
UDK 34(058)



ISSN 0350-8501

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**ЗБОРНИК РАДОВА
ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ**

БРОЈ 97 | ГОДИНА LXI | 2022

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

Nº 97 | YEAR LXI | 2022

НИШ, 2022.

ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ

Ниш, 2022.

Издавач

Правни факултет у Нишу

За издавача

Проф. др Небојша Раичевић, декан

Главни и одговорни уредник

Др Ирена Пејић,

редовни професор Правног факултета Универзитета у Нишу

Коуредници броја

Проф. др Марко Димитријевић

ванредни професор Правног факултета Универзитета у Нишу

Проф. др Анђелија Тасић

ванредни професор Правног факултета Универзитета у Нишу

Уредништво

Др Невена Петрушић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Нишу

Др Мирослав Лазић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Нишу

Др Срђан Голубовић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Нишу

Др Марија Игњатовић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Нишу

Др Александар Мојашевић, редовни
професор Правног факултета
Универзитета у Нишу

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

Научни савет

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

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

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

Др Хајрија Мујовић, научник саветник
Института друштвених наука у Београду

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

Др Владан Петров, редовни професор
Правног факултета Универзитета у
Београду

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

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

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

Међународни редакциони одбор

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

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

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

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

Dr Michael Geistlinger, професор Универзитета, Салцбург, Аустрија

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Лектура радова и превод резимеа: Гордана Игњатовић (енглески)

Лектура: Александра Гојковић (српски)

Технички уредник: Ненад Милошевић

Технички уредник онлајн издања: Владимир Благојевић

Штампа: Графика Галеб Ниш

Тираж: 100

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

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

COLLECTION OF PAPERS, FACULTY OF LAW, NIS

Niš, 2022

Publisher:

Faculty of Law, University of Niš

For the Publisher:

Prof. dr Nebojša Raičević Dean

Editor-in-Chief:

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

Issue Co-editors:

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

Editorial Board of the Law Faculty Journal

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

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

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

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

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

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

Scientific Council

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

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

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

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

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

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

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

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

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

International Editorial Board

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Column Editor: Dr Mihajlo Cvetković

Secretary of the Editorial Board: Dr Marija Dragičević

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

Proofreading: Aleksandra Gojković (Serbian)

Layout editor: Nenad Milošević

Online Journal editor: Vladimir Blagojević

Print: Grafika Galeb Niš

Circulation: 100

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

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

САДРЖАЈ / CONTENTS

Уводна реч / Co-Editor's Introductory NoteIX

ЧЛАНЦИ / ARTICLES

Мирослав Лазих,

Забрањене клаузуле – оправдано и неоправдано – у српском „бездржавинском“ заложном праву..... 13

Justified and unjustified Prohibited Clauses in Serbian Law on “Non-possessory” Pledge

Горан Обрадовић,

Анђелија Тасих,

Остваривање и заштита права на породичну пензију ванбрачног партнера, или шта нам све законодавац није рекао?31

The Exercise and Protection of the Right to a Survivor's Pension in Extramarital Relations, or what has the legislator failed to disclose?

Душица Миладиновић-Стефановић,

Ширење лажних вести, пандемија и казнено право..... 47

Dissemination of Fake News, COVID-19 Pandemic and Criminal Law

Gordana Ignjatović, BA

Systemic Agency in Education in Extraordinary Circumstances: Challenges encountered by LF Niš during the COVID-19 pandemic and opportunities for developing systemic agency in legal education 65

Proaktivno delovanje institucija i aktera obrazovnog sistema u vanrednim okolnostima: Iskustva studenata i nastavnika Pravnog fakulteta u Nišu tokom pandemije COVID-19 i mogućnosti unapređenja proaktivnog sistemskog pristupa u obrazovanju pravnika

Gordana Horvat, mag.act.soc., Suzana Tomašević, mag.act.soc., Ana Lozina, univ. bacc. act. soc., Institutional Support in Alternative Care: Foster Care and COVID-19 Pandemics	99
<i>Institucionalna podrška u oblicima alternativne skrbi – udomiteljstvo i COVID 19 pandemija</i>	
Урош Здравковић, Магдалена Крњић, Блокада апелационог тела Светске трговинске организације и привремени жалбени арбитражни аранжман (MPIA)	119
<i>Blockage of the WTO Appellate Body and Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA)</i>	
Ахмедин Лекпек, Осигурање депозита – конвенционални и шеријатски приступ	137
<i>Deposit Insurance: Conventional and Shariah Approach</i>	
Višnja Lachner, Položaj gradskih činovnika i službenika u gradu Osijeku od 1918. do 1934.	153
<i>The Position of City Officials and Civil Servants in the City of Osijek from 1918 to 1934</i>	
Ивана Симоновић	183
На путу ка европском приватном праву (европеизација приватног права)	
<i>Towards European Private Law Europeanization of Private Law</i>	

II ПРИКАЗ / REVIEW

Александар Мојашевић, Роберт Грин, „Закони људске природе”, Контраст, Београд, 2022.....	203
Упутство за ауторе / Guidelines for Authors.....	207

Уводна реч

Поштовани читаоци,

Представљамо вам четврту свеску научног часописа Зборник радова Правног факултета у Нишу за 2022. годину. У овом броју садржани су оригинални и прегледни научни радови чије су теме из научне области грађанског, радног и трговинског права, са посебним нагласком на утицај пандемије у области кривичног и социјалног права. Садржај броја обогаћен је једним обимним истраживањем системског деловања учесника у образовању на Правном факултету у Нишу у условима пандемије када је процес у потпуности реализован путем онлајн наставе.

Главни и одговорни уредник,

Проф. др Ирена Пејић

У Нишу, март, 2023.

Editor's Introductory Note

Dear Readers,

In this issue of the Collection of Papers of the Law Faculty, University of Niš (97/2022), we present the fourth volume of our scientific journal for the year 2022. This issue contains original scientific papers and review articles on a range of topics in the scientific field of civil law, labor law and commercial law, with special emphasis on the impact of the COVID-19 pandemic in the field of criminal law and social law. The thematic framework of this issue is broadened by an extensive research on the systemic agency of participants in legal education at the Faculty of Law in Nis in the circumstances of the COVID-19 pandemic, when the educational process was fully organized online.

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

Niš, March 2023

І ЧЛАНЦИ

Др Мирослав Лазичић,*
Редовни професор,
Правни факултет, Универзитет у Нишу
Република Србија

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАД
10.5937/zrpf1-41190

UDK: 347.466(497.11)
Раd примљен: 15.11.2022.
Раd прихваћен: 02.12.2022.

ЗАБРАЊЕНЕ КЛАУЗУЛЕ – ОПРАВДАНО И НЕОПРАВДАНО – У СРПСКОМ „БЕЗДРЖАВИНСКОМ“ ЗАЛОЖНОМ ПРАВУ**

Апстракт: Раd се бави забрањеним клаузулама код уговора о кредиту. Хипотека и нови облици бездржавинског залагања, попут залогe на покретним стварима и правима, не апсорбују државину предмета залогe. То омогућава власнику заложене ствари – заложном дужнику употребу ствари и прибирање плодова, што олакшава отплату кредита. Заложни повериоци су заштићени законом установљеним обавезама власника на чување заложене ствари и одржавање њене вредности. Ипак, заложни повериоци, као уговорна страна у економски привилегованом положају – даваоци кредита, намећу економски зависној страни – дужнику, као кориснику кредита, односно заложном дужнику, отежавајуће уговорне клаузуле. Законом се забрањује уговарање одређених клаузула, али то није довољно, па и судови, по захтеву заложног дужника, процењују допуштеност појединих уговорних клаузула и поништавају их уколико су противне начелу савесности и поштења или применом принципа *argumentum a contrario* у односу на овлашћења власника заложене ствари. Судови користе институт делимичне ништавости тако да уговор о кредиту и залози важи без поништене клаузуле.

Кључне речи: бездржавинска залога, регистрована залога, хипотека, забрањене клаузуле, делимична ништавост.

* lazicmir@yahoo.com

** Раd је резултат истраживања по Уговору о реализацији и финансирању научноистраживачког рада НИО у 2022 години, евиденциони број 451-03-68/2022-14/200120.

** Раd је саопштен на научном скупу „Одговорност у правном и друштвеном контексту“, одржаном на Правном факултету Универзитета у Нишу маја 2022 године.

1. Ко ме су заштитне клаузуле намењене

„Бездржавинска“ залога је заједнички назив за више заложних права која настају уписом у одговарајући регистар, односно без преноса државине на заложног повериоца. У српском праву два најзаступљенија облика бездржавинског залагања (за њих се овај појам користи у раду) су: хипотека на непокретним стварима и залога на покретним стварима и правима (тзв. регистрована или регистарска залога).¹ Њихова основна карактеристика је залагање ствари без преноса државине, што побољшава положај заложног дужника², али и захтева додатно осигурање положаја заложног повериоца (Бранков, 2016: 66). Ради се о реалним средствима обезбеђења, на супрот личним³.

Принципи капиталистичког привређивања почивају на перманентној потреби за инвестицијама и кредитирањем, тако да новац обезбеђен путем кредитирања, односно кредит постаје један од најтраженијих и најскупљих банкарских производа. Хипотекарни кредит омогућава да се може трошити не само остварена, већ и очекивана (будућа) зарада (Марковић, Хипотекарно право, 1911: 172). Регистрована залога је анулирала недостатке класичне ручне залогe и приближила се значају хипотекарних кредита активирањем имовинских права на покретним стварима. Доношењем Закона о заложном праву на покретним стварима и правима уписаним у регистар⁴ (у даљем тексту: ЗЗП), а затим и Закона о хипотеци⁵ (у даљем тексту: ЗХ), Република Србија је створила предуслове за бездржавинско залагање ствари и права.

1 Свакако, постоје и други облици бездржавинског залагања. Нпр. фидуцијарно обезбеђење потраживања, али пошто у Републици Србији није регулисано законом, има мању примену у пракси.

2 Бездржавински облици залогe, пошто не апсорбују овлашћење државине предмета залогe, омогућавају власнику употребу ствари, прибирање плодова и олакшавају располагање.

3 У правној доктрини постоји, поред поделе на лична и реална средства обезбеђења, и схватање о разликовању: средстава обезбеђења потраживања, чија је функција посебна или додатна могућност намирења повериоца и умањење ризика инсолвентности дужника, и средстава учвршћења која служе да би се странке „навелe да тачно изврше своју обавезу“, као што је уговорна казна или капара (Гамс, Увод у грађанско право, 2007: 208; Хибер-Живковић, Обезбеђење и учвршћење потраживања 2015: 18).

4 Сл. гласник РС, бр. 57/2003, 61/2005, 64/2006 – испр., 99/2011. др. закони и 31/2019.

5 Сл. гласник РС, бр. 115/2005 и 60/2015. Закон о хипотеци се примењује од 25. фебруара 2006, осим ако се уговорне стране споразумеју да се примењује и на раније засноване хипотеке (чл. 64).

Заложни повериоци регулисањем бездржавинске залогe добијају ефикасно средство обезбеђења потраживања, како у погледу сигурности наплате, тако и у погледу брзе и једноставне наплате (Лазић, 2009: 65). Зато је законима о бездржавинским облицима залогe, поред традиционале судске продаје предмета хипотеке у извршном поступку, допуштена и вансудска продаја ради поједностављења поступка реализације овлашћења намирења.

Неизвесност будуће зараде, тј. несигурност прилива прихода, као и неизвесност очувања вредности ствари, ствара код заложног повериоца неповерење и потребу да стално побољшава своју позицију, чак и мимо законских гаранција. Закони који регулишу бездржавинске облике залогe предвиђају обавезе заложног дужника ради очувања вредности заложене ствари и одређена овлашћења заложног повериоца у случају њиховог непоштовања. Тако, хипотекарни поверилац има право да захтева забрану одређеног понашања власника; право приступа непокретности ради контроле одржавања ствари без обзира ко се у њој налази (власник, закупац, плодоуживалац и др.); пружање додатног обезбеђења; па и наплату целокупног потраживања пре доспелости.⁶ Код регистроване залогe, залогодавац је дужан да чува предмет заложног права са пажњом доброг домаћина, односно доброг привредника и да одржава заложену ствар у исправном стању, а уговором о залози се може предвидети и обавеза осигурања заложене ствари од уобичајених ризика штете за ту врсту ствари⁷.

Иако заложни поверилац има овлашћења у случају да власник својим радњама умањује вредност предмета залогe, новије право се све више сусреће са покушајима ширења уговорних клаузула којима се власнику ограничава или искључује неко од својинских овлашћења док траје залогa. Повериоци своју повлашћену позицију као економски „јаче“ уговорне стране користе да додатно, често непотребно и штетно по интересе заложног дужника, побољшају свој правни положај. Тиме се потиру предности бездржавинских залогa. Правна једнакост уговорних страна је сразмерно мања фактичкој неједнакости дужника – корисника кредита у односу на повериоца – даваоца кредита. Зато је неопходно предвидети што више правних правила која штите положај дужника у фази заснивања поверилачко–дужничког и заложно–правног односа.

6 Чл. 15 и чл. 18 Закона о хипотеци.

7 Чл. 18 и чл. 19 Закона о заложном праву на покретним стварима и правима уписаним у регистар.

Поред законом забрањених клаузула, често је неопходна и интервенција судова ради процене оправданости и допуштености појединих клаузула. При томе, судови се не ограничавају само на изричите законске забране, већ могу и треба да процењују и циљ правних норми о залози, поштовање начела савесности и поштења у уговорним односима, па и сврсисходност појединих клаузула – сразмерност корисности за заложног повериоца и штетности за заложног дужника. Ради се о уговорним одредбама које нису изричито забрањене законом, али су отежавајуће за хипотекарног дужника и често сувишне, па суд процењује њихову важност по захтеву власника.

У регулисању регистроване залогe је „банкарски лоби“ отишао корак даље и издејствовао увођење законске могућности уговарања одређених клаузула које су код хипотеке забрањене, што је онемогућило одлуку судова о проглашењу делимичне ништавости, па ћемо се и њиме бавити. У раду ћемо најпре анализирати изричито законом забрањене клаузуле, затим остале клаузуле које се појављују у правној пракси уговорног заложног права, а укратко ћемо указати и на посебан аспект заштите заложних поверилаца као потрошача банкарских кредита и корисника финансијских услуга.

2. Законом забрањене клаузуле код бездржавинских залогa

Крилатица „у репу отров“ (*in cauda venenum*) најбоље осликава дејство тзв. бездржавинског заложног права, у смислу да је суштина заложног оптерећења у фази намирења доспелог а неисплаћеног потраживања, а не у претходној фази (првобитно врши само психолошки притисак на дужника да редовно отплаћује дуг). Регистрована залогa и хипотека гарантују заложном повериоцу условно овлашћење продаје туђе заложене ствари ради наплате потраживања, а истовремено не искључују овлашћење располагања власника заложеном ствари са теретом залогe као акцесорним правом. Зато је неприхватљиво и противно природи заложног права несразмерно оптерећење заложног дужника док редовно измирује дуговање (рате кредита). Тим пре, што је овлашћење намирења појачано овлашћењем следовања и овлашћењем првенства.

Уговорна слобода је фактички подложна наметању услова економски слабијој страни, а то је дужник у кредитном односу. Неправичне уговорне одредбе могу бити наметнуте како у облигационом односу код уговарања кредита (валутне клаузуле, променљива камата и сл.), тако и у стварноправном односу код уговарања бездржавинске залогe. Ова два односа, по правилу, настају истовремено и међусобно су условљена.

Облигациони однос као главни је *ratio* настанка заложног односа као акцесорног, али кредитирања не би било да нема заложног обезбеђења. Наметање уговорних одредби се дешава, малтене истовремено, како у кредитном – облигационом, тако и у заложном – стварном правном односу.

Законом о хипотеци предвиђено је да су ништаве одредбе у уговору о хипотеци на основу кога, ако дуг не буде исплаћен о доспелости: „1) поверилац може да прода непокретност супротно одредбама овог закона; 2) непокретност по неодређеној или унапред одређеној цени прелази у својину повериоца или трећег лица. Ништава је одредба уговора о хипотеци на основу које поверилац има право да употребљава предмет хипотеке, односно да прибира плодове које даје предмет хипотеке. Ништава је одредба уговора о хипотеци на основу које власник не може да отуђи предмет хипотеке или да га оптерети хипотеком у корист доцнијег повериоца“⁸.

Законске забране се односе на флагрантне повреде уговорне слободе којим се дужнику приликом узимања кредита, као економски зависној страни, од повериоца намећу по њега неповољне уговорне одредбе. Поред наведених из ЗХ, неке забрањене клаузуле постоје у другим законима, а о неким судови одлучују применом принципа *argumentum a contrario* у односу на призната овлашћења.

Најпре ћемо анализирати законом забрањене клаузуле код регистроване залог и код хипотеке. Интересантно је да се поједина законска решења разликују.

2.1. Забрана уговарања продаје на начин који није у складу са законом

Начело официјелности захтева да се хипотека реализује на законом предвиђен начин, што значи да заложном повериоцу стоје на располагању или судска продаја заложене ствари по правилима извршног поступка⁹, или уговорена вансудска у складу са законским решењима. Ова одредба штити дужника од несавесног повериоца који може да покуша да уговори продају непосредном погодбом или на други поједностављени начин који није предвиђен законом, што би довело до угрожавања интереса заложног дужника.

Начелно, ова забрана предвиђена Законом о хипотеци важи и за регистровану залог за физичка лица. Ипак, законом о регистрованој залози је дат повољнији положај привредним субјектима (привредно

8 Чл. 13 Закона о хипотеци.

9 Закон о извршењу и обезбеђењу, „Сл. гласник РС“, бр. 31/2011 и 99/2011 – др. закон.

друштво, предузетник и друго физичко лице које у виду занимања обавља привредну делатност – лица која се професионално баве привредном делатношћу). Код регистроване залогe, ако је залогодавац привредни субјект, уговором о залози може се предвидети да заложни поверилац има право да предмет заложног права прода на вансудској јавној продаји ако његово потраживање не буде намирено о доспелости. Ставом 2 је предвиђено да када „предмет заложног права има тржишну или берзанску цену, уговором о залози може се предвидети да заложни поверилац има право да га прода по тој цени, или да га по тој цени задржи за себе“¹⁰.

Вансудска продаја је прецизно регулисана законима о бездржавинском заложном праву са циљем да води рачуна о интересима дужника и да се спречи продаја испод тржишне вредности, а уговарање одступања би било незаконито и на штету власника.

2.2. Забрана клаузуле о искључењу отуђења заложене ствари

Одредба да хипотекарни дужник не може да отуђи предмет хипотеке док траје залога је недопуштена. Концепт бездржавинске залогe је своју предност засновао на могућности дужника да своју ствар користи ради лакше отплате дуга, али и могућности да је отуђи пре отплате кредита. Сигурност заложног повериоца је обезбеђена уписом у јавни регистар и овлашћењем следовања предмета хипотеке. Отуђење ствари ни на који начин не спречава могућност реализације хипотеке продајом ствари и наплатом потраживања.¹¹

Међутим, законодавац је код регистроване залогe направио изузетак. Законом је допуштена могућност да се код залагања покретних ствари и права уписом у регистар, уговори да залогодавац нема право отуђења предмета залогe¹². Сматрамо да је оваква одредба непотребна и да ће довести до њене честе примене у пракси наметнутом вољом заложног повериоца, што ће непотребно отежати правни положај власника заложене ствар. Упис регистроване залогe, као и код хипотеке, својим публицитетом обезбеђује дејство према трећим лицима без обзира на чињеницу да је

10 Чл. 27, ст. 1 и 2 Закона о заложном праву на покретним стварима и правима уписаним у регистар.

11 Тако је § 1136 BGB и чл. 1290 Грчког грађанског законика предвиђено да су „ништави споразуми којима се власник обавезује да неће отуђити заложену ствар или да је неће оптеретити другим стварним правима“.

12 Чл. 24 Закона о заложном праву на покретним стварима и правима уписаним у регистар.

промет покретних ствари бржи и једноставнији, те да је теже реализовати овлашћење следовања заложене ствари.

Некада и извршни органи Републике Србије доприносе настанку недозвољених клаузула. Тако, Влада РС, Програмом за стамбену изградњу, наметала је обавезу банци да у сваки појединачан уговор о кредиту унесе и одредбе о забрани отуђења некретнине у првих пет година отплате кредита, за непокретности чија се куповина кредитира из средстава банке и буџета РС, до коначне отплате кредита и док је хипотека првог реда установљена у корист банке и РС.¹³ Иако се овим желела спречити злоупотреба код коришћења средстава из овог фонда, сматрамо да је то требало учинити без забране располагања. Ово је нецелисходно решење јер је продаја хипотековане непокретности некада једини начин да дужник прода непокретност и превремено отплати дуг у целости. Штавише, сматрамо их ништавим клаузулама, јер се подзаконским актом не може мењати законом установљења садржина залог.

2.3. Пренос својине заложене ствари повериоцу без накнаде вредности

Законом је забрањена, односно проглашена ништавом, одредба којом се предвиђа да у случају доцње дужника, предмет залог прелази у својину заложног повериоца без накнаде вредности заложном дужнику. Ово је пренос својине без обзира на вредност ствари и висину неисплаћеног дуга у моменту доцње дужника, односно без обавезе утврђивања и исплате разлике у цени досадашњем власнику. Оваква клаузула је забрањена још у римском праву, а позната је као комисорна клаузула (*lex commissoria*) која води губитку својине на заложеној ствари без накнаде.

Разлози традиционале¹⁴ ништавости комисорне клаузуле су бројни: већ у фази настанка залог вредност заложене ствари је уобичајено већа од износа осигураног дуга (пословна правила финансијских институција захтевају већу вредност предмета залог за 25% до чак 50% износа кредита); у моменту доцње дужника, односно преноса својине на ствари, део дуга је уобичајено већ отплаћен, тако да је несразмера вредности

13 Програм Владе РС и Националне корпорације за осигурање кредита од 23. јула 2007, http://srbija.bazanekretnina.com/Nacionalna_korporacija_za_osiguranje_stambenih_kredita_1/Program_Vlade_Republike_Srbije.html

14 У римском праву је ова клаузула забрањена због „свирепости последица које је производила према заложном дужнику“ (*imp. Constantis A.ad. populum, god. 326 - C. 8, 343*). *Lex commissoria* је била забрањена § 843. као и чл. 214, ст. 2 Српског грађанског законика; као и чл. 190 Општег имовинског законика за Књажевину Црну Гору из 1888.

ствари и дуга повећана; уговарање комисорне клаузуле користило би само првом хипотекарном повериоцу, што би практично онемогућавало вишеструко залагање исте ствари и рангирање хипотеке.

Забрана уговарања комисорне клаузуле је општеприхваћена у савременом праву.¹⁵ Уговарање комисорне клаузуле је забрањено само до момента доспелости потраживања обезбеђеног залогом. После доспелости потраживања може се слободно уговорити пренос својине уместо испуњења ако то није на штету трећих лица, јер више нема потребе за заштитом дужника од ове одредбе. Законом о регистрованој залози је предвиђено да се не може предвидети да се предмет залог задржи у корист залогодавца који је физичко лице и уговор о залози закључује ван оквира привредне делатности (чл. 28 ЗЗП). Забрана ове клаузуле треба да важи и за привредне субјекте као заложне дужнике.

