

---

UDK 34(058)



ISSN 0350-8501

---

UNIVERZITET U NIŠU  
PRAVNI  
FAKULTET

**ZBORNİK RADOVA  
PRAVNOG FAKULTETA U NIŠU**

BROJ 95 | GODINA LXI | 2022

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

Nº 95 | YEAR LXI | 2022

NIŠ, 2022.

# ZBORNIK RADOVA PRAVNOG FAKULTETA U NIŠU

Niš, 2022.

## Izdavač

Pravni fakultet u Nišu

## Za izdavača

Prof. dr Nebojša Raičević, dekan

## Glavni i odgovorni urednik

Dr Irena Pejić,

redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu

## Kourednici broja

Prof. dr Marko Dimitrijević

vanredni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu Prof. dr

Anđelija Tasić

vanredni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu

## Uredništvo

Dr Nevena Petrušić, redovni profesor  
Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu

Dr Miroslav Lazić, redovni profesor Pravnog  
fakulteta Univerziteta u Nišu

Dr Srđan Golubović, redovni profesor  
Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu

Dr Marija Ignjatović, redovni profesor  
Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu

Dr Aleksandar Mojašević, redovni  
profesor Pravnog fakulteta  
Univerziteta u Nišu

Dr Dušica Miladinović Stefanović,  
vanredni profesor Pravnog fakulteta  
Univerziteta u Nišu

## Naučni savet

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

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

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

Dr Hajrija Mujović, naučnik savetnik  
Instituta društvenih nauka u Beogradu

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

Dr Vladan Petrov, redovni profesor  
Pravnog fakulteta Univerziteta u  
Beogradu

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

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

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

## Međunarodni redakcioni odbor

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

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

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

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

Dr Michael Geistlinger, profesor Univerziteta, Salzburg, Austrija

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

Dr Mustafa Yasan, vanredni profesor Pravnog fakulteta u Izmiru, Demokratski Univerzitet, Turska

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

Dr Zlatan Meškić, redovni profesor Pravnog fakulteta Princ Sultan Univerziteta u Rijadu, UAE

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

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

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

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

**Sekretar Redakcionog odbora:** dr Marija Dragičević, docent Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu

**Lektura radova i prevod rezimea:** Gordana Ignjatović (engleski)

**Lektura:** Aleksandra Gojković (srpski)

**Tehnički urednik:** Nenad Milošević

**Tehnički urednik onlajn izdanja:** Vladimir Blagojević

**Štampa:** Grafika Galeb Niš

**Tiraž:** 100

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

CENTAR ZA PUBLIKACIJE Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu 18 000  
Niš, Trg kralja Aleksandra 11, tel. +381 18 200 501,  
zbornik@prafak.ni.ac.rs  
www.prafak.ni.ac.rs

# COLLECTION OF PAPERS, FACULTY OF LAW, NIS

Niš, 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](mailto:zbornik@prafak.ni.ac.rs)

Website: <http://www.prafak.ni.ac.rs>

<http://www.ebscohost.com/public/legal-source>

<http://home.heinonline.org/titles/Law-Journal-Library/Collection-of-Papers-Faculty-ofLaw-Nis/?letter=C>

Central and Eastern European Online Library – CEEOL



# SADRŽAJ / CONTENTS

Uvodna reč / Editor's Introductory Note ..... IX

## I ČLANCI / ARTICLES

### U FOKUSU / IN FOCUS

DELOVANJE INSTITUCIJA SISTEMA U VANREDNIM SITUACIJAMA: ISKUSTVA I IZAZOVI /

SYSTEMIC AGENCY IN EXTRAORDINARY SITUATIONS: EXPERIENCES AND CHALLENGES

**Maša Marochini Zrinski,**

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..... 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*

**Marko Dimitrijević,**

Aksiologija monetarnog prava u vanrednim okolnostima: primer prava nužnosti ..... 43

*Axiology of Monetary Law in Extraordinary Circumstances: An example of Emergency Law*

**Nataša Stojanović,**

Pravni tretman kućnih ljubimaca i životinja koje pomažu osobama sa invaliditetom u vanrednim situacijama..... 61

*Legal Treatment of Pets and Service Animals in Emergency Situations*

**Aleksandar Mojašević, Stefan**

**Stefanović,**

Politika vakcinacije protiv Kovida 19 u Republici Srbiji: pravno-organizacioni aspekt..... 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

*Neuvođenje obavezne vakcinacije protiv kovid-19 u Republici Srbiji*

**Milica Ristić,**

Iskustvo Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije uborbi sa epidemijom variole vere 1972. godine: Značaj istorijskog nasljeđa za bivše socijalističke republike u uslovima pandemije virusa korona ..... 119  
*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*

**Katarina Knol Radoja,  
Dejan Bodul,**

Kako zaustaviti plasiranje neistinitih informacija i govor mržnje na internetu? ..... 135  
*How to stop placing False Information and Hate Speech on the Internet?*

## II PRIKAZI / REVIEWS

**Zoran Stojanović,**

Prvo zasedanje Foruma za razmatranje međunarodnih migracija, Njujork, 17-20. maj 2022.godine ..... 155  
*The first session of the International Migration Review Forum (IMRF), New York, 17-20 May 2022*

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

**Dejan Pilipović,**

Početak toka i trajanje jednogodišnjeg roka zastarjelosti potraživanja u obligacionopravnom i potrošačkom kontekstu ..... 161  
*One-Year Statutory Limitation Period for Claims in the context of Obligation Law and Consumer Law*

**Bojana Arsenijević,**

Odgovornost za štetu usled izostanka protivgradne zaštite ..... 185  
*Liability for Damage caused by Omission to ensure Hailstorm Protection*

**Milica Radišić,**

Trgovina ljudima u okviru sistema međunarodnog usvojenja – (ne)rešiv problem? ..... 203  
*Human Trafficking in the Framework of the International Adoption System: An (Un)Solvable Problem?*

Uputstvo za autore / Guidelines for Authors ..... 227



## Uvodna reč

Poštovani čitaoci,

Broj 95/2022 naučnog časopisa „Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu» delom je posvećen i radovima sa Međunarodne naučne konferencije „Delovanje institucija sistema u vanrednim situacijama: iskustva i izazovi».

U fokusu same Konferencije i ovog broja naučnog časopisa nalazi se pandemija virusa KOVID-19 i (pravne) posledice koje iz nje proizilaze. Dva rada u svoje središte stavljaju politiku vakcinacije protiv KOVID-19 virusa u Republici Srbiji i pravnu regulativu na kojoj se ona bazira. Na njih se nadovezuje i rad iz uporednog zakonodavstva, koji analizira mogućnost uvođenja obavezne vakcinacije u pravni sistem Republike Hrvatske, uz osvrt na aktuelnu praksu Evropskog suda za ljudska prava. Naposljetku, ili na početku, sledi podsećanje na epidemiju variole vere u SFRJ i pravni okvir koji je poslužio za njeno suzbijanje.

Drugi set radova predstavljaju oni prilozi koji su se bavili vanrednim okolnostima iz druge perspektive – kroz vrednost monetarnog prava u vanrednim situacijama, na primer. Pažnju autora su, takođe, zaokupile i dve teme iz građanskog prava - odgovornost za štetu usled izostanka protivgradne zaštite i pravni položaj kućnih ljubimaca i životinja koje pomažu osobama sa invaliditetom. Očekivano, ni teme koje se dotiču plasiranja informacija putem interneta, što od izuzetka i vanrednog postaje pravilo i svakodnevice, nisu zaobišle ovogodišnju Konferenciju.

Kourednici Međunarodne naučne konferencije,

Prof. dr Marko Dimitrijević

Prof. dr Anđelija Tasić

U Nišu, novembar 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 Niš 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

# I ČLANCI

---

---



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

Rad primljen: 14.09.2022.  
Rad prihvaćen: 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 prislušivanja<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* cijepjenje 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 cijepjenje 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 cijepjenje, kao nedobrovoljna medicinska intervencija, predstavlja miješanje u pravo na poštivanje privatnog života u smislu članka 8. Konvencije neovisno o činjenici što samo cijepjenje 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. Dosađajna 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 cijepljenja.

### **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 ispiti 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

<sup>18</sup> „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.

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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 zaključaj 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

25 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.

pojedinka „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 nalaze 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 stranke 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.

У литератури постоји опћа suglasnost да unatoč golemoj praksi Европског суда у којој је примijenjena доктрина поља слободне процјене нјезина нарав остaje и даље „prevrtljiva“ и изразито непредвидљива (Омејес, 2013: 1270). Ипак, наглашава Greer, аутори који су се бавили наведеном доктрином већином су suglasni да се темелји на неколико опћих поставки, као: да Европски суд примjenjuje ову доктрину особито када одлучује о конвенцијским правима која су омеђена ограничавајућим претпоставкама („klauzulama“), допуштајући државима да подuzимају размјерне мјере за постизање легитимних циљева; да када се одређује црта разграничења између конвенцијских права и легитимних јавних или опћих интереса онда vaganje (uravnoteženje) више обухваћа сложена и контроверзна политичка, а не правна питања; наравно, како су националне власти у болјем положају добити увид у локалне прилике и процijenити локална uvjerenja и spoznaje које Европски суд или нема или њихово значење може погрешно protumačiti; no, ипак, како ширина подручја слободне процјене varira оvisно о различитим чимбеницима, као што су природа конвенцијског права о којем је ријеч, важности права за појединца, ширини и jačini мијешања, нарави циља ограничења односно државног оправдања мјере која је подuzета; те да интензитет надзора varira од екстремне попустљивости када је ријеч, примјериче, о социјалној и економској политици и националној сигурности, до интензивнијег надзора у случајевима који укључују казни поступак, интимне аспекте приватног живота или политичку расправу о питањима од јавног интереса; те, коначно, постојање европског консензуса (Greer, 2006: 223–224).

Међутим, наведене опће поставке и даље остављају велику дискрецију европским sucима приликом одређивања поља слободне процјене које уживају државе, а што ће бити видљиво и из presude *Vavrička i други* о којој ће више ријечи бити у наставку.

### **3. Судска пракса Европског суда и уставних судова Републике Хрватске и Републике Србије по питању обвезног цијеpljenja**

Уводно је речено како је пракса Европског суда по питању обвезног цијеpljenja заправо непостојећа, изузев спорадичног преиспитивања наведеног питања у предмету *Solomakhin* док по питању обвезног цијеpljenja дјеце постоји само једна, no свакako кључна presуда, *Vavrička i други*, која из уводно наведених разлога заслужује детаљну анализу. Ово поглавље ће такођер приказати рјешење Уставног суда Републике Хрватске (даље у тексту: Уставни суд RH) о приједлозима за покретање поступка за оцјену suglasности с Уставом појединих чланака Закона о заштити пучанства од заразних болести<sup>28</sup> те одлуку Уставног суда RH о тузби мајке казњене због одбијања цијеpljenja дјетета, као и рјешење Уставног суда Републике Србије (даље у тексту: Уставни суд RS) о иницијативама гледе уставности и suglasности са међународним уговорима Закона о заштити станов-

28 NN br. 79/07, 113/08 i 43/09, даље: ZoZPZB

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 cijepljenja 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 cijepljenja (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 cijepljena te oca dvoje od njih koji je prekršajno kažnjen jer nije dopustio cijepljenje svoje djece. Podnositelji zahtjeva tvrdili su da im je zbog sustava obveznog cijepljenja djece koje postoji u Češkoj povrijeđeno pravo na privatni život iz članka 8. Konvencije. Činjenica je kako obvezno cijepljenje osoba koje odbijaju cijepljenje spada u nedobrovoljan medicinski tretman koji kao takav ulazi u opseg stavka 1. članka 8. Iako u konkretnom predmetu nije došlo do prisile na cijepljenje odnosno medicinskog zahvata, Sud je prihvatio da već i obveza cijepljenja odnosno posljedice koje su podnositelji pretrpjeli zbog odbijanja cijepljenja predstavljaju miješanje u poštovanje njihovih prava. Što se tiče zakonitosti miješanja kao uvjeta za dopuštenost ograničenja prava, obveza cijepljenja 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 cijepljenja, prije svega, zaštita od bolesti cijepljenih 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 Krejzová*<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: ZoSZB

30 Izuzev spomenute presude u predmetu *Solomakhin protiv Ukrajine*, u kojoj se Sud u nekoj mjeri dotaknuo i pitanja obveznog cijepljenja također utvrdivši kako isto predstavlja mjeru koja je u skladu sa zakonom, slijedi legitimni 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 cijepljenju djece, odnosno odbili su zahtjeve roditelja kojima su osporavali mjere o obveznom cijepljenju.

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

kojima se radi o sukobu između опћег и pojedinačnog интереса. Међутим, с друге стране ријеч је о интимном аспекту појединачног права (чиме се начелно суžава поље слободне процјене државе) но Суд је одмах нагласио и то што чињеница да нитко није присилно цијеpljen уманjuje тежину наведеном разматрању.

Нadalje, испитујући постојање консензуса, Суд је истакнуо два (наизглед протур-јећна) аспекта: прво, како постоји консензус међународних тијела о важности цијеpljenja ради заштите здравља пучанства, но, и други аспект, а то је постојање консензуса међу државима уговорницима – којег у конкретном случају нема. Постојање консензуса, наиме, довело би до суžаванја поља слободне процјене у смјеру у којем је постигнут консензус. С обзиром да не постоји није проблематизирано (bareм не знатније) што чешки модел спада у рестриктивније моделе, а убрзо је Суд нагласио како и да одређени дио држава чланица Вијећа Европе у посљедње вријеме мијенја своје политике<sup>33</sup> у смјеру увођења обвезног цијеpljenja, јер је због смањења добровољног цијеpljenja дошло до нарушавања „имунитета крда“. Nadalje је нагласак стављен на друштвену солидарност којом се штите сви чланови друштва, а посебно они најранјивији на начин да остатак становништва подузме минималан ризик у облику цијеpljenja те закључно истакнуто широко поље слободне процјене државе у наведеном питању.

Гледе пријеке друштвене потребе за увођењем политике обвезног цијеpljenja ESLJP је подсетио да државе чланице имају позитивну обвезу подузети мјере за заштиту живота и здравља људи под својом јурисдикцијом те истакнуо ризик по опће здравље уколико би цијеpljenje остало на разини препоруке чиме одговор чеških власти представља одговор на пријеку друштвену потребу. Такође је Суд прихватио као мјеродавне и довољне разлоге које је у прилог политици обвезног цијеpljenja дала чешка Влада посебиче узимајући у обзир најбољи интерес дјеце. Коначно, испитујући обвезно цијеpljenje као размјерну мјеру заштите пучанства од заразних болести, Суд је прво испитао релевантне значајке националног система (одл. 290–309.), између осталог и чињеницу како се обвезно цијеpljenje дјеце односи само на одређене болести, како се исто није могло изравно наметнути те није било апсолутно (иако овај елемент Суд није сматрао релевантним у конкретном предмету с обзиром да се нитко од подносиоца није позвао на изузеће), садржавало је довољно поступовних јамстава те како политика обвезног цијеpljenja није компромитирана финансијским утјецajem великих корпорација како су подносиоци тврдили. Такође је, испитујући размјерност мјере, Суд испитао транспарентност домаћих одлука и нагласио консензус око ефикасности цијеpljenja и сигурности цјепива те чињеницу да постоји могућност накнаде штете у случају да појединац претрпи штетне посљедице услјед цијеpljenja, иако је нагласио како наведено питање није релевантно у конкретном предмету.

33 У предмету се као умјешачи односно треће стране укључиле и владе Француске, Нјемачке, Пољске и Словачке те су све подржале обвезу цијеpljenja дјеце против точно одређених заразних болести као и одређених категорија одраслих особа, но и поједине чешке и европске удруге.

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 farmakologe, 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 izrijeком 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 diskriminativnim 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 prihvaćanja 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 cijepljenju 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

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

<sup>37</sup> 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 cijepi 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:\[%22kpdate%20Descending%22\],\[%22item id%22:\[%22003-7100478-9611768%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{%22sort%22:[%22kpdate%20Descending%22],[%22item id%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:\[%22kpdate%20Descending%22\],\[%22item id%22:\[%22003-7113391-9633858%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{%22sort%22:[%22kpdate%20Descending%22],[%22item id%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 poštovanje 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](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.

*Ešim 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/co-operation/lisbonnetwork/themis/echr/paper2\\_en.asp](https://www.coe.int/t/dghl/co-operation/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://hudoc.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, Septemer 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 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.*

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

Rad primljen: 06.10.2022.  
Rad prihvaćen: 19.10.2022.

## **AKSILOGIJA MONETARNOG PRAVA U VANREDNIM OKOLNOSTIMA: PRIMER PRAVA NUŽNOSTI\*\***

**Apstrakt:** Predmet analize u radu jeste sagledavanje obeležja, prirode i nomotehnike monetarnopravnih normi, kako u periodu etabliranja klasične monetarnopravne misli, tako i u periodu njene intenzivne naučne popularizacije i akademskog pozicioniranja. U tom kontekstu, u daljem tekstu se ukazuje na specifičan način implementacije monetarnih propisa (izvora) u uobičajenim i vanrednim okolnostima (periodima kriza) sa posebnim akcentom na tendenciju tzv. „humanijeg pristupa“ u kreiranju monetarnopravnog korpusa (uzimajući u obzir činjenicu da značajan broj izvora savremenog monetarnog prava uz ponašanje njegovih glavnih subjekata na nacionalnom i međunarodnom nivou (in)direktno utiče na životni standard građana (tj. monetarnih korisnika koji žive unutar granica jedne monetarne jurisdikcije). Primenom aksiološkog, dogmatskog i uporednopravnog metoda želi se ukazati na dragoceni faktički doprinos monetarnog prava kao samostalne i pozitivne pravne discipline na zaštitu prava građana na zdravu i čvrstu valutu i pravo na monetarnu stabilnost, koja se u uslovima raznolikih vanrednih okolnosti javljaju kao *conditio sine qua non* uživanja ostalih kategorija socijalno-ekonomskih prava i očuvanja privredne stabilnosti.

**Ključne reči:** monetarno pravo, monetarna jurisdikcija, *lex monetae*, pravo nužnosti, vanredne okolnosti.

---

\* markod1985@prafak.ni.ac.rs

\*\* Rad je nastao kao rezultat istraživanja na projektu „Odgovornost u pravnom i društvenom kontekstu“, koji finansira Pravni fakultet Univerziteta u Nišu za period 2021–2025. godine.

\*\* 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.

## 1. Uvod

Poimanje sadržaja i svrhe monetarnopravnih normi se u poslednje dve decenije kvalitativno modifikovalo u cilju prilagođavanja dinamičnim i donekle nepredvidljivim ekonomskim događajima u monetarnoj politici. Shodno, tome tradicionalno shvatanje discipline monetarnog prava kao celokupnosti pravnih normi kojima se uređuju i usmeravaju monetarni odnosi sa izuzimanjem intervalutarnih kretanja, odnosno negiranje i nepriznavanje efekata eksteritorijalnosti upotrebe domaće valute u domaćoj akademiji (Meinschner, 1981: 1–10) više ne odgovara izazovima sa kojima se monetarni zakonodavac suočava u sistemu monetarnog upravljanja. Tradicionalno (usko) shvatanje predmeta monetarnog prava je bilo svojstveno i naglašeno u metodološkom pristupu naučnih studija iz sedamdesetih godina prošlog veka u kojima je i sama ideja o ograničavanju monetarnog suvereniteta priznavanjem delovanja bilo kojih spoljnih faktora (koji nemaju veze sa akterima domaće monetarne jurisdikcije i njihovim vođstvom) delovala gotovo neazmisljivo i zvučala pomalo „jeretički“. Na ovom mestu moramo naglasiti da se danas način implementacije monetarne politike kao segmenta javne politike dijametralno razlikuje u pogledu svojih manifestacionih karakteristika u mirnim vremenima i u periodima kriza, jer u potonjem slučaju država dobija sve ingerencije tzv. emergentne države iliti države nužnosti (eng. state of emergency), pa se i savremeno monetarno pravo implementira kao svojevrsan oblik *nužnog prava*, tj. *policijskog prava* (fr. lois de la police), jer država primenjuje hitne mere usmerene ka održavanju monetarnog sistema.

Preispitivanje monetarnog suvereniteta države kao bazične kategorije nauke monetarnog prava i suverenih prerogativa (objektivnih monetarnih ingerencija) koji iz njega proizlaze u pogledu samostalnosti u izboru i definisanju nacionalne valute (*lex monetae cudenate*), njene pravne zaštite i uređivanja unutrašnjeg bankarskog sistema nije bilo potrebno, jer tada nije ni bilo monetarnih unija i međunarodnih monetarnih institucija koje bi to pitanje učinile aktuelnim (Lastra, 2015: 10–15). Ipak, sa današnje vremenske distance *možemo primetiti* da je i u tom periodu dolazilo do (prećutnog) neposrednog ili posrednog sužavanja teritorijalnog ili stvarnog važenja polja implementacije nekih komponenti državnih monetarnih prerogativa iz monetarnog suvereniteta usled delovanja raznolikih faktora pravne, ekonomske i faktičke prirode (Zimmermann, 2013: 20–22). Delovanje ovih faktora je prisutno od samog početka razvoja naučne misli o tome kako bi (optimalno) trebalo definisati novac i, samim tim, isti su uticali na pojavu

različitih metodoloških pristupa i definisanju pojma novca (zbog čega u monetarnim analizama uvažavamo distinkcije između definisanja novca u ekonomskom i pravnom kontekstu). *Smatramo* da navedeno implicira da monetarni suverenitet nikada nije bio lišen određenih „izazova“ u implementaciji neotuđivog prava svake država da suvereno odredi šta će na njenoj teritoriji biti novac i kako će se upotrebljavati u platnom prometu, ali da tako nešto, u krajnjem slučaju nije ni bilo potrebno, jer su upravo ti izazovi bili odlučujući pokretački faktor za razvoj mekog monetarnog zakonodavstva i širenja izvora monetarne (sekundarne) legislative (u formalnom i sadržinskom smislu). Zapravo, pomenuti izvori su tokom vremena čvrsto etablirani i postali prepoznati kao *con- ditio sine qua non* primene monetarne norme u vanrednim okolnostima (kada čvrsta monetarna norma zbog svoje rigidnosti i suvoparnog postupka revizije ne može da se blagovremeno prilagodi novonastalim prilikama kakve su privredne krize, oružani sukobi i tehnološke revolucije), a koje omogućavaju opstanak monetarnog poretka i čuvaju monetarnu stabilnost kao javno dobro. Navedeno proizlazi iz činjenice da postupak derogacije ili abrogacije rešenja iz primarnog monetarnog zakonodavstva implicira promenu zakona o radu centralne banke, a vremenski period koji to zahteva može relativno dugo trajati u zavisnosti od ustavnih rešenja i zakonskih rokova za početak delovanja pravila sadržanog u novoj ili reformisanoj normi, dok (u većini slučajeva) monetarni problemi zahtevaju brzo reagovanje, pa se podzakonska akta i sporazumi tu pojavljuju kao efikasno pravno oruđe zbog svoje fleksibilnosti. Ipak, problem brzog reagovanja ne znači istovremeno i toleranciju grešaka u načinu sprovođenja monetarne ideje u delo i nimalo ne umanjuje značaj (obaveznog) prethodnog promišljanja monetarnih subjekata koji se bazira na pametnom pristupu (što podrazumeva da moraju da imaju dovoljno specijalizovanih znanja iz veštine monetarnog uređivanja pravnih odnosa i neupitno postupanje *de lege artis*, jer se greške u radu više ne „praštaju“ ni centralnim bankama koje takođe podležu principima odštetnog prava (Khan, 2018: 15–26).

Sa intenzivnim razvojem, usložnjavanjem i globalizacijom međunarodnih ekonomskih i finansijskih odnosa, ali i konačnim etabliranjem nauke međunarodnog monetarnog prava u akademiji, što je, inače, zasluga *ser Džosefa Golda* (*ser Joseph Gold*), koji je prvi sistematično i sveobuhvatno sa kritičkom analizom zaokružio na celovit način dotadašnju zakonodavnu delatnost Međunarodnog monetarnog fonda na jednom mestu (Zamora, 1989: 1009–1010), došlo je do relativizovanja pomenutih razlika između ekonomskih i pravnih definicija pojma novca, jer se u njegovom izučavanju

uvek mora uzeti u obzir normativni okvir međunarodnog monetarnog poretka i monetarne arhitekture (ne opšte finansijske arhitekture sa kojom se ponekad pogrešno poistovećuje, jer one nisu sinonimi), što zahteva poznavanje i afirmaciju svih poznatih metodoloških pristupa pojmu novca u cilju uspešnog obuhvatanja svih onih elemenata pravno- ekonomskog činjeničnog stanja regulisanog monetarnom normom (Gold, 1979: 20–22).

Pravno regulisanje novčanih odnosa se na našim prostorima dugo vremena proučavalo u domenu civilističkog prava iz razloga što monetarne obligacije jesu bitan element različitih tipova obligacionih ugovora, ali je usled ovakvog pristupa monetarna norma imala akcesorni karakter i kvazi-formu obligacione norme što je onemogućavalo poimanje prave suštine i domena monetarnih rešenja. Izuzetak od ovakvog pristupa nalazimo u radovima *Krulja* koji to čini iz vizure uže privrednopravne naučne oblasti (Krulj, 1979: 5–6). *Smatramo* da je ovakav pristup u definisanju nacionalnog monetarnog prava deluje prilično jednostrano i pomalo zarobljeno u „balonu čistog normativnog dogmatizma“, koji je inače svojstven prenatlaženom (preteranom) insistiranju na značaju primarnih pravnih izvora uz istovremeno umanjivanje značaja sekundarnih propisa (što je odraz vremena u kojem nije bilo takvih dužničkih i pandemijskih kriza sa kojima se čovečanstvo danas suočava u svim segmentima društva). Opasnost od zadržavanja takvog pristupa ogleda se u činjenici da (nepotrebno) ostavlja prostor za brojne pravne praznine, koje delimično objašnjavaju i nezadovoljavajuću i suštinski siromašnu pravnu argumentaciju sudskih instanci i revizorskih agencija u presudama i odlukama kojima se okončavaju postupci usmereni protiv postupanja vrhovnih monetarnih institucija. Uvidom u praksu Evropskog suda pravde, *možemo uvideti* da se mahom radi o sporovima koji za predmet imaju ocenu određenog programa ili mere Evropske centralne banke gde se preispituje njihova usklađenost sa osnivačkim aktima (dakle sukob meke monetarne norme inicirane vanrednim okolnostima i klasičnog pravila sadržanog u odredbama komunitarnog zakonodavstva koje je oblikovano u „mirnodopskim okolnostima“ (Le- naerts, 2019: 450–451). Naime, monetarna norma predstavlja *sui generis* oblik pravne norme kojom se regulišu društveni odnosi sa novčanim elementom u najširem značenju te reči, što znači da se njome reguliše konkretno pravno-ekonomsko činjenično stanje (koje se ogleda u postupku izdavanja, upotrebe i zaštite domaće valute), čija je realizacija *initio* monetarnopravnog odnosa (Golubović, Dimitrijević, 2020: 22–24). Ovakvo hibridno činjenično stanje, *primećujemo* nije determinisano isključivo

pravnim činjenicama i događajima, već i ekonomskim dešavanjima u zemlji i inostranstvu, dakle ne samo na domaćem, već i na svetskom finansijskom tržištu (danas, u okolnostima sveprisutne digitalizacije prava i tehnološkim inovacija koje imaju svoj uticaj na pojavu elektronskog i digitalnog novca), zbog čega je sasvim jasno da u pravnom definisanju pojma novca moramo respektovati i funkcije novca kao ekonomske kategorije definisane u najširem smislu (Dimitrijević, 2018: 36–41). Pojava monetarnih i finansijskih inovacija donekle relativizuje strukturu pravnog monopola koji država ima nad tenderom za definisanje novca i suprotstavlja ideju tzv. „monetarnog suvereniteta pojedinca“ nespornom monetarnom suverenitetu države kao integralnom elementu političkog suvereniteta (principom državnog nominalizma), što je, takođe, jedan oblik *vanrednih okolnosti* sa kojima savremena nauka monetarnog prava mora uspostaviti zajedničku trajektoriju, jer postoji konstantna tendencija porasta upotrebe digitalnog novca (kriptovaluta je samo jedan pojavni oblik).<sup>1</sup>

U literaturi često istican hibridni karakter discipline monetarnog prava koji se odnosi na specifičnost teologije monetarnih normi koje regulišu novčane odnose (kako privatnopravne, tako, i javnopravne prirode) oslanja se u izvesnoj meri i na normativne obrasce koje savremene centralne banke praktikuju prilikom kreiranja propisa iz svoje nadležnosti. Upravo u samoj činjenici delegiranja vrhovne moći nad novcem sa državnog nivoa (vlade) na nivo centralne banke, kako se uobičajeno, u najširem značenju reči, definiše i shvata monetarni suverenitet, možemo pronaći osnovni razlog i uzrok utemeljenja, formiranja i razvijanja prava centralne banke kao pozitivne grane pravnog sistema koje se u procesu dezintegracije razvilo kao samostalna monetarnopravna nauka (Golubović, Dimitrijević, 2022: 135–158). Pojava Prava ECB, Monetarnog prava EU, Prava EMU, Prava koordinacije

---

1 Ostali oblici digitalne valute koji se koriste, primera radi, u azijskim monetarnim tržištima u poslednje dve decenije su pravno posmatrano mnogo regulisaniji i razvijeniji (sa manje pravnih neizvesnosti) od trenutno najpopularnijeg bitkoina koji nema zvanični monetarnopravni status. Koliko god, na prvi pogled, ideja o tome da fizička lica kreiraju novac deluje neprihvatljivo za monetarnog zakonodavca i „vređa“ monetarnopravnu struku, ona proističe iz činjenice da je taj isti monetarni suverenitet narod izvorno dodelio državi stvarajući je na osnovu društvenog ugovora, što može značiti da je neko „zrno“ suvereniteta (možda) i dalje ostalo u ličnosti pojedinca pa se, između ostalog, manifestuje kroz pojavu digitalnih valuta (ali, da ne bi bilo zabune, svakako *zastupamo stav* da svaka monetarna inovacija – digitalni novac mora biti regulisana zakonski od strane centralne banke što zahteva i formiranje posebnih tehnoloških odeljenja i usvajanje znanja potrebnog za usmereno vođenje „monetarne tehnokratizacije“).

monetarnih politika, Međunarodnog monetarnog prava i Prava Međunarodnog monetarnog fonda koji su se tokom vremena razvili iz kolevke monetarnog prava jeste dokaz životnosti ove grane prava i njene odgovorne i svrsishodne društvene reakcije na pojavu vanrednih okolnosti u kojima opšta monetarnopravna norma o kojoj smo govorili ne može pružiti adekvatan odgovor (jer je prethodno utvrđena vrednost valute ugrožena), ali se primenom specijalizovanih monetarnih rešenja iz navedenih posebnih disciplina (koje se integrišu u logičku matricu javnog monetarnog kriznog menadžmenta) može umanjiti monetarna nesigurnost, zaštititi monetarna prava građana i greške centralne banke u monetarnom upravljanju svesti na minimim koji je društveno prihvatljiv. Sadržajnost i bogatstvo predmetne problematike savremenog monetarnog prava, njena aktuelnost i pristup koji se ogleda u pametnom rešavanju tekućih pravnih izazova (koji uvek ostavlja dovoljno manevarskog prostora za prilagođavanje u budućim ekonomskim potresima), samo potvrđuje tezu o potrebi izučavanja discipline monetarnog prava kao samostalne discipline u silabusima pravnih fakulteta na svim nivoima studija.

## **2. Kratak osvrt na akademsko i empirijsko opravdanje izučavanje discipline monetarnog prava**

Pojava novih pravnih disciplina koje odlikuje savremena nomotehnika u regulisanju izazovnih i kompleksnih društvenih odnosa u kontekstu koji ne suprotstavlja i insistira na tako ortodoksnim (veoma često i nepotrebim) linijama demarkacije „čvrstog“ i „mekog“ prava i razlikama između procesnih i materijalnih izvora, već ih sublimira i stavlja u ravan jedne preko potrebne kreativne i konstruktivne normativne sinergije, ne bi li se tako uspostavio podesan i održiv pravni instrumentarijum za regulisanje dinamičnih i intelektualno „vijugavih pravnih krajolika“ (koji se nikako ne mogu podvesti pod dragoceno nasleđe rimskog prava, kao što se to čini u evropskom kontinentalnom pravnom prostoru i shodno tome modernizuju prema trenutno preovlađujućem društveno-idealističkom obrascu), kakva jeste monetarna politika kao najznačajniji i najstariji podsistem opšte ekonomske politike, jeste, *prema našem mišljenju* (ukoliko dozvolimo se tako populistički izrazimo), „intelektualno uzbudljivi i zabavan pravni spektakl“ nemerljivog teorijskog i praktičnog potencijala za istraživanje. Upravo zbog toga, *smatramo* da pravo ECB kao *par excellence* primer nove grane prava istovremeno potvrđuje tezu o evoluciji svesti pravnog zakonodavca (na ovom mestu monetarnog zakonodavca) koji pravne



категорије, institute i sudove stavlja u savremeni vrednosni ambijent koji je izrazito svrsishodan i prati promene u pogledu normativnog regulisanja monetarnih tokova i ekonomskog sistema. Novim, kvalitativno drugačijim pristupom u reglementiranju pravno-ekonomskog činjeničnog stanja koje se nalazi u osnovi monetarne pravne norme izbegavaju se zamke unitalirističkih stavova i pravne praznine koje tom prilikom nastaju, jer moramo uzeti u obzir da je ekonomska sfera društvenog života (gde spada i monetarni poredak), sklonija promenama (neretko i radikalnim u okolnostima privrednih kriza) naspram uvreženih društvenih vrednosti koje imaju komponentu *longa constitueda*.

U domaćoj pravnoj nauci postoji mali broj radova koji se bave problematikom monetarnog prava (definisano na način objašnjen u prethodnom delu rada za koji smatramo da je jedino naučno i empirijski utemeljen), pa se tako u oskudnoj literaturi monetarno pravo dugo poimalo kao „skup pravnih normi koje regulišući odnose u granicama jednog pravnog područja, pojmovno impliciraju novac i novčane odnose“ (Meichsner, 1981: 11). O monetarnom pravu se često govori u publikacijama iz domena finansijskog prava i javnih finansija što je, takođe, potpuno pogrešan pristup, jer je dijalektička struktura korpusa monetarnog prava od samog svog nastanka imala obeležja *sui generis* i pogrešno je pretpostaviti da samo zbog toga što monetarne finansije nalaze svoje mesto u sistemu opštih javnih finansija (kao širem pojmu) i monetarno pravo mora biti deo finansijskog prava (monetarne norme, pravila i kategorije nisu nastale sa ciljem realizacije finansijske aktivnosti fiskusa, već su prateći rezultat pojave monetarnog menadžmenta koji uređuje i suvereno vodi centralna banka. Takođe, istorijski posmatrano, monetarni suverenitet je nastao u periodu Rimskog carstva i daleko je stariji od fiskalnog i finansijskog suvereniteta koji su obličeni vekovima kasnije (Temin, 1977: 111).<sup>2</sup> Usled pomenutog se i materija monetarnog prava u međunarodnim okvirima tradicionalno (pogrešno) tretirala kao oblast međunarodnog privatnog prava, gde se primenom

---

2 Naravno, monetarni odnosi ne mogu se posmatrati izolovano od ostalih međunarodnih odnosa sa ekonomskim karakterom, gde u uslovima globalizacije finansijskih tokova poseban značaj imaju međunarodni finansijski i međunarodni investicioni odnosi. Naime, postavke nacionalnog i međunarodnog monetarnog sistema svoj pun smisao i značenje dobijaju jedino ukoliko ih posmatramo u ravni globalnog finansijskog i ekonomskog sistema, zbog čega je nužno ukazati na visok stepen sintetičko-dijalektičke povezanosti međunarodnog monetarnog prava sa normama međunarodnog finansijskog prava i međunarodnog ekonomskog prava, ali to ne implicira istovetnost predmetne materije i upotrebu istih metodoloških alatki.

kolizionih normi rešavalo pitanje sukoba monetarno-pravnih zakona, a centralne banke nisu subjekti privatnog prava (iako su neke od njih počele svoj razvoj kao privatne osiguravajuće kuće). Sukob zakona o radu centralne banke se ne sme poistovećivati sa sukobom monetarnih obligacija (tj. zahteva za izmirivanje dugovanih prestacija kod kupoprodajnih ugovora sa elementima inostranosti). Učesnici monetarnog spora su subjekti javnog prava, ne fizička lica, što znači da se monetarni spor ne rešava primenom kolizionih normi iz ugovora o sukobu zakona iz domena međunarodnog privatnog prava, već pred nadležnim sudskim ili arbitražnim organima (ukoliko je prethodno utvrđena takva mogućnost). Nesporno je da ovako usko tumačenje logike pravnog regulisanja novčanih odnosa više nije održivo, jer je u periodu od proteklih pedeset godina došlo do intenzivnog razvoja nacionalnog, regionalnog i međunarodnog monetarnog poretka, zahvaljujući, pre svega, radu međunarodnih institucija kakve su Međunarodni monetarni fond i Evropska centralna banka, čiji propisi jesu stub „novog“ monetarnog prava, a tom prilikom definisani instituti, standardi i principi moraju bez pogovora biti uzeti u razmatranje od strane domaćeg zakonodavca prilikom regulisanja unutrašnjih monetarnih tokova, uspostavljanja koherentne međunarodne saradnje i usvajanja adekvatne monetarne legislative (prevashodno zakona o radu centralne banke, agencija za upravljanje javnim dugom i deviznom sistemom. Saradnja na tom planu je veoma značajna kako za oblikovanje monetarnih normi koje su normativno i ekonomski efikasne u redovnim privrednim prilikama, a posebno u vanrednim okolnostima kada ta saradnja mora biti intenzivnija, a efikasnost na višem nivou od prethodno dostignute.

Vremenom je monetarno pravo prošlo kroz različite etape kvalitativne sublimacije materije koje su javnopravni element učinile dominantnim što se u vanrednim okolnostima pokazalo kao veoma zahvalan koncept, jer javnopravni subjekti (kakva je centralna banka i državna agencija za upravljanje javnim dugom) tada na pravi način mogu preuzeti i pokazati brigu za svoje građane shodno načelima odgovorne socijalne države, što *možemo primetiti* u okolnostima pandemijske krize kada je ideologija društvene kohezije direktno uključena u programe mnogih centralnih banaka u svetu, usled čega su monetarne norme dobile „humaniju“ dimenziju (ECB, 2020).

### **3. Korpus monetarnog prava i nove tendencije u razvoju pravnog regulisanja monetarnih odnosa**

Nužnost izučavanja problematike monetarnog prava proizlazi iz činjenice da problemi u funkcionisanju monetarnog prometa u zemlji i inostranstvu nemaju samo ekonomske efekte, već imaju i retrogradni uticaj na dostignuti stepen uživanja i zaštite pravnih interesa svih strana koje učestvuju u monetarnopravnom odnosu. Dodatni problem kod neadekvatnog normativnog regulisanja praznina u monetarnim propisima jeste fenomen intertemporalnog prenošenja posledica neadekvatnog monetarnog poslovanja države na teret budućih generacija, gde neretko dolazi do kolizije nasleđenih problema (poput epiteta nedovoljno kredibilnog monetarnog sistema kojeg je u prošlosti relativizovala hiperinflacija – posledice tzv. „lošeg monetarnog ugleda“ se teško ispravljaju) i cikličnih efekata tekućih dužničkih kriza.

Smisao monetarnog prava koje u vanrednim okolnostima postaje koristan instrument emergentne države možemo videti u brojnim inicijativama, programima finansijske podrške i ekonomskog oporavka koji su tokom dužničke krize i pandemijske krize (naročito) inicirani od strane nacionalnih i međunarodnih monetarnih institucija. Poučeni takvim „kriznim“ iskustvom, monetarni zakonodavci se sve više oslanjaju na sekundarnu legislativu čija je pravna priroda neretko bila osporavana i diskutabilna naspram odredaba definisanih u odredbama čvrstog monetarnog prava (što se najbolje vidi na primeru sudske ocene zakonitosti novih pravnih mehanizama koordinacije ekonomske politike u EMU). Za ove mehanizme je karakteristično da su usvojeni sa namerom da doprinesu održivom i dugotrajnom privrednom razvoju, gde monetarne i finansijske institucije moraju blisko sarađivati (Arestis, Sawyer, 2022: 1–2).

Kada je reč o samoj prirodi i značaju mekog prava u regulisanju monetarnih odnosa, bitno je istaći da se meko pravo ne može posmatrati kao neka „proto-forma“ obavezujućeg prava, jer bi to bilo previše pojednostavljeno poimanje istog (Bummer, 2021: 10–11). Meko pravo u međunarodnim monetarnim odnosima je inherentno povezano sa pitanjima demokratskog legitimiteta na način koji ne ugrožava pravnu sigurnost, niti se oslanja na principe javnosti koji neodoljivo podsećaju na vrednosti tzv. prirodnog prava (Goldmann, 2012: 335–368). Stoga, u međunarodnom monetarnom pravu treba slediti put gde se koncept prava ne stavlja u središte i trebalo bi razmišljati o javnom autoritetu na širi način koji je srazmeran aktivnostima savremene međunarodne institucije.

Ono što je potrebno jeste pravna konceptualizacija međunarodnog javnog autoriteta gde koncept tog autoriteta treba shvatiti dovoljno široko da obuhvati sve instrumente međunarodnih institucija, kako pravne i običajne, tako i formalne i neformalne, tj. privatne i javne. U monetarnoj literaturi se ovo posebno naglašava, jer se neretko meko pravo funkcionalno izjednačava sa međunarodnim sporazumima koje zaključuju međunarodne organizacije (poput MMF-a, Svetske banke i Banke za međunarodna poravnanja), što jeste jedan njegov segment, ali se svakako njegova sadržina ne iscrpljuje i završava samo u njima.

U okolnostima postojanja monetarnih unija, gde se Evropska ekonomska i monetarna unija (EMU) pojavljuje kao najrazvijenija monetarna unija ikada (bez obzira na određene periode institucionalnih i drugih kriza njenog postojanja), svedoci smo svojevrsnog pravnog korpusa na kojem je ona utemeljena, pa stoga mnogi savremeni teoretičari monetarnog prava govore i o Pravu Evropske ekonomske i monetarne unije kao odvojenoj grani monetarnog prava EU, pod kojim podrazumevamo celokupnost pravnih normi kojima se vrši sveobuhvatna i detaljna evaluacija glavnih faza u nastanku EMU, institucionalnih aranžmana unutar jedinstvene monetarne politike, kao i pitanje njihove odgovornosti za dodljene zadatke, kritičku evaluaciju postojećih pravila i kohezivnu sintezu prošlih problema, trenutnih rešenja i suočavanja sa budućim izazovima u pogledu funkcionisanja bankarske unije i formiranja fiskalne unije radi zaokruživanja koncepta EMU na jedinstven i celovit način (Am-tenbrink, 2020: 2–5).

Na osnovu toga možemo primetiti da je monetarnopravna misao na području EU visoko cenjena i aktuelna, jer pored opšte discipline materijalnog i procesnog *Monetarnog prava EU*, samostalno se izučavaju i discipline *Prava EMU* i *Prava Evropske centralne banke*, koja u pogledu prirode svojih ovlašćenja, stvarnog i teritorijalnog dometa odluka koje se sve više odnose i na neke druge segmente ekonomske politike Unije, poput fiskalne politike, ekološke politike, politike tehničko-tehnološkog razvoja, kao i (ne)ekonomskih oblasti poput socijalne politike, životnog standarda i zaštite ljudskih prava, *prema našem mišljenju*, sasvim opravdano mora naći svoje mesto u silabusima izučavanja pravnih nauka kao nezavisna i samostalna grana pravnog sistema.

#### **4. Primena koncepta zajedničkih interesa čovečanstva (eng. Common Concern of Humankind)u važjećoj aksiologiji monetarnog prava**

Koristan koncept koji nam pokazuje prilagođavanje normi monetarnog prava u vanrednim okolnostima tako da one više vode računa o potrebama građana, koji se tada suočavaju sa socijalnim i drugim izazovima koje sve krize nose sa sobom, jeste koncept tzv. zajedničkih interesa čovečanstva (eng. common concern of humankind). Teorijske paradigme ovog koncepta izvedene su iz svakodnevnih životnih okolnosti koje odgovaraju (društvenom i individualnom) osećaju za deljenje egzistencijalnih problema i uspostavljanje zajedničke odgovornosti za događaje, dešavanja i predmete iz čovekove zbilje koji nastaju izvan entiteta nacionalnog i međunarodnog prava, odnosno država koje to isto pravo definišu u formalno-organizacionom smislu (Cottier, 2021: 387–388). Faktički, potrebe koje se uočavaju u funkcionisanju savremenog privrednog sistema ističu potrebu za transformacijom ovog koncepta u obavezujući pravni princip određene grane javnog prava sa ciljem redefinisanja odgovornosti država dodajući još jedan „dodatni” nivo zaštite i odgovornosti supranacionalnog karaktera pored postojećeg nacionalnog domena jurisdikcije. Na terenu monetarnog prava, taj dodatni nivo zaštite obezbeđuju i garantuju centralne banke kao vrhovne monetarne institucije.

