштинских чињеница. Прва од њих састоји се у томе да је вариолу у земљу унио један од ходочасника који је почетком те године ишао у Меку и Медину, претходно испунивши своју обавезу вакцинације у Институту за заштиту здравља у Скопљу.

---

1 Прва вакцина против вариоле направљена је 1798. године, а њен творац је Едвард Јенер који ју је направио од вируса крављих богиња. Ова вакцина постала је обавезна у многим земљама у којима се користила скоро два вијека.

2 Прве кораке на сузбијању епидемије великих богиња преузео је већ кнез Милош Обреновић 1839. године који је различитим мјерама настојао придобити становништво на вакцинацију. Познато је и да је чувени српски гуслар Филип Вишњић преболевао велике богиње, због којих и је остао без вида.

(Куљић-Капулица, 2004:273) Врло брзо се показало да обавезна контрола успјешности вакцинације није спроведена, као да ни на тијелу Ибрахима Хотија није било трагова вакцинације. Препоруке које су се односиле на начин путовања (обавезно присуство љекара, препоручено авионско путовање) само су декларативно постојале, док су у пракси у погледу путовања примјеђени различити приватни аранжмани без икаквог здравственог надзора. Такви пропусти отворили су дискусију о стању здравствене заштите у Југославији, нарочито питање ангажованости народних одбора на развоју здравствене службе у земљи, што је др Воја Ђукановић, први човјек ресора заштите народног здравља, још 1953. истакао као суштински проблем у функционисању здравственог система, наводећи притом као примјер народни одбор у Ђаковици (Петровић-Тодосијевић, 2007:107). Случајно или не, непуних двадесет година након критике др Ђукановића, баш је Ђаковица постала епицентар епидемије великих богиња и њено највеће жариште. Податак према којем је у Југославији у том периоду било око 80% вакцинисаних морао би се узети са одређеном резервом, с обзиром на то да вакцинација није била подједнако спроведена у свим федералним републикама и аутономним покрајинама, а у неким није спровођена уопште (Šuvaković, Baljošević, Obradović, 2014.:304). Развоју епидемије додатно су помогле још двије околности, од којих се прва огледала у недостатку практичног искуства особља медицинске струке у борби са великим богињама (Litvinjenko, Arsić, Borjanović, 1973:8), а друга у неправовременој реакцији средстава извјештавања. Иако је већ 16. марта 1972. године на Инфектолошком одјељењу болнице у Призрену било утврђено да се ради о епидемији великих богиња<sup>3</sup>, ова вијест до грађана СФРЈ дошла је тек 25. марта што је у значајној мјери утицало на ширење епидемије и (не)одговорност грађана.

Од тог тренутка па све до окончања епидемије 23. маја 1972. године, Југославија је била у стању опште борбе против епидемије. Захваљујући експедитивности и огромној посвећености здравствених радника, епидемија је сузбијена за два мјесеца, у ком периоду је спроведена вакцинација око 18 милиона људи и организован велики број других мјера здравствене заштите као што је мјера карантина. Обољело је 175 људи, од чега је било 35 смртних случајева, а епидемија је највише погодила Аутономну покрајину Косово, ужу Србију, Војводину и Црну Гору (Куљић-Капулица, 2004: 272).

3 Ибрахим Хоти, тзв. „нулти пацијент“, у Југославију је допутовао још 15. фебруара, али је, иако заражен, прошао без тежих посљедица. Несвјестан чињенице да је заражен вирусом великих богиња, Хоти се слободно кретао сљедећих неколико дана и тако проширио заразу, а тек је на примјеру једног од његових бројних контаката 16. марта утврђено да се ради о вариоли вери.

Упркос одређеним пропустима у ланцу здравствене заштите прије и уочи избијања епидемије, кадровским и материјалним недостацима у појединим здравственим објектима, недостатку искуства у погледу дијагностике и третмана вариоле вере (Ristanovic et al. 2016:593-595), здравствена служба у Југославији одиграла је кључну улогу у борби против епидемије великих богиња.<sup>4</sup> То није био нимало лак задатак, јер су се здравствени радници паралелно борили и са прописима из области здравствене заштите, на челу са Основним законом о спречавању и сузбијању заразних болести<sup>5</sup> из 1964. године, који су се показали неодговарајућим за услове велике епидемије,. Да је овај пропис очигледно био кочница у успјешнијем реаговању на појаву вариоле вере свега осам година касније, потврђује чињеница да је већ 1974. године на снагу ступио нови Закон о заштити становништва од заразних болести које угрожавају цијелу земљу.<sup>6</sup> Упоредна анализа одредби ова два закона показује нам мудрост југословенског законодавца који је своје искуство у борби са вариолом вером преточио у велики број измјењених и нових одредби у односу на ранији закон, из чега се могу извести и одређени закључци у погледу организације рада и метода за савладавање свих великих будућих епидемија.

## **2. Прописи из области здравствене заштите који су били на снази уочи и у току избијања епидемије**

### **2.1. Основни закон о спречавању и сузбијању заразних болести**

Темељни правни основ из области здравствене заштите за поступање у условима епидемије усвојен је у априлу 1964. године. Основни закон о спречавању и сузбијању заразних болести (у даљем тексту: Основни закон) представљао је кључни правни акт којим су биле одређене мјере за здравствену заштиту од заразних болести чије је спречавање и сузбијање било од интереса за цијелу земљу. Иако детаљан, у условима избијања епидемије 1972. године показало се да овај пропис својим одредбама није у потпуности обухватио одређена питања која ће се баш на примјеру великих богиња показати спорним.

---

4 У свом „Извјештају о ерадикацији вариоле у свијету“ из 1972. године Свјетска здравствена организација истакла је да је „Југославија дала најбољи примјер досљедне примјене Међународних санитарних норми и да је њена здравствена служба у брло кратком року ликвидирала једну епидемију која је представљала опасност не само за Југославију, већ и за Европу.“ (Довијанић, 2007:12)

5 *Службени лист СФРЈ*, 17/64.

6 *Службени лист СФРЈ*, 2/74.

Већ у члану 3. Основни закон је спрјечавање и сузбијање заразних болести ставио у надлежност општина, изузев у оним ситуацијама када је тај задатак био законом повјерен срезовима, републикама или Федерацији.<sup>7</sup> Тек члан 43. истог закона открива нам да је у случају колере, куге или великих богиња Федерација та која обезбјеђује заштиту територије Југославије од уношења ових болести у земљу, спровођењем различитих мјера као што су организовање службе санитарног надзора на границама или предузимање одговарајућих мјера за здравствену заштиту од тих болести.<sup>8</sup> Интенција законодавца да се поступање по здравственим прописима за вријеме епидемије препусти општинама може се разумјети као потреба да се заразна болест која се појави на територији одређене општине задржи у оквирима те исте територије. Очекивало се можда да управо општине на располагању имају капацитете да заразну болест која се појави на њиховој територији лакше и ефикасније обуздају и спроведу неопходне здравствене и друге мјере. Оно што се донекле превидјело у нормирању надлежности за предузимање ових мјера јесте да је развијеност општина у Федерацији значајно варирала од једне до друге федералне републике и да у појединим ситуацијама јединице локалне самоуправе неће бити у стању да адекватно одговоре на изазове великих епидемија. Упркос члану 43. који је нормирао дужности Федерације у случају појаве великих богиња, на терену се показало да је највећи терет борбе са епидемијом пао на општине. Да је њихова инфраструктурна развијеност била на задовољавајућем нивоу, напријед наведена подјела надлежности не би представљала превелики проблем. Међутим, ако узмемо у обзир податке који говоре да је у Приштини новоизграђена зграда поликлинике служила за потребе Округног народног одбора, док су пацијенти заразног одјељења били смјештени у лименој бараци и да је на територији Косова и Метохије 1950. године само једна болница имала своју намјенски грађену зграду (Петровић Тодосијевић, 2007:110), неизоставно се поставља питање да ли је пред општине, нарочито оне на подручју Косова и Метохије гдје је епидемија била највише изражена, постављен претежак задатак?

Чланом 8. Основног закона одређен је круг заразних болести чије је спрјечавање и сузбијање било од интереса за цијелу земљу. Међу 42 таксативно побројане заразне болести, вариола вера наша се на 35. мјесту.<sup>9</sup>

---

7 Чл. 3. Основног закона о спречавању и сузбијању заразних болести, *Сл. лист СФРЈ*, 17/64.

8 Чл. 43. Основног закона о спречавању и сузбијању заразних болести, *Сл. лист СФРЈ*, 17/64.

9 Чл. 8. Основног закона о спречавању и сузбијању заразних болести, *Сл. лист СФРЈ*, 17/64.

Из такве позиције на овој листи јасно се може увидјети да је законодавац олако држао да до избијања ове заразне болести неће уопште или неће тако брзо доћи. Имајући у виду да је посљедњи случај вариоле био забиљежен давне 1930. године, овакво поступање законодавца може се разумјети. Међутим, одредба члана 8. изоставила је врло битно дефинисање појма заразне болести, а употреба таксативног метода довела до немогућности примјене здравствених мјера одређених законом у случају појаве неке нове болести чије би сузбијање такође било од интереса за цијелу земљу.

О томе да је ипак постојала свијест о опасности коју са собом носи вариола вера свједоче чланови 10, 11 и 12. Према слову члана 10. чак и сумња да постоји обољење од великих богиња подлијеже обавезном пријављивању<sup>10</sup>, па и у оним ситуацијама када обољење или сумњу да постоји обољење љекар утврди ван вршења дужности у здравственој установи како је нормирано чланом 11.<sup>11</sup> Да се ради о изузетно опасној болести, потврђује и обавеза прописана чланом 12, према којем се обољење или сумња да постоји обољење од великих богиња пријављује одмах по сазнању најбржим путем (телефоном, телеграмом и сл.)<sup>12</sup>

Основни закон врло је детаљно разрадио и питање опсега здравствених мјера у случају избијања најтежих заразних болести. Најважнија мјера здравствене заштите – обавезна имунизација била је прописана чланом 15. Основног закона<sup>13</sup>, а на листи болести које подлијежу овој обавези вариола вера нашла се у првом ставу овог члана. Већ у случају појаве опасности од ове болести, чланом 16. нормирано је да обавезна имунизација обухвата не само заражена лица, већ и сва друга лица на угроженом подручју.<sup>14</sup> Даље, овај члан предвидио је и надлежност за одлучивање о обавезној имунизацији, те прописао обавезу обустављања имунизације против свих других болести у току трајања имунизације против великих богиња. Поред обавезне имунизације, Основни закон предочавао је и друге мјере сузбијања и спрјечавања болести великих богиња, нпр. обавезу карантина која се састојала у ограничењу слободе кретања и сталној медицинској

---

10 Чл. 10. Основног закона о спречавању и сузбијању заразних болести, *Сл. лист СФРЈ*, 17/64.

11 Чл. 11. Основног закона о спречавању и сузбијању заразних болести, *Сл. лист СФРЈ*, 17/64.

12 Чл. 12. Основног закона о спречавању и сузбијању заразних болести, *Сл. лист СФРЈ*, 17/64.

13 Чл. 15. Основног закона о спречавању и сузбијању заразних болести, *Сл. лист СФРЈ*, 17/64.

14 Чл. 16. Основног закона о спречавању и сузбијању заразних болести, *Сл. лист СФРЈ*, 17/64.

контроли свих лица која су могла да се заразе непосредно од обољелог<sup>15</sup>, као и обавезу изолације и лијечења обољелих лица у за то одређеним здравственим установама. Међу осталим мјерама, може се још издвојити и обавезан превоз санитетским превозним средствима лица обољелих од вариоле вере<sup>16</sup>, те врло интересантан члан 35. који говори о облигаторном вршењу епидемиолошких истраживања при појави или опасности од појаве великих богиња и других заразних болести.<sup>17</sup>

Иако би се на први поглед могао стећи утисак да је Основни закон био добра правна подлога за борбу против заразних болести, тек је неколико детаља изостављених у њему утицало да само дјелимично прође тест који су пред њега ставиле велике богиње. Прије свега, законом је пропуштено да се дефинишу неки елементарни појмови, као што је појам „угроженог подручја“ који се на више мјеста појављује у закону, посебно у контексту мјера имунизације, карантина и сл. Изостављајући ову дефиницију, закон је оставио исувише простора за тумачење тога шта подразумева тзв. „угрожено подручје“ и на којем се обиму територије уопште могу спроводити здравствене и друге мјере. У контексту обавезне имунизације, закон је изоставио категорију лица која по службеној дужности долазе у додир са путницима у међународном промету, као што је изоставио и друге мјере везане за надзор путника и робе у међународном промету, очигледно занемаривши да највећи број заразних болести управо тим путем може да дође у једну земљу. Лијечење обољелих од вариоле вере искључиво у здравственим установама и превоз искључиво санитетским средствима не би били посебно спорни да је држава у том тренутку у свим својим територијалним и административним јединицама располагала са довољно таквих капацитета. На концу, није се нашло мјеста ни за одређене превентивне мјере, нпр. за обавезу раног откривања заразе или посебно питање дијагностичких третмана што је била грешка која је Југославију коштала више од свих других пропуста.

## ***2.2. Прописи донесени у току трајања епидемије***

Уколико би лаик, неупућен у збивања у Југославији 1972. године, покушао да сазна нешто више увидом у издања Службеног листа, вјероватно би му промакло да је у земљи у том тренутку харала опасна епидемија великих

<sup>15</sup> Чл. 22. Основног закона о спречавању и сузбијању заразних болести, *Сл. лист СФРЈ*, 17/64.

<sup>16</sup> Чл. 28 и 29. Основног закона о спречавању и сузбијању заразних болести, *Сл. лист СФРЈ*, 17/64.

<sup>17</sup> Чл. 35. Основног закона о спречавању и сузбијању заразних болести, *Сл. лист СФРЈ*, 17/64.

размјера.<sup>18</sup> То и није одвећ чудно ако се имају у виду двије чињенице: прва, да је епидемија врло брзо стављена под контролу и друга, да ванредне околности које су затекле земљу нису остављале простор за велике нормативне подухвате, него су захтјевале што хитније реаговање путем одређених подзаконских аката.

У току трајања епидемије или боље речено, од тренутка кад је њено постојање у земљи објелодањено путем штампе, законодавац је усвојио свега три кратка прописа који се директно реферишу на епидемију и који се могу наћу у Службеном листу Федерације. Први од њих је Одлука о допуни одлуке о одређивању робе на коју се при увозу плаћа посебна такса, којом је одређено да ће висина увозне таксе за серуме и вакцине износити 2%.<sup>19</sup> Вјероватно увидјевши да такво рјешење неће бити адекватан одговор на изазове епидемије великих богиња, законодавац је већ у сљедећем броју Службеног листа донио Рјешење о ослобађању од плаћања царина на увоз серума и вакцина.<sup>20</sup> Коначно, Одлуком о додјели средстава из резервног фонда Федерације за подмирење трошкова насталих у вези са сузбијањем епидемије великих богиња Савезном секретаријату за рад и социјалну политику додјељена су бесповратна средства у износу од 28 000 динара.<sup>21</sup> Ово је у суштини и једини правни акт из тог периода у којем је болест названа правим именом и из којег се може видјети да се држава суочавала са епидемијом.

Доношењем ових правних аката, држава је испунила своју обавезу из члана 43. Основног закона која се састојала у обезбјеђивању потребних материјалних средстава у циљу заштите од заразних болести. Може се уочити да су сва три акта финансијског карактера<sup>22</sup> и да је њихово доношење било условљено потребом што журније реакције на захтјев ефикасног сузбијања епидемије. То што у Службеном листу нема података

18 Интересантно је да за све вријеме трајања епидемије у држави није проглашено стање мобилизације. Начелник Градског штаба Града Београда за борбу против карантинских болести проф. др Предраг Довијанић истакао је да је потпуна необавјештеност грађана у првим данима акције довела до бројних тешкоћа на терену због изостанка активне реакције грађана. Међутим, последице апела упућеног грађанству путем медија 25. марта, Градском штабу се до 4. априла јавило око 2311 лица, односно у просјеку 500 грађана дневно. (Довијанић, 2007:6)

19 *Службени лист СФРЈ*, 20/72.

20 *Службени лист СФРЈ*, 21/72.

21 *Службени лист СФРЈ*, 22/72.

22 Директан финансијски ефекат епидемије само у Граду Београду износио је око 5 милијарди динара, чиме није обухваћена вриједност утрошених вакцина (Довијанић, 2007:9), док је укупан трошак епидемије Југославије коштао око 6 милијарди динара. (Ћобелјић, 2004:572)



о другим потезима федералне власти не подразумејева истовремено да таквих потеза није било<sup>23</sup>, него говори у прилог томе да је нижим органима власти, у зависности већ од ситуације на терену, делегирано доношење сопствених прописа у циљу борбе против епидемије великих богиња.

Изостанак медијске пропраћености и кашњење легислативе за већ новонасталом епидемиолошком ситуацијом могли би се можда објаснити и одређеним социолошким разлозима. Примјер Југославије 1972. године само је један у низу примјера система у којима је радикалном промјеном друштвено-економског поретка дошло и до колективног заборављања тековина некадашњег режима. Пораст животног стандарда и опште осјећање просперитета социјалистичке Југославије везали су вариолу веру за нека давна времена, за доба „ненародног поретка“. Али вариола вера је и даље била стварна пријетња, коју су због наглог прекида континуитета са предсоцијалистичким режимом, дочекали људи образовани у систему у којем је појава ове болести одавно сматрана превазиђеном. Појава вариоле вере није била само напад на здравствени систем; њена егзистенција угрожавала је и цијели један функционалан и стабилан друштвени поредак. Званично признати да у држави хара опасна болест значило је истовремено признати да нешто озбиљно не функционише у беспријекорном систему социјалистичке Југославије (Trifunović, 2017:137-138). Када је већ схваћено да је болест присутна, више се није имало куд него кренути у контрафанзиву против ње. Како истиче Петровић Тодосијевић, изборити се са zarazом било је „најбоља потврда исправног пута и доказ оправдане пропасти старог режима и ненародног поретка“. Сличан дисконтинуитет могао би се, уз неопходно уважавање одређених разлика, уочити и у односу бивших југословенских држава према некадашњој заједничкој држави, што се нажалост у највећој мјери читовало на примјеру избијања пандемије вируса корона 2019. године.

### **3. Закон о заштити становништва од заразних болести које угрожавају цијелу земљу**

У свом експозеу изложеном на Симпозијуму о сузбијању епидемије вариоле на подручју Београда одржаном у новембру 1972. године, начелник Градског штаба за борбу против карантинских болести проф. др Предраг Довијанић истакао је у кратким цртама ток двомјесечне борбе против

---

23 Примјера ради, на самом почетку епидемије, држава је располагала са око 1 000 000 доза вакцине против вируса вариоле вере, али је свестраним залагањем, понајвише захваљујући међународној помоћи, у рекордном року успјела да набави још 30 милиона вакцина. (Čobeljčić, 2004:571)

великих богиња, те изнио низ закључака и приједлога који ће се показати као пресудне смјернице у изради новог закона. У завршном дијелу експозеа, Довијанић је нарочито истакао да је потребно „прецизније дефинисати функције федерације и права и дужности органа у овој области”, „прописати обавезу раног откривања извора заразе”, те „прописати нове обавезе и мере за заштиту од заразних болести у складу са новим достигнућима медицине”. Заиста, непуних годину и по дана након Симпозијума, усвојен је нови закон из области здравствене заштите, а у њему су своје мјесто нашле и Довијанићеве сугестије.

Прва разлика која Закон о заштити становништва од заразних болести које угрожавају цијелу земљу (у даљем тексту: Закон) чини битно другачијим од његовог претходника уочава се већ у члану 1. За разлику од некадашњег члана 8. Основног закона, нови Закон предвиђао је 24 заразне болести. Овим је круг заразних болести упола смањен, али је законодавац додао битну одредбу којом је регулисао да, ако се појави опасност од других заразних болести које могу угрозити цијелу земљу, Савезно извршно вијеће може да одреди да се заштиту становништва примјењују све или поједине мјере одређене Законом.<sup>24</sup> Тиме је држава себи прокрчила пут ка обезбјеђивању ефикасније здравствене заштите и у оним ситуацијама када би се појавиле до тада непознате или можда већ заборављене заразне болести.

Изостанак дефиниција елементарних појмова из ове области исправљен је у члану 3. Закона, којим су отклоњене баријере у разумијевању кључних термина као што су епидемија, те заражено и угрожено подручје. Према слову Закона, поред уобичајене дефиниције, епидемијом се такође сматра „два или више међусобно повезаних обољења од заразне болести која се никада или која се више година није појављивала на једном подручју.”<sup>25</sup> Уколико познајемо историјат вариоле вере на југословенској територији, у потпуности ће нам бити јасан и *ratio* оваквог нормирања и дефинисања болести. Први пут јасно одређујући шта су епидемија, заражено и угрожено подручје, законодавац је значајно олакшао примјену мјера одређених Законом, нарочито ако се има у виду да су норме којима су мјере регулисане садржавале све горе наведене појмове.

Одредбе које говоре о мјерама за спречавање и сузбијање заразних болести, у односу на Основни закон, промијениле су не само своју позицију, него и свој обим и садржај. Некадашњи члан 39. тако је постао

---

24 Члан 1. Закона о заштити становништва од заразних болести које угрожавају цијелу земљу, *Сл. лист СФРЈ*, 2/74.

25 Члан 3. Закона о заштити становништва од заразних болести које угрожавају цијелу земљу, *Сл. лист СФРЈ*, 2/74.

члан 4. којим су јасно дефинисане опште и посебне мјере, а међу њима се посебно истакла и једна нова мјера која се састоји у здравственом просвјећивању становништва. Приједлог професора Довијанића да се у Закон уведе обавеза раног откривања заразе нашао је своје мјесто у потпуно новом члану 5. којим је врло децидно наведено шта таква обавеза подразумијева.<sup>26</sup> Позиционирање ових чланова међу првима у Закону логичан је резултат лошег искуства са вариолом, чије би посљедице биле лакше да је вариола благовремено и исправно дијагностификована и да је првобитна реакција здравствених радника била бржа и ажурнија. О томе колико колективно искуство може да утиче на дух закона, свједочи и члан 10. који говори о мјерама изолације, превоза и лијечења, те истиче да „особе за које се сумња или се утврди да болују од великих богиња обавезно се изолују и лијече у за то одређеним објектима здравствених организација, односно *другим објектима*.” Уношење само једне кратке формулације „*другим објектима*” у текст Закона дало је правни основ за оно што Основни закон није ни предвидио, а то је да се у случају ванредних околности и недостатка просторних капацитета, заражени или суспектни пацијенти могу задржати и у угоститељским објектима, школама или другим расположивим објектима.

Посебно интересантан аспект Закона је потпуно нови сет мјера које се односе на сигурносни контекст међународног промета. Тако члан 20. проширује круг лица за које је имунизација против великих богиња обавезна, додајући на овај списак сва лица која по службеној дужности долазе у додир са путницима у међународном промету, те сва лица на зараженом и угроженом подручју (раније само угроженом).<sup>27</sup> Да су утисци из 1972. још увијек били болно свјежи, потврђује и члан 28. према којем је особа која путује у земљу у којој постоји вариола или се враћа из земље у којој постоји вариола дужна да поред свих мјера и обавеза прописаних Законом, испуни и друге посебне санитарне услове које одреди Савезни секретаријат за рад и социјалну политику. У наставку овог дијела Закона, маркантан је и члан 31. који одређује цијели низ сигурносних мјера као што су забрана путовања у земљу у којој постоји вариола вера, забрана промета појединих врста робе и производа или забрана кретања становништва у зараженим или угроженим подручјима. Пакет нових мјера усмјерених на то да буду препрека продору заразних болести из иностранства у Југославију комплетиран је чланом 32, који прописује обавезу санитарног надзора

---

26 Чл. 4. и 5. Закона о заштити становништва од заразних болести које угрожавају цијелу земљу, *Сл. лист СФРЈ*, 2/74.

27 Члан 20. Закона о заштити становништва од заразних болести које угрожавају цијелу земљу, *Сл. лист СФРЈ*, 2/74.

путника и ствари те средстава у међународном промету преко државне границе.<sup>28</sup>

Из свега наведеног, може се закључити да је добар дио законског текста био мотивисан потребом да се спријечи понављање грешака из прошлости. Искуство из 1972. године било је болно, али и корисно. Ипак, једно од најспорнијих питања у Основном закону, на које је указао и професор Довијанић, питање подјеле дужности између различитих нивоа власти у погледу ове области није до краја ријешено ни новим Законом. Прецизно разграничење надлежности између федерације и федералних јединица у контексту борбе против заразних болести само је донекле остварено члановима 36. и 37. чији је већи дио посвећен регулисању надлежности Савезног секретаријата за рад и социјалну политику и питању расподјеле материјалних средстава у случају избијања нових заразних болести. Међутим, формулација из члана 2. према којој је „заштита од заразних болести дужност друштвено-политичких заједница и њихових органа, заједница здравственог осигурања, здравствених и других организација удруженог рада и грађана“ оставила је доста широко поље за тумачење и маневрисање у погледу тога ко је овлаштен на предузимање којих радњи.<sup>29</sup> Општине, којима је раније Основни закон делегирао ношење највећег терета, овај пут су изостављене из законског текста. Без обзира на то, нова одредба о питању надлежности остала је помало недоречена и непрецизна, чиме су могла бити отворена бројна питања у ванредним околностима. Из данашње тачке гледишта, можемо само нагађати који су се све зачкољице криле у позадини ове проблематике и претпоставити да су оне вјероватније биле политичке и економске природе, него што су суштински биле повезане са питањима здравствене заштите.

Једна дилема уско повезана са надлежностима државе у овој области је, ипак, ријешена без многе полемике. То је одредба члана 39. према којем су органи унутрашњих послова у оквиру своје надлежности дужни надлежном органу за здравство помагати ако при спровођењу санитарно-хигијенских и других мјера прописаних или наређених на темељу закона наиђе на отпор или супротстављање или се такав отпор односно супротстављање основано може очекивати.<sup>30</sup> Доведемо ли ову одредбу у везу са већ поменутом посебном мјером здравственог просвјешћавања становништва,

28 Чл. 28, 31. и 32. Закона о заштити становништва од заразних болести које угрожавају цијелу земљу, *Сл. лист СФРЈ*, 2/74.

29 Члан 2. Закона о заштити становништва од заразних болести које угрожавају цијелу земљу, *Сл. лист СФРЈ*, 2/74.

30 Члан 39. Закона о заштити становништва од заразних болести које угрожавају цијелу земљу, *Сл. лист СФРЈ*, 2/74.

можемо са одређеном дозом опреза закључити да је и упркос огромном одазиву југословенског становништва на имунизацију и спремности да се поштују предвиђене мјере, ипак било и изолованих случајева грађанског отпора и непослуха. У којој мјери су се такве ситуације дешавале, не можемо прецизно знати, али како другачије објаснити напрасну појаву ове норме у новом законском тексту за коју у ранијем Основном закону није било мјеста?

Чињеница да је епидемија савладана у рекордном року и да је број вакцинисаних грађана изузетно брзо прешао милионске цифре неминовно је једним дијелом посљедица ефикасности и експедитивности органа унутрашњих послова. Многи су данас функционисање цјелокупног југословенског социјалистичког система спремни да објасне управо снажним и организованим репресивним апаратом којим је држава располагала, а ситуација са избијањем вариоле вере 1972. године у том погледу није изузетак. Било то заиста заслуга полицијских органа или не, такво искуство се данас не би могло примјенити из низа разлога. Само неки од њих су пораст свијести о значају људских права, демократске тенденције и нарочито антиваксерски покрет који је попримио глобалне размјере, а који се проширио каналима који се тешко или никако не могу контролисати традиционалним видовима надзора. Међутим, да ли је употреба принуде била пресудна у борби против вариоле није у овом контексту од толиког значаја од колике је важности непобитан факт да је законодавац уочио потребу да се и она регулише и да се на тај начин да легалитет свим мјерама које се примјењују, а чија је суштина усмјерена на спречавање и сузбијање болести.

#### **4. Закључак**

Појавом вируса корона, многи су се запитали како је у оновременим условима 1972. године Југославија успјела да за изузетно кратко вријеме епидемију великих богиња стави под контролу. На примјеру те борбе, чији успјех није прошао незапажено ни од стране водећих међународних здравствених организација, покушали су се извући закључци о томе шта би бивше социјалистичке републике требало да раде како би са истим успјехом окончале своје битке.

У том циљу, фокус овог рада лоциран је на правне аспекте те борбе, те је извршена анализа и компарација правних прописа уочи, у току и након епидемије вариоле вере. Без претјераног улажења у детаље појединих норми које су већ обрађене у раду, може се закључити да су одредбе Основног закона биле недостатне за услове тако велике епидемије као

што је била епидемија великих богиња. Правна неприпремљеност за посљедицу је имала неприпремљеност на терену, а већина неопходних здравствених и других мјера није имала свој правни основ и утемељење. Свега три донесена прописа у току трајања епидемије свједоче о томе да је главни фокус државе био усмјерен на што хитније сузбијање епидемије, а тек након тога могло се бавити великим нормативним потезима. То се и десило 1974. године када је усвојен нови Закон, који, одиста, није ријешао спорно питање подјеле надлежности између федерације и федералних република у овој области, али се у остатку законског текста ухватио у коштац са оним што се показало проблематичним двије године раније.

Ограђујући се од старог монархистичког режима и раскидајући са свим његовим тековинама, социјалистичка Југославија није у колективни заборав потиснула само вариолу веру, него и сва важна сазнања о томе како се борити са овом болести. Грешка је то која је Југославију те 1972. године могла коштати значајно скупље да се на вријеме није реаговало, а коју, чини се, данас понављају све бивше социјалистичке републике прекидајући везе са социјалистичком Југославијом онако како их је она прекинула са Краљевином Југославијом.

Због многобројних околности различитог карактера, искуство Југославије у борби са вариолом вером не може нам претјерано послужити у борби са нашим епидемијама, па тако и са вирусом корона. Друштвено-економски поредак више није исти, однос грађана према термину „обавезна вакцинација“ није исти и најважније, болест није иста као она која је харала 1972. године. „Правно искуство“ ипак, могло би да послужи као наука свим државама насљедницама бивше Југославије које бију своје битке са заразним болестима. Оно се најбоље огледа на примјеру Основног закона који је показао како право може да буде баријера у борби за егзистенцијална људска питања, као и на примјеру новог Закона гдје је законодавац инспирацију за правна рјешења црпио прво из својих грешака и потом и још важније, жеље да се исте не понове.

### **Литература и извори**

Довијанић, П. (2007). Појава, ток и сузбијање епидемије великих богиња у Београду 1972. године - пример успешне заједничке акције здравствене службе и друштвене заједнице. *Здравствена заштита*. 3(36). 1-14.

Куљић-Капулица, Н. (2004). Вариола - прошлост или не? *Српски архив за целокупно лекарство*. 7-8/2004. 272-276.

Litvinjenko, S. Arsić, B. Borjanović, S. (1973). Epidemiologic Aspects of Smallpox in Yugoslavia in 1972. *Proceedings of the Yugoslavian Symposium on Smallpox, Primošten, Nov 21-14, 1972.*

Петровић-Тодосијевић, С. (2007). (Дис)континуитет без преседана: здравствена политика југословенске државе у првој половини 20. века. *Токови историје*. 3/2007. 96-119.

Ristanovic, E. Gligic, A. Atanasievska, S. Protic-Djokic, V. Jovanovic, D. Radunovic, M. (2016). Smallpox as an actual biothreat: lessons learned from its outbreak in ex-Yugoslavia in 1972. *Annali dell'Istituto superiore di sanita*. 4/2016. 587-597.