2.4. Пренос својине повериоцу по унапред одређеној цени

Оваква одредба предвиђа да у случају да дужник западне у доцњу са отплатом кредита, поверилац стиче право својине на хипотекованој ствари по унапред утврђеној цени. Позната је и као марцијански пакт (*pactio Marciano*)¹⁶. Овде се, практично, ради о условној продаји предмета залог заложном повериоцу по унапред одређеној цени. Код марцијанског пакта је губитак за заложног дужника, наизглед, сразмеран дугу, а хипотекарни поверилац као купац има обавезу само на исплату разлике у вредности ствари и износа потраживања. С тог гледишта она делује знатно правичније од комисорне клаузуле.

Међутим, познато је да приликом одређивања вредности хипотековане ствари у моменту залагања важи налаз вештака кога ангажује поверилац – банкарски стручњак, па то може довести у питање објективност процене вредности заложене ствари. Дужник се не може успешно супротставити утврђеној вредности предмета залог. Поред тога, чак и када је процена реална, изиграва се основна сврха кредита и залог – да дужник стекне и задржи својину на непокретности, а не да изгуби. Поред тога, поверилац

15 Čl. 2083 француског СС; Čl. 816. st. 2 i 894. швајцарског ZGB; § 1229. немачког BGB; Čl. 1963 италијанског С.с. итд.

16 Ова забрана је била предвиђена још § 843 ст. 2 Српског грађанског законика који је одредио да неће важити „побочни уговор да поверитељ залог по својој вољи може за напред одређену цену продати, или за себе задржати“. Општи имовински законик за Црну Гору није изричито регулисао ову забрану, али она произилази из општих одредби (чл. 180, 181, 214). Забрана марцијанског пакта је била садржана и у чл. 69 југословенског Закона о основама својинско правних односа.

би, чак и када има другу могућност намирења дуга, могао користити ову уговорену клаузулу у фази намирења.

Законом о регистрованој залози је предвиђено да се не може предвидети да се предмет залогe прода по унапред одређеној цени према физичком лицу као заложном дужнику који уговор о залози закључује ван оквира привредне делатности. Међутим, ова клаузула је допуштена када је залогодавац привредни субјекат,¹⁷ што такође сматрамо неоправданим.

Закони о бездржавинским залогома су након доспелости потраживања допустили накнадно писмено уговарање и комисорне и марцијанске клаузуле. Након доспелости потраживања, заложни поверилац и залогодавац се могу споразумети да ће поверилац моћи да предмет заложног права прода по одређеној цени или да га по тој цени задржи за себе, уз обавезу да преостали износ вредности након намирења потраживања у потпуности исплати залогодавцу.

2.5. Забрана поновног залагања заложене ствари

У правној пракси су се јавиле уговорне одредбе у којима су банке, као хипотекарни повериоци, хипотекарним дужницима наметали одредбу о забрани поновног залагања заложене ствари. Ово је потпуно непотребна и недозвољена клаузула која ограничава право располагања заложног дужника предметом залогe, иако је правом првенственог ранга први заложни поверилац потпуно заштићен у фази наплате и у предности у односу на касније по рангу заложне повериоце. Законом о хипотеци је предвиђено овлашћење заложног дужника да може отуђити предмет хипотеке, а самим тим може и поново заложити или дати у закуп, јер се овим располагањима не мења, нити угрожава положај заложног повериоца који има првенствени ранг.

Законом о регистрованој залози предвиђено је да залогодавац може поново заложити предмет заложног права ако уговором није друкчије предвиђено (чл. 25 ЗЗП). Сматрамо да је ова законска могућност искључења новог залагања непотребно и на штету заложног дужника установљена. Рангирање више залога се и код регистроване залогe врши према моменту уписа у регистар, тако да каснији заложни повериоци који пристају на каснији ранг немају право наплате из вредности залогe док се у потпуности не намире ранији заложни повериоци.

¹⁷ Чл. 27 и 28 Закона о заложном праву на покретним стварима и правима уписаним у регистар.

Законом о регистрованој залози предвиђено је рангирање више регистрованих залога на истој ствари или праву, као и рангирање регистроване и ручне залогe (pignus) на истој ствари, према времену (дан, час и минут) пријема захтева за упис заложног права у Агенцији за привредне регистре. Ако ручна залога није уписана у регистар, регистрована залога ужива првенство у односу на уписану залогу¹⁸.

2.6. Уговарање права коришћења хипотековане ствари (забрана антихретичне клаузуле)

Уговарање права заложног повериоца да користи предмет залогe до отплате дуга (познато и као антихретична клаузула – pactum antichretium) традиционално је забрањено у заложном праву. Право коришћења може бити непосредно – употребом ствари и/или прибирањем плодова. Али, може се радити и о посредном коришћењу, нпр. издавањем ствари у закуп трећем лицу. Како ће се приходи од ствари рачунати повериоцу (као поклон, отплата камате или отплата главнице) зависи од уговора чије би услове наметнуо поверилац. Зато је њена забрана оправдана.

Штетна је и јер би лишила дужника државине и срушила концепт бездржавинске залогe. Допуштање коришћења хипотековане ствари је неспојиво са суштином бездржавинске залогe, да она омогућава да власник предмета хипотеке задржава овлашћење држања, употребе и прибирања плодова са заложене ствари ради олакшања отплате дуга. Међутим, ова могућност је допуштена код регистроване залогe.

Према чл. 26 ЗЗП, уговором о залози може се ограничити или искључити одређени начин употребе предмета заложног права и одредити начин будуће употребе од стране залогодавца. Сматрамо да је оваква одредба предвиђена због разноврсности покретних ствари, где је негде потребно ограничити поједина овлашћења која би умањила вредност ствари, али да најчешће није потребна. Такође, чл. 21, ст. 2 је предвиђена могућност да се уговором о залози може пренети овлашћење прибирања плодова са заложене ствари на заложног повериоца. Предвиђање оваквих могућности је непотребно привилеговање заложног повериоца код закључења уговора о заложном праву на покретним стварима и правима. Овакву одредбу сматрамо погрешном, чак и опасном за ионако отежан преговарачки положај заложног дужника. Срећна околност је да заложни повериоци, најчешће банкарске институције, нису заинтересоване за употребу и плодове заложене ствари и у пракси не користе ову могућност. Свакако,

¹⁸ Чл. 30 и 31 Закона о заложном праву на покретним стварима и правима уписаним у регистар

минимум равнотеже би био ако би се ова могућност односила само на одређену врсту ствари, нпр. бродове или ваздухоплове, што је предмет посебне регулативе.

Неспорно је да у правној пракси постоје и случајеви изигравања ове клаузуле. Тако, хипотекарни дужник може хипотековану ствар дати у закуп хипотекарном повериоцу уз цесију закупнине у корист закупопримца и њено пребијање са потраживањем или конституисати плодуживање повериоцу на хипотекованој ствари до исплате потраживања. Али, овде се већ ради о изигравању императивне норме, па се такав уговор може поништити.

3. Остале забрањење клаузуле

Законима је забрањено уговарање одређених клаузула у заложном односу код бездржавинских залога, али је правна пракса показала да побројане забране нису довољне, Показало се да даваоци кредита уговарају и одређене одредбе које нису изричито забрањене, али су противне начелу савесности и поштења или суштини заложног права произашлој из функције обезбеђења и установљених овлашћења (*argumentum a contrario*). Зато је судска пракса, реагујући по захтеву дужника, прогласила незаконитим још неке уговорне одредбе. За очекивати је да се у правној пракси појаве и друге клаузуле које су противне циљу и функцији бездржавинског залагања, па је неопходно да судови пруже адекватну заштиту дужницима, применом института делимичне ништавости.

3.1. Забрана давања заложене ствари у закуп

Уговором о бездржавинској залози није допуштено ограничити право располагања заложног дужника предметом залоге давањем ствари трећем лицу у закуп. Право преноса овлашћења употребе ствари и прибирања плодова на закупца, једна је од могућности економског искоришћавања ствари која треба да важи и за предмет залоге. Међутим, код регистроване залоге је предвиђено да се може искључити и право да се предмет регистроване ствари изда у закуп или на други начин *dâ* на употребу и прибирање плодова трећим лицима (нпр. конституисањем плодуживања, употребе, послуге и сл. – прим. аутора)¹⁹. Сматрамо да је одредба неправична и да непотребно отежава положај заложног дужника.

19 Чл. 22 Закона о заложном праву на покретним стварима и правима уписаним у регистар.

Већ наведеним Програмом за стамбену изградњу Владе РС, установљена је обавеза да се у сваки појединачан уговор о кредиту унесе и одредба о забрани издавања у закуп хипотековане непокретности до отплате кредита, као и забрану додатног оптерећења или умањења вредности заложене непокретности до коначне отплате кредита и док је хипотека првог реда установљена у корист банке и РС.²⁰ Већ смо указали на нецелисходност и недопуштеност наметања оваквих клаузула.

3.2. Непримерени разлози стицања овлашћења продаје и намирења пре доспелости потраживања

Посебну пажњу нам је скренула информација о покушају банке да уговори одредбу да ће „непримерено понашање хипотекарног дужника као клијента у просторијама банке, ометање службеника у раду и ремећење пословног процеса и сл., представљати разлог за једнострани раскид уговора о кредиту уз право на активирање продаје предмета хипотеке“²¹.

Јавни бележник је исправно одбио да изврши оверу заложне изјаве са оваквом одредбом. Оваква нејасна одредба може различито да се тумачи и свакако не треба да буде разлог за раскид уговора и превремено намирење дуга. Непримерено понашање може бити предмет других санкција (нпр. прекршајне или кривичне), али не треба да буде разлог за раскид уговора о кредиту и превремену наплату дуга, без обзира на врсту залог.

3.3. Клаузула о забрани хипотекарног дужнику да располаже рангом хипотеке након отплате дуга

Могућност задржавања ранга је, засад, предвиђена само Законом о хипотеци. С обзиром на могућу велику вредност покретних ствари, треба је регулисати и код регистроване залог.

Постоји више могућности хипотекарног дужника за задржавање и пренос ранга на новог повериоца након отплате кредита. У закону је предвиђено да одрицање заложног дужника од могућности располагања неисписаном хипотеком „не производи правно дејство, осим ако се власник уговором обавезе према трећем лицу, а нарочито према хипотекарном повериоцу са доцнијим редом првенства, да ће у његову корист захтевати испис

20 http://srbija.bazanekretnina.com/Nacionalna_korporacija_za_osiguranje_stambenih_kredita_1/Program_Vlade_Republike_Srbije.html

21 В., <http://www.bgnekretnine.net/blog/neverovatna-klauzula-podviknes-u-banci-i-ode-stan-na-dobos>

одређене хипотеке; ако се у регистар непокретности упише забележба такве обавезе код те хипотеке²².

Оваква могућност се унапред уговара и подразумева одређене погодности за хипотекарног дужника. Међутим, питање је да ли дужник може да се „избори“ за те погодности као слабија страна према повериоцу који одређује услове кредита и малтене нуди уговор по приступу. Могућност располагања рангом је учвршћена и у односу на касније по рангу хипотекарне повериоце. Предвиђено је да хипотекарни повериоци са доцнијим редом првенства „не могу да се противе упису новог хипотекарног повериоца на упражњено место неисписане хипотеке, и задржавају место на коме се њихове хипотеке налазе“²³, што довољно штити њихов правни положај.

Искључење могућности задржавања ранга и преноса на новог повериоца уговорном клаузулом сматрамо недопуштеним и противним интересима заложног дужника и код регистроване залоге. Судска пракса би требало да уговорну клаузулу о одрицању од права располагања рангом након отплате кредита третира као ништаву, без обзира на недостатак законске одредбе о могућности располагања рангом код регистроване залоге.

4. Заштита хипотекарног дужника на финансијском тржишту

Иако ова тема захтева посебан рад, укратко ћемо се осврнути и на заштиту корисника бездржавинских залогa посебним законима, односно као потрошача и корисника финансијских институција.

Свакако, неко ко користи кредит није на ивици глади, али често решава неко од егзистенцијалних питања за себе и/или члана породице, нпр. потребу за станом, аутомобилом неопходним за обављање привредне делатности, пословним простором итд., што га чини итекако зависним код ступања у уговорни однос. Зато се он у новијој правој пракси штити не само забраном уговорних клаузула, него и као потрошач.

Хипотекарног дужника као потрошача треба третирати као „нарочито осетљивог“, па чак и „рањивог“ потрошача. Заложном дужнику као потрошачу недостаје могућност равноправног преговарања, те закључује уговор по приступу са вештијом банкарском институцијом; недостаје му довољно знања из финансијске сфере за равноправне преговоре; зависан је од рока одобравања кредита; валутне клаузуле итд. „Ако се норма из чл. 17, ст. 4 Закона о заштити потрошача упореди са односном нормом из чл.

22 Чл 53, 55 и 56 Закона о хипотеци.

23 Чл. 54 Закона о хипотеци.

5 Директиве 2005/29/ЕЗ о непоштеној пословној пракси, јасно је да су ове норме готово идентичне и да се иза фразе „нарочито осетљиви“ потрошач крије израз рањиви потрошач... најчешће због валутне клаузуле и могућег раста вредности стране валуте, могућег пада прихода и сл.“ (Тешић, 2022: 227, 228).

Претпоставка европског права да је просечан потрошач добро информисан је лако оборива, посебно код хипотекарних кредита. Пракса је показала да је поред просечног, потребно водити рачуна и о тзв. рањивом потрошачу, где, свакако, спада и заложни поверилац као корисник дугорочних, а посебно стамбених кредита. „У европском праву, групу рањивих потрошача неспорно чине недовољно образовани, старији и хендикепирани потрошачи“ (Тешић, 2022: 128). Поред тога, истраживања показују да често и просечан потрошач није довољно способан да процени најбољу понуду, нпр. у финансијском сектору (услед примене валутне клаузуле или променљивих елемената камате).

Поред заштите просечних потрошача, који су по својој природи слабија уговорна страна због неразумевања или немања информација, разлике у економској снази и знању у односу на банку итд., додатно треба водити рачуна о посебно рањивим потрошачима код којих су „неискуство, незнање или подређен економски положај“²⁴ посебно изражени и захтевају додатну заштиту. Отуда поред заштите потрошача и потреба за додатном заштитом тзв. рањивих потрошача. Овде свакако спада група хипотекарних потрошача, али и уопште заложних потрошача корисника одређених кредита.

Према Закону о заштити потрошача Републике Србије „угрожени потрошач је потрошач који због свог економског или друштвеног положаја, услова живота, посебних потреба или других тешких личних прилика прибавља робу или користи услугу под нарочито отежаним условима или је у томе онемогућен“²⁵. Законом је предвиђено да Влада РС образује Национални савет и доноси програме²⁶ за заштиту потрошача у вези са услугама од општег економског интереса, где је посебно назначен приступ и доступност информацијама, начин одређивања цена, информисање и др.,

24 Поред ових индивидуалних особина, „кумулятивно мора бити испуњен додатни услов – да се група потрошача са одређеном особином јасно може идентификовати као група... Разлика је у томе што код хипотекарних потрошача рањивост није последица њихових индивидуалних особина (карактеристика потрошача), већ превасходно произилази из сложености услуге и саме природе тржишта хипотекарних стамбених кредита“ (Опширније, Тешић, 2022: 225, 227).

25 Чл. 83, ст. 1 Закона о заштити потрошача.

26 Чл. 84 Закона о заштити потрошача.

што је посебно значајно за кориснике хипотекарних и других кредита обезбеђених залогом.

У нашој правној пракси судови су се, по захтеву корисника кредита, морали бавити и неправичним одредбама о промени каматне стопе. Ради се о случајевима уговарања променљиве банкарске камате која је најчешће мешовита – састављена од фиксног дела и варијабилног дела чија се промена везује за референтне међубанкарске каматне стопе за валуту кредита (ЛИБОР, ЕУРИБОР и сл.). При томе, банке су често једнострано мењале и фиксни део камате. Судови су заузели став да је ништава одредба о могућности банке да накнадно и једнострано повећа фиксни део каматне стопе током трајања уговора.²⁷ Променљивост каматне стопе је допуштена ако је прецизно уговорена и ако не зависи од једностране воље уговорне стране, најчешће даваоца кредита.²⁸

Судови су утврдили да је ништава уговорна одредба која овлашћује банку да након закључења уговора о кредиту, једнострано, повећа каматну стопу. Ништавом је проглашена и одредба о примени различитих курсева – исплате кредита по куповном, а обрачуна ратаа по вишем, продајном курсу, што је противно начелу савесности и поштења (Дудаш, 2016: 567; Хибер, Живковић, 2015: 573; Тешић, 2022: 618).

Проблем је накнадно регулисан Законом о заштити корисника финансијских услуга²⁹. Тако, закон искључује могућност уговарања одрицања уговорних страна од права загарантованих овим Законом³⁰ (чл. 7, ст. 3). Законом је предвиђено да код уговора о кредиту новчана уговорна обавеза мора бити одређена или одредива, а одредива је и када зависи од уговорених променљивих елемената, „који се званично објављују (референтна каматна стопа, индекс потрошачких цена и др.)“³¹. Уговарање валутне клаузуле је допуштено, јер се исплата врши у динарима, а валутна клаузула је уговорена у смислу вредновања динарске противвредности ради заштите повериоца од евентуалног пада вредности динара као домаће валуте. Сви елементи – фиксни и променљиви, морају бити такве природе да се на њих не може утицати једностраном вољом уговорних страна, а законом је

27 Пресуда Апелационог суда у Београду бр. Гж. 2907/13, наведено према Дудаш, 2016: 554).

28 Пресуда Апелационог суда у Београду, Гж. 560/15 од 10. 6. 2015, наведено према Тешић, 2022: 309.

29 Сл. гласник РС, бр. 36/2011 и 139/2014.

30 Чл. 7, ст. 3 Закона о заштити корисника финансијских услуга.

31 Чл. 8, ст. 1, 2 и 4 Закона о заштити корисника финансијских услуга.

одређено који трошкови могу, а који не могу да буду укључени у ефективне каматне стопе, као и садржина уговора о кредиту³².

Законом о заштити корисника финансијских услуга је предвиђена и забрана искључења права на превремену отплату кредита. Ова клаузула се сматра забрањеном код сваког кредита, па и оног обезбеђеног бездржавинским залогома. Корисник кредита, у сваком моменту трајања кредита, може да пре доспелости изврши потпуно или делимично своје обавезе из уговора о кредиту, и има право на умањење цене кредита како за износ камате, тако и за трошкове за преостали период трајања уговора. Банци је допуштено уговарање накнаде у случају превремене отплате кредита само ако је уговорена фиксна каматна стопа, а код уговора за куповину непокретности и ако је уговорена променљива номинална каматна стопа.³³

У заштиту корисника може се укључити и Народна банка Србије, тако што ће (на основу сопствених сазнања, приговора, притужби и обавештења корисника или других заинтересованих лица) утврдити да је одређени давалац финансијске услуге обављао непоштену пословну праксу или уговарао неправичне одредбе³⁴. Сматрамо да НБС треба чешће да користи ову могућност на тржишту финансијских услуга Републике Србије и да се више стара о положају корисника кредита и других банкарских производа.

Уместо закључка

Тек са успостављањем стабилних економских токова, јачањем конкуренције на финансијском тржишту и пре свега ефикасном контролом прописа о условима финансијског пословања ради заштите банкарских клијената по угледу на европске државе, могу се успоставити правичнији услови финансијских услуга и производа. До тада, законодавац, али и судска пракса, треба да пруже одговарајућу заштиту превасходно грађанима као физичким лицима, али и привредним субјектима, од неправичних уговорних одредби код уговора о кредиту.

Свакако, заштити ће посебно допринети забрана уговарања клаузула којима се код уговора о кредиту и уговора о заложном праву, корисницима кредита, односно заложним дужницима намећу неправичне одредбе које отежавају њихов положај. Правилан је став да „начело заштите слабије уговорне стране које у општем праву заштите потрошача деривира из начела савесности и поштења код хипотекарних стамбених кредита у

32 Чл. 11 и 19, ст. 3, 4 Закона о заштити корисника финансијских услуга.

33 Чл. 36 Закона о заштити корисника финансијских услуга.

34 Чл. 41 Закона о заштити корисника финансијских услуга.

односу хипотекарне институције и хипотекарног потрошача прилагођава се степену неопходне заштите потрошача и прераста у принцип заштите рањиве уговорне стране“ (Тешић, 2022 : 664).

Заложни дужници јесу, ако не увек „рањива“, свакако слабија уговорна страна која нема преговарачки потенцијал, а и када има, нема преговарачку позицију да се избори за правичне услове кредитирања. Зато им је законска и судска заштита од неправичних клаузула важна могућност преиспитивања услова кредитирања и треба је максимално користити.

Литература и извори

Бранков, Б. Залога на покретним стварима уписаним у регистар, (2016) Гласник АК Војводине, Нови Сад, бр. 2-3/, стр. 65–94.

Дудаш. А. И., Допуштеност једностраног повећања камате у уговорима о кредиту у праву Србије, (2016) Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 2, 549–567.

Bauer, F. Lehrbuch des Sachenrechts, MÜNchen, 1970,

Гамс А, Увод у грађанско право, (2007) Београд, Научна књига.

Хибер, Д. Живковић, М. (2015), Обезбеђење и учвршћење потраживања, Београд, Правни факултет Универзитета у Београду.

Хибер, Д., Живковић, М. (2015) Заштита корисника кредита од једностране измене висине уговорене камате, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 70, 573–586

Лазих, М. Права реалног обезбеђења (2009), Пунта, Ниш.

Марковић, Л., Хипотекарно право (1911 прештампано 1994), Службени лист, Београд.

Soergel, B. – Siebert, W. Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, IV, 1968, (komentar uz § 1147 BGB).

Тешић, С. Н, Право заштите хипотекарних потрошача, (2022) Београд, Универзитет у Београду – Правни факултет.

Закон о заложном праву на покретним стварима и правима. Сл. гласник РС. Бр. 57 (2003), Бр. 61 (2005), Бр. 64 (2006 – испр.), Бр. 99 (2011 . др. закони), Бр. 31 (2019).

Закон о хипотеци. Сл. гласник РС. Бр. 115 (2005). Бр. 60 (2015).

Закон о заштити потрошача. Сл. гласник РС. Бр. 88 (2021).

Закон о заштити корисника финансијских услуга. Сл. гласник РС. Бр. 36 (2011) и Бр. 139 (2014).