Primena navedenog koncepta u nauci monetarnog prava je veoma značajna za njeno promovisanje u sistemu društvenih vrednosti jedne zajednice, jer pitanje monetarne stabilnosti postavlja u istu ravan sa najznačajnijim društvenim problemima, pojavama i fenomenima, koji su se ranije odnosili isključivo na ugrožavanje (svetskog) mira, blagostanja i prirodnih resursa, što znači da je monetarna stabilnost postala mnogo više od tehničkog i funkcionalnog pojma monetarnog prava i dobila atribute globalnog socijalnog fenomena. To znači da je priroda problema monetarne nestabilnosti koja se opaža u vanrednim okolnostima vremenom evoluirala i postala mnogo više od trenutnog unutrašnjeg nesklada u primeni mera i instrumenta monetarne politike, te dobila višedimenzionalne obrise koji nisu samo pravni, ekonomski, politički, kulturološki i geopolitički, već pomalo i psihološki, pa i duhovni, jer strah od inflacije, od nestabilne valute, nekontrolisanog rasta cena i nesavesnog poslovanja banaka kod stanovništva (pogotovo onih kategorija koje su već jednom osetile takve posledice) izaziva veliku uznemirenost i psihičku teskobu, što nam pomaže da shvatimo da je monetarno pravo, odnosno svaka monetarnopravna norma (opšta ili

posebna), i samo ponašanje prema normi odraz čovekovog *animusa* prema vrednosti koja je u njoj sadržana.

Istorijski posmatrano, ovaj koncept je počeo da se razvija krajem devetnaestog veka kada se javila potreba za javnom (međunarodnom) zaštitom (otvorenog) mora i pitanjem uspostavljanja granica državnog suvereniteta na tom planu (Ibid). S tim u vezi, pitanje monetarne stabilnosti se kroz postulate ovog koncepta (koje ćemo analizirati u nastavku), javlja kao oblik zajedničkog nasleđa čovečanstva oslobođenog tereta teritorijalne alokacije, što nikako ne znači (*prema našem mišljenju*) da je reč o apstraktnoj (i pomalo metafizičkoj kategoriji, kako to može zvučati na prvi pogled), već se time najbolje ističe njena univerzalnost koja egzistira kao konstanta u usvojenoj ideološkoj matrici.

Poznati teoretičar monetarnog prava *Tomas Kotijer (Thomas Cottier)* u tom smislu smatra da bi ugradnja koncepta zajedničkih interesa u postojeće pravne principe (ovde mislimo na *lex monetae cudenate*) monetarnog prava kroz *ius cogens* norme doprinela još potpunijoj zaštiti društvenih vrednosti koje se konceptom štite već gotovo dva veka, i da eventualno priznavanje i pozicioniranje monetarne stabilnosti, pored ostalih tradicionalnih vrednosti ustanovljenih Vestfalskim sistemom, ne stvara konkurentski (Sattragno, 2022: 49–81), već, dodali bismo, *komplementarni odnos i solidarni sistem zaštite*. Takođe, savremeni konceptdržavesuverenosti, pasamimtimonetarnog suvereniteta (kao istorijski posmatrano njegovog najstarijeg integralnog dela), imanentan je shvatanju o monetarnoj jednakosti država i obavezi svake države da se uzdrži od intervencija (bilo koje vrste) na teritoriji monetarne jurisdikcije druge suverene države. Naravno, ovakvo tradicionalno poimanje implementacije monetarnog suvereniteta je ranije moglo biti uzdržano samo tokom ratnih sukoba i perioda političkih i društvenih revolucija (kada bi, primera radi, u prvom slučaju, zemlja okupator na okupiranoj teritoriji uvodila svoju valutu, a postojeću istiskivala iz zvaničnog monetarnog prometa), dok se u savremenim okolnostima to dešava prilikom pristupanja monetarnim unijama i u uslovima tehnološke revolucije koja menja uvrežena shvatanja o strukturi monetarnih prerogativa (Dimitrijević, 2020: 127–144). Komplementarnost naspram konfliktu i usamljenim unilaterlnim akcijama je na terenu pravnog reglementiranja složenih ekonomskih pojava tokom perioda kriza uvek dobrodošla, jer je istovremeno odraz pravničke inteligencije i svesti o nadmoći solidarnog naspram individualnog „monetarnog mešetarenja“. Deluje da je koncept zajedničkih interesa čovečanstva

daleko više od ideološkog viđenja načina za rešavanje problema i održavanje uslova za opstanak čovečanstva, i da je zapravo nepresušni izvor inspiracije, prihvatanja izazova koje svakako „novo” vreme donosi sa sobom, i međudržavne i međuljudske interakcije koja se potvrđuje zaključivanjem pravnih sporazuma različite vrste.

Na eventualnom putu prevođenja ovog koncepta u pravni princip, *Kotijer (Cottier)* navodi da je važno praviti distinkciju između pravnih pravila i principa, jer su pravila konkretna i primenjuju se u za to tačno i unapred predviđenom kontekstu, dok su principi opštijeg karaktera i svrha im je da pruže smernice i odrede pravac eventualnog uređenja društveno-ekonomskih odnosa i odgovornog ponašanja adresata pravnih normi (*Ibid*). Ideja o transformisanju koncepta zajedničkih interesa čovečanstva u univerzalno prihvaćen pravni princip (naglašavamo univerzalno, jer bi u slučaju neprihvatanja od makar jedne države na terenu monetarnog prava i prava centralne banke, to vodilo monetarnoj konkurenciji koja neretko ima više troškova, tj. štete nego koristi) se opravdava ozbiljnim (svetski) rasprostranjenim problemima koji ne smeju čekati i zahtevaju hitne reakcije subjekata javnog prava (a tu između ostalog potpada i centralna banka kao vrhovna monetarna institucija), gde se upravo kroz sadržinu principa koncentarišu i planski vode svi normativni potencijali različitih jurisdikcija na jednom mestu i usmeravaju ka rešavanju i kontroli konkretnog monetarnog problema (*Satragno, 2022: 84–87*). Princip zahteva analizu uzroka (pogotovo na domaćem terenu, jer kod monetarne nestabilnosti i finansijskih kriza uzrok je uvek lokalan pre nego se ne prenese na zemlje ekonomske i spoljnotrgovinske partnere i one u bliskom geografskom okruženju), ne bi li se tako predupredile buduće slične situacije. Značajno je što se ovim principom istovremeno podupiru sve mere koje preduzimaju nacionalni državni organi na rešavanju problema i domaće zakonodavstvo, ali se na taj način stvara i brana protiv „štetnog” nacionalistički obojenog (populističkog) otpora koji nema pravno i ekonomsko opravdanje – govorimo o sferi monetarne politike i centralnog bankarstva, što znači da nacionalne interese postavlja *vis-à-vis* kolektivnim potrebama. Takođe, *Satranjo (Satragno)* naglašava da primena koncepta podstiče reformu domaćeg zakonodavstva i usvajanje novih propisa, što na terenu prava Evropske centralne banke (ECB), zbog svoje dinamičnosti i heterogenosti, ima posebni značaj, kao i da takav pristup doprinosi ravnopravnosti svih država i javnopravnih kolektiviteta koji su ga prihvatili, bez obzira na razlike u stepenu privredne razvijenosti, pa samim tim i stepenu političkog i ekonomskog uticaja zemalja, što

je veoma bitno za uspostavljanje pravila fer tržišne i monetarne utakmice (Ibid).

Posebno je značajno ukazati da sam princip, bez obzira na visoku ideološku vrednost, nije „nedodirljiv“, što znači da podleže sudskoj kontroli zakonitosti. Pomenuto procesu primene monetarnih normi u kriznim okolnostima daje kredibilitet, jer prisustvo sudskih i arbitražnih instanci jača demokratski legitimitet, a sistem sankcija koji bi se primenio u slučaju nepoštovanja principa podržava logiku generalne prevencije i ponašanja *bona fides* (Herreira, 2022: 243–247). Zanimljivo je da u svom radikalnom obliku ovaj koncept dosta nalikuje jednoj kontroverznoj ideji savremenog monetarnog prava koja se ogleda u tzv. „demokratizaciji monetarne politike“, kojom se upozorava na pojavu multipolarizovanih monetarnih sistema i insistira na bukvalnoj implementaciji načela „novac je naš (eng. money is our)“, što se može realizovati kroz model uspostavljanja kontrole nad deviznim transakcijama, nacionalizacijom komercijalnih banaka (u kontekstu delegitimizacije autonomnog izdavanja kredita i uspostavljanja strogih kontrola i preuzimanja kontrole nad radom centralne banke u smislu rehabilitacije načela nezavisnosti u radu (jer realno centralne banke nikada nisu bile u potpunosti nezavisne u radu od izvršne vlasti i sve više nalikuju kvazivladinim agencijama), jer se na taj način može obezbediti da izdavanje novca postane izistinski javno dobro (Ibid). U konačnom pozicioniranju pojma monetarne stabilnosti jasno se ukazuje da država više nema monopolsku poziciju na terenu nacionalne monetarne politike (nezavisno od činjenice da li je ili nije članica monetarne unije) i da sa aspekta međunarodnog prava mora priznavati određene monetarne prerogative drugim državama.

Za konačnu realizaciju monetarne stabilnosti u praksi je bitan odnos međunarodnog i nacionalnog pravnog poretka prema njoj, jer u globalizovanim ekonomskim odnosima ravnoteža (tj. količnik) dostignutih rezultata (efekata stabilnosti) međunarodnog monetarnog poretka i stanja nacionalnog monetarnog sistema određuje njen stvarni domašaj u praksi (Sattragno, 2022: 179–180). Ova *dvojaka dimenzija* monetarne stabilnosti se pojavljuje jer je na nacionalnom nivou fizionomija monetarne stabilnosti jednostavna (poklapa sa osnovnim zadatkom i bazičnim ekonomskim ciljem centralne banke koji proističe iz *lex monetae*), dok je na međunarodnom nivou fizionomija monetarne stabilnosti složena i kao takva sinonim za neometano funkcionisanje više elemenata koju uključuju kapitalna kretanja, monetarne rezervei pitanja spoljne likvidnosti. Ipak, ovako jasne distinkcije između



dimenzija manifestacije monetarne stabilnosti na različitim nivoima upravljanja se naglašavaju samo u teoriji, dok u praksi jedna dimenzija uslovljava drugu, gde sve više dolazi do njihove *suštinske konverzije* u procesu ostvarivanja u praksi.

## 5. Zaključna razmatranja

Proces kvalitativne evolucije monetarnog prava je u savremenim ekonomskim i privrednim okolnostima, između ostalog, rezultirao u njegovu transformaciju iz discipline koja pripada domenu uže pravnoekonomske nauke u disciplinu koja sve više vodi računa o socijalnim potrebama i problemima svakodnevnog čoveka. Naglašavanje humanog pristupa u regulisanju monetarnih odnosa u kriznim periodima podrazumeva da se pri oblikovanju svakog programa, mere ili instrumenta centralne banke kao vrhovnog subjekta monetarnog prava mora uključiti i komponenta koja meri uticaj tog programa na životni standard ljudi, odnosno kvalitet života monetarnih korisnika koji može biti uzdrman u periodima kriza. Ako pored monetarnog prava kao samostalne naučne discipline postoje i subjektivna monetarna prava građana na sigurnu i stabilnu domaću valutu, centralna banka im kao nosilac monetarnog suvereniteta mora pomoći u okolnostima kada su ta prava privremeno poljuljana i istovremeno raditi na tome da povрати narušeni kredibilitet monetarnog sistema. Praksa pokazuje da je to moguće postići iskorišćavanjem potencijala mekog monetarnog zakonodavstva, koje se bolje prilagođava poremećajima u privredi i više vodi računa o blagostanju pojedinca. Doprinos subjekata monetarnog prava se, u implementaciji pomenutog pristupa i uspešnosti u pametnom normativnom kreiranju novih monetarnih rešenja, međusobno može manje ili više razlikovati u zavisnosti od dostignutog stepena razvijenosti monetarne svesti.

Proces evolucije monetarnog prava u vanrednim okolnostima, a posebno njegovih ključnih instituta i kategorija, implementacije monetarnog suvereniteta, sadržajnosti principa *lex monetae*, možda, najbolje ilustruje sadašnja struktura monetarnog prava Evropske unije koje se takođe razvilo iz nacionalnog monetarnog prava država članica, a gde uočavamo vrlo intenzivnu dezintegraciju posebnih monetarnopravnih disciplina (Pravo ECB i Pravo EMU) i „primat“ sekundarnog monetarnog zakonodavstva nad primarnim. Ta dezintegracija, posmatrano sa današnje tačke gledišta, u izvesnom smislu deluje prilično iznenađujuće, jer je monetarno pravo EU relativno mlada grana prava, tehnički posmatrano,

kada je reč o zrelosti dispozicija sadržanih u postojećim pravnim normama. Setimo se i da je Evropska centralna banka potvrdu svog institucionalnog statusa dobila relativno kasno, tek sa usvajanjem Lisabonskog sporazuma (2009), što govori u prilog činjenici da se radi o vremenski kratkom periodu za specijalizaciju pravnčkog znanja koje ona kreira. Ipak, nesporna evolucija njene nadležnosti imala je grandiozan i nepredvidiv kvalitativni i kvantitativni put, pri čemu je dolazilo do sve veće nizvodne specijalizacije sadržine monetarnopravnih normi, koje su od opštih, kojima se definišu osnovne aksiološke determinante savremenog monetarnog prava kao pravne discipline kroz ulogu novca u pravnom poretku, prešle na specifično regulisanje konkretnih monetarnih odnosa koji nastaju i razvijaju se sa svim svojim primarnim i sekundarnim pravnim posledicama izvan polja primene i delovanja opštih monetarnih normi.

### Literatura i izvori

Amtenbrink, 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 Main.

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.

**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 to 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 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.*

UDK: 340.134:[502.211:592/599

Rad primljen: 30.08.2022.  
Rad prihvaćen: 04.10.2022.

## **PRAVNI TRETMAN KUĆNIH LJUBIMACA I ŽIVOTINJA KOJE POMAŽU OSOBAMA SA INVALIDITETOM U VANREDNIM SITUACIJAMA\*\***

**Apstrakt:** Tokom katastrofalnih poplava koje su zadesile Republiku Srbiju maja 2014. godine, stradao je veliki broj životinja. Zakon o vanrednim situacijama iz 2009. godine, koji je tada bio u primeni, i pored normiranja solidnog pravnog mehanizma koji je trebalo da zaštiti životinje, pokazalo se da gotovo ne funkcioniše u praksi. Kao najuočljivije probleme u primeni ovog zakonskog teksta majske poplave izbacile su na površinu: odsustvo aktivnosti nadležnih ministarstava u pravcu pripreme i organizacije odgovarajućih kurseva i seminara, kao i publikovanja brošura o postupanju vlasnika ili udruženja za zaštitu životinja za slučaj elementarnih nepogoda; nedovoljno angažovanje subjekata koji su na osnovu zakona bili dužni da zaštite životinje tokom poplava; nepostojanje regionalnih spasilačkih timova, pri Sektoru za vanredne situacije, posebno obučenih za spasavanje životinja u vreme elementarnih nepogoda; nepostojanje stručno- operativnih timova za evakuaciju životinja u okviru štabova za vanredne situacije; nepostojanje specijalizovanih jedinica civilne zaštite za spasavanje životinja; neregulisanje posebne procedure spasavanja životinja sa ugroženih područja u planovima zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama; odbijanje spasilačkih ekipa da u isto vreme spasavaju kućne ljubimce i njihove vlasnike, kao i nepostojanje prihvatilišta u kojima bi zajedno boravili kućni ljubimci i njihovi vlasnici tokom elementarne nepogode. Ništa bolju primenu u vreme majskih poplava nisu imali ni propisi koji se direktno tiču zaštite životinja, poput Zakona o veterinarstvu

---

\* natasa@prafak.ni.ac.rs

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

*i Zakona o dobrobiti životinja Republike Srbije. Primera radi, zbog neobeležavanja ili nepropisnog obeležavanja i registracije vlasničkih pasa i mačaka, veliki broj ovih životinja vlasnici nisu mogli da pronađu u poplavljenim područjima. U međuvremenu, 2018. godine donet je Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama. Predmet naše pažnje jesu, u prvom redu, rešenja ovog zakonskog teksta, sa ciljem da se utvrdi da li je, i u kojoj meri, zakonodavac u Republici Srbiji učinio napor da uoči navedene probleme i pokazao dobru volju da ih pravno uredi.*

**Ključne reči:** *kućni ljubimci, životinje koje pomažu osobama sa invaliditetom, vanredne situacije, Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama Republike Srbije.*

## 1. Uvodne napomene

Čovek je, prilagođavajući sebi i svojim potrebama prirodu, pripitomio i odomaćio određeni broj divljih životinja. Pojedine vrste odomaćenih životinja čovek prvenstveno drži radi druženja – kućni ljubimci,<sup>1</sup> dok druge vrste odomaćenih životinja koristi kao pomoć u poljoprivrednim radovima, prilikom spasavanja ili traganja za nestalim licima, u odbrani ili čuvanju lica i/ili imovine – radne životinje.<sup>2</sup> Posebnu podgrupu u okviru ove grupe životinja čine životinje koje se koriste u terapeutske svrhe ili kao pomoć i podrška osobama sa invaliditetom.<sup>3</sup> Američka Federalna agencija za upravljanje vanrednim situacijama (Federal Emergency Management Agency, FEMA) za životinje koje pomažu licima sa invaliditetom upotrebljava izraz „service animals” (FEMA, 2009: 9). Zato ćemo za te životinje, da bi ih odvojili od službenih životinja, prema Zakonu o dobrobiti životinja Republike Srbije,<sup>4</sup> koristiti izraz „životinje koje pomažu osobama sa invaliditetom”.

---

1 Videti: čl. 5, st. 1, tač. 26 Zakona o dobrobiti životinja. *Službeni glasnik RS*. Br. 41. 2009.

2 Videti: čl. 5, st. 1, tač. 45 Zakona o dobrobiti životinja Republike Srbije.

3 U praksi, za pomoć osobama sa invaliditetom najčešće se koriste psi. O vrstama pasa pomagača, i za koje poslove oni mogu biti obučeni da rade, detaljnije videti kod: Bremhorst, Mongillo, Howell, Marinelli, 2018: 2.

4 Pod izrazom „službena životinja”, čl. 5, st. 1, tač. 48 Zakona o dobrobiti životinja Republike Srbije podrazumeva onu životinju koju u svom radu koriste pojedini državni organi (na primer, policija ili vojska).

U razornim poplavama koje su Republiku Srbiju zadesile maja 2014. godine, pored ljudskih žrtava<sup>5</sup> i ogromne materijalne štete,<sup>6</sup> stradao je i veliki broj životinja. Premda nema podataka o broju utopljenih životinja, zvanična a poražavajuća statistika kaže da su timovi ljudi specijalno obučeni za tu delatnost uklonili i u kafilerije uputili 288.328 kg uginulih životinja i 133.729 kg hrane životinjskog porekla.<sup>7</sup>

U vreme majskih poplava, kada je reč o zaštiti i spasavanju životinja, u primeni su bila odgovarajuća rešenja Zakona o vanrednim situacijama,<sup>8</sup> Zakona o veterinarstvu<sup>9</sup> i Zakona o dobrobiti životinja Republike Srbije.

U međuvremenu, 2018. godine, donet je Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama,<sup>10</sup> kojim je „zamenjen” Zakon o vanrednim situacijama Republike Srbije. Zakon o veterinarstvu posle majskih poplava nije menjan i dopunjavan, a Zakon o dobrobiti životinja Republike Srbije do sada nije uopšte noveliran.

Budući da prirodne katastrofe, ali i druge nesreće, nisu neka retka pojava, i da vremenom dobijaju na intenzitetu i kvantitetu,<sup>11</sup> jer su „posledica zaoštavanja suprotnosti između društva i prirode” (Jazić, 2017: 132), ovaj rad ima za cilj da utvrdi da li se, i ako jeste, u kojoj meri poboljšao pravni mehanizam za zaštitu i spasavanje životinja u vanrednim situacijama od majskih poplava do danas.

---

5 Prema zvaničnim podacima, tokom majskih poplava stradala je pedeset i jedna osoba, a od tog broja utopilo se dvadeset i troje ljudi. Videti: Vlada Republike Srbije, 2014a: 18.

6 Ekonomska šteta prouzrokovana majskim poplavama procenjena je na 1,7 milijardi evra. Videti: Pejčić, 2021: 42.

7 Videti: Vlada Republike Srbije, 2014: 73.

8 Zakon o vanrednim situacijama. *Službeni glasnik RS*. Br. 111. 2009, 92. 2011 i 93. 2012.

9 Zakon o veterinarstvu. *Službeni glasnik RS*. Br. 91. 2005, 30. 2010, 93. 2012 i 17. 2019 – drugi zakon.

10 Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama. *Službeni glasnik RS*. Br. 87. 2018.

11 Tako se u periodu od 1900. do 1940. godine, na svakih deset godina dešavalo po 100 prirodnih katastrofa. U periodu od 1960. do 1970. godine bilo je 650 katastrofalnih elementarnih nepogoda, a u deceniji od 1980. do 1990. godine – 2.000, da bi u periodu od 1990. do 2000. godine taj broj narastao na 2.800. Podaci preuzeti iz: Nacionalne strategije zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama, *Službeni glasnik RS*. Br. 86. 2011, 21.

## **2. Pravni mehanizmi za zaštitu i spasavanje životinja tokom majskih poplava i njihova delotvornost u praksi**

Kako je već rečeno, u vreme katastrofalnih majskih poplava koje su zadesile Republiku Srbiju maja 2014. godine, u primeni je bio Zakon o vanrednim situacijama, koji je samo jedan član direktno posvetio zaštiti i spasavanju životinja tokom elementarnih nepogoda i drugih nesreća.<sup>12</sup>

Naime, pomenuti zakonski tekst nedvosmisleno prioritet u zaštiti i spasavanju životinja dao je blagovremenim pripremama privrednih društava i drugih organizacija koji se bave uzgojem stoke i proizvodnjom namirnica životinjskog porekla. U istoj ravni sa tim jeste i osposobljavanje vlasnika stoke da, putem preventivnih mera, zaštiti životinje. Kada se već elementarna nepogoda dogodi, Zakon o vanrednim situacijama nalaže aktivnu ulogu u zaštiti i spasavanju životinja, u prvom redu: veterinarskih organizacija i službi, potom privrednih društava koji se bave uzgojem stoke, skladištenjem namirnica životinjskog porekla i onima koji posluju u okviru klanične industrije, kao i poljoprivrednim proizvođačima. Prema slovu Zakona o vanrednim situacijama, na štabu za vanredne situacije je da na elementarnim nepogodama zahvaćenom području organizuje evakuaciju i zbrinjavanje stočnog fonda.

Kako je već ranije primećeno (Stojanović, 2014: 213–214), solidan pravni mehanizam, sadržan u ovom zakonskom tekstu, za zaštitu i spasavanje životinja tokom elementarnih nepogoda nije bio primenjen u potrebnoj meri i na zadovoljavajući način, jer da jeste, sasvim sigurno ne bi bilo ovoliko utopljenih životinja. Isto tako, nepreciznost i neodređenost navedenih zakonskih rešenja otvorili su prostor za više pravno- praktičnih dilema, poput: „Kako treba da se realizuju pripreme datih privrednih društava i organizacija za slučaj elementarnih nepogoda? Ko to treba da osposobi vlasnike stoke za preduzimanje preventivnih mera za zaštitu životinja, i koje su to mere kojima se mogu predupređiti štetne posledice elementarnih nepogoda?” (Stojanović, 2014: 205).

Zakon o dobrobiti životinja, takođe, izvestan prostor daje zaštiti i spasavanju životinja tokom elementarnih nepogoda. Naime, ovaj zakonski tekst predviđa dužnost vlasnika prihvatilišta za napuštene životinje da mora da ima plan zbrinjavanja životinja za slučaj zatvaranja

---

12 Videti: čl. 94 Zakona o vanrednim situacijama Republike Srbije.



prihvatišta ili usled elementarnih nepogoda.<sup>13</sup> Radi poređenja, ista vrsta zaduženja propisana je i za vlasnike zoološkog vrta, mini zoološkog vrta, prihvatilišta ili odgajališta za divlje životinje.<sup>14</sup> S obzirom na to da elementarnim nepogodama mogu biti zahvaćene odgajivačnice, pansioni za kućne ljubimce i prodavnice životinja, neshvatljivo je da navedeni subjekti, prema Zakonu o dobrobiti životinja, nemaju dužnost pripreme plana zbrinjavanja životinja tokom elementarnih nepogoda, iako životinje u tim objektima borave kraće ili duže vreme.<sup>15</sup> Nerazumljiva je, takođe, namera srpskog zakonodavca da neizvršavanje te dužnosti sankcioniše odgovarajućim kaznama kada je u pitanju vlasnik zoološkog vrta, mini zoološkog vrta, prihvatilišta ili odgajališta za divlje životinje, a ne sankcioniše za istu stvar vlasnika prihvatilišta za napuštene životinje.<sup>16</sup>

Iako Zakon o dobrobiti životinja Republike Srbije značajan prostor posvećuje dobrobiti kućnih ljubimaca i napuštenih životinja,<sup>17</sup> on u svojim odredbama ne spominje pitanje mogućnosti izrade planova zbrinjavanja kućnih ljubimaca od strane samih vlasnika, koji bi bili u primeni za vreme elementarnih nepogoda,<sup>18</sup> zatim, ne normira nadležnost za organizaciju evakuacije registrovanih kućnih ljubimaca, kao i napuštenih životinja u katastrofama, uključujući i samu proceduru njihovog spasavanja, niti uređuje situaciju kada vlasnik jednog ili više kućnih ljubimaca ne želi da ih ostavi, a mora da bude evakuisan, polazeći od prioriteta u spasilačkim aktivnostima tokom elementarnih nepogoda.<sup>19</sup>

Zakon o veterinarstvu Republike Srbije izvestan prostor daje postupanju sa životinjama tokom elementarnih nepogoda. U prvom redu, ima se u vidu odredba u ovom zakonskom tekstu koja omogućava nadležnom ministarstvu da subjektima u veterinarskoj delatnosti naredi preduzimanje vanrednih veterinarsko-sanitarnih mera, sa ciljem sprečavanja širenja određene

---

13 Videti: čl. 65, st. 1, tač. 5 Zakona o dobrobiti životinja Republike Srbije.

14 Videti: čl. 71, st. 1, tač. 9 Zakona o dobrobiti životinja Republike Srbije.

15 Videti: čl. 59 i čl. 61 Zakona o dobrobiti životinja Republike Srbije.

16 Videti: čl. 82, st. 1, tač. 80, čl. 84, st. 1 i čl. 85, st. 1 Zakona o dobrobiti životinja Republike Srbije.

17 Videti: čl. 53–70 Zakona o dobrobiti životinja Republike Srbije.

18 U stručnoj literaturi se poodavno zagovara ova ideja. Videti: Scott Nolen, 2005.

19 Videti: čl. 5, st. 2 Zakona o vanrednim situacijama i čl. 3 Zakona o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama Republike Srbije.

zarazne bolesti na teritoriji Republike Srbije.<sup>20</sup> Takođe, i Vlada Republike Srbije ima pravo, po slovu zakona, a na predlog nadležnog ministarstva, da naredi: mobilizaciju veterinarara i građana koji bi realizovali propisane mere zdravstvene zaštite; mobilizaciju opreme, lekova i prevoznih sredstava, uključujući i privremeno korišćenje određenog zemljišta i zgrada sa istim ciljem; upotrebu zemljišta i zgrada u svrhu neškodljivog uklanjanja leševa uginulih životinja, i proizvoda životinjskog porekla, hrane za životinje i drugog zaraženog materijala, kao i da odredi posebne zadatke za sve koji obavljaju veterinarsku delatnost ili druge subjekte, sa ciljem sprovođenja predviđenih mera zaštite životinja.<sup>21</sup>

Ovako uspostavljeni pravni mehanizmi za zaštitu i spasavanje životinja tokom elementarnih nepogoda, koji imaju izvorište u tri zakonska teksta, pokazalo se da u vreme majskih poplava ne funkcionišu baš najbolje i da ima mnogo pokotina u njima. Među uočenim problemima prilikom spasavanja životinja iz poplavljenih područja tokom majskih poplava, posebno se izdvajaju: subjekti koji su prema Zakonu o vanrednim situacijama trebalo da imaju ključnu ulogu u zaštiti i spasavanju životinja, bili su u senci i skoro nevidljivi. Zatim, bio je očigledan i selektivan pristup spasilačkih ekipa prilikom spasavanja vlasnika kućnih ljubimaca – neki su dozvoljavali da se ove životinje evakušu sa svojim vlasnicima, a neki ne, zbog čega je zabeleženo više slučajeva da su vlasnici kućnih ljubimaca odbijali da se evakušu bez njih (Stanojković, 2014). Takođe, vlasnicima kućnih ljubimaca bilo je zabranjeno da zajedno borave u prihvatnim centrima. I na kraju, ali ne manje bitno, na ulicama poplavljenih naseljenih mesta bio je primetan značajan broj neobebeženih pasa i mačaka, a kod onih koji su bili obeleženi, podaci su bili teško čitljivi ili nepotpuni u velikom broju slučajeva (opširnije: Stojanović, 2014: 208–211).

### **3. Šta je promenio Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama u pogledu zaštite i spasavanja životinja u vreme vanrednih situacija?**

Stupanjem na snagu Zakona o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama, prestao je da važi Zakon o vanrednim situacijama Republike Srbije, te samim tim i propis sadržan u čl. 94, koji se neposredno ticao zaštite i spasavanja životinja u vanrednim situacijama.

<sup>20</sup> Videti: čl. 65 Zakona o veterinarstvu Republike Srbije.

<sup>21</sup> Videti: čl. 67 Zakona o veterinarstvu Republike Srbije.

Novi zakonski tekst odredbe o zaštiti i spasavanju životinja tokom elementarnih nepogoda i drugih katastrofa nema, pa samim tim i ne reguliše probleme uočene u vreme majskih poplava. Štaviše, srpski normotvorac sam izraz „životinje” vrlo oskudno koristi (spominje se kod mera civilne zaštite – evakuacije i asanacije terena), pa se stiče utisak da on zaštitu i spasavanje životinja tokom vanrednih situacija nije ni imao u vidu. Gotovo u stopu, po istom ključu, Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama prate i podzakonski propisi doneti radi sprovođenja u život ovog zakonskog teksta.<sup>22</sup> Jedino Uredba o sastavu, načinu i organizaciji rada štabova za vanredne situacije, u delu koji se tiče operativne faze rada ovih tela, spominje zaštitu i spasavanje životinja tokom katastrofa.<sup>23</sup> Nevolja je što ni Zakon o dobrobiti životinja, a ni Zakon o veterinarstvu nisu u međuvremenu menjani i dopunjavani, tako da je pitanje pravnog tretmana životinja u vanrednim situacijama ostalo neregulisano.

Dakle, bolne i mnogobrojne slike velikog broja utopljenih kućnih ljubimaca i drugih životinja tokom majskih poplava nisu uticale na poboljšanje pravnog mehanizma njihove zaštite i spasavanja tokom elementarnih nepogoda i drugih katastrofa, već naprotiv, takav utisak barem mi imamo, na njegovo pogoršanje. Očigledno je da lekcije iz majskih poplava nisu naučene kako treba i da nas, za slučaj novih elementarnih nepogoda i drugih katastrofa, čeka ista ili možda gora situacija kada je o spasavanju životinja iz ugroženih područja reč.

Iako zvanični podaci o broju kućnih ljubimaca ne odgovaraju realnom stanju,<sup>24</sup> a podataka o broju životinja koje pomažu osobama sa invaliditetom gotovo i da nema, u stručnoj literaturi „barata se brojkom” da u Republici Srbiji svaka druga porodica brine o kućnim ljubimcima (Radović, 2021). To potvrđuje činjenicu da ove životinje nisu kod nas marginalna pojava na koju ne bi trebalo obraćati pažnju, posebno u vanrednim situacijama.

22 U tom pravcu videti: Uredbu o sadržaju i načinu izrade plana smanjenja rizika od katastrofa. *Službeni glasnik RS*. Br. 21. 2020; Uredbu o sastavu, načinu i organizaciji rada štabova za vanredne situacije. *Službeni glasnik RS*. Br. 27. 2020; Uredbu o sadržaju, načinu izrade i obavezama subjekata u vezi sa izradom procene rizika od katastrofa i planova zaštite i spasavanja. *Službeni glasnik RS*. Br. 102. 2020.

23 Videti: čl. 10, st. 1 Uredbe o sastavu, načinu i organizaciji rada štabova za vanredne situacije Republike Srbije.

24 Prema dostupnim podacima, na teritoriji Republike Srbije čipovano je 1,5 miliona pasa i 30.000 mačaka. U kojoj meri ti podaci prikazuju pravo stanje stvari na terenu, diskutabilno je, budući da, barem na osnovu anketiranja proizvođača hrane za životinje, mačaka ima najmanje deset puta više. Više o tome videti kod: Radović, 2021.

Uzimajući za polaznu osnovu načelo prioriteta, normirano čl. 3 Zakona o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama, koje, pored ostalog, podrazumeva da „zaštita i spasavanje ljudskih života ima prioritet u odnosu na sve druge zaštitne i spasilačke aktivnosti”, nameće se zaključak da interesi pojedinaca koji brinu o kućnim ljubimcima ili imaju životinje koje im pomažu zbog invaliditeta nisu uvaženi, a još manje iskustva drugih država u sličnim situacijama. Ako pođemo od toga da je anketa sprovedena na teritoriji SAD posle razornog uragana Katrina pokazala da je 44% ljudi koji su odlučili da se ne evakušu takvu odluku donelo zbog svog (ili svojih) kućnih ljubimaca (Animal Legal Defense Fund), više je nego jasno da zaštita i spasavanje životinja u vanrednim situacijama nije samo pitanje dobrobiti životinja, već i pitanje od nacionalne bezbednosti (Abrams, 2006). Otuda, potpuno je neprihvatljivo da, recimo, u planovima smanjenja rizika od katastrofa, i u planovima zaštite i spasavanja, normiranim Zakonom o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanja vanrednim situacijama,<sup>25</sup> nema ni pomena o životinjama. Takođe, neprihvatljivo je i da ovaj zakonski tekst ne spominje planove za evakuaciju životinja, kao i da ne ukaže na potrebu postojanja zavaničnog priručnika o postupanju sa životinjama tokom vanrednih situacija.<sup>26</sup>

#### **4. Američki propisi o zaštiti i spasavanju kućnih ljubimaca i životinja koje pomažu osobama sa invaliditetom u vanrednim situacijama kao putokaz srpskom zakonodavcu u normiranju ove problematike**

Srpskom zakonodavcu u normiranju zaštite i spasavanja kućnih ljubimaca i životinja koje pomažu osobama sa invaliditetom tokom elementarnih nepogoda ili drugih katastrofa, za uzor je mogao poslužiti američki Zakon o standardima evakuacije i transporta kućnih ljubimaca iz 2006. godine.<sup>27</sup>

---

25 Videti: čl. 16 i čl. 17 Zakona o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama Republike Srbije.

26 Na portalu o ljubimcima: njuska.com svi koji brinu o kućnim ljubimcima ili životinjama koje pomažu osobama sa invaliditetom mogu da se upoznaju sa smernicama o evakuaciji životinja.

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

Naime, SAD, poučene katastrofalnim posledicama uragana Katrina<sup>28</sup> koji je u avgustu 2005. godine maltene razorio obalu Meksičkog zaliva i prouzrokovao uginuće ili gubitak staništa više od 600.000 životinja (Shays, 2005: 1), krenule su drugim putem, u pravcu „preoblikovanja politike savezne vlade u vezi sa evakuacijom i zbrinjavanjem kućnih ljubimaca tokom velikih katastrofa i drugih vanrednih situacija” (Mike, Mike, Lee, 2010: 134).

Kako bi se u budućnosti sprečilo da se vlasnici kućnih ljubimaca nepotrebno primoravaju da biraju između sopstvene bezbednosti i bezbednosti svojih kućnih ljubimaca, kao u slučaju uragana Katrina (Shays, 2005: 1), prvo je Bela kuća u svom Izveštaju „Federalni odgovor na uragan Katrina: naučene lekcije”,<sup>29</sup> u odgovarajućem delu, pod nazivom „Preporuke” („Recommendations”), preporučio Ministarstvu za unutrašnju bezbednost SAD (Department of Homeland Security, DHS) da od država i jedinica lokalne samouprave zahteva razvijanje i primenu planova za hitnu evakuaciju, koji uključuju i evakuaciju kućnih ljubimaca, kao uslova sine qua non za dobijanje federalnih novčanih sredstava.<sup>30</sup> Potom je američki Kongres usvojio Zakon o standardima evakuacije i transporta kućnih ljubimaca,<sup>31</sup> koji, pravno-tehnički gledano, predstavlja, u odgovarajućem delu, izmenu i dopunu Staford zakona o pomoći u slučaju katastrofa i hitnoj pomoći.<sup>32</sup>

33

Tim zakonskim tekstom omogućeno je da rukovodilac FEME ima pravo da od država članica SAD ili jedinica lokalne samouprave zahteva da standardi za državne i lokalne operativne planove za vanredne situacije uzimaju u obzir potrebe pojedinaca sa kućnim ljubimcima ili

---

28 O prirodnim katastrofama i problemima sa kojima se američko društvo susretalo prilikom spasavanja kućnih ljubimaca i životinja koje pomažu osobama sa invaliditetom pre uragana Katrina, videti detaljno kod: Mike, Mike, Lee, 2010: 137–139.

29 The White House, 2005.

30 Videti: Preporuku br. 42 Federalnog odgovora na uragan Katrina: naučene lekcije.

31 Kako se iz naziva Zakona može videti, on se odnosi samo na kućne ljubimce i životinje koje pomažu osobama sa invaliditetom. Njegova primena, dakle, nije bila moguća u slučaju uragana Florens, 2018. godine, koji je pogodio državu Karolinu, kada su, pored ostalog, 9 miliona svinja bile žrtve ove prirodne katastrofe (Animal Legal Defense Fund).

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

33 Ovaj zakonski tekst je, zapravo, izmenjena i dopunjena verzija Zakona o pomoći za slučaj elementarne nepogode iz 1974. godine (The Disaster Relief Act of 1974).

životinjama koje im pomažu zbog invaliditeta, pre, za vreme ili posle velike katastrofe ili vanredne situacije.<sup>34</sup> Takođe, Zakon o kućnim ljubimcima ovlašćuje direktora FEME da proučava i razvija planove koji uzimaju u obzir potrebe pojedinaca – vlasnika kućnih ljubimaca ili osoba sa invaliditetom kojima životinje pomažu, pre, tokom ili posle velike katastrofe ili vanredne situacije.<sup>35</sup> Isto tako, rukovodilac FEME ovlašćen je da, na osnovu odobrenih programa ili projekata, državama ili jedinicama lokalne samouprave obezbeđuje finansijsku podršku, sa ciljem bolje pripremljenosti za vanredne situacije, uključujući tu i izgradnju, iznajmljivanje ili renoviranje objekata, ili nabavku potrebnog materijala za skloništa u kojima će se smeštati pojedinci sa svojim kućnim ljubimcima ili životinjama koje im pomažu zbog invaliditeta.<sup>36</sup>

Američki Zakon o kućnim ljubimcima, osim navedenog, ovlašćuje savezne agencije da u vreme velikih katastrofa obezbede spasavanje, negu i smeštaj, kao i zadovoljenje osnovnih potreba, kako vlasnika kućnih ljubimaca ili korisnika životinja koje im pomažu zbog invaliditeta, tako i samih životinja na javnim ili privatnim zemljištima ili vodama.<sup>37 38</sup>

Treba imati u vidu da američkom Zakonu o standardima evakuacije i transporta kućnih ljubimaca „pomažu” u primeni Zakon o reformi upravljanja u vanrednim situacijama nakon Katrine iz 2006. godine<sup>39</sup> i Nacionalni okvir odgovora iz 2008. godine.<sup>40</sup>

Zakon o reformi upravljanja u vanrednim situacijama nakon Katrine propisuje da je svaka savezna agencija sa odgovornostima prema Nacionalnom planu odgovora<sup>41</sup> dužna da razvija operativne planove podrške ovom političkom dokumentu, koji pak moraju obuhvatiti i segment postupanja sa kućnim ljubimcima tokom masovnih evakuacija.<sup>42</sup> Kao i Zakon o kućnim ljubimcima, i ovaj zakonski tekst sadrži odredbu kojom se federalne agencije ovlašćuju da obezbede spasavanje, smeštaj,

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

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

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

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

38 O prednostima i nedostacima rešenja sadržanih u Zakonu o kućnim ljubimcima, detaljno videti kod: Mike, Mike, Lee, 2010: 151–159.

39 Post-Katrina Emergency Management Reform Act (PKEMRA). *Public Law 109–295*. Preuzeto 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).

neгу и задовољење основних потреба, како власника кућних љубимца 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 љубимца или особа са инвалидитетом којима животиње помажу, као и самих животиња.<sup>44</sup>

Nacionalni okvir odgovora, kao politički dokument, obuhvata vodeće principe za pripremu i obezbeđenje koordinisanog postupanja svih subjekata za odgovor na velike katastrofe ili vanredne situacije u SAD.

Kako bi se obezbedio jedinstven tretman žrtava prirodnih katastrofa ili drugih nesreća u finansijskoj podršci, FEMA je razvila politiku pomoći u finansiranju pod nazivom „Prihvatljivi troškovi u vezi sa evakuacijom i smeštajem kućnih ljubimaca”.<sup>45</sup> Ovak dokument sadrži smernice o troškovima koji se mogu ili ne mogu nadoknaditi državama povodom proglašених vanrednih situacija (American Veterinary Medical Association).

## **5. Kako je Zakon o smanjenju rizika i upravljanju vanrednim situacijama mogao regulisati zaštitu i spasavanje kućnih ljubimaca i životinja koje помажу osobama sa invaliditetom u vanrednim situacijama?**

Važeći Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama Republike Srbije, osim odredbe da su građani dužni „da se osposobljavaju za zaštitu i spasavanje, i da preduzimaju mere za ličnu i uzajamnu zaštitu”,<sup>46</sup> koja bi se podjednako odnosila i na vlasnike kućnih ljubimaca ili osobe sa invaliditetom којима животиње помажу, ne spominje druge subjekte koji bi bili direktno odgovorni za zaštitu i spasavanje животиња tokom vanrednih situacija. Činjenica je da ovaj zakonski tekst, kao i ranije važeći Zakon o vanrednim situacijama, omogućava formiranje, pri štabovima za vanredne situacije, stručno-

---

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

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

45 FEMA, 2007.

46 Videti: čl. 36, st. 5 Zakona o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama Republike Srbije.

operativnih timova<sup>47</sup> koji bi mogli biti osnovani i za evakuaciju životinja. Činjenica je i to da bi Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije moglo, u sklopu formiranja specijalizovanih jedinica civilne zaštite, osnovati i specijalizovane jedinice civilne zaštite za spasavanje životinja.<sup>48</sup> Ono što je izvesno, i vrlo realno, jeste uključivanje Animal Rescue Serbia<sup>49</sup> u spasavanje životinja tokom vanrednih situacija, subjekta koji i u normalnim okolnostima obavlja iste poslove sa velikim uspehom. Ukoliko se njegovi članovi angažuju u akcijama zaštite i spasavanja životinja, ovom udruženju bi, poput Crvenog krsta Srbije, Gorske službe spasavanja i Vatrogasnog saveza Srbije, trebalo dodeliti isti status – status pripadnika civilne zaštite.<sup>50</sup>

Pitanja načina evakuacije kućnih ljubimaca i životinja koje pomažu osobama sa invaliditetom sa ugroženih područja i njihovog smeštaja, takođe, nisu uređena Zakonom o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama, Zakonom o veterinarstvu i Zakonom o dobrobiti životinja Republike Srbije. Srpski zakonodavac, bez mnogo pravnog lutanja, može u normiranju ovih pitanja uzeti za uzor američki Zakon o standardima evakuacije i transporta kućnih ljubimaca, koji, kako je već rečeno, predviđa istovremenu evakuaciju pojedinaca sa svojim

---

47 Videti: čl. 33, st. 3 Zakona o vanrednim situacijama i čl. 43, st. 1, tač. 13 Zakona o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama Republike Srbije.

48 Na osnovu čl. 102, st. 2 Zakona o vanrednim situacijama i čl. 25, st. 2, tač. 10 Zakona o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama Republike Srbije.

49 Animal Rescue Serbia – ARS (Služba za spasavanje životinja) jeste specijalizovana i neprofitna organizacija za zaštitu životinja u Srbiji koja je formalno osnovana u Beogradu 2015. godine, a praktično počela sa radom početkom 2016. godine. U odnosu na druge organizacije i udruženja u Srbiji kojima je u fokusu pažnje briga o napuštenim, izgubljenim ili povređenim životinjama, ARS ima uže polje delovanja i bavi se isključivo spasavanjem životinja koje se nalaze u situacijama opasnim po život. Glavni povod za osnivanje ove organizacije bile su razorne poplave u Srbiji 2014. godine, kada je stradao veliki broj životinja. Tim ljudi koji su prošli stručnu obuku, i time stekli potrebna znanja i veštine, uz odgovarajuću, savremenu opremu, u dovoljnoj meri je osposobljen da spasava životinje iz nabujalih voda, zaleđenih jezera, iz šahtova, cevovoda, sa krovova kuća ili visokog drveća. Za sada, aktivisti ARS-a deluju na području Beograda, Niša, Novog Sada i Vršca. Osim spasavanja životinja iz po život kritičnih situacija, ova organizacija ima za cilj i edukaciju mladih ljudi, posebno školske dece, o svetu životinja i potrebi da ih bolje razumeju i brinu o njima.