Trifunović, V. (2017). Temporality and Discontinuity as Aspects of Smallpox Outbreak in Yugoslavia. *Institute of Ethnography SASA, Belgrade*. 1(65). 127-145.

Čobeljić, M. (2004). Smallpox outbreak in Yugoslavia in 1972. *Vojnosanitetski pregled*. 5/2004. 569-573.

Švaković, U. Baljošević, S. Obradović, Ž. (2014). Smallpox and globalization or the first achieved planetary goal. *Vojnosanitetski pregled*. 3/2014. 301-306.

## Прописи

Основни закон о спречавању и сузбијању заразних болести. *Службени лист СФРЈ*. Бр. 17/64.

Одлука о допуни одлуке о одређивању робе на коју се при увозу плаћа посебна такса. *Службени лист СФРЈ*. Бр. 20/72.

Рјешење о ослобађању од плаћања царина на увоз серума и вакцине. *Службени лист СФРЈ*. Бр. 21/72.

Одлука о додјели Савјезоном секретаријату за рад и социјалну политику средстава из резервног фонда Федерације за подмирење трошкова насталих у вези са сузбијањем епидемије великих богиња. *Службени лист СФРЈ*. Бр. 22/72.

Закон о заштити становништва од заразних болести које угрожавају цијелу земљу. *Службени лист СФРЈ*. Бр. 2/74.



**Milica Ristić,**

*Teaching Assistant,*

*Faculty of Law, University of Banja Luka,*

*Republika Srpska, Bosnia and Herzegovina*

**THE SFRY EXPERIENCE IN COMBATING THE VARIOLA VERA EPIDEMIC  
IN 1972: The significance of historical heritage for ex-Yugoslav  
republics in the circumstances of the COVID-19 Pandemic**

**Summary**

*The outbreak of the COVID-19 (Coronavirus) pandemic in early 2020 reminded many people in the Balkans of the somewhat forgotten case of Variola vera (small pox) epidemic in the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia (SFRY) in 1972. The example of the former Yugoslav state, which managed to conduct fast and effective vaccination of about 18 million citizens and declare the end to the epidemic within two months, has been increasingly emphasized in public. By contrast, the ex-Yugoslav republics have been fighting the (COVID-19 pandemic for the past two years, unsuccessfully for the most part. In this context, the experience of the former SFRY could be valuable and instructive for the successor states in the fight against the current pandemic. In this paper, the author attempts to provide an insight into the regulations that were in force in the SFRY before, during and after the outbreak of the Variola Vera epidemic, both at the federal level and in individual republics. Taking into consideration the historical and political circumstances and the development of new technologies from 1972 to the present time, the author aims to address the following question: is the legal framework of a state the decisive factor in combating serious infectious diseases, or may the non-legal factors prevail over legal regulation and dictate the direction of the epidemic?*

**Keywords:** *COVID-19 pandemic, SFRY, Variola vera epidemic.*

**Dr Katarina Knol Radoja,\***

Vanredni profesor,  
Pravni fakultet, Sveučilište J. J. Strossmajera u Osijeku,  
Republika Hrvatska

**Dr Dejan Bodul,\***

Vanredni profesor,  
Pravni fakultet, Sveučilište u Rijeci,  
Republika Hrvatska

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД  
10.5937/zrpf1-40003

UDK: 316.647.5/8:004.738.5

Рад примљен: 06.09.2022.  
Рад прихваћен: 18.10.2022.

## **KAKO ZAUSTAVITI PLASIRANJE NEISTINITIH INFORMACIJA I GOVOR MRŽNJE NA INTERNETU?\***

**Apstrakt:** Predmet ovog rada će biti zaštita temeljnih ljudskih prava od lažnih i uvredljivih informacija i govora mržnje na internetu. Analiziraju se propisi i sudska praksa nacionalnih sudova Republike Hrvatske i Europskog suda za ljudska prava te Suda EU. Zaključno se iznosi da zaštita ljudskih prava u digitalnom okruženju još uvijek nije dobila svoje precizne zakonske okvire kako na nacionalnoj tako i na međunarodnoj razini. Niti sudska praksa Europskog suda za ljudska prava i Suda EU, ali ni nacionalnih sudova nije do sada pokazala jasnu i nedvosmisleni preciznost po pitanju tumačenja postojećih propisa. Pravu ravnotežu slobode medija na izražavanje i prava pojedinaca na zaštitu prava osobnosti i zaštitu od govora mržnje iznimno je teško i izazovno postići. S jedne strane, medijski posrednici bi trebali na vrijeme reagirati na neprikladan sadržaj, a s druge strane, sukladno izraženim stajalištima Europskog suda za ljudska prava i Suda EU generalna obveza prethodnog 'filtriranja' komentara korisnika online medija nespojivo je sa slobodom izražavanja na internetu. Pretjerana kontrola informacija lako se može pretvoriti u cenzuru. Ipak, smatramo da je nužno jasno reguliranje prava i obveza sudionika na internetskoj mreži

\* kknol@pravos.hr

\* dbodul@pravri.hr

\*\* Ovaj je rad financirao Pravni fakultet Osijek Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku internim projektom br. IP-PRAVOS-7 „Građansko materijalno i procesno pravo u 21. stoljeću – postojeće stanje i tendencije u budućnosti“. Također, ovaj rad je financiran iz ZIP UNIRI Sveučilišta u Rijeci, projekt ZIP-UNIRI-130-7-20.

\*\* Rad je pod istim naslovom prezentiran na međunarodnoj naučnoj konferenciji „Delovanje institucija sistema u vanrednim situacijama: iskustva i izazovi“ 20. aprila 2022.

*kako na nacionalnoj, tako i na razini Europske unije jer je transparentnost i predvidljivost odgovornosti jedini način da se uspostavi zaštita temeljnih prava pojedinaca, ali i određenih ranjivih skupina.*

**Ključne riječi:** sloboda izražavanja na internetu, neistinite informacije, govor mržnje.

## 1. Uvodna razmatranja

Mediji su tisak, televizijski i radijski programi, programi novinskih agencija, elektroničke publikacije, teletext i ostali oblici objavljivanja programskih sadržaja prijenosom zapisa, slike ili zvuka. Sloboda medija zajamčena je međunarodnim i nacionalnim propisima.<sup>1</sup> Ta se sloboda smije ograničiti samo onoliko i kada je to nužno (Arlović, 2016: 377). Međutim, posljednjih se godina ta sloboda sve više iskorištava u svrhu dezinformiranja i nanošenja štete određenoj osobi, društvenoj skupini, organizaciji ili državi, što u konačnici ponekad može rezultirati i govorom mržnje (Wardle, 2017: 5). Razvojem interneta taj problem postaje sve izraženiji jer tradicionalni mediji sve više prelaze na elektroničke publikacije (Kouroupis, 2021: 294). U literaturi susrećemo različite nazive za elektroničke publikacije – portali, online mediji, news portali, informativni portali, online izdanja internetski portali i tako dalje (Kunić, Zgrabljic Rotar, 2020: 162). Na Eurobarometru je 2018. provedena anketa nad više od 26.000 građana država članica o lažnom informiranju, odnosno dezinformacijama. Rezultati su pokazali da je 85% ispitanika „lažne vijesti“ doživljavalo kao problem u svojoj državi i 83% njih vidjelo je „lažne vijesti“ kao prijetnju demokraciji. Ispitanici su imali veće povjerenje prema tradicionalnim medijima, kao što su radio (70%), televizija (66%) i tiskani mediji (63%), nego prema internetskim.<sup>2</sup> Zbog toga je Europska unija razvila različite inicijative za rješavanje problema internetskih dezinformacija nazvane „velikom izazovom za Europu.“<sup>3</sup> Europska komisija se stoga početkom

1 Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, čl. 10.; Povelja Europske unije o temeljnim pravima, 2012/C 326/02, Službeni list C 326 od 26. 10. 2012, str. 391–407, čl. 11.; Zakon o medijima, Narodne novine, br. 59/04, 84/11, 81/13, čl. 3/1.; Zakon o elektroničkim medijima, Narodne novine, br. 153/09, 84/11, 94/13, 136/13, čl. 3.

2 European Commission (2018) "Flash Eurobarometer 464", April 2018, p. 2, dostupno na: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwjXp7iRtcDiAhWL16QKHUueBUIQFjAAegQIAxAC&url=http%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fcommfrontoffice%2Fpublicopinion%2Findex.cfm%2FResultDoc%2Fdownload%2FDocumentKy%2F82798&usq=AOvVaw292-KKTNuiiESfVKUP44AN>, pristupljeno 4. 3. 2021.

3 European Commission (2018) "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Tackling online disinformation: a European Approach", COM (2018) 236

2020. obvezala ažurirati pravila Direktive 2000/31/EZ Europskog parlamenta i vijeća od 8. lipnja 2000. o određenim pravnim aspektima usluga informacijskog društva na unutarnjem tržištu, posebno elektroničke trgovine (dalje: Direktiva o e-trgovini) te detaljnije utvrditi odgovornosti i obveze pružatelja digitalnih usluga, posebice internetskih platformi.<sup>4</sup> U Republici Hrvatskoj odredbe navedene Direktive prenesene su u Zakon o elektroničkoj trgovini.<sup>5</sup> U prosincu 2020. u EU je u zakonodavnu proceduru upućen prijedlog uredbe o jedinstvenom tržištu za digitalne usluge, tzv. Akt o digitalnim uslugama (eng. *Digital Services Act*).<sup>6</sup>

U nastavku ćemo dati pregled zakonodavnog okvira i sudske prakse u Republici Hrvatskoj i Europskoj uniji radi uvida u pravnu problematiku zaštite prava osobnosti od dezinformacija koju potencira razvoj digitalnog doba. Iako i u Republici Hrvatskoj i u EU postoji sveobuhvatan pravni okvir koji se sastoji od mnogih zakona, direktiva i uredbi, neka pitanja i dalje ostaju nedovoljno razjašnjena. Neka tumačenja je dala sudska praksa, međutim, niti ona nije u potpunosti dosljedna i usklađena. Sudska praksa Europskog sud za ljudska prava i Suda EU ima značajan utjecaj na razvoj ovog područja, stoga će u nastavku biti predstavljene najvažnije presude ovih sudova.

## 2. Nacionalni zakonodavni okviri i sudska praksa

U Republici Hrvatskoj prava osobnosti svakog pojedinca zaštićena su prije svega Ustavom Republike Hrvatske.<sup>7</sup> Osim Ustava, nekoliko je i zakonskih propisa koji uređuju prava osobnosti svakog pojedinca kao i sankcioniranje zbog kršenja istih. Prema Zakonu o obveznim odnosima pod pravima osobnosti u Republici Hrvatskoj se podrazumijevaju pravo na život, tjelesno i duševno zdravlje, ugled, čast, dostojanstvo, privatnost, ime, slobodu i dr.<sup>8</sup> Pružanje usluga i odgovornost davatelja usluga informacijskog društva uređeno je, sukladno Direktivi o e-tr-

---

final, Brussels, 26 April 2018, p. 1, dostupno na: <https://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0236&from=EN>.

4 Shaping Europe's Digital Future, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020\\_en\\_4.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en_4.pdf), pristupljeno 24. 2. 2022.

5 Zakon o elektroničkoj trgovini, Narodne novine, br. 173/03, 67/08, 36/09, 130/11, 30/14 i 32/19.

6 Prijedlog Uredbe Europskog Parlamenta i Vijeća o jedinstvenom tržištu digitalnih usluga (Akt o digitalnim uslugama) i izmjeni Direktive 2000/31/EZ.

COM/2020/825 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/?qid=1608117147218&uri=COM%3A2020%3A825%3AFIN>, pristupljeno 4. 2. 2022.

7 Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14, čl. 35.

8 Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine, br. 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18. i 126/21, čl. 19.

govini, Zakonom o elektroničkoj trgovini. Za pitanja odgovornosti zbog povrede prava učinjene općenito putem medija primjenjuju se i Zakon o medijima (ZM) i Zakon o elektroničkim medijima (ZEM). Ako zbog objavljene informacije dođe do povrede prava osobnosti, osoba koja smatra da je zbog toga pretrpjela štetu može podnijeti nadležnom sudu tužbu protiv odgovornih osoba. Za to je ipak potrebno da budu ispunjena dva uvjeta, a to su da je objavljena informacija neistinita i da je informacija objavljena u dobroj vjeri. Naime, sukladno Zakonu o medijima „nakladnik ne odgovara za štetu ako je informacija kojom je šteta učinjena utemeljena na točnim činjenicama ili na činjenicama za koje je autor imao osnovani razlog povjerovati da su točne i poduzeo je sve potrebne mjere za provjeru njihove točnosti, a postojalo je opravdano zanimanje javnosti za objavu te informacije i ako je postupano u dobroj vjeri“ (čl. 21/4 ZM). Poseban procesnopravni uvjet za podnošenje tužbe za naknadu štete sukladno članku 22/2. Zakona o medijima je podnošenje zahtjeva za ispravak i ispriku mediju koji je objavio dezinformacije, i to u roku od 30 dana od dana saznanja za njihovu objavu. Bez ispunjenja te procesne pretpostavke povrijeđena osoba ne ostvaruje svoje pravo na pristup sudu (Knol Radoja, Šerić, 2019: 238). Osim toga, ostvarenje prava na traženje naknade štete pred sudom vezano je, sukladno članku 23. ZM, i rokom od tri mjeseca od dana saznanja da je objavljena informacija kojom je prouzročena šteta. Pitanje koje je posljednjih mjeseci posebno uzburkalo medije je pitanje sadržaja koje objavljuju korisnici na elektroničkim publikacijama. Naime, prema članku 93. Prijedloga izmjena ZEM-a pružatelji elektroničke publikacije bi bili odgovorni i za sadržaj komentara koje pišu korisnici,<sup>9</sup> a ako taj sadržaj adekvatno ne moderiraju, mogli bi biti kažnjeni opomenom ili visokim novčanim iznosima. S jedne strane, s obzirom da u tom trenutku važeći ZEM nije sadržavao jasna pravila u svezi nadležnosti i odgovornosti zbog sadržaja objavljenog na internetu, svakako je bilo nužno poraditi na njegovim izmjenama. S druge, postavlja se pitanje zatire li ovakvo uređenje odgovornosti slobodu govora te prebacuje li se nepravedno odgovornost na medije umjesto na osobu koja je neistinitu objavu napisala. Upravo zbog navedenog, u Konačnom je prijedlogu<sup>10</sup> tog zakona ipak ublažena pretpostavka odgovornosti medija te propisuje odgovornost istog samo ako korisnika nije upozorio na pravila komentiranja. Osim toga, mediji su sukladno Konačnom prijedlogu dužni i registrirati korisnika.<sup>11</sup>

9 „Pružatelj elektroničke publikacije odgovoran je za cjelokupni sadržaj objavljen na elektroničkoj publikaciji uključujući i sadržaj koji generiraju korisnici.“ (čl. 93/3. Prijedloga Zakona o elektroničkim medijima).

10 Konačni prijedlog Zakona o elektroničkim medijima od 29. 7. 2021., dostupno na: [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2021-07-30/110302/PZE\\_62.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2021-07-30/110302/PZE_62.pdf), pristupljeno 7. 2. 2022.

11 Pružatelj elektroničke publikacije odgovoran je za cjelokupni sadržaj objavljen na elektroničkoj publikaciji, uključujući i sadržaj koji generiraju korisnici ako propusti registrirati

Ako to propusti učiniti, medij će snositi prekršajnu odgovornost te će se kazniti novčanom kaznom u iznosu od 10.000,00 do 50.000,00 kuna.<sup>12</sup> Predložene izmjene, koje su u konačnici i prihvaćene te su stupile na snagu u listopadu 2021.,<sup>13</sup> služe lakšem utvrđivanju odgovornosti za neprimjeren sadržaj koja bi u konačnici samo iznimno prešla na medije, dok bi u pravilu bila na korisnicima koji su takav sadržaj i plasirali. Ipak, postavlja se pitanje na koji će se način vršiti nadzor je li se korisnik registrirao svojim pravim imenom i prezimenom ili primjerice pod pseudonimom. Treba svakako istaknuti kako u vrijeme pisanja ovog rada nije postojalo isuviše praktičnog iskustva da bi se spomenute izmjene ZEM-a mogle kritički analizirati. No, iz perspektive tuzemnih sudova analizirajući pitanje sadržaja i forme treba pomno distinktirati činjenice od vrijednosnih sudova tj. mišljenja. Naime, postojanje određene činjenice se može dokazivati, dok vrijednosni sud ne sadrži činjeničnu konstataciju za koju se može dokazati da nije istinita; ili ne može se opravdano interpretirati kao iznošenje realnih činjenica u određenim okolnostima, uključujući korišteni jezik (*exempli gratia*, satira) (Bodul, 2021. satira). Ipak, kako ne bi bili pretjerani, i vrijednosni sudovi moraju imati potkrijepljujući činjenični osnov.<sup>14</sup> U konačnici, klasificiranje neke izjave kao činjenice ili vrijednosnog suda je pitanje koje generalno spada u domenu slobodne prosudbe državnih tijela, a posebno domaćih sudova koji su dužni podvrgnuti analizi i kritičkom osvrtu sve okolnosti konkretnog slučaja, pa tako i način na koji je prezentirana. O samom pitanju vrijednosnih sudova očitovao se Županijski sud u Rijeci<sup>15</sup> analizirajući pravo na ispravak objavljene informacije: ....“da se ispravak uvijek odnosi na činjeničnu tvrdnju, jer samo tvrdnja o postojanju neke činjenice može biti netočna, odnosno neistinita, pa se samo ona može ispraviti. Protivno tome, vrijednosni sudovi po svojoj naravi ne mogu biti istiniti ili neistiniti, shodno čemu isti nisu podložni ispravljanju.“ Ipak govoreći o predmetnoj problematici konačna ocjena ukazuje na razvijenost judikature domaćih sudova koji prate dijalektiku promjena u ovom segmentu pravnog sistema. To posebno dolazi do izražaja da kada izvještavaju o nekom pitanju od javnog interesa, dopušta (pogotovo medijima – u ovom kontekstu navedeni termin koristimo kao tehnološki neutralan pojam) korištenje snažnijih izraza, pa i onih koji pretjeruju i iskrivljavaju stvarnost, što za cilj ima da isprovocira doprinoseći javnoj raspravi. Primjer je jedna presuda...“*sporni tekst, po ocjeni ovoga suda, nema elemente koji bi opravdano vrijeđali čast i ugled tužiteljice ili je*

---

korisnika i ako nije na jasan i lako uočljivi način upozorio korisnika na pravila komentiranja i na kršenja odredaba iz stavka 2. ovoga članka. (Konačni prijedlog ZEM-a, čl. 94/3.)

12 Čl. 99/t.8. Konačnog prijedloga ZEM-a.

13 Narodne novine, br. 111/21.

14 Feldek protiv Slovačke, br. 29032/95, ECHR 2001-VIII.

15 Odluka br. Gž-2638/2013-2 od 14. 1. 2015.

*izvrgnuli omalovažavanju. Naime, štetiti časti i ugledu neke osobe može sve ono što izlaže tu osobu preziru okoline ili javnosti uopće. Sporni tekst napisan je u šaljivom, satiričnom i pomalo ironičnom tonu. Iako tekst sadrži ozbiljne ocjene, kao na primjer da je tužiteljica doajenka splitskoga novinarstva, izuzetno ugledna ... itd., tekst je u cjelini gledano humorističan i satiričan što je i za očekivati obzirom na rubriku u kojoj je pisan, a čiji je naslov „Splitske glave“. Naime, ti se izrazom označavaju osobe koje javno djeluju u Splitu, a među koje spada i tužiteljica. Sam izraz „splitske glave“ već je sam po sebi na određeni način šaljiv i satiričan, a upućuje na osobe koje imaju određenog javnog utjecaja ili samo javno djeluju u gradu Splitu.“ ...<sup>16</sup> ali i novija presuda protiv novinara zbog pjesmice koju je objavio na Twitteru. Sud je ocijenio da...“pjesmicama nije povrijedio moralne osjećaje građana. Iako na oštar i neugodan način, okrivljenik je upotrijebio satiru čiji smisao i nije da bude pristojna, umjerena i svima ugodna, već kao takva satira predstavlja namjerno pretjerivanje i izrugivanje pa i do granica neukusa i nepristojnosti, a sve u svrhu da se društvene pojave što jače naglase i da se izazove debata o njima“.<sup>17</sup> Dakle, presude koje su donesene u području slobode satire trasirale su put pravilnom primjenjivanju propisa odnosno postojećih standarda iz ovog područja, iako je *ab initio* bilo nesnalaženja i nedoumica oko pravilne primjene ustavnih, konvencijskih i zakonskih odredbi odnosno gdje je u prvotnoj praksi vidljivo nepoznavanju razlika između iznošenja činjeničnih tvrdnji i mišljenja – izjave koja ne sadrži činjenične konotacije i za koju se ne bi moglo dokazati da je neistinita i stilizacije mišljenja kroz npr. satiru (Bodul, 2021).*

### 3. Europska unija – zakonodavni okvir i praksa Suda EU

Najviši pravni akt koji se na području EU bavi temeljnim ljudskim pravima općenito, ali i onima značajnim za digitalno doba (npr. pravo na privatnost, zaštita podataka, sloboda izražavanja) je Povelja o temeljnim pravima EU.<sup>18</sup> Direktiva o e-trgovini sekundarni je pravni akt prava Europske unije kojim se uređuje pitanje prava i obveza davatelja usluga na internetu (platforma poput Facebooka i dr.). Prema toj Direktivi davatelji usluga izuzeti su od izravne odgovornosti zbog sadržaja koji je objavljen na njihovim internetskim stranicama. Njihova je odgovornost sekundarna (Buiten, de Streel, Peitz, 2020: 149), što znači da dok pruža prostor za interakciju i objavu sadržaja, platforma ne bi trebala imati saznanje o sadržaju distribuiranom putem njegove usluge, međutim ako sazna za ilegalnu aktivnost, platforma mora ekspeditivno ukloniti i onemogućiti daljnje širenje takve informacije (čl. 14. Direktive o e-trgovini). Sud EU protumačio je te

16 Općinski sud u Splitu, I P-556/02 od 28. 10. 2003.

17 Dostupno na mrežnim stranicama: <https://www.index.hr/vijesti/clanak/sud-oslobodio-indexovog-novinara-gordana-duhaceka-za-pjesmu-govna-velebita/2241507.aspx> (10. 1. 2022.).

18 Povelja o temeljnim pravima 2012/C 326/02, OJ C 326, 26. 10. 2012, 391–407.



uvjete razlikovanjem, s jedne strane, pružatelja usluga koji su isključivo pasivni i neutralni i koji stoga mogu imati koristi od izuzeća od odgovornosti, i, s druge strane, pružatelja usluga koje su aktivniji i ne mogu stoga uživati koristi od izuzeća.<sup>19</sup> Uz to, države članice Europske unije ne smiju davateljima usluga nametati opću obvezu praćenja objavljenih informacija pri pružanju tih usluga (čl. 15. Direktive o e-trgovini). Presuda Suda Europske unije (Sud EU) u predmetu *Eve Glawischnig-Piesczek V Facebook Ireland Limited*<sup>20</sup> prekretnica je kojom se preispituje doseg zabrane nadziranja sadržaja objavljenog na internetskim platformama iz Direktive o e-trgovini. Presuda proizlazi iz tužbe austrijske političarke 2016. zbog govora mržnje na internetskoj platformi, konkretno Facebooku. Tvrdila je da klevetničke komentare korisnika o njoj na Facebooku treba ukloniti, zajedno sa svim sličnim porukama koje su drugi objavili i to na globalnoj razini. Vrhovni sud Austrije zatražio je od Suda EU da tumačenje Direktive o e-trgovini koja zabranjuje da davatelji usluga vrše opći nadzor sadržaja objavljenog na svojim platformama te ih izuzima od izravne pravne odgovornosti za informacije koji su prenijeli korisnici (*arg.ex.* čl. 15/1. i 14. Direktiva o e-trgovini). Sud EU je utvrdio da nacionalni sudovi mogu naložiti Facebooku i drugim platformama da ilegalni sadržaj obrišu kao i sadržaj koji je njemu identičan ili ekvivalentan u cijelom svijetu (Odluka § 36., 49., 50). Razlog takvoj odluci može biti (kao što Sud navodi) taj što postoji istinski rizik da se informacije za koje se smatra da su nezakonite internetom mogu vrlo lako širiti i reproducirati. U tim okolnostima legitimno je da sud spriječi objavljivanje ne samo identične, nego i ekvivalentne informacije, inače bi se zabrana jednostavno zaobišla (Odluka §36). Presuda je odmah izazvala zanimanje znanstvenika širom svijeta (Vidi primjerice: Propp, 2020: 428; Morawska-Zakroczymska, Katarzyna Gęsicka, 2019: 345; Keller, 2020: 616), posebno u vezi s posljedicama koje bi u njoj izneseno tumačenje moglo imati na slobodu izražavanja. Iako, u odnosu na Direktivu koju tumači, presuda daje nešto veća pojašnjenja i dalje nam ne daje odgovore na sve nedoumice (Knol Radoja, 2020: 24). Kao prvo, definicija „ekvivalentnog sadržaja“ je nejasna. S obzirom na sve veći pritisak, platforme će vjerojatno tu riječ tumačiti šire nego što su prije te presude. Tu bi formulaciju trebalo razjasniti kako bi se izbjeglo prepuštanje platformama da odlučuju o značenju i opsegu „ekvivalenta“. Nadalje, pri uklanjanju uvredljivog sadržaja, Sud EU kaže da platforme mogu koristiti automatizirane sustave za filtriranje (Odluka § 46). Dopuštajući automatizirane sustave za uklanjanje ilegalnog sadržaja, presuda štiti neutralnost društvenih medija. Međutim, ova tehnologija je skupa, što daje prednost velikim tvrtkama. Osim toga, kod automatskog uklanjanja neke informacije postoji rizik od

19 Case C-484/14 *Mc Fadden*, ECLI:EU:C:2016:689, para 62.; Cases C-236/08 to C-238/08 *Google France v Louis Vuitton*, EU:C:2010:159; Case C-324/09, *L’Oreal et al. v. eBay*, EU:C:2011:474, points 115-116; Case C-484/14 *Mc Fadden*, ECLI:EU:C:2016:689, para 62.

20 Case C-18/18 *Eva Glawischnig-Piesczek v Facebook Ireland Limited*, presuda od 3. 10. 2019.

proizvoljnog uklanjanja sadržaja jer je teško procijeniti koji je i koliko sadržaja uklonio automatski sustav, a niti kriteriji na kojima se temeljilo takvo uklanjanje. Također, korištenje automatskog filtriranja za uklanjanje uvredljivih sadržaja stvara probleme s nijansiranjem pa primjerice neće prepoznati da je u pitanju satira (Keller, 2019). Poseban potencijalni problem je i što bi se presudu moglo iskorištavati u političke svrhe pa putem sudova zahtijevati uklanjanje kritičnih sadržaja širom svijeta. Presuda je također u suprotnosti s presudom istog Suda o „pravu na zaborav“ u predmetu *Google Inc. v. CNIL*<sup>21</sup> prema kojoj propisi Europske unije završavaju na njezinim granicama. Naime, Sud je u tom predmetu presudio da prema propisima Europske unije ne postoji obveza da Google globalno izvršava europsko pravo na zaborav (Google protiv CNIL-a § 64., 66). Odluka je jasno stavila do znanja da iako stanovnici Unije imaju zakonsko pravo „biti zaboravljeni“, to se pravo primjenjuje samo unutar granica država članica (Globocnik, 2020: 385). Ono što se posebno ističe je da je presuda donesena tek nekoliko dana prije presude protiv Facebooka (Više v. Trstenjak, 2021).

Presuda u predmetu *Eve Glawischnig-Piesczek V Facebook Ireland Limited* nadalje kaže da će se globalno uklanjanje sadržaja morati odvijati u skladu s međunarodnim zakonima (Odluka, § 51.). Ali nije jasno hoće li, primjerice, SAD poštivati presude sudova članica Europske unije o govoru mržnje. Presuda ima implikacije na predstojeći EU propis o digitalnim uslugama – Akt o digitalnim uslugama, kojim bi se trebala utvrditi odgovornost koju bi društvene mreže trebale preuzeti za korisnički sadržaj. Cilj Akta je reforma pravnog okvira EU za pružanje digitalnih usluga, posebice u odnosu na plasiranje nezakonitog sadržaja na internetu. Naime, novim se pravilima želi postići bolja zaštita temeljnih prava potrošača na internetu, uspostava učinkovitijeg i jasnog okvira za odgovornost internetskih platformi i veću transparentnost te poticanje inovativnosti i konkurentnosti na tržištu.<sup>22</sup> Što se tiče pitanja odgovornosti internetskih posrednika novi Akt o digitalnim uslugama donosi diljem EU ujednačene uvjete za izuzeća od odgovornosti u smislu da isti nisu odgovorni za nezakonito ponašanje korisnika osim u situacijama kad su svjesni nezakonitih radnji i nisu poduzeli ništa u vezi s njima. Navedene izmjene, osim što kodificiraju tumačenje koje je o njima dao Sud EU, ipak ne predstavljaju neko revolucionarno odstupanje od odredbi Direktive o e-trgovini (Cauffman, Goanta, 765). Jednako kao prema Direktivi i prema Aktu su online platforme izuzete od odgovornosti pod uvjetom da (a) nemaju stvarno saznanje o nezakonitoj aktivnosti ili nezakonitom sadržaju i

21 *Google Inc v Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)*, presuda od 24. 9. 2019.

22 Akt o digitalnim uslugama: za sigurno i odgovorno internetsko okruženje, [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment\\_hr](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment_hr), pristupljeno 4. 3. 2022.

nisu upoznati s činjenicama ili okolnostima iz kojih je očita nezakonita aktivnost ili nezakonit sadržaj; ili (b) nakon stjecanja takvog znanja ili svijesti, djeluje ekspeditivno da uklone ili da onemoguće pristup ilegalnom sadržaju (čl. 5/1. Akta). U svakom slučaju, pružatelji posredničkih usluga više se ne moraju bojati da bi zbog zahtjeva neutralnosti izgubili izuzeće od odgovornosti prilikom provođenja dobrovoljne istrage ili druge aktivnosti usmjerene na otkrivanje, prepoznavanje i uklanjanje ili onemogućavanje pristupa ilegalnom sadržaju (čl. 6. Akta). Dakle, dobrovoljnim praćenjem aktivnosti na njihovim platformama Aktom se uklanja rizik za pružatelje posredničkih usluga, ali se, jednako kao što je sadržano u Direktivi o e-trgovini, i dalje zabranjuje državama članicama nametanje opće obveze nadzora tj. obveze traženja činjenica ili okolnosti koje ukazuju na nezakonitu radnju (čl. 7. Akta). Isto tako, poput Direktive o e-trgovini, Akt ne uskraćuje sudovima ili drugim administrativnim tijelima da zahtijevaju od pružatelja usluga da prekinu ili spriječe određeno kršenje (čl. 5/4. Akta). Ipak, za razliku od Direktive o e-trgovini, Aktom se dodatno razrađuju pretpostavke koje se za takav nalog trebaju ispuniti. Nalog treba uz pozivanje na prekršenu zakonsku odredbu sadržavati obrazloženje zašto informacija predstavlja nezakonit sadržaj i informacije koje omogućuju identifikaciju nezakonitog sadržaja te informacije o pravnoj zaštiti dostupnoj pružatelju i primatelju usluge koji je dao sadržaj. Osim toga, teritorijalni opseg primjene naloga ne smije prelaziti granice nužnoga (čl. 8. Akta).