Програм Владе за осигурање стамбених кредита Републике Србије од 23. јула 2007.

http://srbija.bazanekretnina.com/Nacionalna_korporacija_za_osiguranje_stambenih_kredita_1/Program_Vlade_Republike_Srbije.html

*Prof. Miroslav Lazić, LL.D.,
Full Professor,
Associate Professor,
Faculty of Law, University of Niš,
Republic of Serbia*

JUSTIFIED AND UNJUSTIFIED PROHIBITED CLAUSES IN SERBIAN LAW ON “NON-POSSESSORY” PLEDGE

Summary

A “non-possessory” pledge is a common name for several pledge rights arising from the entry of such rights in the Pledge Register, without transferring the possession to the pledge creditor. In Serbian law, the two most common forms of non-possessory pledge are: mortgage on immovable property and registered pledge on movable assets and rights. The Mortgage Act prohibits certain restrictions on the pledge debtor, and the Act on Pledge on Movable Assets and Rights provides for possible restrictions on the debtor’s authorities through contractual clauses. The purpose of these restrictions is to additionally secure the legal position of the pledge creditor, without imposing an excessive burden on the pledge debtor. However, legal practice has shown that some of these restrictions are unnecessary, or that they impose an excessive burden on the pledge debtor from the moment of creating a pledge right to the moment of exercising that right (if it ensues). In this paper, the author addresses a number of related issues: which of these clauses are justified or unjustified, which of them unnecessarily weaken the position of the pledge debtor, whether they unnecessarily and disproportionately limit the pledge creditor, whether they are harmful for the credit system, etc.

Keywords: *non-possessory pledge, prohibited clauses, commissory clause, prohibition of sale, prohibition of pledge.*

Др Горан Обрадовић,*
Редовни професор,
Правни факултет Универзитета у Нишу
Др Анђелија Тасић,*
Ванредна професорка,
Правни факултет Универзитета у Нишу

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАД
10.5937/zrpf1-431099

UDK: 368.914.4-058.837(497.11)
Рад примљен: 24.02.2023.
Рад прихваћен: 27.02.2023.

ОСТВАРИВАЊЕ И ЗАШТИТА ПРАВА НА ПОРОДИЧНУ ПЕНЗИЈУ ВАНБРАЧНОГ ПАРТНЕРА, ИЛИ ШТА НАМ СВЕ ЗАКОНОДАВАЦ НИЈЕ РЕКАО?*

Апстракт: *Изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању с краја 2019. године право на породичну пензију могу да остваре и ванбрачни партнери. На тај начин они су први пут изједначени са супружницима. Да би остварили право на породичну пензију ванбрачни партнери и супружници, осим осталих услова, морају да у браку или ванбрачној заједници проведу најмање три године или да имају заједничко дете. Постојање ванбрачне заједнице утврђује се у ванпарничном поступку. Аутори, пак, указују да ова, хвале вредна конкретизација уставне норме о једнакости брака и ванбрачне заједнице, отвара низ питања. Уколико су један мушкарац и једна жена били у искључивој ванбрачној заједници која је трајала дужице време, па још имали бар једно заједничко дете, ситуација није спорна. Међутим, у случају да је неко од њих био у паралелној заједници са другим лицем или да не постоји или је престао да постоји услов различитости полова поставља се питање на који ће се начин постојање ванбрачне заједнице доказати у ванпарничном поступку. Намера аутора јесте да испитају да ли постојећи оквир даје довољно простора за остваривање циља норме Закона о пензијском и инвалидском осигурању и на који*

* obrad@prafak.ni.ac.rs

* andjelija@prafak.ni.ac.rs

** Рад представља резултат истраживања на пројекту „Одговорност у правном и друштвеном контексту“ који финансира Правни факултет у Нишу.**

** Рад је изложен на Међународној научној конференцији „Деловање институција система у ванредним ситуацијама: искуства и изазови“, одржаној на Правном факултету Универзитета у Нишу 20. и 21. априла 2022. године.

начин је могуће спречити злоупотребе, те заштити савесне кориснике овог права.

Кључне речи: ванбрачна заједница, породична пензија, пензијско и инвалидско осигурање, ванпарнични поступак, брачне сметње.

Пролог

Повод за настанак овог чланка била је следећа хипотетичка ситуација: Јелена Јовић и Марко Мијатовић отпочели су заједнички живот у Нишу јануара 2019. године. Обоје су били пријављени на истој адреси, а о њиховој још студентској љубави сведоче многи пријатељи. Марко је 2020. године, у договору са Јеленом, почео да ради у Београду. Марко је од понедељка до четвртка радио у Београду, а продужени викенд је проводио са Јеленом. Тању Тошић упознао је почетком 2021. године. Почели су да живе заједно априла 2021, а заједничко дете добили су октобра 2021. године. Марко је током радне недеље живео са Тањом, а викендом је ишао у Ниш, будући да је, како је рекао, имао старе и болесне родитеље. Није био пријављен на адресу у Београду, али бројне комшије могу да посведоче да ту јесте живео. Априла 2022. године, јурећи између два паралелна живота, Марко је погинуо на ауто-путу Београд – Ниш.

1. Уводне напомене

У систему пензијског и инвалидског осигурања Србије смрт је, као и свуда, један од „стандардних“ осигураних ризика.¹ За случај наступања смрти, као осигураног ризика, члановима породице обезбеђује се право на породичну пензију. Најзначајније промене у погледу остваривања права на породичну пензију у Републици Србији десиле су се са изменама Закона о пензијском и инвалидском осигурању из 2019. године.² До тада, право на породичну пензију могао је (осим осталих чланова породице) остварити једино брачни друг. Изузетно, то право је могао остварити и брачни друг из разведеног брака, уколико му је судском пресудом утврђено право на издржавање.³ Право на породичну пензију је, по својој правној природи, изведено право са социјалним карактером и оно се изводи из права које је имао умрли осигураник или корисник права (Стојановић, 2018:210).

1 Уз старост, инвалидност, телесно оштећење и потребу за помоћи и негом од стране другог лица.

2 Закон о пензијском и ивалидском осигурању Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 24/2003....138/2022.

3 Закон о пензијском и инвалидском осигурању, Сл. гласник РС, бр. 24/2003....73/2018.

Раније законско решење било је потврђено и праксом судова: „Лицу које је са корисником пензије живело у ванбрачној заједници не припада право на породичну пензију иза смрти корисника пензије јер се не сматра чланом његовог породичног домаћинства“⁴ или „Ванбрачни друг осигураника нема право на породичну пензију јер не улази у круг чланова породице умрлог осигураника“⁵.

Ипак, да је ово законско решење изазвало незадовољство ванбрачних парнера као лица изостављених из круга овлашћених на остваривање права на породичну пензију, показује и следећи покушај „легализације“ ванбрачне заједнице: „У поновљеном поступку овај суд, друга судија је одржала рочиште и на истом узела изјаву од предлагача који је објаснио да остаје при поднетом предлогу, а предлог је поднео што намерава да поднесе захтев за породичну пензију, међутим у Фонду ПИО су му рекли да за остварење тог захтева је потребно да од суда донесе доказ да је живео у овој ванбрачној заједници, односно да му суд ту ванбрачну заједницу легализује. Позвао се на оверену изјаву у списима, извод из матичне књиге умрлих, очитану личну карту заједничког сина предлагача и његове покојне супруге, као и очитане личне карте за њега и супругу и навео да је спреман да достави и остале доказе по тражењу суда“⁶. Виши суд одлучио је на следећи начин: „Виши суд није стварно надлежан да поступа по захтеву предлагача за легализацију ванбрачне заједнице, нити је надлежан неки други суд, услед чега се овакав предлог има одбацити“, образлажући своју одлуку следећим: „Законом о уређењу судова у члану 25. прописана је надлежност виших судова, а међу тим одредбама нема одредбе о поступању ових судова у предметима легализације ванбрачне заједнице. Закон о ванпарничном поступку прописује посебне поступке између осталих и за статусне ствари, али међу тим одредбама нема оних које прописују надлежност суда за легализацију ванбрачне заједнице“.

Уставна одредба према којој се ванбрачна заједница изједначава са браком (у складу са законом) конкретизована је на више начина⁷⁸. Породичним

4 Пресуда Управног суда, 9У 12706/2015.

5 Пресуда Управног суда, 8У 12244/2011.

6 Решење Вишег суда у Пожаревцу, Р 127/2016.

7 Чл. 62. ст. 5. Устава Републике Србије. Сл. гласник РС. 98/2006 и 115/2021.

8 Изједначавање брачне и ванбрачне заједнице једно је од спорнијих у већ некохерентном европском породичном праву. Иако закључак иде у правцу да творци међународног и европског права не преферирају формалне над неформалним заједницама, проблем правне заштите неформалних ванбрачних заједница, претпоставки које ванбрачни суживот треба да испуњава да би се међу партнерима створио породични статус, те

законом⁹ истакнута је равноправност деце рођене у браку и ван брака (чл. 6. ст. 1) и прописани исти услови за утврђивање материнства и очинства детета зачетог биомедицинском оплодњом за супружнике и ванбрачне партнере (чл. 58), усвојење детета за супружнике и ванбрачне партнере (чл. 101), издржавање ванбрачног партнера (чл. 152) и имовинске односе супружника и ванбрачних партнера (чл. 191). Ванбрачни партнер сматра се чланом уже породице који има права из обавезног здравственог осигурања, у складу са Законом о здравственом осигурању (чл. 18. и 19)¹⁰ и Законом о правима пацијената (чл. 2. ст. 1. т. 5)¹¹. Закон о основним правима бораца, војних инвалида, цивилних инвалида рата и породица палих бораца прописује да се чланом породице палог борца сматра супружник или лице које је са палим борцем живело у ванбрачној заједници и са њим имало заједничко дете¹². Право на рехабилитационо обештећење припада и ванбрачном партнеру, у складу са Законом о рехабилитацији (чл. 21. ст. 2)¹³, а право на правичну новчану накнаду за претрпљене душевне болове због смрти или тешког инвалидитета и ванбрачном другу, ако је између њега и умрлог, односно повређеног, постојала трајнија заједница живота¹⁴. Закон о парничном поступку¹⁵ препознаје ванбрачне партнере када су у питању изузеће судије (чл. 67) и сведочење (чл. 249), али га не препознаје када се одређује круг лица који могу бити пуномоћници странке, већ, уз крвне сроднике одређеног степена сродства, наводи само супружника (користећи превазиђен термин „брачни друг“, *прим. аут*, чл. 85. ст. 2). Закон о наслеђивању, међутим, остаје доследан у непризнавању наследних права ванбрачним партнерима као законским наследницима¹⁶.

доказивање испуњености ових претпоставки остаје, и даље, нерешен (Lucić, Duić, Muhvić, 2020: 34).

9 Породични закон. Сл. Гласник РС. 18/2005, 72/2011 – др. закон и 6/2015.

10 Закон о здравственом осигурању. Сл. гласник РС. 25/2019.

11 Закон о правима пацијената. Сл. гласник РС. 45/2013 и 25/2019 – др. закон.

12 Чл. 24. ст. 3. т. 1. Закона о основним правима бораца, војних инвалида, цивилних инвалида рата и породица палих бораца. Сл. гласник РС. 18/2020.

13 Закон о рехабилитацији. Сл. гласник РС. 92/2011.

14 Чл. 201. ст. 4. Закона о облигационим односима. Сл. лист СФРЈ. 29/78, 39/85, 45/89 – одлука УСЈ и 57/89, Сл. лист СРЈ. 31/93, Сл. лист СЦГ, 1/2003 – Уставна повеља и Сл. гласник РС 18/2020.

15 Закон о парничном поступку. Сл. гласник РС. 72/2011, 49/2013 - одлука УС, 74/2013 – одлука УС, 55/2014, 87/2018 и 18/2020, у даљем тексту и ЗПП.

16 Закон о наслеђивању. Сл. гласник РС. 46/95, 101/2003 – одлука УСПС и 6/2015.

2. Статус супружника и ванбрачних партнера у систему пензијског и инвалидског осигурања

До изједначавања ванбрачне заједнице са браком у систему пензијског и иваидског осигурања Републике Србије дошло је 2019. године, са изменама Закона о пензијском и инвалидско осигурању,¹⁷ како је већ наведено, што је хвале вредно опредељење, нарочито с обзиром на чињеницу да је наш систем пензијског и инвалидског осигурања у дефициту и да се недовољност прихода надокнађује из буџета (више о томе у: Голубовић, 2009:10). Чланом породице се, по први пут код нас, између осталих, сматра супружник и *ванбрачни партнер*. За остваривање права на породичну пензију неопходно је да кумулативно буду испуњени један *општи* и један *посебни* услов, који су међусобно постављени алтернативно. Општи услови¹⁸ су: а) да је умрли осигураник навршио најмање пет година стажа осигурања, или да је испунио услове за старосну, превремену старосну или инвалидску пензију или б) да је умрли осигураник био корисник старосне, превремене старосне или инвалидске пензије или в) да је смрт осигураника последица повреде на раду или професионалне болести-у ком се случају не захтева никакав стаж осигурања.¹⁹ Посебни услови се разликују, у зависности од тога о ком члану породице се ради.²⁰ Одређено

17 Сл. гласник РС, бр. 86/2019.

18 Општи услови везују се за умлог осигураника/корисника права, док се посебни везују за чланове његове породице и разликују се, у зависности од тога о ком се члану ради.

19 Чл. 27. Закона о пензијском и инвалидском осигурању.

20 Тако, на страни удове мора да буде испуњен један од следећих услова: 1) да је до смрти супружника, односно ванбрачног партнера, навршила 53 године живота; или 2) да је, до смрти супружника, односно ванбрачног партнера, или у року од једне године постала потпуно неспособна за рад; или 3) ако је после смрти супружника, односно ванбрачног партнера, остало једно или више деце која имају право на породичну пензију по том супружнику, односно ванбрачном партнеру, а удова обавља родитељску дужност према тој деци. Уколико у току трајања права на породичну пензију по овом основу удова постане потпуно неспособна за рад, задржава право на породичну пензију док постоји та неспособност. Уколико удова у току трајања права у другом и трећем случају наврши 53 године живота, трајно задржава право на породичну пензију. Такође, ако удови право на породичну пензију престане пре навршених 53 године живота, али после 45, може поново да оствари право на породичну пензију када наврши 53 године живота. На крају, за разлику од удовца, удова која у тренутку смрти супружника, односно ванбрачног партнера, нема навршене 53 године живота али има навршених 45, право на породичну пензију може да оствари када наврши 53 године живота. За удовца су услови за породичну пензију нешто строжи. Тако, удовац може да оствари ово право ако је испуњен један од следећих услова: 1) да је до смрти супружника, односно ванбрачног партнера, навршио 58 година живота; или 2) да је до смрти супружника, односно ванбрачног партнера, или у року од једне године постао

одступање у погледу остваривања права на породичну пензију учињено је у случају супружника, односно ванбрачног партнера професионалног војног лица које је погинуло за време дејстава. У том случају, супружник, односно ванбрачни партнер стиче право на породичну пензију без обзира на године живота, али под условом да није поново склопило брак. С обзиром да други случајеви не постоје у важећим прописима о пензијском и инвалидском осигурању, закључује се да наведена ситуација представља изузетак (Бојић, 2018:75). Одступање је, у овом случају, учињено и у погледу висине породичне пензије, која у овом случају износи 100% од пензије која би осигуранику припадала у тренутку смрти.²¹

Уколико право на породичну пензију имају супружник, ванбрачни партнер, супружник из разведеног брака (ако му је судско пресудом утврђено право на издржавање) и ванбрачни партнер после престанка заједнице живота ванбрачних партнера (ако му је судском пресудом утврђено право на издржавање), породична пензија се одређује као једна породична пензија у висини која припада за једног члана породице и дели се у једнаким износима.²² У овој ситуацији, могуће је неколико комбинација: да право на породичну пензију имају супружник и ванбрачни партнер; супружник и супружник из разведеног брака; ванбрачни партнер и супружник из разведеног брака; супружник из разведеног брака и ванбрачни партнер из ванбрачне заједнице која је престала; ванбрачни партнер и ванбрачни партнер из ванбрачне заједнице која је престала. На овом месту указујемо на једну неусклађеност Закона о пензијском и инвалидском осигурању и Породичног закона. Наиме, у првој од напред наведених ситуација, по слову Закона о пензијском и инвалидском осигурању, право на породичну пензију могу заједно да остваре супружник и ванбрачни партнер. Међутим, да би се у ванпарничном поступку утврдило постојање ванбрачне заједнице, као услова за остваривање права на породичну пензију, потребно је непостојање брачних сметњи, а у овом случају то је већ постојећи брак.

потпуно неспособан за рад; или 3) да је после смрти супружника, односно ванбрачног партнера, остало једно или више деце која имају право на породичну пензију по том супружнику, односно ванбрачном партнеру, а удовац обавља родитељску дужност према тој деци. Као и код удовице, ако удовац током трајања права по овом основу постане потпуно неспособан за рад, задржава право на породичну пензију док та неспособност траје. Уколико, на крају, удовац током трајања права на породичну пензију у другом и трећем случају наврши 58 година живота, трајно задржава право на породичну пензију (Чл. 29 и 30 Закона о пензијском и инвалидском осигурању).

21 Чл. 30а и 71 Закона о пензијском и инвалидском осигурању.

22 Чл. 71, ст. 3. Закона о пензијском и инвалидском осигурању.

Такође, како поступити (од стране Фонда ПИО) ако захтев за остваривање права на породичну пензију поднесу два ванбрачна партнера, оба са валидним судским одлукама (од два различита суда) којима је утврђено постојање ванбрачних заједница? Кога у том случају одбити: оног са одлуком каснијег датума по принципу *prior tempore potior iure* или оба, али са којим образложењем?

3. Поступак за утврђење постојања ванбрачне заједнице

„Постојање ванбрачне заједнице из става 1. овог члана, утврђује се у ванпарничном поступку“ (чл. 28. ст. 4. ЗПИО).

Као претходно питање у овом раду може се поставити питање да ли се постојање ванбрачне заједнице може утврдити за живота оба ванбрачна партнера, или само после смрти једног од њих, и са примарним, или чак искључивим циљем да се постојање заједнице користи у поступку за остваривање породичне пензије. Како су сви ванпарнични поступци именовани поступци, те нема општег ванпарничног поступка, чини се да се утврђивање ванпарничне заједнице која није она из ЗПИО не може тражити у ванпарничном поступку јер то не предвиђају ни ЗВП ни неки други закон²³. То, међутим, не искључује могућност да се декларативно решење којим се констатује постојање ванбрачне заједнице не може користити за остваривање још неког права надживелог ванбрачног партнера (Тако и: Stanković, Trgovčević Prokić, 2021:176). Сматрамо да, обрнуто, међутим, није могуће – коришћење правноснажне судске одлуке којом је, на пример, утврђен удео ванбрачних партнера у стицању заједничке имовине или чак правноснажна судска одлука којом је утврђено право на издржавање бивших ванбрачних партнера. У одлукама поводом наведених питања суд се

23 Из судске праксе: „Утврђује се постојање ванбрачне заједнице између предлагача А.А....из Н ЈМБГ..., рођене....од оца...Н.А. и мајке Г.А. и сада покојног Б.Б, ЈМБГ...рођеног.... од оца Д.Б. и мајке К.Б, почев од 1997. године па до смрти Б.Б....“. У образложењу истог решења констатовано је да „Како је на основу горе наведених доказа суд нашао да су испуњени услови из чл. 4. Породичног закона за постојање ванбрачне заједнице и нашао да нису постојале брачне сметње за постојање ванбрачне заједнице између овде предлагача А.А. и сада покојног Б.Б. почев од 1997. па до смрти пок. Б.Б, то је у складу са одредбом чл. 28. Пензијског инвалидског осигурања одлучио као у изреци овог решења“. Интересантно је да, иако се поступак за утврђење постојања ванбрачне заједнице не може покренути за живота ванбрачних партнера, може се покренути пре него што надживели ванбрачни партер наврши године живота потребне за остваривање права на породичну пензију, о чему сведочи наведени пример.

у диспозитиву пресуде изјашњава о предмету спора, а само у образложењу, које не постаје правноснажно даје опис ванбрачне заједнице²⁴.

Имајући у виду да је реч о статусном поступку, за подношење предлога месно је надлежан суд према месту пребивалишта, односно боравишта подносиоца предлога, уколико нема пребивалиште (чл. 13. ст. 1. ЗВП). У нашем примеру, месно надлежан за спровођење поступка у случају када је подносиатељка Јована Јовић биће Основни суд у Нишу, а када је у питању предлог Тање Тошић, Први основни суд у Београду, имајући у виду да се њено пребивалиште налази у општини Савски венац²⁵. Овде, дакле, не можемо говорити о литиспенденцији – две различите подносиатељке предлога захтевају од два различита суда да одлуче о постојању ванбрачне заједнице на основу различитих чињеница. Чак и да је исти суд у питању, мишљења смо да се ниједан предлог не може одбацити будући да не постоји идентитет ванпарничне ствари²⁶. Ни чињеница да ће се у једној правној ствари донети усвајајућа одлука раније него у другој није разлог за одбацивање предлога будући да, поново, немамо идентитет ванпарничне ствари, али може бити од значаја за одлучивање о основаности захтева. Доношење правноснажног решења о постојању ванпарничне ствари од значаја је само уколико суд пред којим се води ванпарница дође до сазнања да таква одлука постоји. Имајући у виду да је овде реч о статусној ствари, суд може да утврђује и чињенице које учесници нису изнели, као и чињенице које међу учесницима нису спорне, ако су важне за доношење одлуке (чл. 8. ст. 2. ЗВП). Нема *ratio* да сама странка укаже да је одлуком у другом поступку већ утврђено да је умрли ванбрачни партнер био у заједници са неком другом особом. Уколико подносиатељка предлога одлучи да о исходу

24 „Према утврђеном чињеничном стању, правноснажном пресудом Основног суда у Лесковцу П 3352/01 од 08.08.2002. године разведен је брак странака, након чега су странке почетком 2015. године засновале ванбрачну заједницу и живеле заједно у кући на ... до новембра 2018. године, од када тужени живи са мајком у њеном стану у ..., а тужиља сама у кући на...” (Рев 4755/2022 од 29.6.2022) или „Оценом изведених доказа првостепени суд је закључио да је брак тужиоца и тужене ББ разведен фиктивно, са циљем да тужилац закључи брак у ... како би обезбедио исправе за боравак и рад у тој држави, али су бивши супружници наставили да живе у ванбрачној заједници током које су стекли спорне непокретности као њихову заједничку имовину. Из тих разлога, применом члана 4. и 191. Породичног закона првостепени суд је усвојио тужбени захтев и утврдио тужиочев аликвотни удео у предметним непокретностима стеченим у ванбрачној заједници са туженом ББ (Рев 9039/2021 од 19.5.2022).

25 Чл. 3. ст. 1. т. 4. Закона о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава, Сл. гласник РС, 101/2013.

26 Овде бисмо се приклонили тзв. теорији еквиваленције, према којој је за утврђивање идентитета спора потребан идентитет тужбеног захтева и чињеничне основе с обзиром на коју је он истакнут (Dika, 2013:454).