50 Videti: čl. 33 Zakona o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama Republike Srbije.



kućnim ljubimcima ili životinjama koje im pomažu zbog invaliditeta, i smeštaj u prihvatnim centrima prilagođenim, kako potrebama vlasnika životinja, tako i potrebama samih životinja. Kao i u američkom pravu, i u domaćem pravu treba insistirati na tome da lica koja koriste životinje zbog invaliditeta nikako ne mogu biti u prihvatnim centrima izolovane od drugih ljudi, niti tretirane nepovoljnije u odnosu na druga lica. Samo izuzetno, ako životinja koja pomaže osobama sa invaliditetom predstavlja direktnu pretnju drugim ljudima u prihvatnom centru ili se njeno ponašanje ne može kontrolisati, onda takva životinja mora da bude izmeštena iz prihvatnog centra (FEMA, 2009: 10). Ovakvih prihvatnih centara, koliko je nama poznato, u Republici Srbiji nema. Doduše, naša država je u oskudici i sa prihvatilištima za napuštene životinje, pa ne čudi što ni posle katastrofalnih majskih poplava nije učinjen napor da se ovako kombinovani prihvatni centri izgrade u zonama neposrednog rizika.<sup>51</sup> Kao moguće rešenje ovog problema, mi vidimo i smeštaj vlasnika kućnih ljubimaca ili osoba kojima zbog invaliditeta životinje pomažu u prihvatne centre koji već postoje, uz istovremeno adaptiranje površina javne namene u njihovoj blizini potrebama kućnih ljubimaca ili životinja koje pomažu osobama sa invaliditetom, a o kojima bi sami vlasnici, ili njima bliska lica, brinuli.

## **6. Zaključna razmatranja**

Katastrofalne poplave koje su u maju 2014. godine zadesile Republiku Srbiju prouzrokovale su utopljenje velikog broja životinja. Zakon o vanrednim situacijama koji je tada bio u primeni, i pored solidnog pravnog mehanizma, nije uspeo da spreči devastaciju životinjskog sveta.

Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama, u pogledu normiranja zaštite i spasavanja životinja u vanrednim situacijama, čini korak nazad, jer ovu problematiku uopšte i ne razmatra. Nažalost, u takvim rešenjima oskudevaju i Zakon o veterinarstvu i Zakon o dobrobiti životinja Republike Srbije.

Više je nego jasno da srpski zakonodavac iz razornih majskih poplava nije naučio lekcije koje bi u budućim vanrednim situacijama mogle spasiti živote ne samo kućnih ljubimaca i životinja koje pomažu osobama sa invaliditetom, već i njihovih vlasnika, s obzirom na naročitu vezu koja postoji među njima. Da je bilo dobre volje, srpski normotvorac je pitanje zaštite i spasavanja kućnih ljubimaca i životinja koje pomažu

---

51 Videti: čl. 23 Zakona o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama Republike Srbije.

osobama sa invaliditetom mogao urediti Zakonom o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama, što je bilo pravno logično, ili u formi posebnog zakona, ili menjajući i dopunjavajući Zakon o dobrobiti životinja i Zakon o veterinarstvu. Ovo utoliko pre što je Republika Srbija potpisala i ratifikovala Konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom,<sup>52</sup> kojom se obavezala da će preduzeti sve potrebne mere u cilju zaštite i sigurnosti osoba sa invaliditetom, pored ostalog i tokom elementarnih nepogoda, a poznato je da određeni broj tih lica, kao pomoć u svakodnevnim aktivnostima, koristi životinje, najčešće pse.<sup>53</sup>

Ono što se neophodno zakonom mora urediti, a tiče se podjednako kako kućnih ljubimaca i životinja koje pomažu osobama sa invaliditetom, tako i njihovih vlasnika, jeste: uključivanje zaštite i spasavanja životinja tokom katastrofa u sve planove zaštite i spasavanja, i pripremanje posebnih planova za istovremenu evakuaciju kućnih ljubimaca ili životinja koje pomažu osobama sa invaliditetom i njihovih vlasnika. Kvalitetniji pristup rešavanju problema zaštite i spasavanja životinja u vanrednim situacijama podrazumeva i: publikovanje priručnika od strane nadležnih ministarstava o zaštiti i spasavanju životinja u vanrednim situacijama za vlasnike životinja i sve druge subjekte koji o životinjama brinu; priznanje Društvu za spavanje životinja Animal Rescue Serbia statusa pripadnika civilne zaštite i osnivanje prihvatnih centara za kućne ljubimce ili životinje koje pomažu osobama sa invaliditetom i njihove vlasnike u zonama neposrednog rizika, ili uz postojeće prihvatne centre, adaptiranje površina za javne namene, smeštaju kućnih ljubimaca ili životinja koje pomažu osobama sa invaliditetom, a o kojima bi sami vlasnici, ili njima bliska lica brinuli.

## Literatura i izvori

Abrams, J. (2006). *House Bill Requires Disaster Plans for Pets*. Preuzeto 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*. Preuzeto 26. 5. 2022. <https://aldf.org/article/the-pets-act-companion-animals-affected-by-natural-disasters>.

---

<sup>52</sup> Zakon o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, *Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*. Br. 42/2009.

<sup>53</sup> Videti: čl. 1 Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom.

American Veterinary Medical Association (AVMA). *PETS Act (FAQ)*. Preuzeto 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.

Vlada Republike Srbije. (2014). *Izveštaj o elementarnoj nepogodi – poplavi koja je zadesila Republiku Srbiju i merama koje su preduzete radi spasavanja stanovništva i odbrane ugroženih mesta od poplave*. Preuzeto 12. 5. 2022. <https://otvoreniparlament.rs/akt>.

Vlada Republike Srbije. (2014a). *Poplave u Srbiji*. Preuzeto 14. 6. 2022. <http://www.obnova.gov.rs>.

Jazić, A. (2017). Uticaj vanrednih situacija na pojedinca i njegovo okruženje. *BEZBEDNOST*. Br. 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. Preuzeto 14. 5. 2022. [https://digitalcommons.law.umaryland.edu/home\\_sec\\_fac\\_pubs/17/](https://digitalcommons.law.umaryland.edu/home_sec_fac_pubs/17/).

Pejčić, Z. (2021). *Katastrofalni događaji na teritoriji Republike Srbije*. Preuzeto 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*. Preuzeto 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*. Br. 779. Preuzeto 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*. Preuzeto 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*. Preuzeto 30. 6. 2022. [https:// georgewbush-whitehouse.archives.gov/reports/katrina-lessons-learned/](https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/reports/katrina-lessons-learned/)

Scott Nolen, R. (2005). Katrina's other victims. *Journal of the American Veterinary Medical Association*. Preuzeto 30. 6. 2022. [https:// www.avma.org/javma-news/2005-10-15/katrinas-other-victims-oktober-15-2005](https://www.avma.org/javma-news/2005-10-15/katrinas-other-victims-oktober-15-2005).

FEMA (2007). *Eligible Costs Related to Pet Evacuations and Sheltering*. Preuzeto 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*. Preuzeto 12. 7. 2022. [https:// fema.gov.pdf](https://fema.gov.pdf).

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

Homeland Security. (2008). *National Response Framework (NRF)*. Preuzeto 30. 6. 2022. [https:// www.fema.gov](https://www.fema.gov).

#### Pravni izvori

Zakon o vanrednim situacijama. *Službeni glasnik RS*. Br. 111. 2009, 92.2011 i 93. 2012.

Zakon o veterinarstvu. *Službeni glasnik RS*. Br. 91. 2005, 30. 2010, 93. 2012 i 17. 2019 – drugi zakon.

Zakon o dobrobiti životinja. *Službeni glasnik RS*. Br. 41. 2009.

Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednimsituacijama. *Službeni glasnik RS*. Br. 87. 2018.

Nacionalna strategija zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama, *Službeni glasnik RS*. Br. 86. 2011.

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

Post-Katrina Emergency Management Reform Act (PKEMRA). *Public Law 109–295*. Preuzeto 2. 7. 2022. [https:// www.congress.gov/bill/109th-congress/senate-bill/3721](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*. Preuzeto 12. 6. 2022. <http://www.fema.gov/disaster/stafford-act>.

Uredba o sadržaju i načinu izrade plana smanjenja rizika od katastrofa.  
*Službeni glasnik RS*. Br. 21. 2020.

Uredba o sadržaju, načinu izrade i obavezama subjekata u vezi sa izradom procene rizika od katastrofa i planova zaštite i spasavanja. *Službeni glasnik RS*. Br. 102. 2020.

Uredba o sastavu, načinu i organizaciji rada štabova za vanredne situacije.  
*Službeni glasnik RS*. Br. 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 afore-said 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.*

**Dr Aleksandar Mojašević,\***  
Redovni profesor,  
Pravni fakultet, Univeritet u Nišu  
**Stefan Stefanović,\***  
Doktorand,  
Pravni fakultet, Univerzitet u Nišu

pregledni naučni rad  
10.5937/zrpfm1-40002

UDK: 342.76/.77(497.11)

Rad primljen: 06.09.2022.  
Rad prihvaćen: 17.10.2022.

## **POLITIKA VAKCINACIJE PROTIV KOVIDA 19 U REPUBLICI SRBIJI: PRAVNO-ORGANIZACIONI ASPEKT\*\***

**Apstrakt:** Predmet analize u ovom radu jesu aktuelna politika vakcinacije protiv kovida 19 u Republici Srbiji, relevantni pravni akti u vezi sa pandemijom i vakcinacijom, kao i organizaciona struktura i nadležnost organa za koncipiranje i sprovođenje ove politike. Osnovni cilj rada je kritički preispitati pravni okvir i organizaciju nadležnih organa u vezi sa pandemijom i vakcinacijom. Teza od koje polazimo i koju želimo da ispitamo jeste da nedostaci politike vakcinacije u Republici Srbiji, između ostalog, leže u lošoj organizacionoj strukturi organa nadležnih za koncipiranje i sprovođenje date politike i u nedoslednom poštovanju važećih propisa. Osim toga, sagledane su i politike vakcinacije u drugim odabranim zemljama, Hrvatskoj i Nemačkoj, radi sticanja dodatnog uvida u prednosti i nedostatke politike vakcinacije u Srbiji. Na osnovu analize relevantnog pravnog okvira, postojećih istraživanja i komparativnih nalaza, opšta preporuka kreatorima politike vakcinacije u Srbiji jeste da je nužno striktnije i doslednije sprovođenje važećih propisa u oblasti zaštite zdravlja i oslanjanje na naučno zasnovane činjenice.

**Ključne reči:** politika vakcinacije u Srbiji, covid 19, organizacija, pravni akti, Hrvatska, Nemačka.

---

\* mojasevic@prafak.ni.ac.rs

\* sstefanovic1991@gmail.com

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

\*\* Rad je pod istim nazivom predstavljen na Međunarodnom naučnom skupu „Delovanje institucija sistema u vanrednim situacijama – iskustva i izazovi“, održanom na Pravnom fakultetu Univerziteta u Nišu, 20. aprila 2022.

## 1. Uvod

Događaj sa početka druge decenije 21. veka stavio je čovečanstvo pred najveći bezbednosni izazov još od Drugog svetskog rata. Kada su iz Narodne Republike Kine početkom februara 2020. godine počele da pristižu vesti o širenju do tada nepoznatog virusa, malo je bilo onih koji su verovali da će u godinama koje dolaze ceo svet biti talac „nevidljivog neprijatelja”. Izbijanje pandemije zarazne bolesti COVID-19 (srp. kovid 19)<sup>1</sup>, prouzrokovane virusom SARS-CoV-2, iz temelja je promenilo živote svih ljudi. Kao neposredni odgovor na kriznu situaciju, države širom sveta uvodile su mere prevencije od širenja zarazne bolesti, poput nametanja obaveze nošenja zaštitnih maski u zatvorenom prostoru, redukovanja fizičkih kontakata, i rada, odnosno studiranja na daljinu. Mentalno zdravlje ljudi, kao medijski nedovoljno zastupljen aspekt opšteg zdravlja na početku krize, nakon uvođenja mera zatvaranja i ograničavanja kretanja ljudi (engl. *lockdown*), sve više je bivalo u fokusu javnosti.

Prognoze o tempu razvoja vakcine, kao rešenju novonastale krize, nisu bile optimistične. Inicijalne procene kretale su se od godinu i po do dve godine. Međutim, naporan rad naučnika i lekara širom sveta već krajem 2020. godine rezultovao je vakcinom protiv zarazne bolesti COVID-19. U Srbiju su prvi kontingenti vakcina pristigli decembra 2020. godine. Vredna pohvale je politika zdravstvenih vlasti Srbije koje su od samog početka vodile politiku obezbeđivanja diverzifikovanog portfelja vakcina različitih proizvođača, te je građanima data mogućnost izbora između vakcina četiri proizvođača: Pfizer-BioNTech (američko-nemačka vakcina), Sputnik V (ruska vakcina), Sinopharm (kineska vakcina) i AstraZeneca (britanska vakcina). Početna euforija građana, izazvana relativno brzim razvojem vakcine, a oličena u velikom odzivu na vakcinaciju, ukazivala je na moguće pravce daljeg razvoja pandemije u Srbiji, odnosno na njeno postepeno stavljanje pod kontrolu. No, kako je broj vakcinisanih s vremenom počeo da stagnira, nužno se nametnulo pitanje razloga sve većeg nepoverenja građana u vakcinu. Jedan od razloga podozrivog odnosa građana prema vakcinaciji jeste manjak poverenja u institucije sistema, odnosno zdravstvene vlasti. Rezultati istraživanja sprovedenog u Velikoj Britaniji pokazali su da je nepoverenje građana u zdravstvene vlasti direktno povezano sa izgledima da prime vakcinu protiv zarazne bolesti COVID-19 (Jennings, Stoker, Bunting, Valgarðsson, Gaskell, Devine, McKay, Mills, 2021: 5).

1 COVID-19 ili kovid 19 je skraćenica za koronavirusnu bolest 2019. U nastavku koristimo obe skraćenice.



Korene nepoverenja građana Srbije u zdravstvene vlasti treba tražiti, između ostalog, u lošoj organizacionoj strukturi organa nadležnih za kreiranje i sprovođenje politike vakcinacije, tačnije rečeno, u odstupanju od pravnih propisa jasno definisane organizacione strukture. Ovaj rad upravo ima za cilj da u svetlu opšte konfuzije građana stvorene svakodnevnim medijskim plasiranjem oprečnih informacija o procesu vakcinacije, demistifikuje pozadinu donošenja odluka o merama prevencije, uključujući i vakcinaciju, i na pravno utemeljen način, analizom pozitivnih pravnih propisa, obradi strukturu i ingerencije organa nadležnih za odlučivanje u vreme pandemije zarazne bolesti COVID-19.

## **2. Pregled pravnih propisa relevantnih za pandemiju zarazne bolesti kovid 19**

Izbijanje pandemije zarazne bolesti kovid 19 stavilo je pred velike izazove u prvom redu lekare i medicinsko osoblje u zdravstvenim ustanovama. Međutim, svaku krizu valja sagledati i iz pravnog ugla, te pitanje pravnog-organizacionog aspekta upravljanja procesom vakcinacije u Srbiji ukazuje na neophodnost temeljne analize postojeće pravne regulative. Najveća kriza javnog zdravlja na teritoriji Republike Srbije još od epidemije velikih boginja (lat. *Variola vera*) iz 1972. godine<sup>2</sup> stavila je nadležne držane organe, u prvom redu zdravstvene vlasti, pred izazov pružanja odgovora na bezbednosnu pretnju.

U analizi pravno-organizacionog aspekta upravljanja pandemijom zarazne bolesti kovid 19, i procesa vakcinacije, treba krenuti od pravnog akta najjače pravne snage. Naime, Ustav Republike Srbije (u daljem tekstu: Ustav) u čl. 200, st. 1 je propisao „*da kada javna opasnost ugrožava opstatnak države ili građana, Narodna skupština proglašava vanredno stanje*“.<sup>3</sup> U okolnostima opšte panike koja se nakon registrovanja prvog slučaja zaraze u Srbiji<sup>4</sup> počela širiti velikom brzinom, a imajući u vidu velike nepoznanice u pogledu karakteristika novonastalog virusa, brzine širenja i načina njegovog prenošenja, nadležni organi imali su prilično sužen manevarski prostor za delovanje, te je pozivanje na pomenutu odredbu Ustava bilo neizbežno. Shodno tome, predsednik Republike Srbije, predsednik Narodne skupštine Republike Srbije

---

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

3 Čl. 200, st. 1 Ustava Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, 98/2006 i 115/2001.

4 COVID-19. *Zdravstveno upozorenje*. Preuzeto 29. 8. 2022. <https://covid19.rs/>

i predsednik Vlade Republike Srbije doneli su Odluku o proglašenju vanrednog stanja na teritoriji Republike Srbije, koja je stupila na snagu 15. marta 2020. godine.<sup>5</sup> Nakon nepuna dva meseca, Narodna skupština Republike Srbije na Drugoj sednici tokom vanrednog stanja, održanoj 6. maja 2020. godine, donela je Odluku o ukidanju vanrednog stanja.<sup>6</sup>

Sistemski zakon koji na sveobuhvatan način uređuje materiju zaraznih bolesti jeste Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti (u daljem tekstu: ZZSZB).<sup>7</sup> U čl. 1 ZZSZB-a propisano je da se njime uređuju „*zaštita stanovništva od zaraznih bolesti i posebna zdravstvena pitanja, određuju se zarazne bolesti koje ugrožavaju zdravlje stanovništva Republike Srbije i čije sprečavanje i suzbijanje je od opšteg interesa za Republiku Srbiju, sprovođenje epidemiološkog nadzora i mera, način njihovog sprovođenja i obezbeđivanje sredstava za njihovo sprovođenje, vršenje nadzora nad izvršavanjem zakona, kao i druga pitanja od značaja za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti*”. Iz citirane odredbe proizilazi da ZZSZB ima širok opseg primene kada je reč o upravljanju pandemijom zarazne bolesti.

Pravni akt, koji je izazvao puno kontroverzi u javnosti, jeste Naredba o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji Republike Srbije (u daljem tekstu: Naredba),<sup>8</sup> koju je doneo ministar unutrašnjih poslova, uz saglasnost ministra zdravlja. Ovim aktom uveden je tzv. „policijski čas”, kao najstroža mera lišavanja slobode kretanja građana u okolnostima vanrednog stanja. Iako je ovaj akt imao utemeljenje u zaštiti javnog zdravlja, s pravne tačke gledišta, upadljivo je da se njime odstupa od Ustavom zajemčenog prava na slobodu kretanja. Kako je odredbom čl. 200, st. 6 Ustava propisano da „*kad Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastane, mere kojima se odstupa od ljudskih i manjinskih prava može propisati Vlada, uredbom, uz supotpis predsednika Republike*”, nejasno je na temelju kog propisa je ministar unutrašnjih poslova doneo Naredbu. S tim u vezi, vredno pomena je izdvojeno mišljenje sudije Ustavnog suda Republike Srbije dr Tamaša Korheca (Tamas Korhecz) u Odluci Ustavnog suda Republike Srbije: „*S druge strane, iz odgovora Vlade i nadležnog ministarstva proizilazi da je Vlada bila u prilici da zaseda, i da razmatra mere ministarstva u vreme donošenja upravnog propisa, iz čega*

5 Odluka o proglašenju vanrednog stanja, *Sl. glasnik RS*, 29/2020.

6 Odluka o ukidanju vanrednog stanja, *Sl. glasnik RS*, 65/2020.

7 Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, *Sl. glasnik RS*, 15/2016, 68/2020 i 136/2020.

8 Naredba o zabrani i ograničenju kretanja lica na teritoriji Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, 34/2020, 39/2020, 40/2020, 46/2020 i 50/2020.

*proizilazi da nije bilo posebnih razloga, da zbog sprečenosti Vlade samo ministarstvo propiše mere odstupanja i da ih prilagođava epidemiološkoj situaciji”.*<sup>9</sup> Ne ulazeći u detaljniju elaboraciju implikacija donošenja Naredbe na ustavnopravni poredak Republike Srbije, zadržaćemo se na konstataciji da zaobilaženje Ustavom definisane procedure za propisivanje mera odstupanja od zajemčenih ljudskih i manjinskih prava budi sumnju u kompetentnost nadležnih organa za efikasno upravljanje kriznom situacijom.

Mere za suzbijanje zarazne bolesti kovid 19, kao i uslovi, način sprovođenja, izvršioci i sredstva za sprovođenje mera, propisani su Uredbom o merama za sprečavanje i suzbijanje zarazne bolesti COVID-19 (u daljem tekstu: Uredba I).<sup>10</sup> Ovaj pravni akt sadrži pojmove koji su u poslednje dve godine ušli u svakodnevnu upotrebu u Srbiji, poput izolacije, karantina, PCR testa, nošenja zaštitnih maski, vakcina. U pogledu ulaska na teritoriju Republike Srbije osoba vakcinisanih van teritorije Republike Srbije, u čl. 4b, st. 1 propisano je „*da lice koje poseduje potvrdu o potpunoj vakcinaciji protiv bolesti COVID-19 koju je izdao nadležni organ ili ustanova države sa kojom Republika Srbija ima zaključen sporazum o prihvatanju sertifikata o vakcinaciji protiv zarazne bolesti COVID-19 ili postoji faktički reciprocitet o prihvatanju sertifikata o vakcinaciji protiv zarazne bolesti COVID-19 može ući u Republiku Srbiju bez negativnog RT-PCR testa na prisustvo virusa SARS- CoV-2 ili antigen FIA RAPID testa*”.

Kada je reč o propisima koji regulišu pitanje podsticanja vakcinacije, doneta je Uredba o podsticajnim merama za imunizaciju i sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti COVID-19 (u daljem tekstu: Uredba II).<sup>11</sup> Tako je čl. 2 ovog akta propisano da svim „*državljanima Republike Srbije starijim od 16 godina koji su, zaključno sa 31. majem 2021. godine, primili na teritoriji Republike Srbije najmanje jednu dozu vakcine protiv zarazne bolesti COVID-19, čiju je bezbednost, efikasnost i kvalitet potvrdila Agencija za lekove i medicinska sredstva Srbije i izdala dozvolu za upotrebu leka, odnosno koji su iskazali interesovanje za imunizaciju preko portala eUprava zaključno sa 31. majem 2021. godine i najmanje jednu dozu te vakcine primili zaključno sa 7. junom 2021. godine, pripada pravo na isplatu novčanog iznosa od 3.000,00 dinara na ime doprinosa u prevenciji širenja zarazne*

---

9 Odluka Ustavnog suda RS br. IOU-45/2020.

10 Uredba o merama za sprečavanje i suzbijanje zarazne bolesti COVID-19, *Sl. glasnik RS*, 33/2022, 48/2022, 53/2022 i 69/2022.

11 Uredba o podsticajnim merama za sprečavanje i suzbijanje zarazne bolesti COVID-19. *Sl. glasnik RS*, 33/2022, 48/2022, 53/2022 i 69/2022.

*bolesti, odnosno sprečavanja i suzbijanja zarazne bolesti*". U čl. 5, st. 2 Uredbe II propisano je da „Ministarstvo finansija isplaćuje korisniku prava dodatnu novčanu pomoć prenosom sredstava sa posebnog namenskog računa koji je otvoren za tu namenu kod Uprave za trezor na tekući, odnosno posebni namenski račun korisnika prava”, dok je u čl. 6, st. 2 propisano „da će Ministarstvo finansija otvoriti poseban namenski račun za uplatu dodatne novčane pomoći kod banke „Banka Poštanska štedionica” a.d. Beograd korisniku prava – primaocu penzije, koji nema tekući račun za uplatu”. Vredno pohvale je nastojanje nadležnih organa da primenom novčanih podsticaja, kao instrumentom iz korpusa biheviorističke nauke, povećaju odziv na vakcinaciju.

U sistemu zdravstvene zaštite stanovništva u Srbiji izuzetno važnu ulogu ima Institut za javno zdravlje Srbije „Dr Milan Jovanović Batut” (u daljem tekstu: Batut). Reč je o telu u čiju nadležnost, između ostalog, spada: praćenje, procena i analiza zdravstvenog stanja i zdravstvene pismenosti stanovništva, stanja i kvaliteta životne sredine i uticaja faktora životne sredine na zdravlje, praćenje i proučavanje zdravstvenih problema i rizika po zdravlje stanovništva, uzroka, pojava i širenja zaraznih bolesti od socijalno-medicinskog značaja i predlaganje mera za njihovo unapređenje.<sup>12</sup> Delatnost ovog tela definisana je Strategijom javnog zdravlja u Republici Srbiji 2018–2026. godine,<sup>13</sup> Zakonom o javnom zdravlju,<sup>14</sup> Zakonom o zdravstvenoj zaštiti,<sup>15</sup> Zakonom o zdravstvenom osiguranju,<sup>16</sup> Odlukom o Planu razvoja zdravstvene zaštite Republike Srbije<sup>17</sup> i usvojenim strategijama za unapređivanje zdravstvenog stanja pojedinih kategorija stanovništva ili strategijama za prevenciju pojedinih bolesti i stanja. Batut, kao renomirana institucija sa višedecinijskim iskustvom i autoritet u oblasti preventivne medicine, prati epidemiološku situaciju i na osnovu tendencija kretanja broja zaraženih, a naročito uzimajući u obzir faktore kao što su starosna grupacija i pridružene bolesti, izdaje preporuke o sprovođenju vakcinacije.

12 Institut za javno zdravlje Srbije „Dr Milan Jovanović Batut”. *Delatnost Instituta*. Preuzeto 31. 8. 2022. [https://www.batut.org.rs/index.php?category\\_id=20](https://www.batut.org.rs/index.php?category_id=20)

13 Strategija javnog zdravlja u Republici Srbiji 2018–2026. godine, *Sl. glasnik RS*, 8/2018.

14 Zakon o javnom zdravlju, *Sl. glasnik RS*, 15/2016.

15 Zakon o zdravstvenoj zaštiti, *Sl. glasnik RS*, 25/2019.

16 Zakon o zdravstvenom osiguranju, *Sl. glasnik RS*, 25/2019.

17 Odluka o Planu razvoja zdravstvene zaštite Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, 88/2010.

Pregled pravnih propisa relevantnih za pandemiju zarazne bolesti COVID-19 završavamo pravnim aktom koji je, prema našem sudu, izazvao (i dalje izaziva) najviše kontroverzi kako u stručnoj, tako i u opštoj javnosti. Reč je o Odluci o obrazovanju Kriznog štaba za suzbijanje zarazne bolesti COVID-19 (u daljem tekstu: Odluka),<sup>18</sup> koju je donela Vlada Republike Srbije. U sastav ovog tela ulaze predstavnici Vlade Republike Srbije, predstavnici zdravstvenih organa i profesori medicinskih fakulteta. Delokrug nadležnosti Kriznog štaba za suzbijanje zarazne bolesti (u daljem tekstu: Krizni štab) propisan je čl. 2 ovog pravnog akta: *„Zadatak Kriznog štaba je da prati stanje, usmerava i usklađuje postupanje i aktivnosti svih nadležnih organa, organizacija i službi, kao i svih drugih subjekata u kontroli unošenja i sprečavanja širenja zarazne bolesti COVID-19, daje predloge i preporuke mera i aktivnosti u kontroli unošenja i sprečavanja širenja zarazne bolesti COVID-19, prati stanje, usmerava i usklađuje postupanje kriznih štabova jedinica lokalne samouprave u kontroli unošenja i sprečavanja širenja zarazne bolesti COVID-19, predlaže Vladi i nadležnim organima, organizacijama, službama i drugim subjektima preduzimanje mera iz njihovih nadležnosti, kao i druge poslove u kontroli unošenja i sprečavanja širenja i zaštiti stanovništva od zarazne bolesti COVID-19”*.

Iako u ingerencije medicinskog dela Kriznog štaba ne spada donošenje i sprovođenje epidemioloških mera u borbi protiv COVID-19, već isključivo predlaganje Vladi Republike Srbije adekvatnih mera<sup>19</sup> zasnovanih na praćenju epidemiološke situacije, postavlja se pitanje razloga formiranja ovog tela, imajući u vidu da je čl. 11, st. 1 ZZSZB-a propisano *„da se radi utvrđivanja stručnih stavova o očuvanju i unapređenju zdravlja, sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, lečenju i zdravstvenoj nezi kao i o unapređenju i razvoju organizacije zdravstvene službe koja se bavi prevencijom, suzbijanjem, lečenjem zaraznih bolesti i podrškom obolelih zasnovane na dokazima i međunarodnim preporukama, osniva Republička stručna komisija za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti (u daljem tekstu: Komisija)”*. Odredbom čl. 11, st. 3 ZZSZB-a propisano je *„da Komisija razmatra aktuelnu epidemiološku situaciju zaraznih bolesti u Republici Srbiji na osnovu izveštaja Zavoda, uspešnost realizovanih programa na teritoriji Republike Srbije i daje zaključke i preporuke za unapređenje zaštite stanovništva od zaraznih bolesti”*.

<sup>18</sup> Odluka o obrazovanju Kriznog štaba za suzbijanje zarazne bolesti COVID-19, *Sl. glasnik RS*, 132/2020.

<sup>19</sup> S tim u vezi, važno je znati da konačnu odluku o predlogu koji se prosleđuje Vladi Republike Srbije Krizni štab donosi u celini.

Dakle, iz citiranih zakonskih odredbi jasno proizlazi da je Komisija, kao telo formirano na osnovu sistemskog zakona, *jedina nadležna da formuliše i daje preporuke za sprovođenje epidemioloških mera!* Međutim, sastav Komisije, kao i njene aktivnosti tokom pandemije zarazne bolesti COVID-19 ostali su nepoznati javnosti. Zbog čega je došlo do stvaranja paralelnih struktura tela za upravljanje pandemijom zarazne bolesti pitanje je koje zaokuplja pažnju stručne javnosti od izbijanja pandemije zarazne bolesti COVID-19.<sup>20</sup> Ne pretendujući da pružimo odgovor na ovo pitanje, u nastavku ćemo nastojati da bliže objasnimo način formiranja nadležnosti Kriznog štaba.

### 3. Krizni štab

#### 3.1. Formiranje i nadležnosti Kriznog štaba

Krizni štab, kao telo nadležno za praćenje epidemiološke situacije i formulisanje preporuka i mera za ublažavanje iste, formirala je 13. marta 2020. godine Vlada Republike Srbije Zaključkom o obrazovanju Kriznog štaba za suzbijanje zarazne bolesti COVID-19 (u daljem tekstu: Zaključak). Ovim aktom utvrđen je zadatak Kriznog štaba i njegov sastav. U dokumentu objavljenom na veb prezentaciji Vlade<sup>21</sup> pod naslovom „Pravni osnov za donošenje Zaključka o obrazovanju Kriznog štaba za suzbijanje zarazne bolesti COVID-19” navodi se da je pravni osnov za donošenje Zaključka sadržan u čl. 3 i čl. 43 Zakona o Vladi (u daljem tekstu: ZOV). U čl. 33, st. 2 propisano je „*da Vlada može da obrazuje povremena radna tela radi razmatranja pojedinih pitanja iz svoje nadležnosti i davanja predloga, mišljenja i stručnih obrazloženja*”.<sup>22</sup> Ovlašćenje za donošenje zaključaka sadržano je u čl. 43, st. 3 ZOV-a, prema kojem „*kad ne donosi druge akte, Vlada donosi zaključke*”. U analizi postupka donošenja pomenutog akta izdvajamo dve kontroverze. Najpre, činjenica da Zaključak nije objavljen kako na zvaničnoj veb prezentaciji Vlade Republike Srbije, tako ni u Službenom glasniku Republike Srbije, osnovano budi sumnju u legalitet i motive donošenja ovog pravnog akta. Druga, možda i važnija kontroverza, vezana je za činjenicu da je ZZSZB jasno definisao Komisiju kao telo u

---

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

21 Na veb prezentaciji Vlade nema datuma pod kojim je navedeni dokument objavljen.

22 Čl. 33, st. 2 Zakona o Vladi, *Sl. glasnik RS*, 55/2005, 71/2005 ispr., 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 – odluka US, 72/2012, 7/2014 – odluka US, 72/2012, 7/2014 – odluka US, 44/2014 i 30/2018 – dr. zakon.

čije ingerencije spada praćenje aktuelne epidemiološke situacije i predlaganje adekvatnih mera za unapređenje zaštite stanovništva od zaraznih bolesti, te se osnovano postavlja pitanje razloga formiranja Kriznog štaba.

Odredbom čl. 6, st. 1 ZZSZB-a propisano je „*da u slučaju opasnosti od zarazne bolesti koja u većoj meri može ugroziti stanovništvo Republike Srbije, Vlada može takvu bolest proglasiti zaraznom bolešću čije je sprečavanje i suzbijanje od interesa za Republiku Srbiju i odrediti odgovarajuće mere, uslove, način sprovođenja, izvršioce i sredstva za sprovođenje*”. Pozivanje na odredbu ZOV-a koja propisuje mogućnost formiranja povremenih radnih tela, kao i čl. 22, st. 1 Poslovnika Vlade koji propisuje „*da Vlada može da obrazuje povremeno radno telo (savet, radnu grupu, ekspertsku grupu itd.) da bi razmatralo pojedina pitanja iz njene nadležnosti i davalo predloge, mišljenja i stručna obrazloženja*”<sup>23</sup> ne može biti pravni osnov za formiranje Kriznog štaba. Ovo iz razloga što ZZSZB, kao sistemski zakon, jasno definiše Komisiju kao telo nadležno za praćenje epidemiološke situacije i predlaganje mera, te je stvaranje Zaključkom *ad hoc* radnog tela, kakav je Krizni štab, u očiglednoj koliziji sa principom hijerarhije pravnih akata. Ustav RS u čl. 195, st. 1 propisuje „*da svi podzakonski opšti akti Republike Srbije, opšti akti organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, političkih stranaka, sindikata i udruženja građana i kolektivni ugovori moraju biti saglasni zakonu*”. Imajući u vidu postojanje sistemskog zakona kojim je propisana Komisija kao jedini organ nadležan za upravljanje epidemijom zaraznih bolesti, ostaje otvoreno pitanje zbog čega je Zaključkom, kao aktom niže pravne snage od zakona, formirano još jedno telo sa istim ingerencijama koje ima Komisija.

Čl. 7, st. 1 Pravilnika o imunizaciji i načinu zaštite lekovima (u daljem tekstu: Pravilnik) propisano je „*da se vanredna imunizacija sprovodi u slučaju pojave epidemije zarazne bolesti ili opasnosti od epidemije zarazne bolesti od većeg epidemiološkog značaja, na osnovu akta ministra nadležnog za poslove zdravlja, koji u skladu sa zakonom priprema Zavod za javno zdravlje osnovan za teritoriju Republike Srbije (u daljem tekstu: Zavod), uz saglasnost Republičke stručne komisije za zarazne bolesti, u skladu sa preporukama Svetske zdravstvene organizacije*”.<sup>24</sup> Imajući u vidu da je Pravilnikom predviđena saglasnost Komisije na akt ministra o sprovođenju vanredne imunizacije (vakcinacije), nejasno je na temelju

23 Čl. 22, st. 1 Poslovnika Vlade, *Sl. glasnik RS*, 61/2006 – prečišćen tekst, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 27/2011, 30/2013, 76/2014 i 8/2019 – dr. uredba.

24 Čl. 7, st. 1 Pravilnika o imunizaciji i načinu zaštite lekovima, *Sl. glasnik RS*, 82/2017.

kog propisa je Krizni štab ovlašćen da donosi preporuke po pitanju organizovanja i sprovođenja vakcinacije.

### **3.2. Kritike na rad Kriznog štaba**

Kada je reč o kritikama na rad Kriznog štaba koje se odnose na predlaganje epidemioloških mera protiv zarazne bolesti COVID-19, treba istaći da je predložene mere, po pravilu, pratila kontroverza oličena u neslaganju medicinskog (stručnog) dela Kriznog štaba i dela sačinjenog od laika (političara). Medicinski deo Kriznog štaba neretko je nailazio na nerazumevanje njegovog političkog dela, koji je, najverovatnije vođen interesom maksimizacije glasova, interese od dnevopolitičkog značaja stavljao iznad interesa očuvanja javnog zdravlja. Proizvod ovih kontroverzi je poljuljano poverenje građana u Krizni štab. S tim u vezi, istraživanje (autor, 2022) sprovedeno tokom septembra, oktobra i novembra 2021. godine na uzorku od 362 ispitanika studentske populacije, otkrilo je jedan od uzroka slabog odziva mladih na vakcinaciju, a koji je direktno povezan sa neusaglašenošću stavova stručnog i političkog dela Kriznog štaba. Drugim rečima, nepoverenje u Krizni štab, uzrokovano kreiranjem slike da politički deo Kriznog štaba uvek ima „poslednju reč” pri donošenju odluka o epidemiološkim merama, uključujući i vakcinaciju, dovelo je do gubitka poverenja u stručni autoritet.

Studenti Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu sprovedli su u periodu od 6. 4. 2022. do 18. 4. 2022. godine istraživanje pod nazivom „Stavovi građana Republike Srbije o COVID-19”, na uzorku od 1.039 ispitanika svih starosnih uzrasta iz svih krajeva Srbije.<sup>25</sup> Rezultati istraživanja jasno ukazuju na manjak poverenja građana Srbije u Krizni štab, iz razloga prevelikog upliva političara u donošenje odluka. Na pitanje da li političari koji donose važne odluke u vezi s pandemijom ulivaju poverenje građanima, najveći broj ispitanika odgovorio je negativno – naime, 44,9% njih uopšte se ne slaže, dok se 22,7% ispitanika uglavnom ne slaže. Kritike upućene na način rada i odlučivanja Kriznog štaba posledica su narušenog poverenja građana u institucije,<sup>26</sup> čije korene treba tražiti u višedecenijskoj praksi urušavanja bazičnog principa na kojem se zasniva svako demokratsko društvo – principa podele vlasti. Neuvažavanje glasa medicinskog dela Kriznog štaba,

25 Fakultet političkih nauka u Beogradu. *Stavovi građana Republike Srbije o COVID-19*. Preuzeto 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>

26 O značaju poverenja kao socijalnog kapitala u doba pandemije, videti: Radulović, 2022.



kao jedinog merodavnog da, na osnovu temeljnih opservacija tendencija razvoja epidemiološke situacije u Srbiji, primenom savremenih naučnih saznanja kreira preporuke za podsticanje kampanje promocije vakcinacije, prema našem uverenju, jeste glavni razlog zašto je Srbija od neformalnog statusa „evropskog šampiona” u vakcinaciji, nakon nepune dve godine došla u situaciju da je vakcinacija stanovništva protiv zarazne bolesti COVID-19 postala tek uzgredna tema na društveno- političkoj sceni Srbije.

#### **4. Pravno-organizacioni aspekt upravljanja pandemijom zarazne bolesti COVID-19 u Hrvatskoj i Nemačkoj**

U analizi pravno-organizacionog aspekta upravljanja pandemijom zarazne bolesti COVID-19 u Srbiji i politike vakcinacije, sprovedemo i uporednopravnu analizu pravno-organizacionog aspekta u Hrvatskoj, susednoj državi sa pravnim sistemom uporedivim sa srpskim pravnim sistemom, i Nemačkoj, ekonomski najrazvijenijoj državi članici Evropske unije (u daljem tekstu: EU), sve u cilju isticanja eventualnih primera dobre prakse koji bi zdravstvenim vlastima u Srbiji mogli poslužiti kao putokaz u kreiranju i sprovođenju delotvornije politike vakcinacije.

##### **4.1. Pravno-organizacioni aspekt upravljanja pandemijom zarazne bolesti COVID-19 u Hrvatskoj**

Sistemski zakon kojim je u Hrvatskoj regulisana materija zaraznih bolesti jeste Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (u daljem tekstu: ZZPZB).<sup>27</sup> Prema čl. 2, st. 1 ZZPZB „Epidemijom zarazne bolesti smatra se porast oboljenja od zarazne bolesti neuobičajen po broju slučajeva, vremenu, mjestu i za-hvaćenom 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”. Poređenjem definicije epidemije zarazne bolesti prema ZZPZB sa definicijom sadržanom u ZZSZB, dolazimo do zaključka da je ona u velikoj meri slična definiciji sadržanoj u srpskom zakonu. Pored toga, sličnost sa tokom epidemije u Srbiji jeste i Odluka o proglašenju epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2<sup>28</sup>, koju je ministar zdravstva

---

27 Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, NN, 79/07, 113/08, 43/09, 130/17, 114/18, 47/20, 134/20, 143/21.

28 Republika Hrvatska, Ministarstvo zdravstva. Odluka o proglašenju epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2. Preuzeto 28. 8. 2022.

Republike Hrvatske, na predlog Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo, doneo 11. marta 2020. godine, a kojom je proglašena epidemija zarazne bolesti na čitavoj teritoriji Republike Hrvatske.

Kada je reč o organima nadležnim za koordinaciju svih aktivnosti za sprečavanje širenja bolesti COVID-19, pored ministra nadležnog za zdravstvo i Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo, važnu ulogu igra i Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske (u daljem tekstu: Stožer) (Roksandić, Grđan, 2020: 328). Ovo telo osnovano je Zakonom o sustavu civilne zaštite (u daljem tekstu: ZSCZ), koji u čl. 21, st. 3 propisuje „*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 pro-vođenja mjera i aktivnosti u sustavu civilne zaštite*“.<sup>29</sup> Iz citirane odredbe može se zaključiti da Stožer, kao telo osnovano pravnim aktom sa zakonskom snagom, predstavlja važnu kariku u lancu tela nadležnih za praćenje vanrednih situacija (u koju svakako spada epidemija zarazne bolesti) i predlaganje adekvatnih mera. U tom pogledu, ključna distinktivna crta Stožera u odnosu na Krizni štab, osnovan podzakonskim aktom, jeste u tome što je Stožer telo osnovano sistemskim zakonom koji na sveobuhvatan način uređuje civilnu zaštitu, koja prema čl. 1, st. 2 ZSCZ predstavlja „*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*“. Imajući u vidu da Stožer predstavlja svojevrsan pandan Komisiji (uz ovlašćenja koja se ne odnose isključivo na upravljanje krizom javnog zdravlja), postavlja se pitanje zašto nadležni organi Srbije nisu, sledeći primer Hrvatske, pribegli angažovanju Komisije, kao zakonski nadležnog tela za upravljanje krizom javnog zdravlja.

Kada je reč o sprovođenju vakcinacije, u dokumentu Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo pod nazivom *Cijepljenje protiv bolesti COVID-19, kratak pregled situacije*,<sup>30</sup> objavljenom na sajtu Vlade Republike Hrvatske, navodi se da će se vakcinacija protiv bolesti COVID-19 provoditi u skladu sa *Planom uvođenja, provođenja i praćenja cijepljenja protiv bolesti COVID-19 u Republici Hrvatskoj*.

---

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

29 Čl. 21, st. 3 Zakona o sustavu civilne zaštite, NN, 82/2005.

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

Logistika provođenja vakcinacije, prema ovom dokumentu, oslanja se na logistiku provođenja vakcinacije kod uobičajene sezonske vakcinacije, koja se zasniva na mreži županijskih<sup>31</sup> zavoda za javno zdravstvo (21 županijski zavod) s epidemiološkim službama koje su koordinatori lekara koji sprovode vakcinaciju na području svoje županije.<sup>32</sup> Ne ulazeći u analizu (ne)uspešnosti borbe protiv epidemije zarazne bolesti CO-VID-19 i politike vakcinacije u Hrvatskoj, jer to prevazilazi okvire ovog rada, iz prethodno elaboriranog možemo zaključiti da je doslednost u primeni postojećim propisima definisane strukture organa za postupanje u kriznim situacijama model koji treba slediti u Srbiji, kako ni legalitet, a ni legitimitet tela i predloženih mera ne bi bili dovedeni u pitanje.

#### **4.2. Pravno-organizacioni aspekt upravljanja pandemijom zarazne bolesti COVID-19 u Nemačkoj**

U Nemačkoj je materija zaraznih bolesti regulisana Zakonom o zaštiti od infekcija (nem. Infektionsschutzgesetz), koji je stupio na snagu 1. 1. 2001. godine i koji u Odeljku 2 čl. 5 definiše „*da epidemijska situacija od nacionalnog značaja postoji ako postoji ozbiljan rizik po javno zdravlje širom Savezne Republike Nemačke jer:*

*1. je Svetska zdravstvena organizacija proglasila zdravstvenu vanrednu situaciju međunarodnog obima i postoji opasnost od unošenja opasne zarazne bolesti u Saveznu Republiku Nemačku ili*

*2. je dinamično širenje preteće zarazne bolesti u više saveznih pokrajina u Saveznoj Republici Nemačkoj neizbežno ili se dešava”.*<sup>33</sup>

Specifičnost nemačkog ustavnopravnog uređenja, prema kojem je teritorija Savezne Republike Nemačke sačinjena od 16 saveznih pokrajina, uslovlila je nedoslednost u primeni epidemioloških mera na saveznom nivou. Naime, Ustav Savezne Republike Nemačke (nem. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) uređivanje pojedinih oblasti društveno-političkog i ekonomskog sistema Nemačke stavlja u isključivu nadležnost vlasti na

31 Republika Hrvatska se sastoji od dvadeset jedne administrativne jedinice, odnosno županije.

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

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

saveznom nivou, za određene oblasti propisuje isključivu nadležnost vlasti saveznih pokrajina, dok za izvesne oblasti stipulira podeljenu nadležnost saveznih vlasti i vlasti saveznih pokrajina. U oblasti zaštite od zaraznih bolesti postoji, u skladu s tim, isključiva zakonodavna nadležnost saveznog parlamenta (nem. Deutscher Bundestag), dok se primena zakonom definisanih mera zaštite od zarazne bolesti odvija prema diskrecionom ovlašćenju vlasti saveznih pokrajina.<sup>34</sup>

Centralna institucija u okviru Ministarstva zdravlja Nemačke nadležna za sprovođenje nadzora i prevenciju bolesti, primenu rezultata biomedicinskih istraživanja, otkrivanje, prevenciju i kontrolu bolesti, posebno zaraznih bolesti, i informisanje javnosti o toku razvoja zaraznih bolesti, jeste Institut Robert Koh (nem. Robert Koch- Institut).<sup>35</sup> Pravni položaj ove institucije uređen je Zakonom o ustanovama naslednicima Savezne zdravstvene službe.<sup>36</sup> Iz prethodno navedenog jasno proizlazi da je Institut Robert Koh svojevrsan pandan srpskom Batutu. Međutim, ključna razlika između Instituta Robert Koh i Batuta jeste u tome što Institut Robert Koh nije nadležan da daje preporuke po pitanju vakcinacije. Nadležna za kreiranje i objavljivanje preporuka za vakcinaciju jeste Stalna komisija za vakcinaciju (nem. Ständige Impfkommission (STIKO)). Lekari koji sprovode vakcinaciju prate i postupaju po preporukama ovog tela, koje uspostavlja standarde imunizacije za teritoriju Savezne Republike Nemačke.<sup>37</sup>

## 5. Zaključak

Kriza globalnog karaktera bez presedana u periodu nakon Drugog svetskog rata stavila je države širom sveta na veliki ispit spremnosti da u relativno kratkom roku mobilišu sve raspoložive resurse i pruže adekvatan odgovor. Zdravstveni sistem Srbije nije se do 2020. godine suočio sa krizom uporedivog karaktera sa epidemijom velikih boginja iz 1972. godine. Iako je za pohvalu politika nadležnih državnih organa koji su, zahvaljujući diplomatskim odnosima sa najvećim državama sveta,

---

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

35 Robert Koch-Institut. *Das Robert Koch-Institut*. Preuzeto 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)*. Preuzeto 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)

obezbedili vaccine različitih proizvođača, za kritiku je ignorisanje zakonom definisanih tela nadležnih za delovanje u okolnostima epidemije zaraznih bolesti i pribegavanje formiranju *ad hoc* tela. Ovu pojavu vidimo isključivo kao posledicu ustaljene višedecenijske prakse flagrantnog narušavanja principa podele vlasti. Jer, kako inače objasniti činjenicu da je Vlada Republike Srbije, najviši organ izvršne vlasti, podzakonskim aktom, kakav je zaključak, formirala Krizni štab, prenebregavajući postojanje Komisije ustanovljene zakonom, pravnim aktom usvojenim u Narodnoj skupštini, najvišem organu zakonodavne vlasti? Dodatni argument u prilog tezi o zadiranju Kriznog štaba u nadležnosti drugih tela jeste praksa da Krizni štab izdaje preporuke o vakcinaciji i merama prevencije, za šta su inače, po slovu zakona, nadležni Komisija i Batut.