#### **4. Praksa Europskog suda za ljudska prava**

Sloboda izražavanja i sloboda informiranja zaštićena je čl. 10 Konvencije. Ipak sloboda izražavanja i sloboda informiranja, kao i druga prava zaštićena Konvencijom, nisu apsolutna i mogu podlijevati određenim restrikcijama, uvjetima i ograničenjima. Također, kao opće polazište, kada se procjenjuje valjanost pozivanja na čl. 10. potrebno je određeni značaj pridodati odnosu između čl. 10. i drugih prava sadržanih u Konvenciji, posebno prava na poštivanje privatnog života prema čl. 8. st. 1. U svakom slučaju, komentatori Konvencije i prakse ECHR ističu da se pojam „govor mržnje” u praksi ECHR smatra autonomnim pojmom te da, slijedom toga, pri ocjeni postojanja govora mržnje ECHR nije vezan shvaćanjem govora mržnje u unutrašnjem pravu pojedine države članice. Ipak judikatura ukazuje kako govor uperen protiv vrijednosti iz Konvencije, primjerice negiranje holokausta, ne uživa zaštitu čl. 10. Štoviše, i javno iskazivanje mržnje i antisemitizma iako zamaskirano u umjetničku izvedbu (primjerice, satiru) jednako je opasno kao i izravni napad.<sup>23</sup>

---

23 M'bala M'bala protiv Francuske (br. 25239/13).

Prvi predmet u kojem je ECHR ispitivao predstavku o odgovornosti za komentare koji su učinjeni od strane korisnika na internet informativnom portalu je Delfi AS protiv Estonije, 2015. (Veliko vijeće).<sup>24</sup> Estonski portal Delfi u matičnoj je zemlji osuđen za klevete objavljene na njihovim stranicama, ali u korisničkim komentarima. Iako su se Estonci pozvali na Konvenciju i slobodu govora koju ona jamči, ECHR im u ovom slučaju nije bio naklonjen. Donesena presuda prije svega osuđuje ekstremne izljeve mržnje objavljene u komentarima na tom portalu, ali i nedostatne mjere s njihove strane što se tiče moderiranja komentara i brisanja onih utuživih. Pritom je naznačio da se „...predmet odnosi na odgovornost internet portala za uvredljive komentare koji su bili postavljeni od strane korisnika ispod jednog od članaka. Portal se žalio kako je time što je utvrđena njegova odgovornost za komentare, povrijeđeno njegovo pravo na slobodu izražavanja. Sud smatra da je utvrđivanje odgovornosti portala od strane estonskih sudova bilo opravdano i proporcionalno ograničenje u pogledu prava portala na slobodu izražavanja, naročito zbog toga što su komentari bili izrazito uvredljivi, portal nije spriječio da komentari postanu javni, profitirao je njihovim postojanjem, dozvolio njihovim autorima da ostanu anonimni, a kazna izrečena od strane estonskih sudova nije bila neumjerena“. Pri donošenju presude, ECHR je cijenio sljedeće argumente i kriterije: Na prvom mjestu je ocijenio argument Delfija da EU Direktiva 2000/31/EC, prenjeta u estonski zakon, ograničava njegovu odgovornost za klevetničke komentare njegovih korisnika. ECHR je ocijenio da je na nacionalnim sudovima da riješe pitanja tumačenja domaćeg zakona naznačujući da se ne radi o pitanju koje potpada pod EU zakone. Nacionalni sudovi su se oslanjali na odredbe Zakona o parničnom postupku kako bi utvrdili odgovornost Delfija i sankcionirali ga. Uplitanje u pravo portala na slobodu izražavanja bilo je zakonito i u skladu sa zahtjevom Konvencije „propisano zakonom“. ECHR dalje navodi kako čl. 10. Konvencije dozvoljava državama članicama miješanje u slobodu izražavanja u svrhu zaštite reputacije osobe, sve dok je miješanje proporcionalno okolnostima. Ključno pitanje je dakle bilo je li miješanje proporcionalno, s obzirom na činjenično stanje. U ocjeni ovog pitanja, ECHR je cijenio 4 ključna pitanja. Na prvom mjestu, kontekst postova. Komentari su bili uvredljivi, prijeteći i klevetnički. S obzirom na prirodu slučaja, podnositelj je trebao očekivati uvredljive postove, te primijeniti dodatni stupanj opreza kako bi izbjegao odgovornost za štetu nanесenu ugledu pojedinca. Drugo, koraci poduzeti od strane Delfija kako bi se spriječilo objavljivanje klevetničkih komentara. Web stranica na kojoj je objavljen članak napomenula je da su autori komentara odgovorni za njihov sadržaj, te da prijeteći i uvredljivi komentari nisu dopušteni. Web stranica je također automatski brisala postove koji su sadržavali serije vulgarnih riječi, a korisnici su mogli

---

24 Presuda Delfi AS protiv Estonije (br. 64569/09).

ukazati administratorima za uvredljive komentare klikom na jedno dugme, što bi dovelo do brisanja komentara. Međutim, upozorenja nisu spriječila veliki broj uvredljivih komentara, niti su oni blagovremeno uklonjeni pomoću automatskog filtriranja riječi ili sistema *notice-and-take-down* (SE, 2015). Dakle, isključuje li anonimnost odgovornost? Jesu li stvarni autori komentara odgovorni za njih? U načelu, vlasnik trajektne kompanije mogao je pokušati tužiti određene autore uvredljivih postova umjesto Delfija. Međutim, identitet autora bi bilo izuzetno teško utvrditi, jer su korisnici ostavljali komentare bez prijavljivanja pod svojim imenom. Stoga, mnogi od postova su bili anonimni. Utvrđivanje Delfija pravno odgovornim za komentare je bilo praktično, ali i razumno, budući da je portal stekao financijsku dobit zbog komentara. Naposljetku, ECHR se osvrnuo i na posljedice utvrđivanja odgovornosti Delfija. Sankcije koje su estonski sudovi izrekli predlagatelju su bile relativno male. Delfiju je bila izrečena kazna u iznosu od oko 320 EUR, a sudovi nisu dali nikakva uputstva kako bi portal trebao štiti prava trećih osoba u budućnosti, na način koji bi mogao ograničiti slobodu govora. Imajući u vidu sve ove stavke, ECHR je smatrao kako je utvrđivanje Delfija odgovornim za komentare bilo opravdano i proporcionalno miješanje u njegovo pravo na slobodu izražavanja. Shodno tomu, nije bilo kršenja čl. 10 – Sloboda izražavanja.<sup>25</sup> Iako su pravni stručnjaci *ab initio* tvrdili da ovaj slučaj neće promijeniti prasku ECHR-a, niti zahtijeva izmjenu zakonodavstva bilo koje zemlje unutar EU, ovakva odluka ECHR-a ima određenu težinu i utjecala je na sve buduće sudske slučajeve slične naravi.

Drugi predmet koji se tiče govora mržnje na internetu je *Magyar Tartalomsgal-tatok Egyesülete (MTE) i Index.hu Zrt protiv Mađarske, 2016*.<sup>26</sup> ECHR je zaključio da je došlo do povrede čl. 10 Konvencije. Posebno je ponovio da, iako ne predstavljaju korisnike komentara u tradicionalnom smislu, internet informativni portali moraju, u načelu, preuzeti određene dužnosti i odgovornosti. Sud je također želio naglasiti da bi u mnogim slučajevima „sustav obavljanja i uklanjanja“ mogao funkcionirati kao odgovarajući način utvrđivanja posredničke odgovornosti, te je smatrao relevantnim u ovom slučaju da oštećenik nije tražio da se sadržaj uklanja prije pokretanja parnice. Sud je također proveo mnogo realniju procjenu prirode objava pronađenih u odjeljcima za komentare web stranica i njihovog potencijalnog utjecaja na ugled pravne osobe.

Treći predmet vezan za govor mržnje *on line* je *Pihl protiv Švedske, 2017*.<sup>27</sup> U svijetlu okolnosti ovog predmeta, ECHR je utvrdio da su nacionalne vlasti postigle

---

25 Dostupno na mrežnim stranicama: <https://www.coe.int/cs/web/help-country/-/evropski-sud-za-ljudska-prava-potvrdio-presudu-u-predmetu-delfi-as-vs-estonija> (12. 10. 2020.).

26 Presuda *Magyar Tartalomsgaláltatók Egyesülete i Index.hu Zrt protiv Mađarske* (br. 22947/13).

27 Odluka *Pihl protiv Švedske* (br. 74742/14).

ravnotežu kada su odbile zahtjev da udruženje bude odgovorno za anonimni komentar. Ovo naročito iz razloga što, iako je komentar bio uvredljiv, to nije dovelo do govora mržnje ili poticanja na nasilje; komentar je objavljen na malom blogu koji vodi neprofitno udruženje; uklonjen je dan nakon što je podnositelj predstavke podnio žalbu; i nalazio se na blogu oko devet dana (Zubčević Rokša, A., *et al.*, 2018).

Četvrti predmet, neizravno vezan za problematiku rada, je Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete i Index.hu Zrt protiv Mađarske iz 2019.<sup>28</sup> Tu je ECHR jasno stavio do znanja da držanje medijskih kuća automatski odgovornim za klevetnički sadržaj hiperveza u njihovim izvješćima krši pravo na slobodu izražavanja prema čl. 10. Konvencije.

Sljedeći predmet okončan 19. 3. 2019., *Høiness protiv Norveške*,<sup>29</sup> je također bitan jer je ECHR odbio nametnuti odgovornost internetskom forumu za anonimne komentare objavljene na njegovom web mjestu. Tvrdnja je proizašla iz objave tri navodno klevetnička komentara o istaknutoj norveškoj odvjetnici Moni Høiness. Komentari su objavljeni na diskusijskom forumu koji je vodio norveški portal vijesti. Ovaj predmet je zanimljiv jer je ECHR nastavio pokazivati spremnost da izbjegne nametanje odgovornosti internetskim portalima za komentare trećih, ograničavajući time učinak svoje odluke u *Delfi AS*.<sup>30</sup> (Bodul, 2020).

## 5. Zaključna razmatranja

U svjetlu pristupačnosti i mogućnosti dijeljenja velike količine informacija, *World Wide Web* ima značajnu ulogu u povećanju pristupačnosti javnosti informacijama, novostima i olakšavanju razmjene informacija. Ipak treba imati u vidu da je zaštita ljudskih prava u digitalnoj eri tema koja je tek u nastajanju te koja još uvijek nije dobila svoje precizne okvire na međunarodnoj i regionalnoj razini, kao i činjenicu da nema razvijene prakse međunarodnih tijela, ali ni nacionalnih institucija.

Na međunarodnoj razini on line platforme poput Facebooka, unatoč svom velikom utjecaju na društvo, prečesto su otklanjale svoju odgovornost za sadržaj objavljen na njihovim web stranicama. Presuda Suda EU kojom se Facebook i slične internetske platforme pozivaju na proaktivnije filtriranje ispunjena je sivim zonama. Da bi se spriječilo da to filtriranje postane ozbiljna prepreka

---

28 Br. 11257/16.

29 Br. 43624/14.

30 Vidi <https://inforrm.org/2019/05/14/case-law-hoiness-v-norway-refusal-to-impose-liability-for-anonymous-comments-online-did-not-breach-article-8-samuel-rowe/> (20. 10. 2021.)

slobodi govora, potrebno je donošenje jasnijeg stajališta o tome kada, u kojoj mjeri i na koji način te platforme smiju provjeravati sadržaj koji je na njima objavljen. U EU je u postupku donošenje novog, sveobuhvatnijeg Akta o digitalnim uslugama. Taj propis pruža priliku EU da popravi stvari, ali čini se da mu je prioritet pružanje pravne zaštite i sigurnosti pružateljima posredničkih usluga, a ne njihovim korisnicima.

Na nacionalnoj razini bio je potrebno intervenirati u odredbe ZEM i to na način da se predvidi odgovornost *on line* medija u vezi sa sadržajem treće strane, kao što su komentari i drugi sadržaji koje je napravio korisnik. Treba istaknuti kako su neke od navedenih presuda izazvale veliki broj kritika, kako u novinarskoj tako i u dijelu opće i stručne javnosti. No, uvažavajući rečeno, mišljenja smo da *mens legislatoris* čl. 93. ZEM prema kojem je „pružatelj elektroničke publikacije odgovoran za cjelokupni sadržaj objavljen na elektroničkoj publikaciji, uključujući i sadržaj koji generiraju korisnici ako propusti registrirati korisnika i ako nije na jasan i lako uočljivi način upozorio korisnika na pravila komentiranja“ ne treba miješati sa cenzurom sadržaja, autocenzurom profesionalaca ili drugih sudionika u *on line* domeni jer se zagovara potreba reguliranja tog i takvog sadržaja, kao manje bolne alternative stanja koje je obilježavalo neprimjenjivanje i nedorečenost legislative.

### Literatura i izvori

Arlović, M. (2016). Pravo na slobodu izražavanja misli (ustavnopravni okvir i ustavnosudska praksa u Republici Hrvatskoj). *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*. 53(2). 377–411.

Bodul, D. (2021). Novi Zakon o elektroničkim medijima – rezultat normativnog optimizma i zakašnjele legislativne reakcije. *Informator*. (6702), 1–3.

Bodul, D. (2021). Satira u praksi ECHRa i domaćih sudova – pratimo li zadane europeizirane standarde, travanj, 1–14. dostupno na mrežnim stranicama IUS INFO.

Bodul, D. (2020). Jesu li nadolazeće izmjene Zakona o elektroničkim medijima u pogledu odgovornosti pružatelja elektroničkih publikacija u skladu s konvencijskim pravom? 1–13. dostupno na mrežnim stranicama IUS INFO.

Buiten, M., de Streef, A., Peitz, M. (2020). Rethinking liability rules for online hosting platforms. *International Journal of Law and Information Technology*. 28(2). 149–171.

Cauffman, C., Goanta, C. (2021). A new order: the digital services act and consumer protection. *European Journal of Risk Regulation*, 12(4). 758–774.



Globocnik, J. (2020). The Right to Be Forgotten is Taking Shape: CJEU Judgments in GC and Others (C-136/17) and Google v CNIL (C-507/17). *GRUR International*, 69(4), 380–388.

Keller, D. (2020). Facebook Filters, Fundamental Rights, and the CJEU's Glawischnig-Piesczek Ruling. *GRUR International*, 69(6), 616–623.

Keller, D., (2019). The CJEU's new filtering case, the Terrorist Content Regulation, and the future of filtering mandates in the EU, dostupno na: <http://cyberlaw.stanford.edu/blog/2019/12/cjeu%E2%80%99s-new-filtering-case-terrorist-content-regulation-and-future-filtering-mandates-eu>, pristupljeno 22. 2. 2022.

Knol Radoja, K. (2020). Freedom of Expression on the Internet - Case 18/18 Eva Glawischnig- Piesczek v Facebook Ireland Limited. *Balkan Social Science Review*, 15, 7–25.

Knol Radoja, K., Šerić, A. (2019). Pravo na pristup sudu u medijskim parnicama u Republici Hrvatskoj. *Harmonius: Journal of legal and social studies in South East Europe*, 8, 233–247.

Kouroupis, K., Vagianos, D. (2021). Freedom of expression and digital rights in social media: Challenges and risks. *Journal of Data Protection & Privacy*, 4(3), 294–302.

Kunić, T., Zgrabljic Rotar, N. (2020). Informativni portali. U: Zgrabljic Rotar, N. (ur.), *Digitalno doba: masovni mediji i digitalna kultura* (161–189). Zagreb: Naklada Jesenski i Turk.

Morawska-Zakroczymska, Z., Katarzyna Gęsicka, D. (2019). Case Note to the Judgment of the Court of Justice of 3 October 2019 in Case Eva Glawischnig-Piesczek v. Facebook Ireland, C-18/18. *Comparative Law Review*, 25, 345–356.

Propp, K. (2020). Google LLC v. Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL) and Eva Glawischnig-Piesczek v. Facebook Ireland Ltd. (C.J.E.U.). *International Legal Materials*, 59(3), 428–458.

Trstenjak V. (2021). Human Rights in the Digital Era: From Digital Practice to Digital Law and Case Law. U: Miller K., Wendt K. (eds). *The Fourth Industrial Revolution and Its Impact on Ethics. Sustainable Finance*. Springer.

Wardle C., Derakhshan H. (2017). Information Disorder. Toward an interdisciplinary framework for research and policymaking. Council of Europe, 27. September 2017.

Zubčević Rokša, A. et al. (2018). *Regulatorni organi za medije i govor mržnje*. Drugo izdanje, Dosije studio.

COM/2020/825 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/?qid=1608117147218&uri=COM%3A2020%3A825%3AFIN>, pristupljeno 4. 2. 2022.

European Commission (2018) "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions- Tackling online disinformation: a European Approach", COM (2018) 236 final, Brussels, 26 April 2018, p. 1, dostupno na: <https://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0236&from=EN>., pristupljeno 25. 2. 2022.

European Commission (2018) "Flash Eurobarometer 464", April 2018, p. 2, dostupno na: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwjXp7iRtcDiAhWL16QKHUueBUIQFjAAegQIAxAC&url=http%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fcommfrontoffice%2Fpublicopinion%2Findex.cfm%2FResultDoc%2Fdownload%2FDocumentKy%2F82798&usg=AOvVaw292-KKTNuiiESfVKUP44AN>, pristupljeno 4. 3. 2021.

Konačni prijedlog Zakona o elektroničkim medijima od 29. 7. 2021., dostupno na: [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2021-07-30/110302/PZE\\_62.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2021-07-30/110302/PZE_62.pdf), pristupljeno 7. 2. 2022.

SE (2015), Filtriranje, blokiranje i uklanjanje ilegalnog sadržaja na Internetu: usporedna studija o blokiranju, filtriranju i uklanjanju ilegalnog Internet sadržaja. Lozana: Švicarski institut za uporedno pravo. Dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/study-filtering-blocking-and-take-down-of-illegal-content-on-the-internet>, pristupljeno: 22. 10. 2021.

Akt o digitalnim uslugama: za sigurno i odgovorno internetsko okruženje, [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment\\_hr](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment_hr), pristupljeno 4. 2. 2021.

Shaping Europe's Digital Future, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020\\_en\\_4.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en_4.pdf), pristupljeno 24. 2. 2022.

Prijedlog Uredbe Europskog Parlamenta i Vijeća o jedinstvenom tržištu digitalnih usluga (Akt o digitalnim uslugama) i izmjeni Direktive 2000/31/EZ.

Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14.

Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine, br. 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18. i 126/21.

Zakon o elektroničkoj trgovini, Narodne novine, br. 173/03, 67/08, 36/09, 130/11, 30/14 i 32/19.

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10.

Povelja Europske unije o temeljnim pravima, 2012/C 326/02, Službeni list C 326 od 26. 10. 2012, str. 391–407.

Zakon o medijima, Narodne novine, br. 59/04, 84/11, 81/13.

Zakon o elektroničkim medijima, Narodne novine, br. 153/09, 84/11, 94/13, 136/13.

Zakon o elektroničkim medijima, Narodne novine, br. 111/21.

Case C-484/14 Mc Fadden, ECLI:EU:C:2016:689.

Cases C-236/08 to C-238/08 Google France v Louis Vuitton, EU:C:2010:159.

Case C-324/09, L’Oreal et al. v. eBay, EU:C:2011:474.

Case C-484/14 Mc Fadden, ECLI:EU:C:2016:689.

Case C-18/18 Eva Glawischnig-Piesczek v Facebook Ireland Limited, presuda od 3. 10. 2019.

Google Inc v Commision nationale de l’informatique et des libertés (CNIL), presuda od 24. 9. 2019.

ECHR, Delfi AS protiv Estonije, br. 64569/09.

ECHR, Feldek protiv Slovačke, br. 29032/95.

ECHR, Høiness protiv Norveške, br. 43624/14.

ECHR, Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete i Index.hu Zrt protiv Mađarske, br. 11257/16.

ECHR, M’bala M’bala protiv Francuske, br. 25239/13.

ECHR, O’Pihl protiv Švedske, br. 74742/14.

ECHR, Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete i Index.hu Zrt protiv Mađarske, br. 22947/13.

Općinski sud u Splitu, I P-556/02 od 28. 10. 2003.

Županijski sud u Rijeci, Odluka br. Gž-2638/2013-2 od 14. 1. 2015.

*Katarina Knol Radoja, LL.D.,  
Associate Professor,  
Faculty of Law, University of Osijek  
Republic of Croatia  
Dejan Bodul, LL.D.,  
Associate Professor,  
Faculty of Law, University of Rijeka,  
Republic of Croatia*

### **HOW TO STOP PLACING FALSE INFORMATION AND HATE SPEECH ON THE INTERNET?**

#### **Summary**

*The subject matter of this paper will be the protection of fundamental human rights from false and offensive information and hate speech on the Internet. The authors analyze the regulations and case law of the national courts of the Republic of Croatia, the ECtHR and EU Court of Justice. In conclusion, the authors note that the legal framework governing the protection of human rights in the digital environment has not been precisely developed, either at the national or at the international level. Nor has the case law thus far demonstrated clear and unambiguous precision in the interpretation of existing regulations. It is extremely difficult and challenging to achieve the right balance between the freedom of expression of the media and the right of individuals to protection of personality rights. The media should react to inappropriate content in a timely manner, but the general obligation to 'filter' comments of online media users is incompatible with the freedom of expression. Excessive control of information can easily turn into censorship. However, we believe that it is necessary to clearly regulate the rights and obligations of participants on the Internet because transparency and predictability of accountability is the only way to establish protection of fundamental rights of individuals and certain vulnerable groups.*

**Keywords:** *Freedom of expression on the Internet, False information, Hate Speech.*



## II ПРИКАЗ

---

---





## **Прво заседање Форума за разматрање међународних миграција, Њујорк, 17-20. мај 2022. године**

Прво заседање Форума за разматрање међународних миграција (*International Migration Review Forum*) одржано је у периоду 17–20. мај 2022. године, у седишту Уједињених нација (УН) у Њујорку, Сједињене Америчке Државе. Прво заседање Форума за разматрање међународних миграција (Форум) представља чин операционализације Глобалног компакта за сигурне, уређене и регуларне миграције<sup>1</sup> (Глобални компакт за миграције/ГКМ).<sup>23</sup> Скуп је организован од стране Генералне скупштине УН. Један део заседања одржан је у седишту УН, док је део сесија одржан виртуелно, односно у хибридном формату.

Прво заседање Форума одржано је у знатно измењеним околностима од оних у којима је усвојен текст ГКМ, односно у периоду са додатним изазовима, попут оних везаних за борбу против вируса корона. На то је, правилно, указао и Генерални секретар УН Антонио Гутереш (*António Guterres*) у свом извештају Генералној скупштини УН поводом ГКМ.<sup>4</sup> Такође, заседање Форума се одвијало у ситуацији оружаних сукоба који се воде на територији Украјине, а који су узроковали велики талас присилних миграција.

---

\* zoran.stojanovic84@gmail.com

1 UN GA, Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, UN dok. A/RES/73/195, 19 December 2018. Превод види Красић Богдан (ур.) (2019), *Глобални компакт о сигурним, уређеним и регуларним миграцијама*. Београд: Београдски центар за људска права. 9–62.

2 Види пара. 49 ГКМ.

3 Глобални компакт за миграције има свог парњака који се односи на избеглице – Глобални компакт за избеглице (ГКИ). Операционализација ГКИ врши се у виду одржавања Глобалног форума за избеглице (ГФИ). Прво заседање ГФИ одржано је 2019. године, а наредно заседање требало би да се одржи 2023. године. Види више Стојановић Бојан (2020). Први скуп Глобалног форума за избеглице, Женева, 16–18. децембар 2019. године. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. број 86, година LIX. 195–198.

4 Види UN GA, Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration - Report of the Secretary-General, A/76/642, 27 December 2021, пара. 2.

Првом заседању Форума претходио је неформални састанак одржан 16. маја 2022. године са различитим актерима чији је домаћин био председавајући Генералне скупштине УН Абдула Шахид (*Abdulla Shahid*). На састанку су учествовали различити актери ГKM, а састојао се од уводног и завршног сегмента и три тематске дискусије.

На првом заседању Форума учествовале су делегације држава, али и велики број других учесника из различитих делова света. Разматран је широк спектар тема, попут управљања миграцијама у доба пандемије, питања везаних за интеграцију и људска права миграната, а изнета су и различита искуства из већег броја држава из свих делова света у погледу планирања и имплементације циљева ГKM. На Форуму су разматране и теме везане за Агенду за одрживи развој до 2030, имајући у виду да је то предвиђено и самим ГKM.

Активности Форума су организационо подељене у три целине које су се састојале од четири интерактивна округла стола састављена од различитих актера, дијалога о политикама и пленарног заседања. Ова подела је учињена у складу са резолуцијом Генералне скупштине УН којом је уређен рад Форума.<sup>5</sup> Наведеном резолуцијом предвиђено је да се заседање Форума организује под покровитељством Генералне скупштине УН и под председавањем председника Генералне скупштине УН. Истом резолуцијом је предвиђено да се одржавање Форума врши на што вишем политичком нивоу, што подразумева учешће шефова држава и влада,<sup>6</sup> али Форум не представља класични самит на врху имајући у виду велики број различитих учесника у распону од представника држава и међународних организација, преко невладиних организација и других субјеката. Форум заседа сваке четири године,<sup>7</sup> а замишљено је да буде место за разматрање примене ГKM на локалном, националном, регионалном и глобалном нивоу, што је прво заседање Форума и испунило имајући у виду теме које су разматране, али и географску заступљеност актера који су узели учешће на скупу.

Дискусије су одржане у оквиру четири панела водећи притом рачуна о географској и родној заступљености учесника. У оквиру првог панела, у коорганизацији Египта и Немачке, разматрано је више циљева, и то: ублажавање негативних покретача (циљ 2), регуларни путеви (циљ 5), запошљавање и пристојан рад (циљ 6), скрининг и упућивање (циљ 12) и

---

5 UN GA, Format and organizational aspects of the international migration review forums, A/RES/73/326, 29 July 2019.

6 Види чл. 1 е Резолуције A/RES/73/326.

7 Види чл. 1 д Резолуције A/RES/73/326.

развој и препознавање вештина (циљ 18). На другом панелу разматрани су циљеви: правни идентитет и документа (циљ 4), спашавање живота, борба против кријумчарења, искорењивање трговине људима и управљање границама (циљеви 8–11), алтернативе притвору (циљ 13) и достојанствен повратак и реинтеграција (циљ 21). Коорганизатори панела су били представници Еквадора и Таџикистана. На трећем панелу, у коорганизацији Португалије и Тајланда, разматрани су циљеви: конзуларна заштита, приступ заштити, приступ основним услугама, инклузија и социјална кохезија (циљеви 14–16), доприноси миграната и дијаспоре (циљ 19), дознаке (циљ 20) и социјална заштита (циљ 22). На последњем, четвртном панелу, пажња је била посвећена следећим циљевима ГKM: подаци (циљ 1), обезбеђивање информација (циљ 3), смањивање рањивости (циљ 7), елиминисање дискриминације (циљ 17) и међународна сарадња (циљ 23). Коорганизатори панела су били представници Азербејџана и Марока.

Од усвајања ГKM дато је укупно 170 обећања – 87 од стране држава, међународне организације су дале 30, организације цивилног друштва 13, академска заједница седам и други.<sup>8</sup> Обавезивање на примену одредби ГKM, тачније на 23 циља, представља чин имплементације наведеног правног документа о чему су се начелно споразумели представници држава приликом усвајања ГKM.<sup>9</sup>

Делегација Републике Србије је узела учешће на првом заседању Форума.<sup>10</sup> Комесар Владимир Цуцић је пренео намеру власти Републике Србије да желе да остваре све циљеве постављене у ГKM. Такође, позвао је све државе чланице и партнере да подрже државе које се суочавају са сталним миграционим притисцима и разним политичким и економским изазовима у њиховом настојању да развију и имплементирају политике и праксе које ће омогућити поштовање људских права, уклањање дискриминације, пружање развојних могућности за мигранте и да кроз миграцију нико не остане незбринут.<sup>11</sup> Важно је напоменути да је Република Србија уједно

---

8 Види United Nations Network on Migration, The Pledging Dashboard. Доступно на: [bit.ly/3aeJfzo](https://bit.ly/3aeJfzo). Преузето 1 .6. 2022.

9 О Глобалном компакту за миграције (његовој правној природи, околностима у којима је усвојен и његовим донетима), види више Krsić Bogdan, Stojanović Bojan (2020). Globalni kompakt o migracijama – pravna priroda i potencijalni uticaj na razvoj međunarodnog migracionog prava. *Pravni zapisi*. vol. 11, br. 2. 645–662.

10 Делегација Републике Србије је била у двочланом саставу: Владимир Цуцић и Светлана Велимировић, испред Комесаријата за избеглице и миграције Републике Србије.

11 Комесаријат за избеглице и миграције Републике Србије, Комесар Цуцић учествовао на првом Међународном прегледном форуму о миграцијама у седишту УН у Њујорку,

и земља порекла, транзита, али и одредишта миграната, што треба да учврсти њену приврженост ГKM.

Имајући у виду да су актери који учествују у реализацији ГKM различити (цивилно друштво, организације миграната и дијаспоре, верске организације, локалне власти и заједнице, приватни сектор, привредна друштва, представници парламената, националне институције за људска права, Међународни покрет Црвеног крста и Црвеног полумесеца, академска заједница, медији и други актери, али и сами мигранти),<sup>12</sup> значај овако постављеног широког круга учесника је изузетно велики. ГKM омогућава широк спектар учесника у његовој реализацији, и за разлику од традиционално постављене вертикалне равни, где су учесници државе и међународне организације, раван је постављена хоризонтално, те се одговорност за реализацију ГKM спушта на све нивое учесника, па и на саме мигранте. То омогућава лакше препознавање потреба, али и могућност бржег и адекватног реаговања у ситуацијама масовних миграција које су карактеристичне за савремено друштво и целокупну међународну заједницу. У томе је још већи значај Форума јер омогућава планирање и деловање а на основу спроведених активности, у овом случају од тренутка усвајања ГKM, па до првог заседања Форума, а у будућности на основу сазнања и резултата постигнутих између два заседања Форума. Наредно заседање Форума предвиђено је да се одржи 2026. године, а у међувремену остаје да се види у којој мери ће бити имплементирана дата обећања.

---

20. мај 2022. године. Доступно на: [bit.ly/3Q1QVi](https://bit.ly/3Q1QVi). Преузето 25. 5. 2022.

12 Види ГKM, пара. 44.

# III РАДОВИ СТУДЕНАТА ДОКТОРСКИХ СТУДИЈА

---

---



**Дејан Пилиповић,\***  
Виши асистент,  
Правни факултет Универзитета у Бањој Луци

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАД  
10.5937/zrpfm1-38578

UDK: 347.439:366.1

Рад примљен: 13.06.2022.  
Рад прихваћен: 12.08.2022.

## **ПОЧЕТАК ТОКА И ТРАЈАЊЕ ЈЕДНОГОДИШЊЕГ РОКА ЗАСТАРЈЕЛОСТИ ПОТРАЖИВАЊА У ОБЛИГАЦИОНОПРАВНОМ И ПОТРОШАЧКОМ КОНТЕКСТУ**

**Апстракт:** У овом раду се анализирају нека питања у вези са једногодишњим роком застарјелости потраживања и то почетак тока и трајање овог рока у облигационоправном и потрошачком контексту. Фокус је усмјерен на преиспитивање да ли треба мијењати дужину специјалног једногодишњег рока застарјелости потраживања? Да ли у том контексту има мјеста за прецизирање и допуњу одредаба ЗОО, посебно у погледу почетка тока овог рока с обзиром на то да закон не садржи посебна правила о томе код једногодишњег рока застарјелости? Расправа се додатно усложњава када се има у виду да у Републици Српској Закон о заштити потрошача садржи одредбу о једногодишњем року застарјелости потраживања код услуга од општег економског интереса. Да ли се круг потраживања или правило о почетку овог рока застарјелости разликују у односу на оно што предвиђа ЗОО? Циљ рада је доћи до одговора на ова питања, користећи се методама научноистраживачког рада код анализе законодавства, правне теорије и судске праксе, али и техникама – упитник (емпиријско истраживање), што је од теоријског и практичног значаја.