другог поступка ипак обавести суд, она то може учинити на припремном рочишту, односно на првом рочишту за главну расправу, будући да се овде сходно примењују правила парничног поступка. Изузетно, она би нове доказе могла да предлаже и до закључења главне расправе, ако учини вероватним да их без своје кривице није могла изнети раније (чл. 308. ЗПП). Међутим, закон омогућава само предлагање субјективно нових доказа – оних који су постојали у време подношења предлога, али странци нису били доступни. Дакле, извођење објективно нових доказа није допуштено у парничном, па последично, ни у ванпарничном поступку. Иако се у пракси појавило питање пасивне легитимације Фонда за пензијско и инвалидско осигурање као противника предлагача (Stanković, Trgovčević Prokić, 2021: 175), мишљења смо да он свакако одлучује о основаности захтева за остваривање породичне пензије, али не и да учествује у ванпарничном поступку чији је предмет утврђења ванбрачна заједница.

Предмет доказивања (*thema probandi*) у поступку за утврђење вабрачне заједнице јесте „постојање ванбрачне заједнице из става 1. овог члана“. То, дакле, није било каква ванбрачна заједница, већ ванбрачна заједница живота која је трајала најмање три године или из које ванбрачни супружници имају заједничко дете. Породични закон ванбрачну заједницу дефинише као „трајнију заједницу мушкарца и жене, између којих нема брачних сметњи“ (чл. 4. ст. 1). Сходно се, дакле, примењују услови потребни за пуноважност брака, будући да законодавац није разрадио посебне критеријуме за пуноважност ванбрачне заједнице. Сметње за закључење брака, и, сходно, ванбрачне заједнице су: 1) постојање двоје ванбрачних партнера различитог пола, 2) постојање заједница живота, 3) непостојање брачности (брак не може склопити лице које је већ у браку), 4) способност за расуђивање, непостојање крвног сродства или односа старатељ – штићеник и 5) слобода воље. Брачне сметње које су отклоњиве јесу малолетство, тазбинско и адоптивно сродство, такође у ванпарничном поступку (чл. 20, 21. и 23. ПЗ). У погледу непостојања брачности, или моногамности као брачне сметње (термин који користе Поњавић, Влашковић, 2022: 126), наглашава се и да ниједан ванбрачни партнер не може живети у две или више ванбрачне заједнице. Исти аутори наводе још један услов за пуноважност ванбрачне заједнице – ноторност. Сматра се да ванбрачна заједница мора бити позната у средини у којој се остварује, односно да партнери не крију њено постојање. Напошетку, указују да, док се код брака супружници могу договорити о различитим местима становања и вођењу одвојених домаћинстава, а да брак и даље постоји, таква могућност (одвојеног становања) није могућа код ванбрачне заједнице²⁷.

27 У литератури се наводи да постоји једна једина судска одлука донета за време трајања СФРЈ (Врховни суд Хрватске, Рев. 2086/85 од 5.12.1985) у којој заједничко

Наведене претпоставке за пуноважност ванбрачне заједнице су, уједно, и чињенице чије постојање суд треба да утврди у ванпарничном поступку. Осим ових чињеница, у конкретном ванпарничном поступку суд треба и да утврди да ли је 1) заједница живота трајала најмање три године или 2) ванбрачни партнери имају заједничко дете. Сматрамо да се ова чињеница мора констатовати у диспозитиву решења или 1) кроз тврдњу да су подносилац предлога и преминули партнер били у ванбрачној заједници дуже од три године или у тачној дужини трајања или 2) кроз навођење да су били у заједници живота која се има сматрати ванбрачном заједницом у складу са чл. 28. ЗПИО, док ће се у образложењу решења навести тачно трајање ванбрачне заједнице. У погледу утврђивања дужине трајања ванбрачне заједнице отварају се још нека питања. Једно од њих настаје из ситуације када су партнери 1) најпре живели у ванбрачној заједници, па у браку, из којих немају заједничко дете, које су кумулативно трајале дуже од три године, али су појединачно трајале по, на пример годину и по дана или 2) најпре живели у браку, па у ванбрачној заједници из којих немају заједничко дете, које су кумулативно трајале дуже од три године, али су појединачно трајале по, на пример годину и по дана. Иако би циљно тумачење норме водило ка томе да се и у овом случају призна право на породичну пензију надживелом партнеру, ЗПИО је изричит у томе да су „брак, односно ванбрачна заједница живота трајали најмање три године“ (чл. 28. ст. 4. ЗПИО), што имплицира да се за сваку врсту заједнице овај услов мора засебно испунити, а доступне судске праксе по овом питању још увек нема. Као добар узор могао би да послужи Породични закон Републике Хрватске који ванбрачну заједницу дефинише као „животну заједницу неударе жене и нежењеног мушкарца која траје најмање три године, а краће ако је у њој рођено заједничко дете или ако је настављена склапањем брака²⁸. Друго питање које се отвара тиче се континуитета у остваривању заједнице – да ли је потребно да ванбрачна заједница траје непрекидно три године, или је могуће да су је партнери засновали, она трајала извесно време, прекинула се па наставила, али је у

становане ванбрачних партнера није представљало услов да се утврди да ванбрачна заједница постоји. Ипак, и за тај случај се наглашава да је одлука донета поводом захтева бившег супружника за престанком издржавања супружника који је засновао ванбрачну заједницу по окончању брака, а да је питање да ли би закључак био исти да је посреди било конситуисање, уместо престанка издржавања (Draškić, 2016:47).

28 Чл. 11. ст. 1. *Obiteljskog zakona, Narodne novine*, 103/15, 98/19, 47/20. Ипак, и ово решење прате критике, будући да прецизно дефинисање ванбрачне заједнице нису пратиле промене других прописа који се такође тичу права и дужности ванбрачних партнера, па је у појединим ванбрачна заједница још увек заједница која је трајала „дуже време“, што доводи до антиномије – противречности две или више правне норме која се нарочито манифестује у пактичној примени тих норми (Lusić, 2015: 101-131).

свеукупном трајању то било најмање три године? Како закон не наглашава континуитет, чини се да би партнер из овакве ванбрачне заједнице, уз испуњење других услова, остварио право на породичну пензију. Или, на пример, брак је трајао дуже од три године и супружници су имали дете. Неколико година после развода брака они поново закључе брак или ступе у ванбрачну заједницу и пре протекла три године једно од њих премине, а у тој поновљеној заједници нису имали деце. Да ли у том случају преживели брачни/ванбрачни партнер има право на породичну пензију? Иако Закон о пензијско и инвалидском осигурању не говори ништа о томе, мишљења смо да би преживели партнер имао право на породичну пензију, из разлога што је циљ норме о дужини трајања заједнице од најмање три године или постојање најмање једног детета управо да се спрече злоупотребе. Постојање претходног брака или ванбрачне заједнице у трајању дужем од три године и/или најмање једно дете, довољан је доказ да те две особе нису имале намеру да злоупотребљавају брак или ванбрачну заједницу у циљу остваривања права на породичну пензију.

Слично питање би се могло поставити и за ситуацију када један од ванбрачних партнера промени пол. Постојање брака и ванбрачне заједнице, према Уставу и закону, претпоставља постојање различитости полова. Уколико, међутим, један од партнера промени пол, те дође до истополности, питање на које ће одговор дати тек судска пракса јесте да ли ће ванбрачни партнер бити препознат као активно легитимисан за покретање овог поступка, те да ли ће му се, и да ванбрачна заједница трајању дужем од три године или са макар једним заједничким дететом буде утврђена, признати право на породичну пензију. Чини се да ће одговор на питање како поступити у обрнутој ситуацији – када је заједница живота почела као заједница истополних партнера, па је један накнадно променио пол, али се окончала пре него што су као партнери различитог пола живели заједно најмање три године бити једноставнији, будући да се очекује да се оваква заједница живота третира као ванбрачна заједница само у оном периоду у коме је постојала различитост полова²⁹.

29 Ситуација најближа овој о којој је одлучивао Европски суд правде јесте она у предмету *MB v Secretary of State for Work and Pensions* (C-451/16 од 26.6.2018. године). Мушкарац, рођен 1948. године закључио је брак 1974. године, а процес промене пола окончао се 1995. године. Он, међутим, није добио сертификат о промени пола, будући да је за такав документ било потребно да се његов брак поништи, што супруга и он нису желели. Када је навршио 60 година одбијен је за остваривање права на пензију, будући да његова промена пола није уважена, те да се очекивало да оствари право на пензију као мушкарац. Европски суд правде утврдио је постојање дискриминације на основу пола у овом предмету.

У овом ванпарничном поступку подносилац предлога се не може одрећи свог захтева (чл. 8. ст. 1. ЗВП)³⁰.

Уколико се квалитет ванбрачне заједнице потребан за остваривање породичне пензије утврђује на основу заједничког детета, то се има констатовати у диспозитиву решења. Поново, потребно је утврдити дужину трајања ванбрачне заједнице, прецизније чињеницу да је она трајала до смрти осигураника.

...

Иако се српски законодавац најзад одлучио да, у погледу остваривања права на породичну пензију, у потпуности изједначи брачну и ванбрачну заједницу, сматрамо да је постојеће решење неопходно дорадити како би се у пракси избегле недоумице и спречиле евентуалне злоупотребе. Само номинално уношење одредбе о једнакости брачних и ванбрачних партнера уз упућивање на ванпарнични поступак, у пракси је већ отворило низ питања. Начин утврђења квалитета ванбрачне заједнице и конкуренција две ванбрачне заједнице, на шта смо у овом раду указали, тек су неки од њих. Иновирано решење, које не би представљало само пуку конкретизацију уставне одредбе већ и квалитативни допринос систему пензијског и инвалидског осигурања, захтевало би допуну постојећег решења у ЗПИО, детаљно регулисање поступка за утврђење постојања ванбрачне заједнице као именованог поступка у Закону о ванпарничном поступку, али и интроспекцију законодавца о томе шта, заправо жели за и од ванбрачног партнера. Иако звучи као озбиљан задатак, важност института попут ванбрачне заједнице само такав приступ и заслужује.

30 У статусним ванпарничним стварима странке не могу ни признати захтев свог парничног противника или закључити судско поравнање, али таква могуност у овом поступку и не постоји, имајући у виду једностраначки карактер поступка.

Литература и извори

Бојић, Ф. (2018). *Престанак права на социјалну престаџију*, Радно и социјално право. Београд.

Голубовић, В. (2009). *Реформе пензијских система у државама сукцесорима СФРЈ*. Рачуноводство (1/2). Нови Сад. Стр. 52-67.

Dika, M. (2013). *Građansko panično pravo – sudske odluke i sudska nagodba*. Zagreb.

Draškić, M. (2016). *Komentar Porodičnog zakona*. Beograd.

Lucić, N. (2015). *Dokazivanje izvanbračne zajednice – odgovori na neujednačeno zakonodavstvo i sudsku praksu*. Pravni vjesnik. Br. 3-4 (2015). Str. 101-131

Lucić, N. Đuić, D. Muhvić, D. (2020). *Izvanbračna zajednica: analiza međunarodnih i evropskih normi u svrhu stvaranja nacionalnih standarda*. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu. Br. 86 (2020). Str. 15-38.

Поњавић, З. Влашковић, В. (2022). *Породично право*. Крагујевац.

Stanković, G. Trgovčević Prokić M. (2021). *Procedure for Establishing the Status of Common-Law Partner*. Legal System in the Period of New Reality. Kosovska Mitrovica.

Стојановић, В. (2018) *Право на породичну пензију инвалидног детета*. Радно и социјално право. Бр. 1 (2018). Београд. Стр. 207-227.

Закон о здравственом осигурању. *Сл. гласник РС*. 25.2019.

Закон о наслеђивању. *Сл. гласник РС*, 46/95, 101/2003 – одлука УСРС и 6/2015.

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

Закон о основним правима бораца, војних инвалида, цивилних инвалида рата и породица палих бораца. *Сл. гласник РС*. 18/2020.

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

Закон о пензијском и инвалидском осигурању. *Сл. гласник РС*. Бр. 34.2003, 64.2004-одлука УС, 84.2004 - др. закон. 85.2005. 101.2005 - др. закон. 63.2006 - одлука УС. 5.2009, 107. 2009, 101.2010, 93.2012, 62.2013, 108.2013, 75.2014, 142.2014, 73.2018, 46.2019 - одлука УС, 86.2019, 62.2021, 125.2022 и 138.2022.

Закон о правима пацијената. *Сл. гласник РС*. 45/2013 и 25/2019 – др. закон.

Закон о рехабилитацији. *Сл. гласник РС*, 92/2011.

Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава. *Сл. гласник РС*. бр. 101./2013.

Obiteljski zakon. *Narodne novine*, 103/2015, 98/2019, 47/2020.

Породични закон. *Сл. гласник РС*. 18/2005, 72/2011 – др. закон и 6/2015.

Устав Републике Србије. *Сл. гласник РС*. Бр. 98/2006 и 115/2021.

МВ v Secretary of State for Work and Pensions (С-451/16 од 26.6.2018. године)

Пресуда Врховног суда Хрватске, Рев. 2086/85 од 5.12.1985.

Пресуда Управног суда, 9У 12706/2015. 22.11.2017. године.

Пресуда Управног суда, 8У 12244/2011. 30.7.2013. године.

Решење Вишег суда у Пожаревцу, Р 127/2016. 27.10.2016. године.

Решење Основног суда у Нишу, 1 Р 2 – 185/21.25.1.2021. године.

*Prof. Goran Obradović, LL.D.,
Full Professor,
Faculty of Law, University of Niš
Prof. Anđelija Tasić, LL.D.,
Associate Professor,
Faculty of Law, University of Niš*

**THE EXERCISE AND PROTECTION OF THE RIGHT TO A
SURVIVOR'S PENSION IN EXTRAMARITAL RELATIONS, OR
WHAT HAS THE LEGISLATOR FAILED TO DISCLOSE?**

Summary

The amendments to the Pension and Disability Insurance Act, enacted at the end of 2019, envisage that the right to a family pension can also be exercised by the surviving extramarital partner. Thus, extramarital partners have been equated (for the first time) with spouses in matrimonial relations. In order to be entitled to a survivor's pension, both spouses and extramarital partners must inter alia spend at least three years in marriage or extramarital union, or have a child together. The existence of an extramarital union is determined in a non-litigious proceeding. Although this statutory specification of the constitutional norm on the equality of marriage and extramarital union is praiseworthy, the authors point out that the new legal provision raises a number of issues. The situation is indisputable if a man and a woman were in an exclusive extramarital relationship that lasted for a long time, and particularly if they have at least one child together. However, in the event that one of them was in a parallel extramarital union with another person, or if the condition of gender differentiation does not exist or has ceased to exist, it raises the question how the existence of an extramarital union will be proven in non-litigious proceedings. The authors examine whether the existing legal framework provides for achieving the goal of the provision envisaged in the Pension and Disability Insurance Act, and how possible abuses of this right can be prevented in order to protect the conscientious (bona fides) users acting in good faith.

Although the Serbian legislator finally decided to fully equalize marital and non-marital unions in terms of exercising the right to a family pension, we believe that the existing solution needs to be improved in order to avoid confusion in practice and prevent possible abuses. Only the nominal introduction of the provision on the equality of married and non-marital partners with reference to the non-litigation procedure has already opened a number of questions in practice. In this paper, we point to some issues concerning the method of determining the quality of an extramarital union and the competition between two extramarital unions. An innovative solution, which would represent not only a concretization of the constitutional

provision but also a qualitative contribution to the pension and disability insurance system, calls for amending the existing solution in the Pension and Disability Insurance Act, detailed regulation of the procedure for determining the existence of extramarital union as a named procedure in the Non-litigation Procedure Act, and the introspection what the legislator actually wants for and from an extramarital partner. Although it sounds like a serious task, the importance of an institution such as extramarital union certainly deserves not such an approach.

Keywords: *extramarital union, survivor's pension, Pension and Disability Insurance, non-litigious procedure, marriage impediments.*

Др Душица Миладиновић-Стефановић,*
Ванредни професор
Правни факултет, Универзитет у Нишу

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАД
10.5937/zrpfm1-431586

UDK: 343.346.8:[659.3:616-036.22

Рад примљен: 05.12.2022.

Рад прихваћен: 25.12.2022.

ШИРЕЊЕ ЛАЖНИХ ВЕСТИ, ПАНДЕМИЈА И КАЗНЕНО ПРАВО**

Апстракт: Здравствена криза изазвана ширењем заразне болести COVID-19 на планетарном нивоу проузроковала је значајне промене у многим сегментима људског живота, до те мере да се почело говорити о некој тзв. новој нормалности. Не улазећи у то шта све ова фраза може да значи и какве су импликације проглашавања за нормално свега што нам се у овом периоду дешава, у раду се анализира само један аспект промена, а то је права бујица различитих (дез) информација којима смо засути са више страна, за чије означавање је у теорији већ скован посебан, прилично илустративан назив – инфодемија. Класична средства јавног информисања, а чини се у много већој мери интернет и друштвене мреже, обилују непрегледним садржајима о самој болести, начинима лечења, функционисању привреде, криминалитету у новонасталим приликама итд., који су често такви да могу да изазову узнемирење јавности, нарушавање јавног реда и мира, али и да отежају функционисање и спровођење одлука и мера државних органа или организација које врше јавна овлашћења. Рад представља покушај да се критички сагледа казноправни реакција на појаву ширења лажних вести, полазећи прво од нормативног оквира у Србији и у изабраним страним правима, да би се потом анализирали и доступни подаци о томе како се у овој ванредној ситуацији он примењује у пракси.

Кључне речи: лажне вести, инфодемија, пандемија COVID-19, казнено право, изазивање панике и нерета.

* dusica@prafak.ni.ac.rs

** Рад представља резултат истраживања по Уговору о финансирању и реализацији научноистраживачког рада НИО у 2022. години, бр. 451-03-68/2022-14/200120. Рад је изложен на Међународној научној конференцији „Деловање институција система у ванредним ситуацијама: искуства и изазови“, одржаној на Правном факултету Универзитета у Нишу, 20. и 21. априла 2022. године.

1. Увод или пандемија и инфодемија

Феномен ширења лажних вести уопште није нов, али је у савремено доба добио неке нове димензије, с обзиром на то да је технолошки развој отворио неслућене комуникационе могућности. Док је у ранијим епохама за пласирање било какве информације било потребно много више времена и труда, данас се то може остварити тренутно и то на глобалном нивоу. Поред несумњивих добробити, брзо се показала и друга страна медаље – олакшано дистрибуирање различитих, да их слободно назовемо, неприхватљивих садржаја, укључујући и лажне вести, при чему је круг субјеката који учествују у овом процесу практично неограничен, уз наглашен проблем њихове отежане идентификације. Пандемија коронавируса је само додатно актуелизовала ширење лажних вести, до те мере да је већ скован нов термин – инфодемија, како би означио бујицу (дез)информација о болести, симптомима, начинима лечења, последицама које оставља, али и о функционисању здравственог система, државних органа, привреде и слично, и то нарочито преко друштвених мрежа, у чему је било веома тешко снаћи се.¹ Док је, са једне стране, било потребно и у новонасталим околностима очувати слободу изражавања, као једну од кључних вредности на којима се заснива демократско друштво, са друге стране је изражен и захтев за јачом контролом и одговорнијим понашањем у јавном дискурсу. Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту Конвенција)² гарантује слободу изражавања (чл. 10), која укључује поседовање сопственог мишљења, примање и саопштавање информација и идеја, без мешања јавне власти и без обзира на границе. Међутим, Конвенцијом је наглашено да коришћење ове слободе повлачи за собом и извесне дужности и одговорности, а то значи и да се она може подвргнути „формалностима, условима, ограничењима или казнама прописаним законом и неопходним у демократском друштву у интересу националне безбедности, територијалног интегритета или јавне безбедности, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, заштите угледа или права других, спречавања откривања обавештења добијених у поверењу, или ради очувања ауторитета и непристрасности судства“. Томе би требало додати да Конвенција дозвољава и одступања у ванредним околностима (чл. 15),

1 О самом термину детаљније у Simon, Camrgo, 2021: 1–22. Занимљиво истраживање на тему како су се грађани различитих земаља информисали и процењивали веродостојност информација видети у Nielsen, Fletcher, Newman, Brennen, Howard, 2020: 1–32.

2 Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода са допунским протоколима, *Службени гласник СЦГ – Међународни уговори*, бр. 9/03, 5/05, 7/05 – испр., *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 12/10 и 10/15.

тако да је остављена могућност уговорницама да у доба рата или друге јавне опасности која прети опстанку нације предузимају мере којима се одступа од обавеза преузетих Конвенцијом, али само у најнужнијој мери коју изискује хитност ситуације. У том смислу, овај рад представља покушај да се критички сагледа казненоправна реакција на појаву ширења лажних вести у изабраним правним системима, како би се на основу нормативног оквира и начина примене установило да ли постоје злоупотребе овакавих инкриминација на штету гарантоване слободе говора.

2. Ширење лажних вести у кривичном законодавству и судској пракси – преглед стања у Републици Србији

Кривични законик Републике Србије³ (у даљем тексту КЗРС) посебно инкриминише ширење лажних вести. У питању је дело из групе против јавног реда и мира, под називом изазивање панике и нереди (чл. 343). Објекат заштите овог дела је двојак, тако да се у теорији поред јавног реда и мира, помиње и спокојство грађана (Јовашевић, 2019: 86). Дело у основном облику настаје када се изношењем или проношењем лажних вести или тврђења изазове паника или теже нарушавање јавног реда или мира, или осујети или значајније омете спровођење одлука и мера државних органа или организација које врше јавна овлашћења. Радња дела је постављена алтернативно, као изношење или проношење, при чему се прва односи на саопштавање сопствених сазнања, а друга на пласирање нечега што је учинилац сазнао од другог лица. Она може бити извршена речима, усменим или писаним путем, сликом, конклюдентним радњама или на било какав други начин подобан за преношење тврдњи другима. Сам предмет изношења или проношења могу бити искази различити по својој садржини, али је за постојање дела нужно да они буду лажни. У супротном, ако је тврђење истинито, дело неће постојати чак и ако су настале последице наведене у чл. 343 КЗРС. Говорећи о радњи, треба се осврнути и на то да је при њеном формулисању законодавац искористио трајне глаголе. То значи да се ради о тзв. итеративном деликту те би, у случају када се континуирано у краћем интервалу предузима већи број радњи исте садржине, постојало само једно дело, а не реални стицај. Међутим, ако се радње врше са временским размаком, а садржај тврдњи представља самосталне целине, постојање реалног стицаја не може бити искључено.

3 Службени гласник РС, бр. 85/05, 88/05 – испр., 107/05 – испр., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 и 35/19.