Primeri pravno-organizacionog aspekta upravljanja pandemijom zarazne bolesti COVID-19 u Hrvatskoj i Nemačkoj ne ukazuju nužno na efikasnost politike vakcinacije, ali su svakako dobar putokaz ka jedinom ispravnom načinu postupanja u okolnostima kriznih situacija. Legalitet i transparentnost u delovanju državnih organa moraju biti najviši ideali kojima treba da teži svaka država koja pretenduje da bude demokratska i pravna. Mišljenja smo da bi delotvornosti politike vakcinacije, pored doslednog sprovođenja relevantnih pravnih propisa, doprinela i upotreba instrumenata iz korpusa bihejorističke nauke. Imajući u vidu da je u prirodi ljudi *a priori* formiranje predrasuda i nekritičkog odnosa prema novinama (vakcina protiv zarazne bolesti COVID-19 svakako jeste novina), potrebno je u kampanji promocije vakcinacije poslati poruku o bezbednosti vaccine isticanjem naučno zasnovanih činjenica i naglašavanjem društvene važnosti vakcinacije.

## Literatura i izvori

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.

Radulović, B. (2022). Socijalni kapital, poverenje i otpor prema vakcinaciji [Social Capital, Trust and Resistance to Vaccination]. *Zbornik radova „Epidemija. Pravo. Društvo“*. Univerzitet u Beogradu: Pravni fakultet (u štampi).

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.

Fakultet političkih nauka u Beogradu. *Stavovi građana Republike Srbije o COVID-19*. Preuzeto 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>.

## **Propisi**

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.

Zakon o Vladi. *Službeni glasnik RS*, br. 55/2005, 71/2005 – ispr., 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 – odluka US, 72/2012, 7/2014 – odluka US, 72/2012, 7/2014 – odluka US, 44/2014 i 30/2018 – dr. zakon.

Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti. *Službeni glasnik RS*, br. 15/2016, 68/2020 i 136/2020.

Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti. *NN*, br. 79/07, 113/08, 43/09, 130/17, 114/18, 47/20, 134/20, 143/21.

Zakon o zdravstvenoj zaštiti, *Službeni glasnik RS*, 25/2019.

Zakon o zdravstvenom osiguranju, *Službeni glasnik RS*, 25/2019.

Zakon o javnom zdravlju, *Službeni glasnik RS*, br. 15/2016.

Zakon o sustavu civilne zaštite. *NN*, br. 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.

Naredba o zabrani i ograničenju kretanja lica na teritoriji Republike Srbije. *Službeni glasnik RS*, br. 34/2020, 39/2020, 40/2020, 46/2020 i 50/2020.

Odluka o obrazovanju kriznog štaba za suzbijanje zarazne bolesti CO-VID-19. *Službeni glasnik RS*, br. 132/2020.

Odluka o Planu razvoja zdravstvene zaštite Republike Srbije. *Službeni glasnik RS*, br. 88/2010.

Odluka o proglašenju vanrednog stanja. *Službeni glasnik RS*, br. 29/2020.

Odluka Ustavnog suda RS IUo-45/2020. *Službeni glasnik RS*, br. 126/2020. Odluka o ukidanju vanrednog stanja. *Službeni glasnik RS*, br. 65/2020.

Poslovnik Vlade. *Službeni glasnik RS*, br. 61/2006 – prečišćen tekst, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 27/2011, 30/2013, 76/2014 i 8/2019 – dr. uredba.

Pravilnik o imunizaciji i načinu zaštite lekovima. *Službeni glasnik RS*, br. 82/2017.

Strategija javnog zdravlja u Republici Srbiji 2018-2026. godine. *Službeni glasnik RS*, 8/2018.

Uredba o merama za sprečavanje i suzbijanje zarazne bolesti. *Službeni glasnik RS*, br. 33/2022, 48/2022, 53/2022 i 69/2022.

Uredba o podsticajnim merama za sprečavanje i suzbijanje zarazne bolesti COVID-19. *Službeni glasnik RS*, br. 33/2022, 48/2022, 53/2022 i 69/2022.

Ustav Republike Srbije. *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006 i 115/2021.

### **Elektronski izvori**

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

Institut za javno zdravlje Srbije „Dr Milan Jovanović Batut”. *Delatnost Instituta*. Preuzeto 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*. Preuzeto 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*. Preuzeto 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*. Preuzeto 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*. Preuzeto 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)*. Preuzeto [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?*. Preuzeto 31. 8. 2022 [https:// www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/bund-laender-kompetenzen-101.html](https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/bund-laender-kompetenzen-101.html).

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



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

pregledni naučni rad  
10.5937/zrpf1-39168

UDK: 342.76/.77(497.11)

Rad primljen: 16.07.2022.  
Rad prihvaćen: 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

\*\* Rad je pod istim nazivom predstavljen na Međunarodnom naučnom skupu „Delovanje institucija sistema u vanrednim situacijama – iskustva i izazovi”, održanom na Pravnom fakultetu Univerziteta u Nišu, 20. aprila 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 (Draškić, 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 (Draškić, 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 exemptions 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 (Draškić, 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 *Vavrička 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 (Karanikić Mirić, 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 IUz-479/2014.

33 The Decision of the Constitutional Court of the Republic of Serbia IUz-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 (Ristivojević, Samardžić, 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 (Milutinović, 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 IUz-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, Pehudoff, 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

---

<sup>40</sup> 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 (Jeftović, Bajić, 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 (Milutinović, 2020: 256).<sup>46</sup> In most media, speed is favored over truth, and “journalism of claim” is favored over “journalism of verification” (Jeftović, Bajić, 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

---

<sup>45</sup> 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 (Karanikić Mirić, 2017: 142-144).

<sup>46</sup> 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 (Milutinović, 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 (Milutinović, 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: Draškić, 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 (Jeftović, Bajić, 2020: 536). So, the main reason for general mistrust lies in the sensationalistic approach of mostly tabloid media (Jeftović, Bajić, 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 (Matejić, Kesić, 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

- Draškić, M. (2018). Obavezna vakcinacija dece – pravo pacijenta ili interes javnog zdravlja (Mandatory Vaccination of Children: a patient's right or public health interest). *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*. 66 (3). 7-30
- Jeftović, Z. B., Bajić, P. Đ. (2020). Slika o koronavirusu u dnevnoj štampi Srbije. (Coronavirus in Serbian daily newspapers), *Sociološki pregled*. 54 (3). 534-559
- Karanikić Mirić, M. (2017). Odgovornost proizvođača vakcine u praksi Evropskog suda pravde (Liability of Vaccine Manufactures in the ECtHR Jurisprudence). *Srpska politička misao*. 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
- Matejić, B., Kesić, V. (2013). Etika i reproduktivno zdravlje – pitanje vakcine protiv humanog papiloma virusa (Ethics and Reproductive Health: a vaccine against human papilloma virus), *Srpski arhiv za celokupno lekarstvo*. 141 (1-2). 127-130
- Milutinović, I. R. (2020). Informaciona politika u vreme pandemije virusa „Kovid-19“ u Srbiji (Information Policy during the COVID-19 Pandemic in Serbia). *Politička revija*. 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
- Ristivojević, B. R., Samardžić, S. S. (2018). Kada zdravstvena postane kriminalna politika: Obavezna vakcinacija pred Ustavnim sudom RS (II deo) (When health policy becomes criminal law policy: mandatory vaccination in the Serbian Constitutional Court decision, part 2), *Zbornik radova Pravnog fakulteta, Novi Sad*. 52 (2). 547-560

Smith, L. M., Forman, L., Parker, M., Perekhodoff, 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](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](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) IUz-479/2014, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 61 (2015)

Odluka Ustavnog suda Republike Srbije (Decision of the Constitutional Court of the RS) IUz-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>

**Dr Srđan Radulović,**

*Redovni profesor,*

*Pravni fakultet Univerziteta u Prištini*

*sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici*

## **NEUVOĐENJE OBAVEZNE VAKCINACIJE PROTIV KOVIDA-19 U REPUBLICI SRBIJI**

### **Rezime**

*Prvi slučaj kovid-19 zabeležen je u Srbiji 06.03.2020. godine. Svetska zdravstvena organizacija proglasila pandemiju pet dana kasnije. Kako je pandemija i dalje u punom jeku, jasno je da se Republika Srbija suočila i suočava se sa ozbiljnim izazovom.*

*Kao odgovor na širenje infekcije, država je predstavila niz ekonomskih, pravnih i medicinskih mera koje za cilj imaju ublažavanje negativnih efekata pandemije, uz stalno korigovanje istih kako bi se strogost odgovora prilagodila intenzitetu pojedinačnih talasa pandemije. Pojedinačni i ukupni efekti uvedenih mera, svakako, izuzetno su interesantni za proučavanje. Ipak, čini se kako je neuvođenje mera koje su bile na raspolaganju najmanje podjednako interesantno za proučavanje. Jasno je, ovo se naročito odnosi na obaveznu vakcinaciju.*

*Dva pitanja slede. Prvo je koji su razlozi prevagnuli za ovakvu odluku nadležnih institucija. Drugo pitanje, koje je inače u fokusu ovog rada, je šta to tačno znači sa stanovišta prava. Konkretno, u radu želimo da predstavimo moguću interpretaciju preporučene, dakle ne obavezne, vakcinacije protiv kovid-19, uloge učesnika u ovoj medicinskoj intervenciji, te potencijalne odgovornosti za štetu, sve to uz oslonac na normativni metod, analitičke tehnike i uz uvažavanje teorijskih dostignuća medicinskog prava.*

**Ključne reči:** *obavezna vakcinacija, preporučena vakcinacija, pristanak pacijenta, građanska odgovornost, medicinski eksperiment, kovid-19, SARS- CoV-2.*

**ISKUSTVO SOCIJALISTIČKE FEDERATIVNE REPUBLIKE  
JUGOSLAVIJE U BORBI SA EPIDEMIJOM  
VARIOLE VERE 1972. GODINE: Značaj istorijskog  
nasljeđa za bivše socijalističke republike  
u uslovima pandemije virusa korona\*\***

**Apstrakt:** Izbijanje pandemije virusa korona 2020. godine na teritoriji Balkanskog poluostrva, mnoge je podsjetilo na pomalo zaboravljeni slučaj pojave epidemije velikih boginja (Variola vera) 1972. godine u bivšoj Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji (u daljem tekstu: SFRJ). U javnosti se sve češće isticao primjer bivše zajedničke države koja je u roku od dva mjeseca uspjela da vakciniše oko 18 miliona građana i proglasi kraj epidemije; nasuprot tome, bivše socijalističke republike i nakon dvije godine vodile su (uglavnom neuspješno) bitku sa virusom korona. U tom pogledu, iskustvo nekadašnje SFRJ moglo bi biti dragocjeno i poučno za njene države nasljednice u borbi sa aktuelnom pandemijom. U ovom radu nastojaće se pružiti uvid u propise koji su na saveznom nivou bili na snazi u SFRJ uoči izbijanja, za vrijeme trajanja, kao i nakon epidemije. Uz obavezno uvažavanje istorijskih i političkih okolnosti, te razvoja novih shvatanja i tehnologija od 1972. do danas, u radu će se pokušati dati odgovor na pitanje da li je pravni okvir jedne države presudan u borbi protiv teških zaraznih bolesti ili faktori koji nisu isključivo pravne prirode mogu da budu dominantni u odnosu na pravnu regulativu i diktiraju smjer epidemije.

**ključne riječi:** virus korona, Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija, variola vera, epidemija.

---

\* milica.ristic@pf.unibl.org

\*\* 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.

## 1. Uvod

Vjeruje se da je prva vjerodostojna potvrda bolesti velikih boginja, poznatijih pod nazivom *variola vera*, pronađena na jednom sanskritu u Africi 1500 g.p.n.e. Uprkos odsustvu pouzdanih podataka, pojedini autori ističu da se ova bolest može pratiti čak od 10 000 g.p.n.e. na području sjeveroistočne Afrike. Bez obzira na to koju vremensku odrednicu uzmemo kao vjerodostojniju, ono što se pouzdano zna jeste da je od tada pa nadalje *variola vera* bila jedna od najsmrtonosnijih bolesti u ljudskoj istoriji, koja je u Srednjem i Novom vijeku u Evropi odnosila oko 400 000 života godišnje, a među njima se našlo čak i pet evropskih vladara. (Ristanovic, Gligic, Atanasievska, Protic-Djokic, Jovanovic, Radunovic, 2016:587). U devetnaestom vijeku, zahvaljujući tzv. Jenerovoj vakcini<sup>1</sup>, broj preminulih od *variola vera* značajno je opao. Takav trend uočen je i u balkanskim zemljama, naročito u Kneževini Srbiji, gdje je vakcinacija protiv bolesti velikih boginja postala obavezna 1881. godine.<sup>2</sup> Od tada se može pratiti opadanje broja zaraženih ovom bolešću, te je posljednji smrtni slučaj izazvan variolom u Jugoslaviji zabilježen 1926. godine, a posljednji slučaj zaražavanja 1930. godine (Čobeljić, 2004:569). Svjetska zdravstvena organizacija je 1967. godine proglasila početak borbe protiv bolesti velikih boginja putem masovne vakcinacije i medicinskih istraživanja, a već 1971. područja zaražavanja bitno su redukovana na svega nekoliko oblasti u svijetu (Trifunović, 2017:131). Međutim, prva četiri mjeseca 1972. godine donijela su porast broja zaraženih za 44%, a bolest se raširila na još 10 država među kojima se našla i tadašnja Jugoslavija.

Inositi sve detalje izbijanja epidemije velikih boginja u Jugoslaviji 1972. godine bilo bi ne samo isuviše opširno, nego i nepotrebno, naročito imajući u vidu filmsko ostvarenje „Variola vera“ Gorana Markovića iz 1982. godine zahvaljujući kojem je publika bivših jugoslovenskih država vrlo dobro upoznata sa ključnim događajima u toku epidemije. Ipak, za potrebe ovog rada, neophodno je predočiti nekoliko suštinskih činjenica. Prva od njih sastoji se u tome da je variolu u zemlju unio jedan od hodočasnika koji je početkom te godine išao u Meku i Medinu, prethodno ispunivši svoju obavezu vakcinacije u Institutu za zaštitu zdravlja u Skoplju.

---

1 Prva vakcina protiv variole napravljena je 1798. godine, a njen tvorac je Edvard Jener koji ju je napravio od virusa kravljih boginja. Ova vakcina postala je obligatorna u mnogim zemljama u kojima se koristila skoro dva vijeka.

2 Prve korake na suzbijanju epidemije velikih boginja preuzeo je već knez Miloš Obrenović 1839. godine koji je različitim mjerama nastojao pridobiti stanovništvo na vakcinaciju. Poznato je i da je čuveni srpski guslar Filip Višnjić prebolovao velike boginje, zbog kojih i je ostao bez vida.



(Kuljić-Kapulica, 2004:273) Vrlo brzo se pokazalo da obavezna kontrola uspješnosti vakcinacije nije sprovedena, kao da ni na tijelu Ibrahima Hotija nije bilo tragova vakcinacije. Preporuke koje su se odnosile na način putovanja (obavezno prisustvo ljekara, preporučeno avionsko putovanje) samo su deklarativno postojale, dok su u praksi u pogledu putovanja primijećeni različiti privatni aranžmani bez ikakvog zdravstvenog nadzora. Takvi propusti otvorili su diskusiju o stanju zdravstvene zaštite u Jugoslaviji, naročito pitanje angažovanosti narodnih odbora na razvoju zdravstvene službe u zemlji, što je dr Voja Đukanović, prvi čovjek resora zaštite narodnog zdravlja, još 1953. istakao kao suštinski problem u funkcionisanju zdravstvenog sistema, navodeći pritom kao primjer narodni odbor u Đakovici (Petrović- Todosijević, 2007:107). Slučajno ili ne, nepunih dvadeset godina nakon kritike dr Đukanovića, baš je Đakovica postala epicentar epidemije velikih boginja i njeno najveće žarište. Podatak prema kojem je u Jugoslaviji u tom periodu bilo oko 80% vakcinisanih morao bi se uzeti sa određenom rezervom, s obzirom na to da vakcinacija nije bila podjednako sprovedena u svim federalnim republikama i autonomnim pokrajinama, a u nekim nije sprovedena uopšte (Šuvaković, Baljošević, Obradović, 2014.:304). Razvoju epidemije dodatno su pomogle još dvije okolnosti, od kojih se prva ogledala u nedostatku praktičnog iskustva osoblja medicinske struke u borbi sa velikim boginjama (Litvinjenko, Arsić, Borjanović, 1973:8), a druga u nepravovremenoj reakciji sredstava izvještavanja. Iako je već 16. marta 1972. godine na Infektološkom odjeljenju bolnice u Prizrenu bilo utvrđeno da se radi o epidemiji velikih boginja<sup>3</sup>, ova vijest do građana SFRJ došla je tek 25. marta što je u značajnoj mjeri uticalo na širenje epidemije i (ne)odgovornost građana.

Od tog trenutka pa sve do okončanja epidemije 23. maja 1972. godine, Jugoslavija je bila u stanju opšte borbe protiv epidemije. Zahvaljujući ekspeditivnosti i ogromnoj posvećenosti zdravstvenih radnika, epidemija je suzbijena za dva mjeseca, u kom periodu je sprovedena vakcinacija oko 18 miliona ljudi i organizovan veliki broj drugih mjera zdravstvene zaštite kao što je mjera karantina. Oboljelo je 175 ljudi, od čega je bilo 35 smrtnih slučajeva, a epidemija je najviše pogodila Autonomnu pokrajinu Kosovo, užu Srbiju, Vojvodinu i Crnu Goru (Kuljić- Kapulica, 2004: 272).

3 Ibrahim Hoti, tzv. „nulti pacijent“, u Jugoslaviju je doputovao još 15. februara, ali je, iako zaražen, prošao bez težih posljedica. Nesvjestan činjenice da je zaražen virusom velikih boginja, Hoti se slobodno kretao sljedećih nekoliko dana i tako proširio zarazu, a tek je na primjeru jednog od njegovih brojnih kontakata 16. marta utvrđeno da se radi o varioli veri.

Uprkos određenim propustima u lancu zdravstvene zaštite prije i uoči izbijanja epidemije, kadrovskim i materijalnim nedostacima u pojedinim zdravstvenim objektima, nedostatku iskustva u pogledu dijagnostike i tretmana variole vere (Ristanovic et al. 2016:593-595), zdravstvena služba u Jugoslaviji odigrala je ključnu ulogu u borbi protiv epidemije velikih boginja.<sup>4</sup> To nije bio nimalo lak zadatak, jer su se zdravstveni radnici paralelno borili i sa propisima iz oblasti zdravstvene zaštite, na čelu sa Osnovnim zakonom o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti<sup>5</sup> iz 1964. godine, koji su se pokazali neodgovarajućim za uslove velike epidemije. Da je ovaj propis očigledno bio kočnica u uspješnijem reagovanju na pojavu variole vere svega osam godina kasnije, potvrđuje činjenica da je već 1974. godine na snagu stupio novi Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti koje ugrožavaju cijelu zemlju.<sup>6</sup> Uporedna analiza odredbi ova dva zakona pokazaće nam mudrost jugoslovenskog zakonodavca koji je svoje iskustvo u borbi sa variolom verom pretočio u veliki broj izmjenjenih i novih odredbi u odnosu na raniji zakon, iz čega se mogu izvesti i određeni zaključci u pogledu organizacije rada i metoda za savladavanje svih velikih budućih epidemija.

## **2. Propisi iz oblasti zdravstvene zaštite koji subili na snazi uoči i u toku izbijanja epidemije**

### ***2.1. Osnovni zakon o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti***

Temeljni pravni osnov iz oblasti zdravstvene zaštite za postupanje u uslovima epidemije usvojen je u aprilu 1964. godine. Osnovni zakon o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti (u daljem tekstu: Osnovni zakon) predstavljao je ključni pravni akt kojim su bile određene mjere za zdravstvenu zaštitu od zaraznih bolesti čije je sprječavanje i suzbijanje bilo od interesa za cijelu zemlju. Iako detaljan, u uslovima izbijanja epidemije 1972. godine pokazalo se da ovaj propis svojim odredbama nije u potpunosti obuhvatio određena pitanja koja će se baš na primjeru velikih boginja pokazati spornim.

4 U svom „Izveštaju o eradikaciji variole u svijetu“ iz 1972. godine Svjetska zdravstvena organizacija istakla je da je „Jugoslavija dala najbolji primjer dosljedne primjene Međunarodnih sanitarnih normi i da je njena zdravstvena služba u vrlo kratkom roku likvidirala jednu epidemiju koja je predstavljala opasnost ne samo za Jugoslaviju, već i za Evropu.“ (Dovijanić, 2007:12)

5 *Službeni list SFRJ*, 17/64.

6 *Službeni list SFRJ*, 2/74.

Već u članu 3. Osnovni zakon je sprječavanje i suzbijanje zaraznih bolesti stavio u nadležnost opština, izuzev u onim situacijama kada je taj zadatak bio zakonom povjeren srezovima, republikama ili Federaciji.<sup>7</sup> Tek član 43. istog zakona otkriva nam da je u slučaju kolere, kuge ili velikih boginja Federacija ta koja obezbjeđuje zaštitu teritorije Jugoslavije od unošenja ovih bolesti u zemlju, sprovođenjem različitih mjera kao što su organizovanje službe sanitarnog nadzora na granicama ili preduzimanje odgovarajućih mjera za zdravstvenu zaštitu od tih bolesti.<sup>8</sup> Intencija zakonodavca da se postupanje po zdravstvenim propisima za vrijeme epidemije prepusti opštinama može se razumjeti kao potreba da se zarazna bolest koja se pojavi na teritoriji određene opštine zadrži u okvirima te iste teritorije. Očekivalo se možda da upravo opštine na raspolaganju imaju kapacitete da zaraznu bolest koja se pojavi na njihovoj teritoriji lakše i efikasnije obuzdaju i sprovedu neophodne zdravstvene i druge mjere. Ono što se donekle previdjelo u normiranju nadležnosti za preduzimanje ovih mjera jeste da je razvijenost opština u Federaciji značajno varirala od jedne do druge federalne republike i da u pojedinim situacijama jedinice lokalne samouprave neće biti u stanju da adekvatno odgovore na izazove velikih epidemija. Uprkos članu 43. koji je normirao dužnosti Federacije u slučaju pojave velikih boginja, na terenu se pokazalo da je najveći teret borbe sa epidemijom pao na opštine. Da je njihova infrastrukturna razvijenost bila na zadovoljavajućem nivou, naprijed navedena podjela nadležnosti ne bi predstavljala preveliki problem. Međutim, ako uzmemo u obzir podatke koji govore da je u Prištini novoizgrađena zgrada poliklinike služila za potrebe Okružnog narodnog odbora, dok su pacijenti zaraznog odjeljenja bili smješteni u limenoj baraci i da je na teritoriji Kosova i Metohije 1950. godine samo jedna bolnica imala svoju namjenski građenu zgradu (Petrović Todosijević, 2007:110), neizostavno se postavlja pitanje da li je pred opštine, naročito one na području Kosova i Metohije gdje je epidemija bila najviše izražena, postavljen pretežak zadatak?

Članom 8. Osnovnog zakona određen je krug zaraznih bolesti čije je sprječavanje i suzbijanje bilo od interesa za cijelu zemlju. Među 42 taksativno pobrojane zarazne bolesti, variola vera našla se na 35. mjestu.<sup>9</sup>

---

7 Čl. 3. Osnovnog zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, *Sl. list SFRJ*, 17/64.

8 Čl. 43. Osnovnog zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, *Sl. list SFRJ*, 17/64.

9 Čl. 8. Osnovnog zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, *Sl. list SFRJ*, 17/64.

Iz takve pozicije na ovoj listi jasno se može uvidjeti da je zakonodavac olako držao da do izbijanja ove zarazne bolesti neće uopšte ili neće tako brzo doći. Imajući u vidu da je posljednji slučaj varirole bio zabilježen davne 1930. godine, ovakvo postupanje zakonodavca može se razumjeti. Međutim, odredba člana 8. izostavila je vrlo bitno definisanje pojma zarazne bolesti, a upotreba taksativnog metoda dovela do nemogućnosti primjene zdravstvenih mjera određenih zakonom u slučaju pojave neke nove bolesti čije bi suzbijanje takođe bilo od interesa za cijelu zemlju.

O tome da je ipak postojala svijest o opasnosti koju sa sobom nosi variola vera svjedoče članovi 10, 11 i 12. Prema slovu člana 10. čak i sumnja da postoji oboljenje od velikih boginja podliježe obaveznom prijavljivanju<sup>10</sup>, pa i u onim situacijama kada oboljenje ili sumnju da postoji oboljenje ljekar utvrdi van vršenja dužnosti u zdravstvenoj ustanovi kako je normirano članom 11.<sup>11</sup> Da se radi o izuzetno opasnoj bolesti, potvrđuje i obaveza propisana članom 12, prema kojem se oboljenje ili sumnja da postoji oboljenje od velikih boginja prijavljuje odmah po saznanju najbržim putem (telefonom, telegramom i sl.)<sup>12</sup>

Osnovni zakon vrlo je detaljno razradio i pitanje opsega zdravstvenih mjera u slučaju izbijanja najtežih zaraznih bolesti. Najvažnija mjera zdravstvene zaštite – obavezna imunizacija bila je propisana članom 15. Osnovnog zakona<sup>13</sup>, a na listi bolesti koje podliježu ovoj obavezi variola vera našla se u prvom stavu ovog člana. Već u slučaju pojave opasnosti od ove bolesti, članom 16. normirano je da obavezna imunizacija obuhvata ne samo zaražena lica, već i sva druga lica na ugroženom području.<sup>14</sup> Dalje, ovaj član predvidio je i nadležnost za odlučivanje o obaveznoj imunizaciji, te propisao obavezu obustavljanja imunizacije protiv svih drugih bolesti u toku trajanja imunizacije protiv velikih boginja. Pored obavezne imunizacije, Osnovni zakon predočavao je i druge mjere suzbijanja i sprječavanja bolesti velikih boginja, npr. obavezu karantina koja se sastojala u ograničenju slobode kretanja i stalnoj medicinskoj

---

10 Čl. 10. Osnovnog zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, *Sl. list SFRJ*, 17/64.

11 Čl. 11. Osnovnog zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, *Sl. list SFRJ*, 17/64.

12 Čl. 12. Osnovnog zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, *Sl. list SFRJ*, 17/64.

13 Čl. 15. Osnovnog zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, *Sl. list SFRJ*, 17/64.

14 Čl. 16. Osnovnog zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, *Sl. list SFRJ*, 17/64.

kontroli svih lica koja su mogla da se zaraze neposredno od oboljelog<sup>15</sup>, kao i obavezu izolacije i liječenja oboljelih lica u za to određenim zdravstvenim ustanovama. Među ostalim mjerama, može se još izdvojiti i obavezan prevoz sanitetskim prevoznim sredstvima lica oboljelih od varirole vere<sup>16</sup>, te vrlo interesantan član 35. koji govori o obligatornom vršenju epidemioloških istraživanja pri pojavi ili opasnosti od pojave velikih boginja i drugih zaraznih bolesti.<sup>17</sup>

Iako bi se na prvi pogled mogao steći utisak da je Osnovni zakon bio dobra pravna podloga za borbu protiv zaraznih bolesti, tek je nekoliko detalja izostavljenih u njemu uticalo da samo djelimično prođe test koji su pred njega stavile velike boginje. Prije svega, zakonom je propušteno da se definišu neki elementarni pojmovi, kao što je pojam „ugroženog područja“ koji se na više mjesta pojavljuje u zakonu, posebno u kontekstu mjera imunizacije, karantina i sl. Izostavljajući ovu definiciju, zakon je ostavio isuviše prostora za tumačenje toga šta podrazumijeva tzv. „ugroženo područje“ i na kojem se obimu teritorije uopšte mogu sprovoditi zdravstvene i druge mjere. U kontekstu obavezne imunizacije, zakon je izostavio kategoriju lica koja po službenoj dužnosti dolaze u dodir sa putnicima u međunarodnom prometu, kao što je izostavio i druge mjere vezane za nadzor putnika i robe u međunarodnom prometu, očigledno zanemarivši da najveći broj zaraznih bolesti upravo tim putem može da dođe u jednu zemlju. Liječenje oboljelih od varirole vere isključivo u zdravstvenim ustanovama i prevoz isključivo sanitetskim sredstvima ne bi bili posebno sporni da je država u tom trenutku u svim svojim teritorijalnim i administrativnim jedinicama raspolagala sa dovoljno takvih kapaciteta. Na koncu, nije se našlo mjesta ni za određene preventivne mjere, npr. za obavezu ranog otkrivanja zaraze ili posebno pitanje dijagnostičkih tretmana što je bila greška koja je Jugoslaviju koštala više od svih drugih propusta.

## **2.2. Propisi doneseni u toku trajanja epidemije**

Ukoliko bi laik, neupućen u zbivanja u Jugoslaviji 1972. godine, pokušao da sazna nešto više uvidom u izdanja Službenog lista, vjerovatno bi mu promaklo da je u zemlji u tom trenutku harala opasna epidemija velikih

15 Čl. 22. Osnovnog zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, *Sl. list SFRJ*, 17/64.

16 Čl. 28 i 29. Osnovnog zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, *Sl. list SFRJ*, 17/64.

17 Čl. 35. Osnovnog zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, *Sl. list SFRJ*, 17/64.

razmjera.<sup>18</sup> To i nije odveć čudno ako se imaju u vidu dvije činjenice: prva, da je epidemija vrlo brzo stavljena pod kontrolu i druga, da vanredne okolnosti koje su zatekle zemlju nisu ostavljale prostor za velike normativne poduhvate, nego su zahtjevale što hitnije reagovanje putem određenih podzakonskih akata.

U toku trajanja epidemije ili bolje rečeno, od trenutka kad je njeno postojanje u zemlji objelodanjeno putem štampe, zakonodavac je usvojio svega tri kratka propisa koji se direktno referišu na epidemiju i koji se mogu naću u Službenom listu Federacije. Prvi od njih je Odluka o dopuni odluke o određivanju robe na koju se pri uvozu plaća posebna taksa, kojom je određeno da će visina uvozne takse za serume i vakcine iznositi 2%.<sup>19</sup> Vjerovatno uvidjevši da takvo rješenje neće biti adekvatan odgovor na izazove epidemije velikih boginja, zakonodavac je već u sljedećem broju Službenog lista donio Rješenje o oslobađanju od plaćanja carina na uvoz seruma i vakcina.<sup>20</sup> Konaćno, Odlukom o dodjeli sredstava iz rezervnog fonda Federacije za podmirenje troškova nastalih u vezi sa suzbijanjem epidemije velikih boginja Saveznom sekretarijatu za rad i socijalnu politiku dodjeljena su bespovratna sredstva u iznosu od 28.000 dinara.<sup>21</sup> Ovo je u suštini i jedini pravni akt iz tog perioda u kojem je bolest nazvana pravim imenom i iz kojeg se mođe vidjeti da se država suoćavala sa epidemijom.

Donošenjem ovih pravnih akata, država je ispunila svoju obavezu iz ćlana 43. Osnovnog zakona koja se sastojala u obezbjeđivanju potrebnih materijalnih sredstava u cilju zaštite od zaraznih bolesti. Mođe se uoćiti da su sva tri akta finansijskog karaktera<sup>22</sup> i da je njihovo donošenje bilo uslovljeno potrebom što ųurnije reakcije na zahtjev efikasnog suzbijanja epidemije. To što u Službenom listu nema podataka

18 Interesantno je da za sve vrijeme trajanja epidemije u državi nije proglašeno stanje mobilizacije. Naćelnik Gradskog štaba Grada Beograda za borbu protiv karantinskih bolesti prof. dr Predrag Dovijanić istakao je da je potpuna neobavještenost građana u prvim danima akcije dovela do brojnih teškoća na terenu zbog izostanka aktivne reakcije građana. Međutim, poslije apela upućenog građanstvu putem medija 25. marta, Gradskom štabu se do 4. aprila javilo oko 2311 lica, odnosno u prosjeku 500 građana dnevno. (Dovijanić, 2007:6)

19 *Službeni list SFRJ*, 20/72.

20 *Službeni list SFRJ*, 21/72.

21 *Službeni list SFRJ*, 22/72.

22 Direktnan finansijski efekat epidemije samo u Gradu Beogradu iznosio je oko 5 milijardi dinara, ćime nije obuhvaćena vrijednost utrošenih vakcina (Dovijanić, 2007:9), dok je ukupan trošak epidemije Jugoslavije košťao oko 6 biliona dinara. (Ćobeljić, 2004:572)

o drugim potezima federalne vlasti ne podrazumijeva istovremeno da takvih poteza nije bilo<sup>23</sup>, nego govori u prilog tome da je nižim organima vlasti, u zavisnosti već od situacije na terenu, delegirano donošenje sopstvenih propisa u cilju borbe protiv epidemije velikih boginja.

Izostanak medijske praćenosti i kašnjenje legislative za već novonastalom epidemiološkom situacijom mogli bi se možda objasniti i određenim sociološkim razlozima. Primjer Jugoslavije 1972. godine samo je jedan u nizu primjera sistema u kojima je radikalnom promjenom društveno-ekonomskog poretka došlo i do kolektivnog zaboravljanja tekovina nekadašnjeg režima. Porast životnog standarda i opšte osjećanje prosperiteta socijalističke Jugoslavije vezali su variolu veru za neka davna vremena, za doba „nenarodnog poretka“. Ali variola vera je i dalje bila stvarna prijetnja, koju su zbog naglog prekida kontinuiteta sa predsocijalističkim režimom, dočekali ljudi obrazovani u sistemu u kojem je pojava ove bolesti odavno smatrana prevaziđenom. Pojava variole vere nije bila samo napad na zdravstveni sistem; njena egzistencija ugrožavala je i cijeli jedan funkcionalan i stabilan društveni poredak. Zvanično priznati da u državi hara opasna bolest značilo je istovremeno priznati da nešto ozbiljno ne funkcioniše u besprijekornom sistemu socijalističke Jugoslavije (Trifunović, 2017:137-138). Kada je već shvaćeno da je bolest prisutna, više se nije imalo kud nego krenuti u kontraofanzivu protiv nje. Kako ističe Petrović Todosijević, izboriti se sa zarazom bilo je „najbolja potvrda ispravnog puta i dokaz opravdane propasti starog režima i nenarodnog poretka“. Sličan diskontinuitet mogao bi se, uz neophodno uvažavanje određenih razlika, uočiti i u odnosu bivših jugoslovenskih država prema nekadašnjoj zajedničkoj državi, što se nažalost u najvećoj mjeri očitovalo na primjeru izbijanja pandemije virusa korona 2019. godine.

### **3. Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti koje ugrožavaju cijelu zemlju**

U svom ekspozou izloženom na Simpozijumu o suzbijanju epidemije variole na području Beograda održanom u novembru 1972. godine, načelnik Gradskog štaba za borbu protiv karantinskih bolesti prof. dr Predrag Dovijanić istakao je u kratkim crtama tok dvomjesečne borbe protiv

---

23 Primjera radi, na samom početku epidemije, država je raspolagala sa oko 1 000 000 doza vakcine protiv virusa variole vere, ali je svestranim zalaganjem, ponajviše zahvaljujući međunarodnoj pomoći, u rekordnom roku uspjela da nabavi još 30 miliona vakcina. (Čobeljić, 2004:571)

velikih boginja, te iznio niz zaključaka i prijedloga koji će se pokazati kao presudne smjernice u izradi novog zakona. U završnom dijelu ekspozea, Dovijanić je naročito istakao da je potrebno „preciznije definisati funkcije federacije i prava i dužnosti organa u ovoj oblasti”, „propisati obavezu ranog otkrivanja izvora zaraze”, te „propisati nove obaveze i mere za zaštitu od zaraznih bolesti u skladu sa novim dostignućima medicine”. Zaista, nepunih godinu i po dana nakon Simpozijuma, usvojen je novi zakon iz oblasti zdravstvene zaštite, a u njemu su svoje mjesto našle i Dovijanićeve sugestije.

Prva razlika koja Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti koje ugrožavaju cijelu zemlju (u daljem tekstu: Zakon) čini bitno drugačijim od njegovog prethodnika uočava se već u članu 1. Za razliku od nekadašnjeg člana 8. Osnovnog zakona, novi Zakon predviđao je 24 zarazne bolesti. Ovim je krug zaraznih bolesti upola smanjen, ali je zakonodavac dodao bitnu odredbu kojom je regulisao da, ako se pojavi opasnost od drugih zaraznih bolesti koje mogu ugroziti cijelu zemlju, Savezno izvršno vijeće može da odredi da se zaštitu stanovništva primjenjuju sve ili pojedine mjere određene Zakonom.<sup>24</sup> Time je država sebi prokrčila put ka obezbjeđivanju efikasnije zdravstvene zaštite i u onim situacijama kada bi se pojavile do tada nepoznate ili možda već zaboravljene zarazne bolesti.

Izostanak definicija elementarnih pojmova iz ove oblasti ispravljen je u članu 3. Zakona, kojim su otklonjene barijere u razumijevanju ključnih termina kao što su epidemija, te zaraženo i ugroženo područje. Prema slovu Zakona, pored uobičajene definicije, epidemijom se takođe smatra „dva ili više međusobno povezanih oboljenja od zarazne bolesti koja se nikada ili koja se više godina nije pojavljivala na jednom području.”<sup>25</sup> Ukoliko poznajemo istorijat variole vere na jugoslovenskoj teritoriji, u potpunosti će nam biti jasan i *ratio* ovakvog normiranja i definisanja bolesti. Prvi put jasno određujući šta su epidemija, zaraženo i ugroženo područje, zakonodavac je značajno olakšao primjenu mjera određenih Zakonom, naročito ako se ima u vidu da su norme kojima su mjere regulisane sadržavale sve gore navedene pojmove.

Odredbe koje govore o mjerama za sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti, u odnosu na Osnovni zakon, promijenile su ne samo svoju poziciju, nego i svoj obim i sadržaj. Nekadašnji član 39. tako je postao

---

24 Član 1. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti koje ugrožavaju cijelu zemlju, *Sl. list SFRJ*, 2/74.

25 Član 3. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti koje ugrožavaju cijelu zemlju, *Sl. list SFRJ*, 2/74.



član 4. kojim su jasno definisane opšte i posebne mjere, a među njima se posebno istakla i jedna nova mjera koja se sastoji u zdravstvenom prosvjećivanju stanovništva. Prijedlog profesora Dovijanića da se u Zakon uvede obaveza ranog otkrivanja zaraze našao je svoje mjesto u potpuno novom članu 5. kojim je vrlo decidno navedeno šta takva obaveza podrazumijeva.<sup>26</sup> Pozicioniranje ovih članova među prvima u Zakonu logičan je rezultat lošeg iskustva sa variolom, čije bi posljedice bile lakše da je variola blagovremeno i ispravno dijagnostifikovana i da je prvobitna reakcija zdravstvenih radnika bila brža i ažurnija. O tome koliko kolektivno iskustvo može da utiče na duh zakona, svjedoči i član 10. koji govori o mjerama izolacije, prevoza i liječenja, te ističe da „osobe za koje se sumnja ili se utvrdi da boluju od velikih boginja obavezno se izoluju i liječe u za to određenim objektima zdravstvenih organizacija, odnosno *drugim objektima*.” Unošenje samo jedne kratke formulacije „*drugim objektima*” u tekst Zakona dalo je pravni osnov za ono što Osnovni zakon nije ni predvidio, a to je da se u slučaju vanrednih okolnosti i nedostatka prostornih kapaciteta, zaraženi ili suspektni pacijenti mogu zadržati i u ugostiteljskim objektima, školama ili drugim raspoloživim objektima.

Posebno interesantan aspekt Zakona je potpuno novi set mjera koje se odnose na sigurnosni kontekst međunarodnog prometa. Tako član 20. proširuje krug lica za koje je imunizacija protiv velikih boginja obavezna, dodajući na ovaj spisak sva lica koja po službenoj dužnosti dolaze u dodir sa putnicima u međunarodnom prometu, te sva lica na zaraženom i ugroženom području (ranije samo ugroženom).<sup>27</sup> Da su utisci iz 1972. još uvijek bili bolno svježi, potvrđuje i član 28. prema kojem je osoba koja putuje u zemlju u kojoj postoji variola ili se vraća iz zemlje u kojoj postoji variola dužna da pored svih mjera i obaveza propisanih Zakonom, ispuni i druge posebne sanitarne uslove koje odredi Savezni sekretarijat za rad i socijalnu politiku. U nastavku ovog dijela Zakona, markantan je i član 31. koji određuje cijeli niz sigurnosnih mjera kao što su zabrana putovanja u zemlju u kojoj postoji variola vera, zabrana prometa pojedinih vrsta robe i proizvoda ili zabrana kretanja stanovništva u zaraženim ili ugroženim područjima. Paket novih mjera usmjerenih na to da budu prepreka prodoru zaraznih bolesti iz inostranstva u Jugoslaviju kompletiran je članom 32, koji propisuje obavezu sanitarnog nadzora

---

26 Čl. 4. i 5. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti koje ugrožavaju cijelu zemlju, *Sl. list SFRJ*, 2/74.

27 Član 20. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti koje ugrožavaju cijelu zemlju, *Sl. list SFRJ*, 2/74.

putnika i stvari te sredstava u međunarodnom prometu preko državne granice.<sup>28</sup>

Iz svega navedenog, može se zaključiti da je dobar dio zakonskog teksta bio motivisan potrebom da se spriječi ponavljanje grešaka iz prošlosti. Iskustvo iz 1972. godine bilo je bolno, ali i korisno. Ipak, jedno od najspornijih pitanja u Osnovnom zakonu, na koje je ukazao i profesor Dovijanić, pitanje podjele dužnosti između različitih nivoa vlasti u pogledu ove oblasti nije do kraja riješeno ni novim Zakonom. Precizno razgraničenje nadležnosti između federacije i federalnih jedinica u kontekstu borbe protiv zaraznih bolesti samo je donekle ostvareno članovima 36. i 37. čiji je veći dio posvećen regulisanju nadležnosti Saveznog sekretarijata za rad i socijalnu politiku i pitanju raspodjele materijalnih sredstava u slučaju izbivanja novih zaraznih bolesti. Međutim, formulacija iz člana 2. prema kojoj je „zaštita od zaraznih bolesti dužnost društveno-političkih zajednica i njihovih organa, zajednica zdravstvenog osiguranja, zdravstvenih i drugih organizacija udruženog rada i građana“ ostavila je dosta široko polje za tumačenje i manevrisanje u pogledu toga ko je ovlašten na preduzimanje kojih radnji.<sup>29</sup> Opštine, kojima je ranije Osnovni zakon delegirao nošenje najvećeg tereta, ovaj put su izostavljene iz zakonskog teksta. Bez obzira na to, nova odredba o pitanju nadležnosti ostala je pomalo nedorečena i neprecizna, čime su mogla biti otvorena brojna pitanja u vanrednim okolnostima. Iz današnje tačke gledišta, možemo samo nagađati koji su se sve začkoljice krile u pozadini ove problematike i pretpostaviti da su one vjerovatnije bile političke i ekonomske prirode, nego što su suštinski bile povezane sa pitanjima zdravstvene zaštite.