**Кључне ријечи:** једногодишњи рок, застарјелост, ЗОО, ЗЗП, потрошачи.

---

\* dejan.pilipovic@pf.unibl.org



## 1. Увод

Предмет анализе у овом раду биће једногодишњи рок застарјелости потраживања и то почетак тока и трајање овог рока у облигационоправном и потрошачком контексту. Централни сет правила о застарјелости потраживања је код нас традиционално смјештен у облигационоправном кодексу – Закону о облигационим односима (ЗОО), иако се ради о општем институту грађанског права.<sup>1</sup> Скупина правила о застарјелости која ће бити интересантна за потребе овог рада се налази у чл. 378 ЗОО под називом „једногодишњи рок застарелости“:

„(1) Застаревају за једну годину:

- 1) потраживање накнаде за испоручену електричну и топлотну енергију, плин, воду, за димничарске услуге и за одржавање чистоће, кад је испорука односно услуга извршена за потребе домаћинства;
- 2) потраживање радио-станице и радио-телевизијске станице за употребу радио-пријемника и телевизијског пријемника;
- 3) потраживање поште, телеграфа и телефона за употребу телефона и поштанских преградака, као и друга њихова потраживања која се наплаћују у тромесечним или краћим роковима;
- 4) потраживање претплате на повремене публикације, рачунајући од истека времена за које је публикација наручена.

(2) Застаревање тече иако су испоруке или услуге продужене.“

Застарјелосту престаје право захтијевати испуњење обавезе кад протекне законом одређено вријеме у којем је повјерилац то могао захтијевати (чл. 360 ЗОО). Дакле, два су битна елемента застарјелости: невршење права и протек времена (Симоновић, 2007: 133). Фокус овог рада је усмјерен на преиспитивање да ли треба мијењати дужину специјалног једногодишњег рока застарјелости потраживања? Да ли у том контексту има мјеста за прецизирање и допуну одредаба ЗОО, посебно у погледу почетка тока овог рока с обзиром на то да закон не садржи посебна правила о томе код једногодишњег рока застарјелости? Дискурс постаје додатно комплексан када се има увиду да у Републици Српској Закон о заштити потрошача садржи одредбу о једногодишњем року застарјелости потраживања код услуга од општег економског интереса. Да ли се круг потраживања

---

1 Закон о облигационим односима – ЗОО, *Службени лист СФРЈ*, 29/1978, 39/1985, 45/1989 – одлука УСЈ и 57/1989 и *Службени гласник Републике Српске*, 17/1993, 3/1996, 37/2001 – др. закон, 39/2003 и 74/2004. У њемачком праву, норме о застарјелости се налазе у општем дијелу Грађанског законика (*BGB*).

или правило о почетку овог рока застарјелости разликују у односу на оно што предвиђа 300 који се примијењује у Републици Српској? Циљ истраживања јесте доћи до одговора на постављена питања, што је не само од значаја за теоријску расправу него и од практичног значаја за судове и потрошаче. У досадашњој правној теорији није посвећена већа пажња нити је дата детаљнија анализа ових проблема, као ни анализа могућег новелирања 300 у том погледу. Због тога се у овом раду анализира правна теорија, законодавство и судска пракса, те је спроведено и емпиријско истраживање.

## 2. Хипотеза и методологија

У раду се полази од хипотезе да не треба мијењати дужину једногодишњег рока застарјелости потраживања, али да има мјеста за прецизирање и допуну, посебно у погледу почетка тока овог рока, те да регулисање једногодишњег рока застарјелости Законом о заштити потрошача у Републици Српској ствара „дупли правни колосијек“ и отвара недоумице, што би требало избјећи.

Хипотеза ће бити провјерена примјеном метода и техника научног рада. Код истраживања у правној науци се полази од догматичко-нормативне методе, али и историјскоправне, упоредноправне и анализе садржаја. Од техника научноистраживачког рада коришћен је упитник (емпиријско истраживање). Језичко, логичко, систематско, циљно и историјско тумачење су узети у обзир као средства тумачења релевантних правних норми.

Код емпиријског истраживања, приступило се анализи добијених одговора судија релевантних (грађанских/парничних) одјељења Основног суда у Бањој Луци и Окружног суда у Бањој Луци и адвоката Адвокатске коморе Републике Српске – Збора адвоката Бања Лука, с нагласком на адвокате који се баве грађанскоправним предметима. Упитник је садржавао иста истраживачка питања за сваку групу испитаника због лакше компарације. Анкета је била затвореног типа и анонимна са сврхом утврђивања ставова примјењивача норми о појединим аспектима примјене одредаба о једногодишњем року застарјелости. Попуњавању упитника у електронској форми су приступиле: 4 судије парничног одјељења Основног суда у Бањој Луци, 3 судије грађанског одјељења Окружног суда у Бањој Луци и 19 адвоката Адвокатске коморе Републике Српске, Збора адвоката Бања Лука. Критеријуми за овакво предметно и просторно узорковање су били: бројност судија, претпостављена вјероватноћа и бројност предметних спорова, величина и развијеност града и у вези са тим распрострањеност продаје енергената, обављања комуналних и телекомуникационих и сл.

дјелатности у вези са којима настају и разматрана потраживања. Пошто су потрошачи најбројнија група корисника предметних услуга односно купаца робе, привредни судови нису анкетирани. Углавном се ради о тзв. маличним споровима који се у претежној мјери исцрпљују пред судовима првог и другог степена, а пред којима се јављају адвокати као пуномоћници странака. Ново истраживање би могло да обухвати анкетаирање судија осталих судова и адвоката у Републици Српској, али и на простору држава бивше Југославије, како би се видјело у којој мјери коинцидирају резултати обављеног истраживања са резултатима анкетаирања судија осталих судова и адвоката, а интересантно би било утврдити и став самих потрошача (претходне напомене су дате и код: Pilipović, 2021: 737–738).

### 3. Резултати истраживања и дискусија

#### *3.1. Ставови законодавства, правне теорије и судске праксе*

Одредба чл. 378 ЗО о једногодишњем року застарјелости потраживања заснива се на одредби чл. 22 Закона о застарелости потраживања из 1953. са измјенама и допунама из 1954. године.<sup>2</sup> Нацрт Закона о застарелости потраживања је написао професор Константиновић по узору на аустријски ОГЗ (Možina, 2020: 258). Анализу овог закона је дао у својој студији Ф. Станковић (Stanković, 1969). Коментатори ЗО се нису упуштали у преиспитивање дужине трајања овог рока (вид. примјерице Студин, 1980: 854). Они су се углавном бавили анализом позитивноправних рјешења. Неки од њих су писали у погледу примјене рокова застарјелости да у случају сумње да ли неко потраживање застаријева у посебном року застарјелости, треба примијенити општи рок застарјелости као опште правило (Визнер, 1978: 1317).

Од новијих истраживања која су се дотицала и питања једногодишњег рока застарјелости могу се издвојити тезе С. Брковић Мујагић (Brković Mujačić, 2012), М. Милошевић (Милошевић, 2015) и С. Ђорђевић (Ђорђевић, 2019), као и чланак И. Симоновић, посебно у вези са почетком тока рока застарјелости који је од значаја за разматрану тему (Симоновић, 2007: 129–146). У овим истраживањима акценат није стављен на преиспитивање рока застарјелости који се анализира у овом раду, као ни на његов облигационоправни и потрошачки контекст. С. Ђорђевић на једном мјесту предлаже да се размисли о регулисању рока застарјелости и у самом Закону о комуналним дјелатностима (Ђорђевић, 2019: 62). Овај закон садржи и друге комуналне услуге, поред оних које познаје ЗО. Тиме би се, са једне

<sup>2</sup> Закон о застарелости потраживања, *Службени лист ФНРЈ*, 40/53 и 57/54.

стране, постигла уједначеност и постојање једног рока застарјелости за све сродне комуналне услуге, али с друге стране би настала правна расцјепканост у погледу потраживања за која важи разматрани рок и у погледу правила о застари. Може се размислити, као о бољем рјешењу, о јединственом регулисању (и проширењу) потраживања која застаријевају у једногодишњем року у Закону о облигационим односима који представља *sedes materiae* за застарјелост потраживања.

У уџбеничкој литератури се није расправљало о потреби редефинисања тока једногодишњег рока застарјелости потраживања, као ни о односу овог рока из 300 и, евентуално, правила о застарјелости из потрошачких прописа (Мораит, 2010: 148; Радишић, 2004: 363; Пајтић, Радовановић, Дудаш, 2018: 202; Викић, 2013: 327–328; Водинелић, 2012: 520–525).

С друге стране, прихвата се, односно углавном се не оспорава трајање овог кратког, једногодишњег рока застарјелости потраживања. Једногодишњи рок застарјелости има своје оправдање које Б. Визнер види у томе што се наведене услуге обрачунавају у кратким роковима, па би обрачунавање у дужим роковима било отежано и компликовано; наплата ових услуга се врши у кратким раздобљима како се не би нагомилали рачуни, а ради се о пружању услуга у континуитету. Такође, томе додаје да би било отежано доказивање због дужег уобичајеног нечувања рачуна (Визнер, 1978: 1327–1328). Исто износи и Ј. Студин (Студин, 1980: 853). Рокови су се кроз историју скраћивали, а рок треба да се пропише у дужини која је таква да даје довољно могућности титуларима да са сигурношћу остваре своје право и таква да више не би било оправдано очекивати од обвезаних лица да им буду доступни докази да су испунили обавезу, односно да још увијек морају бити спремни да изврше обавезу (Водинелић, 2012: 523–524). Овакви ставови су, као *ratio legis* за увођење једногодишњег рока застарјелости потраживања, прихватљиви.

Наспрам опште прихваћености кратког једногодишњег рока застарјелости, у литератури се могу пронаћи и другачији ставови. Д. Можина пише да кратки рокови застарјелости не остварују замисао југословенског законодавца, па супротно њој краћи рокови мотивишу утужење, повећавају спорове, додатно оптерећују судове и отежавају мирно рјешавање спорова (Можина, 2020: 267).

Међутим, може се полемисати са овим ставовима. Овај проблем је могуће превазићи различитим механизмима убрзања рјешавања судских предмета и растерећења судова. Кључно је обавити емпиријско истраживање, односно утврдити ставове стручне јавности и потрошача поводом промјена једногодишњег рока застарјелости, као и стање упоредноправних рјешења

на простору бивше Југославије који баштини разматрану одредбу о застари. У случају размишљања о корекцији овог рока застарјелости треба имати у виду дугогодишњу судску праксу и, уопште, општепознато и устаљено правило о једногодишњем року застарјелости ових потраживања, а које је, вјерујемо, садржано и у свијести људи. Сматрамо да могућност повећања броја спорова не смије да буде нужно препрека за неки материјалноправни институт. Држава треба да омогући остваривање права грађана путем правила грађанског процесног права на ефикасан начин, али то не треба да значи мијењање устаљених материјалноправних правила (осим у случају побољшања). Такође, у литератури се истиче да застарјелост заправо растеређује судове од покретања безизгледних поступака и олакшава посао суду (Водинелић, 2012: 522). Она може да буде од помоћи и код мирног рјешавања спорова.

И у европским државама су познати општи и посебни (краћи) рокови застарјелости потраживања, па тако примјерице накнада за продају робе потрошачима у Италији застаријева у посебном једногодишњем року застарјелости (Commercial Law Group, 2011: 1–26).

У упоредном праву, првенствено у француском, њемачком, швајцарском и аустријском, реформишу се правила о застари и роковима застарјелости. То је у складу са правним кретањима израженим у документима, као што су Принципи европског уговорног права (*PECL*), Нацрт Заједничког референтног оквира (*DCFR*), као и у судској пракси Европског суда за људска права (ЕСЉП).<sup>3</sup>

Упоредноправна кретања иду у правцу (а) напуштања већег броја посебних рокова (који су садржани у основном облигационом кодексу, али и у низу секторских прописа) ради постизања јединствености и конзистентности, (б) увођења релативно краћег општег застарног рока који је објективне природе (али који мора да буде довољно дуг да се не би нарушило право на приступ суду, нпр. 3 године у њемачком праву), (в) увођења и почетка тока општег рока застарјелости од субјективног момента, те (г) објективног (максималног) рока и (д) давање веће аутономије странама код застарјелости потраживања, за разлику од нашег права (Lutman, 2015: 214 и даље). Тако су, имајући у виду реформу облигационог права 2001. године, у њемачком праву допуштени споразуми о застарјелости у погледу скраћивања или продужења рокова или се могу тицати околности које изазивају застој, престанак застоја или почетак новог тока застарјелости (Симоновић, 2007: 134).

3 О томе више види, као и навођење одредаба релевантних законика и судске праксе ЕСЉП код К. Лутман (Lutman, 2015: 213–225).

Дакле, у литератури се углавном не преиспитује почетак и трајање једногодишњег рока застарјелости потраживања, нити се он посматра у потрошачком контексту. Само поједини ставови доводе у питање трајање овог рока.

Какво је стање у законодавству?

Табела 1. Упоредни преглед постојећих и планираних одредаба облигационих прописа поводом разматраног питања

300	<i>De lege lata</i>		Да ли се разматра у планираном пропису:
	Одредба 300	Рок застарјелости (година)	Промјена рока застарјелости
Србија	Чл. 378, ст. 1 и 2	1	Не
РС/ФБиХ	Чл. 378, ст. 1 и 2	1	Не (2003) Не (2010)
Црна Гора	Чл. 388, ст. 1 и 2	2	-
Хрватска	Чл. 232, ст. 1 и 2	1	-
Словенија	Чл. 355, ст. 1–3.	1	-
С. Македонија	Чл. 367, ст. 1 и 2	1	Не*

Извор: 300 посматраних држава и планирани облигациони кодекси

„-„ означава да није познато да је у плану доношење будућег или измјена постојећег кодекса

„\*“ означава да се код ове одредбе разматра увођење другог рока застарјелости, али не за разматрана потраживања

Измјенама и допунама Српског грађанског законика од 5. маја 1864. године уведени су кратки рокови застарјелости, па је тако примјерице одредбом 928 б) предвиђен једногодишњи рок застарјелости код тужби љекара и хирурга за посјете, операције и лијекове или учитеља због плате за учење. Скица за законик о облигацијама и уговорима није садржавала одредбе о (једногодишњем року) застарјелости. Право Републике Српске и ФБиХ, српско, хрватско и македонско право на идентичан начин

регулишу једногодишњи рок застарјелости потраживања.<sup>4</sup> Приједлог Закона о облигационим односима БиХ, који није усвојен у Парламентарној скупштини БиХ 2010. године, као и Нацрт ЗОО РС/ФБИХ из 2003. године нису садржавали новине у погледу почетка тока или трајања једногодишњег рока застаре. Писци Грађанског законика Републике Србије (радни текст припремљен за јавну расправу са алтернативним приједлозима из маја 2015. године), иако су предвидјели допуне у погледу круга потраживања, нису разматрали промјену једногодишњег рока застарјелости. Будући Грађански законик Републике Македоније<sup>5</sup> с једне стране предвиђа ширење круга потраживања која застаријевају у једногодишњем року, а с друге стране да и други прописи могу предвидјети која потраживања ће застаријевати за једну годину, али и да потраживања могу застаријевати и у краћим периодима од једне године у складу са овим закоником или посебним прописима. Разматра се увођење и двогодишњег рока застаре. Међутим, код потраживања за која је био резервисан једногодишњи рок застарјелости према југословенском ЗОО, није предвиђена промјена у погледу почетка тока или трајања тог рока.

Али, црногорско и словеначко право доносе одређене новине. Црногорско право познаје двогодишњи рок застаре умјесто једногодишњег рока према „југословенском“ ЗОО.<sup>6</sup> Словеначко позитивно право предвиђа другачије рјешење у погледу почетка тока једногодишњег рока застарјелости. Тако застаријевање код овог рока почиње да тече по истеку године у којој је потраживање доспјело.<sup>7</sup> То би практично значило да једногодишњи рок застарјелости почиње да тече од 1. јануара наредне године. Да ли ово значи *de facto* „дужи“ односно другачији рок застарјелости? Одговор је позитиван у односу на примјену правила „југословенског“ (и нашег) ЗОО. То су морали

4 Чл. 378 ЗОО Федерације БиХ – ФБиХ, *Службени лист СФРЈ*, 29/1978, 39/1985, 45/1989 – одлука УСЈ и 57/1989, *Službeni list RBiH*, 2/1992, 13/1993 и 13/1994 и *Službene novine FBiH*, 29/2003 и 42/2011), чл. 378 ЗОО Србије, *Службени лист СФРЈ*, 29/78, 39/85, 45/89 – одлука УСЈ и 57/89, *Службени лист СРЈ*, 31/93 и *Службени лист СЦГ*, 1/2003 – Уставна повеља и *Службени гласник Републике Србије*, 18/2020, чл. 232 Закона о обвезним односима – проčišћени текст (ЗОО Хрватске), *Narodne novine*, 35/05, 41/08, 125/11, 78/15 и 29/18) и чл. 367 Закона за облигационите односи (ЗОО Македоније), *Службен весник на Република Македонија*, 18/01, 78/01, 04/02, 59/02, 05/03, 84/08, 81/09, 161/09, 23/13 и 123/13.

5 Вид. Одлуку о формирању Комисије за израду Грађанског законика Р. Македоније, *Службене новине Р. Македоније*, 04/11 и Одлуку о измјенама и допунама Одлуке о формирању Комисије за израду Грађанског законика Р. Македоније, *Службене новине Р. Македоније*, 19/12.

6 Вид. чл. 388 Закона о облигационим односима – ЗОО Црне Горе, *Službeni list Crne Gore*, 47/2008, 4/11 и 22/17.

7 Čl. 355, st. 2 Obligacijskog zakonika – OZ, *Uradni list Republike Slovenije*, 97/07 – uradno prečišćeno besedilo in 64/16 – odl. US.



да разграниче и разјасне и словеначки судови. Претходна констатација се најјасније уочава из једне судске одлуке: „Члан 378 300-а и ст. 2 члана 355 ОЗ нису идентични по садржају. ОЗ је законски прописао новину у погледу застарјелости ових потраживања.” Примјерице, „...потраживања која доспијевају у 2002. години до 20. јуна 2002. године нису застарјела, јер је једногодишњи рок застарјелости почео да тече тек 1. јануара 2003. и још није истекао до подношења приједлога за извршење 4. јула 2003.”<sup>8</sup> Чини се, бар математички посматрано, да би потрошачима, али и суду било лакше да рачунају застарјелост код ових потраживања уколико она почиње да тече од 1. јануара него од првог дана послје дана доспјелости за сваки рачун.

Дакле, може се закључити да углавном постојећи или будући облигациони прописи држава у окружењу предвиђају једногодишњи рок застарјелости, осим црногорског права који за дата потраживања предвиђа двогодишњи рок застарјелости и са једном специфичношћу у словеначком праву у погледу почетка тока овог застарног рока у односу на друга права на подручју држава насталих дисолуцијом СФРЈ.

Имајући на уму словеначко рјешење о почетку једногодишњег рока застарјелости, на овом мјесту ваља отворити расправу о овом питању, прво уопштено, а затим у контексту могућег рјешења по узору на словеначко.

Почетак рока застарјелости, доспјелост и доцња су повезани. По правилу застарјелост почиње тећи првог дана послје дана кад је повјерилац имао право да захтијева испуњење обавезе (чл. 361, ст. 1 300). Обавеза је доспјела ако повјерилац може да захтијева да је дужник испуни, а са доспјелошћу обавезе дужник пада у доцњу (Радишић, 2004: 328). Право на приговор застарјелости само по себи не спречава доспјелост, осим ако се то право и заиста искористи (Радишић, 2004: 329). 300 садржи опште правило о почетку тока рока застарјелости, али оставља могућност да законом за поједине случајеве може да буде и другачије прописано. Такав посебан случај, када је ријеч о једногодишњем року застарјелости је прописан за потраживања претплате на повремене публикације, гдје се застарјелост рачуна од истека времена за које је публикација наручена (чл. 378, ст. 1 тачка 4 300). Повремене публикације могу да излазе у одређеним временским размацама, нпр. дневно, мјесечно, два пута годишње и сл. У тачки 4) чл. 378 300 почетак рока застаре је одређен као истек времена за које је публикација наручена. То треба тумачити да ако је публикација наручена за одређено вријеме да застара тече од истека тог времена, а у осталим случајевима за почетак застаре мјеродавно је

---

8 Sodba, Višje sodišče v Kopru, Civilni oddelek I Cp 1191/2004 od 3. 11. 2005. godine.



када се претплата према правилима за дату публикацију мора платити, нпр. према ранијој судској пракси од дана када је потраживање доспјело по уговору (Stanković, 1969: 98–99). Међутим, код тачке 1) у чл. 378 300 није наведено кад застарјевање почиње тећи и који период представља једно потраживање. Ф. Станковић је раније истицао да је онда важно када се врши обрачун извршених испорука односно учињених услуга ако накнада није уговорена у паушалном износу (Stanković, 1969: 98). Због неодређености почетка једногодишњег рока застарјелости, ни данашња судска пракса нема једногласан став. Тако је у једном случају Врховни суд ФБиХ навео код потраживања за услуге гријања за потребе домаћинства да застара износи једну годину рачунајући *од дана извршене услуге*,<sup>9</sup> што је свакако раније и у односу на *datum издавања рачуна*.<sup>10</sup> Уставни суд БиХ је сматрао у једном предмету да рок застаре од једне године код потраживања накнаде за испоручену електричну енергију *почиње да тече у односу на сваки појединачно испоручени рачун наредног дана од дана када је испоручилац имао право захтијевати да рачун буде плаћен* и не прекида се наставком испоруке.<sup>11</sup> Овај став сматрамо исправнијим, јер пристиче из општег правила 300 о почетку тока застарјелости, с обзиром на то да законодавац није одредио посебна правила о томе код једногодишњег рока застарјелости. За свако поједино мјесечно потраживање се рачуна рок застарјелости и он истиче по протеклу посљедњег дана једногодишњег рока у конкретном случају (нпр. код тачке 2 чл. 378 300). Рокови уплате накнаде за поједино раздобље код тачке 3 чл. 378 300 одређују почетак тока застаријевања (Stanković, 1969: 98).

Да ли има смисла пледирати за словеначко рјешење о почетку овог рока? Посебан начин регулисања почетка тока једногодишњег рока застарјелости је предвиђен, како је речено, у чл. 378, ст. 1, тачка 4 300 („од истека времена за које је публикација наручена“). Дакле, прописивање почетка једногодишњег рока застарјелости по истеку године у којој је потраживање доспјело не би представљало новину у погледу одступања од општег правила. Штавише, 300 у чл. 361, ст. 1 допушта овакву могућност. И у њемачком праву је познат случај да рок почиње да тече на крају године у којој је настао захтјев повјериоца према дужнику, што се поклапа са доспјелошћу (Симоновић, 2007: 137). Ако би се законодавац код нас определијели за овакву измјену, посебно правило о почетку једногодишњег рока застарјелости би требало да буде садржано, по узору на словеначко право, у посебном ставу члана 300 који регулише једногодишњи рок

9 Presuda Vrhovnog suda Federacije BiH 43 0 P 073046 14 Rev od 5. 10. 2017. godine.

10 Presuda Kantonalnog suda u Tuzli 32 0 Mal 072214 13 Gž od 23. 1. 2014. godine.

11 Одлука Уставног суда БиХ АП-1336/10 од 24. 4. 2013. године.

застарјелости како би важио за сва потраживања која су супсумирана под тај члан. Такође, ваљало би водити рачуна да се не остави поље за различита тумачења и недоумице, какве, чини нам се, могу да постоје у словеначком праву. Наиме, чл. 355, ст. 1, тачка 4 ОЗ Словеније садржи посебно правило за почетак рока застарјелости код потраживања претплате на повремене публикације гдје застарјелост тече од истека времена за које је публикација наручена, што је језички другачије у односу на правило постављено у овом члану. Ова недоумица се може ријешити тако да се правило о почетку тока једногодишњег рока застарјелости код потраживања претплате за повремене публикације сматра специјалним правилом у односу на правило о почетку тока једногодишњег рока из овог члана 355 ОЗ Словеније. Ипак би требало избјежавати разноликост правила о почетку рока ако се већ у истом члану закона за одређену скупину потраживања посебним ставом прописује одређено правило о почетку једногодишњег рока које би важило за потраживања из тог члана. Овоме треба додати да постојеће стање у БиХ показује да код једногодишњег рока застарјелости, а како он обухвата разна потраживања, није прописано када почиње да тече рок застарјелости, што оставља могућност за, како се видјело, различито поступање судова. Стање у погледу тумачења и примјене права се додатно компликује ако се узму у обзир одредбе Закона о заштити потрошача у Републици Српској о једногодишњем року застарјелости и његовом почетку.

Као посљедње питање у оквиру овог поглавља остаје питање једногодишњег рока застарјелости у потрошачком контексту односно у праву заштите потрошача. Закон о заштити потрошача у Републици Српској – ЗЗП или ЗЗП РС<sup>12</sup> садржи одредбу о року застарјелости потраживања код (неких) услуга од општег економског интереса. Тако се у чл. 47, ст. 6<sup>13</sup> одређује да потраживања на основу накнада за услуге из ст. 1 овог члана застаријевају истеком рока од годину дана од дана настанка обавезе. Услуге одређене у чл. 47, ст. 1 су услуге које се пружају посредством дистрибутивне мреже (дакле, очигледно не и остале услуге). Чл. 46 ЗЗП РС<sup>14</sup> одређује услуге од општег економског интереса као услуге снабдијевања: електричном енергијом, гасом, топлотном енергијом, водом, услуге одвода отпадних вода, услуге телекомуникација, поштанске услуге, услуге јавног превоза путника у градском, приградском и међуградском саобраћају, услуге аутобуских станица, услуге превоза путника у жељезничком саобраћају,

---

12 Закон о заштити потрошача, *Службени гласник Републике Српске*, 6/12, 63/14, 18/17 и 90/21.

13 Уведеним тек новелом ЗЗП-а објављеном у *Службеном гласнику Републике Српске*, 63/14.

14 Упор. са деф. из чл. 2, тачке з) ЗЗП РС.

услуге одржавања чистоће и друге јавне услуге прописане законом, од којих се одређене услуге пружају посредством дистрибутивне мреже, чији квалитет, услове пружања, односно цијену уређује или контролише републички орган управе или орган на нивоу БиХ или други носилац јавног овлашћења, а ради задовољења општег друштвеног интереса. Слично набрајање садржи и чл. 25 ЗЗП Хрватске<sup>15</sup>, као и чл. 35 ЗЗП Црне Горе.<sup>16</sup> Чл. 5, тачка 24) ЗЗП Србије<sup>17</sup> садржи описно дефинисање и чисто примјерично набрајање ових услуга. Чл. 33 ЗЗП БиХ<sup>18</sup> штуро наводи које су то услуге (струја, плин, гријање, вода, телекомуникационе, поштанске услуге и јавни транспорт). С обзиром на то да ЗЗП РС изричито спомиње рок застарјелости код (неких) потраживања, поставља се питање да ли су роба и услуге поводом којих настају ова потраживања идентичне онима које се наводе у ЗОО? Неке од њих се наводе у оба прописа (нпр. електрична енергија, гас, топлотна енергија, вода, чистоћа, поштанске услуге), а за неке је упитно да ли су садржане у одредбама ЗЗП-а, нпр. димњачарске услуге (да ли се могу подвести под друге јавне услуге?). У ЗЗП нема ни навођења повремених публикација нити потраживања од стране РТВ. Али, ЗЗП РС познаје, примјерице, телекомуникационе услуге. Услуге телекомуникације из ЗЗП-а се могу шире схватити при дефинисању (тако да укључе нпр. и услуге интернета), него што то произлази из одредбе ЗОО.<sup>19</sup> Комуналне дјелатности су набројане у чл. 2 Закона о комуналним дјелатностима<sup>20</sup> и њихов каталог је номинално шири од каталога наведеног у ЗЗП и ЗОО (нпр. комуналне дјелатности укључују и дјелатности јавних тоалета, управљања јавним просторима за паркирање, погребну дјелатност итд.), али Закон о комуналним дјелатностима не прописује рок застарјелости. Међутим, према ЗЗП РС само услуге од општег економског интереса које се пружају путем дистрибутивне мреже су оне за које овај закон прописује једногодишњи рок застарјелости. То би биле услуге снабдијевања електричном енергијом, гасом, топлотном енергијом, водом, услуге одвода отпадних вода и услуге телекомуникације, али теоретски и друге јавне услуге прописане законом ако се пружају посредством дистрибутивне мреже, чији квалитет, услове пружања, односно цијену уређује или

15 Закон о заштити потроšaча, *Narodne novine*, 19/22.

16 Закон о заштити потроšaча, *Službeni list Crne Gore*, 2/2014, 6/2014 – ispr., 43/2015, 70/2017 и 67/2019.

17 Закон о заштити потрошача, *Службени гласник Републике Србије*, 88/21.

18 Закон о заштити потрошача, *Службени гласник БиХ*, 25/06 и 88/15.

19 Вид. Закон о комуникацијама, *Службени гласник Босне и Херцеговине*, 31/03, 75/06, 32/10 и 98/12.

20 Закон о комуналним дјелатностима, *Службени гласник Републике Српске*, 124/11 и 100/17.

контролише републички орган управе или орган на нивоу БиХ или други носилац јавног овлашћења, а ради задовољења општег друштвеног интереса. Дакле, теоретски није ограничен круг ових потраживања иако ће у практичном смислу бити ријеч о експлицитно набројаним услугама. Услуге одвода отпадних вода су додатне у односу на услуге из чл. 378, ст. 1 300. Имајући у виду персоналну примјену ЗЗП, једногодишњи рок застарјелости разматраних потраживања из ЗЗП-а важи у случају потраживања накнаде за услуге од општег економског интереса које се пружају посредством дистрибутивне мреже, али само кад је корисник тих услуга потрошач како је одређен ЗЗП-ом РС, као физичко лице које користи услуге за своје личне потребе и потребе свог домаћинства (чл. 2, ст. 1, тачка а) ЗЗП РС). По томе је дефинисање застаре код ових услуга слично одређењу застаре за потраживања у чл. 378, ст. 1, тачка 1 300. Наиме, судска пракса стоји на становишту да се тачка 1 чл. 378 300 не односи на предузетника или правно лице.<sup>21</sup> Међутим, док 300 спомиње испоруку односно вршење услуга за потребе домаћинства, ЗЗП наглашава вршење услуга и за „своје потребе“. У једном случају, Врховни касациони суд у Републици Србији, ширећи примјену једногодишњег рока застарјелости на потраживања накнаде за паркинг услуге, сматрао је да „не може бити пресудна околност да ли физичко лице користи аутомобил за потребе домаћинства или само за своје сопствене потребе“, чиме се губи ова разлика између „сопствених потреба“ и „потреба домаћинства“, слично уоченој разлици код 300 и ЗЗП РС.<sup>22</sup> Уколико се настави даља компарација правила о једногодишњем року застаре у 300 и ЗЗП РС, уочава се разлика када је ријеч о услугама телекомуникације према ЗЗП-у, јер за њих важи претходно речено о персоналној примјени ЗЗП-а, док рок застарјелости потраживања накнаде за употребу радио или ТВ пријемника, као и потраживања за ПТТ услуге према чл. 378, ст. 1, тач. 2 и 3 300 важи како за физичко лице које их користи за своје потребе или потребе његовог домаћинства, тако и за правно лице или предузетника.