Да би дело било свршено, предузета радња мора изазвати и неку од побројаних последица – панику, теже нарушавање јавног реда и мира, односно осујећење или значајније ометање спровођења одлука и мера државних органа или организација које врше јавна овлашћења. Паника представља осећање интензивног страха, који се појављује не само као психичко дешавање, већ има и своје физичке манифестације, а из смисла инкриминације следи да она треба да погоди више лица. Поред поменутог одређења постоји и шире, те поједини аутори наводе да је у оквирима ове инкриминације у питању „стварање код грађана осећања незадовољства, револта, неодобравања према појединим или свим одлукама или мерама државних органа или организација које врше јавна овлашћења“ (Јовашевић, 2019: 87). Појам јавног реда и мира није одређен у КЗРС, али се по Закону о јавном реду и миру⁴ под њиме подразумева „усклађено стање међусобних односа грађана настало њиховим понашањем на јавном месту и деловањем органа и организација у јавном животу, ради обезбеђења једнаких услова за остваривање људских и мањинских права и слобода грађана зајемчених Уставом“. Нарушавање у склопу овог дела мора бити теже, што представља фактичко питање, остављено суду на процену од случаја до случаја. Трећи тип последице обухвата осујећење, тј. неспровођење одлука и мера државних органа или организација које врше јавна овлашћења, или значајније ометање, тј. отежавање њиховог спровођења. У контексту пандемије изазване коронавирусом, управо трећи тип последице добија на значају. Са друге стране, изостанак последица ствара покушај, али се он због прописане казне (казна затвора од три месеца до три године и новчана казна) не налази у зони кажњивости. У теорији је примећено да у судској пракси некада постоји погрешна примена, јер се постојање последице не доказује, већ само то да је одређена радња подобна да је изазове (Стојановић, 2021: 2), за шта се сигурно не може наћи оправдање.

Субјективни елемент дела представља умишљај. То значи да је учинилац у време извршења био свестан тога да су вести лажне и да ће њихово саопштавање проузроковати одређене последице, као и да је поред тог сазнања желео да их пласира и тако изазове претпостављене ефекте (директни умишљај). Долази у обзир и евентуални умишљај, када учинилац није у потпуности сигуран да су вести лажне, али је свестан да могу бити лажне, па опет пристаје на њихово саопштавање са даљим импликацијама. Поставља се питање како третирати евентуално добронамерно ширење лажних вести, на пример, ако се преувеличавају опасности од коронавируса не би ли се утицало на грађане да поштују прописане мере. Има мишљења да би ово могло довести до примене дела малог значаја (Стојановић, 2021:

⁴ Службени гласник РС, бр. 6/16 и 24/18.

2),⁵ мада постоји и друга солуција, да се о оваквом позитивном мотиву води рачуна приликом одмеравања казне или избора друге кривичне санкције.

Квалификовани облик конструисан је помоћу посебног начина извршења који омогућава да лажне вести сазна неограничени број индивидуално неодређених лица. Он настаје ако је изношење или проношење лажних вести или тврђења учињено путем средстава јавног информисања или сличних средстава или на јавном скупу, за шта је забрањена казна затвора у трајању од шест месеци до пет година. Пошто КЗРС не познаје појам средстава јавног информисања, као значајан за његово одређење постаје Закон о јавном информисању и медијима.⁶ По овом извору медијима се сматрају средства јавног обавештавања која речима, сликом, односно звуком преносе уреднички обликоване информације, идеје и мишљења и друге садржаје намењене јавној дистрибуцији и неодређеном броју корисника. Законом је изричито наведено да се под медијима нарочито подразумевају: „дневне и периодичне новине, сервис новинске агенције, радио-програм и телевизијски програм и електронска издања тих медија, као и самостална електронска издања (уређивачки обликоване интернет странице или интернет портали), а који су уписани у Регистар медија, у складу са законом“ (чл. 29). И обрнуто, објашњено је и шта се не сматра медијима,⁷ при чему је посебно интересантно да у медије нису уврштене „платформе, попут интернет форума, друштвених мрежа и других платформи које омогућавају слободну размену информација, идеја и мишљења њених чланова, нити било која друга самостална електронска публикација, попут блогова, веб-презентација и сличних електронских презентација, осим ако нису уписане у Регистар медија, у складу са законом“. Пошто не спадају у медије, да ли би се онда могло протумачити да друштвене мреже спадају у „друга слична средства“? Чини се да оваква аналогија није могућа; друштвене мреже су изричито искључене из

5 Како се овај основ искључења противправности примењује само на дела за која је прописана новчана казна или казна затвора до три године (чл. 18 КЗРС), то би евентуално могло да се односи само на основни, а не и на квалификовани облик дела.

6 *Службени гласник РС, бр. 83/14, 58/15 и 12/16 – аутентично тумачење.*

7 У питању су: „књига, филм, носач аудио и аудио-визуелног садржаја, научни и стручни часопис намењен првенствено информисању или образовању одређене професионалне групе, остале штампане публикације, каталог који садржи искључиво обавештења, огласе, рекламе и информације намењене тржишту или билтен и сличне публикације намењене интерном информисању, електронска публикација државних органа и организација, установа, јавних предузећа и привредних друштава, предузетника и њихових удружења, службено гласило, штампана ствар попут летака, плаката и сличних средстава јавног обавештавања, друга публикација у смислу прописа којим се уређује издаваштво, као ни интернет-претраживачи и агрегатори“.

појма медија, па би она добила карактер тзв. креативне аналогије, која у кривичном праву није дозвољена због супротности са начелом легалитета (Стојановић, 2021: 3). Без обзира на наведено, у току пандемије било је примера да су привођени грађани управо због пласирања информација путем Facebook-а.⁸

Што се јавног скупа тиче, у судској пракси је прихваћен став да се скуп не сматра јавним уколико му присуствују тачно (поименично) одређена лица, чак и када су она многобројна, што је засновано на одредбама Закона о јавном окупљању (чл. 3 и 4).⁹ И обрнуто, само индивидуално неодређена лица у већем броју скуп чине јавним.

Приказ стања у Републици Србији не би био потпун без сагледавања праксе. Иако се могао очекивати извештајан скок, то се није десило када је у питању кривично дело изазивања панике и нереди.¹⁰

Табела 1. Пријаве, оптужења и осуде за дело изазивање панике и нереди (чл. 343 КЗРС) у периоду 2017–2021. године¹¹

година	пријаве	оптужења	осуде
2017.	40	12	12
2018.	25	7	6
2019.	42	3	2
2020.	34	14	8
2021.	37	- ¹²	7

Подаци показују да су и пре и за време трајања пандемије изазване коронавирусом осуде за изазивање панике и нереди прилично ретке. То постаје још евидентније када се оне доведу у однос са укупним бројем

⁸ Такав случај је описан у једном новинском чланку <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/uhapsen-muskarac-57-zbog-sirenja-panike-i-laznih-vesti-na-fejsbuku-nekoliko-srba/f0eg3ly>, приступ 31. 01. 2022. године.

⁹ *Службени гласник РС*, бр. 6/16.

¹⁰ Општи преглед о стању криминалитета у Србији за време епидемије коронавируса видети у Николић Ристановић, 2021: 151–163 и Лукић, 2021: 286–291.

¹¹ Коришћени подаци са сајта Републичког завода за статистику <https://www.stat.gov.rs/oblasti/pravosudje/>, приступ 31. 08. 2022. године.

¹² Саопштење Републичког завода за статистику бр. 189, год. LXXII, од 14. 07. 2022. године не садржи овај податак, прецизније подаци о оптужењима су дати збирно за групе кривичних дела, а не и за кривична дела појединачно, видети на стр. 2.

осуда,¹³ из чега следи заступљеност мања, чак и значајно мања од једног процента.

Ни што се судске казнене политике тиче није примећено ништа алармантно. У посматраном петогодишњем периоду, за случајеве у којима је дошло до судског епилога и кондемпнаторних пресуда показало се да је најчешће изрицана условна осуда (18 пута или 51,43%), казна затвора (15 или 42,86%), од чега најчешће кућни затвор (8 или 53,3%), док остало отпада на кратке казне затвора и новчану казну (2 или 5,71%).

Међутим, иако се из статистичког прегледа види да у ванредним околностима није било злоупотребе инкриминације у смислу њене екстензивне примене, поједини случајеви указују да није све тако позитивно. Наиме, забележени су примери привођења лекара и новинара који су износили податке о броју заражених и о неадекватним условима за лечење оболелих у здравственим установама. Пажњу јавности привукло је привођење новинарке која је написала да у КБЦ Војводине постоји проблем због недостатка основне опреме и потпуно хаотичних услова рада у време пандемије, цитиравши изјаве тамошњег медицинског особља.¹⁴ Занимљиво је да је само дан пре тога Влада РС донела посебан Закључак,¹⁵ којим је одређено да једино Кризни штаб има овлашћење да даје званичне информације о свему што има везе са пандемијом, док се обавештења дата јавности „од стране неовлашћених лица не могу сматрати тачним и провереним, уз могућност примене прописа који се односе на одговорност и правне последице за ширење дезинформација“, што укључује и кривичну одговорност. Како је привођење новинарке довело до бурне реакције јавности, спорни Закључак је повучен, а кривична пријава одбачена. У другом случају, после шест месеци истражних радњи, тужилаштво је одбацило пријаву за изазивање панике и нереди, поднету против доктора који је изјавио да болује од COVID-19, а да нико није хтео да га тестира, као и да претпоставља да међу здравственим радницима има још заражених.¹⁶ Наведени примери показују да је ипак било покушаја да се оствари извесна пресија, да се центарализује процес информисања,

13 Укупан број осуда по годинама из посматраног узорка изгледа овако: 2017. година – 31.579; 2018. година – 29.750; 2019. година – 28.112; 2020. година – 25.487; 2021. година – 27.508.

14 <https://www.vice.com/sr/article/akwpza/zbog-cega-se-novinari-hapse-i-pustaju-utoku-vanrednog-stanja>, приступ 31. 01. 2022. године.

15 *Службени гласник РС*, бр. 48/20, од 31. марта 2020. године.

16 <https://www.juznevesti.com/Drushtvo/Odbacena-prijava-za-izazivanje-panike-protiv-doktora-iz-Kursumlije-koji-je-ukazivao-da-ima-vise-obolelih-od-korone.sr.html>, приступ 31. 01. 2022. године.

што никако није прихватљиво, иако стоји да они нису окончани осудама за кривично дело.

3. Ширење лажних вести у праву и пракси појединих страних држава

Анализа компаративног права показала је да у европском правном простору постоје различити приступи у реаговању на ширење лажних вести. Прву групу земаља чине оне чија законодавства садрже посебно кривично дело слично нашем изазивању панике и нереди. Тако у Кривичном закону Црне Горе¹⁷ постоји истоимено кривично дело против јавног реда и мира (чл. 398), које је и по елементима бића идентично. Једина разлика је приметна у блажој законској казненој политици, јер је за основни облик алтернативно предвиђена новчана казна или затвор до једне године, а за тежи затвор до три године. И Кривични законик Републике Српске¹⁸ у овом домену представља копију српског законика, и то како по начину на који је дело уобличено, тако и по прописаној казни (чл. 343). Међутим, ширење заразне болести COVID-19 утицало је на то да се установи и прекршајна одговорност за ширење лажних вести. Влада Републике Српске донела је Уредбу о забрани изазивања панике и нереди за вријеме ванредног стања на територији Републике Српске (у даљем тексту Уредба),¹⁹ која је касније потврђена посебном одлуком од стране Народне скупштине,²⁰ којом су дефинисани прекршаји у овој области. Тако је забрањено да се за време трајања ванредне ситуације износе или преносе лажне вести или тврђења којима се изазива паника, теже нарушава јавни ред или мир, или онемогућава или значајније омета спровођење одлука и мера државних органа и организација које врше јавна овлашћења, што обухвата и радње учињене путем средстава јавног информисања, друштвених мрежа или других сличних средстава. Прописане су искључиво новчане казне, чија висина, као што је то уобичајено, зависи од својства учиниоца.²¹ Спровођење Уредбе стављено је у надлежност Министарства унутрашњих послова, а

17 Службени лист РЦГ, бр. 70/03, 13/04 – испр., 47/06, Службени лист ЦГ, бр. 40/08, 25/10, 32/11, 64/11 – др. закон, 40/13, 56/13 – испр., 14/15, 42/15, 58/15 – др. закон, 44/17, 49/18 и 3/20.

18 Службени гласник РС, бр. 64/17, 104/18 – Одлука УС, 15/21 и 89/21.

19 Службени гласник РС, бр. 26/20 од 6. априла 2020. године.

20 Одлука о потврђивању Уредбе са законском снагом о забрани изазивања панике и нереди за вријеме ванредног стања, Службени гласник РС, бр. 32/20 од 25. маја 2020. године.

21 Ако је у питању физичко или одговорно лице у правном лицу, одређена је новчана казна у износу од 1000 КМ до 3000 КМ, док је за правно лице прописана новчана казна у износу од 3000 КМ до 9000 КМ.

њено важење је везано искључиво за трајање ванредне ситуације.²² Није тешко закључити да је Уредбом успостављен проблематичан паралелизам између прекршаја и кривичног дела. Претпоставка је да се измештање у домен прекршајне одговорности десило са идејом да се дође до бржег и ефикаснијег кажњавања за ширење лажних вести, пошто је кривична процедура много спорија и гломазнија, при чему остаје питање могућег нарушавања људских права. Први приговор би се могао односити на правну сигурност; Уредба је ступила на снагу наредног дана од дана објављивања, уз отворен проблем реалне могућности грађана да сазнају за новоуведну забрану и сходно томе прилагоде своје понашање. Иако би се наведена примедба могла одбацити, рецимо, аргументом да је овакво понашање од раније, већ годинама уназад забрањено, додуше под окриљем друге (теже) врсте јавноправног деликта, тј. кривичног дела, остаје проблем потенцијалног вођења кривичног по окончању прекршајног поступка, што је у праву Републике Српске могуће, јер се не сматра нарушавањем принципа *ne bis in idem* (Petrović, Jovašević, Ferhatović, 2015: 104). Проблем је у томе што је Европски суд за људска права у својој јуриспруденцији развио нешто другачије становиште по овом питању (Илић, 2017: 27–28).

Прекршајна одговорност није остала само „слово на папиру“, убрзо су издати први прекршајни налози.²³ Занимљиво је да се пракса показала као проблематичнија у односу на правни оквир, о чему сведоче неки примери објављени у јавности.²⁴ Прво, принципијелно се можемо запитати да ли је полиција реално има капацитета да утврди да ли је нека изјава лажна или није, логичније је да то питање решава суд. Друго, када се анализира садржина изјава за које се уследило прекршајно кажњавање, да се приметити да су грађани кажњавани за критиковање и увредљиво

22 Одлука о проглашењу ванредне ситуације за територију Републике Српске донета је 16. марта (*Службени гласник РС, бр. 25/20*), а Одлука о проглашењу ванредног стања за територију Републике Српске 28. марта 2020. године (*Службени гласник РС, бр. 31/20*). Не може остати непримећено да је ванредно стање заиста било краткотрајно, како је укинута већ 20. маја исте године, видети Одлуку о укидању ванредног стања за територију Републике Српске (*Службени гласник РС, бр. 48/20*).

23 Више о томе видети на <https://mup.vladars.net/lat/index.php?vijest=23121&vrsta=novosti>, или <https://www.media.ba/bs/magazin-novinarstvo/policija-ne-moze-odrediti-sta-je-dezinformacija>, приступ 27. 01. 2022. године.

24 Тако су као прекршај санкционисани објављивање шаљиве фотографије на Facebook-у на којој човек пије пиво уз коментар „Где је та корона да је се надишем?“, или објављивање обавештења о увођењу полицијског часа праћено увредама на рачун државних органа. Један од тамошњих политичара саслушан је због објављивања снимка из карантина који су му послали грађани жалећи се на лоше услове. Више на <https://detektor.ba/2020/04/09/kritike-nakon-pocetka-primjene-nove-uredbe-o-sirenju-panike-u-rs-u/>, приступ 27. 01. 2022. године.

изражавање о власти, што не припада нужно неправу овог деликта. Такође, да би он постојао неопходно је установити и узрочно-последичну везу између изношења лажних вести, са једне, и панике, нарушавања јавног реда и мира или онемогућавања или значајнијег ометања спровођења одлука и мера државних органа и организација који врше јавна овлашћења, са друге стране, а чини се да се о томе није водило рачуна.

Нешто слично десило се и у Брчко дистрикту. Међутим, требало би поменути да Кривични закон Брчко дистрикта²⁵ не пружа могућност за санкционисање ширења лажних вести у до сада коришћеном значењу, па је реакција на ову појаву остварена доношењем посебне Наредбе о забрани ширења лажних информација (у даљем тексту Наредба).²⁶ Наредбом је за прекршај проглашено јавно изношење и преношење лажних вести и информација које су у било каквој вези са епидемијом коронавируса и које могу код становништва изазвати страх и панику или на други начин негативно утицати на спровођење мера заштите становништва од епидемије. Иако забрана има општи карактер, посебно је апострофирано да се запослени у јавним институцијама морају уздржати од наведених активности. У циљу уједначене примене, одређено је да се јавним изношењем и преношењем подразумева пласирање таквих информација путем средстава јавног информисања, друштвених интернет мрежа, као и сваки други начин њиховог ширења. Оно што привлачи пажњу јесте и одредба по којој ће се за поступање супротно забрани „процесуирати и кривична пријава у смислу члана 222. Кривичног закона Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“. Разумевања ради, описано понашање било би квалификовано не само као прекршај већ и као кривично дело непоступање по здравственим прописима за време епидемије (чл. 222).²⁷ Такође, требало би рећи и да је Наредба ступила на снагу даном доношења, што отвара проблем правне сигурности.

Поменута дешавања у Републици Српској и Брчко дистрикту нису остала без реакције на домаћем, али и на међународном нивоу. Тако је Представник ОЕБС-а за слободу медија навео да је разумљива и оправдана борба против ширења лажних информација којима се стварају паника и

25 Службени гласник БД, бр. 10/03, 6/05, 21/10, 9/13, 26/16, 13/17, 50/18 и 19/20 – пречишћен текст.

26 Службени гласник БД, бр. 15/20.

27 Дело чини лице које за време епидемије какве заразне болести не поступи по наредбама или одлукама донесеним на основу прописа надлежног тела којима се одређују мере за сузбијање или спречавање епидемије, за шта је запређена казна затвора до једне године.

неред током здравствене кризе, али и упозорио да се прописима не сме ометати слободан рад новинара при извештавању о пандемији.²⁸

За разлику од анализираних законодавстава, која су од раније пружала кривичноправну заштиту од ширења лажних вести, нека су је увела тек у новонасталим околностима. Кривични законик Руске Федерације до недавно није садржао посебна дела ширења лажних вести, али су поједини случајеви јавног пласирања неистинитих информација, као и узнемирење грађана настало у вези са тиме у току пандемије COVID-19, утицали на измену у том смеру.²⁹ Тако су 2020. године уведене две инкриминације – свесно јавно ширење лажних вести о околностима које представљају претњу за живот и безбедност грађана (чл. 207.1) и свесно јавно ширење лажних вести које је довело до тешких последица (чл. 207.2).³⁰ Поменути дела сврстана су у групу против јавне безбедности и јавног реда, непосредно после лажног пријављивања терористичког акта (чл. 207).

Дело из чл. 207.1 састоји се у свесном јавном ширењу лажних вести о околностима које представљају опасност по живот и безбедност грађана, или вести о предузетим мерама за осигурање безбедности грађана и територије. Очигледно је да се ради о делатном делу, за чије постојање је довољно предузимање наведене радње, без услова да је она и проузроковала неку последицу. Закоником је наглашено да се под околностима које представљају претњу по живот и безбедност грађана сматрају различите ванредне ситуације, укључујући епидемије, епизоотије и друге околности настале услед удеса, природних непогода, катастрофа, које могу изазвати људске жртве, оштећење здравља људи, загађење природне средине, значајне материјалне штете и нарушавање услова живота становништва. За ово дело предвиђене су алтернативно следеће казне: новчана казна у износу од 300.000 до 700.000 рубаља, или у висини зараде или другог примања осуђеног лица у трајању од једне године до осамнаест месеци, рад у јавном интересу у трајању до триста

28 Детаљније о томе на <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/449041>, приступ 27. 01. 2022. године.

29 Примери ширења лажних вести које су узнемириле грађане: неко од челника компаније за снабдевање гасом се на службеном путу у Италији заразио, а никоме није пријавио да је болестан, те је тако проширио болест у области Јамал, због чега је и гувернер морао да реагује; припремљено је на хиљаде гробних места близу града Уфе за умрле од ковида; војска је упућена у град Чебаркул, како би смирила немире настале због недостатка хране. Више о томе у Gracheva, Malikov, Chuchayev, 2021: 131.

30 Уголовный кодекс Российской Федерации, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&nd=102041891>, приступ 17. 01. 2022. године.

шездесет часова, поправни рад у трајању до једне године, или ограничење слободе до три године.

Кривично дело из чл. 207.2 подразумева, такође, свесно јавно ширење лажних информација, мада је за његово постојање неопходно и наступање одређених последица, тј. нарушавања здравља људи, наступања смрти неког лица или других тежих последица. У односу на поменуте последице треба да постоји нехат, док би умишљај довео до промене правне квалификације у одговарајуће дело против живота и тела или здравља људи. Што се прописане казне тиче, у случају наношења штете здрављу људи предвиђена је новчана казна од 700.000 до 1.500.000 рубаља, односно у висини зараде или другог примања осуђеног за период до осамнаест месеци, поправни рад до једне године, рад у јавном интересу у трајању до три године, или лишење слободе до три године. Ако је наступила смрт неког лица или друге тешке последице, запређена је новчана казна од 1.500.000 до 2.000.000 рубаља, односно у висини зараде или другог примања осуђеног за период од осамнаест месеци до три године, поправни рад до две године, или рад у јавном интересу до пет година, или казна затвора у истом трајању.

Услов који важи за обе инкриминације односи се на то да вести морају бити упућене унапред неодређеном кругу лица. У тумачењу које је дао Президијум Врховног суда дистрибуција лажних информација може се вршити усмено, у писаној форми, путем средстава јавног информисања, обраћањем на јавним скуповима, путем интернета масовним слањем поште, путем месинџера и слично, при чему се управо коришћење месинџера показало као спорно, јер је ова приватна преписка проглашена за јавну, што се може сматрати противуставним (Баландин, 2021: 403).

Такође, учинилац ових дела мора бити свестан да је информација лажна, а питање је да ли он то увек може бити, посебно ако само прослеђује туђу информацију. У тим случајевима, постоји мишљење да нема дела због искључења противправности, пошто би се дело могло третирати као безначајно (Баландин, 2021: 403).

Иако нова, дела су убрзо заживела у пракси и то у вези са случајевима ширења лажних вести преко интернета.³¹ Већ у 2020. години регистровано

31 Занимљив је пример видеа на YouTube-у у којем се доказује вештачко порекло вируса и објашњава да се он не преноси капљично, већ тестирањем, чак у 15–20% случајева, што би по констатацији тужиоца могло да утиче на људе да одбијају тестирање, тиме одложе благовремено добијање медицинске помоћи, што би надаље могло да доведе и до развијања тешких облика инфекције. Детаљније у Gracheva, Malikov, Chuchayev, 2021: 133.

37 осуда за новоуведено дело из чл. 207.1, а први кривични поступак покренут је само два дана након ступања новела на снагу (Баландин, 2021: 402). Није неосновано запитати се да ли је тиме нарушена правна сигурност, пошто је Закон о изменама и допунама ступио на снагу даном објављивања у службеном гласилу. Веома је спорно да ли су грађани, као адресати норме, били у могућности да се упознају са новим инкриминацијама и да сходно постављеним захтевима организују своје понашање.