Jedna dilema usko povezana sa nadležnostima države u ovoj oblasti je, ipak, riješena bez mnoge polemike. To je odredba člana 39. prema kojem su organi unutrašnjih poslova u okviru svoje nadležnosti dužni nadležnom organu za zdravstvo pomagati ako pri sprovođenju sanitarno-higijenskih i drugih mjera propisanih ili naređenih na temelju zakona naiđe na otpor ili suprotstavljanje ili se takav otpor odnosno suprotstavljanje osnovano može očekivati.<sup>30</sup> Dovedemo li ovu odredbu u vezu sa već pomenutom posebnom mjerom zdravstvenog prosvjeđivanja stanovništva,

---

28 Čl. 28, 31. i 32. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti koje ugrožavaju cijelu zemlju, *Sl. list SFRJ*, 2/74.

29 Član 2. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti koje ugrožavaju cijelu zemlju, *Sl. list SFRJ*, 2/74.

30 Član 39. Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti koje ugrožavaju cijelu zemlju, *Sl. list SFRJ*, 2/74.

možemo sa određenom dozom opreza zaključiti da je i uprkos ogromnom odazivu jugoslovenskog stanovništva na imunizaciju i spremnosti da se poštuju predviđene mjere, ipak bilo i izolovanih slučajeva građanskog otpora i neposluha. U kojoj mjeri su se takve situacije dešavale, ne možemo precizno znati, ali kako drugačije objasniti naprasnu pojavu ove norme u novom zakonskom tekstu za koju u ranijem Osnovnom zakonu nije bilo mjesta?

Činjenica da je epidemija savladana u rekordnom roku i da je broj vakcinisanih građana izuzetno brzo prešao milionske cifre neminovno je jednim dijelom posljedica efikasnosti i ekspeditivnosti organa unutrašnjih poslova. Mnogi su danas funkcionisanje cjelokupnog jugoslovenskog socijalističkog sistema spremni da objasne upravo snažnim i organizovanim represivnim aparatom kojim je država raspolagala, a situacija sa izbijanjem varirole vere 1972. godine u tom pogledu nije izuzetak. Bilo to zaista zasluga policijskih organa ili ne, takvo iskustvo se danas ne bi moglo primjeniti iz niza razloga. Samo neki od njih su porast svijesti o značaju ljudskih prava, demokratske tendencije i naročito antivakcerski pokret koji je poprimio globalne razmjere, a koji se proširio kanalima koji se teško ili nikako ne mogu kontrolisati tradicionalnim vidovima nadzora. Međutim, da li je upotreba prinude bila presudna u borbi protiv varirole nije u ovom kontekstu od tolikog značaja od kolike je važnosti nepobitan fakt da je zakonodavac uočio potrebu da se i ona reguliše i da se na taj način da legalitet svim mjerama koje se primjenjuju, a čija je suština usmjerena nasprječavanje i suzbijanje bolesti.

#### **4. Zaključak**

Pojavom virusa korona, mnogi su se zapitali kako je u onovremenim uslovima 1972. godine Jugoslavija uspjela da za izuzetno kratko vrijeme epidemiju velikih boginja stavi pod kontrolu. Na primjeru te borbe, čiji uspjeh nije prošao nezapaženo ni od strane vodećih međunarodnih zdravstvenih organizacija, pokušali su se izvući zaključci o tome šta bi bivše socijalističke republike trebalo da rade kako bi sa istim uspjehom okončale svoje bitke.

U tom cilju, fokus ovog rada lociran je na pravne aspekte te borbe, te je izvršena analiza i komparacija pravnih propisa uoči, u toku i nakon epidemije varirole vere. Bez pretjeranog ulaženja u detalje pojedinih normi koje su već obrađene u radu, može se zaključiti da su odredbe Osnovnog zakona bile nedostatne za uslove tako velike epidemije kao

што je bila epidemija velikih boginja. Pravna nepripremljenost za posljedicu je imala nepripremljenost na terenu, a većina neophodnih zdravstvenih i drugih mjera nije imala svoj pravni osnov i utemeljenje. Svega tri donesena propisa u toku trajanja epidemije svjedoče o tome da je glavni fokus države bio usmjeren na što hitnije suzbijanje epidemije, a tek nakon toga moglo se baviti velikim normativnim potezima. To se i desilo 1974. godine kada je usvojen novi Zakon, koji, odista, nije riješio sporno pitanje podjele nadležnosti između federacije i federalnih republika u ovoj oblasti, ali se u ostatku zakonskog teksta uhvatio u koštac sa onim što se pokazalo problematičnim dvije godine ranije.

Ograđujući se od starog monarhističkog režima i raskidajući sa svim njegovim tekovinama, socijalistička Jugoslavija nije u kolektivni zaborav potisnula samo variolu veru, nego i sva važna saznanja o tome kako se boriti sa ovom bolesti. Greška je to koja je Jugoslaviju te 1972. godine mogla koštati značajno skuplje da se na vrijeme nije reagovalo, a koju, čini se, danas ponavljaju sve bivše socijalističke republike prekidajući veze sa socijalističkom Jugoslavijom onako kako ih je ona prekinula sa Kraljevinom Jugoslavijom.

Zbog mnogobrojnih okolnosti različitog karaktera, iskustvo Jugoslavije u borbi sa variolom verom ne može nam pretjerano poslužiti u borbi sa našim epidemijama, pa tako i sa virusom korona. Društveno- ekonomski poredak više nije isti, odnos građana prema terminu „obavezna vakcinacija“ nije isti i najvažnije, bolest nije ista kao ona koja je harala 1972. godine. „Pravno iskustvo“ ipak, moglo bi da posluži kao nauk svim državama nasljednicama bivše Jugoslavije koje biju svoje bitke sa zaraznim bolestima. Ono se najbolje ogleda na primjeru Osnovnog zakona koji je pokazao kako pravo može da bude barijera u borbi za egzistencijalna ljudska pitanja, kao i na primjeru novog Zakona gdje je zakonodavac inspiraciju za pravna rješenja crpio prvo iz svojih grešaka i potom i još važnije, želje da se iste ne ponove.

## **Literatura i izvori**

Dovijanić, P. (2007). Pojava, tok i suzbijanje epidemije velikih boginja u Beogradu 1972. godine - primer uspešne zajedničke akcije zdravstvene službe i društvene zajednice. *Zdravstvena zaštita*. 3(36). 1-14.

Kuljić-Kapulica, N. (2004). Variola - prošlost ili ne? *Srpski arhiv za celokupno lekarstvo*. 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.*

Petrović-Todosijević, C. (2007). (Dis)kontinuitet bez presedana: zdravstvena politika jugoslovenske države u prvoj polovini 20. veka. *Tokovi istorije.* 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.

Šuvaković, U. Baljošević, S. Obradović, Ž. (2014). Smallpox and globalization or the first achieved planetary goal. *Vojnosanitetski pregled.* 3/2014. 301-306.

## **Propisi**

Osnovni zakon o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti. *Službeni list SFRJ.* Br. 17/64.

Odluka o dopuni odluke o određivanju robe na koju se pri uvozu plaća posebna taksa. *Službeni list SFRJ.* Br. 20/72.

Rješenje o oslobađanju od plaćanja carina na uvoz seruma i vakcine. *Službeni list SFRJ.* Br. 21/72.

Odluka o dodjeli Savjezonom sekretarijatu za rad i socijalnu politiku sredstava iz rezervnog fonda Federacije za podmirenje troškova nastalih u vezi sa suzbijanjem epidemije velikih boginja. *Službeni list SFRJ.* Br. 22/72.

Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti koje ugrožavaju cijelu zemlju. *Službeni list SFRJ.* Br. 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

pregledni naučni rad

10.5937/zrpf1-40003

UDK: 316.647.5/8:004.738.5

Rad primljen: 06.09.2022.

Rad prihvaćen: 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 nedvosmisleno 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, teletekst 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, Zgrablić 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 „velikim 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&usg=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&ur i=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.

*izvrngnuli 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-novinaru-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 Commision 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 podlijegati 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 objavljenje 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 ocijenio sljedeće argumente i kriterije: Na prvom mjestu je ocijenio argument Delfija da EU Direktiva 2000/31/EC, prenijeta 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 ocijenio 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 obavještavanja 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 Tartalomsgal-tatok 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 predstavlke 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://inform.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 Streel 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/T XT/?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 Commission 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, Opihl 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 PRIKAZ

---

---



Rad primljen: 11.07.2022.

Rad prihvaćen: 22.08.2022.

## Prvo zasjedanje Foruma za razmatranje međunarodnih migracija, Njujork, 17-20. maj 2022.godine

Prvo zasjedanje Foruma za razmatranje međunarodnih migracija (*International Migration Review Forum*) održano je u periodu 17–20. maj 2022. godine, u sedištu Ujedinjenih nacija (UN) u Njujorku, Sjedinjene Američke Države. Prvo zasjedanje Foruma za razmatranje međunarodnih migracija (Forum) predstavlja čin operacionalizacije Globalnog kompakta za sigurne, uređene i regularne migracije<sup>1</sup> (Globalni kompakt za migracije/GKM).<sup>23</sup> Skup je organizovan od strane Generalne skupštine UN. Jedan deo zasjedanja održan je u sedištu UN, dok je deo sesija održan virtuelno, odnosno u hibridnom formatu.

Prvo zasjedanje Foruma održano je u znatno izmenjenim okolnostima od onih u kojima je usvojen tekst GKM, odnosno u periodu sa dodatnim izazovima, poput onih vezanih za borbu protiv virusa korona. Na to je, pravilno, ukazao i Generalni sekretar UN Antonio Gutereš (*António Guterres*) u svom izveštaju Generalnoj skupštini UN povodom GKM.<sup>4</sup> Takođe, zasjedanje Foruma se odvijalo u situaciji oružanih sukoba koji se vode na teritoriji Ukrajine, a koji su uzrokovali veliki talas prisilnih migracija.

---

\* zoran.stojanovic84@gmail.com

1 UN GA, Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, UN dok. A/RES/73/195, 19 December 2018. Prevod vidi Krsić Bogdan (ur.) (2019), *Globalni kompakt o sigurnim, uređenim i regularnim migracijama*. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava. 9–62.

2 Vidi para. 49 GKM.

3 Globalni kompakt za migracije ima svog parnjaka koji se odnosi na izbeglice – Globalni kompakt za izbeglice (GKI). Operacionalizacija GKI vrši se u vidu održavanja Globalnog foruma za izbeglice (GFI). Prvo zasjedanje GFI održano je 2019. godine, a naredno zasjedanje trebalo bi da se održi 2023. godine. Vidi više Stojanović Bojan (2020). Prvi skup Globalnog foruma za izbeglice, Ženeva, 16–18. decembar 2019. godine. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*. broj 86, godina LIX. 195–198.

4 Vidi UN GA, Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration - Report of the Secretary-General, A/76/642, 27 December 2021, para. 2.

Prvom zasedanju Foruma prethodio je neformalni sastanak održan 16. maja 2022. godine sa različitim akterima čiji je domaćin bio predsedavajući Generalne skupštine UN Abdula Šahid (*Abdulla Shahid*). Na sastanku su učestvovali različiti akteri GKM, a sastojao se od uvodnog i završnog segmenta i tri tematske diskusije.

Na prvom zasedanju Foruma učestvovala su delegacije država, ali i veliki broj drugih učesnika iz različitih delova sveta. Razmatran je širok spektar tema, poput upravljanja migracijama u doba pandemije, pitanja vezanih za integraciju i ljudska prava migranata, a izneta su i različita iskustva iz većeg broja država iz svih delova sveta u pogledu planiranja i implementacije ciljeva GKM. Na Forumu su razmatrane i teme vezane za Agendu za održivi razvoj do 2030, imajući u vidu da je to predviđeno i samim GKM.

Aktivnosti Foruma su organizaciono podeljene u tri celine koje su se sastojale od četiri interaktivna okrugla stola sastavljena od različitih aktera, dijaloga o politikama i plenarnog zasedanja. Ova podela je učinjena u skladu sa rezolucijom Generalne skupštine UN kojom je uređen rad Foruma.<sup>5</sup> Navedenom rezolucijom predviđeno je da se zasedanje Foruma organizuje pod pokroviteljstvom Generalne skupštine UN i pod predsedavanjem predsednika Generalne skupštine UN. Istom rezolucijom je predviđeno da se održavanje Foruma vrši na što višem političkom nivou, što podrazumeva učešće šefova država i vlada,<sup>6</sup> ali Forum ne predstavlja klasični samit na vrhu imajući u vidu veliki broj različitih učesnika u rasponu od predstavnika država i međunarodnih organizacija, preko nevladinih organizacija i drugih subjekata. Forum zaseda svake četiri godine,<sup>7</sup> a zamišljeno je da bude mesto za razmatranje primene GKM na lokalnom, nacionalnom, regionalnom i globalnom nivou, što je prvo zasedanje Foruma i ispunilo imajući u vidu teme koje su razmatrane, ali i geografsku zastupljenost aktera koji su uzeli učešće na skupu.

Diskusije su održane u okviru četiri panela vodeći pritom računa o geografskoj i rodnoj zastupljenosti učesnika. U okviru prvog panela, u koorganizaciji Egipta i Nemačke, razmatrano je više ciljeva, i to: ublažavanje negativnih pokretača (cilj 2), regularni putevi (cilj 5), zapošljavanje i pristojan rad (cilj 6), skrining i upućivanje (cilj 12) i

5 UN GA, Format and organizational aspects of the international migration review forums, A/RES/73/326, 29 July 2019.

6 Vidi čl. 1 e Rezolucije A/RES/73/326.

7 Vidi čl. 1 d Rezolucije A/RES/73/326.

razvoj i prepoznavanje veština (cilj 18). Na drugom panelu razmatrani su ciljevi: pravni identitet i dokumenta (cilj 4), spašavanje života, borba protiv krijumčarenja, iskorenjivanje trgovine ljudima i upravljanje granicama (ciljevi 8–11), alternative pritvoru (cilj 13) i dostojanstven povratak i reintegracija (cilj 21). Koorganizatori panela su bili predstavnici Ekvadora i Tadžikistana. Na trećem panelu, u koorganizaciji Portugalije i Tajlanda, razmatrani su ciljevi: konzularna zaštita, pristup zaštiti, pristup osnovnim uslugama, inkluzija i socijalna kohezija (ciljevi 14–16), doprinosi migranata i dijaspore (cilj 19), doznake (cilj 20) i socijalna zaštita (cilj 22). Na posljednjem, četvrtom panelu, pažnja je bila posvećena sledećim ciljevima GKM: podaci (cilj 1), obezbeđivanje informacija (cilj 3), smanjivanje ranjivosti (cilj 7), eliminisanje diskriminacije (cilj 17) i međunarodna saradnja (cilj 23). Koorganizatori panela su bili predstavnici Azerbejdžana i Maroka.

Od usvajanja GKM dato je ukupno 170 obećanja – 87 od strane država, međunarodne organizacije su dale 30, organizacije civilnog društva 13, akademska zajednica sedam i drugi.<sup>8</sup> Obavezivanje na primenu odredbi GKM, tačnije na 23 cilja, predstavlja čin implementacije navedenog pravnog dokumenta o čemu su se načelno sporazumeli predstavnici država prilikom usvajanja GKM.<sup>9</sup>

Delegacija Republike Srbije je uzela učešće na prvom zasedanju Foruma.<sup>10</sup> Komesar Vladimir Cucić je preneo nameru vlasti Republike Srbije da žele da ostvare sve ciljeve postavljene u GKM. Takođe, pozvao je sve države članice i partnere da podrže države koje se suočavaju sa stalnim migracionim pritiscima i raznim političkim i ekonomskim izazovima u njihovom nastojanju da razviju i implementiraju politike i prakse koje će omogućiti poštovanje ljudskih prava, uklanjanje diskriminacije, pružanje razvojnih mogućnosti za migrante i da kroz migraciju niko ne ostane nezbrinut.<sup>11</sup> Važno je napomenuti da je Republika Srbija ujedno

8 Vidi United Nations Network on Migration, The Pledging Dashboard. Dostupno na: [bit.ly/3aeJfzo](https://bit.ly/3aeJfzo). Preuzeto 1 .6. 2022.

9 O Globalnom kompaktu za migracije (njegovoj pravnoj prirodi, okolnostima u kojima je usvojen i njegovim dometima), vidi više Krasić 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 Delegacija Republike Srbije je bila u dvočlanom sastavu: Vladimir Cucić i Svetlana Velimirović, ispred Komesarijata za izbeglice i migracije Republike Srbije.

11 Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije, Komesar Cucić učestvovao na prvom Međunarodnom preglednom forumu o migracijama u sedištu UN u Njujorku,

i zemlja porekla, tranzita, ali i odredišta migranata, što treba da učvrsti njenu privrženost GKM.

Imajući u vidu da su akteri koji učestvuju u realizaciji GKM različiti (civilno društvo, organizacije migranata i dijaspore, verske organizacije, lokalne vlasti i zajednice, privatni sektor, privredna društva, predstavnici parlamenata, nacionalne institucije za ljudska prava, Međunarodni pokret Crvenog krsta i Crvenog polumeseca, akademska zajednica, mediji i drugi akteri, ali i sami migranti),<sup>12</sup> značaj ovako postavljenog širokog kruga učesnika je izuzetno veliki. GKM omogućava širok spektar učesnika u njegovoj realizaciji, i za razliku od tradicionalno postavljene vertikalne ravni, gde su učesnici države i međunarodne organizacije, ravan je postavljena horizontalno, te se odgovornost za realizaciju GKM spušta na sve nivoe učesnika, pa i na same migrante. To omogućava lakše prepoznavanje potreba, ali i mogućnost bržeg i adekvatnog reagovanja u situacijama masovnih migracija koje su karakteristične za savremeno društvo i celokupnu međunarodnu zajednicu. U tome je još veći značaj Foruma jer omogućava planiranje i delovanje a na osnovu sprovedenih aktivnosti, u ovom slučaju od trenutka usvajanja GKM, pa do prvog zasedanja Foruma, a u budućnosti na osnovu saznanja i rezultata postignutih između dva zasedanja Foruma. Naredno zasedanje Foruma predviđeno je da se održi 2026. godine, a u međuvremenu ostaje da se vidi u kojoj meri će biti implementirana data obećanja.

---

20. maj 2022. godine. Dostupno na: [bit.ly/3Q11QBj](https://bit.ly/3Q11QBj). Preuzeto 25. 5. 2022.

12 Vidi GKM, para. 44.

# III RADOVI STUDENATA DOKTORSKIH STUDIJA

---

---





## **POČETAK TOKA I TRAJANJE JEDNOGODIŠNJEGROKA ZASTARJELOSTI POTRAŽIVANJA U OBLIGACIONOPRAVNOM I POTROŠAČKOM KONTEKSTU**

**Apstrakt:** U ovom radu se analiziraju neka pitanja u vezi sa jednogodišnjim rokom zastarjelosti potraživanja i to početak toka i trajanje ovog roka u obligacionopravnom i potrošačkom kontekstu. Fokus je usmjeren na preispitivanje da li treba mijenjati dužinu specijalnog jednogodišnjeg roka zastarjelosti potraživanja? Da li u tom kontekstu ima mjesta za preciziranje i dopunu odredaba ZOO, posebno u pogledu početka toka ovog roka s obzirom na to da zakon ne sadrži posebna pravila o tome kod jednogodišnjeg roka zastarjelosti? Rasprava se dodatno usložnjava kada se ima u vidu da u Republici Srpskoj Zakon o zaštiti potrošača sadrži odredbu o jednogodišnjem roku zastarjelosti potraživanja kod usluga od opšteg ekonomskog interesa. Da li se krug potraživanja ili pravilo o početku ovog roka zastarjelosti razlikuju u odnosu na ono što predviđa ZOO? Cilj rada je doći do odgovora na ova pitanja, koristeći se metodama naučnoistraživačkog rada kod analize zakonodavstva, pravne teorije i sudske prakse, ali i tehnikama - upitnik (empirijsko istraživanje), što je od teorijskog i praktičnog značaja.

**Ključne riječi:** jednogodišnji rok, zastarjelost, ZOO, ZPP, potrošači.

---

\* dejan.pilipovic@pf.unibl.org

## 1. Uvod

Predmet analize u ovom radu biće jednogodišnji rok zastarjelosti potraživanja i to početak toka i trajanje ovog roka u obligacionopravnom i potrošačkom kontekstu. Centralni set pravila o zastarjelosti potraživanja je kod nas tradicionalno smješten u obligacionopravnom kodeksu – Zakonu o obligacionim odnosima (ZOO), iako se radi o opštem institutu građanskog prava.<sup>1</sup> Skupina pravila o zastarjelosti koja će biti interesantna za potrebe ovog rada se nalazi u čl. 378 ZOO pod nazivom „jednogodišnji rok zastarelosti“:

„(1) Zastarevaju za jednu godinu:

1) potraživanje naknade za isporučenu električnu i toplotnu energiju, plin, vodu, za dimničarske usluge i za održavanje čistoće, kad je isporuka odnosno usluga izvršena za potrebe domaćinstva;

2) potraživanje radio-stanice i radio-televizijske stanice za upotrebu radio-prijemnika i televizijskog prijemnika;

3) potraživanje pošte, telegrafa i telefona za upotrebu telefona i poštanskih pregradaka, kao i druga njihova potraživanja koja se naplaćuju u tromesečnim ili kraćim rokovima;

4) potraživanje pretplate na povremene publikacije, računajući od isteka vremena za koje je publikacija naručena.

(2) Zastarevanje teče iako su isporuke ili usluge produžene.“

Zastarjelošću prestaje pravo zahtijevati ispunjenje obaveze kad protekne zakonom određeno vrijeme u kojem je povjerilac to mogao zahtijevati (čl. 360 ZOO). Dakle, dva su bitna elementa zastarjelosti: nevršenje prava i protek vremena (Simonović, 2007: 133). Fokus ovog rada je usmjeren na preispitivanje da li treba mijenjati dužinu specijalnog jednogodišnjeg roka zastarjelosti potraživanja? Da li u tom kontekstu ima mjesta za preciziranje i dopunu odredaba ZOO, posebno u pogledu početka toka ovog roka s obzirom na to da zakon ne sadrži posebna pravila o tome kod jednogodišnjeg roka zastarjelosti? Diskurs postaje dodatno kompleksan kada se ima uvidu da u Republici Srpskoj Zakon o zaštiti potrošača sadrži odredbu o jednogodišnjem roku zastarjelosti potraživanja kod usluga od opšteg ekonomskog interesa. Da li se krug potraživanja

---

1 Zakon o obligacionim odnosima – ZOO, *Službeni list SFRJ*, 29/1978, 39/1985, 45/1989 – odluka USJ i 57/1989 i *Službeni glasnik Republike Srpske*, 17/1993, 3/1996, 37/2001 – dr. zakon, 39/2003 i 74/2004. U njemačkom pravu, norme o zastarjelosti se nalaze u opštem dijelu Građanskog zakonika (*BGB*).

ili pravilo o početku ovog roka zastarjelosti razlikuju u odnosu na ono što predviđa ZOO koji se primijenjuje u Republici Srpskoj? Cilj istraživanja jeste doći do odgovora na postavljena pitanja, što je ne samo od značaja za teorijsku raspravu nego i od praktičnog značaja za sudove i potrošače. U dosadašnjoj pravnoj teoriji nije posvećena veća pažnja niti je data detaljnija analiza ovih problema, kao ni analiza mogućeg noveliranja ZOO u tom pogledu. Zbog toga se u ovom radu analizira pravna teorija, zakonodavstvo i sudska praksa, te je sprovedeno i empirijsko istraživanje.

## 2. Hipoteza i metodologija

U radu se polazi od hipoteze da ne treba mijenjati dužinu jednogodišnjeg roka zastarjelosti potraživanja, ali da ima mjesta za preciziranje i dopunu, posebno u pogledu početka toka ovog roka, te da regulisanje jednogodišnjeg roka zastarjelosti Zakonom o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj stvara „dupli pravni kolosijek“ i otvara nedoumice, što bi trebalo izbjeći.

Hipoteza će biti provjerena primjenom metoda i tehnika naučnog rada. Kod istraživanja u pravnoj nauci se polazi od dogmatičko-normativne metode, ali i istorijskopravne, uporednopravne i analize sadržaja. Od tehnika naučnoistraživačkog rada korišćen je upitnik (empirijsko istraživanje). Jezičko, logičko, sistematsko, ciljno i istorijsko tumačenje su uzeti u obzir kao sredstva tumačenja relevantnih pravnih normi.

Kod empirijskog istraživanja, pristupilo se analizi dobijenih odgovora sudija relevantnih (građanskih/parničnih) odjeljenja Osnovnog suda u Banjoj Luci i Okružnog suda u Banjoj Luci i advokata Advokatske komore Republike Srpske – Zbora advokata Banja Luka, s naglaskom na advokate koji se bave građanskopravnim predmetima. Upitnik je sadržavao ista istraživačka pitanja za svaku grupu ispitanika zbog lakše komparacije. Anketa je bila zatvorenog tipa i anonimna sa svrhom utvrđivanja stavova primjenjivača normi o pojedinim aspektima primjene odredaba o jednogodišnjem roku zastarjelosti. Popunjavanju upitnika u elektronskoj formi su pristupile: 4 sudije parničnog odjeljenja Osnovnog suda u Banjoj Luci, 3 sudije građanskog odjeljenja Okružnog suda u Banjoj Luci i 19 advokata Advokatske komore Republike Srpske, Zbora advokata Banja Luka. Kriterijumi za ovakvo predmetno i prostorno uzorkovanje su bili: brojnost sudija, pretpostavljena vjerovatnoća i brojnost predmetnih sporova, veličina i razvijenost grada i u vezi sa tim rasprostranjenost prodaje energenata, obavljanja komunalnih i telekomunikacionih i sl.

djelatnosti u vezi sa kojima nastaju i razmatrana potraživanja. Pošto su potrošači najbrojnija grupa korisnika predmetnih usluga odnosno kupaca robe, privredni sudovi nisu anketirani. Uglavnom se radi o tzv. maličnim sporovima koji se u pretežnoj mjeri iscrpljuju pred sudovima prvog i drugog stepena, a pred kojima se javljaju advokati kao punomoćnici stranaka. Novo istraživanje bi moglo da obuhvati anketiranje sudija ostalih sudova i advokata u Republici Srpskoj, ali i na prostoru država bivše Jugoslavije, kako bi se vidjelo u kojoj mjeri koincidiraju rezultati obavljenog istraživanja sa rezultatima anketiranja sudija ostalih sudova i advokata, a interesantno bi bilo utvrditi i stav samih potrošača (prethodne napomene su date i kod: Pilipović, 2021: 737–738).

### 3. Rezultati istraživanja i diskusija

#### 3.1. Stavovi zakonodavstva, pravne teorije i sudske prakse

Odredba čl. 378 ZOO o jednogodišnjem roku zastarjelosti potraživanja zasniva se na odredbi čl. 22 Zakona o zastarelosti potraživanja iz 1953. sa izmjenama i dopunama iz 1954. godine.<sup>2</sup> Nacrt Zakona o zastarelosti potraživanja je napisao profesor Konstantinović po uzoru na austrijski OGZ (Možina, 2020: 258). Analizu ovog zakona je dao u svojoj studiji F. Stanković (Stanković, 1969). Komentatori ZOO se nisu upuštali u preispitivanje dužine trajanja ovog roka (vid. primjerice Studin, 1980: 854). Oni su se uglavnom bavili analizom pozitivnopravnih rješenja. Neki od njih su pisali u pogledu primjene rokova zastarjelosti da u slučaju sumnje da li neko potraživanje zastarijeva u posebnom roku zastarjelosti, treba primijeniti opšti rok zastarjelosti kao opšte pravilo (Vizner, 1978: 1317).

Od novijih istraživanja koja su se doticala i pitanja jednogodišnjeg roka zastarjelosti mogu se izdvojiti teze S. Brković Mujagić (Brković Mujagić, 2012), M. Milošević (Milošević, 2015) i S. Đorđević (Đorđević, 2019), kao i članak I. Simonović, posebno u vezi sa početkom toka roka zastarjelosti koji je od značaja za razmatranu temu (Simonović, 2007: 129–146). U ovim istraživanjima akcenat nije stavljen na preispitivanje roka zastarjelosti koji se analizira u ovom radu, kao ni na njegov obligacionopravni i potrošački kontekst. S. Đorđević na jednom mjestu predlaže da se razmisli o regulisanju roka zastarjelosti i u samom Zakonu o komunalnim djelatnostima (Đorđević, 2019: 62). Ovaj zakon sadrži i druge komunalne usluge, pored onih koje poznaje ZOO. Time bi se, sa jedne

<sup>2</sup> Zakon o zastarelosti potraživanja, *Službeni list FNRJ*, 40/53 i 57/54.

strane, postigla ujednačenost i postojanje jednog roka zastarjelosti za sve srodne komunalne usluge, ali s druge strane bi nastala pravna rascjepkanost u pogledu potraživanja za koja važi razmatrani rok i u pogledu pravila o zastari. Može se razmisliti, kao o boljem rješenju, o jedinstvenom regulisanju (i proširenju) potraživanja koja zastarijevaju u jednogodišnjem roku u Zakonu o obligacionim odnosima koji predstavlja *sedes materiae* za zastarjelost potraživanja.

U udžbeničkoj literaturi se nije raspravljalo o potrebi redefinisanja toka jednogodišnjeg roka zastarjelosti potraživanja, kao ni o odnosu ovog roka iz ZOO i, eventualno, pravila o zastarjelosti iz potrošačkih propisa (Morait, 2010: 148; Radišić, 2004: 363; Pajtić, Radovanović, Dudaš, 2018: 202; Bikić, 2013: 327–328; Vodinelić, 2012: 520–525).

S druge strane, prihvata se, odnosno uglavnom se ne osporava trajanje ovog kratkog, jednogodišnjeg roka zastarjelosti potraživanja. Jednogodišnji rok zastarjelosti ima svoje opravdanje koje B. Vizner vidi u tome što se navedene usluge obračunavaju u kratkim rokovima, pa bi obračunavanje u dužim rokovima bilo otežano i komplikovano; naplata ovih usluga se vrši u kratkim razdobljima kako se ne bi nagomilali računi, a radi se o pružanju usluga u kontinuitetu. Takođe, tome dodaje da bi bilo otežano dokazivanje zbog dužeg uobičajenog nečuvanja računa (Vizner, 1978: 1327–1328). Isto iznosi i J. Studin (Studin, 1980: 853). Rokovi su se kroz istoriju skraćivali, a rok treba da se propiše u dužini koja je takva da daje dovoljno mogućnosti titularima da sa sigurnošću ostvare svoje pravo i takva da više ne bi bilo opravdano očekivati od obvezanih lica da im budu dostupni dokazi da su ispunili obavezu, odnosno da još uvijek moraju biti spremni da izvrše obavezu (Vodinelić, 2012: 523–524). Ovakvi stavovi su, kao *ratio legis* za uvođenje jednogodišnjeg roka zastarjelosti potraživanja, prihvatljivi.

Naspram opšte prihvaćenosti kratkog jednogodišnjeg roka zastarjelosti, u literaturi se mogu pronaći i drugačiji stavovi. D. Možina piše da kratki rokovi zastarjelosti ne ostvaruju zamisao jugoslovenskog zakonodavca, pa suprotno njoj kraći rokovi motivišu utuženje, povećavaju sporove, dodatno opterećuju sudove i otežavaju mirno rješavanje sporova (Možina, 2020: 267).

Međutim, može se polemisati sa ovim stavovima. Ovaj problem je moguće prevazići različitim mehanizmima ubrzanja rješavanja sudskih predmeta i rasterećenja sudova. Ključno je obaviti empirijsko istraživanje, odnosno utvrditi stavove stručne javnosti i potrošača povodom promjena jednogodišnjeg roka zastarjelosti, kao i stanje uporednopravnih rješenja

na prostoru bivše Jugoslavije koji baštini razmatranu odredbu o zastari. U slučaju razmišljanja o korekciji ovog roka zastarjelosti treba imati u vidu dugogodišnju sudsku praksu i, uopšte, opštepoznato i ustaljeno pravilo o jednogodišnjem roku zastarjelosti ovih potraživanja, a koje je, vjerujemo, sadržano i u svijesti ljudi. Smatramo da mogućnost povećanja broja sporova ne smije da bude nužno prepreka za neki materijalnopравни institut. Država treba da omogući ostvarivanje prava građana putem pravila građanskog procesnog prava na efikasan način, ali to ne treba da znači mijenjanje ustaljenih materijalno-pravnih pravila (osim u slučaju poboljšanja). Takođe, u literaturi se ističe da zastarjelost zapravo rasterećuje sudove od pokretanja bezizglednih postupaka i olakšava posao sudu (Vodinelić, 2012: 522). Ona može da bude od pomoći i kod mirnog rješavanja sporova.

I u evropskim državama su poznati opšti i posebni (kraći) rokovi zastarjelosti potraživanja, pa tako primjerice naknada za prodaju robe potrošačima u Italiji zastarijeva u posebnom jednogodišnjem roku zastarjelosti (Commercial Law Group, 2011: 1–26).

U uporednom pravu, prvenstveno u francuskom, njemačkom, švajcarskom i austrijskom, reformišu se pravila o zastari i rokovima zastarjelosti. To je u skladu sa pravnim kretanjima izraženim u dokumentima, kao što su Principi evropskog ugovornog prava (*PECL*), Nacrt Zajedničkog referentnog okvira (*DCFR*), kao i u sudskoj praksi Evropskog suda zaljudska prava (ESLjP).<sup>3</sup>

Uporednopravna kretanja idu u pravcu (a) napuštanja većeg broja posebnih rokova (koji su sadržani u osnovnom obligacionom kodeksu, ali i u nizu sektorskih propisa) radi postizanja jedinstvenosti i konzistentnosti, (b) uvođenja relativno kraćeg opšteg zastarnog roka koji je objektivne prirode (ali koji mora da bude dovoljno dug da se ne bi narušilo pravo na pristup sudu, npr. 3 godine u njemačkom pravu), (v) uvođenja i početka toka opšteg roka zastarjelosti od subjektivnog momenta, te (g) objektivnog (maksimalnog) roka i (d) davanje veće autonomije stranama kod zastarjelosti potraživanja, za razliku od našeg prava (Lutman, 2015: 214 i dalje). Tako su, imajući u vidu reformu obligacionog prava 2001. godine, u njemačkom pravu dopušteni sporazumi o zastarjelosti u pogledu skraćivanja ili produženja rokova ili se mogu ticati okolnosti koje izazivaju zastoje, prestanak zastoja ili početak novog toka zastarjelosti (Simonović, 2007: 134).

---

<sup>3</sup> O tome više vidi, kao i navođenje odredaba relevantnih zakonika i sudske prakse ESLjP kod K. Lutman (Lutman, 2015: 213–225).

Dakle, u literaturi se uglavnom ne preispituje početak i trajanje jednogodišnjeg roka zastarjelosti potraživanja, niti se on posmatra u potrošačkom kontekstu. Samo pojedini stavovi dovode u pitanje trajanjeovog roka.

Kakvo je stanje u zakonodavstvu?

Tabela 1. Uporedni pregled postojećih i planiranih odredaba obligacionih propisa povodom razmatranog pitanja

ZOO	<i>De lege lata</i>		Da li se razmatra u planiranom propisu:
	Odredba ZOO	Rok zastarjelosti (godina)	Promjena roka zastarjelosti
Srbija	Čl. 378, st. 1 i 2	1	Ne
RS/FBiH	Čl. 378, st. 1 i 2	1	Ne (2003) Ne (2010)
Crna Gora	Čl. 388, st. 1 i 2	2	-
Hrvatska	Čl. 232, st. 1 i 2	1	-
Slovenija	Čl. 355, st. 1-3.	1	-
S. Makedonija	Čl. 367, st. 1 i 2	1	Ne*

Izvor: ZOO posmatranih država i planirani obligacioni kodeksi

„-“ označava da nije poznato da je u planu donošenje budućeg ili izmjena postojećeg kodeksa

„\*“ označava da se kod ove odredbe razmatra uvođenje drugog roka zastarjelosti, ali ne za razmatrana potraživanja

Izmjenama i dopunama Srpskog građanskog zakonika od 5. maja 1864. godine uvedeni su kratki rokovi zastarjelosti, pa je tako primjerice odredbom 928 b) predviđen jednogodišnji rok zastarjelosti kod tužbi ljekara i hirurga za posjete, operacije i lijekove ili učitelja zbog plate za učenje. Skica za zakonik o obligacijama i ugovorima nije sadržavala odredbe o (jednogodišnjem roku) zastarjelosti. Pravo Republike Srpske i FBiH, srpsko, hrvatsko i makedonsko pravo na identičan način

regulišu jednogodišnji rok zastarjelosti potraživanja.<sup>4</sup> Prijedlog Zakona o obligacionim odnosima BiH, koji nije usvojen u Parlamentarnoj skupštini BiH 2010. godine, kao i Nacrt ZOO RS/FBiH iz 2003. godine nisu sadržavali novine u pogledu početka toka ili trajanja jednogodišnjeg roka zastare. Pisci Građanskog zakonika Republike Srbije (radni tekst pripremljen za javnu raspravu sa alternativnim prijedlozima iz maja 2015. godine), iako su predvidjeli dopune u pogledu kruga potraživanja, nisu razmatrali promjenu jednogodišnjeg roka zastarjelosti. Budući Građanski zakonik Republike Makedonije<sup>5</sup> s jedne strane predviđa širenje kruga potraživanja koja zastarijevaju u jednogodišnjem roku, a s druge strane da i drugi propisi mogu predvidjeti koja potraživanja će zastarijevati za jednu godinu, ali i da potraživanja mogu zastarijevati i u kraćim periodima od jedne godine u skladu sa ovim zakonikom ili posebnim propisima. Razmatra se uvođenje i dvogodišnjeg roka zastare. Međutim, kod potraživanja za koja je bio rezervisan jednogodišnji rok zastarjelosti prema jugoslovenskom ZOO, nije predviđena promjena u pogledu početka toka ili trajanja tog roka.

Ali, crnogorsko i slovenačko pravo donose određene novine. Crnogorsko pravo poznaje dvogodišnji rok zastare umjesto jednogodišnjeg roka prema „jugoslovenskom“ ZOO.<sup>6</sup> Slovenačko pozitivno pravo predviđa drugačije rješenje u pogledu početka toka jednogodišnjeg roka zastarjelosti. Tako zastarijevanje kod ovog roka počinje da teče po isteku godine u kojoj je potraživanje dospjelo.<sup>7</sup> To bi praktično značilo da jednogodišnji rok zastarjelosti počinje da teče od 1. januara naredne godine. Da li ovo znači *de facto* „duži“ odnosno drugačiji rok zastarjelosti? Odgovor je pozitivan u odnosu na primjenu pravila „jugoslovenskog“ (i našeg) ZOO. To su morali

4 Čl. 378 ZOO Federacije BiH – FBiH, *Službeni list SFRJ*, 29/1978, 39/1985, 45/1989 – odluka USJ i 57/1989, *Službeni list R BiH*, 2/1992, 13/1993 i 13/1994 i *Službene novine FBiH*, 29/2003 i 42/2011), čl. 378 ZOO Srbije, *Službeni list SFRJ*, 29/78, 39/85, 45/89 – odluka USJ i 57/89, *Službeni list SRJ*, 31/93 i *Službeni list SCG*, 1/2003 – Ustavna povelja i *Službeni glasnik Republike Srbije*, 18/2020, čl. 232 Zakona o obveznim odnosima – pročišćeni tekst (ZOO Hrvatske), *Narodne novine*, 35/05, 41/08, 125/11, 78/15 i 29/18) i čl. 367 Zakona za obligacionite odnosi (ZOO Makedonije), *Služben vesnik na Republika Makedonija*, 18/01, 78/01, 04/02, 59/02, 05/03, 84/08, 81/09, 161/09, 23/13 i 123/13.

5 Vid. Odluku o formiranju Komisije za izradu Građanskog zakonika R. Makedonije, *Službene novine R. Makedonije*, 04/11 i Odluku o izmjenama i dopunama Odluke o formiranju Komisije za izradu Građanskog zakonika R. Makedonije, *Službene novine R. Makedonije*, 19/12.

6 Vid. čl. 388 Zakona o obligacionim odnosima – ZOO Crne Gore, *Službeni list Crne Gore*, 47/2008, 4/11 i 22/17.

7 Čl. 355, st. 2 Obligacijskog zakonika – OZ, *Uradni list Republike Slovenije*, 97/07 – uradno pročišćeno besedilo in 64/16 – odl. US.



da razgraniče i razjasne i slovenački sudovi. Prethodna konstatacija se najjasnije uočava iz jedne sudske odluke: „Član 378 ZOO-a i st. 2 člana 355 OZ nisu identični po sadržaju. OZ je zakonski propisao novinu u pogledu zastarjelosti ovih potraživanja.” Primjerice, „...potraživanja koja dospijevaju u 2002. godini do 20. juna 2002. godine nisu zastarjela, jer je jednogodišnji rok zastarjelosti počeo da teče tek 1. januara 2003. i još nije istekao do podnošenja prijedloga za izvršenje 4. jula 2003.”<sup>8</sup> Čini se, bar matematički posmatrano, da bi potrošačima, ali i sudu bilo lakše da računaju zastarjelost kod ovih potraživanja ukoliko ona počinje da teče od 1. januara nego od prvog dana poslije dana dospelosti za svaki račun.

Dakle, može se zaključiti da uglavnom postojeći ili budući obligacioni propisi država u okruženju predviđaju jednogodišnji rok zastarjelosti, osim crnogorskog prava koji za data potraživanja predviđa dvogodišnji rok zastarjelosti i sa jednom specifičnošću u slovenačkom pravu u pogledu početka toka ovog zastarnog roka u odnosu na druga prava na području država nastalih disolucijom SFRJ.

Imajući na umu slovenačko rješenje o početku jednogodišnjeg roka zastarjelosti, na ovom mjestu valja otvoriti raspravu o ovom pitanju, prvo uopšteno, a zatim u kontekstu mogućeg rješenja po uzoru na slovenačko.

Početak roka zastarjelosti, dospelost i docnja su povezani. Po pravilu zastarjelost počinje teći prvog dana poslije dana kad je povjerilac imao pravo da zahtijeva ispunjenje obaveze (čl. 361, st. 1 ZOO). Obaveza je dospjela ako povjerilac može da zahtijeva da je dužnik ispuni, a sa dospjelošću obaveze dužnik pada u docnju (Radišić, 2004: 328). Pravo na prigovor zastarjelosti samo po sebi ne sprečava dospelost, osim ako se to pravo i zaista iskoristi (Radišić, 2004: 329). ZOO sadrži opšte pravilo o početku toka roka zastarjelosti, ali ostavlja mogućnost da zakonom za pojedine slučajeve može da bude i drugačije propisano. Takav poseban slučaj, kada je riječ o jednogodišnjem roku zastarjelosti je propisan za potraživanja pretplate na povremene publikacije, gdje se zastarjelost računa od isteka vremena za koje je publikacija naručena (čl. 378, st. 1 tačka 4 ZOO). Povremene publikacije mogu da izlaze u određenim vremenskim razmacima, npr. dnevno, mjesečno, dva puta godišnje i sl. U tački 4) čl. 378 ZOO početak roka zastare je određen kao istek vremena za koje je publikacija naručena. To treba tumačiti da ako je publikacija naručena za određeno vrijeme da zastara teče od isteka tog vremena, a u ostalim slučajevima za početak zastare mjerodavno je

---

8 Sodba, Više sodišće v Koprju, Civilni oddelek I Cp 1191/2004 od 3. 11. 2005. godine.

kada se pretplata prema pravilima za datu publikaciju mora platiti, npr. prema ranijoj sudskoj praksi od dana kada je potraživanje dospjelo po ugovoru (Stanković, 1969: 98–99). Međutim, kod tačke 1) u čl. 378 ZOO nije navedeno kad zastarjevanje počinje teći i koji period predstavlja jedno potraživanje. F. Stanković je ranije isticao da je onda važno kada se vrši obračun izvršenih isporuka odnosno učinjenih usluga ako naknada nije ugovorena u paušalnom iznosu (Stanković, 1969: 98). Zbog neodređenosti početka jednogodišnjeg roka zastarjelosti, ni današnja sudska praksa nema jednoglasan stav. Tako je u jednom slučaju Vrhovni sud FBiH naveo kod potraživanja za usluge grijanja za potrebe domaćinstva da zastara iznosi jednu godinu računajući *od dana izvršene usluge*,<sup>9</sup> što je svakako ranije i u odnosu na *datum izdavanja računa*.<sup>10</sup> Ustavni sud BiH je smatrao u jednom predmetu da rok zastare od jedne godine kod potraživanja naknade za isporučenu električnu energiju *počinje da teče u odnosu na svaki pojedinačno isporučeni račun narednog dana od dana kada je isporučilac imao pravo zahtijevati da račun bude plaćen* i ne prekida se nastavkom isporuke.<sup>11</sup> Ovaj stav smatramo ispravnijim, jer proističe iz opšteg pravila ZOO o početku toka zastarjelosti, s obzirom na to da zakonodavac nije odredio posebna pravila o tome kod jednogodišnjeg roka zastarjelosti. Za svako pojedino mjesečno potraživanje se računa rok zastarjelosti i on ističe po proteku posljednjeg dana jednogodišnjeg roka u konkretnom slučaju (npr. kod tačke 2 čl. 378 ZOO). Rokovi uplate naknade za pojedino razdoblje kod tačke 3 čl. 378 ZOO određuju početak toka zastarijevanja (Stanković, 1969: 98).