---

21 Пресуда Окружног суда у Бијелини 80 0 Мал 069088 16 Гж од 24. 4. 2018. године, Одлука Уставног суда БиХ АП-576/19 од 14. 10. 2020. године. Вид. и Пресуду Окружног суда у Бањалуци 71 0 П 229576 18 Гж од 16. 7. 2019. године, Правно схватање Грађанско-управног одјељења Врховног суда Републике Српске од 29. 11. 2013. године и Presudu Kantonalnog suda u Tuzli Pž 202/2008(1) od 29. 3. 2011. godine, Odluku Vrhovnog suda FBiH Pž 248/00 od 31. 8. 2001. godine, Пресуду Апелационог суда Брчко дистрикта БиХ 96 0 Мал 088708 18 Гж од 13. 12. 2018. године, одлуку ВПС у Београду Пж-7510/96 од 30. 12. 1996. године, Odluku Vrhovnog suda Crne Gore Rev 858/2018 od 26. 9. 2018. godine и Закључке са Заједничке седнице апелационих судова са Привредним апелационим судом и представницима Врховног касационог суда од 8. 12. 2017. године.

22 Пресуда Врховног касационог суда Рев. 430/2014 од 17. 12. 2014. године.

Паралелни или двојни колосијек очигледно доводи до расцјепканости и разједињености правила о застарјелости потраживања, што компликује њихову примјену. Одредбе ЗЗП, као што се види, посебно у односу на правила из ЗОО, дјелују збуњујуће, што може утицати и на њихово разумијевање код потрошача.

ЗЗП РС је прописао једногодишњи рок застарјелости који тече од дана настанка обавезе. Али, почетак тока овог рока застарјелости може бити проблематичан при језичком тумачењу. Да ли је исто „дан настанка обавезе“ (чл. 47, ст. 6 ЗЗП РС) и „први дан послје дана када је повјерилац имао право да захтијева испуњење обавезе“ (чл. 361, ст. 1 ЗОО) и доспјелост (кад повјерилац може захтијевати испуњење обавезе) у контексту дана одређеног као почетак тока рока застарјелости? Застаријевање према ЗОО почиње тећи првог дана послје доспјелости (Радишић, 2004: 362), тако да доспјелост и почетак тока застарјелости нису исто, али су повезани како је објашњено. С друге стране, може се рећи да се почетак тока рока одређује на основу објективног догађаја – дана настанка захтјева повјериоца односно дана доспјелости потраживања, али како је ријеч о тзв. року – догађају рок почиње да тече од првог наредног дана (Симоновић, 2007: 137). У начелу, уговор односно обавеза из уговора настаје моментом саглашавања уговорних страна о битним састојцима уговора односно потписивањем исправе. Тај моменат се може разликовати од испуњења обавезе. Некада се закључење и испуњење уговора „сливају у једну неодвојиву цјелину“ (Орлић, 1993: 9), али то није случај код трајних уговора као што су већином уговори о којима је овдје ријеч. За ова потраживања некада је одређен рок доспјелости обавезе. Рок за плаћање обавеза наведених на рачуну за тарифне електричне купце је 25. дан мјесеца у коме је издат рачун, након чега купац пада у доцњу.<sup>23</sup> ЗОО детаљније уређује питања везана за застарјелост. Тако, према ЗОО, застарјелост наступа кад истекне посљедњи дан законом одређеног времена (чл. 362 ЗОО). Да ли је то исто што и „истек рока од годину дана од дана настанка обавезе“ из ЗЗП РС? На односе и случајеве из области заштите потрошача који нису регулисани ЗЗП-ом и посебним прописима примјењу се одредбе ЗОО (чл. 4, ст. 4 ЗЗП РС). Према правилу о рачунању рокова одређених у мјесецима или годинама из ЗОО, рок се „завршава оног дана који се по имену и броју поклапа са даном настанка догађаја од кога рок почиње да тече, а ако таквог дана нема у посљедњем месецу, крај рока пада на посљедњи дан тог месеца“ – чл. 77,

---

23 Нпр. чл. 86, ст. 2 и 4 Општих услова за испоруку и снабдијевање електричном енергијом (пречишћени текст) Регулаторне комисије за енергетику Републике Српске из 2012. године.

ст. 2 300. Поред тога, у случају да посљедњи дан рока пада у дан када се по закону не ради, као посљедњи дан рока рачуна се сљедећи радни дан (чл. 77, ст. 3 300). У литератури се водила расправа да ли се ова правила могу примијенити код рокова застарјелости, па се истиче да је одговор негативан јер је застарјелост посебно уређена и на њу се не могу сходно примијенити општа правила (Симоновић, 2007: 139). При томе треба имати у виду и правила парничног процесног права о рачунању рокова. Остаје и питање употпуњавања одредби ЗЗП и 300 о застари.

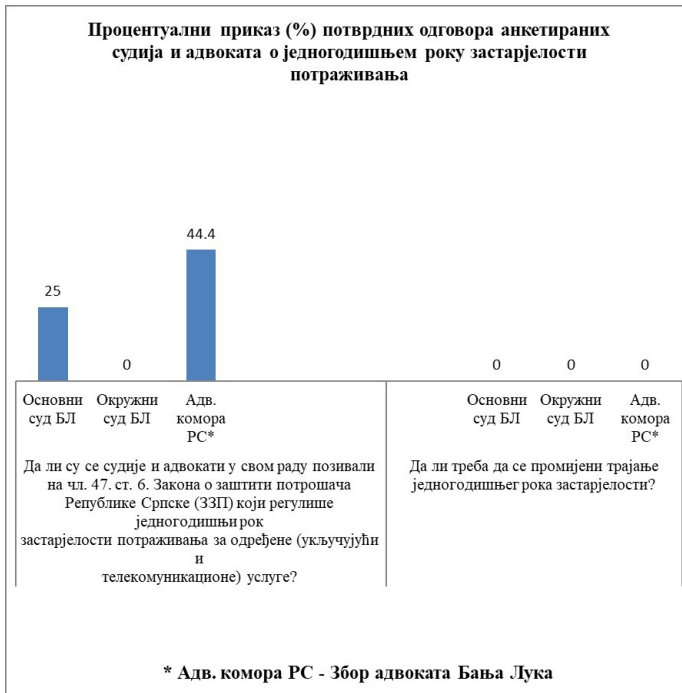
Дакле, формулација правила о једногодишњем року застарјелости из ЗЗП РС оставља могућност различитог тумачења и утисак недоречености. Она отвара недоумице када се размишља о практичној примјени, што посебно може доћи до изражаја код потрошача с обзиром на различит круг потраживања и субјекте на која се односи једногодишњи рок застарјелости у односу на 300, као и различите језичке формулације. Проучена судска пракса не даје одговор како тумачити ову одредбу, јер нису пронађени случајеви примјене ове одредбе ЗЗП-а РС у конкретним предметима.

Као додатни примјер о проблематичности примјене правила о једногодишњем року застарјелости из ЗЗП РС може да послужи сљедеће. Чланом 4, ст. 1 ЗЗП РС прописано је да се потрошач не може одрећи права, нити бити ускраћен за права која су му дата овим законом. Дакле, потрошач има право да се користи инструментима заштите везаним за прописани једногодишњи рок застарјелости из ЗЗП-а. Да ли се може одрећи овог права? Ову одредбу можемо читати тако да се не може одрећи права. ЗЗП ограничава аутономију воље и модификује институте облигационог права ради пружања већег степена заштите једној, по правилу, слабијој уговорној страни – потрошачу. Али, шта се дешава када је доведемо у везу са одредбом чл. 365 300 о одрицању од застарјелости. И она има одређени заштитни карактер, па се дужник може одрећи застарјелости тек након што протекне вријеме одређено за застарјелост. Да ли се може примијенити ова одредба или се потрошач не може одрећи застарјелости према дикцији чл. 4, ст. 1 ЗЗП? С обзиром на то да ЗЗП не садржи остала правила о застари, са друге стране се може такође тврдити да треба примијенити правила о застарјелости из 300 (чл. 4, ст. 4 ЗЗП). Писмено признање застарјеле обавезе јесте одрицање од застарјелости (чл. 366, ст. 1 300). Не може се оправдавати да су одредбе ЗЗП императивне природе, јер су ове одредбе 300 такође императивне природе. Ово показује да су у правној пракси могућа двојака тумачења одрицања дужника од застарјелости и да би било интересантно видјети какав би став заузела судска пракса, која чини се, некако избјегава да се служи ЗЗП, иако он има примат у области заштите

потрошача у уговорним односима које нормира ЗЗП. Овоме треба додати и резултате емпиријског истраживања.

### 3.2. Резултати емпиријског истраживања

Графикон 1.



Сумирајући резултате спроведеног упитника (Графикон 1) закључује се да све анкетиране судије и адвокати сматрају да не треба мијењати трајање једногодишњег рока застарјелости потраживања. Тај рок је очигледно прихваћен у правној пракси на начин да се усталио у свијести примјењивача норми. То је сагласно и ставу, запаженом у правној теорији, да су норме 300 о застари издржале тест времена, практичну и теоријску проверу (Симоновић, 2007: 130).

С друге стране уочен је различит став, али ипак је исподполовичан проценат анкетираних судија и адвоката у Бањој Луци који се позивају у свом раду на одредбе о једногодишњем року застарјелости потраживања из Закона о заштити потрошача Републике Српске (ЗЗП РС). Тај проценат је највиши



код анкетираних адвоката Адвокатске коморе Републике Српске – Збора адвоката Бања Лука (44,4%), а најнижи код анкетираних судија Округног суда у Бањој Луци (0%), док се само 25% анкетираних судија Основног суда у Бањој Луци потврдно изјаснило о примјени одредаба о застари из ЗЗП РС. Ово указује на низак ниво примјене ове одредбе ЗЗП РС у судској пракси и отвара питање да ли су судије и адвокати више наклоњени (макар и широј) примјени ЗОО односно да ли су одредбе ЗЗП РС сувишне? Чл. 47, ст. 6 ЗЗП РС садржи рок застарјелости и за неке услуге које се као такве не спомињу у ЗОО (нпр. телекомуникационе услуге). Упркос свему, низак је степен позивања, посебно анкетираних судија, на одредбе ЗЗП.

#### 4. Закључак

На крају се може закључити да не треба мијењати дужину / трајање једногодишњег рока застарјелости потраживања јер је то рок који се код нас усталио у колективној свијести. Поред тога, стоје сви изнесени теоријски разлози о његовој сврсисходности. Сматрамо да би се у случају евентуалне промјене рока лакше прилагодили судови него потрошачи, јер су судови органи који познају и примјењују прописе. Али и потрошачи би могли бити информисани о новом року, с тим да је потребно провјерити тезу у којем периоду би се прилагодили новим правилима с обзиром на устаљену вишедеценијску норму о једногодишњем року застарјелости одређених потраживања животно блиских потрошачима. Заузети став о непромјенљивости једногодишњег рока одговара резултатима анкетања примјењивача норми. Поред тога, оно представља традиционално рјешење код скоро већине држава (осим Црне Горе) насталих дисолуцијом бивше Југославије, јер се базира на истој одредби „југословенског“ ЗОО, тј. одговара упоредноправној пракси на овим просторима у постојећим и будућим или планираним облигационим кодексима. Анализирана судска пракса показује да судови стабилно примјењују и не проблематизују дужину једногодишњег рока застарјелости из ЗОО. Али, има смисла предложити као *de lege ferenda* приједлог нека прецизирања у склопу могуће реформе код једногодишњег рока застарјелости (као што је експлицитно нормирање ширег круга потраживања код овог рока), а што би укључивало, због недоречености и недоумица, и размишљање о уређивању почетка тока једногодишњег рока по узору на словеначко право, али једнообразно за сва потраживања у овом члану. Процјену о законодавној интервенцији треба да донесе законодавац. Поред тога, закључно се може навести да може бити конфузан и компликован „паралелан правни колосијек“ правила о року застарјелости у ЗОО и ЗЗП РС како из угла потраживања и субјеката на које се односи, тако и почетка рока и неких других питања у погледу



практичне примјене. Резултати анкетирања примјењивача норми показују да се судови готово и не позивају на одредбе ЗЗП о застарјелости, тј. да га занемарују, иако постојећа норма ЗЗП о једногодишњем року застарјелости може послужити тако да употпуни круг потраживања код једногодишњег рока застарјелости из 300 у погледу „нових” потраживања која нису експлицитно наведена у чл. 378 ЗЗП. Ни друга потрошачка законодавства не познају ову одредбу о року застаре односно „дупли колосијек“ застарног рока код потраживања на име услуга од општег економског интереса. Ранији ЗЗП у Републици Хрватској<sup>24</sup> је садржавао у чл. 24, ст. 9 правило да у једногодишњем року (не одређујући почетак рока и наступање застарјелости, што је боље рјешење у односу на ЗЗП РС) застаријевају потраживања „накнада за јавне услуге, као и за све трошкове кућанстава који се плаћају у сталним мјесечним или кварталним износима”. Али, ова одредба није више дио важећег законодавства.

Може се размишљати, у контексту боље заштите потрошача, о уношењу одредбе као у чл. 35, ст. 3 ЗЗП Црне Горе, која прописује да рачун мора да садржи и износ неплаћених доспјелих потраживања за претходне периоде, са посебно исказаним износом потраживања старијих од двије године, као и, ако је обрачуната камата, износ и период на који се она односи. „Овим се потрошачу, за разлику од садашње праксе код издавања рачуна за јавне услуге, гарантује основно право на информисање, и посљедично олакшава заштита права, тј. приступ суду и право на ефикасни правни лијек нпр. уколико су се испунили сви услови о застари дуга у складу са одредбама ЗЗП-а“ – о двогодишњем року застаре ових потраживања (Ministarstvo економије Црне Горе, 2018). Ово и даље не значи да је наступила застара потраживања, јер она зависи и од других фактора (нпр. прекида), али олакшава потрошачу да изврши провјеру обрачуна извршених услуга и потенцијалне застаре. Наравно, ова одредба не би имала пуни домашај увођењем правила у ЗЗП о почетку једногодишњег рока застарјелости као у словеначком праву. У пракси Омбудсмана за заштиту потрошача у БиХ забиљежени су случајеви да пружаоци услуга не дају тачан податак потрошачима о мјесецима који улазе у застару, па Омбудсман препоручује потрошачима да траже годишње савјетне потрошачку картицу (Омбудсман за заштиту потрошача у БиХ, 2014: 27–28).

Закључно, предност треба дати уједначеном рјешењу о једногодишњем року застаре и иновирању одредаба ЗЗП о једногодишњем року застарјелости, који уједно садржи сет правила о застарјелости на једном мјесту. Брисање предметне одредбе ЗЗП-а не значи залагање за непримјену потрошачког законодавства, већ покушај тражења најбољег рјешења.

24 Zakon o zaštiti potrošača, *Narodne novine*, 79/07.

## Литература и извори

Bikić, A. (2013). *Obligaciono pravo, opći dio*. Sarajevo: Pravni fakultet u Sarajevu.

Brković Mujačić, S. (2012). *Posebni rokovi zastarjelosti po Zakonu o obligacionim odnosima, magistarski rad*. Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu.

Визнер, Б. (1978). *Коментар Закона о обвезним (облигационим) односима. 2. књига*. Загреб: властито издање (Ријечка тискара).

Водинелић, В. (2012). *Грађанско право, Увод у грађанско право и општи део грађанског права*. Београд: Правни факултет Универзитета Унион и Службени гласник.

*Грађански законик Републике Србије* (радни текст припремљен за јавну расправу са алтернативним приједлозима из маја 2015. године).

Ђорђевић, С. (2019). *Посебни рокови застарелости, мастер рад*. Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу.

Закључци са Заједничке седнице апелационих судова са Привредним апелационим судом и представницима Врховног касационог суда од 8. 12. 2017. године.

Закон за облигационите односи (300 Македоније). *Службен весник на Република Македонија*. бр. 18.01, 78.01, 04.02, 59.02, 05.03, 84.08, 81.09, 161.09, 23.13 и 123.13.

Закон о застарелости потраживања. *Службени лист ФНРЈ*. 40.53 и 57.54.

Закон о заштити потрошача. *Народне новине*. бр. 19.22.

Закон о заштити потрошача. *Народне новине*. бр. 79.07.

Закон о заштити потрошача. *Службени гласник БиХ*. бр. 25.06 и 88.15.

Закон о заштити потрошача. *Службени гласник Републике Србије*. бр. 88.21.

Закон о заштити потрошача. *Службени гласник Републике Српске*. бр. 6.12, 63.14, 18.17 и 90.21.

Закон о заштити потрошача. *Службени лист Црне Горе*. 2.2014, 6.2014 – испр., 43.2015, 70.2017 и 67.2019.

Закон о комуналним дјелатностима. *Службени гласник Републике Српске*. бр. 124.11 и 100.17.

Закон о комуникацијама. *Службени гласник Босне и Херцеговине*. бр. 31.03, 75.06, 32.10 и 98.12.

Закон о обвезним односима – проčišчени текст (ZOO Hrvatske). *Narodne novine*. br. 35.05, 41.08, 125.11, 78.15 i 29.18).

Закон о облигационим односима – ZOO Crne Gore. *Službeni list Crne Gore*. br. 47.08, 4.11 i 22.17.

Закон о облигационим односима – ZOO. *Службени лист СФРЈ*. бр. 29.1978, 39.1985, 45.1989 – одлука УСЈ и 57.1989 и *Службени гласник Републике Српске*. бр. 17.1993, 3.1996, 37.2001 – др. закон, 39.2003 и 74.2004.

Закон о облигационим односима Федерације БиХ – ФБиХ. *Службени лист СФРЈ*. бр. 29.1978, 39.1985, 45.1989 – одлука УСЈ и 57.1989, *Službeni list RBiH*. br. 2.1992, 13.1993 i 13.1994 i *Službene novine FBiH*. br. 29.2003 i 42.2011).

Закон о облигационим односима. *Службени лист СФРЈ*. бр. 29.78, 39.85, 45.89 – одлука УСЈ и 57.89, *Службени лист СРЈ*. бр. 31.93 и *Службени лист СЦГ*. бр. 1.2003 – Уставна повеља и *Службени гласник Републике Србије*. бр. 18.2020.

Lutman, K. (2015). Primerjalni vidiki zastaranja terjatev. *Pravni letopis*. 213–225.

Милошевић, М. (2015). *Појам и дејство застарелости грађанских субјективних права, мастер рад*. Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу.

Ministarstvo ekonomije Crne Gore. (2018). *Odgovori na primjedbe, sugestije i komentare sa javne rasprave o Zakonu o izmjeni i dopuni Zakona o zaštiti potrošača*.

Мораит, Б. (2010). *Облигационо право*. Бања Лука: Комесграфика.

Можина, Д. (2020). Zastarevanje potraživanja naknade deliktne štete – грађанскоправни и уставноправни аспекти. У: Караникић Мираић, М. и Ђурђевић, М. (ур.). *Odabrane teme obligacionog prava*, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu. 256–269.

*Нацрт ZOO РС/ФБИХ из 2003. године*.

Obligacijski zakonik – OZ. *Uradni list Republike Slovenije*. št. 97.07 – uradno prečiščeno besedilo in 64.16 – odl. US.

Одлука ВПС у Београду Пж-7510/96 од 30. 12. 1996. године.

Odluka Vrhovnog suda FBiH Pž 248/00 od 31. 8. 2001. godine.

Odluka Vrhovnog suda Crne Gore Rev 858/2018 od 26. 9. 2018. godine.

Одлука о формирању Комисије за израду Грађанског законика Р. Македоније. *Службене новине Р. Македоније*. бр. 04.11 и Одлука о измјенама и допунама Одлуке о формирању Комисије за израду Грађанског законика Р. Македоније. *Службене новине Р. Македоније*. бр. 19.12.

Одлука Уставног суда БиХ АП-1336/10 од 24. 4. 2013. године.

Одлука Уставног суда БиХ АП-576/19 од 14. 10. 2020. године.

Омбудсман за заштиту потрошача у БиХ. (2014). *Извјештај о раду Институције Омбудсмана за заштиту потрошача у БиХ за 2014. годину*. Преузето 12. 6. 2022. <http://www.ozp.gov.ba/sites/default/files/dokumenti/Izvje%C5%A1%C4%87e%20IOZZPUBiH%20za%202014%20final.pdf>

Општи услови за испоруку и снабдијевање електричном енергијом (пречишћени текст) Регулаторне комисије за енергетику Републике Српске из 2012. године.

Орлић, М. (1993). *Закључење уговора*. Београд: Институт за упоредно право.

Пајтић, Б., Радовановић, С., Дудаш, А. (2018). *Облигационо право*. Нови Сад: Правни факултет у Новом Саду.

Pilipović, D. (2021). Širenje kruga potraživanja kod jednogodišnjeg roka zastarjelosti. *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*. 3/2021. 734–793.

Правно схватање Грађанско-управног одјељења Врховног суда Републике Српске од 29.11.2013. године.

Пресуда Врховног касационог суда Рев. 430/2014 од 17. 12. 2014. године.

Presuda Vrhovnog suda Federacije BiH 43 0 P 073046 14 Rev od 5. 10. 2017. године.

Presuda Kantonalnog suda u Tuzli 32 0 Mal 072214 13 Gž od 23. 1. 2014. године.

Presuda Kantonalnog suda u Tuzli Pž 202/2008(1) od 29. 3. 2011. године.

Пресуда Окружног суда у Бањалуци 71 0 П 229576 18 Гж од 16. 7. 2019. године.

Пресуда Окружног суда у Бијељини 80 0 Мал 069088 16 Гж од 24. 4. 2018. године.

Пресуду Апелационог суда Брчко дистрикта БиХ 96 0 Мал 088708 18 Гж од 13. 12. 2018. године.

*Приједлог Закона о облигационим односима БиХ из 2010. године*.

Радишић, Ј. (2004). *Облигационо право, општи део*. Београд: Номос.

Симоновић, И. (2007). Нове европске тенденције у праву о застарелости и одређивању рокова застарелости. У Петрушић, Н. (ур.). *Тематски зборник радова – Приступ правосуђу – инструменти за имплементацију европских стандарда у правни систем Републике Србије, књига 2*. Ниш: Центар за публикацију Правног факултета у Нишу. 129–146.

Stanković, F. (1969). *Zastara potraživanja*. Zagreb: Informator.

Студин, Ј. (1980). Члан 378. Једногодишњи рок застарелости. У Благојевић, Б. и Круљ, В. (ур.). *Коментар Закона о облигационим односима*. I. Београд: Савремена администрација. 853–854.

Sodba, Višje sodišče v Kopru, Civilni oddelek I Ср 1191/2004 od 3. 11. 2005. godine.

Commercial Law Group. (2014). *Periods of Limitation and Other Time Limits in Europe, A country by country summary of limitation and time limits in Europe*. 1–26.

**Dejan Pilipović,**  
*Senior Teaching Assistant,  
Faculty of Law, University of Banja Luka,  
Republika Srpska, Bosnia and Herzegovina*

**ONE-YEAR STATUTORY LIMITATION PERIOD FOR CLAIMS IN  
THE CONTEXT OF OBLIGATION LAW AND CONSUMER LAW**

**Summary**

*This paper analyzes some issues related to the one-year statute of limitations for claims, from the beginning of this period and throughout its course, in the context of obligation (contract) law and consumer law relations. The focus is on reconsidering whether the length of the special one-year statute of limitations should be changed. The author examines whether there is room for refining, specifying and amending the provisions of the Obligation Relations Act, especially pertaining to the beginning of this period, given that the legal provisions on the one-year statute of limitations in this Act do not contain special rules on this issue. The discussion is further complicated by the fact that in the Republika Srpska, the Consumer Protection Act contains a provision on a one-year statute of limitations for claims on services of general economic interest. Is the circle of claims or the rule concerning the beginning of this statute of limitations different from the one prescribed in the Obligations Relations Act? The paper aims to find answers to these questions by using scientific research methods in the analysis of legislation, legal theory and case law, as well as the questionnaire techniques in the empirical research which is of both theoretical and practical importance.*

**Keywords:** *one-year statute of limitations, Obligation Relations Act, Consumer Protection Act, consumers, Republika Srpska.*



**Бојана Арсенијевић\***  
Асистент,  
Правни Факултет, Универзитет у Нишу

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАД  
10.5937/zrpfm1-40282

UDK: 347.426:551.678.7

Рад примљен: 22.09.2022.  
Рад прихваћен: 18.10.2022.

## **ОДГОВОРНОСТ ЗА ШТЕТУ УСЛЕД ИЗОСТАНКА ПРОТИВГРАДНЕ ЗАШТИТЕ\*\***

**Апстракт:** Ауторка у раду анализира одговорност за штету коју град, као климатска непогода, проузрокује на имовини грађана. Иако је реч о природној појави, штете од града у одређеним ситуацијама не представљају *casus sentit dominus*. Републички хидрометеоролошки завод (РХМЗ) има надлежност и искључиво овлашћење да спроводи засејавања градоносних процеса ради сузбијања града и смањења штета. Када изостану активности РХМЗ, отвара се питање одговорности за насталу штету. Интересовање ауторке усмерено је ка случајевима штета од града чију надокнаду је могуће остварити. Недостатак опширнијих научних разматрања ове теме створио је у судској пракси пар недоумица. Најзначајније од њих тичу се утврђивања одговорног лица и основа одговорности правних лица.

**Кључне речи:** одговорност правних лица, мере противградне заштите, штета од елементарних непогода, основ одговорности.

---

\* a.bojana@prafak.ni.ac.rs

\*\* Рад је настао као резултат истраживања на пројекту „Одговорност у правном и друштвеном контексту“, финансираном од стране Правног факултета Универзитета у Нишу, у периоду 2021–2025. године.



## 1. Увод

Разорна снага града, учестале временске непогоде на нашем климатском подручју, може проузроковати значајну штету на имовини, телесне повреде људи и животиња, и у екстремним ситуацијама смрт. Посебан осврт завређују случајеви штета на имовини, као најзаступљенији, а посебно штета на пољопривредним добрима, због њиховог економског значаја за привреду Републике Србије.

Делујући превентивно, у буџету Републике Србије годишње се издвајају средства за унапређивање система противградне заштите. Само за 2022. годину, у Закону о буџету као посебна расходна ставка одређена су издвајања за потребе осавремењивања аутоматског система спровођења методологије одбране од града у износу од 12.000.000 динара.<sup>1</sup> У претходној години за исте потребе било је издвојено 50.700.000 динара.<sup>2</sup>

У претходној декади снажне олује нанеле су пољопривредницима озбиљне штете, процењене у стотинама милиона динара. Према подацима из ранијих истраживања, процењена штета од града на пољопривредним добрима само на територији једне општине (општине Топола) током 2013. године износила је 298.703.761 динар (Петровић, Грујовић, 2015: 105). У 2014. и 2015. години процењена штета износила је 153.013.682 динара и 33.541.145 динара, респективно (Петровић, Грујовић, 2015: 105).

Уколико Влада прогласи да је град представљао елементарну непогоду, грађани остварују право на накнаду дела претрпљене штете у складу са Законом о обнови након елементарних и других непогода.<sup>3</sup> Наведена накнада представља средства државне помоћи, која се исплаћују из буџета Републике Србије. Када државна помоћ не обухвата цео износ процењене штете, као и када падавина града није проглашена елементарном непогодом у смислу наведеног закона, ови случајеви проузроковане штете постају предмет правног спора пред парничним судом. Предмет нашег интересовања јесу правни спорови настали услед предузимања мера противградне заштите (недостатак противградних ракета, дозволе за њихово лансирање или обучених стрелаца, и сл.) или неправилног предузимања ових мера (неблаговремено или неправилно лансирање ракета, коришћење противградних ракета којима је прошао гарантни рок

---

1 Члан 5, раздео 40 Закона о буџету Републике Србије за 2022. годину, „Службени гласник РС“, бр. 110/2021.

2 Члан 5, раздео 40 Закона о буџету Републике Србије за 2021. годину, „Службени гласник РС“, бр. 149/2020, 40/2021 и 100/2021.

3 Члан 5 Закона о обнови након елементарне и друге непогоде, „Службени гласник РС“, бр. 112/2015.

или оштећених ракета, и сл.). Накнаде штете исплаћују се, директно или индиректно, из буџета Републике Србије.

Уз евидентан економски значај исправног функционисања противградне заштите, питање правних последица њеног изостанка унело је одређене недоумице у судску праксу. Да ли је одговорна Република Србија или јединица локалне самоуправе, који је основ одговорности, који су услови одговорности, да ли постоји допринос оштећеног лица – само су неке од њих. Стога им у овом раду посвећујемо пажњу и настојимо да „растерамо облаке“ ове правне проблематике. Посебан осврт чинимо ка одлукама Врховног касационог суда по ревизији у овим правним споровима.

## 2. Одговорно лице

Настојање да се предупредe штетне последице града усмерило је законодавца ка усвајању Закона о одбрани од града.<sup>4</sup> Стручни послови који се односе на организацију и спровођење противградне заштите поверени су Републичком хидрометеоролошком заводу (РХМЗ), који има статус посебне организације под надзором Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде.<sup>5</sup> Једна од надлежности РХМЗ јесте спровођење методологије засејавања градоносних процеса ради сузбијања града и смањења штета (Републички хидрометеоролошки завод, 2021: 36). Град као климатска појава може се предвидети употребом одговарајућих хидрометеоролошких техника и може се спречити, или умањити, употребом противградних ракета. Оба ова процеса су у искључивој надлежности РХМЗ. Стога, уколико изостане правовремена и правилна реакција РХМЗ, усмерена ка праћењу развијања градоносних процеса и потом ка њиховом сузбијању, отвара се питање одговорности за накнаду штете.

Као посебна организација, РХМЗ представља орган државне управе и има статус правног лица које обавља метеоролошке и хидролошке послове.<sup>6</sup> С обзиром на правни субјективитет, у тужбама за накнаду штете РХМЗ се самостално означава. Иако се средства за обављање активности РХМЗ обезбеђују у буџету Републике Србије,<sup>7</sup> њихова имовинска повезаност не захтева заједничко обухватање у парницама за накнаду штете. *Argumen-*

---

4 „Службени гласник РС“, бр. 54/2015.

5 Члан 32 Закона о министарствима, „Службени гласник РС“, бр. 128/2020.

6 Члан 5 Закона о метеоролошкој и хидролошкој делатности, „Службени гласник“, бр. 88/2010.

7 Члан 13 Закона о метеоролошкој и хидролошкој делатности.

*tum a simile*, у радноправним споровима тужени је РХМЗ као послодавац, а не Република Србија.<sup>8</sup>

Посматрано кроз призму закона о министарствима у последње две декаде,<sup>9</sup> РХМЗ је била поверавана надлежност и искључиво овлашћење да спроводи засејавања градоносних процеса ради сузбијања града и смањења штета, коју надлежност ужива и данас. Експериментални интермецо учињен је у периоду од 2011. до 2015. године. Тада је о примени мера противградне заштите одлучивао Сектор за ванредне ситуације при Министарству унутрашњих послова.<sup>10</sup> Изменама закона већ у 2015. години, ова надлежност враћена је у делокруг РХМЗ.<sup>11</sup> Данас, Сектор за ванредне ситуације јесте главно координирајуће тело у ванредним ситуацијама, али РХМЗ искључиво одлучује о мерама за спровођење противградне заштите.

Ова четворогодишња промена носиоца надлежности има значајних материјалноправних последица. Због ње, временски аспект проузроковања штете постаје чињеница од значаја за одређивање одговорног лица. За штету насталу услед изостанка противградне заштите у периоду од марта 2011. године до јуна 2015. године одговорна је Република Србија (Министарство унутрашњих послова, Сектор за ванредне ситуације). За штету насталу после јуна 2015. године, одговоран је РХМЗ.