На крају, требало би поменути и да у Русији постоји и прекршајна одговорност за ширење лажних вести, установљена 2019. године, мада је она слабо примењивана у пракси (Баландин, 2021: 400). Међутим, од увођења нових дела може се појавити проблем преклапања, пошто се прекршај састоји у свесном ширењу у медијима, као и у информационо-телекомуникационим мрежама, непозданих друштвено значајних информација под плаштом поузданих порука, чиме се ствара опасност по живот и (или) здравље грађана, имовину, опасност од масовног нарушавања јавног реда и (или) јавне безбедности или опасност од ометања функционисања или заустављања функционисања виталних објеката, саобраћајне или друштвене инфраструктуре, кредитних организација, енергетских, индустријских или комуникационих објеката, под условом да ове радње не представљају кривично дело (Савезни закон бр. 27-ФЗ од 18. 03. 2019. године, чл. 9, ст. 13, Баландин, 2021: 400).

За разлику од наведених, други круг чине државе које су, полазећи од става да се одржавање јавног реда и мира примарно обезбеђује нормама прекршајног права, из свог кривичног законодавства избрисале инкриминације ширења лажних вести. Такав је пример важећег Казненог закона Хрватске (у даљем тексту КЗХР).³² Њиме је учињен заокрет у односу на раније законодавство, које је познавало кривично дело ширења лажних и узнемиравајућих гласина (чл. 322 закона из 1997. године, више о томе у Pilić, Pilić, 2021: 423, Pavišić, Grozdanić, Veić, 2007: 689). Ово дело је чинило лице које износи, проноси или шири гласине за које зна да су лажне, са циљем да изазове узнемирење већег броја људи, под условом да до таквог узнемирења и дође. Став законодавца о опасности овог дела временом се мањао, тако да је најпре била алтернативно прописана новчана казна до 150 дневних доходака и казна затвора до шест месеци, потом казна затвора до једне године,³³ односно новчана казна алтернативно са казном затвора до једне године.³⁴ Реформски талас из 2003. године је, поред наведеног,

32 *Narodne novine HR, br. 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19 i 84/21.*

33 *Zakon o izmenama i dopunama Kaznenog zakona, Narodne novine HR, br. 111/03.*

34 *Zakon o izmenama i dopunama Kaznenog zakona, Narodne novine HR, br. 71/06.*

донео и дело лажне узбуне, какво и данас постоји у важећем хрватском праву, а састоји се у лажном обавештавању полиције или друге јавне службе која осигурава јавни ред и мир или пружа помоћ о догађају који изискује хитно деловање те службе, за шта је забрањена казна затвора до три године (чл. 316 КЗХР), мада је јасно да оно уопште не одговара ширењу лажних вести какво се анализира у оквирима овог рада.

Тако је данас казнена реакција на ширење лажних вести остала само у области прекршајног права. Ово заправо и није нека новина, пошто је важећи Закон о прекршајима против јавног реда и мира³⁵ донет још 1990. године. У том смислу, лице које измишља и шири лажне вести којима се ремети мир и спокојство грађана, кажњава се за прекршај новчаном казном у противвредности од педесет до двеста марака или казном затвора до тридесет дана (чл. 16). То значи да данас због декриминализације више нема паралелизама кривичне и прекршајне одговорности, а ни и проблема који из тога могу да настану у домену заштите људских права.

4. Закључак

Претходна анализа је показала да кривичноправна реакција на ширење лажних вести није тако честа у европском правном простору, а земље које су прибегле оваквом облику заштите могу се поделити у две групе, оне које су одговарајућу инкриминацију имале од раније и оне које су је увеле за време пандемије, позивајући се на ванредне околности. Такође, у појединим законодавствима је довољно јавно пласирање нетачних твђења, док је у другима неопходно и наступање одређених последица за постојање дела. Без обзира на дужину трајања у различитим правним системима, као и на то да ли је дело по својој природи делатносно или последично, испоставило се да се за њега могу везати извесни спорни моменти, како у начину на који је нормативно уобличено, тако и у начину на који је примењивано. Основни проблем са кривичним делима ширења лажних вести лежи у томе што су широко и недовољно прецизно дефинисана, па остављају простора за различита тумачења. У пракси је већ то да ли је неки садржај лажан или не прилично тешко проценити, осим у неким еклатантним примерима, као што је тешко проценити да ли је он проузроковао тражене последице, посебно панику за коју је, као психолошки феномен, упитно како се доказивала. Да не говоримо о томе да је примећено да се уместо утврђивања узрочно-последичне везе погрешно у судској пракси констатовало да је изјава подобна да изазове последице предвиђене бићем дела, што уопште није исто. Негативну оцену су такође, како је указано,

35 *Narodne novine HR*, br. 5/90, 47/90 i 29/94.

понела и „пребацивања“ у домен прекршајне одговорности, као и постојање паралелизма прекршајне и кривичне одговорности за ширење лажних вести, што све говори у прилог темељнијег преиспитивања прихваћених решења како би се отклониле потенцијалне опасности по одређена људска права, пре свега право на слободно изражавање мишљења.

Литература и извори

Баландин В. И. (2021). Об основаниях и пределах криминализации публичного распространения заведомо ложной информации в СМИ и информационно- телекоммуникационных сетях. Вестник ЯрГУ. Серия Гуманитарные науки. 15 (3). 398–407.

Gracheva Yu. V., Malikov S. V., Chuchaev A. S. (2021). Criminal Law Treatment of Deviant Behaviour in Media and Social Network. Legal Issues in the Digital Age. 1. 123–144.

Закон о јавном реду и миру. Службени гласник РС. Бр. 6/16 и 24/18.

Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira. Narodne novine HR. Br. 5/90, 47/90 i 29/94.

Zakon o izmenama i dopunama Kaznenog zakona. Narodne novine HR. Br. 111/03.

Zakon o izmenama i dopunama Kaznenog zakona. Narodne novine HR. Br. 71/06.

Закон о информисању и медијима. Службени гласник РС. Бр. 83/14, 58/15 и 12/16-аутентично тумачење

Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода са допунским протоколима. Службени гласник СЦГ – Међународни уговори. Бр. 9/03, 5/05, 7/05 – испр. и Службени гласник РС – Међународни уговори. Бр. 12/10 и 10/15.

Илић Г. (2017). Начело *ne bis in idem* у пракси Европског суда за људска права. Страни правни живот. 61 (3). 21–34.

Јовашевић Д. (2019). Кривичноправна заштита јавног реда и мира. Војно дело. 1. 85–98.

Kazneni zakon Republike Hrvatske. Narodne novine HR. Br. 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19 i 84/21.

Кривични законик Републике Србије. Службени гласник РС. Бр. 85/05, 88/05 – испр., 107/05 – испр., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 и 35/19.

Кривични законик Републике Српске. Службени гласник РС. Бр. 64/17, 104/18 – Одлука УС, 15/21 и 89/21.

Кривични законик Црне Горе. Службени лист РЦГ. Бр. 70/03, 13/04 – испр., 47/06 и Службени лист ЦГ. Бр. 40/08, 25/10, 32/11, 64/11 – др. закон, 40/13, 56/13 – испр., 14/15, 42/15, 58/15 – др. закон, 44/17, 49/18 и 3/20.

Lukić N. (2021). Pandemija COVID-19 i kriminalitet u Srbiji 2020. godine. Crimen. (XIII) 3. 277–300.

Наредба о забрани ширења лажних информација. Службени гласник БД. Бр. 15/20.

Nielsen R. K., Flecher R., Newman N., Brennen J. S., Howard P. N. (2020). Navigating the 'Infodemic': How People in Six Countries Access and Rate News and Information about Coronavirus. Reuters Institute for the Study of Journalism

Николић Ристановић В. (2021). Распрострањеност, облици, карактеристике и нови облици виктимизације у Републици Србији за време пандемије COVID-19. Темида. 24 (2). 143–176.

Одлука о потврђивању Уредбе са законском снагом о забрани изазивања панике и нереди за вријеме ванредног стања. Службени гласник РС. Бр. 32/20.

Одлука о проглашењу ванредне ситуације за територију Републике Српске. Службени гласник РС. Бр. 25/20.

Одлука о проглашењу ванредног стања за територију Републике Српске. Службени гласник РС. Бр. 31/20.

Одлука о укидању ванредног стања за територију Републике Српске. Службени гласник РС. Бр. 48/20.

Pavišić V., Grozdanić V., Veić P. (2007). Komentar Kaznenog zakona, III izmjenjeno i dopunjeno izdanje. Zagreb: Narodne novine

Petrović B., Jovašević D., Ferhatović A. (2015). Krivično pravo I (Uvod u krivično pravo, krivično djelo, krivnja). Sarajevo: Pravni fakultet

Pilić M., Pilić M. (2021). Infodemija u doba COVIDA-19: kaznenopravni i sigurnosni aspekt. Policija i sigurnost. 30 (3). 417–429.

Републички завод за статистику (2021). Билтен 677: Пунолетни учиниоци кривичних дела у Републици Србији 2020. – Пријаве, оптужења и осуде. Београд

Републички завод за статистику. (2022). Саопштење бр. 189, год. LXXII, од 14. 07. 2022.

Simon F. M., Felix C. Q. (2021). Autopsy of a Metaphor: The Origins, Use and Blind Spots of the "Infodemic". *New Media & Society*. 1–22.

Стојановић З. (2021). Изазивање панике и нереда – (Не)оправданост кривичноправне интервенције. 1–5. https://www.academia.edu/44660436/Izazivanje_panike_i_nereda, приступ 04. 01. 2022.

Уголовный кодекс Российской Федерации, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&nd=102041891>, приступ 17. 01. 2022.

Уредба о забрани изазивања панике и нереда за вријеме ванредног стања на територији Републике Српске. Службени гласник РС. Бр. 26/20.

<https://www.blic.rs/vesti/drustvo/uhapsen-muskarac-57-zbog-sirenja-panike-i-laznih-vesti-na-fejsbuku-nekoliko-srba/f0eg3ly>, приступ 31. 01. 2022.

<https://www.vice.com/sr/article/akwpza/zbog-cega-se-novinari-hapse-i-pustaju-u-toku-vanrednog-stanja>, приступ 31. 01. 2022.

<https://detektor.ba/2020/04/09/kritike-nakon-pocetka-primjene-nove-uredbe-o-sirenju-panike-u-rs-u/>, приступ 27. 01. 2022.

<https://www.juznevesti.com/Drushtvo/Odbacena-prijava-za-izazivanje-panike-protiv-doktora-iz-Kursumlije-koji-je-ukazivao-da-ima-vise-bolelih-od-korone.sr.html>, приступ 31. 01. 2022.

<https://mup.vladars.net/lat/index.php?vijest=23121&vrsta=novosti>, приступ 27. 01. 2022. <https://www.media.ba/bs/magazin-novinarstvo/policija-ne-moze-odrediti-sta-je-dezinformacija>, приступ 27. 01. 2022.

<https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/449041>, приступ 27.01.2022.

<https://www.stat.gov.rs/oblasti/pravosudje/>, приступ 31.08.2022.

Prof. Dušica Miladinović Stefanović. LL.D.,

Associate Professor,

Faculty of Law, University of Niš

**DISSEMINATION OF FAKE NEWS, COVID-19 PANDEMIC
AND CRIMINAL LAW**

Summary

The health crisis caused by the global spread of the infectious disease COVID-19 has generated significant changes in many segments of human life, leading to a new narrative on the so-called “new normality”. Without elaborating on the meaning of this phrase and the implications of declaring everything we have been through in the past period as normal, the paper analyzes only one aspect of these changes. It refers to a surge of different (dis)information we have been flooded with from various sources. In theoretical discourse, this phenomenon has already been designated as infodemia, a coined and rather illustrative concept. In the conventional media, and particularly on the Internet and social networks, there is a proliferation of ample content on the COVID disease, ways of treatment, the functioning of the economy, crime rates in the new circumstances, etc. The contradictory nature of these contents often causes confusion and panic in the general public, turmoil and disturbance of public order and peace, but it also aggravates the implementation of decisions and measures of state bodies or the functioning of organizations in charge of performing public authorities. The paper is an attempt to critically consider the criminal law reaction to the dissemination of false news in the circumstances of the COVID-19 pandemic. The author first presents the Serbian normative framework on this matter in emergency situations, refers to selected foreign legislations, and analyzes the available data on the practical application of legal provisions in extraordinary circumstances.

Keywords: *fake news, infodemia, COVID-19 pandemic, criminal law, causing panic and disorder.*

Gordana Ignjatović*, BA,
ESP/ELP Lecturer,
Faculty of Law, University of Niš

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАД
10.5937/zrpfm1-42724

UDK: 378.018.4:351.759.6(497.11 Niš):[616.98:578.834

Рад примљен: 07.02.2023.

Рад прихваћен: 19.02.2023.

SYSTEMIC AGENCY IN EDUCATION IN EXTRAORDINARY CIRCUMSTANCES: CHALLENGES ENCOUNTERED BY LF NIŠ DURING THE COVID-19 PANDEMIC AND OPPORTUNITIES FOR DEVELOPING SYSTEMIC AGENCY IN LEGAL EDUCATION**

Abstract: *Systemic Agency is the capacity of the system as a whole to respond to emerging issues by relying on the collective intelligence and joint action of all stakeholders involved in system processes. This paper explores the systemic agency of participants in legal education at the Law Faculty in Niš during the COVID-19 pandemic (2020-2022), when higher education fully resorted to online instruction. The first part of the paper outlines the conceptual framework of systemic agency. The second part briefly presents the initial institutional response and educational circumstances at the outset of the pandemic in Serbia. The third part examines the challenges encountered by LF Niš students and teachers, and observed benefits of e-learning, by analyzing the empirical research results of several surveys conducted at LF Niš in this period. Based on these insights, the author reviews the opportunities for improving the systemic agency of core stakeholders and the system as a whole for prospective e-learning purposes. Attempting to record the first teaching/learning experience at LF Niš fully conducted online, the author emphasizes the potentials of online/hybrid learning in legal education and promotes joint action in developing a more responsive, supportive and efficient systemic approach applicable in both regular and extraordinary circumstances.*

Keywords: *systemic agency, legal education, extraordinary circumstances, stakeholders' perspectives.*

* goga@prafak.ni.ac.rs

**The research was conducted within the thematic framework of the LF Conference *Systemic Agency in Extraordinary Circumstances*, held at the Faculty of Law, University of Nis, in April 2022.

1. Introduction: The Conceptual framework of Systemic Agency

The *systems theory* is an interdisciplinary study of complex systems, their structure, components, processes, interactions, dynamics and impact factors (Chen, Stroup, 1993:448). It has generated the *systems approach*, aimed at analyzing the operation of a system¹ as a whole, multiple “systems of interest” and stakeholders’ perspectives, by applying different systems approach models² (Reynolds, Holwell, 2010:9). This approach is neither uniform nor prescriptive; it is a synergy of system-related processes: systemic thinking, philosophy, methodology, planning, design, management, interaction, intervention, integration and ultimate improvement, transformation or change in line with the stakeholders’ needs, interests and goals. As systems inevitably involve multiple stakeholders (founders, sponsors, policy/decision-makers, knowledge holders, administrators, practitioners, beneficiaries), the concept of *agency*³ is the capacity of individuals and collective entities to exercise free will, make autonomous choices, take action to achieve a goal, produce an effect or introduce change (O’Leary, 2007:6; Harper, 2022). In education, *agency* is the capacity to identify values, goals and priorities, take purposeful and effective action to attain them, and take responsibility for one’s decisions, actions and growth (Education Hub, 2020). In theory, *agency* entails a correlation between three important dimensions: temporal, relational, and contextual; thus, it is viewed as a “temporally embedded process of social engagement, informed by the past (patterns of thought, structure, conduct, routine practices, identities and interactions), oriented towards the future (projection of future action), and contextualized in the present” (through practical-evaluative judgments on further action) in the given structural, material and cultural circumstances (Priestley, Biesta, Robinson, 2015:3-6).

In this context, *systemic agency* is “the capacity of a collective system to fulfill four functions: a) adaptation (to adapt to new situations and install effective processes); b) goal attainment (to set and strive for collective goals, goal-oriented strategies and actions, monitor and control goal attainment); c) social

1 In etiology, *system* (Gr. σύστημα/*sústēma*; Lat. *systema*) is defined as a complex well-organized social structure involving a sum of system-related elements working together towards a common purpose (Harper, 2022).

2 In theory, *systems approaches* are classified into three types: a) *hard* (theoretical, formal, technical instruments); b) *soft* (system design, mapping, analysis, testing strategic options, interactive management), and c) *critical* (functional- interpretive analysis, methodologies, intervention) leading to systemic innovation or change (Reynolds, Holwell, 2010:9-11). In practice, they are often combined and integrated in generating viable solutions for complex issues.

3 *Agency* (Gr. *agein, agogos*; Lat. *agere, agentia*) means: active participation and effective performance; agility of an agent or agency providing services; set in motion, incite action; lead, guide, drive and move forward (Harper, 2022).

integration (to integrate different system dimensions via mutual trust, collaboration and supportive networks); and d) latency (transformative potential of developed knowledge, values and practice)” (Pfaff, Pfortner, Banaszak-Holl, Hu, Hower, 2022: 2). Thus, *systemic agency* may be defined as the capacity of multiple agents in the system to respond to complex, messy and ambiguous realities by relying on the collective wisdom, intelligence, expertise and joint action of all stakeholders involved in system processes.

The conceptual framework of systemic agency encompasses a range of intrinsic properties and processes: a) personal values, proactive mindset, agentic conduct: capacity and agility of stakeholders in specific contexts; self-determination (autonomy, will, decision-making), self-organization, self-regulation (awareness, conduct, control), self-efficacy; b) systemic thinking, research/inquiry into stakeholders’ perspectives; c) strategic planning and systemic design; knowledge/information management; infrastructure, resources; d) managing system complexity, perspectives, dynamics, challenges; e) active involvement, communication, collaboration in developmental/transformational processes, devising sustainable solution; integration, intervention, innovation; effective performance; f) self-assessment (reflection, quality control, corrective adjustment); systemic support to empower current/future action in the best interest of all stakeholders (Williams, Hof, 2016: 73-75). Its multidimensional structure is best illustrated in the Systemic Design Practice Wheel (Blomkamp, 2021)⁴, which presents a flexible participatory approach to addressing complex systems in the public sector for social innovation.

The agency framework includes different types and forms of agency, depending on the level of intervention (global, regional, local), the number of participants (collective⁵, multi-party, co-agency, individual/personal, proxy), the subject matter (professional, technical, relational), and stakeholders’ roles (e.g. school/institution/organisation; teacher, student, peer, parent, community agency) (OECD, 2019:4-8). In education, for example, it involves: a) the *collective agency* of competent public institutions (Ministry of Education and related authorities), *multi-party agency* of their departments, and *individual agency* of their representatives; b) the collective agency of the educational institution, multi-party

4 See: Blomkamp, E.(2021). Systemic Design Practice Wheel; <https://emmablomkamp.com/practice>; it includes six principles (self-determination, purpose-driven action, complexity recognition, collaboration, equalizing power, adaptive learning) and four core elements: place (context, systems, interactions); people (self, team, organisation, community), processes (dialogue, preparation, navigation, completion) and practice (methods, tools) (Blomkamp, 2022:14-16).

5 *Collective agency* includes shared responsibility on a macro-scale (by society, competent authorities, departments, institutions, community), contributing to achievement of common goals and general welfare. (OECD, 2019:9).

agency of its management, departments, administrative, technical services and the teaching staff, students' organisations, professional associations, and individual agency of their representatives; c) individual *teacher agency*⁶; and e) individual *learner/student agency*⁷. (OECD, 2019:1, 8)

Relying on this conceptual framework, the author explores the complex, multifaceted and multidimensional systemic agency in legal education in the COVID-19 pandemic circumstances (2020-2022), by assessing the activities of relevant stakeholders (competent ministry, educational institution, teachers and students) involved in the continuous (two-year) online instruction at the Law Faculty, University of Niš (hereinafter: LF Niš). In this context, the paper presents and analyzes the results of five surveys conducted at the LF Niš which examined different aspects of online instruction from March 2020 to May 2022. The paper aims to gain insight into participants' perspectives, observe different problems encountered in the process, identify the benefits and opportunities, and propose some solutions for improving the systemic agency of individual agents and the system as a whole for prospective e-learning purposes.

2. The circumstances and institutional response at the outbreak of COVID-19 in Serbia

In response to the COVID-19 pandemic, the Serbian authorities declared the state of emergency in mid-March 2020.⁸ The Ministry of Health (MH) instituted restrictive measures: lockdowns, curfew hours, travel bans, restrictions on freedom of movement and social contacts, protection measures (quarantine, distancing, mask-wearing, disinfection) (MH, 2020).⁹ The Ministry of Education (ME) suspended traditional classes and instructed secondary and tertiary educational institutions to organize online instruction and ensure the operation of administrative and technical services. The Conference of the Universities of Serbia recommended that online instruction should be organized via available

6 *Teacher agency* is the capacity to design environments that support learning, act purposefully and effectively, contribute to student/institutional growth, and direct their own professional development. (OECD, 2019:8).

7 *Student agency* is the capacity to make responsible choices, actively participate in shaping one's learning, develop autonomy and a growth mindset, i.e. to have a voice, choice and ownership of one's learning (OECD, 2019:2,5).

8 The Decision on declaring the State of Emergency was issued on 15. March 2020 by the President RS, President of the National Assembly and the Prime Minister (Odluka o proglašenju vanrednog stanja, *Sl.glasnik RS*, br. 29/2020).

9 The Ministry of Health declared the COVID-19 epidemic on 19 March 2020 and instituted restrictive measures (Ministarstvo zdravlja RS: Naredba o proglašenju epidemije zarazne bolesti COVID-19, *Sl.glasnik RS*, br. 37/2020).

Learning Management Systems/LMS (Google Classroom, Moodle) or Video Conferencing/VC platforms (Google Meet, Microsoft Teams, Skype), or via email, depending on available technical infrastructure and capacities (ME, 2020).¹⁰

At the LF Niš, online instruction was initially organized via Google Classroom.¹¹ LF teachers were provided tech support on using the platform from their home computers/laptops, instructed to create G-classrooms for each course, and given a week to flip the existing teaching material into online format, to design materials (in Word, PDF, PPT, audio/video format) and post them on a class-to-class basis. Teachers could use free VC tools (G-Meet, Microsoft Teams, Skype) and social communication apps (Viber, Facebook). Students were instructed to register in the G-classroom, regularly access and do the posted activities from home (LF Nis, 2020). It was the first time in the LF Niš history that the entire teaching/learning process was fully flipped online. This *ad hoc* approach was quite a challenge for the LF management, teachers and students alike. As the pandemic slightly subsided¹², colloquia and exams were organized in smaller groups on the LF premises. The summer break was a chance to reflect, regroup and address the observed issues. In the next two years, restrictive measures were instituted on and off for safety reasons, but higher education remained online from March 2020 to May 2022.