Da li ima smisla pledirati za slovenačko rješenje o početku ovog roka? Poseban način regulisanja početka toka jednogodišnjeg roka zastarjelosti je predviđen, kako je rečeno, u čl. 378, st. 1, tačka 4 ZOO („od isteka vremena za koje je publikacija naručena“). Dakle, propisivanje početka jednogodišnjeg roka zastarjelosti po isteku godine u kojoj je potraživanje dospjelo ne bi predstavljalo novinu u pogledu odstupanja od opšteg pravila. Štaviše, ZOO u čl. 361, st. 1 dopušta ovakvu mogućnost. I u njemačkom pravu je poznat slučaj da rok počinje da teče na kraju godine u kojoj je nastao zahtjev povjerioca prema dužniku, što se poklapa sa dospjelošću (Simonović, 2007: 137). Ako bi se zakonodavac kod nas opredijelio za ovakvu izmjenу, posebno pravilo o početku jednogodišnjeg roka zastarjelosti bi trebalo da bude sadržano, po uzoru na slovenačko pravo, u posebnom stavu člana ZOO koji reguliše jednogodišnji rok

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 Odluka Ustavnog suda BiH AP-1336/10 od 24. 4. 2013. godine.

zastarjelosti kako bi važio za sva potraživanja koja su supsumirana pod taj član. Takođe, valjalo bi voditi računa da se ne ostavi polje za različita tumačenja i nedoumice, kakve, čini nam se, mogu da postoje u slovenačkom pravu. Naime, čl. 355, st. 1, tačka 4 OZ Slovenije sadrži posebno pravilo za početak roka zastarjelosti kod potraživanja pretplate na povremene publikacije gdje zastarjelost teče od isteka vremena za koje je publikacija naručena, što je jezički drugačije u odnosu na pravilo postavljeno u ovom članu. Ova nedoumica se može riješiti tako da se pravilo o početku toka jednogodišnjeg roka zastarjelosti kod potraživanja pretplate za povremene publikacije smatra specijalnim pravilom u odnosu na pravilo o početku toka jednogodišnjeg roka iz ovog člana 355 OZ Slovenije. Ipak bi trebalo izbjegavati raznolikost pravila o početku roka ako se već u istom članu zakona za određenu skupinu potraživanja posebnim stavom propisuje određeno pravilo o početku jednogodišnjeg roka koje bi važilo za potraživanja iz tog člana. Ovome treba dodati da postojeće stanje u BiH pokazuje da kod jednogodišnjeg roka zastarjelosti, a kako on obuhvata razna potraživanja, nije propisano kada počinje da teče rok zastarjelosti, što ostavlja mogućnost za, kako se vidjelo, različito postupanje sudova. Stanje u pogledu tumačenja i primjene prava se dodatno komplikuje ako se uzmu u obzir odredbe Zakona o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj o jednogodišnjem roku zastarjelosti i njegovom početku.

Kao posljednje pitanje u okviru ovog poglavlja ostaje pitanje jednogodišnjeg roka zastarjelosti u potrošačkom kontekstu odnosno u pravu zaštite potrošača. Zakon o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj – ZZP ili ZZP RS<sup>12</sup> sadrži odredbu o roku zastarjelosti potraživanja kod (nekih) usluga od opšteg ekonomskog interesa. Tako se u čl. 47, st. 6<sup>13</sup> određuje da potraživanja na osnovu naknada za usluge iz st. 1 ovog člana zastarijevaju istekom roka od godinu dana od dana nastanka obaveze. Usluge određene u čl. 47, st. 1 su usluge koje se pružaju posredstvom distributivne mreže (dakle, očigledno ne i ostale usluge). Čl. 46 ZZP RS<sup>14</sup> određuje usluge od opšteg ekonomskog interesa kao usluge snabdijevanja: električnom energijom, gasom, toplotnom energijom, vodom, usluge odvoda otpadnih voda, usluge telekomunikacija, poštanske usluge, usluge javnog prevoza putnika u gradskom, prigradskom i međugradskom saobraćaju, usluge autobuskih stanica, usluge prevoza putnika u željezničkom saobraćaju,

12 Zakon o zaštiti potrošača, *Službeni glasnik Republike Srpske*, 6/12, 63/14, 18/17 i 90/21.

13 Uvedenim tek novelom ZZP-a objavljenom u *Službenom glasniku Republike Srpske*, 63/14.

14 Upor. sa def. iz čl. 2, tačke z) ZZP RS.

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 ZZP Хрватске<sup>15</sup>, као и чл. 35 ZZP Црне Горе.<sup>16</sup> Чл. 5, тачка 24) ZZP Србије<sup>17</sup> садржи описно дефинисање и чисто примјерично набрајање ових услуга. Чл. 33 ZZP 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 ZZP РС изричито споминје 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 ZOO? 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 ZZP-а, нпр. димњаčарске услуге (да ли се могу подвести под друге јавне услуге?). У ZZP нема ни навођења повремених публикација нити потраживања од стране RTV. Али, ZZP РС познаје, примјериче, телекомуникационе услуге. Услуге телекомуникације из ZZP-а се могу шире схватити при дефинисању (тако да укључе нпр. и услуге интернета), него што то произлази из одредбе ZOO.<sup>19</sup> Комunalне дјелатности су набројане у чл. 2 Закона о комunalним дјелатностима<sup>20</sup> и њихов каталог је номинално шире од каталога наведеног у ZZP и ZOO (нпр. комunalне дјелатности укључују и дјелатности јавних тоалета, управљања јавним просторима за паркирање, погребну дјелатност итд.), али Закон о комunalним дјелатностима не прописује рок застарјелости. Међутим, према ZZP 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 потрошача, *Narodne novine*, 19/22.

16 Закон о заштити потрошача, *Službeni list Crne Gore*, 2/2014, 6/2014 – испр., 43/2015, 70/2017 и 67/2019.

17 Закон о заштити потрошача, *Službeni glasnik Republike Srbije*, 88/21.

18 Закон о заштити потрошача, *Službeni glasnik BiH*, 25/06 и 88/15.

19 Вид. Закон о комуникацијамa, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, 31/03, 75/06, 32/10 и 98/12.

20 Закон о комunalним дјелатностима, *Službeni glasnik Republike Srpske*, 124/11 и 100/17.

kontroliše republički organ uprave ili organ na nivou BiH ili drugi nosilac javnog ovlašćenja, a radi zadovoljenja opšteg društvenog interesa. Dakle, teoretski nije ograničen krug ovih potraživanja iako će u praktičnom smislu biti riječ o eksplicitno nabrojanim uslugama. Usluge odvoda otpadnih voda su dodatne u odnosu na usluge iz čl. 378, st. 1 ZOO. Imajući u vidu personalnu primjenu ZZP, jednogodišnji rok zastarjelosti razmatranih potraživanja iz ZZP-a važi u slučaju potraživanja naknade za usluge od opšteg ekonomskog interesa koje se pružaju posredstvom distributivne mreže, ali samo kad je korisnik tih usluga potrošač kako je određen ZZP-om RS, kao fizičko lice koje koristi usluge za svoje lične potrebe i potrebe svog domaćinstva (čl. 2, st. 1, tačka a) ZZP RS). Po tome je definisanje zastare kod ovih usluga slično određenju zastare za potraživanja u čl. 378, st. 1, tačka 1 ZOO. Naime, sudska praksa stoji na stanovištu da se tačka 1 čl. 378 ZOO ne odnosi na preduzetnika ili pravno lice.<sup>21</sup> Međutim, dok ZOO spominje isporuku odnosno vršenje usluga za potrebe domaćinstva, ZZP naglašava vršenje usluga i za „svoje potrebe“. U jednom slučaju, Vrhovni kasacioni sud u Republici Srbiji, šireći primjenu jednogodišnjeg roka zastarjelosti na potraživanja naknade za parking usluge, smatrao je da „ne može biti presudna okolnost da li fizičko lice koristi automobil za potrebe domaćinstva ili samo za svoje sopstvene potrebe“, čime se gubi ova razlika između „sopstvenih potreba“ i „potreba domaćinstva“, slično uočenoj razlici kod ZOO i ZZP RS.<sup>22</sup> Ukoliko se nastavi dalja komparacija pravila o jednogodišnjem roku zastare u ZOO i ZZP RS, uočava se razlika kada je riječ o uslugama telekomunikacije prema ZZP-u, jer za njih važi prethodno rečeno o personalnoj primjeni ZZP-a, dok rok zastarjelosti potraživanja naknade za upotrebu radio ili TV prijemnika, kao i potraživanja za PTT usluge prema čl. 378, st. 1, tač. 2 i 3 ZOO važi kako za fizičko lice koje ih koristi za svoje potrebe ili potrebe njegovog domaćinstva, tako i za pravno lice ili preduzetnika.

21 Presuda Okružnog suda u Bijeljini 80 0 Mal 069088 16 Gž od 24. 4. 2018. godine, Odluka Ustavnog suda BiH AP-576/19 od 14. 10. 2020. godine. Vid. i Presudu Okružnog suda u Banjaluci 71 0 P 229576 18 Gž od 16. 7. 2019. godine, Pravno shvatanje Građansko- upravnog odjeljenja Vrhovnog suda Republike Srpske od 29. 11. 2013. godine i 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, Presudu Apelacionog suda Brčko distrikta BiH 96 0 Mal 088708 18 Gž od 13. 12. 2018. godine, odluku VPS u Beogradu Pž-7510/96 od 30.

12. 1996. godine, Odluku Vrhovnog suda Crne Gore Rev 858/2018 od 26. 9. 2018. godine i Zaključke sa Zajedničke sednice apelacionih sudova sa Privrednim apelacionim sudom i predstavnicima Vrhovnog kasacionog suda od 8. 12. 2017. godine.

22 Presuda Vrhovnog kasacionog suda Rev. 430/2014 od 17. 12. 2014. godine.

Paralelni ili dvojni kolosijek očigledno dovodi do rascjepkanosti i razjedinjenosti pravila o zastarjelosti potraživanja, što komplikuje njihovu primjenu. Odredbe ZZP, kao što se vidi, posebno u odnosu na pravila iz ZOO, djeluju zbunjujuće, što može uticati i na njihovo razumijevanje kod potrošača.

ZZP RS je propisao jednogodišnji rok zastarjelosti koji teče od dana nastanka obaveze. Ali, početak toka ovog roka zastarjelosti može biti problematičan pri jezičkom tumačenju. Da li je isto „dan nastanka obaveze“ (čl. 47, st. 6 ZZP RS) i „prvi dan poslije dana kada je povjerilac imao pravo da zahtijeva ispunjenje obaveze“ (čl. 361, st. 1 ZOO) i dospelost (kad povjerilac može zahtijevati ispunjenje obaveze) u kontekstu dana određenog kao početak toka roka zastarjelosti? Zastarijevanje prema ZOO počinje teći prvog dana poslije dospelosti (Radišić, 2004: 362), tako da dospelost i početak toka zastarjelosti nisu isto, ali su povezani kako je objašnjeno. S druge strane, može se reći da se početak toka roka određuje na osnovu objektivnog događaja – dana nastanka zahtjeva povjerioca odnosno dana dospelosti potraživanja, ali kako je riječ o tzv. roku – događaju rok počinje da teče od prvog narednog dana (Simonović, 2007: 137). U načelu, ugovor odnosno obaveza iz ugovora nastaje momentom saglašavanja ugovornih strana o bitnim sastojcima ugovora odnosno potpisivanjem isprave. Taj momenat se može razlikovati od ispunjenja obaveze. Nekada se zaključenje i ispunjenje ugovora „slivaju u jednu neodvojivu cjelinu“ (Orlić, 1993: 9), ali to nije slučaj kod trajnih ugovora kao što su većinom ugovori o kojima je ovdje riječ. Za ova potraživanja nekada je određen rok dospelosti obaveze. Rok za plaćanje obaveza navedenih na računu za tarifne električne kupce je 25. dan mjeseca u kome je izdat račun, nakon čega kupac pada u docnju.<sup>23</sup> ZOO detaljnije uređuje pitanja vezana za zastarjelost. Tako, prema ZOO, zastarjelost nastupa kad istekne posljednji dan zakonom određenog vremena (čl. 362 ZOO). Da li je to isto što i „istek roka od godinu dana od dana nastanka obaveze“ iz ZZP RS? Na odnose i slučajeve iz oblasti zaštite potrošača koji nisu regulisani ZZP-om i posebnim propisima primjenju se odredbe ZOO (čl. 4, st. 4 ZZP RS). Prema pravilu o računanju rokova određenih u mjesecima ili godinama iz ZOO, rok se „završava onog dana koji se po imenu i broju poklapa sa danom nastanka događaja od koga rok počinje da teče, a ako takvog dana nema u posljednjem mesecu, kraj roka pada na poslednji dan tog meseca“ – čl. 77,

23 Npr. čl. 86, st. 2 i 4 Opštih uslova za isporuku i snabdijevanje električnom energijom (prečišćeni tekst) Regulatorne komisije za energetiku Republike Srpske iz 2012. godine.

st. 2 ZOO. Pored toga, u slučaju da posljednji dan roka pada u dan kada se po zakonu ne radi, kao posljednji dan roka računa se sljedeći radni dan (čl. 77, st. 3 ZOO). U literaturi se vodila rasprava da li se ova pravila mogu primijeniti kod rokova zastarjelosti, pa se ističe da je odgovor negativan jer je zastarjelost posebno uređena i na nju se ne mogu shodno primijeniti opšta pravila (Simonović, 2007: 139). Pri tome treba imati u vidu i pravila parničnog procesnog prava o računanju rokova. Ostaje i pitanje upotpunjavanja odredbi ZZP i ZOO o zastari.

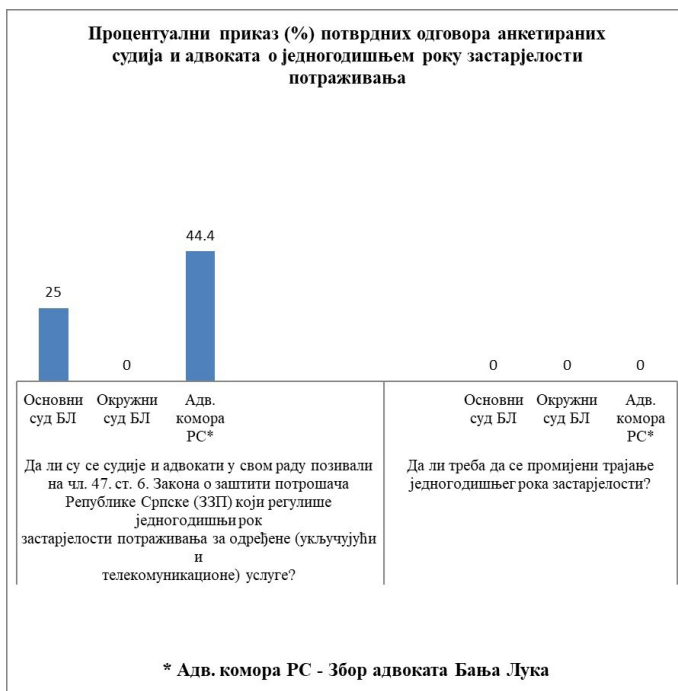
Dakle, formulacija pravila o jednogodišnjem roku zastarjelosti iz ZZP RS ostavlja mogućnost različitog tumačenja i utisak nedorečenosti. Ona otvara nedoumice kada se razmišlja o praktičnoj primjeni, što posebno može doći do izražaja kod potrošača s obzirom na različit krug potraživanja i subjekte na koja se odnosi jednogodišnji rok zastarjelosti u odnosu na ZOO, kao i različite jezičke formulacije. Proučena sudska praksa ne daje odgovor kako tumačiti ovu odredbu, jer nisu pronađeni slučajevi primjene ove odredbe ZZP-a RS u konkretnim predmetima.

Kao dodatni primjer o problematičnosti primjene pravila o jednogodišnjem roku zastarjelosti iz ZZP RS može da posluži sljedeće. Članom 4, st. 1 ZZP RS propisano je da se potrošač ne može odreći prava, niti biti uskraćen za prava koja su mu data ovim zakonom. Dakle, potrošač ima pravo da se koristi instrumentima zaštite vezanim za propisani jednogodišnji rok zastarjelosti iz ZZP-a. Da li se može odreći ovog prava? Ovu odredbu možemo čitati tako da se ne može odreći prava. ZZP ograničava autonomiju volje i modifikuje institute obligacionog prava radi pružanja većeg stepena zaštite jednoj, po pravilu, slabijoj ugovornoj strani – potrošaču. Ali, šta se dešava kada je dovedemo u vezu sa odredbom čl. 365 ZOO o odricanju od zastarjelosti. I ona ima određeni zaštitni karakter, pa se dužnik može odreći zastarjelosti tek nakon što protekne vrijeme određeno za zastarjelost. Da li se može primijeniti ova odredba ili se potrošač ne može odreći zastarjelosti prema dikciji čl. 4, st. 1 ZZP? S obzirom na to da ZZP ne sadrži ostala pravila o zastari, sa druge strane se može takođe tvrditi da treba primijeniti pravila o zastarjelosti iz ZOO (čl. 4, st. 4 ZZP). Pismeno priznanje zastarjele obaveze jeste odricanje od zastarjelosti (čl. 366, st. 1 ZOO). Ne može se opravdavati da su odredbe ZZP imperativne prirode, jer su ove odredbe ZOO takođe imperativne prirode. Ovo pokazuje da su u pravnoj praksi moguća dvojaka tumačenja odricanja dužnika od zastarjelosti i da bi bilo interesantno vidjeti kakav bi stav zauzela sudska praksa, koja čini se, nekako izbjegava da se služi ZZP, iako on ima primat u oblasti zaštite

потроšača u ugovornim odnosima koje normira ZP. Ovome treba dodati i rezultate empirijskog истраживања.

### 3.2. Rezultati empirijskog истраживања

Grafikon 1.



Sumirajući rezultate sprovedenog upitnika (Grafikon 1) zaključuje se da sve anketirane sudije i advokati smatraju da ne treba mijenjati trajanje jednogodišnjeg roka zastarjelosti потраживања. Taj rok je očigledno prihvaćen u pravnoj praksi na način da se ustalio u svijesti primjenjivača normi. To je saglasno i stavu, zapaženom u pravnoj teoriji, da su norme ZOO o zastari izdržale test vremena, praktičnu i teorijsku provjeru (Simonović, 2007: 130).

S druge strane uočen je različit stav, ali ipak je ispodpolovičan procenat anketiranih sudija i advokata u Banjoj Luci koji se pozivaju u svom radu na odredbe o jednogodišnjem року застарјелости потраживања из Закона о заштити потроšača Републике Српске (ZZP RS). Taj procenat je najviši



kod anketiranih advokata Advokatske komore Republike Srpske – Zbora advokata Banja Luka (44,4%), a najniži kod anketiranih sudija Okružnog suda u Banjoj Luci (0%), dok se samo 25% anketiranih sudija Osnovnog suda u Banjoj Luci potvrdno izjasnilo o primjeni odredaba o zastari iz ZZP RS. Ovo ukazuje na nizak nivo primjene ove odredbe ZZP RS u sudskoj praksi i otvara pitanje da li su sudije i advokati više naklonjeni (makar i široj) primjeni ZOO odnosno da li su odredbe ZZP RS suviše? Čl. 47, st. 6 ZZP RS sadrži rok zastarjelosti i za neke usluge koje se kao takve ne spominju u ZOO (npr. telekomunikacione usluge). Uprkos svemu, nizak je stepen pozivanja, posebno anketiranih sudija, na odredbe ZZP.

#### 4. Zaključak

Na kraju se može zaključiti da ne treba mijenjati dužinu / trajanje jednogodišnjeg roka zastarjelosti potraživanja jer je to rok koji se kod nas ustalio u kolektivnoj svijesti. Pored toga, stoje svi izneseni teorijski razlozi o njegovoj svrsishodnosti. Smatramo da bi se u slučaju eventualne promjene roka lakše prilagodili sudovi nego potrošači, jer su sudovi organi koji poznaju i primjenjuju propise. Ali i potrošači bi mogli biti informisani o novom roku, s tim da je potrebno provjeriti tezu u kojem periodu bi se prilagodili novim pravilima s obzirom na ustaljenu višedecenijsku normu o jednogodišnjem roku zastarjelosti određenih potraživanja životno bliskih potrošačima. Zauzeti stav o nepromjenljivosti jednogodišnjeg roka odgovara rezultatima anketiranja primjenjivača normi. Pored toga, ono predstavlja tradicionalno rješenje kod skoro većine država (osim Crne Gore) nastalih disolucijom bivše Jugoslavije, jer se bazira na istoj odredbi „jugoslovenskog“ ZOO, tj. odgovara uporednopravnoj praksi na ovim prostorima u postojećim i budućim ili planiranim obligacionim kodeksima. Analizirana sudska praksa pokazuje da sudovi stabilno primjenjuju i ne problematizuju dužinu jednogodišnjeg roka zastarjelosti iz ZOO. Ali, ima smisla predložiti kao *de lege ferenda* prijedlog neka preciziranja u sklopu moguće reforme kod jednogodišnjeg roka zastarjelosti (kao što je eksplicitno normiranje šireg kruga potraživanja kod ovog roka), a što bi uključivalo, zbog nedorečenosti i nedoumica, i razmišljanje o uređivanju početka toka jednogodišnjeg roka po uzoru na slovenačko pravo, ali jednoobrazno za sva potraživanja u ovom članu. Procjenu o zakonodavnoj intervenciji treba da donese zakonodavac. Pored toga, zaključno se može navesti da može biti konfuzan i komplikovan „paralelan pravni kolosijek“ pravila o roku zastarjelosti u ZOO i ZZP RS kako iz ugla potraživanja i subjekata na koje se odnosi, tako i početka roka i nekih drugih pitanja u pogledu

praktične primjene. Rezultati anketiranja primjenjivača normi pokazuju da se sudovi gotovo i ne pozivaju na odredbe ZZP o zastarjelosti, tj. da ga zanemaruju, iako postojeća norma ZZP o jednogodišnjem roku zastarjelosti može poslužiti tako da upotpuni krug potraživanja kod jednogodišnjeg roka zastarjelosti iz ZOO u pogledu „novih” potraživanja koja nisu eksplicitno navedena u čl. 378 ZOO. Ni druga potrošačka zakonodavstva ne poznaju ovu odredbu o roku zastare odnosno „dupli kolosijek” zastarnog roka kod potraživanja na ime usluga od opšteg ekonomskog interesa. Raniji ZZP u Republici Hrvatskoj<sup>24</sup> je sadržavao u čl. 24, st. 9 pravilo da u jednogodišnjem roku (ne određujući početak roka i nastupanje zastarjelosti, što je bolje rješenje u odnosu na ZZP RS) zastarijevaju potraživanja „naknada za javne usluge, kao i za sve troškove kućanstava koji se plaćaju u stalnim mjesečnim ili kvartalnim iznosima”. Ali, ova odredba nije više dio važećeg zakonodavstva.

Može se razmišljati, u kontekstu bolje zaštite potrošača, o unošenju odredbe kao u čl. 35, st. 3 ZZP Crne Gore, koja propisuje da račun mora da sadrži i iznos neplaćenih dospjelih potraživanja za prethodne periode, sa posebno iskazanim iznosom potraživanja starijih od dvije godine, kao i, ako je obračunata kamata, iznos i period na koji se ona odnosi.

„Ovim se potrošaču, za razliku od sadašnje prakse kod izdavanja računa za javne usluge, garantuje osnovno pravo na informisanje, i posljedično olakšava zaštita prava, tj. pristup sudu i pravo na efikasni pravni lijek npr. ukoliko su se ispunili svi uslovi o zastari duga u skladu sa odredbama ZOO-a” – o dvogodišnjem roku zastare ovih potraživanja (Mi-nistarstvo ekonomije Crne Gore, 2018). Ovo i dalje ne znači da je nastupila zastara potraživanja, jer ona zavisi i od drugih faktora (npr. prekida), ali olakšava potrošaču da izvrši provjeru obračuna izvršenih usluga i potencijalne zastare. Naravno, ova odredba ne bi imala puni domašaj uvođenjem pravila u ZOO o početku jednogodišnjeg roka zastarjelosti kao u slovenačkom pravu. U praksi Ombudsmana za zaštitu potrošača u BiH zabilježeni su slučajevi da pružaoci usluga ne daju tačan podatak potrošačima o mjesecima koji ulaze u zastaru, pa Ombudsman preporučuje potrošačima da traže godišnje sravnjenu potrošačku karticu (Ombudsman za zaštitu potrošača u BiH, 2014: 27–28).

Zaključno, prednost treba dati ujednačenom rješenju o jednogodišnjem roku zastare i inoviranju odredaba ZOO o jednogodišnjem roku zastarjelosti, koji ujedno sadrži set pravila o zastarjelosti na jednom mjestu. Brisanje predmetne odredbe ZZP-a ne znači zalaganje za neprimjenu potrošačkog zakonodavstva, već pokušaj traženja najboljeg rješenja.

24 Zakon o zaštiti potrošača, *Narodne novine*, 79/07.

## Literatura i izvori

Bikić, A. (2013). *Obligaciono pravo, opći dio*. Sarajevo: Pravni fakultet u Sarajevu.

Brković Mujagić, S. (2012). *Posebni rokovi zastarjelosti po Zakonu o obligacionim odnosima, magistrarski rad*. Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu.

Vizner, B. (1978). *Komentar Zakona o obveznim (obligacionim) odnosima. 2. knjiga*. Zagreb: vlastito izdanje (Riječka tiskara).

Vodinelić, V. (2012). *Građansko pravo, Uvod u građansko pravo i opšti deo građanskog prava*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union i Službeni glasnik.

*Građanski zakonik Republike Srbije* (radni tekst pripremljen za javnu raspravu sa alternativnim prijedlozima iz maja 2015. godine).

Đorđević, S. (2019). *Posebni rokovi zastarelosti, master rad*. Niš: Pravni fakultet Univerziteta u Nišu.

Zaključci sa Zajedničke sednice apelacionih sudova sa Privrednim apelacionim sudom i predstavnicima Vrhovnog kasacionog suda od 8. 12. 2017. godine.

Zakon za obligacionite odnosi (ZOO Makedonije). *Služben vesnik na Republika Makedonija*. br. 18.01, 78.01, 04.02, 59.02, 05.03, 84.08, 81.09, 161.09, 23.13 i 123.13.

Zakon o zastarelosti potraživanja. *Službeni list FNRJ*. 40.53 i 57.54. Zakon o zaštiti potrošača. *Narodne novine*. br. 19.22.

Zakon o zaštiti potrošača. *Narodne novine*. br. 79.07.

Zakon o zaštiti potrošača. *Službeni glasnik BiH*. br. 25.06 i 88.15. Zakon o zaštiti potrošača. *Službeni glasnik Republike Srbije*. br. 88.21.

Zakon o zaštiti potrošača. *Službeni glasnik Republike Srpske*. br. 6.12, 63.14, 18.17 i 90.21.

Zakon o zaštiti potrošača. *Službeni list Crne Gore*. 2.2014, 6.2014 – ispr., 43.2015, 70.2017 i 67.2019.

Zakon o komunalnim djelatnostima. *Službeni glasnik Republike Srpske*. br. 124.11 i 100.17.

Zakon o komunikacijama. *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*. br. 31.03, 75.06, 32.10 i 98.12.

Zakon o obveznim odnosima – pročišćeni tekst (ZOO Hrvatske). *Narodne novine*. br. 35.05, 41.08, 125.11, 78.15 i 29.18).

Zakon o obligacionim odnosima – ZOO Crne Gore. *Službeni list Crne Gore*. br. 47.08, 4.11 i 22.17.

Zakon o obligacionim odnosima – ZOO. *Službeni list SFRJ*. br. 29.1978, 39.1985, 45.1989 – odluka USJ i 57.1989 i *Službeni glasnik Republike Srpske*. br. 17.1993, 3.1996, 37.2001 – dr. zakon, 39.2003 i 74.2004.

Zakon o obligacionim odnosima Federacije BiH – FBiH. *Službeni list SFRJ*. br. 29.1978, 39.1985, 45.1989 – odluka USJ i 57.1989, *Službeni list RBiH*. br. 2.1992, 13.1993 i 13.1994 i *Službene novine FBiH*. br. 29.2003 i 42.2011).

Zakon o obligacionim odnosima. *Službeni list SFRJ*. br. 29.78, 39.85, 45.89 – odluka USJ i 57.89, *Službeni list SRJ*. br. 31.93 i *Službeni list SCG*. br. 1.2003 – Ustavna povelja i *Službeni glasnik Republike Srbije*. br. 18.2020.

Lutman, K. (2015). Primerjalni vidiki zastaranja terjatev. *Pravni letopis*. 213–225.

Milošević, M. (2015). *Pojam i dejstvo zastarelosti građanskih subjektivnih prava, master rad*. Niš: Pravni fakultet Univerziteta u Nišu.

Ministarstvo ekonomije Crne Gore. (2018). *Odgovori na primjedbe, sugestije i komentare sa javne rasprave o Zakonu o izmjeni i dopuni Zakona o zaštiti potrošača*.

Morait, B. (2010). *Obligaciono pravo*. Banja Luka: Komesgrafika.

Možina, D. (2020). Zastarevanje potraživanja naknade deliktne štete – građanskopravni i ustavnopravni aspekti. U Karanikić Mirić, M. i Đurđević, M. (ur.). *Odabrane teme obligacionog prava*, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu. 256–269.

*Nacrt ZOO RS/FBIH iz 2003. godine*.

Obligacijski zakonik – OZ. *Uradni list Republike Slovenije*. št. 97.07 – uradno prečišćeno besedilo in 64.16 – odl. US.

Odluka VPS u Beogradu Pž-7510/96 od 30. 12. 1996. godine. 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.

Odluka o formiranju Komisije za izradu Građanskog zakonika R. Makedonije. *Službene novine R. Makedonije*. br. 04.11 i Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o formiranju Komisije za izradu Građanskog zakonika R. Makedonije. *Službene novine R. Makedonije*. br. 19.12.

Odluka Ustavnog suda BiH AP-1336/10 od 24. 4. 2013. godine.

Odluka Ustavnog suda BiH AP-576/19 od 14. 10. 2020. godine.

Ombudsman za zaštitu potrošača u BiH. (2014). *Izveštaj o radu Institucije Ombudsmana za zaštitu potrošača u BiH za 2014. godinu*. Preuzeto 12. 6. 2022. <http://www.ozp.gov.ba/sites/default/files/dokumenti/Izvj%C5%A1%C4%87e%20IOZZPUBiH%20za%202014%20final.pdf>

Opšti uslovi za isporuku i snabdijevanje električnom energijom (prečišćeni tekst) Regulatorne komisije za energetiku Republike Srpske iz 2012. godine.

Orlić, M. (1993). *Zaključenje ugovora*. Beograd: Institut za uporedno pravo.

Pajtić, B., Radovanović, S., Dudaš, A. (2018). *Obligaciono pravo*. Novi Sad: Pravni fakultet u Novom Sadu.

Pilipović, D. (2021). Širenje kruga potraživanja kod jednogodišnjeg roka zastarelости. *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*. 3/2021. 734–793.

Pravno shvatanje Građansko-upravnog odjeljenja Vrhovnog suda Republike Srpske od 29.11.2013. godine.

Presuda Vrhovnog kasacionog suda Rev. 430/2014 od 17. 12. 2014. godine.

Presuda Vrhovnog suda Federacije BiH 43 0 P 073046 14 Rev od 5. 10. 2017. godine.

Presuda Kantonalnog suda u Tuzli 32 0 Mal 072214 13 Gž od 23. 1. 2014. godine.

Presuda Kantonalnog suda u Tuzli Pž 202/2008(1) od 29. 3. 2011. godine.

Presuda Okružnog suda u Banjaluci 71 0 P 229576 18 Gž od 16. 7. 2019. godine.

Presuda Okružnog suda u Bijeljini 80 0 Mal 069088 16 Gž od 24. 4. 2018.godine.

Presudu Apelacionog suda Brčko distrikta BiH 96 0 Mal 088708 18 Gž od 13. 12. 2018. godine.

*Prijedlog Zakona o obligacionim odnosima BiH iz 2010. godine*. Radišić, J. (2004). *Obligaciono pravo, opšti deo*. Beograd: Nomos.

Simonović, I. (2007). Nove evropske tendencije u pravu o zastarelosti i određivanju rokova zastarelosti. U Petrušić, N. (ur.). *Tematski zbornik radova – Pristup pravosuđu – instrumenti za implementaciju evropskih standarda u pravni sistem Republike Srbije, knjiga 2*. Niš: Centar za publikaciju Pravnog fakulteta u Nišu. 129–146.

Stanković, F. (1969). *Zastara potraživanja*. Zagreb: Informator.

Studin, J. (1980). Član 378. Jednogodišnji rok zastarelosti. U Blagojević, B. i Krulj, V. (ur.). *Komentar Zakona o obligacionim odnosima*. I. Beograd: Savremena administracija. 853–854.

Sodba, Višje sudišće v Kopru, Civilni oddelek I Cp 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.*





## **ODGOVORNOST ZA ŠTETU USLED IZOSTANKA PROTIVGRADNE ZAŠTITE\*\***

**Apstrakt:** *Autorka u radu analizira odgovornost za štetu koju gràd, kao klimatska nepogoda, prouzrokuje na imovini građana. Iako je reč o prirodnoj pojavi, štete od gràda u određenim situacijama ne predstavljaju casus sentit dominus. Republički hidrometeorološki zavod (RHMZ) ima nadležnost i isključivo ovlašćenje da sprovodi zasejavanja gradonosnih procesa radi suzbijanja gràda i smanjenja šteta. Kada izostanu aktivnosti RHMZ, otvara se pitanje odgovornosti za nastalu štetu. Interesovanje autorke usmereno je ka slučajevima šteta od gràda čiju nadoknadu je moguće ostvariti. Nedostatak opširnijih naučnih razmatranja ove teme stvorio je u sudskoj praksi par nedoumica. Najznačajnije od njih tiču se utvrđivanja odgovornog lica i osnova odgovornosti pravnih lica.*

**Ključne reči:** *odgovornost pravnih lica, mere protivgradne zaštite, šteta od elementarnih nepogoda, osnov odgovornosti.*

---

\* a.bojana@prafak.ni.ac.rs

\*\*Rad je nastao kao rezultat istraživanja na projektu „Odgovornost u pravnom i društvenom kontekstu“, finansiranom od strane Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu, u periodu 2021–2025. godine.

## 1. Uvod

Razorna snaga gràda, učestale vremenske nepogode na našem klimatskom području, može prouzrokovati značajnu štetu na imovini, telesne povrede ljudi i životinja, i u ekstremnim situacijama smrt. Poseban osvrt zavređuju slučajevi šteta na imovini, kao najzastupljeniji, a posebno šteta na poljoprivrednim dobrima, zbog njihovog ekonomskog značaja za privredu Republike Srbije.

Delujući preventivno, u budžetu Republike Srbije godišnje se izdvajaju sredstva za unapređivanje sistema protivgradne zaštite. Samo za 2022. godinu, u Zakonu o budžetu kao posebna rashodna stavka određena su izdvajanja za potrebe osavremenjivanja automatskog sistema sprovođenja metodologije odbrane od gràda u iznosu od 12.000.000 dinara.<sup>1</sup> U prethodnoj godini za iste potrebe bilo je izdvojeno 50.700.000 dinara.<sup>2</sup>

U prethodnoj dekadi snažne oluje nanele su poljoprivrednicima ozbiljne štete, procenjene u stotinama miliona dinara. Prema podacima iz ranijih istraživanja, procenjena šteta od gràda na poljoprivrednim dobrima samo na teritoriji jedne opštine (opštine Topola) tokom 2013. godine iznosila je 298.703.761 dinar (Petrović, Grujović, 2015: 105). U 2014. i 2015. godini procenjena šteta iznosila je 153.013.682 dinara i 33.541.145 dinara, respektivno (Petrović, Grujović, 2015: 105).

Ukoliko Vlada proglasi da je gràd predstavljao elementarnu nepogodu, građani ostvaruju pravo na naknadu dela pretrpljene štete u skladu sa Zakonom o obnovi nakon elementarnih i drugih nepogoda.<sup>3</sup> Navedena naknada predstavlja sredstva državne pomoći, koja se isplaćuju iz budžeta Republike Srbije. Kada državna pomoć ne obuhvata ceo iznos procenjene štete, kao i kada padavina gràda nije proglašena elementarnom nepogodom u smislu navedenog zakona, ovi slučajevi prouzrokovane štete postaju predmet pravnog spora pred parničnim sudom. Predmet našeg interesovanja jesu pravni sporovi nastali usled nepreduzimanja mera protivgradne zaštite (nedostatak protivgradnih raketa, dozvole za njihovo lansiranje ili obučениh strelaca, i sl.) ili nepravilnog preduzimanja ovih mera (neblagovremeno ili nepravilno lansiranje raketa, korišćenje protivgradnih raketa kojima je prošao garantni rok

---

1 Član 5, razdeo 40 Zakona o budžetu Republike Srbije za 2022. godinu, „Službeni glasnik RS“, br. 110/2021.

2 Član 5, razdeo 40 Zakona o budžetu Republike Srbije za 2021. godinu, „Službeni glasnik RS“, br. 149/2020, 40/2021 i 100/2021.

3 Član 5 Zakona o obnovi nakon elementarne i druge nepogode, „Službeni glasnik RS“, br. 112/2015.

ili oštećenih raketa, i sl.). Naknade štete isplaćuju se, direktno ili indirektno, iz budžeta Republike Srbije.

Uz evidentan ekonomski značaj ispravnog funkcionisanja protivgradne zaštite, pitanje pravnih posledica njenog izostanka unelo je određene nedoumice u sudsku praksu. Da li je odgovorna Republika Srbija ili jedinica lokalne samouprave, koji je osnov odgovornosti, koji su uslovi odgovornosti, da li postoji doprinos oštećenog lica – samo su neke od njih. Stoga im u ovom radu posvećujemo pažnju i nastojimo da „rasteramo oblake“ ove pravne problematike. Poseban osvrt činimo ka odlukama Vrhovnog kasacionog suda po reviziji u ovim pravnim sporovima.

## 2. Odgovorno lice

Nastojanje da se preduprede štetne posledice grāda usmerilo je zakono- davca ka usvajanju Zakona o odbrani od grāda.<sup>4</sup> Stručni poslovi koji se odnose na organizaciju i sprovođenje protivgradne zaštite povereni su Republičkom hidrometeorološkom zavodu (RHMZ), koji ima status posebne organizacije pod nadzorom Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede.<sup>5</sup> Jedna od nadležnosti RHMZ jeste sprovođenje metodologije zasejavanja gradonosnih procesa radi suzbijanja grāda i smanjenja šteta (Republički hidrometeorološki zavod, 2021: 36). Grād kao klimatska pojava može se predvideti upotrebom odgovarajućih hidrometeoroloških tehnika i može se sprečiti, ili umanjiti, upotrebom protivgradnih raketa. Oba ova procesa su u isključivoj nadležnosti RHMZ. Stoga, ukoliko izostane pravovremena i pravilna reakcija RHMZ, usmerena ka praćenju razvijanja gradonosnih procesa i potom ka njihovom suzbijanju, otvara se pitanje odgovornosti za naknadu štete.

Kao posebna organizacija, RHMZ predstavlja organ državne uprave i ima status pravnog lica koje obavlja meteorološke i hidrološke poslove.<sup>6</sup> S obzirom na pravni subjektivitet, u tužbama za naknadu štete RHMZ se samostalno označava. Iako se sredstva za obavljanje aktivnosti RHMZ obezbeđuju u budžetu Republike Srbije,<sup>7</sup> njihova imovinska povezanost ne zahteva zajedničko obuhvatanje u parnicama za naknadu štete. *Argumen-*

---

4 „Službeni glasnik RS“, br. 54/2015.

5 Član 32 Zakona o ministarstvima, „Službeni glasnik RS“, br. 128/2020.

6 Član 5 Zakona o meteorološkoj i hidrološkoj delatnosti, „Službeni glasnik“, br. 88/2010.

7 Član 13 Zakona o meteorološkoj i hidrološkoj delatnosti.

*tum a simile*, u radnopravnim sporovima tuženi je RHMZ kao poslodavac, a ne Republika Srbija.<sup>8</sup>

Posmatrano kroz prizmu zakona o ministarstvima u poslednje dve dekade,<sup>9</sup> RHMZ je bila poveravana nadležnost i isključivo ovlašćenje da sprovodi zasejavanja gradonosnih procesa radi suzbijanja grada i smanjenja šteta, koju nadležnost uživa i danas. Eksperimentalni intermeco učinjen je u periodu od 2011. do 2015. godine. Tada je o primeni mera protivgradne zaštite odlučivao Sektor za vanredne situacije pri Ministarstvu unutrašnjih poslova.<sup>10</sup> Izmenama zakona već u 2015. godini, ova nadležnost vraćena je u delokrug RHMZ.<sup>11</sup> Danas, Sektor za vanredne situacije jeste glavno koordinirajuće telo u vanrednim situacijama, ali RHMZ isključivo odlučuje o merama za sprovedene protivgradne zaštite.

Ova četvorogodišnja promena nosioca nadležnosti ima značajnih materijalno-pravnih posledica. Zbog nje, vremenski aspekt prouzrokovanja štete postaje činjenica od značaja za određivanje odgovornog lica. Za štetu nastalu usled izostanka protivgradne zaštite u periodu od marta 2011. godine do juna 2015. godine odgovorna je Republika Srbija (Ministarstvo unutrašnjih poslova, Sektor za vanredne situacije). Za štetu nastalu posle juna 2015. godine, odgovoran je RHMZ.

Odgovornost Republike Srbije, međutim, bila je sporna u parnicama za naknadu štete. Odredbe Ustava i Zakona o državnoj upravi regulišu odgovornost Republike Srbije za štetu koju fizičkim i pravnim licima prouzrokuju državni organi svojim nezakonitim ili nepravilnim radom.<sup>12</sup> Međutim, postavilo se pitanje konkurencije nadležnosti

8 Na primer, videti odluke Vrhovnog kasacionog suda Rev2 1669/2020 od 18.3.2021. godine i Rev2 748/2020 od 23. 9. 2020. godine.

9 U godinama novog milenijuma, Zakon o ministarstvima usvajan je 2003. godine, 2004, 2007, 2008, 2011, 2012, 2014. i 2020. godine.

10 Zakonom o vanrednim situacijama utvrđena je nadležnost Ministarstva unutrašnjih poslova za koordinaciju aktivnosti svih subjekata zaštite i spasavanja tokom vanrednih situacija, elementarnih i drugih nepogoda. Videti, članovi 1, 8 i 11 Zakona o vanrednim situacijama, „Službeni glasnik RS“, br. 111/2009, 92/2011 i 93/2012.

11 „Republički hidrometeorološki zavod preuzima od Ministarstva unutrašnjih poslova – Sektora za vanredne situacije – zaposlene i postavljena lica, kao i prava, obaveze, predmete, opremu, sredstva za rad i arhivu za vršenje nadležnosti u oblasti protivgradne zaštite.“ Član 3 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o ministarstvima, „Službeni glasnik RS“, br. 54/2015.

12 Član 35, stav 2 Ustava Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, br. 98/2006 i 115/2021, i član 5 Zakona o državnoj upravi, „Službeni glasnik RS“, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 i 30/2018 – dr. zakon.

organa jedinica lokalne samouprave. U periodu 2011–2015. godine Sektor za vanredne situacije predstavljao je glavni organ za koordinaciju aktivnosti svih nadležnih tela na republičkom, pokrajinskom i lokalnom nivou. Stoga je postojala odgovornost svih tela koja preduzimaju aktivnosti za ostvarivanje rezultata – sprovođenje odbrane od gràda. Karakter njihove odgovornosti je solidaran, u skladu sa članom 206 Zakona o obligacionim odnosima (skraćeno: ZOO),<sup>13</sup> koji stav zastupa i Vrhovni kasacioni sud.<sup>14</sup>

Danas je situacija malo drugačija. Sistem odbrane od gràda čine organi državne uprave, organi autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave.<sup>15</sup> Zakonom je propisano da je nadležni organ državne uprave (RHMZ, prim. aut.) *isključivo odgovoran* (podv. aut.) za organizovanje, upravljanje, rukovođenje i sprovođenje odbrane od gràda na teritoriji Republike.<sup>16</sup> Istovremeno, propisano je da organi autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave saraduju sa nadležnim organom državne uprave i obezbeđuju podršku za funkcionisanje sistema odbrane od gràda.<sup>17</sup> Stoga, RHMZ snosi isključivu odgovornost u ovim slučajevima prouzrokovanja štete. Eventualne aktivnosti organa jedinica lokalne samouprave ili drugih organa mogu biti predmet razmatranja u nekom drugom postupku, ali nisu od značaja u parnicama za naknadu štete.

### 3. Osnov i uslovi odgovornosti

Za štetu nastalu usled izostanka protivgradne zaštite, za oba relevantna perioda, osnov odgovornosti Republike Srbije, odnosno RHMZ sadržan je u članu 172 ZOO. Navedeni član zakona propisuje da pravno lice odgovara za štetu koju njegov organ prouzrokuje trećem licu u vršenju ili u vezi sa vršenjem svojih funkcija. U literaturi nalazimo oprečne stavove o vrsti odgovornosti, propisanoj citiranom zakonskom odredbom. Sudska praksa nejednako kvalifikuje vrstu odgovornosti, takođe.

---

13 „Službeni list SFRJ“, br. 29/78, 39/85, 45/89 – odluka USJ i 57/89, „Službeni list SRJ“, br. 31/93, „Službeni list SCG“, br. 1/2003 – Ustavna povelja i „Službeni glasnik RS“, br. 18/2020.

14 Videti, Vrhovni kasacioni sud Rev 4363/2019 od 7. 10. 2020. godine, i Rev 6141/2020 od 27. 1. 2021. godine.

15 Član 5 Zakona o odbrani od grada. Slična odredba sadržana je i u članu 13 Zakona o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama, „Službeni glasnik RS“, br. 87/2018.

16 Član 6 i 10 Zakona o odbrani od grada.

17 Član 8 i 9 Zakona o odbrani od grada.