Одговорност Републике Србије, међутим, била је спорна у парницама за накнаду штете. Одредбе Устава и Закона о државној управи регулишу одговорност Републике Србије за штету коју физичким и правним лицима проузрокују државни органи својим незаконитим или неправилним радом.<sup>12</sup> Међутим, поставило се питање конкуренције надлежности

8 На пример, видети одлуке Врховног касационог суда Рев2 1669/2020 од 18.3.2021. године и Рев2 748/2020 од 23. 9. 2020. године.

9 У годинама новог миленијума, Закон о министарствима усвајан је 2003. године, 2004, 2007, 2008, 2011, 2012, 2014. и 2020. године.

10 Законом о ванредним ситуацијама утврђена је надлежност Министарства унутрашњих послова за координацију активности свих субјеката заштите и спасавања током ванредних ситуација, елементарних и других непогода. Видети, чланови 1, 8 и 11 Закона о ванредним ситуацијама, „Службени гласник РС“, бр. 111/2009, 92/2011 и 93/2012.

11 „Републички хидрометеоролошки завод преузима од Министарства унутрашњих послова – Сектора за ванредне ситуације – запослене и постављена лица, као и права, обавезе, предмете, опрему, средства за рад и архиву за вршење надлежности у области противградне заштите.“ Члан 3 Закона о изменама и допунама Закона о министарствима, „Службени гласник РС“, бр. 54/2015.

12 Члан 35, став 2 Устава Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 98/2006 и 115/2021, и члан 5 Закона о државној управи, „Службени гласник РС“, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 – др. закон.

органа јединица локалне самоуправе. У периоду 2011–2015. године Сектор за ванредне ситуације представљао је главни орган за координацију активности свих надлежних тела на републичком, покрајинском и локалном нивоу. Стога је постојала одговорност свих тела која предузимају активности за остваривање резултата – спровођење одбране од града. Карактер њихове одговорности је солидаран, у складу са чланом 206 Закона о облигационим односима (скраћено: ЗОО),<sup>13</sup> који став заступа и Врховни касациони суд.<sup>14</sup>

Данас је ситуација мало другачија. Систем одбране од града чине органи државне управе, органи аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе.<sup>15</sup> Законом је прописано да је надлежни орган државне управе (РХМЗ, прим. аут.) *искључиво одговоран* (подв. аут.) за организовање, управљање, руковођење и спровођење одбране од града на територији Републике.<sup>16</sup> Истовремено, прописано је да органи аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе сарађују са надлежним органом државне управе и обезбеђују подршку за функционисање система одбране од града.<sup>17</sup> Стога, РХМЗ сноси искључиву одговорност у овим случајевима проузроковања штете. Евентуалне активности органа јединица локалне самоуправе или других органа могу бити предмет разматрања у неком другом поступку, али нису од значаја у парницама за накнаду штете.

### 3. Основ и услови одговорности

За штету насталу услед изостанка противградне заштите, за обар релевантна периода, основ одговорности Републике Србије, односно РХМЗ садржан је у члану 172 ЗОО. Наведени члан закона прописује да правно лице одговара за штету коју његов орган проузрокује трећем лицу у вршењу или у вези са вршењем својих функција. У литератури налазимо опречне ставове о врсти одговорности, прописаној цитираном законском одредбом. Судска пракса неједнако квалификује врсту одговорности, такође.

---

13 „Службени лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89 – одлука УСЈ и 57/89, „Службени лист СРЈ“, бр. 31/93, „Службени лист СЦГ“, бр. 1/2003 – Уставна повеља и „Службени гласник РС“, бр. 18/2020.

14 Видети, Врховни касациони суд Рев 4363/2019 од 7. 10. 2020. године, и Рев 6141/2020 од 27. 1. 2021. године.

15 Члан 5 Закона о одбрани од града. Слична одредба садржана је и у члану 13 Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, „Службени гласник РС“, бр. 87/2018.

16 Члан 6 и 10 Закона о одбрани од града.

17 Члан 8 и 9 Закона о одбрани од града.

Два су спорна питања. Прво, да ли је реч о одговорности за другога или за сопствене радње. Расправа о томе превазилази оквире овог рада, те ћемо кратко указати да, с једне стране, постоји став да члан 172 ЗОО прописује одговорност за другога (Ђорђевић, Stanković, 1980: 353) јер правно лице и није у стању да проузрокује штету, већ то може учинити само његов орган (Антић, 2008: 479; Ђорђевић, 1996: 317). С друге стране, постоји став да је реч о одговорности за сопствене радње јер се радња органа сматра као радња саме правне особе (Vuković, 1951: 20). Још прецизније, реч је о одговорности правног лица за властито погрешно поступање које се по природи ствари спроводи преко органа (Караникић Мирић, 2014: 168). Сматрамо да правно лице, као целина која има правни субјективитет, сноси одговорност за рад својих делова, кроз које испољава своју правну вољу.<sup>18</sup> Уколико бисмо се усудили да поредимо човека и правно лице, рекли бисмо да због онога што глава помисли или рука уради одговара цело биће, а не само глава, или само рука; исто тако, због онога што ураде органи правног лица, одговара правно лице.

Друго спорно питање је да ли је реч о субјективној или објективној одговорности.

Треба кренути од јединственог регулисања одговорности свих правних лица из члана 172 ЗОО. Режим деликтне способности исти је за приватноправна и јавноправна лица (Караникић Мирић, 2014: 167). Уставом, највишим правним актом у домаћем правном систему, прописана је одговорност за штету коју државни органи својим незаконитим или неправилним радом проузрокују другоме.<sup>19</sup> Члан 172 ЗОО изричито не прописује услов незаконитог или неправилног рада органа правног лица,

18 Уставни суд у својој одлуци ИУз 1243/2010 од 23. 12. 2014 године утврдио је неуставност одредбе Закона о Народној банци Србије, којом је била регулисана одговорност Народне банке Србије, њених органа и запослених (подв. аут.) за штету проузроковану у вршењу њених функција, чиме је одступљено од принципа да правно лице одговара за штету коју његов орган проузрокује у вршењу или у вези са вршењем својих функција, установљеног чланом 172 ЗОО. Спорна одредба раздвајала је одговорност Народне банке Србије, њених органа и њених запослених, стварајући могућност да орган Народне банке Србије самостално буде тужен у парници за накнаду штете. Уставни суд је истакао да спорна одредба Закона о Народној банци Србије повређује начело јединства правног поретка израженог у члану 4 Устава (које налаже међусобну усклађеност свих прописа и правних аката ради заштите појединачних права и интереса и општег друштвеног интереса), а сагледавајући управо члан 172 ЗОО који прописује одговорност правног лица за штету коју проузрокују његови органи.

19 Члан 35, став 2 Устава прописује да свако има право на накнаду материјалне или нематеријалне штете коју му незаконитим или неправилним радом проузрокује државни орган, имаалац јавног овлашћења, орган аутономне покрајине или орган јединице локалне самоуправе. Ставом 3 наведеног члана прописано је да закон одређује

већ врло штуро слови да правно лице одговара за штету коју његов орган проузрокује трећем лицу у вршењу или у вези са вршењем својих функција. У одсуству посебних правила о основу одговорности правног лица за штету насталу радом његових органа, ту одговорност треба засновати према општим правилима (Караникић Мирић, 2014: 171). Опште правило гласи да се за штету одговара по основу кривице, осим уколико лице обавља опасну делатност, у ком случају се за штету одговара без обзира на кривицу (Караникић Мирић, 2014: 167). Притом, законом је прописано да се без обзира на кривицу одговара за штету и у другим случајевима предвиђеним законом,<sup>20</sup> што члан 172 300 не чини, као што је раније истакнуто. Стога сматрамо да уколико у конкретном случају правно лице обавља опасну делатност, постоји објективна одговорност. У осталим случајевима, постоји субјективна одговорност правног лица за штету због неправилног рада.

Врховни касациони суд у својим одлукама истакао је да су претпоставке одговорности правног лица за штету према члану 172 300 поступање његовог органа које је незаконито или неправилно, настала штета на правима и интересима лица и узрочна веза између таквог рада органа и штете.<sup>21</sup> Из представљеног се уочава да Врховни касациони суд, истичући услов противправности, стоји на становишту субјективне одговорности

---

услове под којима оштећени има право да захтева накнаду штете непосредно од лица које је штету проузроковало.

20 Члан 154, став 3 300.

21 „Претпоставке за ову одговорност су незаконит и неправилан рад органа, настала штета и узрочна веза између таквог рада органа и настале штете, утврђена на основу правила о адекватној узрочности.“ Врховни касациони суд Рев 2764/2019 од 9. 12. 2021. године.

„Да би оштећени остварио право на накнаду штете од правног лица по правилима одговорности за другог, оштећени треба да докаже, поред општих услова за грађанскоправну одговорност (узрочна веза и штета), да је штету причинио орган правног лица незаконитим радом у вршењу својих функција, односно неправилним радом. Под незаконитим радом службеног лица или органа сматра се поступање супротно закону, другом пропису или општем акту, као и пропуштање да се закон, други пропис или општи акт примени. Под неправилним радом подразумева се чињење или нечињење противно уобичајеном и прописаном начину обављања делатности које штете праву или интересима неког лица.“ Врховни касациони суд Рев 2162/2021 од 9. 6. 2021. године.

„За заснивање одговорности правног лица у смислу члана 172 став 1 300 потребно је да је његов орган поступао незаконито (поступање супротно закону, другом пропису или општем акту, као и пропуштање да се закон, други пропис или општи акт примени), или да је поступао неправилно (поступање противно уобичајеном и прописаном начину обављања делатности која није у складу са општим нормама у вршењу службе) и да се такво поступање према насталој штети односи као узрок према последици (узрочно-последична веза).“ Врховни касациони суд Рев 786/2017 од 11. 7. 2019. године.

правног лица. Кривица правног лица своди се на противправност (Караникић Мирић, 2014: 173), а имајући у виду да се кривица у српском грађанском праву посматра као погрешно поступање, а не као психички однос субјекта према властитом чину и последицама тог чина (Караникић Мирић, 2014: 175).

Слично чини и Уставни суд, те након навођења претпоставки субјективне одговорности, аналогно објашњава претпоставке одговорности правног лица за штету према члану 172 300 и посебно истиче да узрок штете мора бити (не)поступање органа правног лица које истовремено представља повреду правне норме.<sup>22</sup> Међутим, ретке су судске одлуке у којима је јасно назначено да члан 172 300 регулише субјективну одговорност правног лица за штету коју проузрокују његови органи.<sup>23</sup> Супротних приступа данас је све чешће.<sup>24</sup>

Услов противправности за заснивање одговорности правног лица према члану 172 300 јасно је истакнут и у пресуди Апелационог суда у Београду Гж 2226/2015 од 2. 3. 2016. године. „Да би странка имала право на накнаду штете потребно је да је штета настала као последица противправности, односно као последица незаконитог или неправилног рада органа тужене у вршењу својих функција, односно у вези са вршењем истих.“

22 „У том смислу, Уставни суд напомиње да Закон о облигационим односима познаје два основа одговорности за штету – одговорност по основу кривице (субјективна) и одговорност за штету од опасне ствари или опасне делатности (објективна), при чему обавеза накнаде штете, када је у питању субјективна одговорност, настаје када су кумулативно испуњене следеће претпоставке: да је штета наступила, да постоји узрочна веза између штете и штетникове радње или пропуштања и да на страни штетника постоји кривица – да је штету проузроковао намерно или непажњом. С обзиром на то да су подносиоци уставне жалбе основаност тужбеног захтева у предметном парничном поступку темељили, поред осталог, на постојању одговорности тужене државе према члану 172 Закона о облигационим односима, Уставни суд указује да наведена одредба успоставља одговорност правног лица за неправилан или незаконити рад његових органа, односно одговорност за радње или пропуштања која почиње службена лица у вршењу службених овлашћења. То значи да један од услова који мора бити испуњен да би постојала деликтна одговорност јесте постојање узрочне везе између догађаја за који лице одговара и штете која је последица тог догађаја, при чему је правно меродавна она чињеница, тј. онај узрок који је адекватан насталој штети, с тим што би у случају одговорности државе за неправилан/незаконит рад њеног органа из члана 172 Закона о облигационим односима, у обзир дошао само онај узрок који представља повреду правне норме (...).“ Уставни суд Уж 4473/2014 од 9. 3. 2017. године.

23 „Правно лице одговара за штету коју његов орган проузрокује трећем лицу обављањем посла који спада у његове дужности, и то по претпостављеној кривици правног лица.“ Врховни суд Србије Рев 1151/2004 од 5. 5. 2005. године. Наведено према, Караникић Мирић, 2014: 171.

24 „Да би постојала одговорност тужене по наведеној одредби [из члана 172 300], потребно је да постоји неправилан, односно незаконит рад органа. (...) У питању је



Врховни касациони суд, иако јасно идентификује услове одговорности за штету према члану 172 300, у својим одлукама заузима став да Република Србија одговара за штету (насталу у периоду од 2011. до 2015) услед града по правилима објективне одговорности.<sup>25</sup> Поставља се питање да ли је противградна заштита опасна делатност. Задатак РХМЗ је да *настоји да смањи или спречи* развијање градоносних процеса, који су природна појава и не представљају ризик који РХМЗ ствара или контролише. Одговорност РХМЗ због штете која настане услед неизвршавања или неправилног извршавања послова у вези са сузбијањем градоносних процеса је субјективног карактера. Уколико штета настане иако су правилно предузете све активности, одговорности нема. Не постоји адекватна узрочна веза између поступања правног лица и штете јер је неодржива идеја да држава преузима на себе одговорност да неће падати град (већ да ће настојати да сузбије град), да неће бити суше (већ да ће радити на изградњи система наводњавања), да неће бити поплава (већ да ће радити на изградњи заштитних појасева око река) и сл. Уколико штета настане јер нису правилно предузете активности, одговорност постоји због те неправилности, а не због реализације ризика града.

У делу употребе противградних ракета, као експлозивних ствари, РХМЗ обавља опасну делатност. Само уколико штета проистекне из употребе противградних ракета,<sup>26</sup> као опасних ствари, тада одговорност РХМЗ јесте објективног карактера (штета од противградних ракета, а не штета

---

*посебан вид објективне одговорности* (подв. аут.), без обзира на кривицу, а заснива се на претпоставци и обавези да правно лице, односно државни орган познаје прописе и правила службе у обављању своје делатности.“ Апелациони суд у Нишу Гж 2500/2021 од 12. 10. 2021. године. Занимљиво је супротставити став истог суда изражен у другој одлуци. „Одговорност туженог је заснована на цитираним одредбама члана 35 Устава РС, као и на одредбама чланова 154 и 172 300, јер је услед непоступања надлежних органа по посебном закону донетом ради враћања земљишта одузетог по ранијим прописима, дошло до умањења имовине тужиља за вредност земљишта које је требало да им буде враћено. Како дакле у пропуштању туженог има елемената неправилног и незаконитог рада *које му се може приписати у кривицу* (подв. аут.), то је тужени одговоран за накнаду стварне штете.“ Апелациони суд у Нишу Гж 3051/2021 од 3. 3. 2022. године.

25 „По становишту овог суда, правилно је изложено становиште другостепеног суда да тужена одговара за насталу штету *по основу објективне одговорности из члана 172 300* (подв. аут.) због непредузимања мера за активирање система противградне заштите, у смислу одредби цитираног Закона о ванредним ситуацијама.“ Врховни касациони суд Рев 4363/2019 од 7. 10. 2020. године.

26 Примерице, током олује 2019. године противградне ракете пале су на кров породичне куће и оштетиле цреп. Преузето 1. 6. 2022. <https://www.ozonpress.net/drustvo/dve-protivgradne-rakete-pale-na-krov/>



јер противградне ракете нису спречиле град). Адекватна узрочна веза постоји између штете и опасне делатности – употребе противградних ракета. Објективна одговорност покрива ризике услед опасних ствари и делатности, па узрочна веза постоји само ако су се они реализовали (Цветковић, 2020: 260). Овај случај одговорности није тема овог рада.

У закључку, сматрамо да одговорност РХМЗ треба да постоји само у случајевима када је изостала правилна активност усмерена ка превенцији и смањењу штета од града. Уколико се у конкретной парници докаже да је РХМЗ у датим околностима поступао онако како је требало, његове одговорности нема.<sup>27</sup>

Разматрању правилног предузимања активности од стране РХМЗ треба додати још један аспект. Хемијска једињења која се стварају приликом експлозије противградних ракета и распршивања реагенса ракета доприносе загађењу ваздуха, земље и воде, те представљају значајан еколошки проблем (Novseruyan, Torosyan, Torosyan, 2012: 24, 25). Овоме треба супротставити податак да је употреба противградних ракета најскупља мера противградне заштите (Novseruyan *et al.*, 2012: 25). Притом, нека истраживања показују да на годишњем нивоу употреба противградних ракета утиче на повећање броја дана са падавинама града (Gavrilov, Lazić, Milutinović, Gavrilov, 2011: 40). Стога је од изузетне важности омогућити РХМЗ да, у сарадњи са специјализованим телима, упоређује очекивану корист и штету од употребе, односно неупотребе противградних ракета у сваком појединачном случају.<sup>28</sup> Одговорност РХМЗ зависиће од математичке поузданости таквих процена и у крајњем случају представљати околност која искључује његову одговорност. Уколико употреба противградних ракета не би била ефикасна, односно не би водила спречавању или смањењу градоносног процеса услед његове магнитуде, онда изостанак засејавања градоносних облака ракетама не би представљао разлог за успостављање одговорности РХМЗ. Другим речима, изостанак противградне заштите не би био неоправдан уколико

27 *Argumentum a contrario*, Виши суд у Чачку пресудом Гж 508/2019 од 22. 1. 2019. године утврдио је одговорност тужене јер РХМЗ није обезбедио противградне ракете, нити предузео радње неопходне за активирање система противградне заштите.

28 РХМЗ је јуна 2020. године објавио да је утрошен рекордан број противградних ракета, њих 4.684, при чему сезона одбране од града још увек није била завршена. Преузето 31. 5. 2022. <https://protivgradna.rs/rhmz-nezarapmceno-u-istoriji-utrosen-rekordan-broj-protivgradnih-raketa>. Ради спречавања градоносних процеса у мају 2022. године испалено је преко 1.000 ракета за само три дана, али је до падавина ипак дошло и настале су озбиљне штете на пољопривредним добрима у околини Врњачке Бање и Крагујевца. Преузето 31. 5. 2022. <https://www.agrofin.rs/vesti/nedimovic-automatizacija-protivgradne-odbrane-vec-daje-rezultate/>.

би употреба скупих и нееколошких противградних ракета била узалудна у датој ситуацији. Само на овај начин могуће је успоставити равнотежу између користи коју употреба противградних ракета доноси и штете коју она представља за екосистем.

#### 4. Искључење и ограничење одговорности

У парницама за накнаду штете тужени су убичајено истицали приговор да град представља вишу силу. Сматра се да догађаји који се подводе под појам више силе морају бити непредвидљиви, неизбежни и да нису повезани са делатношћу лица од кога потиче штета (Радишић, 2008: 231, 232). Према природна појава, услед напретка технологије град данас не представља вишу силу. Ни Врховни касациони суд није имао двоумљења о том. У својим одлукама истицао је да град не представља вишу силу, с обзиром на то да „појава градоносних облака се у метеоролошком смислу може предвидети, и предузимањем одговарајућих мера (...) се штета у претежном делу може спречити“.<sup>29</sup>

Чињеница је да ни све мере одбране не могу пружити потпуну заштиту од града и да се ефикасност ових мера процењује на око 70%.<sup>30</sup> Стога једним делом свог дејства град има обележја случаја. Уколико ни уз сву предузимљивост РХМЗ штета не може бити спречена у одређеном проценту, онда тај део штете представља ризик који сноси пољопривредник – *casus sentit dominus*. Одговорност РХМЗ постоји за онај преовлађујући проценат вероватноће спречавања штете.

Посебну пажњу привлачи отворено питање доприноса оштећеног настанку штете и њеној величини. У одлукама Врховног касационог суда стоји да „је и тужилац, као оштећени био у обавези да предузме одређене мере ради спречавања или смањења штете коју могу да изазову градоносни облаци и град, с обзиром да је реално претпоставити да у току године може доћи до ове врсте непогоде“.<sup>31</sup> Понављани су наводи тужене стране да „поред

---

29 Видети, Врховни касациони суд Рев 4363/2019 од 7. 10. 2020. године, и Рев 6141/2020 од 27. 1. 2021. године.

30 Истраживање спроведено осамдесетих година прошлог века, на основу седамнаест година искуства у пружању противградне заштите у Србији, пружило је процену ефикасности противградне заштите употребом противградних ракета до 74% (Radinovic, 1989: 83). Имајући у виду да наведено истраживање датира од пре више од 30 година, треба уложити напоре ка провери да ли је процена непромењена, узимајући у обзир напредак технологије.

31 Видети, Врховни касациони суд Рев 2370/2019 од 22. 10. 2019. године, Рев 2445/20 од 17. 6. 2020. године, и Рев 6141/2020 од 27. 1. 2021. године.

противградних ракета постоје и други, савременији и ефикаснији начини, одбране од града које може предузети и сам пољопривредни произвођач<sup>32</sup>. Укидање нижестепених пресуда, на основу вишегодишњег понављања идентичних закључака, не обезбеђује ефикасан приступ решавању конкретних правних спорова.

Врховни касациони суд примерице је истакао да треба утврђивати да ли је оштећени осигурао своје пољопривредно газдинство, као меру заштите од штете.<sup>33</sup> Међутим, оправдано је примећено да у условима тешке материјалне ситуације ситних домаћих пољопривредника, функционисање и развој система одбране од града не сме почивати на успешности пасивне одбране од града – на осигурању (Мијатовић, 2016:11).

Друга евентуална мера заштите, на коју се имплицира у оквиру доприноса оштећеног, јесте употреба противградних мрежа. У вези са тим нужно је истаћи три напомене. Најпре, набавка противградних мрежа захтева велико улагање, а субвенције које држава пружа помажу само делимично. Услове за добијање субвенција не испуњавају сви пољопривредници,<sup>34</sup> али сви пољопривредници уживају једнако право на заштиту од елементарних непогода<sup>35</sup> и право на накнаду штете. Потом, постављање противградних мрежа не обезбеђује заштиту свих врста пољопривредних култура (на пример, житарица). Напоследку, употреба противградних мрежа подразумева заштиту приликом падавина, док су активности РХМЗ усмерене ка спречавању наступања ових падавина. Изостанак употребе противградних мрежа може бити релевантни чинилац процентуалног смањивања одговорности РХМЗ нпр. у ситуацији када су мреже постојале на пољопривредном добру, али нису биле отворене (раширене).

Накнаде штете треба свести на меру која одговара, прво, успостављању одговорности РХМЗ када је изостала његова правилна активност, и друго, уз изузимање процента штете која се није могла спречити употребом

32 *Ibid.*

33 Видети, Врховни касациони суд Рев 4363/2019 од 7. 10. 2020. године.

34 У Конкурсу за доделу средстава за суфинансирање наводе се услови које лица и пољопривредна газдинства морају да испуњавају ради доделе средстава субвенција. На пример, у конкурсу Покрајинске владе за 2022. годину било је наведено, између осталог, да ће у разматрање бити узете пријаве чија је вредност инвестиција једнака или већа од 259.000 динара без ПДВ. Видети, члан 2, став 9 Конкурса за доделу средстава за суфинансирање инвестиција у набавку опреме за заштиту од временских непогода и елемената потребних за подизање производних засада воћака, винове лозе и хмеља у 2022. години, „Службени лист АПВ“, бр. 4/2022.

35 Видети, члан 5 раније важећег Закона о ванредним ситуацијама, односно члан 3 важећег Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама.

противградних ракета. Једино тако постиже се равнотежа између потребе заштите пољопривредника и обавезе заштите РХМЗ.

## 5. Закључак

Република Србија успоставила је систем противградне заштите и организовала рад својих органа ради остваривања заштите грађана и њихове имовине од штета коју временска непогода град може проузроковати. Републички хидрометеоролошки завод (РХМЗ) има искључиву надлежност да предузима активности ради сузбијања градоносних процеса. Уколико изостану потребне активности, или ако се предузимају на неправилан начин, постоји правни основ за утврђивање одговорности РХМЗ, у складу са чланом 172 ЗО. Имајући у виду константу градоносних облака у домаћим климатским условима и оптерећење буџета Републике Србије накнадама штета услед града, чини се неодговорним потпуни изостанак званичних процена претрпљених штета на републичком нивоу у годишњим размерама (Vukelić, Cvetković, Gržetić, Simić, Miodragović, Lazić, Zarić, Pešić, Vulić, 2018).

Благовремено и правилно деловање система противградне заштите отклања одговорност РХМЗ за накнаду штете од града. Уколико су активности противградне заштите правилно предузете, евентуална штета која настане услед града превазилази могућности човека да делује превентивно и да такву штету спречи. Другим речима, тада говоримо о предвидљивој штети која се није могла отклонити, те њу сноси сам оштећени.

Питање одговорности заштету поставља се уколико изостану благовремене и правилне мере заштите од града. Тада утврђујемо субјективну одговорност РХМЗ због неправилног рада. С обзиром на математичку процену 70% ефикасности деловања противградне заштите, одговорност РХМЗ нужно треба свести на процент штете који се могао спречити. Чињеница да оштећени није осигурао пољопривредно добро не треба да се третира као његов допринос. Изостанак употребе противградних мрежа може представљати оштећеников допринос једино у случају када постојеће мреже нису искоришћене.

Посебно занимљив аспект представља оцена правилног деловања у ситуацији када су расположиве противградне ракете, математички процењено, недовољне да сузбију прогнозу магнитуде градоносних облака. Да ли правилно деловање система противградне заштите у представљеној ситуацији захтева да противградне ракете буду лансиране, или не, постаје значајна дилема. С обзиром на нееколошки и финансијски исцрпљујући

карактер противградних ракета, сматрамо да РХМЗ треба омогућити да одлуку о лансирању противградних ракета доноси с обзиром на релевантне математичке процене њихове ефикасности. Нужно је да ове процене буду дате од стране спољних ентитета, или макар подложне њиховој обавезној провери, како објективност процена не би била угрожена.

### Литература и извори

Антић, О. (2008). *Облигационо право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Службени гласник.

Vukelić, G. Cvetković, O. Gržetić, I. Simić, M. Miodragović, Z. Lazić, L. Zarić, M. Pešić, A. Vulić, P. Anti-Hail Protection, Assessment of Financial Effects on the Territory of Belgrade. *Sustainability*. 4(X). 2018. 1239. <https://doi.org/10.3390/su10041239>

Vuković, M. (1951). *Odgovornost za štetu u građanskom pravu*. Zagreb: Školska knjiga.

Gavrilov, M. Lazić, L. Milutinović, M. Gavrilov, M. Influence of Hail Suppression on the Hail Trend in Vojvodina, Serbia. *Geographica Pannonica*. 2(XV). 2011. 36–41.

Ђорђевић, А. (1996). Систем приватног (грађанског) права. Београд: Службени лист СРЈ.

Ђорђевић, Џ. Stanković, V. (1980). *Obligaciono pravo (opšti deo)*. Beograd: Savremena administracija.

Караникић Мирић, М. (2014). Тип одговорности правног лица по чл. 172 ЗОП. *Казнена реакција у Србији*. 4 део. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду. 166–186.

Мијатовић, М. (2016). *Зашто не функционише противградна заштита у Србији, Истраживање са студијом случаја*. Београд: Београдски центар за безбедносну политику.

Петровић, Г. Грујовић, М. (2015). Економске штете од елементарних непогода у Србији и Шумадијском округу. *Економски сигнали: пословни магазин*. 2(X). 99–107.

Radinovic, Dj. (1989). Effectiveness of hail control in Serbia. *The Journal of Weather Modification*. 1(XXI). 75–84.

Радишић, Ј. (2008). *Облигационо право*. Београд: Номос.

Републички хидрометеоролошки завод. (2021). Информатор о раду Републичког хидрометеоролошког завода.

Hovsepyan, S. Torosyan, Y. Torosyan, G. (2012). Ecological problems at realization of active influence on hail processes. *Food and Environment Safety – Journal of Faculty of Food Engineering, Ștefan cel Mare University – Suceava*. 1(XI). 23–28.

Цветковић, М. (2020). *Узрочна веза у одштетном праву*. Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу.

#### Правни прописи:

Закон о буџету Републике Србије за 2021. годину. *Службени гласник РС*. Бр. 149/2020, 40/2021 и 100/2021.

Закон о буџету Републике Србије за 2022. годину. *Службени гласник РС*. Бр. 110/2021.

Закон о ванредним ситуацијама. *Службени гласник РС*. Бр. 111/2009, 92/2011 и 93/2012.

Закон о државној управи. *Службени гласник РС*. Бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 – др. закон.

Закон о изменама и допунама Закона о министарствима. *Службени гласник РС*. Бр. 54/2015.

Закон о метеоролошкој и хидролошкој делатности. *Службени гласник РС*. Бр. 88/2010.

Закон о министарствима. *Службени гласник РС*. Бр. 128/2020.

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

Закон о обнови након елементарне и друге непогоде. *Службени гласник РС*. Бр. 112/2015.

Закон о одбрани од града. *Службени гласник РС*. Бр. 54/2015.

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

Конкурс за доделу средстава за суфинансирање инвестиција у набавку опреме за заштиту од временских непогода и елемената потребних за подизање производних засада воћака, винове лозе и хмеља у 2022. години. *Службени лист АПВ*. Бр. 4/2022

Устав Републике Србије. *Службени гласник РС*. Бр. 98/2006 и 115/2021.

Интернет извори:

<https://protivgradna.rs/rhmz-nezapamceno-u-istoriji-utrosen-rekordan-broj-protivgradnih-raketa> <https://www.agrofin.rs/vesti/nedimovic-automatizacija-protivgradne-odbrane-vec-daje-rezultate/>

<https://www.ozonpress.net/drustvo/dve-protivgradne-rakete-pale-na-krov/>

Судске одлуке:

Апелациони суд у Београду Гж 2226/2015 од 2. 3. 2016. године. Извор електронска база ParagrafLex, преузето 20. 6. 2022.

Апелациони суд у Нишу Гж 2500/2021 од 12. 10. 2021. године. Извор електронска база ParagrafLex, преузето 20. 6. 2022.

Апелациони суд у Нишу Гж 3051/2021 од 3. 3. 2022. године. Извор електронска база ParagrafLex, преузето 20. 6. 2022.

Виши суд у Чачку Гж 508/2019 од 22. 1. 2019. године. Извор електронска база Paragraf Lex, преузето 20. 6. 2022.

Врховни касациони суд Рев 2162/2021 од 9. 6. 2021. године. Извор електронска база Paragraf Lex, преузето 20. 6. 2022.

Врховни касациони суд Рев 2370/2019 од 22.10.2019. Извор електронска база Врховног касационог суда, преузето 15.4.2022.

Врховни касациони суд Рев 2445/20 од 17. 6. 2020. Извор електронска база Врховног касационог суда, преузето 15. 4. 2022.

Врховни касациони суд Рев 2764/2019 од 9. 12. 2021. године. Извор електронска база Paragraf Lex, преузето 20. 6. 2022.

Врховни касациони суд Рев 4363/2019 од 7. 10. 2020. године. Извор електронска база Врховног касационог суда, преузето 15. 4. 2022.

Врховни касациони суд Рев 6141/2020 од 27. 1. 2021. године. Извор електронска база Врховног касационог суда, преузето 15. 4. 2022.