In this context, relying on the major premise of the systems approach,¹³ the paper explores the perceptions of key participants in online instruction at the LF Niš in the 2020-2022 period on stakeholders' agency in the extraordinary circumstances caused by the COVID-19 pandemic. The paper provides insights into five surveys: 1) the SP/SA Students' Survey (2020); 2) the LF Students' Evaluation (2020-2022); 3) Tech Surveys in ELP/LE courses (2020-2022); 4) ELP/LE Course Evaluation Questionnaires (2020-2022), and 5) the LF Teachers' Survey (2022).

10 Ministry of Education, Science and Technological Development (2020): Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, *Dopis Konferencije univerziteta Srbije*, Beograd, 16.3.2020 (forwarded by email, 17.3. 2020).

11 The traditional instruction was suspended on 16.3. 2020 and online instruction was scheduled to start on 23.2.2020 (Pravni fakultet Niš (2020): *Izvodjenje nastave na daljinu*, Pravni fakultet, Univerzitet u Nišu, 17.3.2020).

12 The state of emergency was lifted by the Decision of the National Assembly RS on 6 May 2020. (Narodna skupština RS, Odluka o ukidanju vanrednog stanja, *Službeni glasnik RS*", br. 65/2020).

13 Ch.W. Churchman (1968): "A systems approach begins when first you see the world through the eyes of another" (cited in Reynolds, Holwell, 2010:8).

3. Surveys on online instruction at the LF Nis, conducted in the period 2020-2022

3.1. The LF Niš SP&SA Students' Survey (March-April 2020)

In May 2020, the Students' Parliament and the Students' Association (SP&SA) at LF Niš submitted a report on the Student' Survey on the quality of online instruction in the period from 23 March to 30 April 2020.¹⁴ The respondents (N=384 LF students) were asked to evaluate the quality of online instruction at the outset of the pandemic and propose measures for reducing the negative effects in the forthcoming period. The results are summarily presented in *Table 1*.

Table 1. SP&SA Students' Survey on online instruction at LF Niš (23 March-30 April 2020)

LF	SP/SA survey on online classes (2020)	Very satisfied	Satisfied	Partially	Not satisfied	No response
	Total: N= 384 students	N (%)	N (%)	N (%)	N (%)	N (%)
1	Regular online instruction		344 (89.5%)		44 (10.5%)	
2	Student satisfaction	88 (22.9%)	199 (51.8%)		97 (25.3%)	
3	Availability of teaching material		249 (62.9%)	20 (5.1%)	89 (2.5%)	26 (9.6%)
4	Teacher availability (for communication/consultation)		322 (83.9%)		62 (16.1%)	
5	Online exams, colloquia		240 (62.5%)		86 (22.4%)	58 (15.1%)
6	Additional review classes		128 (33.3%)		256 (66.7%)	
7	Teacher's engagement on the scale 1 (poor) to 10 (excellent)		Average: 6.4	equivalent to 3.2 on the 1-5 scale		

Source: SP&SA LF Niš (2020). SP&SA Report: Analysis of Students Survey on online classes at LF Niš (23 March-30 April 2020), LF Niš Academic Council material, 5.5.2020, (summary prepared by the author, 2022)

Table 1 shows that students were largely satisfied with the regular online instruction (89.5%) and the quality of online instruction (74.74% in total). They were quite satisfied with the materials availability (62.9%), commending the LF Niš for providing the flexible solution to buy books online and have them delivered by post. They were largely satisfied with teachers' availability for communication/consultation (83.9%), and felt there was no need for additional review classes (66.7%). They noted that no teacher organized a formal exam or online colloquium/test in that period, which seems to have been a good decision for 62.5% of students. The choice was likely due to the limited G-classroom capacity to ensure a reliable (cheat-free) summative assessment. They commended the teachers who used interactive methods, posted material/explanations, audio/video files or recorded lectures in G-classes, forwarded links and materials via email, assigned practical tasks/activities, progress tests/quizzes, and topics for essays/seminar papers envisaged as part of pre-exam activities. On the 1-10 scale, LF teachers were given an average grade of 6.4 (equivalent to 3.2 grade on

14 LF Niš (2020): SP &SA at LF Niš: Analysis of online instruction and proposed measures to reduce the negative consequences in HE at LF Nis, 5.5.2020 (LF Nis Academic Council material, forwarded by email, 23. 10. 2020).

the 1-5 scale).¹⁵ In their narrative accounts, students largely supported online instruction but expressed clear preference for traditional classes. Their proposals for the forthcoming period indicate a range of concern:

- a. *health issues*: safety, observance of health measures in case of return to traditional classes;
- b. *economic and existential issues*: measures to alleviate the economic consequences of family loss of income or job; delay tuition payment or allow payment in installments;
- c. *educational issues*: record pre-exam points (G-class attendance, activity, assignments, papers); organize colloquia/tests on weekends; make a flexible plan for missed exam terms; ease the final exam workload by 20-30%, enable taking the final exam in several parts; extend the deadlines for master/doctoral paper submission, internships, etc. (SP&SA Survey, 2020).

3.2. LF Nis Self-Assessment Report (2020-2022)

Table 2. LF Niš Self-Assessment Report (2022): Students' Evaluation of the teaching process and staff (2019-2022)

	LF Niš: Students' Evaluation of the Teaching Process (online) per semester (2020-2022)	N=evaluated teachers	N=respondents	Quality of teaching: average (1-5 scale)	Quality of teaching staff: average (1-5)	TOTAL average
1	Autumn term 2019/2020 (traditional, offline)	27	371	4.15	4.40	4.27
2	Spring term 2019/2020 (March-June 2020)-online	28	194/ 247	4.41	4.63	4.52
3	Autumn term (Oct. 2020- Jan. 2021) - online	25	141/ 93	4.12	4.03	4.07
4	Spring term 2020/2021 (Feb.-May 2021) - online	26	174/ 206	4.43	4.73	4.58
5	Autumn semester (Oct. 2021-Jan. 2022) - online	27	147/ 219	4.52	4.71	4.61
6	Spring term 2021/2022 (Feb.-May 2022)-hybrid	22	41/ 62	4.89	4.93	4.91
	Total			4.47	4.60	4.53

Source: LF Nis Self-Assessment Report (2022), and LF Niš Quality Assessment Report, 1.12.2022 (prepared by the author, 2022)

The presented data illustrate fairly consistent average grades across autumn/spring terms. In the period March 2020-May 2020, the total averages indicate a slight increase in students' satisfaction in the first term (4.52) when compared to the average recorded in the SP&SA Survey (3.46), and a steady increase over the next four terms (4.52 to 4.91 on average). On the whole, the total average on the quality of online instruction in the entire period was 4.53. In the spring term (February-May) 2022, classes were organized in a hybrid format (synchronous online and traditional in-class environment), when students' satisfaction was 4.91 on average (LF Self-Assessment Report, 2022: 44-45). It may only be assumed that some students highly valued the chance to attend traditional classes,

15 As for the quality of instruction, it was 3.73; the total average (instruction and staff) was 3.46.

16 LF Niš (2022): LF Nis Self-Assessment Report, August 2022; and LF Niš Quality Assessment Report for 2021/2022, LF Niš, 1.12.2022 (LF Nis Academic Council material, forwarded by mail, 2.12.2022).

while others acknowledged the flexible opportunity to remain online, reduce family costs, and cope with health and existential issues by working from home.

The LF Self-Assessment Report (2022) offers some insight into the LF Niš collective agency: providing digital infrastructure (fast-speed Internet, computers/laptops, licenced software), technical support and teacher training for e-learning. It identifies major challenges (financial resources; insufficient student participation) and future opportunities (technology-based instruction; use of information-communication technologies in advancing scientific knowledge, professional development and lawyer skills) (LF SA Report, 2022:47-48, 85, 112).

The SP&SA Survey (2020) and the LF Self-Evaluation Report (2022) provide evidence on collective agency of LF Nis students' organizations and management in assessing students' views on the quality of online instruction throughout this period, but these marco-scale reports do not offer sufficient insight into the challenges encountered in the process and how they were addressed. To assess student and teacher agency on a micro scale, we may examine the results of student surveys conducted in three undergraduate English language courses: 1st-year *English for Legal Purposes* (ELP) and two elective *Legal English* courses (3rd-year LE1 and 4th-year LE2).

3.3. Students' Evaluation of ELP/LE online courses (2020-2022)

Once the teaching process was flipped online, there was a need to understand students' current situation and ensure adequate assistance in e-learning. For these purposes, the ELP/LE teacher devised Tech Surveys and Course Evaluation Questionnaires, which were distributed via G-Classroom; the results for each course were collected and processed in Google forms.

Table 3. Summary results of Student Tech Surveys in ELP/LE online courses (March 2020)

ELP, LE1, LE2 2020		21.3.-31.3.2020				ELP (42 responses)				LE1/LE2 (18)		Total: N=60	
1. Have you ever taken part in an online learning course?	ELP (n=42)	Yes	7	16.66%	No	35	83.34%			Y=10 / 16.66 %			
	LE1 (n=10)	Yes	2	20%	No	8	80%	Y=3 (16.66%)		N=50 / 83.34 %			
	LE2 (n=8)	Yes	1	12.5%	No	7	87.5%	N=15 (83.34%)					
2. What's your attitude towards online learning?		ELP (N=42)	LE1 (N=10)		LE2 (N=8)		Total (N=60) %		ELP/LE Average:				
a) I love learning online.	4	9.52%	/	/	/	/	4	6.68%					
b) This is a new learning experience I want to try.	26	63.61%	6	60%	7	87.5%	39	65%			71.68%		
c) This is a good option in the given circumstances.	8	19.51%	3	30%	1	12.5%	12	20%			+ 20% (91.68 %)		
d) I dislike it but have to meet exam requirements.	2	4.87%	1	10%	/	/	3	5%					
e) I hate learning online.	1	2.43 %	/	/	/	/	1	1.66%			6.66%		
f) No response	1	2.43%	/	/	/	/	1	1.66%			1.66%		
3. Evaluate your technical skills.		course	1-poor	2	3 good/ average	4 very good	5 excellent	Total: 4,5	Total: 3,4,5				
		ELP (N=42)	/	3 (7.15%)	9 (21.42%)	19 (45.23%)	11 (26.2%)	30 (71.42%)	39 (92.85%)				
		LE1+LE2 (N=18)	/	1 (5.55%)	3 (16.66%)	8 (44.45%)	6 (33.34%)	14 (77.79%)	17 (94.45%)				
Average:		(N=60)	/	4 (6.66%)	12 (20%)	27 (45%)	17 (28.33%)	44 (73.33%)	56 (93,33%)				

Source: Tech Surveys in ELP/LE online courses (21.3.-31.3.2020); summary prepared by the author

17 ELP/LE1/LE2 Tech Surveys were devised and distributed in March 2020, February 2021, and February 2022.

The summary results in *Table 3* show that most respondents (N=50; 83.34%) had no prior experience in e-learning while 16.66% (N=10) had some exposure. On average, **71.68%** had a positive attitude to e-learning, which was perceived as a new and challenging form of learning worth trying for current/prospective study purposes, while additional 20% perceived it as a safe, flexible and practical option in the pandemic circumstances (*91.68% in total*); very few students (6.66% in total) had a negative attitude. A total of **73.33%** of students reported having excellent and very good technical skills but, in their narrative accounts, students noted several problems:

- *teaching/learning process*: first-time e-learning experience; preference of traditional classes, concerns about effectiveness, ability to adapt, learn online, respond to tasks, prepare for tests/exam; safe learning environment; understanding, cooperation; enjoyable experience, good ultimate results;
- *learner/learning issues, material, assessment*: need for clarification/guidance, lack of live communication; technical/learning skills; material availability, assessment/grading; exam workload;
- *technical issues*: unstable Internet; lack of tech devices/equipment; need for detailed instructions on handling technology, frustration about assignment submission; video calls/oral communication; tech support by administrators as needed, etc. (ELP/LE Tech Survey, 2020).

This ELP/LE Tech Survey (2020) was a starting point for analysis and development of different aspects of online instruction. In 2021 and 2022, the ELP/LE teacher devised more elaborate Tech Surveys to gain insight into students' technical resources, digital competences and ability to handle digital tools. They included a range of indicators: a) *available technology*: Internet access/speed; technical devices: capacity/speed/performance; b) *digital competences*: digital literacy/basic computer skills; VC skills (Zoom/Skype); online search, data management; recording/editing audio/video files; educational games; collaborative projects; digital ethics; overall digital competences; c) *challenges* in G-Classroom, Zoom/Skype; and d) *suggestions* for improving the quality of online instruction. The summary results are presented in *Table 4*.

Table 4. ELP/LE Tech Surveys (2021,2022): Summary Results Tech Surveys in ELP/LE1/LE2 courses (2021, 2022)

ELP/LE1/LE2 Tech Survey (2021, 2022)		ELP 2021	N=34	14.2-5.3.2021	AVERAGE	Tech Survey (2021, 2022)	
Questions		ELP 2022	N=53	17.2-23.2022	Total: N= 104	ELP N=67	
		LE1/LE2 (8) 2021	LE1/LE2 (9) 2022	14.2.2021; 18.2.2022		LE1+LE2 N=17	
1	Do you have regular Internet access? How fast is your Internet connection?	Y=103 99.02%	N=1 0.08%	Fast=54 51.92%	M=48 46.15%	Slow=4 1.93%	
2	Which device do you use for online learning purposes? Do you share the device (s) ?	De=36 34.61%	L=67 64.42%	Tab=6 0.57%	Mob=76 73.07%		
		Y=7 6.73%	Occ=31 29.80%	N=66 63.41%			
		Scale 1(poor)-5 (excellent)					
3	On the scale 1-5, evaluate your device (s) [speed]	1	2	3	4	5	
	device (s) [technical capacity]	1 0.96%	7 6.73%	30 28.84%	37 35.57%	30 28.84%	
	device (s) [overall performance]	2 1.92%	8 7.69%	24 23.07%	38 36.53%	32 30.76%	
		Total: 0.95%	7%	35.5%	36.8%	29.5% = (66.3%)	
4	Evaluate your digital competences: [computer skills (Word, ppt, excel)]	/	5 4.8%	23 22.11%	45 43.26%	34 33.69%	
	[video conferencing (Zoom, G-Meet, Skype)]	/	5 4.8%	24 23.07%	39 37.5%	37 35.57%	
	digital competence [technical skills (online search, data management)]	/	4 3.84%	22 21.13%	27 25.96%	51 49.03%	
	digital competence [technical skills (creating content online/offline)]	5 4.8%	13 12.5%	40 38.46%	34 32.69%	13 12.5%	
	digital competence [recording and editing audio/video clips]	13 12.5%	27 25.96%	42 40.38%	6 15.38%	7 6.73%	
	digital competence [playing (educational) games online]	1 0.96%	3 2.88%	29 27.83%	26 25.3%	41 39.42%	
	digital competence [using collaboration tools/project work]	6 5.76%	16 15.38%	31 29.8%	33 31.73%	18 17.3%	
	digital competence [technical skills (digital ethics (conduct online))]	1 0.96%	12 11.53%	31 29.8%	34 32.69%	27 25.96%	
	digital competence [overall digital literacy and competences]	/	10 9.61%	37 35.57%	42 40.38%	17 16.34%	
		Total: 2.7%	10.14%	29.8%	33.3%	26.17% = (59.5%)	
5	Evaluate to what extent you can handle [Google Classroom]	1 0.96%	2 1.92%	12 11.53%	34 32.69%	55 52.88%	
	On the scale 1-5, evaluate to what extent you can handle [Zoom]	/	1 0.96%	16 15.38%	24 23.07%	63 60.57%	
	Evaluate to what extent you can handle [Google Meet; Skype] LE1/LE2	6 5.76%	10 9.61%	24 23.07%	32 30.76%	30 28.84%	
		Total: 0.48%	1.44%	13.45%	27.85%	56.72% = (84.6%)	

Source: ELP/LE1/LE2 Tech Surveys in ELP, LE1, LE2 courses (May 2021, May 2022), processed by the author

In terms of *technology*, the total average results show that almost all respondents (N=104; 99.02%) had a regular Internet access, but they were partially satisfied with Internet speed (fast-51.92%; medium-46.15%). Considering *technical devices*, the results shows that most students used mobile phones (73.07%) and laptops (64.42%) or desktop computers (34.61%). Considering their *technical capacity/performance*, most students reported having devices of very good and excellent capacities/performance (67.3%) and speed (64.41%), 66.3% in total, and being the sole device users (63.41%). However, the remaining 30-35% were disadvantaged by the lack of adequate devices, and 36.5% had to share the devices (constantly or occasionally) with other family members. Considering G-Classroom and VC platforms (Zoom/G-Meet/Skype), most students evaluated their ability to use them as very good/excellent (G-class 85.57%; Zoom 83.64%), **84.6%** in total. The LE1/LE2 students who used Skype/G-Meet for instruction/consultations were less satisfied (59.6%). In their narrative accounts, students noted ample *technical problems*: unstable/weak Internet/Wi-Fi connection, signal loss; unreliable devices, poor microphone and camera performances; disruptions in accessing Zoom/Skype; poor audio/video quality, lagging audio sound, background noise and microphonics, share-screening issues; device “bugging”; problems with assignment submission, document loading, inadequate G-classroom instructions, etc. (ELP/LE1/LE2 Tech Surveys 2021, 2022). These results indicate that these technical issues should be taken into account when designing e-learning policy and practice. Most technical issues may be resolved by institutions (ME, LF Nis. tech staff), which should be actively involved in assessing students’ technical resources, invest in digital infrastructure (high-speed Internet via academic network, devices, e-learning platforms), promote digital competences through training, ensure equal opportunities for all, provide regular tech support and prepare “digest” (step-by-step) instructions and troubleshooting checklists in advance.

As for the respondents' *digital competences*, the results are quite diverse. The largest number of students reported having very good/excellent computer skills (75.95% in total), conferencing skills (73,03%), online search/data management skills (74.99%), and educational gaming skills (64,42%). The results for other indicators in the very good/excellent grade range are lower: creating content (45.19% in total) recording/editing audio/video files (22.11%), collaborative project work (49.3%), digital ethics (58.65%), and digital skills (56.72%). The total average on students' digital competences in the very good/excellent grade range (59.5%) and the average and lower scores on productive skills¹⁸ show the areas to be addressed. When observing the results per semester, we may notice a slight but steady increase (a shift towards higher scores) in most digital competences in 2022. (ELP/LE1/LE2 Tech Surveys 2021, 2022). It clearly illustrates the experiential learning process: learning by doing, gradual adjustment to e-learning, and steady development of digital skills. Yet, in order to promote teacher/students' digital competences, there is a need for stand-by tech staff support and ongoing hands-on training on underdeveloped skills, which should be provided on a regular (long-term) basis at the institutional level, either as credit-bearing elective computer-skill classes or extracurricular activities which may be recorded in students' diploma supplements or teachers' professional development files.

3.3.2. Students' Course Evaluation Questionnaires in ELP/LE courses (2020-2022)

Course Evaluation Questionnaires are a regular end-term element of all ELP/LE courses. In the context of e-learning, indicators included: relevance of course contents, material, activities; G-class posts/videos/quizzes; course organization; classroom management; clarity/efficiency of instruction, Zoom/Skype communication; learning atmosphere; course/tests difficulty; teacher's availability for communication/consultations; and students' overall satisfaction with course/learning. For the purposes of this paper, *Table 5* presents the total average results of students' perception on ELP/LE instruction per term in the period March 2020-May 2022.¹⁹

¹⁸ In individual indicators, most of these productive skills are assessed as average (30-40% on average).

¹⁹ Students' Course Evaluation Questionnaires in ELP/LE courses (2020-2022), June 2020, May 2021, May 2022.

Table 5. Summary results of Students' Course Evaluation of ELP/LE1/LE2 online courses (2020-2022)

LF Nis	Student Evaluation of online courses ELP, LE1/LE2-spring 2020, 2021, 2022	Course	G-class Total	N= resp.	%	Scale					% (5) per year	
						Date	1	2	3	4		5
1.	Spring 2019/2020 (March-June 2020)	ELP	50	15	30%	10-11.6.2020	/	1.2%	3%	21.8%	74%	78.1%
		LE1/LE2	15	11	73.3%	22.6.2020	/	/	/	17.8%	82.2%	
2.	Spring 2020/2021 (Feb.-May 2021)	ELP	50	18	36%	26-30.5.2021	1.5%	1%	7.1%	22.3%	68.2%	77.75%
		LE1/LE2	9	7	77.7%	24-25.5.2021				12.7%	87.3%	
3.	Spring 2021/2022 (Feb.-May 2022)-hybrid	ELP	60	21	35%	25-30.5.2021	/	/	1.72%	10.38%	87.9%	87.8%
		LE1/LE2	10	8	80%	24-25.5.2021	/	/	3.65%	8.65%	87.7%	
Total Average:			194	80	55.3%		0.25%	0.36%	2.57%	15.6%	81.21%	81.21%

Source: ELP/LE1/LE2 Course Evaluation Questionnaires on online instruction in 2020, 2021, 2022 (Google form), prepared by author

Table 5 shows that most students were highly satisfied with ELP/LE online instruction, but we may note that the percentages in column 5 differ in first-year ELP courses (including large student groups) and third/fourth-year elective LE1/LE2 courses (including small groups). The percentages in all LE1/LE2 groups are fairly consistent throughout the two-year period (82.2% to 87.7%), which clearly indicates that e-learning in smaller groups offers more opportunity for personalized and differentiated learning, troubleshooting technology-based frustration, addressing individual concerns or negative attitudes, and ensuring meaningful interaction among highly motivated students. In contrast, the percentages in the first-year ELP courses vary (from 68.2% to 87.9%) due to many challenges in managing large groups, facing different technical, social adaptation and learning issues in a new online context. Beside the technical issues recorded in the Tech Surveys, student's narrative accounts included *learner/learning issues*: preference of in-class dynamics; lack of live interaction, concentration, motivation; external distractions when working at home; multi-tasking (devices, tools, resources); adjustment to online communication rules, demoting competitive (first-come-first-served) mode, insufficient time for discussions; fatigue (being busy all the time, over an extended period) (ELP/LE1/LE2 Course Evaluation 2020, 2021, 2022). In spite of the best efforts, some issues cannot be fully controlled. Prior unstructured/underdeveloped learning system, learning habits and anxiety contribute to discontent which cannot be fixed in a short (two-hour) contact period. Managing the complexity of such instruction requires constant communication, collaboration and joint action of all participants, acting in good faith towards the same goals. These processes take time and a change of mindset. Notably, as shown in Table 5, after the initial hardship with technology and 'learning by doing', ELP students gradually adapted to the new environment, reported having fewer technology and other issues, and focused on learning. These results illustrate a high level of teacher and student agency, satisfaction with the teaching/learning process and results, and resilience of a system which rests on mutual respect, communication, collaboration and support.