Dva su sporna pitanja. Prvo, da li je reč o odgovornosti za drugoga ili za sopstvene radnje. Rasprava o tome prevazilazi okvire ovog rada, te ćemo kratko ukazati da, s jedne strane, postoji stav da član 172 ZOO propisuje odgovornost za drugoga (Đorđević, Stanković, 1980: 353) jer pravno lice i nije u stanju da prouzrokuje štetu, već to može učiniti samo njegov organ (Antić, 2008: 479; Đorđević, 1996: 317). S druge strane, postoji stav da je reč o odgovornosti za sopstvene radnje jer se radnja organa smatra kao radnja same pravne osobe (Vuković, 1951: 20). Još preciznije, reč je o odgovornosti pravnog lica za vlastito pogrešno postupanje koje se po prirodi stvari sprovodi preko organa (Karanikić Mirić, 2014: 168). Smatramo da pravno lice, kao celina koja ima pravni subjektivitet, snosi odgovornost za rad svojih delova, kroz koje ispoljava svoju pravnu volju.<sup>18</sup> Ukoliko bismo se usudili da poredimo čoveka i pravno lice, rekli bismo da zbog onoga što glava pomisli ili ruka uradi odgovara celo biće, a ne samo glava, ili samo ruka; isto tako, zbog onoga što urade organi pravnog lica, odgovara pravno lice.

Drugo sporno pitanje je da li je reč o subjektivnoj ili objektivnoj odgovornosti.

Treba krenuti od jedinstvenog regulisanja odgovornosti svih pravnih lica iz člana 172 ZOO. Režim deliktne sposobnosti isti je za privatnopravna i javnopravna lica (Karanikić Mirić, 2014: 167). Ustavom, najvišim pravnim aktom u domaćem pravnom sistemu, propisana je odgovornost za štetu koju državni organi svojim nezakonitim ili nepravilnim radom prouzrokuju drugome.<sup>19</sup> Član 172 ZOO izričito ne propisuje uslov nezakonitog ili nepravilnog rada organa pravnog lica,

<sup>18</sup> Ustavni sud u svojoj odluci IUz 1243/2010 od 23. 12. 2014 godine utvrdio je neustavnost odredbe Zakona o Narodnoj banci Srbije, kojom je bila regulisana odgovornost Narodne banke Srbije, *njenih organa i zaposlenih* (podv. aut.) za štetu prouzrokovanu u vršenju njenih funkcija, čime je odstupljeno od principa da pravno lice odgovara za štetu koju njegov organ prouzrokuje u vršenju ili u vezi sa vršenjem svojih funkcija, ustanovljenog članom 172 ZOO. Sporna odredba razdvajala je odgovornost Narodne banke Srbije, njenih organa i njenih zaposlenih, stvarajući mogućnost da organ Narodne banke Srbije samostalno bude tužen u parnici za naknadu štete. Ustavni sud je istakao da sporna odredba Zakona o Narodnoj banci Srbije povređuje načelo jedinstva pravnog poretka izraženog u članu 4 Ustava (koje nalaže međusobnu usklađenost svih propisa i pravnih akata radi zaštite pojedinačnih prava i interesa i opšteg društvenog interesa), a sagledavajući upravo član 172 ZOO koji propisuje odgovornost pravnog lica za štetu koju prouzrokuju njegovi organi.

<sup>19</sup> Član 35, stav 2 Ustava propisuje da svako ima pravo na naknadu materijalne ili nematerijalne štete koju mu nezakonitim ili nepravilnim radom prouzrokuje državni organ, imalac javnog ovlašćenja, organ autonomne pokrajine ili organ jedinice lokalne samouprave. Stavom 3 navedenog člana propisano je da zakon određuje

već vrlo šturo slovi da pravno lice odgovara za štetu koju njegov organ prouzrokuje trećem licu u vršenju ili u vezi sa vršenjem svojih funkcija. U odsustvu posebnih pravila o osnovu odgovornosti pravnog lica za štetu nastalu radom njegovih organa, tu odgovornost treba zasnovati prema opštim pravilima (Karanikić Mirić, 2014: 171). Opšte pravilo glasi da se za štetu odgovara po osnovu krivice, osim ukoliko lice obavlja opasnu delatnost, u kom slučaju se za štetu odgovara bez obzira na krivicu (Karanikić Mirić, 2014: 167). Pritom, zakonom je propisano da se bez obzira na krivicu odgovara za štetu i u drugim slučajevima predviđenim zakonom,<sup>20</sup> što član 172 ZOO ne čini, kao što je ranije istaknuto. Stoga smatramo da ukoliko u konkretnom slučaju pravno lice obavlja opasnu delatnost, postoji objektivna odgovornost. U ostalim slučajevima, postoji subjektivna odgovornost pravnog lica za štetu zbog nepravilnog rada.

Vrhovni kasacioni sud u svojim odlukama istakao je da su pretpostavke odgovornosti pravnog lica za štetu prema članu 172 ZOO postupanje njegovog organa koje je nezakonito ili nepravilno, nastala šteta na pravima i interesima lica i uzročna veza između takvog rada organa i štete.<sup>21</sup> Iz predstavljenog se uočava da Vrhovni kasacioni sud, ističući uslov protivpravnosti, stoji na stanovištu subjektivne odgovornosti

---

uslove pod kojima oštećeni ima pravo da zahteva naknadu štete neposredno od lica koje je štetu prouzrokovalo.

20 Član 154, stav 3 ZOO.

21 „Pretpostavke za ovu odgovornost su nezakonit i nepravilan rad organa, nastala šteta i uzročna veza između takvog rada organa i nastale štete, utvrđena na osnovu pravila o adekvatnoj uzročnosti.“ Vrhovni kasacioni sud Rev 2764/2019 od 9. 12. 2021. godine.

„Da bi oštećeni ostvario pravo na naknadu štete od pravnog lica po pravilima odgovornosti za drugog, oštećeni treba da dokaže, pored opštih uslova za građanskopravnu odgovornost (uzročna veza i šteta), da je štetu pričinio organ pravnog lica nezakonitim radom u vršenju svojih funkcija, odnosno nepravilnim radom. Pod nezakonitim radom službenog lica ili organa smatra se postupanje suprotno zakonu, drugom propisu ili opštem aktu, kao i propuštanje da se zakon, drugi propis ili opšti akt primeni. Pod nepravilnim radom podrazumeva se činjenje ili nečinjenje protivno uobičajenom i propisanom načinu obavljanja delatnosti koje štete pravu ili interesima nekog lica.“ Vrhovni kasacioni sud Rev 2162/2021 od 9. 6. 2021. godine.

„Za zasnivanje odgovornosti pravnog lica u smislu člana 172 stav 1 ZOO potrebno je da je njegov organ postupao nezakonito (postupanje suprotno zakonu, drugom propisu ili opštem aktu, kao i propuštanje da se zakon, drugi propis ili opšti akt primeni), ili da je postupao nepravilno (postupanje protivno uobičajenom i propisanom načinu obavljanja delatnosti koja nije u skladu sa opštim normama u vršenju službe) i da se takvo postupanje prema nastaloj šteti odnosi kao uzrok prema posledici (uzročno- posledična veza).“ Vrhovni kasacioni sud Rev 786/2017 od 11. 7. 2019. godine.

pravnog lica. Krivica pravnog lica svodi se na protivpravnost (Karaničić Mirić, 2014: 173), a imajući u vidu da se krivica u srpskom građanskom pravu posmatra kao pogrešno postupanje, a ne kao psihički odnos subjekta prema vlastitom činu i posledicama tog čina (Karaničić Mirić, 2014: 175).

Slično čini i Ustavni sud, te nakon navođenja pretpostavki subjektivne odgovornosti, analogno objašnjava pretpostavke odgovornosti pravnog lica za štetu prema članu 172 ZOO i posebno ističe da uzrok štete mora biti (ne)postupanje organa pravnog lica koje istovremeno predstavlja povredu pravne norme.<sup>22</sup> Međutim, retke su sudske odluke u kojima je jasno naznačeno da član 172 ZOO reguliše subjektivnu odgovornost pravnog lica za štetu koju prouzrokuju njegovi organi.<sup>23</sup> Suprotnih pristupa danas je sve češće.<sup>24</sup>

Uslov protivpravnosti za zasnivanje odgovornosti pravnog lica prema članu 172 ZOO jasno je istaknut i u presudi Apelacionog suda u Beogradu Gž 2226/2015 od 2. 3. 2016. godine. „Da bi stranka imala pravo na naknadu štete potrebno je da je šteta nastala kao posledica protivpravnosti, odnosno kao posledica nezakonitog ili nepravilnog rada organa tužene u vršenju svojih funkcija, odnosno u vezi sa vršenjem istih.“

22 „U tom smislu, Ustavni sud napominje da Zakon o obligacionim odnosima poznaje dva osnova odgovornosti za štetu – odgovornost po osnovu krivice (subjektivna) i odgovornost za štetu od opasne stvari ili opasne delatnosti (objektivna), pri čemu obaveza naknade štete, kada je u pitanju subjektivna odgovornost, nastaje kada su kumulativno ispunjene sledeće pretpostavke: da je šteta nastupila, da postoji uzročna veza između štete i štetnikove radnje ili propuštanja i da na strani štetnika postoji krivica – da je štetu prouzrokovao namerno ili nepažnjom. S obzirom na to da su podnosioci ustavne žalbe osnovanost tužbenog zahteva u predmetnom parničnom postupku temeljili, pored ostalog, na postojanju odgovornosti tužene države prema članu 172 Zakona o obligacionim odnosima, Ustavni sud ukazuje da navedena odredba uspostavlja odgovornost pravnog lica za nepravilan ili nezakoniti rad njegovih organa, odnosno odgovornost za radnje ili propuštanja koja počinje službena lica u vršenju službenih ovlašćenja. To znači da jedan od uslova koji mora biti ispunjen da bi postojala deliktna odgovornost jeste postojanje uzročne veze između događaja za koji lice odgovara i štete koja je posledica tog događaja, pri čemu je pravno merodavna ona činjenica, tj. onaj uzrok koji je adekvatan nastaloj šteti, s tim što bi u slučaju odgovornosti države za nepravilan/nezakoniti rad njenog organa iz člana 172 Zakona o obligacionim odnosima, u obzir došao samo onaj uzrok koji predstavlja povredu pravne norme (...).“ Ustavni sud Už 4473/2014 od 9. 3. 2017. godine.

23 „Pravno lice odgovara za štetu koju njegov organ prouzrokuje trećem licu obavljanjem posla koji spada u njegove dužnosti, i to po pretpostavljenoj krivici pravnog lica.“ Vrhovni sud Srbije Rev 1151/2004 od 5. 5. 2005. godine. Navedeno prema, Karaničić Mirić, 2014: 171.

24 „Da bi postojala odgovornost tužene po navedenoj odredbi [iz člana 172 ZOO], potrebno je da postoji nepravilan, odnosno nezakoniti rad organa. (...) U pitanju je



Vrhovni kasacioni sud, iako jasno identifikuje uslove odgovornosti za štetu prema članu 172 ZOO, u svojim odlukama zauzima stav da Republika Srbija odgovara za štetu (nastalu u periodu od 2011. do 2015) usled gràda po pravilima objektivne odgovornosti.<sup>25</sup> Postavlja se pitanje da li je protivgradna zaštita opasna delatnost. Zadatak RHMZ je da *nastoji da smanji ili spreči* razvijanje gradonosnih procesa, koji su prirodna pojava i ne predstavljaju rizik koji RHMZ stvara ili kontroliše. Odgovornost RHMZ zbog štete koja nastane usled neizvršavanja ili nepravilnog izvršavanja poslova u vezi sa suzbijanjem gradonosnih procesa je subjektivnog karaktera. Ukoliko šteta nastane iako su pravilno preduzete sve aktivnosti, odgovornosti nema. Ne postoji adekvatna uzročna veza između postupanja pravnog lica i štete jer je neodrživa ideja da država preuzima na sebe odgovornost da neće padati gràd (već da će nastojati da suzbije gràd), da neće biti suše (već da će raditi na izgradnji sistema navodnjavanja), da neće biti poplava (već da će raditi na izgradnji zaštitnih pojaseva oko reka) i sl. Ukoliko šteta nastane jer nisu pravilno preduzete aktivnosti, odgovornost postoji zbog te nepravilnosti, a ne zbog realizacije rizika gràda.

U delu upotrebe protivgradnih raketa, kao eksplozivnih stvari, RHMZ obavlja opasnu delatnost. Samo ukoliko šteta proistekne iz upotrebe protivgradnih raketa,<sup>26</sup> kao opasnih stvari, tada odgovornost RHMZ jeste objektivnog karaktera (šteta od protivgradnih raketa, a ne šteta

---

*poseban vid objektivne odgovornosti* (podv. aut.), bez obzira na krivicu, a zasniva se na pretpostavci i obavezi da pravno lice, odnosno državni organ poznaje propise i pravila službe u obavljanju svoje delatnosti.“ Apelacioni sud u Nišu Gž 2500/2021 od 12. 10. 2021. godine. Zanimljivo je suprotstaviti stav istog suda izražen u drugoj odluci. „Odgovornost tuženog je zasnovana na citiranim odredbama člana 35 Ustava RS, kao i na odredbama članova 154 i 172 ZOO, jer je usled nepostupanja nadležnih organa po posebnom zakonu donetom radi vraćanja zemljišta oduzetog po ranijim propisima, došlo do umanjenja imovine tužilja za vrednost zemljišta koje je trebalo da im bude vraćeno. Kako dakle u propuštanju tuženog ima elemenata nepravilnog i nezakonitog rada *koje mu se može pripisati u krivicu* (podv. aut.), to je tuženi odgovoran za naknadu stvarne štete.“ Apelacioni sud u Nišu Gž 3051/2021 od 3. 3. 2022. godine.

25 „Po stanovištu ovog suda, pravilno je izloženo stanovište drugostepenog suda da tužena odgovara za nastalu štetu *po osnovu objektivne odgovornosti iz člana 172 ZOO* (podv. aut.) zbog nepreduzimanja mera za aktiviranje sistema protivgradne zaštite, u smislu odredbi citiranog Zakona o vanrednim situacijama.“ Vrhovni kasacioni sud Rev 4363/2019 od 7. 10. 2020. godine.

26 Primerice, tokom oluje 2019. godine protivgradne rakete pale su na krov porodične kuće i oštetile crep. Preuzeto 1. 6. 2022. <https://www.ozonpress.net/drustvo/dve-protivgradne-rakete-pale-na-krov/>

jer protivgradne rakete nisu sprečile gràd). Adekvatna uzročna veza postoji između štete i opasne delatnosti – upotrebe protivgradnih raketa. Objektivna odgovornost pokriva rizike usled opasnih stvari i delatnosti, pa uzročna veza postoji samo ako su se oni realizovali (Cvetković, 2020: 260). Ovaj slučaj odgovornosti nije tema ovog rada.

U zaključku, smatramo da odgovornost RHMZ treba da postoji samo u slučajevima kada je izostala pravilna aktivnost usmerena ka prevenciji i smanjenju šteta od gràda. Ukoliko se u konkretnoj parnici dokaže da je RHMZ u datim okolnostima postupao onako kako je trebalo, njegove odgovornosti nema.<sup>27</sup>

Razmatranju pravilnog preduzimanja aktivnosti od strane RHMZ treba dodati još jedan aspekt. Hemijska jedinjenja koja se stvaraju prilikom eksplozije protivgradnih raketa i raspršivanja reagensa raketa doprinose zagađenju vazduha, zemlje i vode, te predstavljaju značajan ekološki problem (Hovsepyan, Torosyan, Torosyan, 2012: 24, 25). Ovome treba suprotstaviti podatak da je upotreba protivgradnih raketa najskuplja mera protivgradne zaštite (Hovsepyan *et al.*, 2012: 25). Pritom, neka istraživanja pokazuju da na godišnjem nivou upotreba protivgradnih raketa utiče na povećanje broja dana sa padavinama gràda (Gavrilov, Lazić, Milutinović, Gavrilov, 2011: 40). Stoga je od izuzetne važnosti omogućiti RHMZ da, u saradnji sa specijalizovanim telima, upoređuje očekivanu korist i štetu od upotrebe, odnosno neupotrebe protivgradnih raketa u svakom pojedinačnom slučaju.<sup>28</sup> Odgovornost RHMZ zavisice od matematičke pouzdanosti takvih procena i u krajnjem slučaju predstavljati okolnost koja isključuje njegovu odgovornost. Ukoliko upotreba protivgradnih raketa ne bi bila efikasna, odnosno ne bi vodila sprečavanju ili smanjenju gradonosnog procesa usled njegove magnitude, onda izostanak zasejavanja gradonosnih oblaka raketama ne bi predstavljao razlog za uspostavljanje odgovornosti RHMZ. Drugim rečima, izostanak protivgradne zaštite ne bi bio neopravdan ukoliko

---

27 *Argumentum a contrario*, Viši sud u Čačku presudom Gž 508/2019 od 22. 1. 2019. godine utvrdio je odgovornost tužene jer RHMZ nije obezbedio protivgradne rakete, niti preduzeo radnje neophodne za aktiviranje sistema protivgradne zaštite.

28 RHMZ je juna 2020. godine objavio da je utrošen rekordan broj protivgradnih raketa, njih 4.684, pri čemu sezona odbrane od grada još uvek nije bila završena. Preuzeto 31. 5. 2022. <https://protivgradna.rs/rhmz-nezapamceno-u-istoriji-utrosen-rekordan-broj-protivgradnih-raketa>. Radi sprečavanja gradonosnih procesa u maju 2022. godine ispaljeno je preko 1.000 raketa za samo tri dana, ali je do padavina ipak došlo i nastale su ozbiljne štete na poljoprivrednim dobrima u okolini Vrnjačke Banje i Kragujevca. Preuzeto 31. 5. 2022. <https://www.agrofin.rs/vesti/nedimovic-automatizacija-protivgradne-odbrane-vec-daje-rezultate/>.

bi upotreba skupih i neekoloških protivgradnih raketa bila uzaludna u datoj situaciji. Samo na ovaj način moguće je uspostaviti ravnotežu između koristi koju upotreba protivgradnih raketa donosi i štete koju ona predstavlja za ekosistem.

#### 4. Isključenje i ograničenje odgovornosti

U parnicama za naknadu štete tuženi su uobičajeno isticali prigovor da gràd predstavlja višu silu. Smatra se da događaji koji se podvode pod pojam više sile moraju biti nepredvidljivi, neizbežni i da nisu povezani sa delatnošću lica od koga potiče šteta (Radišić, 2008: 231, 232). Premda prirodna pojava, usled napretka tehnologije gràd danas ne predstavlja višu silu. Ni Vrhovni kasacioni sud nije imao dvoumljenja o tom. U svojim odlukama isticao je da gràd ne predstavlja višu silu, s obzirom na to da „pojava gradonosnih oblaka se u meteorološkom smislu može predvideti, i preduzimanjem odgovarajućih mera (...) se šteta u pretežnom delu može sprečiti“.<sup>29</sup>

Činjenica je da ni sve mere odbrane ne mogu pružiti potpunu zaštitu od grada i da se efikasnost ovih mera procenjuje na oko 70%.<sup>30</sup> Stoga jednim delom svog dejstva gràd ima obeležja slučaja. Ukoliko ni uz svu preduzimljivost RHMZ šteta ne može biti sprečena u određenom procentu, onda taj deo štete predstavlja rizik koji snosi poljoprivrednik – *casus sentit dominus*. Odgovornost RHMZ postoji za onaj preovlađujući procenat verovatnoće sprečavanja štete.

Posebnu pažnju privlači otvoreno pitanje doprinosa oštećenog nastanku štete i njenoj veličini. U odlukama Vrhovnog kasacionog suda stoji da „je i tužilac, kao oštećeni bio u obavezi da preduzme određene mere radi sprečavanja ili smanjenja štete koju mogu da izazovu gradonosni oblaci i gràd, s obzirom da je realno pretpostaviti da u toku godine može doći do ove vrste nepogode“.<sup>31</sup> Ponavljani su navodi tužene strane da „pored

---

29 Videti, Vrhovni kasacioni sud Rev 4363/2019 od 7. 10. 2020. godine, i Rev 6141/2020 od 27. 1. 2021. godine.

30 Istraživanje sprovedeno osamdesetih godina prošlog veka, na osnovu sedamnaest godina iskustva u pružanju protivgradne zaštite u Srbiji, pružilo je procenu efikasnosti protivgradne zaštite upotrebom protivgradnih raketa do 74% (Radinovic, 1989: 83). Imajući u vidu da navedeno istraživanje datira od pre više od 30 godina, treba uložiti napore ka proveru da li je procena nepromenjena, uzimajući u obzir napredak tehnologije.

31 Videti, Vrhovni kasacioni sud Rev 2370/2019 od 22. 10. 2019. godine, Rev 2445/20 od 17. 6. 2020. godine, i Rev 6141/2020 od 27. 1. 2021. godine.

protivgradnih raketa postoje i drugi, savremeniji i efikasniji načini, odbrane od gràda koje može preduzeti i sam poljoprivredni proizvođač.<sup>32</sup> Ukidanje nižestepenih presuda, na osnovu višegodišnjeg ponavljanja identičnih zaključaka, ne obezbeđuje efikasan pristup rešavanju konkretnih pravnih sporova.

Vrhovni kasacioni sud primerice je istakao da treba utvrđivati da li je oštećeni osigurao svoje poljoprivredno gazdinstvo, kao meru zaštite od štete.<sup>33</sup> Međutim, opravdano je primećeno da u uslovima teške materijalne situacije sitnih domaćih poljoprivrednika, funkcionisanje i razvoj sistema odbrane od gràda ne sme počivati na uspešnosti pasivne odbrane od gràda – na osiguranju (Mijatović, 2016:11).

Druga eventualna mera zaštite, na koju se implicira u okviru doprinosa oštećenog, jeste upotreba protivgradnih mreža. U vezi sa tim nužno je istaći tri napomene. Najpre, nabavka protivgradnih mreža zahteva veliko ulaganje, a subvencije koje država pruža pomažu samo delimično. Uslove za dobijanje subvencija ne ispunjavaju svi poljoprivrednici,<sup>34</sup> ali svi poljoprivrednici uživaju jednako pravo na zaštitu od elementarnih nepogoda<sup>35</sup> i pravo na naknadu štete. Potom, postavljanje protivgradnih mreža ne obezbeđuje zaštitu svih vrsta poljoprivrednih kultura (na primer, žitarica). Naposletku, upotreba protivgradnih mreža podrazumeva zaštitu prilikom padavina, dok su aktivnosti RHMZ usmerene ka sprečavanju nastupanja ovih padavina. Izostanak upotrebe protivgradnih mreža može biti relevantni činilac procentualnog smanjivanja odgovornosti RHMZ npr. u situaciji kada su mreže postojale na poljoprivrednom dobru, ali nisu bile otvorene (raširene).

Naknade štete treba svesti na meru koja odgovara, prvo, uspostavljanju odgovornosti RHMZ kada je izostala njegova pravilna aktivnost, i drugo, uz izuzimanje procenta štete koja se nije mogla sprečiti upotrebom

---

32 *Ibid.*

33 Videti, Vrhovni kasacioni sud Rev 4363/2019 od 7. 10. 2020. godine.

34 U Konkursu za dodelu sredstava za sufinansiranje navode se uslovi koje lica i poljoprivredna gazdinstva moraju da ispunjavaju radi dodele sredstava subvencija. Na primer, u konkursu Pokrajinske vlade za 2022. godinu bilo je navedeno, između ostalog, da će u razmatranje biti uzete prijave čija je vrednost investicija jednaka ili veća od 259.000 dinara bez PDV. Videti, član 2, stav 9 Konkursa za dodelu sredstava za sufinansiranje investicija u nabavku opreme za zaštitu od vremenskih nepogoda i elemenata potrebnih za podizanje proizvodnih zasada voćaka, vinove loze i hmelja u 2022. godini, „Službeni list APV“, br. 4/2022.

35 Videti, član 5 ranije važećeg Zakona o vanrednim situacijama, odnosno član 3 važećeg Zakona o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama.

protivgradnih raketa. Jedino tako postiže se ravnoteža između potrebe zaštite poljoprivrednika i obaveze zaštite RHMZ.

## 5. Zaključak

Republika Srbija uspostavila je sistem protivgradne zaštite i organizovala rad svojih organa radi ostvarivanja zaštite građana i njihove imovine od šteta koju vremenska nepogoda gràd može prouzrokovati. Republički hidrometeorološki zavod (RHMZ) ima isključivu nadležnost da preduzima aktivnosti radi suzbijanja gradonosnih procesa. Ukoliko izostanu potrebne aktivnosti, ili ako se preduzimaju na nepravilan način, postoji pravni osnov za utvrđivanje odgovornosti RHMZ, u skladu sa članom 172 ZOO. Imajući u vidu konstantu gradonosnih oblaka u domaćim klimatskim uslovima i opterećenje budžeta Republike Srbije naknadama šteta usled gràda, čini se neodgovornim potpuni izostanak zvaničnih procena pretrpljenih šteta na republičkom nivou u godišnjim razmerama (Vukelić, Cvetković, Gržetić, Simić, Miodragović, Lazić, Zarić, Pešić, Vulić, 2018).

Blagovremeno i pravilno delovanje sistema protivgradne zaštite otklanja odgovornost RHMZ za naknadu štete od gràda. Ukoliko su aktivnosti protivgradne zaštite pravilno preduzete, eventualna šteta koja nastane usled gràda prevazilazi mogućnosti čoveka da deluje preventivno i da takvu štetu spreči. Drugim rečima, tada govorimo o predvidljivoj šteti koja se nije mogla otkloniti, te nju snosi sam oštećeni.

Pitanje odgovornosti za štetu postavlja se ukoliko izostanu blagovremene i pravilne mere zaštite od gràda. Tada utvrđujemo subjektivnu odgovornost RHMZ zbog nepravilnog rada. S obzirom na matematičku procenu 70% efikasnosti delovanja protivgradne zaštite, odgovornost RHMZ nužno treba svesti na procent štete koji se mogao sprečiti. Činjenica da oštećeni nije osigurao poljoprivredno dobro ne treba da se tretira kao njegov doprinos. Izostanak upotrebe protivgradnih mreža može predstavljati oštećenikov doprinos jedino u slučaju kada postojeće mreže nisu iskorišćene.

Posebno zanimljiv aspekt predstavlja ocena pravilnog delovanja u situaciji kada su raspoložive protivgradne rakete, matematički procenjeno, nedovoljne da suzbiju prognozu magnitude gradonosnih oblaka. Da li pravilno delovanje sistema protivgradne zaštite u predstavljenoj situaciji zahteva da protivgradne rakete budu lansirane, ili ne, postaje značajna dilema. S obzirom na neekološki i finansijski iscrpljujući

karakter protivgradnih raketa, smatramo da RHMZ treba omogućiti da odluku o lansiranju protivgradnih raketa donosi s obzirom na relevantne matematičke procene njihove efikasnosti. Nužno je da ove procene budu date od strane spoljnih entiteta, ili makar podložne njihovoj obaveznoj proveri, kako objektivnost procena ne bi bila ugrožena.

## Literatura i izvori

Antić, O. (2008). *Obligaciono pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Službeni glasnik.

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.

Đorđević, A. (1996). *Sistem privatnog (građanskog) prava*. Beograd: Službeni list SRJ.

Đorđević, Ž. Stanković, V. (1980). *Obligaciono pravo (opšti deo)*. Beograd: Savremena administracija.

Karanikić Mirić, M. (2014). Tip odgovornosti pravnog lica po čl. 172 ZOO. *Kaznena reakcija u Srbiji*. 4 deo. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu. 166–186.

Mijatović, M. (2016). *Zašto ne funkcioniše protivgradna zaštita u Srbiji, Istraživanje sa studijom slučaja*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku.

Petrović, G. Grujović, M. (2015). Ekonomske štete od elementarnih nepogoda u Srbiji i Šumadijskom okrugu. *Ekonomski signali: poslovni magazin*. 2(H). 99–107.

Radinovic, Dj. (1989). Effectiveness of hail control in Serbia. *The Journal of Weather Modification*. 1(XXI). 75–84.

Radišić, J. (2008). *Obligaciono pravo*. Beograd: Nomos.

Republički hidrometeorološki zavod. (2021). Informator o radu Republičkog hidrometeorološkog zavoda.

Hovsepian, 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.

Cvetković, M. (2020). *Uzročna veza u odštetnom pravu*. Niš: Pravni fakultet Univerziteta u Nišu.

#### Pravni propisi:

Zakon o budžetu Republike Srbije za 2021. godinu. *Službeni glasnik RS*. Br. 149/2020, 40/2021 i 100/2021.

Zakon o budžetu Republike Srbije za 2022. godinu. *Službeni glasnik RS*. Br. 110/2021.

Zakon o vanrednim situacijama. *Službeni glasnik RS*. Br. 111/2009, 92/2011 i 93/2012.

Zakon o državnoj upravi. *Službeni glasnik RS*. Br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 i 30/2018 – dr. zakon.

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o ministarstvima. *Službeni glasnik RS*. Br. 54/2015.

Zakon o meteorološkoj i hidrološkoj delatnosti. *Službeni glasnik RS*. Br. 88/2010.

Zakon o ministarstvima. *Službeni glasnik RS*. Br. 128/2020.

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

Zakon o obnovi nakon elementarne i druge nepogode. *Službeni glasnik RS*. Br. 112/2015.

Zakon o odbrani od grada. *Službeni glasnik RS*. Br. 54/2015.

Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama. *Službeni glasnik RS*. Br. 87/2018.

Konkurs za dodelu sredstava za sufinansiranje investicija u nabavku opreme za zaštitu od vremenskih nepogoda i elemenata potrebnih za podizanje proizvodnih zasada voćaka, vinove loze i hmelja u 2022. godini. *Službeni list APV*. Br. 4/2022

Ustav Republike Srbije. *Službeni glasnik RS*. Br. 98/2006 i 115/2021.

Internet izvori:

[https:// protivgradna.rs/rhmz-nezapamceno-u-istoriji-utrosen-rekordan-broj-protivgradnih-raketa](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.agrofin.rs/vesti/nedimovic-automatizacija-protivgradne-odbrane-vec-daje-rezultate/)

<https://www.ozonpress.net/drustvo/dve-protivgradne-rakete-pale-na-krov/>

Sudske odluke:

Apelacioni sud u Beogradu Gž 2226/2015 od 2. 3. 2016. godine. Izvor elektronska baza ParagrafLex, preuzeto 20. 6. 2022.

Apelacioni sud u Nišu Gž 2500/2021 od 12. 10. 2021. godine. Izvorelektronska baza ParagrafLex, preuzeto 20. 6. 2022.

Apelacioni sud u Nišu Gž 3051/2021 od 3. 3. 2022. godine. Izvorelektronska baza ParagrafLex, preuzeto 20. 6. 2022.

Viši sud u Čačku Gž 508/2019 od 22. 1. 2019. godine. Izvor elektronskabaza Paragraf Lex, preuzeto 20. 6. 2022.

Vrhovni kasacioni sud Rev 2162/2021 od 9. 6. 2021. godine. Izvorelektronska baza Paragraf Lex, preuzeto 20. 6. 2022.

Vrhovni kasacioni sud Rev 2370/2019 od 22.10.2019. Izvor elektronskabaza Vrhovnog kasacionog suda, preuzeto 15.4.2022.

Vrhovni kasacioni sud Rev 2445/20 od 17. 6. 2020. Izvor elektronska baza Vrhovnog kasacionog suda, preuzeto 15. 4. 2022.

Vrhovni kasacioni sud Rev 2764/2019 od 9. 12. 2021. godine. Izvor elektronska baza Paragraf Lex, preuzeto 20. 6. 2022.

Vrhovni kasacioni sud Rev 4363/2019 od 7. 10. 2020. godine. Izvorelektronska baza Vrhovnog kasacionog suda, preuzeto 15. 4. 2022.

Vrhovni kasacioni sud Rev 6141/2020 od 27. 1. 2021. godine. Izvorelektronska baza Vrhovnog kasacionog suda, preuzeto 15. 4. 2022.

Vrhovni kasacioni sud Rev 786/2017 od 11. 7. 2019. godine. Izvorelektronska baza Paragraf Lex, preuzeto 20. 6. 2022.

Vrhovni kasacioni sud Rev2 1669/2020 od 18. 3. 2021. godine. Izvorelektronska baza Vrhovnog kasacionog suda, preuzeto 15. 4. 2022.

Vrhovni kasacioni sud Rev2 748/2020 od 23. 9. 2020. godine. Izvor elektronska baza Vrhovnog kasacionog suda, preuzeto 15. 4. 2022.



Ustavni sud IUz 1243/2010 od 23. 12. 2014 godine. Izvor elektronska baza Ustavnog suda, preuzeto 20. 6. 2022.

Ustavni sud UŽ 4473/2014 od 9. 3. 2017. godine. Izvor elektronska baza ParagrafLex, preuzeto 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.*



UDK: 343.431:343.9.02:[347.633:347.96

Rad primljen: 01.08.2022.  
Rad prihvaćen: 10.09.2022.

## **TRGOVINA LJUDIMA U OKVIRU SISTEMA MEĐUNARODNOG USVOJENJA – (NE)REŠIV PROBLEM?**

**Apstrakt:** Rad se bavi sagledavanjem odnosa između trgovine ljudima i međunarodnih usvojenja iz ugla međunarodnog (krivičnog) prava. Osnovni cilj rada jeste ukazati na specifičan položaj međunarodnih usvojenja u kontekstu trgovine ljudima, s jedne strane, kao i na kompleksnost njihove povezanosti i neophodnost regulisanja, s druge strane. U tu svrhu u radu su predstavljeni stavovi i mišljenja autora koji su ispitivali navedeni odnos, uz osvrt na aktuelna (međunarodna) dokumenta u oblasti trgovine ljudima i međunarodnih usvojenja. Međutim, iako cilj rada nije odgovor na pitanje da li je međunarodno usvojenje, per se, oblik trgovine ljudima, na kraju se, kao značajna prepreka izučavanju međunarodnih usvojenja, a u njihovoj vezi sa trgovinom ljudima, identifikuje nepostojanje saglasnosti među samim autorima, a naročito po pitanju značenja ključnih pojmova. Kao adekvatno rešenje prepoznaje se ponovno sagledavanje i reforma međunarodnog prava u oblasti trgovine ljudima i međunarodnih usvojenja.

**Ključne reči:** trgovina ljudima, međunarodna usvojenja, deca, nesaglasnost, reforma.

---

\* milicaradistic32@yahoo.com

## 1. Uvod

Pregledom literature koja govori o (međunarodnim) usvojenjima uočava se da autori sve češće diskutuju o njihovoj povezanosti sa trgovinom ljudima. Iako usvojenje, per se, predstavlja dobro i ima za cilj da obezbedi bolji i kvalitetniji život detetu, mogućnost zloupotrebe samog sistema usvojenja nije isključena. Ono što naročito privlači pažnju autorima i teme na koje se fokusiraju jeste kada slučajevi međunarodnog usvojenja mogu da budu oblik trgovine ljudima, faktori i uslovi koji pogoduju/olakšavaju/omogućavaju nedozvoljena usvojenja<sup>1</sup> i potencijalna rešenja da se ovakve prakse svedu na minimum. Oslanjajući se naročito na međunarodna dokumenta u oblasti trgovine ljudima i međunarodnih usvojenja autori nastoje da formiraju, formulišu i obrazlože svoje stavove. Kao značajna otežavajuća okolnost prepoznaje se samo pominjanje određenih termina (trgovina decom<sup>2</sup>) u ovim dokumentima bez njihovog (preciznog) definisanja i bližeg određenja. Naročitu zabunu izaziva reč *eksploatacija* čije prisustvo ili odsustvo u konkretnom slučaju autorima ukazuje na (ne)postojanje trgovine ljudima u kontekstu usvojenja. Samo značenje reči *eksploatacija* naročito je interesantno pojedinim autorima, Na primer, David Smolin nastoji da ukaže na nedovoljno razumevanje značenja same prirode eksploatacije. Oni autori koji smatraju da u slučajevima međunarodnih usvojenja nema mesta eksploataciji, i samim tim odbacuju mogućnost da se radi o trgovini ljudima, smatraju da je reč o biznisu. Za mnoge ovo je unosan posao i sasvim je opravdano zašto izostaje volja i zainteresovanost međunarodne zajednice da reguliše ovu oblast. S druge strane, postoje i autori koji smatraju da je adekvatnije zasebno regulisati ovu oblast, budući da je brzi razvoj društva iznedrio nove oblike kriminala. Priroda ovih dela nije srodna onoj koja je specifična za trgovinu ljudima. Na kraju, kao najradikalniji stavovi, izdvajaju se oni autori koji se zalažu za ukidanje i zabranu međunarodnih usvojenja. U ovom slučaju se kao sasvim logično pitanje

---

1 U radu će se koristiti izraz nedozvoljena usvojenja (Illicit Adoptions) kao zbirni naziv za ilegalna, protivpravna i neetička usvojenja. Zvanična definicija ilegalnih usvojenja ne postoji, pa u skladu sa tim nije adekvatno sve slučajeve označiti kao ilegalne.

2 Sam termin trgovina decom koristi se u međunarodnim dokumentima, ali isti nije definisan. U radu se koristi izraz trgovina ljudima (Human Trafficking), iako bi adekvatniji izraz bio trgovina decom (Child Trafficking). Prema Konvenciji Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima (*Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 19/2009), ukoliko se radi o licima mlađim od 18 godina (dete), smatraće se trgovinom ljudima (član 4, stav 3, 4 Konvencije Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima, *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 19/2009).

nameće da li bi se zabranom usvojenja automatski eliminisali slučajevi nedozvoljenih usvojenja.

Kako je navedeno, predmet rada sastoji se u sagledavanju različitih stavova i mišljenja autora o odnosu trgovine ljudima i međunarodnih usvojenja koje karakteriše nepostojanje usaglašenosti među autorima, a naročito u kontekstu značenja određenih termina, slobodnije ili šire tumačenje određenih odredbi međunarodnog (krivičnog) prava, terminološka disharmonija. Tačno je da različitost i suprotstavljenost stavova autora otežava postizanje rešenja, ali sa druge strane ukazuju na kompleksnost i elastičnost samog odnosa trgovine ljudima i međunarodnih usvojenja i na neophodnost njegovog sagledavanja iz različitih uglova. Zato su u poslednjim poglavljima rada date različite preporuke kako bi se nedozvoljene aktivnosti u vezi međunarodnog usvojenja svele na minimum. Prethodno navedeno naročito ukazuje na neophodnost redefinisanja međunarodnog (krivičnog) prava posebno u oblasti trgovine ljudima, ali i onog dela koji se tiče usvojenja.

## **2. Međunarodno usvojenje kao oblik trgovine ljudima**

Pre nego se počne govoriti o odnosu trgovine ljudima i međunarodnog usvojenja, najpre će biti rečeno nešto više o tome zašto je teško odgovoriti na pitanje da li je međunarodno usvojenje oblik trgovine ljudima. U nastavku rada sledi prikaz kritičkih promišljanja pojedinih autora o tome da li se u slučaju usvojenja radi o nečemu što je inherentno dobro ili loše.

Dakle, usvojenje podrazumeva alternativan način brige o detetu. Generalno, usvojenje se razume kao nešto što je dobro per se, bez ikakvog povezivanja sa trgovinom ljudima (pa čak i kada se radi o međunarodnim usvojenjima). Čak i u slučaju zloupotrebe sistema usvojenja (iznuđivanje pristanka ili obmane bioloških roditelja, davanje/primanje mita, prodaja dece, falsifikovanje dokumenata i dr.), navedene aktivnosti se mogu opravdavati ili doživljavati kao „nebitni gresi“. Kao najčešće obrazloženje navodi se to da su sami procesi usvojenja dugi i komplikovani i da iste treba pojednostaviti i olakšati. Ili se zanemaruju, jer je toj deci u novoj porodici „mnogo bolje“ i takvim praksama ne treba pridavati značaj (Smolin, 2007: 13; Ngungua, 2021: 40–41)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Ngozi Stella je u istraživanju koje je sproveda među zaposlenim u državnim institucijama (za socijalni rad i usvojenje) došla do sledećih rezultata. Većina ispitanika (142 – 71%) smatra da je usvojenje prihvatljivo, dok je njih 58 (29%) reklo da ga stigmatizuje i kulturno ne odobrava. Svih 200 (100%) ispitanika složilo se

David Smolin u svom radu *Intercountry Adoptions Child Trafficking* identifikuje dva faktora koja otežavaju razumevanje međunarodnog usvojenja kao vida trgovine ljudima. To su:

1. Neinkriminisanje samog čina prodaje ljudi kao trgovine ljudima. Prema aktuelnim međunarodnim zakonima, jedan od sastavnih elemenata definicije trgovine ljudima jeste eksploatacija. Zašto se zakonodavac opredelio za čin eksploatacije, a ne prodaje ljudi nije predmet ovog rada.

2. Sistem međunarodnog usvojenja podrazumeva tržišno ponašanje. Za neke, međunarodno usvojenje manje-više jeste trgovina ljudima upravo zbog toga jer podrazumeva određeni vid funkcionisanja koji je specifičan za tržište. Posmatrajući u širem kontekstu, sistem međunarodnog usvojenja podrazumeva određeni odnos ponuda-potražnja, a samo dete je roba kojom se trguje. Ovaj način razmišljanja je naročito specifičan za razumevanje određenih oblika nedozvoljenih usvojenja (konkretno, prodaja dece) koji podrazumeva klasičnu analizu komercijalnih transakcija: postojeću potražnju, pristup izvoru ponude, dobijanje stvarne raspoložive ponude, pregovaranje o uslovima i završne transakcije. A same prakse – upotreba prinude, podsticanja, lažna obećanja i mito za dobijanje saglasnosti bioloških roditelja može se posmatrati kao dinamika pregovaranja o prodaji (Smolin, 2004: 283–286; Brown, Roby, 2016: 71–72).

David Smolin, kako je navedeno, identifikuje dva faktora koji otežavaju razumevanje međunarodnog usvojenja kao vida trgovine ljudima. I jedan i drugi su (in)direktno povezani sa konceptom eksploatacije. Smolin se naročito bavio ovim konceptom i pokušao da ukaže na njegovu širinu i elastičnost, dok drugi jednostavno doživljavaju međunarodno usvojenje kao biznis koji karakteriše tržišni način ponašanja. Tu nema mesta trgovini ljudima, jer je teško poverovati da neko usvaja dete radi seksualne, radne ili drugog vida eksploatacije.

Na ovaj način se pravio uvod za drugi deo poglavlja koji detaljnije govori o samom odnosu trgovine ljudima i međunarodnih usvojenja. Tačno je da usvojenje samo po sebi ne podrazumeva ništa loše i da za cilj ima da obezbedi bolji i kvalitetniji život detetu. Primenjuje se kao poslednja opcija, dakle tek kada se iscrpe sve prethodne, i proceni da je to u najboljem interesu deteta. Takođe, tačno je da su procedure usvojenja duge i da možda treba razmotriti opciju da se sama procedura pojednostavi i ubrza.

---

da socijalni radnici imaju mnogo veću ulogu u sprečavanju nedozvoljenih usvojenja (Stella, 2019: 1).

Poslednjih godina se u okviru literature o usvojenju sve više piše o odnosu međunarodnih usvojenja u kontekstu trgovine ljudima. Dakle, autori uočavaju određenu vezu na relaciji usvojenje – trgovina ljudima, a posebnu pažnju posvećuju ilegalnim, protivpravnim i neetičkim aktivnostima koje se odvijaju pre, u toku i nakon procesa usvojenja, za koje se u literaturi koristi termin „trgovina decom“ (Brown, Roby, 2016: 71). To je dovelo do formiranja različitih i suprotstavljenih stavova među autorima koji su iste formirali pomoću dokumenata koji regulišu oblast trgovine ljudima, međunarodnih usvojenja i prava deteta. U pitanju su sledeći dokumenti: Konvencija o zaštiti dece i saradnji u oblasti međunarodnog usvojenja (Haška konvencija)<sup>4</sup>, Konvencija o pravima deteta<sup>5</sup>, Fakultativni protokol uz Konvenciju o pravima deteta o prodaji dece, dečjoj prostituciji i dečjoj pornografiji<sup>6</sup>, a posebno se izdvaja Konvencija Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima iz 2005. godine.<sup>7</sup>

Najpre će biti navedene definicije trgovine ljudima i (međunarodnog) usvojenja, a nakon toga predstavljeni stavovi autora. Usvojenje podrazumeva da se pravnim putem formira roditeljski odnos između deteta (usvojenika) i novih, nebioloških roditelja (usvojitelja). Između usvojenika i usvojitelja se uspostavlja odnos koji je identičan onome između deteta i bioloških roditelja, pri čemu usvojenik istovremeno napušta biološku porodicu (Lazić, 2013).<sup>8</sup> Međunarodno usvojenje je u suštini privatno-pravna stvar između privatnog lica (usvojitelja) koji želi da usvoji dete i stranog suda (FindLaw's team, 2018).<sup>9</sup>

Prema članu 4 Konvencije Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima,<sup>10</sup> *trgovina ljudima* obuhvata vrbovanje, prevoz, premeštanje, skrivanje ili prihvatanje lica, uz primenu pretnje ili sile ili drugih oblika prinude, otmice, prevare, obmane, zloupotrebe ovlašćenja ili ugroženosti, ili davanjem ili primanjem novčanih sredstava ili druge

4 *Sl. glasnik RS* – Međunarodni ugovori, broj 12 od 31. oktobra 2013.

5 *Sl. list SFRJ* – Međunarodni ugovori, br. 15/90 i *Sl. list SRJ* – Međunarodni ugovori, br. 4/96 i 2/97.

6 *Sl. list SRJ* – Međunarodni ugovori, br. 7/2002.

7 *Sl. glasnik RS* – Međunarodni ugovori, br. 19/2009.