Врховни касациони суд Рев 786/2017 од 11. 7. 2019. године. Извор електронска база Paragraf Lex, преузето 20. 6. 2022.

Врховни касациони суд Рев2 1669/2020 од 18. 3. 2021. године. Извор електронска база Врховног касационог суда, преузето 15. 4. 2022.

Врховни касациони суд Рев2 748/2020 од 23. 9. 2020. године. Извор електронска база Врховног касационог суда, преузето 15. 4. 2022.



Уставни суд ИУз 1243/2010 од 23. 12. 2014 године. Извор електронска база Уставног суда, преузето 20. 6. 2022.

Уставни суд Уж 4473/2014 од 9. 3. 2017. године. Извор електронска база ParagrafLex, преузето 20. 6. 2022.

**Bojana Arsenijević, LL.M.,**  
Teaching Assistant,  
PhD Student, Faculty of Law, University of Niš,  
Republic of Serbia

### **LIABILITY FOR DAMAGE CAUSED BY OMISSION TO ENSURE HAILSTORM PROTECTION**

#### **Summary**

*In this paper, the author analyzes the liability for damage to property caused by hailstorms. Although a hailstorm is a natural phenomenon, the damage caused by hail in certain situations does not represent a casus sentit dominus. The Hydrometeorological Institute of Serbia (HIS RS) has the exclusive authority to perform hail suppression activities (by seeding hail-bearing clouds with silver iodide) in order to control hail growth and reduce damage caused by hail. The issue of liability for damage caused by hail arises in case the HIS fails to perform its activities. The author focuses on cases where the compensation for damage caused by hailstorms is attainable. The lack of comprehensive scientific considerations on this subject matter has generated quite a few dilemmas in judicial practice. The author will address some of the most disputable issues: who is the responsible person, and what is the legal ground for establishing the liability of legal entities?*

**Keywords:** hailstorms, damage caused by natural disasters, hail protection measures, liability of legal entities, legal ground for liability.





**Милица Радишић,\***  
Сарадник у настави,  
Факултет безбедности, Универзитет у Београду

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД  
10.5937/zrpfm1-39454

UDK: 343.431:343.9.02:[347.633:347.96

Рад примљен: 01.08.2022.  
Рад прихваћен: 10.09.2022.

## **ТРГОВИНА ЉУДИМА У ОКВИРУ СИСТЕМА МЕЂУНАРОДНОГ УСВОЈЕЊА – (НЕ)РЕШИВ ПРОБЛЕМ?**

**Апстракт:** Рад се бави сагледавањем односа између трговине људима и међународних усвојења из угла међународног (кривичног) права. Основни циљ рада јесте указати на специфичан положај међународних усвојења у контексту трговине људима, с једне стране, као и на комплексност њихове повезаности и неопходност регулисања, с друге стране. У ту сврху у раду су представљени ставови и мишљења аутора који су испитивали наведени однос, уз осврт на актуелна (међународна) документа у области трговине људима и међународних усвојења. Међутим, иако циљ рада није одговор на питање да ли је међународно усвојење, *per se*, облик трговине људима, на крају се, као значајна препрека изучавању међународних усвојења, а у њиховој вези са трговином људима, идентификује непостојање сагласности међу самим ауторима, а нарочито по питању значења кључних појмова. Као адекватно решење препознаје се поновно сагледавање и реформа међународног права у области трговине људима и међународних усвојења.

**Кључне речи:** трговина људима, међународна усвојења, деца, несагласност, реформа.

---

\* milicaradistic32@yahoo.com

## 1. Увод

Прегледом литературе која говори о (међународним) усвојењима учава се да аутори све чешће дискутују о њиховој повезаности са трговином људима. Иако усвојење, *per se*, представља добро и има за циљ да обезбеди бољи и квалитетнији живот детету, могућност злоупотребе самог система усвојења није искључена. Оно што нарочито привлачи пажњу ауторима и теме на које се фокусирају јесте када случајеви међународног усвојења могу да буду облик трговине људима, фактори и услови који погодују/олакшавају/омогућавају недозвољена усвојења<sup>1</sup> и потенцијална решења да се овакве праксе сведу на минимум. Ослањајући се нарочито на међународна документа у области трговине људима и међународних усвојења аутори настоје да формирају, формулишу и образложе своје ставове. Као значајна отежавајућа околност препознаје се само помињање одређених термина (трговина децом<sup>2</sup>) у овим документима без њиховог (прецизног) дефинисања и ближег одређења. Нарочиту забуну изазива реч *експлоатација* чије присуство или одсуство у конкретном случају ауторима указује на (не)постојање трговине људима у контексту усвојења. Само значење речи *експлоатација* нарочито је интересантно појединим ауторима, На пример, David Smolin настоји да укаже на недовољно разумевање значења саме природе експлоатације. Они аутори који сматрају да у случајевима међународних усвојења нема места експлоатацији, и самим тим одбацују могућност да се ради о трговини људима, сматрају да је реч о бизнису. За многе ово је уносан посао и сасвим је оправдано зашто изостаје воља и заинтересованост међународне заједнице да регулише ову област. С друге стране, постоје и аутори који сматрају да је адекватније засебно регулисати ову област, будући да је брзи развој друштва изнедрио нове облике криминала. Природа ових дела није сродна оној која је специфична за трговину људима. На крају, као најрадикалнији ставови, издвајају се они аутори који се залажу за укидање и забрану међународних усвојења. У овом случају се као сасвим логично питање

---

1 У раду ће се користити израз недозвољена усвојења (*Illicit Adoptions*) као збирни назив за илегална, противправна и неетичка усвојења. Званична дефиниција илегалних усвојења не постоји, па у складу са тим није адекватно све случајеве означити као илегалне.

2 Сам термин трговина децом користи се у међународним документима, али исти није дефинисан. У раду се користи израз трговина људима (*Human Trafficking*), иако би адекватнији израз био трговина децом (*Child Trafficking*). Према Конвенцији Савета Европе о борби против трговине људима (*Сл. гласник РС – Међународни уговори*, бр. 19/2009), уколико се ради о лицима млађим од 18 година (дете), сматраће се трговином људима (члан 4, став 3, 4 Конвенције Савета Европе о борби против трговине људима, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, бр. 19/2009).

намеће да ли би се забраном усвојења аутоматски елиминисали случајеви недозвољених усвојења.

Како је наведено, предмет рада састоји се у сагледавању различитих ставова и мишљења аутора о односу трговине људима и међународних усвојења које карактерише непостојање усаглашености међу ауторима, а нарочито у контексту значења одређених термина, слободније или шире тумачење одређених одредби међународног (кривичног) права, терминиловка дисхармонија. Тачно је да различитост и супротстављеност ставова аутора отежава постизање решења, али са друге стране указују на комплексност и еластичност самог односа трговине људима и међународних усвојења и на неопходност његовог сагледавања из различитих углова. Зато су у последњим поглављима рада дате различите препоруке како би се недозвољене активности у вези међународног усвојења свеле на минимум. Претходно наведено нарочито указује на неопходност редефинисања међународног (кривичног) права посебно у области трговине људима, али и оног дела који се тиче усвојења.

## **2. Међународно усвојење као облик трговине људима**

Пре него се почне говорити о односу трговине људима и међународног усвојења, најпре ће бити речено нешто више о томе зашто је тешко одговорити на питање да ли је међународно усвојење облик трговине људима. У наставку рада следи приказ критичких промишљања појединих аутора о томе да ли се у случају усвојења ради о нечему што је инхерентно добро или лоше.

Дакле, усвојење подразумева алтернативан начин бриге о детету. Генерално, усвојење се разуме као нешто што је добро *per se*, без икаквог повезивања са трговином људима (па чак и када се ради о међународним усвојењима). Чак и у случају злоупотребе система усвојења (изнуђивање пристанка или обмане биолошких родитеља, давање/примање мита, продаја деце, фалсификовање докумената и др.), наведене активности се могу оправдавати или доживљавати као „небитни греси“. Као најчешће образложење наводи се то да су сами процеси усвојења дуги и компликовани и да исте треба поједноставити и олакшати. Или се занемарују, јер је тој деци у новој породици „много боље“ и таквим праксама не треба придавати значај (Smolin, 2007: 13; Ngungua, 2021: 40–41)<sup>3</sup>.

---

3 Ngozi Stella је у истраживању које је спровела међу запосленим у државним институцијама (за социјални рад и усвојење) дошла до следећих резултата. Већина испитаника (142 – 71%) сматра да је усвојење прихватљиво, док је њих 58 (29%) рекло да га стигматизује и културно не одобрава. Свих 200 (100%) испитаника сложило се

David Smolin у свом раду *Intercountry Adoption as Child Trafficking* идентификује два фактора која отежавају разумевање међународног усвојења као вида трговине људима. То су:

1. Неинкриминисање самог чина продаје људи као трговине људима. Према актуелним међународним законима, један од саставних елемената дефиниције трговине људима јесте експлоатација. Зашто се законодавац определио за чин експлоатације, а не продаје људи није предмет овог рада.

2. Систем међународног усвојења подразумева тржишно понашање. За неке, међународно усвојење мање-више јесте трговина људима управо због тога јер подразумева одређени вид функционисања који је специфичан за тржиште. Посматрајући у ширем контексту, систем међународног усвојења подразумева одређени однос понуда-потражња, а само дете је роба којом се тргује. Овај начин размишљања је нарочито специфичан за разумевање одређених облика недозвољених усвојења (конкретно, продаја деце) који подразумева класичну анализу комерцијалних трансакција: постојећу потражњу, приступ извору понуде, добијање стварне расположиве понуде, преговарање о условима и завршне трансакције. А саме праксе – употреба принуде, подстицања, лажна обећања и мито за добијање сагласности биолошких родитеља може се посматрати као динамика преговарања о продаји (Smolin, 2004: 283–286; Brown, Roby, 2016: 71–72).

David Smolin, како је наведено, идентификује два фактора који отежавају разумевање међународног усвојења као вида трговине људима. И један и други су (ин)директно повезани са концептом експлоатације. Smolin се нарочито бавио овим концептом и покушао да укаже на његову ширину и еластичност, док други једноставно доживљавају међународно усвојење као бизнис који карактерише тржишни начин понашања. Ту нема места трговини људима, јер је тешко поверовати да неко усваја дете ради сексуалне, радне или другог вида експлоатације.

На овај начин се правио увод за други део поглавља који детаљније говори о самом односу трговине људима и међународних усвојења. Тачно је да усвојење само по себи не подразумева ништа лоше и да за циљ има да обезбеди бољи и квалитетнији живот детету. Примењује се као последња опција, дакле тек када се исцрпе све претходне, и процени да је то у најбољем интересу детета. Такође, тачно је да су процедуре усвојења дуге и да можда треба размотрити опцију да се сама процедура поједностави и убрза.

---

да социјални радници имају много већу улогу у спречавању недозвољених усвојења (Stella, 2019: 1).

Последњих година се у оквиру литературе о усвојењу све више пише о односу међународних усвојења у контексту трговине људима. Дакле, аутори уочавају одређену везу на релацији усвојење – трговина људима, а посебну пажњу посвећују илегалним, противправним и неетичким активностима које се одвијају пре, у току и након процеса усвојења, за које се у литератури користи термин „трговина децом“ (Brown, Roby, 2016: 71). То је довело до формирања различитих и супротстављених ставова међу ауторима који су исте формирали помоћу докумената који регулишу област трговине људима, међународних усвојења и права детета. У питању су следећи документи: Конвенција о заштити деце и сарадњи у области међународног усвојења (Хашка конвенција)<sup>4</sup>, Конвенција о правима детета<sup>5</sup>, Факултативни протокол уз Конвенцију о правима детета о продаји деце, дечјој проституцији и дечјој порнографији<sup>6</sup>, а посебно се издваја Конвенција Савета Европе о борби против трговине људима из 2005. године.<sup>7</sup>

Најпре ће бити наведене дефиниције трговине људима и (међународног) усвојења, а након тога представљени ставови аутора. Усвојење подразумева да се правним путем формира родитељски однос између детета (усвојеника) и нових, неболошких родитеља (усвојитеља). Између усвојеника и усвојитеља се успоставља однос који је идентичан ономе између детета и биолошких родитеља, при чему усвојеник истовремено напушта биолошку породицу (Lazić, 2013).<sup>8</sup> Међународно усвојење је у суштини приватно-правна ствар између приватног лица (усвојитеља) који жели да усвоји дете и страног суда (FindLaw's team, 2018).<sup>9</sup>

Према члану 4 Конвенције Савета Европе о борби против трговине људима,<sup>10</sup> *трговина људима* обухвата врбовање, превоз, премештање, скривање или прихват лица, уз примену претње или силе или других облика принуде, отмице, преваре, обмане, злоупотребе овлашћења или угрожености, или давањем или примањем новчаних средстава или друге

4 *Сл. гласник РС* – Међународни уговори, број 12 од 31. октобра 2013.

5 *Сл. лист СФРЈ* – Међународни уговори, бр. 15/90 и *Сл. лист СРЈ* – Међународни уговори, бр. 4/96 и 2/97.

6 *Сл. лист СРЈ* – Међународни уговори, бр. 7/2002.

7 *Сл. гласник РС* – Међународни уговори, бр. 19/2009.

8 Lazić, F. *Usvojenje*, Преузето 13. септембра 2022, са: <https://www.paragraf.rs/100pitanja/porodica/usvojenje.html>

9 FindLaw's team. *International Adoption Law*, Преузето 13. септембра 2022, са: <https://www.findlaw.com/family/adoption/international-adoption-basics.html#:~:text=International%20adoption%20is%20essentially%20a,where%20the%20adoption%20takes%20place>

10 *Сл. гласник РС* – Међународни уговори, бр. 19/2009.

користи ради добијања пристанка лица које има контролу над другим лицем у циљу експлоатације. Експлоатација, у најмању руку, укључује искоришћавање проституције других лица или друге облике сексуалног искоришћавања, присилан рад или пружање услуга, ропство или праксу сличну ропству, служење или вађење људских органа.<sup>11</sup>

Према истом члану, врбовање, превоз, премештање, скривање или прихват детета ради експлоатације сматра се трговином људима чак и ако не укључује средства наведена у ставу 1 овог члана.<sup>12</sup>

Према овој Конвенцији, дете је свако лице млађе од 18 година<sup>13</sup>, а жртва свако физичко лице које је постало предмет трговине људима у смислу дефиниције из овог члана.<sup>14</sup>

Како Brown и Roby примећују, начин на који аутори формирају своје ставове зависи од начина на који разумеју сам концепт *експлоатације*. Поменути аутори у свом раду *Exploitation of Intercountry Adoption: Toward Common Understanding and Action* изучавају различите ставове аутора у вези међународних усвојења и трговине људима. Прегледом литературе поменути аутори закључују да се термин експлоатација концептуализује у три варијанте: (1) врста штете која се наноси, (2) особа која је предмет повреде и (3) време настанка штете (Brown, Roby, 2016: 67).

Поменути ауторима је сам термин *експлоатација* послужио као користан оквир за диференцирање ставова аутора. Стога, они који сматрају да се у случајевима (злоупотребе система) усвојења не ради о експлоатацији деце<sup>15</sup>, самим тим искључују постојање трговине људима, а закони који регулишу област трговине људима нису примењиви на ову проблематику (De Witte, 2012: 53). Наравно, ови аутори не негирају постојање различитих облика злоупотребе усвојења. Уколико до усвојења дође у сврхе комерцијалне сексуалне експлоатације или принудног рада, усвојење тада потпада под делокруг Конвенције Савета Европе о борби против трговине људима

---

11 Члан 4, став 1 Конвенције Савета Европе о борби против трговине људима, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, бр. 19/2009.

12 Члан 4, став 3 Конвенције Савета Европе о борби против трговине људима, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, бр. 19/2009.

13 Члан 4, став 4 Конвенције Савета Европе о борби против трговине људима, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, бр. 19/2009.

14 Члан 4, став 5 Конвенције Савета Европе о борби против трговине људима, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, бр. 19/2009.

15 Ови аутори сматрају да недозвољена усвојења не подразумевају експлоатацију *per se*. Santwell не искључује могућност да се неком децом „тргује ради усвојења“, али тешко да се децом „тргује путем усвојења ради накнадне експлоатације“ (De Witte, 2012: 54).

(Smolin, 2007: 30). Такође, како неки наводе, сама дефиниција трговине људима не исцрпљује све облике експлоатације, већ оставља могућност за додавање и неких других облика. Дакле, иако усвојење није укључено у листу сврхе експлоатације, отвореност те листе значи да списак није коначан<sup>16</sup> (De Witte, 2012: 52).

Са друге стране, они који сматрају да се ипак ради о трговини људима образлажу то на наредне начине. Smolin у свом раду *Child Laundering as Exploitation: Applying Anti-Trafficking Norms to Intercountry Adoption Under the Coming Hague Regime* настоји да, најпре, укаже на недовољно разумевање саме природе експлоатације. Сама реч *експлоатација* подразумева искоришћавање, тј. употребу особе у негативне сврхе. То не мора да се односи нужно само у сврхе наведене у Конвенцији. Он говори и о економској, политичкој, емоционалној експлоатацији, даље, експлоатацији плодности биолошких родитеља и др.<sup>17</sup> Смолин објашњава да не мора нужно да се ради о експлоатацији у односу на дете, већ и у односу на биолошке родитеље или усвојитеље. Везе које постоје између биолошких родитеља и деце су нераскидиве, а усвојење које подразумева „прекидање“ тих веза и успостављања нових – назива правним фикцијама (Kaur Dhaliwal, 2020: 68).

Laura de Witte је анализирајући ставове које износи Smolin закључила да се ради о легализовању „нелегалних“ усвојења, а „легализовано“ нелегално усвојење је, према њему, „прање деце“. Термин прање деце (*Child Laundering*) изражава тврдњу да тренутни систем међународног усвојења често илегално узима децу од родитеља (незаконито прибављање деце силом, преваром или финансијским средствима), ствара фалсификовану папирологију да би сакрио историју и порекло детета и идентификује дете као легитимно напуштено или напуштено 'сироче' које испуњава услове

---

16 У Протоколу за превенцију, сузбијање и кажњавање трговине људским бићима, нарочито женама и децом (*Сл. лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 6/2001) наводи се да „експлоатација укључује, у најмању руку“, експлоатацију проституције других лица или друге облике сексуалне експлоатације, принудни рад или службу, ропство или однос сличан ропству, сервитут или уклањање органа (члан 3, став 1 Протокола за превенцију, сузбијање и кажњавање трговине људским бићима, нарочито женама и децом, *Сл. лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 6/2001). Ова листа је отворена и омогућила би додавање других неименованих облика експлоатације, као што је продаја/куповина беба ради усвојења (Smolin, 2007: 32).

17 Smolin препознаје и друге облике експлоатације. Ако постоји, на пример, посебна жеља усвојитеља да усвоје здраве и мале девојчице, буквално говорећи, карактеристике детета као младог, женског и „пожељног“ као усвојеника су искоришћене. Даље, експлоатација је и лишавање њеног/његовог идентитета, историје и првобитних породичних веза (Smolin, 2007: 14).



за усвојење, а затим користи званичне процесе усвојења и правни систем да их 'опере'<sup>18</sup> (De Witte, 2012: 30).

Има и оних који иду и даље, па кажу да се ради о експлоатацији земље порекла. Robin Anne Shura је приликом спровођења интервјуа од испитаника добио одговор да је међународно усвојење проблематично јер систематски експлоатише људске ресурсе једне земље у циљу побољшања људских ресурса друге земље. Испитаник сматра да је одузимање особа путем међународног усвојења као и путем трговине људима облик пљачке људи из њиховог изворног друштва (Shura, 2010: 225).

De Witte је помоћу докумената Уједињених нација, Савета Европе и Европске уније који регулишу област трговине људима (Протокол УН за превенцију, сузбијање и кажњавање трговине људским бићима, нарочито женама и децом<sup>19</sup>, Конвенција Савета Европе о борби против трговине људима<sup>20</sup> и Директива Европске уније о спречавању и борби против трговине људима и заштити њених жртава<sup>21</sup>) извела конститутивне елементе дефиниције трговине људима које пресликава на недозвољена усвојења. То су:

- 1) делатност: регрутовање, превоз, премештај, скривање или пријем лица;
- 2) средства: претња или употреба силе, или други облици принуде, отмице, преваре, обмане, злоупотреба моћи или угроженог положаја, или давање или примање мита или бенефиција да би се постигао пристанак особе која има контролу над другом особом;
- 3) сврха: искоришћавање особе, минимално за проституцију, за сексуалну експлоатацију, присилни рад или услуге, ропство и праксе сличне ропству, просјачење, експлоатацију за криминалне активности или вађење органа (De Witte, 2012: 48–50).

Приликом прављења аналогije са недозвољеним међународним усвојењем то би изгледало овако.

- 1) делатност: регрутовање, превоз, премештај, скривање или пријем лица

Како међународно усвојење подразумева трансфер детета из његове/ њене земље порекла у другу земљу ради усвојења, транспорт, трансфер

18 „Прање деце“ обухвата три фазе: 1. незаконито стицање деце путем куповине/ отмице; 2. фалсификовање папирологије; 3. процесуирање детета кроз систем међународног усвојења и приказивања процеса усвојења у складу са законом (Smolin, 2007: 2–3).

19 *Сл. лист СРЈ* – Међународни уговори, бр. 6/2001.

20 *Сл. гласник РС* – Међународни уговори, бр. 19/2009.

21 *Direktiva 2011/36/EU*.

и пријем деце су инхерентни елементи међународног усвојења. Такође, боравак деце у институцији пре усвојења може се сматрати скривањем деце у случају да институција има политику смештаја деце уместо услуге бриге о детету. Као пример наводи случај Етиопије, где је регистровано да се деца регрутују за усвојење, тј. да постоји систем прикупљања деце са села. Сиротишта имају своје регрутере који прикупљају децу у за то намењеним аутобусима (De Witte, 2012: 51–52).

2) *средства: претња или употреба силе, или други облици принуде, отмице, преваре, обмане, злоупотреба моћи или положаја, или давање/примање мита или бенефиција да би се постигао пристанак особе која има контролу над другом особом*

Према тренутној дефиницији трговине људима, уколико је укључено дете, ради се о трговини људима чак и када се не користи ниједно од наведених средстава. Међутим, примери где је дете стечено отмицом, као и примери преваре (нпр. фалсификовање матичних књига и докумената), примери злоупотребе (злоупотребе положаја мајке или породице када им се нуде одређене бенефиције у замену за дете). Стога би се и овај елемент трговине људима могао применити на недозвољена међународна усвојења (De Witte, 2012: 52).

3) *сврха: искоришћавање особе, минимално за проституцију, за сексуалну експлоатацију, присилни рад или услуге, ропство и праксе сличне ропству, просјачење, експлоатацију за криминалне активности или вађење органа*

Ови случајеви нису примери недозвољених усвојења. Међутим, иако усвојење није укључено у листу сврхе експлоатације, отвореност те листе значи да списак није коначан (De Witte, 2012: 52–53).

Elena Ivanova предлаже посебно регулисање ове проблематике. Будући да је, како она наводи, брзи развој друштва изнедрио нове начине извршења трговине људима, сасвим је адекватно формирање новог кривичног дела – трговина децом. Тренутна дефиниција трговине људима не покрива све случајеве, а сама природа кривичног дела трговина децом другачија је од оне својствене трговини људима, што је још један разлог за формирање новог кривичног дела. Она сматра да је трговина децом постала уносан бизнис који карактерише: једноставност извршења, мали ризици за откривање и велики профит. Поред усвојења, трговина децом може се вршити и у сврхе трговине органима, ткива и крви, у научне сврхе и сл., док сурогат мајчинство може да функционише као начин остваривања трговине децом (Ivanova, 2013: 25).

Ово решење за најадекватније сматрају и Brown и Roby. Они посебно инсистирају на увођењу нове терминологије и прецизном дефинисању. Они сматрају да је свако недозвољено усвојење експлоатативно за најмање једног члана тријаде за усвојење (дете, биолошки родитељи и усвојитељи), али наглашавају да постоје различити облици злоупотребе усвојења, од којих нису сви категорисани под термином трговина децом. Из тог разлога предлажу увођење следећих термина: продаја деце, трговина биолошким мајкама и злоупотреба процеса (Brown, Roby, 2016: 64–65). Shura је у свом истраживању од интервјуисаног добио одговор да је корисно увести нове термине, а нарочито термин продаја деце. Обухватање различитих облика недозвољених усвојења под један термин 'трговина децом' није довољно и не би довело до решења (Shura, 2010: 214).

Како је наведено у члану 1, који се тиче области примене Хашке конвенције<sup>22</sup>, основни циљ Конвенције јесте установљавање система сарадње између држава уговорница ради обезбеђења поштовања гаранција и спречавања отмице, продаје или трговине децом.<sup>23</sup> На основу овог члана могу се извести три закључка, која су и уједно најчешће критике Конвенцији:

- систем сарадње се успоставља само међу државама уговорницама<sup>24</sup>;
- успостављени систем сарадње треба да обезбеди поштовање гаранција ради заснивања међународних усвојења у најбољем интересу детета и поштовања основних права која су му призната међународним правом<sup>25</sup>;
- успостављени систем сарадње треба да спречи отмицу, продају или трговину децом<sup>26</sup>.

22 *Сл. гласник РС* – Међународни уговори, број 12 од 31. октобра 2013.

23 Члан 1, став 2 Хашке конвенције, *Сл. гласник РС* – Међународни уговори, број 12 од 31. октобра 2013.

24 До краја октобра 2020. године број држава уговорница је 104. Државе које су ратификовале Конвенцију су већина држава Северне, Централне и Јужна Америке, Западне Европе, одређене државе Азије, неколицина држава Африке (југ) и Аустралија. Русија, Непал и Јужна Кореја су државе потписнице. Као државе нечланице, Конвенцију су ратификовале поједине државе Јужне и Централне Америке, Северозападне Африке, Камбоџа и Киргистан у Азији (НССН. 33: *Convention of 29 May 1993 on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption*, Преузето 30. јуна 2022, са: <https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/status-table/?cid=69>).

25 Члан 1, став 1 Хашке конвенције, *Сл. гласник РС* – Међународни уговори, број 12 од 31. октобра 2013.

26 Даљим прегледом Конвенције не налазе се дефиниције ових појмова.

Као и поменута Конвенција, тако и Конвенција о правима детета<sup>27</sup> предвиђа шири приступ трговини људима. Члан 35 каже да ће државе чланице предузети све одговарајуће националне, билатералне и мултилатералне мере да спрече отмицу, продају или трговину децом у било коју сврху или у било ком облику<sup>28</sup>.

Факултативни протокол<sup>29</sup> о продаји деце<sup>30</sup>, дечјој проституцији<sup>31</sup> и дечјој порнографији<sup>32</sup> илуструје други приступ, у којем се куповина/продаја деце у сврху усвојење сматра тежим обликом продаје деце. У Протоколу су наведене оне продаје деце које морају бити забрањене по кривичном закону и обухватају сексуалну експлоатацију, пренос органа детета ради зараде, принудни рад, дечју проституцију, дечју порнографију и куповину деце од стране биолошких родитеља.<sup>33</sup>

На крају, издваја се група аутора који решење виде у давању сопствене дефиниције трговине људима у контексту међународних усвојења. Меzмур трговину децом или незаконите активности у контексту међународног усвајања за потребе свог рада дефинише као активности које обухватају: отмицу деце и крађу, куповину и продају деце, неадекватну финансијску корист и корупцију, приватно усвојање, фалсификовање докумената и заобилажење процедура усвајања (Mezmur, 2010: 4). Сматра да је од виталног значаја да се прави разлика између „трговине децом у сврхе

---

27 *Сл. лист СФРЈ* – Међународни уговори, бр. 15/90 и *Сл. лист СРЈ* – Међународни уговори, бр. 4/96 и 2/97.

28 Члан 35 Конвенције о правима детета, *Сл. лист СФРЈ* – Међународни уговори, бр. 15/90 и *Сл. лист СРЈ* – Међународни уговори, бр. 4/96 и 2/97.

29 *Сл. лист СРЈ* – Међународни уговори, бр. 7/2002.

30 Продаја деце подразумева било коју радњу или трансакцију којим било које лице или група лица пребацује неко дете неком другом за новчану или било коју другу накнаду (члан 2, став 1 Факултативног протокола о продаји деце, дечјој проституцији и дечјој порнографији, *Сл. лист СРЈ* – Међународни уговори, бр. 7/2002).

31 Дечја проституција подразумева коришћење деце у сексуалним активностима за новчану или било коју дугу накнаду (члан 2, став 2 Факултативног протокола о продаји деце, дечјој проституцији и дечјој порнографији, *Сл. лист СРЈ* – Међународни уговори, бр. 7/2002).

32 Дечја порнографија подразумева било какво представљање, било којим средством, детета у стварним или симулираним експлицитним сексуалним активностима или било какво представљање сексуалних делова тела (примарних сексуалних органа детета), првенствено у сексуалне сврхе (члан 2, став 3 Факултативног протокола о продаји деце, дечјој проституцији и дечјој порнографији, *Сл. лист СРЈ* – Међународни уговори, бр. 7/2002).

33 Члан 3 Факултативног протокола о продаји деце, дечјој проституцији и дечјој порнографији, *Сл. лист СРЈ* – Међународни уговори, бр. 7/2002.

усвојења“ и „трговине децом кроз (систем) усвојења ради накнадне експлоатације“. Cantwell с правом доводи у питање распрострањеност потоњег облика трговине људима (трговина путем усвојења) због наводног потпуног недостатка доказа о томе (Mezmur, 2010: 10–11).

### **3. Основне одлике или критика међународног усвојења?**

За разлику од претходно поменутих аутора који испитују однос трговине људима и међународних усвојења, поједини аутори баве се испитивањем окружења у којем сам систем међународног усвојења функционише. Cantwell признаје да су учињени знатни напори, нарочито у области права кроз строже регулације, стандардизације механизма и процедура и сл., али ти напори нису били довољни или су стратешки погрешно усмеравани, будући да недозвољене праксе усвојења и даље постоје. Као главни разлог препознаје тај што нису отклоњене фундаменталне компоненте самог система и окружења које подстичу, олакшавају и омогућавају такве праксе. Аутор пре свега мисли на: финансијске подстицаје и уплате службеним лицима под маском „развојне“ или „хуманитарне“ помоћи, уплате институцијама за негу детета које чека на усвојење или као општа подршка тој установи, уплате стручњацима који су укључени у процес усвојења, плаћања за која се зна да су потребна, али нису кодификована, недостатак ефикасне контроле процеса усвојења, неадекватна провера и надзор акредитованих агенција, индивидуална усвојења, постизање квота и др. (Cantwell, 2017: 42–60; Mezmur, 2010: 18; Loibl, 2019: 1; Branco, 2021: 16). У складу са претходно наведеним, због великих сума новца које добијају за спровођење усвојења, многе земље порекла (прецизније, агенције за усвојење) се старају да деца буду доступна за усвојење без обзира на стварне потребе. Нажалост, овакве и сродне праксе стварају утисак да се земље порекла подстичу да „набављају“ децу за усвојење (што повећава ризик од недозвољених усвојења) (Human Rights Council, 2016: 14–15).

Уколико се претходно наведено стави у шири контекст, а посебно повеже са политичким, правним, социоекономским, културним и еколошким контекстом, како на националном тако и на међународном нивоу, ствари постају озбиљно забрињавајуће. У складу са тим, може се рећи да ситуације сиромаштва и економске потешкоће, дискриминација, насиље, корупција и некажњивост јесу основни узроци и фактори ризика за недозвољено усвојење. А свеобухватни фактор који омогућава недозвољена усвојења је слаб или непостојећи систем заштите деце на националном и локалном нивоу (Human Rights Council, 2016: 13). Такође, уочено је и да су

међународна усвојења у контексту ванредних ситуација посебно отворена за злоупотребе. На пример, на Хаитију након земљотреса 2010. године, процеси усвојења нису прекинути већ су убрзани под притиском земаља пријема, док је у Руанди током геноцида неколико деце евакуисано у иностранство, а нека су накнадно усвојена без сагласности преживелих родитеља (Human Rights Council, 2016: 11–12).