8 Lazić, F. *Usvojenje*, Preuzeto 13. septembra 2022, sa: <https://www.paragraf.rs/100pitanja/podrobnosti/2022/09/13/usvojenje.html>

9 FindLaw's team. *International Adoption Law*, Preuzeto 13. septembra 2022, sa: <https://www.findlaw.com/family/adoption/international-adoption-basics.html#:~:text=International%20adoption%20is%20essentially%20a,where%20the%20adoption%20takes%20place>

10 *Sl. glasnik RS* – Međunarodni ugovori, br. 19/2009.

koristi radi dobijanja pristanka lica koje ima kontrolu nad drugim licem u cilju eksploatacije. Eksploatacija, u najmanju ruku, uključuje iskorišćavanje prostitucije drugih lica ili druge oblike seksualnog iskorišćavanja, prisilan rad ili pružanje usluga, ropstvo ili praksu sličnu ropstvu, služenje ili vađenje ljudskih organa.<sup>11</sup>

Prema istom članu, vrbovanje, prevoz, premeštanje, skrivanje ili prihvatanje deteta radi eksploatacije smatra se trgovinom ljudima čak i ako ne uključuje sredstva navedena u stavu 1 ovog člana.<sup>12</sup>

Prema ovoj Konvenciji, dete je svako lice mlađe od 18 godina<sup>13</sup>, a žrtva svako fizičko lice koje je postalo predmet trgovine ljudima u smislu definicije iz ovog člana.<sup>14</sup>

Kako Brown i Roby primećuju, način na koji autori formiraju svoje stavove zavisi od načina na koji razumeju sam koncept *eksploatacije*. Pomenuti autori u svom radu *Exploitation of Intercountry Adoption: Toward Common Understanding and Action* izučavaju različite stavove autora u vezi međunarodnih usvojenja i trgovine ljudima. Pregledom literature pomenuti autori zaključuju da se termin eksploatacija konceptualizuje u tri varijante: (1) vrsta štete koja se nanosi, (2) osoba koja je predmet povrede i (3) vreme nastanka štete (Brown, Roby, 2016: 67).

Pomenutim autorima je sam termin *eksploatacija* poslužio kao koristan okvir za diferenciranje stavova autora. Stoga, oni koji smatraju da se u slučajevima (zloupotrebe sistema) usvojenja ne radi o eksploataciji dece<sup>15</sup>, samim tim isključuju postojanje trgovine ljudima, a zakoni koji regulišu oblast trgovine ljudima nisu primenjivi na ovu problematiku (De Witte, 2012: 53). Naravno, ovi autori ne negiraju postojanje različitih oblika zloupotrebe usvojenja. Ukoliko do usvojenja dođe u svrhe komercijalne seksualne eksploatacije ili prinudnog rada, usvojenje tada potpada pod delokrug Konvencije Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima

---

11 Član 4, stav 1 Konvencije Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima, *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 19/2009.

12 Član 4, stav 3 Konvencije Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima, *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 19/2009.

13 Član 4, stav 4 Konvencije Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima, *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 19/2009.

14 Član 4, stav 5 Konvencije Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima, *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 19/2009.

15 Ovi autori smatraju da nedozvoljena usvojenja ne podrazumevaju eksploataciju per se. Cantwell ne isključuje mogućnost da se nekom decom „trguje radi usvojenja“, ali teško da se decom „trguje putem usvojenja radi naknadne eksploatacije“ (De Witte, 2012: 54).



(Smolin, 2007: 30). Takođe, kako neki navode, sama definicija trgovine ljudima ne iscrpljuje sve oblike eksploatacije, već ostavlja mogućnost za dodavanje i nekih drugih oblika. Dakle, iako usvojenje nije uključeno u listu svrhe eksploatacije, otvorenost te liste znači da spisak nije konačan<sup>16</sup> (De Witte, 2012: 52).

Sa druge strane, oni koji smatraju da se ipak radi o trgovini ljudima obrazlažu to na naredne načine. Smolin u svom radu *Child Laundering as Exploitation: Applying Anti-Trafficking Norms to Intercountry Adoption Under the Coming Hague Regime* nastoji da, najpre, ukaže na nedovoljno razumevanje same prirode eksploatacije. Sama reč *eksploatacija* podrazumeva iskorišćavanje, tj. upotrebu osobe u negativne svrhe. To ne mora da se odnosi nužno samo u svrhe navedene u Konvenciji. On govori i o ekonomskoj, političkoj, emocionalnoj eksploataciji, dalje, eksploataciji plodnosti bioloških roditelja i dr.<sup>17</sup> Smolin objašnjava da ne mora nužno da se radi o eksploataciji u odnosu na dete, već i u odnosu na biološke roditelje ili usvojitelje. Veze koje postoje između bioloških roditelja i dece su neraskidive, a usvojenje koje podrazumeva „prekidanje“ tih veza i uspostavljanja novih – naziva pravnim fikcijama (Kaur Dhaliwal, 2020: 68).

Laura de Witte je analizirajući stavove koje iznosi Smolin zaključila da se radi o legalizovanju „nelegalnih“ usvojenja, a „legalizovano“ nelegalno usvojenje je, prema njemu, „pranje dece“. Termin pranje dece (Child Laundering) izražava tvrdnju da trenutni sistem međunarodnog usvojenja često ilegalno uzima decu od roditelja (nezakonito pribavljanje dece silom, prevarom ili finansijskim sredstvima), stvara falsifikovanu papirologiju da bi sakrio istoriju i poreklo deteta i identifikuje dete kao legitimno napušteno ili napušteno 'siročić' koje ispunjava uslove

16 U Protokolu za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i decom (*Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 6/2001) navodi se da „eksploatacija uključuje, u najmanju ruku“, eksploataciju prostitucije drugih lica ili druge oblike seksualne eksploatacije, prinudni rad ili službu, ropstvo ili odnos sličan ropstvu, servitut ili uklanjanje organa (član 3, stav 1 Protokola za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i decom, *Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 6/2001). Ova lista je otvorena i omogućila bi dodavanje drugih neimenovanih oblika eksploatacije, kao što je prodaja/kupovina beba radi usvojenja (Smolin, 2007: 32).

17 Smolin prepoznaje i druge oblike eksploatacije. Ako postoji, na primer, posebna želja usvojitelja da usvoje zdrave i male devojčice, bukvalno govoreći, karakteristike deteta kao mladog, ženskog i „poželjnog“ kao usvojenika su iskorišćene. Dalje, eksploatacija je i lišavanje njenog/njegovog identiteta, istorije i prvobitnih porodičnih veza (Smolin, 2007: 14).

za usvojenje, a zatim koristi zvanične procese usvojenja i pravni sistem da ih 'opere'<sup>18</sup> (De Witte, 2012: 30).

Ima i onih koji idu i dalje, pa kažu da se radi o eksploataciji zemlje porekla. Robin Anne Shura je prilikom sprovođenja intervjua od ispitanika dobio odgovor da je međunarodno usvojenje problematično jer sistematski eksploatiše ljudske resurse jedne zemlje u cilju poboljšanja ljudskih resursa druge zemlje. Ispitanik smatra da je oduzimanje osoba putem međunarodnog usvojenja kao i putem trgovine ljudima oblik pljačke ljudi iz njihovog izvornog društva (Shura, 2010: 225).

De Witte je pomoću dokumenata Ujedinjenih nacija, Saveta Evrope i Evropske unije koji regulišu oblast trgovine ljudima (Protokol UN za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i decom<sup>19</sup>, Konvencija Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima<sup>20</sup> i Direktiva Evropske unije o sprečavanju i borbi protiv trgovine ljudima i zaštiti njenih žrtava<sup>21</sup>) izvela konstitutivne elemente definicije trgovine ljudima koje preslikava na nedozvoljena usvojenja. To su:

- 1) delatnost: regrutovanje, prevoz, premeštaj, skrivanje ili prijem lica;
- 2) sredstva: pretnja ili upotreba sile, ili drugi oblici prinude, otmice, prevare, obmane, zloupotreba moći ili ugroženog položaja, ili davanje ili primanje mita ili beneficija da bi se postigao pristanak osobe koja ima kontrolu nad drugom osobom;
- 3) svrha: iskorišćavanje osobe, minimalno za prostituciju, za seksualnu eksploataciju, prisilni rad ili usluge, ropstvo i prakse slične ropstvu, prosjačenje, eksploataciju za kriminalne aktivnosti ili vađenje organa (De Witte, 2012: 48–50).

Prilikom pravljenja analogije sa nedozvoljenim međunarodnim usvojenjem to bi izgledalo ovako.

1) *delatnost: regrutovanje, prevoz, premeštaj, skrivanje ili prijem lica*

Kako međunarodno usvojenje podrazumeva transfer deteta iz njegove/ njene zemlje porekla u drugu zemlju radi usvojenja, transport, transfer

---

18 „Pranje dece“ obuhvata tri faze: 1. nezakonito sticanje dece putem kupovine/ otmice; 2. falsifikovanje papirologije; 3. procesuiranje deteta kroz sistem međunarodnog usvojenja i prikazivanja procesa usvojenja u skladu sa zakonom (Smolin, 2007: 2–3).

19 *Sl. list SRJ* – Međunarodni ugovori, br. 6/2001.

20 *Sl. glasnik RS* – Međunarodni ugovori, br. 19/2009.

21 Direktiva 2011/36/EU.

i prijem dece su inherentni elementi međunarodnog usvojenja. Takođe, boravak dece u instituciji pre usvojenja može se smatrati skrivanjem dece u slučaju da institucija ima politiku smeštaja dece umesto usluge brige o detetu. Kao primer navodi slučaj Etiopije, gde je registrovano da se deca regrutuju za usvojenje, tj. da postoji sistem prikupljanja dece sa sela. Sirotišta imaju svoje regrutere koji prikupljaju decu u za to namenjenim autobusima (De Witte, 2012: 51–52).

*2) sredstva: pretnja ili upotreba sile, ili drugi oblici prinude, otmice, prevare, obmane, zloupotreba moći ili položaja, ili davanje/primanje mita ili beneficija da bi se postigao pristanak osobe koja ima kontrolu nad drugom osobom*

Prema trenutnoj definiciji trgovine ljudima, ukoliko je uključeno dete, radi se o trgovini ljudima čak i kada se ne koristi nijedno od navedenih sredstava. Međutim, primeri gde je dete stečeno otmicom, kao i primeri prevare (npr. falsifikovanje matičnih knjiga i dokumenata), primeri zloupotrebe (zloupotrebe položaja majke ili porodice kada im se nude određene beneficije u zamenu za dete). Stoga bi se i ovaj element trgovine ljudima mogao primeniti na nedozvoljena međunarodna usvojenja (De Witte, 2012: 52).

*3) svrha: iskorišćavanje osobe, minimalno za prostituciju, za seksualnu eksploataciju, prisilni rad ili usluge, ropstvo i prakse slične ropstvu, prosjačenje, eksploataciju za kriminalne aktivnosti ili vađenje organa*

Ovi slučajevi nisu primeri nedozvoljenih usvojenja. Međutim, iako usvojenje nije uključeno u listu svrhe eksploatacije, otvorenost te liste znači da spisak nije konačan (De Witte, 2012: 52–53).

Elena Ivanova predlaže posebno regulisanje ove problematike. Budući da je, kako ona navodi, brzi razvoj društva iznedrio nove načine izvršenja trgovine ljudima, sasvim je adekvatno formiranje novog krivičnog dela

– trgovina decom. Trenutna definicija trgovine ljudima ne pokriva sve slučajeve, a sama priroda krivičnog dela trgovina decom drugačija je od one svojstvene trgovini ljudima, što je još jedan razlog za formiranje novog krivičnog dela. Ona smatra da je trgovina decom postala unosan biznis koji karakteriše: jednostavnost izvršenja, mali rizici za otkrivanje i veliki profit. Pored usvojenja, trgovina decom može se vršiti i u svrhe trgovine organima, tkiva i krvi, u naučne svrhe i sl., dok surogat majčinstvo može da funkcioniše kao način ostvarivanja trgovine decom (Ivanova, 2013: 25).

Ovo rešenje za najadekvatnije smatraju i Brown i Roby. Oni posebno insistiraju na uvođenju nove terminologije i preciznom definisanju. Oni smatraju da je svako nedozvoljeno usvojenje eksploativno za najmanje jednog člana trijade za usvojenje (dete, biološki roditelji i usvojitelji), ali naglašavaju da postoje različiti oblici zloupotrebe usvojenja, od kojih nisu svi kategorisani pod terminom trgovina decom. Iz tog razloga predlažu uvođenje sledećih termina: prodaja dece, trgovina biološkim majkama i zloupotreba procesa (Brown, Roby, 2016: 64–65). Shura je u svom istraživanju od intervjuisanog dobio odgovor da je korisno uvesti nove termine, a naročito termin prodaja dece. Obuhvatanje različitih oblika nedozvoljenih usvojenja pod jedan termin 'trgovina decom' nije dovoljno i ne bi dovelo do rešenja (Shura, 2010: 214).

Kako je navedeno u članu 1, koji se tiče oblasti primene Haške konvencije<sup>22</sup>, osnovni cilj Konvencije jeste ustanovljavanje sistema saradnje između država ugovornica radi obezbeđenja poštovanja garancija i sprečavanja otmice, prodaje ili trgovine decom.<sup>23</sup> Na osnovu ovog člana mogu se izvesti tri zaključka, koja su i ujedno najčešće kritike Konvenciji:

- sistem saradnje se uspostavlja samo među državama ugovornicama<sup>24</sup>;
- uspostavljeni sistem saradnje treba da obezbedi poštovanje garancija radi zasnivanja međunarodnih usvojenja u najboljem interesu deteta i poštovanja osnovnih prava koja su mu priznata međunarodnim pravom<sup>25</sup>;
- uspostavljeni sistem saradnje treba da spreči otmicu, prodaju ili trgovinu decom<sup>26</sup>.

---

22 *Sl. glasnik RS* – Međunarodni ugovori, broj 12 od 31. oktobra 2013.

23 Član 1, stav 2 Haške konvencije, *Sl. glasnik RS* – Međunarodni ugovori, broj 12 od 31. oktobra 2013.

24 Do kraja oktobra 2020. godine broj država ugovornica je 104. Države koje su ratifikovale Konvenciju su većina država Severne, Centralne i Južna Amerike, Zapadne Evrope, određene države Azije, nekolicina država Afrike (jug) i Australija. Rusija, Nepal i Južna Koreja su države potpisnice. Kao države nečlanice, Konvenciju su ratifikovale pojedine države Južne i Centralne Amerike, Severozapadne Afrike, Kambodža i Kirgistan u Aziji (HCCH. 33: *Convention of 29 May 1993 on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption*, Preuzeto 30. juna 2022, sa: <https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/status-table/?cid=69>).

25 Član 1, stav 1 Haške konvencije, *Sl. glasnik RS* – Međunarodni ugovori, broj 12 od 31. oktobra 2013.

26 Daljim pregledom Konvencije ne nalaze se definicije ovih pojmova.

Kao i pomenuta Konvencija, tako i Konvencija o pravima deteta<sup>27</sup> predviđa širi pristup trgovini ljudima. Član 35 kaže da će države članice preduzeti sve odgovarajuće nacionalne, bilateralne i multilateralne mere da spreče otmicu, prodaju ili trgovinu decom u bilo koju svrhu ili u bilo kom obliku<sup>28</sup>.

Fakultativni protokol<sup>29</sup> o prodaji dece<sup>30</sup>, dečjoj prostituciji<sup>31</sup> i dečjoj pornografiji<sup>32</sup> ilustruje drugi pristup, u kojem se kupovina/prodaja dece u svrhu usvojenje smatra težim oblikom prodaje dece. U Protokolu su navedene one prodaje dece koje moraju biti zabranjene po krivičnom zakonu i obuhvataju seksualnu eksploataciju, prenos organa deteta radi zarade, prinudni rad, dečju prostituciju, dečju pornografiju i kupovinu dece od strane bioloških roditelja.<sup>33</sup>

Na kraju, izdvaja se grupa autora koji rešenje vide u davanju sopstvene definicije trgovine ljudima u kontekstu međunarodnih usvojenja. Mezmur trgovinu decom ili nezakonite aktivnosti u kontekstu međunarodnog usvajanja za potrebe svog rada definiše kao aktivnosti koje obuhvataju: otmicu dece i krađu, kupovinu i prodaju dece, neadekvatnu finansijsku korist i korupciju, privatno usvojanje, falsifikovanje dokumenata i zaobilaženje procedura usvajanja (Mezmur, 2010: 4). Smatra da je od vitalnog značaja da se pravi razlika između „trgovine decom u svrhe

---

27 *Sl. list SFRJ* – Međunarodni ugovori, br. 15/90 i *Sl. list SRJ* – Međunarodni ugovori, br. 4/96 i 2/97.

28 Član 35 Konvencije o pravima deteta, *Sl. list SFRJ* – Međunarodni ugovori, br. 15/90 i *Sl. list SRJ* – Međunarodni ugovori, br. 4/96 i 2/97.

29 *Sl. list SRJ* – Međunarodni ugovori, br. 7/2002.

30 Prodaja dece podrazumeva bilo koju radnju ili transakciju kojim bilo koje lice ili grupa lica prebacuje neko dete nekom drugom za novčanu ili bilo koju drugu naknadu (član 2, stav 1 Fakultativnog protokola o prodaji dece, dečjoj prostituciji i dečjoj pornografiji, *Sl. list SRJ* – Međunarodni ugovori, br. 7/2002).

31 Dečja prostitucija podrazumeva korišćenje dece u seksualnim aktivnostima za novčanu ili bilo koju dugu naknadu (član 2, stav 2 Fakultativnog protokola o prodaji dece, dečjoj prostituciji i dečjoj pornografiji, *Sl. list SRJ* – Međunarodni ugovori, br. 7/2002).

32 Dečja pornografija podrazumeva bilo kakvo predstavljanje, bilo kojim sredstvom, deteta u stvarnim ili simuliranim eksplicitnim seksualnim aktivnostima ili bilo kakvo predstavljanje seksualnih delova tela (primarnih seksualnih organa deteta), prvenstveno u seksualne svrhe (član 2, stav 3 Fakultativnog protokola o prodaji dece, dečjoj prostituciji i dečjoj pornografiji, *Sl. list SRJ* – Međunarodni ugovori, br. 7/2002).

33 Član 3 Fakultativnog protokola o prodaji dece, dečjoj prostituciji i dečjoj pornografiji, *Sl. list SRJ* – Međunarodni ugovori, br. 7/2002.

usvojenja“ i „trgovine decom kroz (sistem) usvojenja radi naknadne eksploatacije“. Cantwell s pravom dovodi u pitanje rasprostranjenost potonjeg oblika trgovine ljudima (trgovina putem usvojenja) zbog navodnog potpunog nedostatka dokaza o tome (Mezmur, 2010: 10–11).

### 3. Osnovne odlike ili kritika međunarodnog usvojenja?

Za razliku od prethodno pomenutih autora koji ispituju odnos trgovine ljudima i međunarodnih usvojenja, pojedini autori bave se ispitivanjem okruženja u kojem sam sistem međunarodnog usvojenja funkcioniše. Cantwell priznaje da su učinjeni znatni naponi, naročito u oblasti prava kroz strože regulacije, standardizacije mehanizama i procedura i sl., ali ti naponi nisu bili dovoljni ili su strateški pogrešno usmeravani, budući da nedozvoljene prakse usvojenja i dalje postoje. Kao glavni razlog prepoznaje taj što nisu otklonjene fundamentalne komponente samog sistema i okruženja koje podstiču, olakšavaju i omogućavaju takve prakse. Autor pre svega misli na: finansijske podsticaje i uplate službenim licima pod maskom „razvojne“ ili „humanitarne“ pomoći, uplate institucijama za negu deteta koje čeka na usvojenje ili kao opšta podrška toj ustanovi, uplate stručnjacima koji su uključeni u proces usvojenja, plaćanja za koja se zna da su potrebna, ali nisu kodifikovana, nedostatak efikasne kontrole procesa usvojenja, neadekvatna provera i nadzor akreditovanih agencija, individualna usvojenja, postizanje kvota i dr. (Cantwell, 2017: 42–60; Mezmur, 2010: 18; Loibl, 2019: 1; Branco, 2021: 16). U skladu sa prethodno navedenim, zbog velikih suma novca koje dobijaju za sprovođenje usvojenja, mnoge zemlje porekla (preciznije, agencije za usvojenje) se staraju da deca budu dostupna za usvojenje bez obzira na stvarne potrebe. Nažalost, ovakve i srodne prakse stvaraju utisak da se zemlje porekla podstiču da „nabavljaju“ decu za usvojenje (što povećava rizik od nedozvoljenih usvojenja) (Human Rights Council, 2016: 14–15).

Ukoliko se prethodno navedeno stavi u širi kontekst, a posebno poveže sa političkim, pravnim, socioekonomskim, kulturnim i ekološkim kontekstom, kako na nacionalnom tako i na međunarodnom nivou, stvari postaju ozbiljno zabrinjavajuće. U skadu sa tim, može se reći da situacije siromaštva i ekonomske poteškoće, diskriminacija, nasilje, korupcija i nekažnjivost jesu osnovni uzroci i faktori rizika za nedozvoljeno usvojenje. A sveobuhvatni faktor koji omogućava nedozvoljena usvojenja je slab ili nepostojeći sistem zaštite dece na nacionalnom i lokalnom nivou (Human Rights Council, 2016: 13). Takođe, uočeno je i da su

međunarodna usvojenja u kontekstu vanrednih situacija posebno otvorena za zloupotrebe. Na primer, na Haitiju nakon zemljotresa 2010. godine, procesi usvojenja nisu prekinuti već su ubrzani pod pritiskom zemalja prijema, dok je u Ruandi tokom genocida nekoliko dece evakuisano u inostranstvo, a neka su naknadno usvojena bez saglasnosti preživelih roditelja (Human Rights Council, 2016: 11–12).

Ne postoje podaci o broju dece koja su usvojena kao rezultat prodaje, trgovine ili drugih nedozvoljenih radnji. Ovo je sasvim očigledno zbog tajne prirode ovih aktivnosti (Human Rights Council, 2016: 7). Nedostatak transparentnosti u vezi sa troškovima usvojenja i drugim povezanim isplata<sup>34</sup> je u osnovi većine nedozvoljenih radnji. Naročito u kontekstu međunarodnog usvojenja, troškovi čitavog postupka nisu utvrđeni, što dovodi do velikih oscilacija u cenama i mnogih mogućnosti za korupciju. Ne postoji ni transparentnost u vezi sa svrhom i upotrebom drugih „plaćanja u vezi sa usvojenjem“, čime se dodatno zamagljuje linija između potrebnih i neopravdanih iznosa. Plaćanja takođe stvaraju zavisnost (npr. između „sirotišta“ i posrednika) koja može da podstakne nedozvoljena usvojenja (Human Rights Council, 2016: 14).

Otmica beba (npr. kidnapovanjem ili lažnim obaveštavanjem roditelja da je njihova beba mrtvorodena ili umrla ubrzo nakon rođenja), neprikladno podsticanje pristanka (npr. lažnim predstavljanjem, podmićivanjem ili prinudom) i neprikladna finansijska dobit (npr. za dete ili davanje mita posrednicima uključenim u proces usvojenja) identifikuju se kao najčešće metode koje se koriste u prodaji dece i nedozvoljenim usvojenjima. Ovim metodama je svojstveno falsifikovanje dokumenata (npr. izvoda iz matične knjige rođenih i lekarskih uverenja, identifikacionih dokumenata biološke majke, rezultata DNK testova i izjava o odustajanju ili napuštanju) i zaobilaženje propisa. Metode koje se koriste i akteri koji su uključeni su često isti u slučajevima nedozvoljenog nacionalnog i međunarodnog usvojenja. Slično tome, u oba slučaja roditelji, posebno majke (npr. samohrane majke u situacijama ekonomskih teškoćama, iz ruralnih područja, koje pripadaju autohtonim zajednicama i/ili nemaju pristup obrazovanju) su najčešće mete (Human Rights Council, 2016: 7–8).

Ono što je takođe svojstveno nedozvoljenim usvojenjima je sve veće usvojenje „dece sa posebnim potrebama“. Terminologija koja se koristi

<sup>34</sup> Prosečna cena usvojenja (preko agencije za usvojenja) u Americi je 40.000–45.000 dolara, dok je preko advokata za usvojenje cena 35.000–40.000 dolara (Creating a Family, *Adoption in the US: How Many? How Much? How Long?*, Preuzeto 25. maja 2022, sa <https://creatingafamily.org/adoption-category/adoption-cost-length-time/>).

u takvim slučajevima pokriva širok niz stvarnosti zasnovanih na kriterijumima kao što su starost deteta, broj braće i sestara, bolesti, status invaliditeta ili traume. Nedoovoljene prakse u ovom kontekstu se uglavnom odnose na slučajeve međunarodnog usvojenja u kojima države daju prioritet usvojenju dece jer nemaju odgovarajuću politiku brige o deci. Štaviše, bilo je slučajeva korišćenja lažne dokumentacije da se deca klasifikuju kao deca sa „posebnim potrebama“ kako bi bila usvojena u inostranstvu kada je takvo usvojenje prioritet ili olakšano<sup>35</sup> (Human Rights Council, 2016: 8–9).

Posmatrano sveukupno, međunarodna usvojenja podstaknuta su potražnjom potencijalnih usvojitelja u zemljama sa višim prihodima za decom iz zemalja sa nižim prihodima. Taj zahtev je izvršio veliki pritisak na zemlje porekla sa slabim sistemima zaštite dece i često doveo do nezakonitih i/ili nedozvoljenih radnji koje su rezultirale prodajom dece i nedozvoljenim međunarodnih usvojenjem. Takođe, sveobuhvatno kršenje postupka međunarodnog usvojenja je percepcija da se usvojenje odvija nezavisno od nacionalnog sistema zaštite dece. Osnovni princip supsidijarnosti je tako u potpunosti zaobiđen. Između ostalog, u nekim slučajevima koriste se rupe u zakonu u cilju sprovođenja privatnih i nezavisnih međunarodnih usvojenja. Potencijalni usvojitelji su, na primer, privremeno boravili u zemljama porekla dovoljno dugo da bi mogli da izvrše domaće usvojenje, a zatim odveli usvojeno dete nazad u svoju zemlju, zaobilazeći tako proces međunarodnog usvojenja (Human Rights Council, 2016: 11).

Kao što je prethodno navedeno da roditelji iz razvijenih zemalja usvajaju decu iz nerazvijenih zemalja<sup>36</sup>, u vezi sa ovim uočava se još jedan trend, a to je značajan nesklad između broja potencijalnih roditelja koji žele da usvoje i broja dece koja su zaista usvojena. Razlika je najveća u pogledu najtraženije dece (uglavnom oni koji su mladi i zdravi), dok su deca koja se najčešće nalaze na staranju starija i imaju niz specifičnih zahteva<sup>37</sup>.

35 Jedan od učesnika istraživanja je imao prilike da proveri veliki broj slučajeva prekograničnog usvojenja. Prema dobijenim rezultatima od 472 usvojene dece, koje su 2004. godine usvojili stranci, samo jedno dete je bilo invalid (Shura, 2010: 194).

36 Indija i Koreja su jedne od prvih država koje su omogućile usvojenje dece roditeljima iz Severne Amerike i Evrope (Yngvesson, 2002: 233).

37 Većina usvojitelja očekuje zdravo dete mlađe od 3 godine. Ovo je u suprotnosti sa stvarnošću. Ukoliko bi se usvojiteljima dostavili tačni podaci o profilu dece koja čekaju na usvojenje (obično one koja se nazivaju „starijom decom“ ili „deca sa posebnim potrebama“), to bi mogao biti korak napred ka preoblikovanju usvojenja kakvo je zamišljeno da bude, mera zaštite a ne način da se pronade beba za pojedince i parove bez dece (San Román, Robati, 2017: 208).



Nesrazmerna potražnja za usvojenjem je posebno relevantna u kontekstu međunarodnog usvojenja i dovodi do prevelikih pritisaka zemalja prijema na zemlje porekla. Štaviše, kada se broj međunarodnih usvojenja naglo i brzo poveća u zemlji porekla, postojeća infrastruktura često neće biti u stanju da se nosi sa tim, povećavajući rizik od nezakonitih radnji i nedozvoljenih praksi (Human Rights Council, 2016: 14).

Još jedan primer koji se navodi kao oblik nedozvoljenih praksi jeste i proces odabira dece sa specifičnim kvalitetima ili karakteristikama. Insistiranje na konkretnom polu, godini ili fizičkim karakteristikama kao što su kosa, koža ili boja očiju, mnogi doživljavaju kao procese koji su suprotni u odnosu na najbolju praksu međunarodnog usvojenja. Za ovu decu koristi se izraz 'urađen po porudžbini' (made to order) (Shura, 2010: 204).

Prethodno navedeno neke autore navodi na zaključak da su nedozvoljena usvojenja „savršeni zločini“ u smislu da ih je posebno teško otkriti i krivično goniti. Prakse nedozvoljenih gotovo uvek podrazumevaju manipulaciju, pa čak i regrutaciju žrtave, obmane i prevare, ćutanje i pristanak žrtvi (vidi se kao način zaštite njihovih života). Prakse nedozvoljenih usvojenja često efektivno uvlače žrtve u sopstvenu viktimizaciju na takav način da mogu osećati da su delimično odgovorne za to. Praksa nedozvoljenog usvojenja takođe ponekad uspešno angažuje vladine zvaničnike kao saučesnike koji neće biti voljni da istraže ove slučajeve. Nedozvoljena usvojenja uključuju pribavljanje dece silom, prevarom i sl., a zatim davanje lažne dokumentacije koja identifikuje dete kao napušteno dete, kako bi proces usvojenja prikazali kao u skladu sa zakonom. Usvojenici, kao veoma mala deca, skloni su da prihvate svoje usvojitelje i nemaju dovoljno znanja i informacija o njihovom stvarnim usvojenjima, što često navodi žrtve da prihvate sopstvenu viktimizaciju kao legitimnu ili u najmanju ruku nepopravljivu, čime se stvara lažni utisak da su zločini bez žrtava. Takođe, biološki roditelji su nemoćni u okviru sopstvenih društava, i mogu uključivati lažna obećanja i plaćanja koja ih dovode do učešća u sopstvenoj viktimizaciji. U slučaju otkrivanja ovih dela i sankcionisanja odgovornih, ignorišu se krivična dela koja su u osnovi, a sankcije se izriču za falsifikovanje dokumenata, zloupotrebu službenog položaja, davanje mita i sl. (Baglietto, 2016: 195–196; Brown, Roby, 2016: 72).

Sa druge strane postoje oni koji međunarodna usvojenja posmatraju kao posao. Kako je na samom početku navedeno, „poslovni model“ međunarodnog usvojenja predstavlja kritički prikaz globalnog fenomena na makro nivou, u kojem se usvojenje dece obavlja u okviru šireg okvira globalnih

procesa ponude i potražnje. Pojedini autori smatraju da međunarodno usvojenje nije eksploatacija već posao (Shura, 2010: 180–182). Prilikom sprovođenja istraživanja, jedan od intervjuisanih je naveo Sjedinjene Američke Države kao ekstremni slučaj u kojem se međunarodno usvojenje vodi kao posao (Shura, 2010: 184). Takvi rezultati istraživanja izazivaju zabrinutost jer ističu različite oblike sistemske korupcije (Shura, 2010: 188).

Zabrinutost zbog trgovine decom u oblasti međunarodnog usvojenja potiče od straha da međunarodno usvojenje može dovesti do komodifikacije dece, te da komodifikacija dece može zauzvrat da podstakne neetička usvojenja radi zarade. Kritika je u suštini da međunarodno usvojenje podstiče uspostavljanje i promociju ekonomija usredsređenih na kupovinu i prodaju dece kao proizvoda. Kada se deca tretiraju kao proizvodi koji se mogu kupiti i prodati, prvobitna motivacija za usvojenje zasnovana na saosećanju postaje iskrivljena, i uključene strane mogu postati motivisane tržišnom logikom i željom za finansijskim profitom. Ovi snažni ekonomski podsticaji mogu onda da navedu neke da se odreknu sopstvene dece u zamenu za plaćanje, možda bez potpunog razumevanja posledica, a mogu da navedu druge da krađu decu, lažu biološke roditelje ili na drugi način primoraju porodice da učestvuju u međunarodnom usvojenju (Kaur Dhaliwal, 2020: 69–70).

Međunarodno usvojenje se može smatrati alternativnim načinom brige o detetu ako se dete ne može zbrinuti u zemlji porekla. Istovremeno, s druge strane, međunarodno usvojenje nudi priliku ljudima bez dece da ispune svoju želju da osnuju porodicu. Međutim, neki autori primećuju da je međunarodno usvojenje zapravo vođeno željom usvojitelja umesto najboljeg interesa deteta (De Witte, 2012: 23–24).

#### **4. Potencijalna rešenja**

Kako je navedeno na početku rada, jedna od tema koju su autori posebno izučavali i predlagali bila su potencijalna rešenja kako bi se praksa nedozvoljenih usvojenja svela na minimum. U ovom delu rada cilj je predstaviti ta rešenja i njihove osnovne odlike. Kao potencijalna rešenja autori identifikuju sledeća:

- sveobuhvatna pravna reforma. To naročito znači da države preuzmu sveobuhvatnu reformu zakonodavstva koja obuhvata spektar zakona i propisa koji se tiču prava deteta, usvojenja i trgovine ljudima. Zaista, čini se da je sveobuhvatna reforma postojećeg zakonodavstva najčešći i najefikasniji način za početak borbe protiv nedozvoljenih

međunarodnih usvojenja. Osim uspostavljanja međunarodnih zakona, potrebne su mere za efikasnu implementaciju istog – kao što su propisi, institucije, politike i budžetska izdvajanja koja treba da prate reformu zakona. U suprotnom, kontinuirano nesankcionisano održavanje nedozvoljenih aktivnosti u međunarodnom usvojenju stvara osećaj normalnosti koji bi na kraju mogao dovesti do potpuno komercijalizovane prakse (Mezmur, 2010: 26);

- regulisanje i nadzor procesa usvojenja (zabrana individualnih i privatnih usvojenja, akreditacija i monitoring agencija za usvojenje, ograničavanje odobrenja budućih usvojitelja, ograničavanje prenosa prijave za usvojenje, sprečavanje brzog porasta broja usvojenja iz zemlje porekla) (Human Rights Council, 2016: 16–18; Baglietto, 2016: 200);
- saradnja među državama podrazumeva zajednički pristup sprečavanju i rešavanju nedozvoljenih praksi u slučajevima međunarodnih usvojenja (Cantwell, 2017: 77–78). Neophodan je organizovan i koordinisan odgovor kako iz zemalja prijema tako i iz zemalja porekla (Human Rights Council, 2016: 20), što uslovljava prethodno ratifikovanje i priznavanje međunarodnih zakona od strane svih država;
- nacionalni sistemi za zaštitu dece – način na koji su ovi sistemi kreirani, organizovani, finansirani, način na koji se vrši kontrola/nadzor nad njim imaju uticaj na stepen do kojeg mogu biti umešani u prakse koje dovode do nedozvoljenog usvojenja. Posebno je specifičan privatni sektor. Human Rights Council smatra da ukoliko se ovi sistemi oslanjaju na privatni sektor postoji veliki rizik za prakse nedozvoljenih usvojenja (Human Rights Council, 2016: 16);
- procesuiranje slučajeva, odgovornost počilaca i obeštećenje žrtve. Neophodno je istražiti pojedinačne slučajeve i sisteme usvojenja kada postoje indicije o nedozvoljenim praksama. Potrebno je sprovesti proces krivičnog gonjenja počev od prijavljivanja nadležnima preko sprovođenja istrage, suđenja do izricanja presude (Baglietto, 2016: 197–198);
- Shelly Orr predlaže obavezno uvođenje dvojnog državljanstva za usvojenike. Oni sami mogu da odluče da li žele da se vrate u zemlju porekla nakon što postanu punoletni u cilju traganja za identitetom, korenima i istinom (Orr, 2018: 20; Cantwell, 2017: 77);
- legitimisati i olakšati rad aktivista. To su uglavnom pojedinci ili manje/veće grupe ljudi koji se zalažu za prepoznavanje nedozvoljenih praksi usvojenja, pravdu za žrtve i sistemske reforme. Autor veruje

da je važno objaviti, legitimisati, olakšati rad tih pojedinaca i grupa/udruženja u cilju efikasne borbe protiv nedozvoljenih praksi. Naročito su važni u slučajevima zloupotreba velikih razmera (Ba- glietto, 2016: 199–200);

- uloga medija (nacionalnih i međunarodnih) u kontekstu međunarodnih usvojenjatakođejebitna. Kaonajmoćnijesredstvo masovnekomunikacije mediji imaju potencijal da štite i/ili krše dečja prava. Budući da je uloga medija u formiranju stavova nesumnjiva, važno je prikladno unapređenje uloge medija na profesionalan način u cilju zaštite prava deteta uopšte, a posebno onih koji su uključeni u međunarodno usvajanje, stoga predlaže da se sprovede opsežna obrazovna kampanja i obuka za promovisanje etičkog izveštavanja u medijima (Mezmur, 2010: 31);
- fokus na transakcije. U Rusiji je prethodno iskustvo navelo nadležne organe da se fokusiraju na otkrivanje dokaza o novčanim transakcijama, a ne na eksploataciju prilikom krivičnog gonjenja u slučajevima trgovine ljudima (McCarthy, 2016: 31). U ovom slučaju fokus je stavljen na prodaju i kupovinu ljudi (element transakcije), a ne na termin eksploatacije koji kojima se zahteva međunarodnim pravom (McCarthy, 2016: 46);
- moratorij<sup>38</sup> i zabrana usvojenja. Kao jedan od logičnih obrazloženja eliminisanja praksi nedozvoljenih međunarodnih usvojenja jeste i ukidanje istih. Međutim, Mezmuru to vidi kao jedan od indikatora nesupeha sprečavanja nedozvoljenih usvojenja, koji ne garantuje eliminisanje takvih praksi. Iako je uobičajena praksa da se moratorijum na međunarodno usvajanje postavlja na nacionalnom nivou, moratorij može imati lokalni ili regionalni karakter (Mez- mur, 2010: 29).

Kao najadekvatnije rešenje nameće se sveobuhvatna pravna reforma međunarodnog prava u oblasti trgovine ljudima i međunarodnih usvojenja. Ostala rešenja bi manje-više bila deo reforme i imala komplementarnu

---

38 U većini slučajeva podrazumeva obustavu tj. zabranu usvojenja od strane zemalja porekla zemljama prijema radi usklađivanja i prilagođavanja odredbama Haške konvencije. Mnoge države zabranile su usvojenja kao odgovor institucijama Ujedinjenih nacija zbog potvrđenih optužbi u vezi nedozvoljenih međunarodnih usvojenja. Moratoriji su specifični za afričke države (Lesoto, Liberija, Kenija, Demokratska Republika Kongo). Zabeleženi su obrnuti slučajevi, kada zemlja prijema (Sjedinjene Američke Države, Velika Britanija, Švajcarska, Australija) uvode moratorij zemljama porekla (Kambodža, Etiopija, Gvatemala, Haiti, Nepal) (Cantwell, 2017: 35-36).

ulogu. Ono što bi trebalo da prethodi toj reformi ili da predstavlja osnovu od koje se polazi jeste uvođenje novih termina i njihovo detaljnije definisanje.

## 5. Zaključak

U radu se govori o specifičnom položaju međunarodnih usvojenja i njihovom odnosu sa trgovinom ljudima. Kao opšti zaključak izvodi se nedostatak razumevanja među autorima, naročito u kontekstu značenja određenih termina. Nepostojanje saglasnosti i razumevanja među autorima onemogućava usaglašavanje napora u istraživanju i rešavanju nedozvoljenih praksi u vezi međunarodnih usvojenja. Zato se kao najbolje rešenje nameće preispitivanje postojećih zakona koje bi pratila (sveobuhvatna) reforma međunarodnog krivičnog prava u delu koji reguliše trgovinu ljudima i međunarodno usvojenje. Postojeća dokumenta, uprkos svojoj svrsi borbe protiv trgovine ljudima, čini se da omogućavaju nedozvoljena usvojenja, olakšavajući onima koji to žele da iskoriste sistem međunarodnog usvojanja u cilju trgovine ljudima. Za početak je neophodno da države priznaju prakse nedozvoljenih usvojenja (kao (ne)eksploativne i štetne oblike trgovine decom) protiv kojih je potrebna borba (Smolin, 2007: 55). S druge strane, ima i onih koji smatraju da su same procedure usvojenja duge, naporne i previše iscrpljujuće te ih treba olakšati i ubrzati. U skladu sa tim se zloupotrebe sistema usvojenja opravdavaju ili negiraju. Takođe, širina koju promovišu određeni međunarodni zakoni, ukoliko se ne implementiraju kroz posebno nacionalno zakonodavstvo, izazva različita tumačenja (Brown, Roby, 2016: 66).

U poslednjem delu rada prikazana su potencijalna rešenja koja bi prakse nedozvoljenih usvojenja svela na minimum, a kao najadekvatnije rešenje nameće se sveobuhvatna pravna reforma koja bi podrazumevala dva oblika: izmenu i dopunu postojećih zakona ili donošenje novih. U skladu sa prethodno navedenim bile bi konkretizovane aktivnosti na nacionalnom i međunarodnom nivou. Ostala rešenja bila bi samo logička implikacija i imala komplementarnu ulogu u odnosu na primarno rešenje. Pravna reforma bi značila i određenu harmonizaciju, što bi omogućilo i olakšalo saradnju među državama. Ono što je takođe bitno jeste i prijavljivanje nedozvoljenih usvojenja kako bi se slučajevi procesuirali, a izvršioc i ostali saučesnici odgovarali za adekvatno delo. Za sada, presude se izriču za dela falsifikovanje dokumenata, davanje/primanje mita, zloupotreba službenog položaja i sl. Pored navedenog neophodno je unaprediti nacionalni sistem za zaštitu dece.

## Literatura i izvori

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.

Konvencija Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima,

*Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 19/2009.

Konvencija o zaštiti dece i saradnji u oblasti međunarodnog usvojenja,

*Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, broj 12 od 31. oktobra 2013. Konvencija o pravima deteta,

*Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 15/90 i *Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 4/96 i 2/97.

Lazić, F. (2013). *Usvojenje*. Preuzeto 13. septembar 2022, sa: <https://www.paragraf.rs/100pitanja/porodica/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)

Protokol uz Konvenciju Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i decom,

*Sl. list SRJ* – Međunarodni ugovori, br. 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.

Fakultativni protokol uz Konvenciju o pravima deteta o prodaji dece, dečjoj prostituciji i dečjoj pornografiji,

*Sl. list SRJ* – Međunarodni ugovori, br. 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). Preuzeto 30. jun 2022, sa: <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 Inter-country Adoption*, Preuzeto 30. jun 2022, sa: <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?*, Preuzeto 25. maj 2022, sa <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 suggest 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.*



## ZBORNIK RADOVA PRAVNOG FAKULTETA U NIŠU (M51)

### UPUTSTVO AUTORIMA

<b>Opšte napomene</b>	Rukopis rada kompjuterski obraditi korišćenjem programa <i>Word</i> , u fondu <i>Times New Roman ćirilica (Serbian-Cyrillic)</i> , (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 (Keywords).
<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 sepriložiti 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. Izjava 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/zrpf/index">https://aseestant.ceon.rs/index.php/zrpf/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

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

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

Vrsta rada	Reference – literatura	Citiranje u tekstu
Knjiga, 1 autor	Kelzen, H. (2010). <i>Opšta teorija prava idržave</i> . Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.	(Kelzen, 2010: 56)
Knjiga, Više autora	Dimitrijević, V. Popović, D. Papić, T. Petrović, V. (2007). <i>Međunarodno pravo ljudskih prava</i> . Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.	<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> . (1996). 3.ed. Oxford: Oxford University Press.	(Oxford, 1996: 245)
Rad ili deo knjige koja ima priređivača	Nolte, K. (2007). Zadaci i način rada nemačkog Bundestaga. U Pavlović, V. i Orlović, S. (Prir.). <i>Dileme i izazovi parlamentarizma</i> . Beograd: Konrad Adenauer Stiftung. 279-289.	(Nolte, 2007: 280)
Članak u časopisu	Marković, R. (2006). Ustav Republike Srbije iz 2006 – kritički pogled. <i>Anali Pravnog fakulteta u Beogradu</i> . 2(LIV): 5-46	(Marković, 2006: 36)
Enciklopedija	Pittau, J. (1983). Meiji constitution. In <i>Kodansha encyclopedia of Japan</i> . Vol. 2. Tokyo: Kodansha. 1-3.	(Pittau, 1983: 3)
Institucija kao autor	Republički zavod za statistiku. (2011). <i>Mesečni statistički bilten</i> . Br. 11.	(Republički zavod za statistiku, 2011)
Propisi	Zakon o osnovama sistema vaspitanja i obrazovanja. <i>Službeni glasnik RS</i> . Br. 62.2004.	<b>Fus nota:</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>Fus nota:</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]. Preuzeto 15.11.2005. <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> . Preuzeto 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>Navođenje u tekstu:</b> (Wallace, 2001)  <b>Fus nota:</b> European Commission for Democracy through Law. <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> . Preuzeto 24.5.2007. <a href="http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp">http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp</a>

# ZBORNİK RADOVA PRAVNOG FAKULTETA U NIŠU (M51)

## UPUTSTVO AUTORIMA

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

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 <i>Times New Roman (Serbian-Cyrillic)</i> , 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. An <b>article</b> shall not exceed 40.000 characters (including spaces). A <b>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 <i>Times New Roman</i> , 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 <i>Guidelines for Authors</i> .
<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 ASISTENT, <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). Chemical and Surgical Castration. In Wright, R. G. (ed.), <i>Sex Offender Laws, Failed Policies and New Directions</i> (pr. 291-338). New York: Springer	(Scot, del Busto, 2009: 295)
Journal article	Sandler, J. C., Freeman, N. J. (2007). Typology of Female Sex Offenders: A Test of Vandiver and Kercher. <i>Sex Abuse</i> . 19 (2), 73-89	(Sandler, Freeman, 2007: 79)
Encyclopedia	Pittau, J. (1983). Meiji constitution. 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 IU-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 IU-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>