Не постоје подаци о броју деце која су усвојена као резултат продаје, трговине или других недозвољених радњи. Ово је сасвим очигледно због тајне природе ових активности (Human Rights Council, 2016: 7). Недостатак транспарентности у вези са трошковима усвојења и другим повезаним исплатама<sup>34</sup> је у основи већине недозвољених радњи. Нарочито у контексту међународног усвојења, трошкови читавог поступка нису утврђени, што доводи до великих осцилација у ценама и многих могућности за корупцију. Не постоји ни транспарентност у вези са сврхом и употребом других „плаћања у вези са усвојењем“, чиме се додатно замагљује линија између потребних и неоправданих износа. Плаћања такође стварају зависност (нпр. између „сиротишта“ и посредника) која може да подстакне недозвољена усвојења (Human Rights Council, 2016: 14).

Отмица беба (нпр. киднаповањем или лажним обавештавањем родитеља да је њихова беба мртворођена или умрла убрзо након рођења), неприкладно подстицање пристанка (нпр. лажним представљањем, подмићивањем или принудом) и неприкладна финансијска добит (нпр. за дете или давање мита посредницима укљученим у процес усвојења) идентификују се као најчешће методе које се користе у продаји деце и недозвољеним усвојењима. Овим методама је својствено фалсификовање докумената (нпр. извода из матичне књиге рођених и лекарских уверења, идентификационих докумената биолошке мајке, резултата ДНК тестова и изјава о одустајању или напуштању) и заобилажење прописа. Методе које се користе и актери који су укључени су често исти у случајевима недозвољеног националног и међународног усвојења. Слично томе, у оба случаја родитељи, посебно мајке (нпр. самохране мајке у ситуацијама економских тешкоћама, из руралних подручја, које припадају аутохтоним заједницама и/или немају приступ образовању) су најчешће мете (Human Rights Council, 2016: 7–8).

Оно што је такође својствено недозвољеним усвојењима је све веће усвојење „деце са посебним потребама“. Терминологија која се користи

34 Просечна цена усвојења (преко агенције за усвојења) у Америци је 40.000–45.000 долара, док је преко адвоката за усвојење цена 35.000–40.000 долара (Creating a Family, Adoption in the US: How Many? How Much? How Long?, Преузето 25. маја 2022, са <https://creatingafamily.org/adoption-category/adoption-cost-length-time/>).

у таквим случајевима покрива широк низ стварности заснованих на критеријумима као што су старост детета, број браће и сестара, болести, статус инвалидитета или трауме. Недозвољене праксе у овом контексту се углавном односе на случајеве међународног усвојења у којима државе дају приоритет усвојењу деце јер немају одговарајућу политику бриге о деци. Штавише, било је случајева коришћења лажне документације да се деца класификују као деца са „посебним потребама“ како би била усвојена у иностранству када је такво усвојење приоритет или олакшано<sup>35</sup> (Human Rights Council, 2016: 8–9).

Посматрано свеукупно, међународна усвојења подстакнута су потражњом потенцијалних усвојитеља у земљама са вишим приходима за децом из земаља са нижим приходима. Тај захтев је извршио велики притисак на земље порекла са slabим системима заштите деце и често довео до незаконитих и/или недозвољених радњи које су резултирале продајом деце и недозвољеним међународних усвојењем. Такође, свеобухватно кршење поступка међународног усвојења је перцепција да се усвојење одвија независно од националног система заштите деце. Основни принцип супсидијарности је тако у потпуности заобиђен. Између осталог, у неким случајевима користе се рупе у закону у циљу спровођења приватних и независних међународних усвојења. Потенцијални усвојитељи су, на пример, привремено боравили у земљама порекла довољно дуго да би могли да изврше домаће усвојење, а затим одвели усвојено дете назад у своју земљу, заобилазећи тако процес међународног усвојења (Human Rights Council, 2016: 11).

Као што је претходно наведено да родитељи из развијених земаља усвајају децу из неразвијених земаља<sup>36</sup>, у вези са овим уочава се још један тренд, а то је значајан несклад између броја потенцијалних родитеља који желе да усвоје и броја деце која су заиста усвојена. Разлика је највећа у погледу најтраженије деце (углавном они који су млади и здрави), док су деца која се најчешће налазе на старању старија и имају низ специфичних захтева<sup>37</sup>.

35 Један од учесника истраживања је имао прилике да провери велики број случајева прекограничног усвојења. Према добијеним резултатима од 472 усвојене деце, које су 2004. године усвојили странци, само једно дете је било инвалид (Shuga, 2010: 194).

36 Индија и Кореја су једне од првих држава које су омогућиле усвојење деце родитељима из Северне Америке и Европе (Yngvesson, 2002: 233).

37 Већина усвојитеља очекује здраво дете млађе од 3 године. Ово је у супротности са стварношћу. Уколико би се усвојитељима доставили тачни подаци о профилу деце која чекају на усвојење (обично оне која се називају „старијом децом“ или „деца са посебним потребама“), то би могао бити корак напред ка преобликовању усвојења какво је замишљено да буде, мера заштите а не начин да се пронађе беба за појединце и парове без деце (San Román, Robati, 2017: 208).



Несразмерна потражња за усвојењем је посебно релевантна у контексту међународног усвојења и доводи до превеликих притисака земаља пријема на земље порекла. Штавише, када се број међународних усвојења нагло и брзо повећа у земљи порекла, постојећа инфраструктура често неће бити у стању да се носи са тим, повећавајући ризик од незаконитих радњи и недозвољених пракси (Human Rights Council, 2016: 14).

Још један пример који се наводи као облик недозвољених пракси јесте и процес одабира деце са специфичним квалитетима или карактеристикама. Инсистирање на конкретном полу, години или физичким карактеристикама као што су коса, кожа или боја очију, многи доживљавају као процесе који су супротни у односу на најбољу праксу међународног усвојења. За ову децу користи се израз 'урађен по поруџбини' (made to order) (Shura, 2010: 204).

Претходно наведено неке ауторе наводи на закључак да су недозвољена усвојења „савршени злочини“ у смислу да их је посебно тешко открити и кривично гонити. Практике недозвољених готово увек подразумевају манипулацију, па чак и регрутацију жртаве, обмане и преваре, ћутање и пристанак жртви (види се као начин заштите њихових живота). Практике недозвољених усвојења често ефективно увлаче жртве у сопствену виктимизацију на такав начин да могу осећати да су делимично одговорне за то. Практика недозвољеног усвојења такође понекад успешно ангажује владине званичнике као саучеснике који неће бити вољни да истраже ове случајеве. Недозвољена усвојења укључују прибављање деце силом, преваром и сл., а затим давање лажне документације која идентификује дете као напуштено дете, како би процес усвојења приказали као у складу са законом. Усвојеници, као веома мала деца, склони су да прихвате своје усвојитеље и немају довољно знања и информација о њиховом стварним усвојењима, што често наводи жртве да прихвате сопствену виктимизацију као легитимну или у најмању руку непоправљиву, чиме се ствара лажни утисак да су злочини без жртава. Такође, биолошки родитељи су немоћни у оквиру сопствених друштава, и могу укључивати лажна обећања и плаћања која их доводе до учешћа у сопственој виктимизацији. У случају откривања ових дела и санкционисања одговорних, игноришу се кривична дела која су у основи, а санкције се изричу за фалсификовање докумената, злоупотребу службеног положаја, давање мита и сл. (Baglietto, 2016: 195–196; Brown, Roby, 2016: 72).

Са друге стране постоје они који међународна усвојења посматрају као посао. Како је на самом почетку наведено, „пословни модел“ међународног усвојења представља критички приказ глобалног феномена на макро нивоу, у којем се усвојење деце обавља у оквиру ширег оквира глобалних



процеса понуде и потражње. Поједини аутори сматрају да међународно усвојење није експлоатација већ посао (Shura, 2010: 180–182). Приликом спровођења истраживања, један од интервјуисаних је навео Сједињене Америчке Државе као екстремни случај у којем се међународно усвојење води као посао (Shura, 2010: 184). Такви резултати истраживања изазивају забринутост јер истичу различите облике системске корупције (Shura, 2010: 188).

Забринутост због трговине децом у области међународног усвојења потиче од страха да међународно усвојење може довести до комодификације деце, те да комодификација деце може заузврат да подстакне неетичка усвојења ради зараде. Критика је у суштини да међународно усвојење подстиче успостављање и промоцију економија усредсређених на куповину и продају деце као производа. Када се деца третирају као производи који се могу купити и продати, првобитна мотивација за усвојење заснована на саосећању постаје искривљена, и укључене стране могу постати мотивисане тржишном логиком и жељом за финансијским профитом. Ови снажни економски подстицаји могу онда да наведу неке да се одрекну сопствене деце у замену за плаћање, можда без потпуног разумевања последица, а могу да наведу друге да краду децу, лажу биолошке родитеље или на други начин приморају породице да учествују у међународном усвојењу (Kaur Dhaliwal, 2020: 69–70).

Међународно усвојење се може сматрати алтернативним начином бриге о детету ако се дете не може збринуту у земљи порекла. Истовремено, с друге стране, међународно усвојење нуди прилику људима без деце да испуне своју жељу да оснују породицу. Међутим, неки аутори примећују да је међународно усвојење заправо вођено жељом усвојитеља уместо најбољег интереса детета (De Witte, 2012: 23–24).

#### **4. Потенцијална решења**

Како је наведено на почетку рада, једна од тема коју су аутори посебно изучавали и предлагали била су потенцијална решења како би се пракса недозвољених усвојења свела на минимум. У овом делу рада циљ је представити та решења и њихове основне одлике. Као потенцијална решења аутори идентификују следећа:

- свеобухватна правна реформа. То нарочито значи да државе предузму свеобухватну реформу законодавства која обухвата спектар закона и прописа који се тичу права детета, усвојења и трговине људима. Заиста, чини се да је свеобухватна реформа постојећег законодавства најчешћи и најефикаснији начин за почетак борбе против недозвољених

међународних усвојења. Осим успостављања међународних закона, потребне су мере за ефикасну имплементацију истог – као што су прописи, институције, политике и буџетска издвајања која треба да прате реформу закона. У супротном, континуирано несанкционисано одржавање недозвољених активности у међународном усвојењу ствара осећај нормалности који би на крају могао довести до потпуно комерцијализоване праксе (Mezmur, 2010: 26);

- регулисање и надзор процеса усвојења (забрана индивидуалних и приватних усвојења, акредитација и мониторинг агенција за усвојење, ограничавање одобрења будућих усвојитеља, ограничавање преноса пријаве за усвојење, спречавање брзог пораста броја усвојења из земље порекла) (Human Rights Council, 2016: 16–18; Baglietto, 2016: 200);
- сарадња међу државама подразумева заједнички приступ спречавању и решавању недозвољених пракси у случајевима међународних усвојења (Cantwell, 2017: 77–78). Неопходан је организован и координисан одговор како из земаља пријема тако и из земаља порекла (Human Rights Council, 2016: 20), што условљава претходно ратификовање и признавање међународних закона од стране свих држава;
- национални системи за заштиту деце – начин на који су ови системи креирани, организовани, финансирани, начин на који се врши контрола/надзор над њим имају утицај на степен до којег могу бити умешани у праксе које доводе до недозвољеног усвојења. Посебно је специфичан приватни сектор. Human Rights Council сматра да уколико се ови системи ослањају на приватни сектор постоји велики ризик за праксе недозвољених усвојења (Human Rights Council, 2016: 16);
- процесуирање случајева, одговорност починилаца и обештећење жртве. Неопходно је истражити појединачне случајеве и системе усвојења када постоје индиције о недозвољеним праксама. Потребно је спровести процес кривичног гоњења почев од пријављивања надлежнима преко спровођења истраге, суђења до изрицања пресуде (Baglietto, 2016: 197–198);
- Shelly Orr предлаже обавезно увођење двојног држављанства за усвојенике. Они сами могу да одлуче да ли желе да се врате у земљу порекла након што постану пунолетни у циљу трагања за идентитетом, коренима и истином (Orr, 2018: 20; Cantwell, 2017: 77);
- легитимисати и олакшати рад активиста. То су углавном појединци или мање/веће групе људи који се залажу за препознавање недозвољених пракси усвојења, правду за жртве и системске реформе. Аутор верује

да је важно објавити, легитимисати, олакшати рад тих појединаца и група/удружења у циљу ефикасне борбе против недозвољених пракси. Нарочито су важни у случајевима злоупотреба великих размера (Vaglietto, 2016: 199–200);

- улога медија (националних и међународних) у контексту међународних усвојења такође је битна. Као најмоћније средство масовне комуникације медији имају потенцијал да штите и/или крше дечја права. Будући да је улога медија у формирању ставова несумњива, важно је прикладно унапређење улоге медија на професионалан начин у циљу заштите права детета уопште, а посебно оних који су укључени у међународно усвајање, стога предлаже да се спроведе опсежна образовна кампања и обука за промовисање етичког извештавања у медијима (Mezmur, 2010: 31);
- фокус на трансакције. У Русији је претходно искуство навело надлежне органе да се фокусирају на откривање доказа о новчаним трансакцијама, а не на експлоатацију приликом кривичног гоњења у случајевима трговине људима (McCarthy, 2016: 31). У овом случају фокус је стављен на продају и куповину људи (елемент трансакције), а не на термин експлоатације који којима се захтева међународним правом (McCarthy, 2016: 46);
- мораториј<sup>38</sup> и забрана усвојења. Као један од логичних образложења елиминисања пракси недозвољених међународних усвојења јесте и укидање истих. Међутим, Mezmuru то види као један од индикатора несупеха спречавања недозвољених усвојења, који не гарантује елиминисање таквих пракси. Иако је уобичајена пракса да се мораторијум на међународно усвајање поставља на националном нивоу, мораториј може имати локални или регионални карактер (Mezmur, 2010: 29).

Као најадекватније решење намеће се свеобухватна правна реформа међународног права у области трговине људима и међународних усвојења. Остала решења би мање-више била део реформе и имала комплементарну

---

38 У већини случајева подразумева обуставу тј. забрану усвојења од стране земаља порекла земљама пријема ради усклађивања и прилагођавања одредбама Хашке конвенције. Многе државе забраниле су усвојења као одговор институцијама Уједињених нација због потврђених оптужби у вези недозвољених међународних усвојења. Мораторији су специфични за афричке државе (Лесото, Либериа, Кенија, Демократска Република Конго). Забележени су обрнути случајеви, када земља пријема (Сједињене Америчке Државе, Велика Британија, Швајцарска, Аустралија) уведе мораториј земљама порекла (Камбоџа, Етиопија, Гватемала, Хаити, Непал) (Cantwell, 2017: 35-36).

улогу. Оно што би требало да претходи тој реформи или да представља основу од које се полази јесте увођење нових термина и њихово подробије дефинисање.

## 5. Закључак

У раду се говори о специфичном положају међународних усвојења и њиховом односу са трговином људима. Као општи закључак изводи се недостатак разумевања међу ауторима, нарочито у контексту значења одређених термина. Непостојање сагласности и разумевања међу ауторима онемогућава усаглашавање напора у истраживању и решавању недозвољених пракси у вези међународних усвојења. Зато се као најбоље решење намеће преиспитивање постојећих закона које би пратила (свеобухватна) реформа међународног кривичног права у делу који регулише трговину људима и међународно усвојење. Постојећа документа, упркос својој сврси борбе против трговине људима, чини се да омогућавају недозвољена усвојења, олакшавајући онима који то желе да искористе систем међународног усвојања у циљу трговине људима. За почетак је неопходно да државе признају праксе недозвољених усвојења (као (не)експлоатативне и штетне облике трговине децом) против којих је потребна борба (Smolin, 2007: 55). С друге стране, има и оних који сматрају да су саме процедуре усвојења дуге, напорне и превише исцрпљујуће те их треба олакшати и убрзати. У складу са тим се злоупотребе система усвојења оправдавају или негирају. Такође, ширина коју промовишу одређени међународни закони, уколико се не имплементирају кроз посебно национално законодавство, изазва различита тумачења (Brown, Roby, 2016: 66).

У последњем делу рада приказана су потенцијална решења која би праксе недозвољених усвојења свела на минимум, а као најадекватније решење намеће се свеобухватна правна реформа која би подразумевала два облика: измену и допуну постојећих закона или доношење нових. У складу са претходно наведеним биле би конкретизоване активности на националном и међународном нивоу. Остала решења била би само логичка импликација и имала комплементарну улогу у односу на примарно решење. Правна реформа би значила и одређену хармонизацију, што би омогућило и олакшало сарадњу међу државама. Оно што је такође битно јесте и пријављивање недозвољених усвојења како би се случајеви процесуирали, а извршиоци и остали саучесници одговарали за адекватно дело. За сада, пресуде се изричу за дела фалсификовање докумената, давање/примање мита, злоупотреба службеног положаја и сл. Поред наведеног неопходно је унапредити национални систем за заштиту деце.

### Литература и извори

Baglietto, C., Cantwell, N., Dambach, M. (2016). *Responding to illegal adoptions: A professional handbook*. Geneva: International Social Service.

Branco, S. F. (2021): The Colombian Adoption House: A Case Study. *Adoption Quarterly*. Vol. 24, Issue 12. 25–47. <https://doi.org/10.1080/10926755.2020.1834042>

Brown, T. W., Roby, J. (2016). Exploitation of Intercountry Adoption: Toward Common Understanding and Action. *Adoption Quarterly*. Vol. 19, Issue 2. 63–80. <https://doi.org/10.1080/10926755.2015.1088107>

De Witte, I. (2012). *Illegal adoption as child trafficking: the potential of EU directive in protecting children and their original family from abusive intercountry adoption*. Master's thesis. Amsterdam: Graduate School for Humanities.

Ivanova, E. (2013). The Problem of Child Trafficking Enriched with Its Newest Purpose- Establishing Illegal Adoption. *Balkan Social Science Review*. Vol.2 (2013). 25–47.

Kaur Dhaliwal, K. (2020). *A Critical Study of Canadian Intercountry Adoption Law: Canada's International Legal Obligations, the Best Interests of the Child Principle, and Family Reunification*. Master's thesis. Toronto: Faculty of Law.

Конвенција Савета Европе о борби против трговине људима,  
*Сл. гласник РС – Међународни уговори*, бр. 19/2009.

Конвенција о заштити деце и сарадњи у области међународног усвојења,  
*Сл. гласник РС – Међународни уговори*, број 12 од 31. октобра 2013.

Конвенција о правима детета,

*Сл. лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 15/90 и *Сл. лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 4/96 и 2/97.

Lazić, F. (2013). *Usvojenje*. Преузето 13. септембар 2022, са: <https://www.paragraf.rs/100pitanja/podrobnosti/usvojenje.html>

Loibl, E. (2019). Child Trafficking for Adoption Purposes: A Criminological Analysis of the Illegal Adoption Market. In Winterdyk, J. A., Jones, J. *The Palgrave International Handbook of Human Trafficking* (str. 1–17). London: Palgrave Macmillan.

Mezmur, B. D. (2010). „*The sins of the 'saviours'“: child trafficking in the context of intercountry adoption in Africa*. Information Document No 2. 1-32.

McCarthy, L. A. (2016). Transaction Costs: Prosecuting child trafficking for illegal adoption in Russia. *Anti-Trafficking Review*. Issue 6. 31–47. [www.anti-traffickingreview.org](http://www.anti-traffickingreview.org)

Ngungua, K. (2021). *How Intercountry Adoption Propels the Practices of Child Trafficking and Exploitation in Kenya*. Bachelor thesis. Kenya: Riara University, Law School.

Orr, S. (2018). Human Trafficking Through International Adoption. *Global Honors Theses*, 58 (6,7). 1–27. [https://digitalcommons.tacoma.uw.edu/gh\\_theses/58](https://digitalcommons.tacoma.uw.edu/gh_theses/58)

Протокол уз Конвенцију Уједињених нација против транснационалног организованог криминала за превенцију, сузбијање и кажњавање трговине људским бићима, нарочито женама и децом,

*Сл. лист СРЈ* – Међународни уговори, бр. 6/2001.

San Román, B., Rotabi, K. S. (2019). Rescue, red tape, child abduction, illicit adoptions, and discourse: Intercountry adoption attitudes in Spain. *International Social Work*. Vol. 62, Issue 1. 198–211. <https://doi.org/10.1177/0020872817714314>

Smolin, D. M. (2004). Intercountry Adoption as Child Trafficking. *Valparaiso University Law Review*. Vol. 39, Issue 2. 281–325. <https://scholar.valpo.edu/vulr/vol39/iss2/1>

Smolin, D. M. (2007). Child Laundering as Exploitation: Applying Anti-Trafficking Norms to Intercountry Adoption Under the Coming Hague Regime. *Vermont Law Review*. Vol. 32, Issue 1. 1–55.

Stella, N. (2019). Social Work Intervention against Illegal Child Adoption. *SciMedicineJournal*. Vol. 1, Issue 1. 1-11. DOI:10.28991/SciMedJ-2019-0101-1

Shura, R. A. (2010). *Intercountry Adoption: A Theoretical Analysis*. Doctoral Dissertation. USA: Case Western Reserve University, Department of Sociology.

Факултативни протокол уз Конвенцију о правима детета о продаји деце, дечјој проституцији и дечјој порнографији,

*Сл. лист СРЈ* – Међународни уговори, бр. 7/2002.

FindLaw's team. (2018). *International Adoption Law*. <https://www.findlaw.com/family/adoption/international-adoption-basics.html#:~:text=International%20adoption%20is%20essentially%20a,where%20the%20adoption%20takes%20place.>

Human Rights Council. *Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography*. (2016). Преузето 30. јун 2022, са: <https://digitallibrary.un.org/record/846977?ln=en>

HCCH. (2020). 33: *Convention of 29 May 1993 on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption*, Преузето 30. јун 2022, са: <https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/status-table/?cid=69>

Cantwell, N. (2017). *The Sale of Children and Illegal Adoption*. Netherlands: Terre des Hommes.

Creating a Family. (2022). *Adoption in the US: How Many? How Much? How Long?*, Преузето 25. мај 2022, са <https://creatingafamily.org/adoption-category/adoption-cost-length-time/>

Yngvesson, B. (2002). Placing the „Gift Child“ in Transnational Adoption. *Law & Society Review*. Vol. 36, Issue 2. 227–256.

**Milica Radišić,**  
*Teaching Associate,  
Faculty of Security Studies, University of Belgrade  
Republic of Serbia*

**HUMAN TRAFFICKING IN THE FRAMEWORK OF THE INTERNATIONAL  
ADOPTION SYSTEM: AN (UN)SOLVABLE PROBLEM?**

**Summary**

*The article explores the relationship between human trafficking and international adoption from the perspective of international (criminal) law. The article aims to indicate the specific position of international adoptions in relation to human trafficking. To accomplish this goal, the article provides a review of relevant literature on this subject matter, including the views of authors who examined this relationship, with specific reference to current international documents in the field of human trafficking and international adoptions. The inadequate international documents on this matter and the authors' insufficient commitment to exploring this issue more thoroughly have generated different and often contradictory standpoints, and ultimately resulted in diverse and fairly liberal interpretation of certain international law provisions. The literature review allows us to observe the diversity of those views and the lack of common agreement among the authors, particularly on the basic concepts, which is one of the major hindrances in exploring this relationship. In the end, the author of this article suggests that an adequate solution may be the re-examination and reform of international law in the area of human trafficking and international adoptions, which would entail amending and supplementing the existing provisions or regulating illicit intercountry adoptions in a separate international document.*

**Keywords:** *human trafficking, intercountry adoption, children, international law, reform, disagreement.*





## ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ (M51)

### УПУТСТВО АУТОРИМА

<b>Опште напомене</b>	Рукопис рада компјутерски обрадити коришћењем програма <b>Word</b> , у фонту <b>Times New Roman ћирилица (Serbian-Cyrillic)</b> , (осим оригиналних латиничних навода), <b>величина фонта 12 pt</b> , размак између редова 1,5. Формат странице треба да буде <b>A4</b> .
<b>Обим рада</b>	Један ауторски табак - рад не треба да има више од <b>40.000 карактера</b> , односно 6.000 карактера када се ради о приказима, укључујући размаке.
<b>Језик и писмо</b>	Језици на којима се могу објављивати радови су српски, енглески, руски, француски и немачки.
<b>Наслов рада</b>	<b>Наслов рада</b> куцати величином фонта <b>14 pt, bold</b> , Times New Roman Наслов рада приложити и на енглеском језику.
<b>Аутор(и)</b>	Не уносити име(на) аутора у текст рада да би се обезбедила анонимност рецензирања. Подаци о аутору(има) биће доступни редакцији преко Асистент програма.
<b>Подаци о пројекту или програму*</b>	На дну прве странице текста, треба навести у фусноти следеће: Назив и број пројекта, назив програма, назив институције која финансира пројекат.
<b>Подаци о усменом саопштењу рада*</b>	Ако је рад био изложен на научном скупу у виду усменог саопштења под истим или сличним називом, податак о томе треба навести у оквиру посебне напомене на дну прве стране текста (фуснота).
<b>Апстракт</b>	Апстракт садржи 100-250 речи.
<b>Кључне речи</b>	Не више од 10 кључних речи на српском и енглеском језику (Key words).
<b>Напомена о анонимности</b>	У тексту се не смеју користити изрази који упућују или откривају идентитет аутора (нпр. „о томе видети у нашем раду...“ или „...мој рад под називом ...“ и слично). Неопходно је избрисати из самог документа било коју персоналну информацију/име које упућује на аутора. Могу се приложити документи у чијем опису као и тексту нема персоналних информација.
<b>Структура текста</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Увод</li> <li>2. Поднаслов 1             <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1. Поднаслов 2                 <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1.1. Поднаслов 3</li> </ol> </li> </ol> </li> <li>3. Поднаслов 2</li> <li>4. Закључак</li> </ol> <p>Наслови и поднаслови пишу се фонтом 12 pt, <b>bold</b>.</p>
<b>Литература (References)</b>	Пише се након текста, као посебна секција. Поређати све јединице азбучним редом по презимену аутора, а код истог аутора, по години издавања (од најновије до најстарије). Молимо ауторе да искључе команду numbering, тј. без бројева испред. (Погледати табелу на крају упутства).
<b>Резиме (Summary)</b>	Пише се на крају текста после Литературе, дужине до 2 000 карактера (укључујући размаке), на српском и енглеском језику.
<b>Табеле, графикони, слике</b>	Табеле урадити у Wordu или Excelu. Фотографије, графиконе или слике доставити у формату .jpg.
<b>Ауторска права</b>	Аутори радова потписују сагласност за пренос ауторских права. Изјаву преузети <a href="#">овде</a> .
<b>Достава радова</b>	Радови се предају путем онлајн система за електронско уређивање АСИСТЕНТ, <a href="https://aseestant.ceon.rs/index.php/zpfn/index">https://aseestant.ceon.rs/index.php/zpfn/index</a> ПРИЛИКОМ ПРЕДАЈЕ РУКОПИСА ПОТРЕБНО ЈЕ ДА АУТОРИ ПОПУНЕ СВЕ ПОДАТКЕ О СЕБИ У РУБРИЦИ "МЕТАПОДАЦИ" (АФИЛИЈАЦИЈА, ЗВАЊЕ, СТАТУС, ИНСТИТУЦИЈА, ГРАД, ДРЖАВА), КАО И КЉУЧНЕ РЕЧИ ЗА РУКОПИС.

\* Ови подаци уносе се само у случају да рад испуњава наведене услове (пројекат или саопштење)

## УПУТСТВО ЗА ЦИТИРАЊЕ ЛИТЕРАТУРЕ

Навођење цитата треба урадити у тексту, као што је наведено у упутству. **Фус ноте** користити само када је неопходно пружити додатно објашњење или пропратни коментар, као и у случају позивања на нормативни акт, службена гласила и одлуке судова.

**Цитати и позиви на литературу у тексту и листа библиографских јединица на крају текста морају се у потпуности слагати.** Сваки цитат из текста и позив на литературу мора да се нађе на листи библиографских јединица, односно, свака библиографска јединица наведена у литератури мора да се нађе у тексту. Позив на библиографске јединице наводи се у оригиналном писму, без превођења.

Врста рада	Референце – литература	Цитирање у тексту
Књига, 1 аутор	Келзен, Х. (2010). <i>Општа теорија права и државе</i> . Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.	(Келзен, 2010: 56)
Књига, Више аутора	Dimitrijević, V. Popović, D. Papić, T. Petrović, V. (2007). <i>Međunarodno pravo ljudskih prava</i> . Београд: Београдски центар за људска права.	<b>Прво цитирање у тексту:</b> (Dimitrijević, Popović, Papić, Petrović, 2007: 128) <b>Наредно цитирање у тексту:</b> (Dimitrijević et al. 2007: 200)
Колективно ауторство	<i>Oxford Essential World Atlas</i> . (1996). 3.ed. Oxford: Oxford University Press.	(Oxford, 1996: 245)
Рад или део књиге која има приређивача	Nolte, K. (2007). <i>Zadaci i način rada nemačkog Bundestaga</i> . U Pavlović, V. i Orlović, S. (Prir.). <i>Dileme i izazovi parlamentarizma</i> . Београд: Konrad Adenauer Stiftung. 279-289.	(Nolte, 2007: 280)
Чланак у часопису	Марковић, Р. (2006). Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед. <i>Анали Правног факултета у Београду</i> . 2(LIV). 5-46	(Марковић, 2006: 36)
Енциклопедија	Pittau, J. (1983). Meiji constitution. In <i>Kodansha encyclopedia of Japan</i> . Vol. 2. Tokyo: Kodansha. 1-3.	(Pittau, 1983: 3)
Институција као аутор	Републички завод за статистику. (2011). <i>Месечни статистички билтен</i> . Бр. 11.	(Републички завод за статистику, 2011)
Прописи	Закон о основама система васпитања и образовања. <i>Службени гласник РС</i> . Бр. 62. 2004.	<b>Фус нота:</b> Чл. 12. Закона о основама система васпитања и образовања, <i>Сл. гласник РС</i> , 62/04
Судске одлуке	Case T-344/99 <i>Arne Mathisen AS v Council</i> [2002] ECR II-2905 или <i>Отојуди v UK</i> (2010) 51 EHRR 10 или Одлука Уставног суда IY-197/2002. <i>Службени гласник РС</i> . Бр. 57. 2003.	<b>Фус нота:</b> Case T-344/99 <i>Arne Mathisen AS v Council</i> [2002] или Одлука Уставног суда IY-197/2002
Електронски извори	Wallace, A.R. (2001). <i>The Malay archipelago</i> (vol. 1). [Electronic version]. Преузето 15.11.2005. <a href="http://www.gutenberg.org/etext/2530">http://www.gutenberg.org/etext/2530</a> или European Commission for Democracy through Law. <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> . Преузето 24.5.2007. <a href="http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp">http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp</a>	<b>Навођење у тексту:</b> (Wallace, 2001) <b>Фус нота:</b> European Commission for Democracy through Law. <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> . Преузето 24.5.2007. <a href="http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp">http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp</a>

## ZBORNİK RADOVA PRAVNOG FAKULTETA U NIŠU (M51)

### UPUTSTVO AUTORIMA

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

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



## UPUTSTVO ZA CITIRANJE LITERATURE

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

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

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

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

### GUIDELINES FOR AUTHORS

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

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

## CITATION GUIDELINES

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

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

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