3.4. LF Nis Teacher Survey (2022) on online instruction during the pandemic (2020-2022)

In order to provide a comprehensive insight into e-learning at LF Nis in the 2020-2022 period, we should include the perspectives of LF teaching staff. For this purpose, the author devised an elaborate LF Teachers' Survey (2022),²⁰ which examined several important issues: 1) *attitude to online instruction* and experience; 2) *digital competences* (digital literacy/ knowledge/skills/ethics); 3) *institutional support* (ME, LF, tech staff); 4) available *technology*: LMS (Google Classroom), VC platform (Zoom), other digital tools; 5) *online teaching experience* (learning atmosphere; student attendance/activity; teacher-student/student-student communication; formative/summative assessment; student/teacher satisfaction); 6) *students' problems in online instruction* (technical, social, learning, affective issues); 7) the *current situation* in digital transformation; and 8) needed *support* to improve the quality of online instruction. In the open-ended prompts, teachers could note their likes/dislike, encountered problems and solutions, observed students' likes and problems, and suggestions for improving student attendance/activity and overall quality of online instruction. For clarity, the problems and possible solutions are discussed after presenting the results of each part of the survey. The findings are valuable for assessing teachers' agency, their perceptions on students' agency, the collective agency of institutions (ME, LF Nis), observed benefits and future opportunities.

Table 6 presents the results on LF teachers' *online teaching experience* before/ during the pandemic, *attitude to online learning*, and *digital competences*.

Table 6. LF Nis Teachers' Survey (2022): Summary results on *online teaching experience* and *digital competences* (2020-2022)

1	Teacher Evaluation of Online Instruction 2020-2022	13.11-4.12.2022	Total N= 22	LF (46)	F= 12 (54.5%)	M= 10 (45.5%)	FP= 11 (50%)	AP= 6 (27.3%)	Doc= 2 (9.1%)	TA+ L= 3 (13.6%)	
2	Teaching experience	20-25 years= 6 (27.3%)	25-30 years= 3 (13.6%)	20-25 y= 2 (9.1%)	15-20 y= 4 (18.2%)	10-15 y= 5 (22.7%)	5-10 y= 0	6.5 y= 2 (9.1%)			
3	What type(s) of teaching/learning is (are) the strategic orientation of LF Nis?	Traditional (TF)	Hybrid (TF+ Online)	Online only (on LMS+LTD studies)	Practice-oriented (legal clinics, internship)	Other:					
		1 (4.5%)	21 (95.5%)	2 (9.1%)	11 (50%)						
4	What is your experience in online teaching, holding presentations, workshops, webinars online? a) before COVID-19 pandemic b) during COVID-19 pandemic	NO experience	Yes, online teaching lectures, presentations, workshops for students	Yes, online presentations/workshops in conferences + webinars for prof. development of legal professionals	Attended online courses/conferences but did not teach online classes						
			2 (9.09%)	5 (22.72%)= 5 (22.72%)	3 (13.63%)						
				15 (68.18%)= 9 (40.9%)	2 (9.09%)						
5	When (which semesters) did you teach online at LF Nis?	March - Jun/July 2020 (online)	October 2020 - January 2021 (online)	February - May 2021 (online)	October 2021 - January 2022 (online)	February - May 2022 (hybrid)					
		9	11	11	12	11					
		40.9%	50%	50%	54.5%	50%					
6	Evaluate your digital competences (dig. literacy, knowledge, skills, ethics)	1-poor	2-weak/below average	3-good/average	4-very good/above average	5-excellent					
	a) March 2020	1 (4.54%)	6 (27.27%)	14 (63.63%)	1 (4.54%)						
	b) May 2022	/	/	3 (13.63%)	14 (63.63%)	5 (22.72%)					
7	Evaluate your current level of digital competence	a) Digital literacy (basic comm. email, text processing)	b) practical dig. knowledge	c) digital skills/post/create content using dig. tools	d) digital ethics online conduct, use of contents.	e) raise awareness in class about dig. competences	f) promote practice dig. competences in class				
		/	/	/	/	/					
		1 (4.54%)	4 (18.18%)	6 (27.27%)	12 (54.55%)	9 (40.9%)					
		1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	7 (31.81%)	13 (59.1%)					
		1 (4.54%)	1 (4.54%)	4 (18.18%)	11 (50%)	5 (22.72%)					
		1 (4.54%)	1 (4.54%)	6 (27.27%)	10 (45.45%)	4 (18.18%)					
		3 (2.27%)	7 (6.3%)	31 (20.45%)	60 (46.98%)	33 (25%)					

Source: LF Nis Teachers' Survey on online instruction 2022-2022 (Google form, 13.11-4.12.2022), processed by the author

20 LF Nis Teacher Survey (2022) examining teachers' attitudes on online instruction during the COVID-19 pandemic (2020-2022) was prepared in a Google form and conducted from 13.11.2022 to 4.12.2022.

From the total number of teaching staff (N=46) currently employed at LF Niš, the LF Teachers' Survey (2022) was submitted by 22 respondents (N=22; 47.82%).²¹ Before the pandemic, most teachers (N=12; 54.5%) had no prior online teaching experience, while 22.72% (N=5) had experience in conference presentations and webinars for legal practitioners. During the pandemic, they reported having online teaching experience with students (N=15; 68.18%), conference presentations (N=15; 68.18%), and webinars (N=9; 40.09%). These findings show teachers' agency in the educational process, scientific research and professional projects throughout the period. As for teachers' *attitudes to online instruction*, a vast majority (N=21; 95.5%) viewed hybrid instruction (a blend of traditional and e-learning) and practice-oriented instruction (N=11; 50%) as the LF Nis strategic orientation; two teachers (9.1%) considered that e-learning may be a good solution for master/doctoral studies, while one respondent (4.5%) was explicitly in favour of traditional instruction (Teachers' Survey, 2022).

The second part of *Table 6* presents the findings on the *teachers' digital competences* as a prerequisite for efficient agency in online instruction. At the outset of the pandemic (March 2020), 63.63% of respondents (N=14) reported having average digital competences while 27.27% noted they were below average. Two years later (May 2022), the teachers' digital competences seem to have improved as 63.63% (N=14) viewed their digital competences as very good, 22.72% (N=5) as excellent (**86.35%** in total), and 13.63% (N=3) as good/average. The findings show a significant rise on the experiential learning curve, which is at least a level higher than in the former period. In the teachers' self-assessment of *current individual digital competences* (in November 2022), the average sum of individual competences shows that a total of 71.96% of respondents evaluated their competences as very good and excellent, 20.45% as good/average, and 7.57% as below average and poor. Comparing the overall totals in May 2022 (86.35%) and in November 2022 (71.96%), we may note that the average totals are 7-15% lower per indicator, which may be explained by a lack of practice due to the return to in-class instruction. Individual indicators show significant progress in some digital skills and the need for further training in others.²² In

21 The research sample included 12 female (54.5%) and 10 male (45.5%) respondents, teaching staff of different academic ranks: 11 full professors (50%), 6 associate professors (27.3%), 2 assistant professors (9.1%), 2 teaching assistants and 1 lecturer (13.6%), a fairly balanced distribution of teaching experience: over 30 years (6=27.3%), 20-30 years (5=22.7%), 10-20 years (9=40.9%), 1-10 years (2=9.1%), as well as an even distribution of teaching staff per term of online instruction (N=11-12; 50-54.5% per term). (Teachers' Survey, 2022).

22 Considerable progress was recorded in digital literacy (81.22%), digital knowledge (72.73%); digital ethics (90.91%); promoting (72.72%) and practicing (63.63%) digital

their narrative accounts, teachers expressed the need for continuous training/workshops on using specific digital tools (68.2%) in order to ensure efficient use of digital technology (50%) (Teachers' Survey, 2022).

The next part of the survey examined the teachers' perceptions on *institutional support* for online instruction, provided by the competent Ministry of Education (ME), Law Faculty (LF) management, and LF Computer Centre tech staff, as important stakeholders in developing e-learning policy, providing digital infrastructure and resources, strategic planning, organization, management and delivery of effective online instruction. *Table 7* presents the evaluation results of their collective agency at the outset and during the COVID-19 pandemic (2020-2022). This part of the survey yielded the following total average results: ME agency (25.55%), LF Niš agency (55%), and LF tech support (86.36%) (Teacher Survey, 2022).

Table 7. LF Nis Teachers' Survey (2022): Institutional support for online instruction (2020-2022)

8-9	Institutional support in ensuring relevant conditions for online instruction before and during the COVID-19 pandemic a) by Ministries (ME,MEH) b) by Law Faculty (LF)	a) ME		b) LF	
		Count	Percentage	Count	Percentage
	Educational strategy, action plan for online learning	6	27.3%	9	40.9%
	Digital infrastructure (computers, laptops, fast Internet, tech support via UNI)	7	31.8%	20=1	95.44%
	Free fast-speed Internet connection, available to all Tr/Sts	6	27.3%	18	81.8%
	Licensed online platform for online learning (Zoom, Google Meet, etc)	8	36.4%	16=1	77.24%
	Online teacher edu courses for creating online learning environment	3	13.6%	12	54.5%
	Written instructions, recommendations for organizing online learning	11	50%	16	72.7%
	Supervision and control of online instruction, content, performance	1	4.54%	5	22.7%
	Other: I don't know/ Not sure/No use of ME	3	13.6%	2	9.08%
	Practical guidelines and examples for creating online classes/instruction		Total a)	10	45.5%
	Continuous technical support		Total b)	17	77.3%
					87.73%
10	Technical support by LF Computer Center: What kind of tech support was provided by LF CC as preparation for online instruction and during online classes?				
	Computers and other tech devices for online classes	18	81.8%	19	86.4%
	Workshops on using G-classroom, Zoom	20	90.9%	18	81.8%
	Clear written/oral instructions on using Zoom, G-Class	21	95.5%	1	4.54%
	Clear written/oral instructions on creating, posting materials in G-Class	18	81.8%		Total:
					86.36%

Source: LF Nis Teachers' Survey on online instruction 2022-2022 (Google form, 13.11-4.12.2022), processed by the author.

In assessing the *collective ME agency*, the respondents assessed it as insufficient (25.55% in total), as it largely involved forwarding instructions and recommendations on online instruction (50%); other indicators were even lower: licenced LMS platforms and VC tools (36.4%); digital infrastructure (31.8%); fast-speed Internet via the academic network (27.3%); educational strategy and action plan (27.3%); training courses (13.6%); supervision (4.5%). The results clearly suggest that ME should take action to provide a systemic approach to e-learning in both ordinary and extraordinary circumstances.

The *LF Nis agency* was evaluated as good (50%) on average. Some indicators were assessed as excellent (digital infrastructure 95.44%; fast-speed Internet 81.8%) and very good (tech support 77.3%; LMS/VC platforms 77.24%; written instructions/guidelines 72.7%), while others were perceived as average (training courses 54.5%; practical guidelines/examples for creating/organizing

competences in class, while the use of digital tools for content creation was slightly lower (50%). Yet, the individual scores in the good/average column (ranging from 18.18% to 27.27%) show that there is plenty of room for improvement (Teacher Survey, 2022).

online instruction 45.5%; strategy and action plan 40.9%) or below average (supervision of e-learning and performance 22.7%). The average results indicate the indicators that should be addressed in order to ensure better institutional response and support.

On average, the *LF tech staff agency* was assessed as highly adequate (86.36%). Individual indicators show high teachers' satisfaction with provided technical support: clear written/oral instructions (95.5%) and workshops on using G-classroom/Zoom (90.9%); continuous technical support (86.4%); tech devices (computers/cameras), resources (content-creation instructions) and troubleshooting (81.8% each). In their narrative accounts, teachers commended the LF tech staff support and cooperation, and expressed the need for regular training on the use of digital tools for teaching/learning purposes (Teacher Survey, 2022).

The next part of the survey examined the LF teachers' satisfaction with the *available technology* used in online instruction: a web-based LMS (Google Classroom), VC platforms (Zoom/Google Meet/Skype) and other digital tools, which are presented in *Table 8*.

The summary results in *Table 8* show that most respondents used the recommended web-based platforms: *Google Classroom* as a learning management system/LMS (N=19; 86.42%) and *Zoom* as a VC tool (N=22; 100%), but most respondents (N=18; 81.11%) reported using other VC platforms for additional communication/consultation.²³ As for *other digital tools*, teachers reported using: Skype/G-Meet for group instruction or group/individual consultations (40.9%); YouTube videos (40.9%); online databases: Paragraph Lex, Hudoc (54.5%); posting links for research (59.1%) and practice (18.2%); and social networks: Facebook/Viber for communication (15.9%). These results demonstrate teachers' proactive approach to instruction and genuine efforts to facilitate learning and communication in the given circumstances.

23 G-Meet, WebEx (N=5; 22.7% each); M-Teams (N=4; 18.2%); Skype (N=3; 13.6%); G-Hangouts (N=1; 4.5%)

Table 8. LF Nis Teachers' Survey (2022): Evaluation of available technology for online instruction (2020-2022)

		None= 3 (13.63%)	Google Classroom= 19 (86.42%)	Moodle= /	Other:		
11	LMS Learning Management System used in online instruction						
12	Video Conferencing platform	Zoom =22 (100%) Skype=3 (13.6%) G-Meet= 5(22.7%)	M-Teams= 4 (18.2%) Webex= 5 (22.7%)	G-Hangouts=1 (4.5%)			
13	Other digital tools, applications, software used in online classes	Online databases (Paragraflex, Hudoc, etc)	12 54.5%	YouTube (video sharing)	9 40.9%		
		Online educational resources for self-study, practice, self-testing	4 18.2%	Social networks: Facebook; Viber	3 = 4 13.63% = 18.2%		
		Providing porting links for research, self study	13 59.1%	Other: None	1 4.54%		
		Skype: G-Meet: Hangouts for group/individual consultations' instruction	9 40.9%				
14	Evaluate the LMS platform used in online instruction (G-classroom)	Scale	1-poor	2-below average	3-average	4-above average	5-excellent
	a) User friendly, easy use	1(4.54%)	2(9.08%)	1(4.54%)	8(36.36%)	10(45.45%)	
	b) Clear practical instructions on use, creating material, etc.	1(4.54%)	3(13.63%)	2(9.08%)	7(31.81%)	9(40.9%)	
	c) Posting content (audio, video, HW)	1(4.54%)	1(4.54%)	1(4.54%)	7(31.81%)	12(54.54%)	
	d) Creating material, quizzes activities, surveys, etc	1(4.54%)	1(4.54%)	5(22.72%)	6(27.27%)	8(36.36%)	
	e) Discussion forum in platform	1(4.54%)	2(9.08%)	4(18.18%)	8(36.36%)	7(31.81%)	
	f) In-built written communication (stream, forum, HW submission)	1(4.54%)	4(18.18%)	1(4.54%)	7(31.81%)	9(40.9%)	
	g) In-built live communication	2(9.08%)	2(9.08%)	5(22.72%)	7(31.81%)	6(27.27%)	
	h) In-built collaborative work options (whiteboard/ jamboard)	3(13.63%)	3(13.63%)	5(22.72%)	7(31.81%)	4(18.18%)	
	i) In-built options for recording attendance access to G-class	3(13.63%)	2(9.08%)	5(22.72%)	7(31.81%)	3(27.27%)	
	j) In-built grading, evaluation, assessment, feedback options (points, progress %, final grade)	2(9.08%)	4(18.18%)	4(18.18%)	8(36.36%)	4(18.18%)	
		Total:	7.5%	11%	15%	32.75%	33.7%
15	Evaluate the VC platform used in online instruction (Zoom)	Scale	1-poor	2-below average	3-good/average	4-verygood/above average	5-excellent
	a) User friendly, easy use	/	1(4.54%)	1(4.54%)	5(22.72%)	15(68.18%)	
	b) Screen sharing for viewing content	/	1(4.54%)	3(13.63%)	4(18.18%)	14(63.63%)	
	c) Chat box: group messaging, quick surveys, etc	/	1(4.54%)	2(9.08%)	6(27.27%)	13(59.1%)	
	d) Private messaging in chat box	1(4.54%)	1(4.54%)	2(9.08%)	5(22.72%)	13(59.1%)	
	e) Audio mic quality	/	1(4.54%)	7(31.81%)	7(31.81%)	14(63.63%)	
	f) Video viewing options	/	1(4.54%)	7(31.81%)	7(31.81%)	14(63.63%)	
	g) Recording charts, live calls	/	2(9.08%)	7(31.81%)	6(27.27%)	13(59.1%)	
	h) In-built options for group work collaboration tools, breakout rooms	1(4.54%)	1(4.54%)	2(9.08%)	10(45.45%)	5(36.36%)	
	i) Break rooms for live group work	2(9.08%)	/	3(13.63%)	10(45.45%)	7(31.81%)	
	j) Inbuilt options for recording Sts attendance	2(9.08%)	4(18.18%)	1(4.54%)	8(36.36%)	7(31.81%)	
	k) Inbuilt options for assessing Sts activity, feedback, etc	2(9.08%)	3(13.63%)	4(18.18%)	7(31.81%)	6(27.27%)	
		Total:	3.1%	4.85%	9.1%	31.4%	51.25%

Source: LF Nis Teachers' Survey on online instruction 2022-2022 (Google form, 13.11-4.12.2022), processed by the author.

The evaluation of *Google Classroom* covered: a) a number of relevant *technical features* (a-e): user-friendly tool, clear instructions, creating content, creating content/quizzes, posting audio/video content and homework assignments; discussion forum; and b) *applicative functions* (f-j): in-built written and oral communication, collaboration tools, recording attendance/activity, grading points/percentages, assessment and feedback. The total averages per grade show that 33.7% of respondents were fully satisfied (excellent), 32.75% were fairly satisfied (very good) (66.45% in total), 15% were partially satisfied (good), while 18.5% in total were dissatisfied. The results on individual technical features and applicative functions show that teachers were highly satisfied with available technical features but fairly or partially satisfied with some applicative functions.²⁴ (Teacher Survey, 2022). While resorting to G-Classroom might have been a quick and handy gap-filler in the pandemic circumstances), the results indicate that this platform only partially met the educational needs and expectation. Thus, it may be worth considering the use of some more comprehensive LMS software,²⁵ which would include a wider range of educational functions (collaboration tools, peer content sharing; gradebook/diary,

24 They were highly satisfied with technical features: posting content (54.54%), ease of use (45.45%); instructions, written communication tools (40.9% each), and creating material (36.36%). They were quite satisfied with applicative functions: discussion forum, grading/assessment/feedback (36.36% each), collaboration tools, written/oral communication, recording attendance/activity (31.81% each), but significant percentages (18-23%) were also recorded in the average/below average columns (Teacher Survey, 2022).

25 See: Research.com (2022): 15 Best Free Learning Management Systems for 2023 (30 Nov. 2022);

attendance/activity recording; assessment tools, tests, course statistics; integration of other digital apps, assistive audio/video technology) to resolve many frustrating technical and learning issues reported by both students and teachers. Moreover, during the registration week (before starting a course), participants should get an intensive hands-on *orientation training* on using the LMS, try out the available functions through mini activities (tech survey, get-to-know activities, discussion forum chats, posting/sharing content, mini-assignment submissions, etc.). Thus, all participants will be prepared for using the LMS platform, aware of the requirements and expectations (conduct, attendance, activity), and it will eliminate frustration and set a positive learning atmosphere for prospective collaboration.

The evaluation of Zoom VC platform covered: a) *technical features* (a-g): user-friendly tool, screen sharing, chatbox, private messaging, audio/video sharing, recording chats/content; and b) *applicative functions* (h-k): collaboration tools, breakout rooms for group work, in-built options for recording students' attendance/activity, providing feedback. The total averages per grade show that the largest number of teachers (51.25%) evaluated it as excellent, 31.4% as very good (82.65% in total), 9.1% as good, and 8.25% in total as below average/poor. While teachers' were largely satisfied with Zoom as a tool for online video conferencing, instruction and communication (82.6%), individual indicators show lower results: teachers were satisfied with technical features (62.33%) but quite dissatisfied with applicative functions (35.8%)²⁶ (Teacher Survey, 2022). Notably, VC platforms (Skype/M-Teams/G-Meet/Zoom) were initially devised as digital tools for one-to-one or small-group communication rather than distance-learning tools for huge students groups; thus, their interfaces and in-built functions are limited in terms of active learning features, collaboration tools and assessment functions. Second, their use for educational purposes is often limited by specific EdTech industry requirements (pricing plans, institutional licence, number of participants, time limits for meetings, payment for premium versions, etc.), which are prevalent factors in choosing a VC platform. In order to ensure equal learning opportunities, the EdTech industry should keep upgrading the free VC tools by integrating additional functions (whiteboard, polling, graphic organizers, breakout rooms, etc.), or provide a more lenient pricing policy for using all-inclusive LMS platforms in underdeveloped and developing countries. Third, despite some drawbacks, LMS/VC tools have brought flexible opportunities for online instruction (con-

26 Notably, the highest (excellent) grade was recorded on technical features (59.1% to 68.18%), amounting to a total average of 62.33%; the applicative functions were largely evaluated as very good (39.76% on average) and excellent (31.82% on average), amounting to a total average of 35.8% (Teacher Survey, 2022).

ferences, presentations, workshops, webinars, mentorship, live streaming) and huge benefits to institutions (speed, cost-effectiveness, management efficiency). Their use demonstrates the proactive approach of educational communities to promote e-learning in line with learner needs.

Next, the survey examined the teachers' satisfaction *with the online teaching experience* (in G-Classroom/Zoom), where teachers assessed several indicators: students' attendance and activity; teacher-student and student-student communication; learning atmosphere; forms and efficiency of formative and summative assessment; overall teacher and students' satisfaction; overall effectiveness of online instruction, and assessment tools. *Table 9* shows the results of their online teaching experience and forms of assessment in the 2020-2022 period.

Table 9. LF Nis Teachers' Survey (2022): Teachers' online teaching experience in online instruction and forms of assessment (2020-2022)

		1-poor	2-below average	3-good/average	4-verygood/above average	5-excellent		
16	Evaluate your online teaching experience within each criterion (G-classroom + Zoom)	a) positive learning atmosphere	2 (9.08%)	2 (9.08%)	4 (18.18%)	7 (31.81%)	7 (31.81%)	
		b) student activity (efficiency)	1 (4.54%)	3 (13.63%)	6 (27.27%)	9 (40.9%)	3 (13.63%)	
		c) eff. student-teacher interaction	/	5 (22.72%)	5 (22.72%)	7 (31.81%)	5 (22.72%)	
		d) student-student interaction	2 (9.08%)	7 (31.81%)	7 (31.81%)	4 (18.18%)	2 (9.08%)	
		e) efficient formative assessment	3 (13.63%)	1 (4.54%)	6 (27.27%)	12 (54.54%)	/	
		f) efficient summative assessment (tests, quizzes, mini essays)	3 (13.63%)	5 (22.72%)	4 (18.18%)	9 (40.9%)	1 (4.54%)	
		g) overall Student satisfaction with online classes	1 (4.54%)	3 (13.63%)	7 (31.81%)	9 (40.9%)	2 (9.08%)	
		h) overall Teacher satisfaction	1 (4.54%)	3 (13.63%)	6 (27.27%)	9 (40.9%)	3 (13.63%)	
		i) overall efficiency and effectiveness of online instruction	1 (4.54%)	1 (4.54%)	9 (40.9%)	6 (27.27%)	5 (22.72%)	
		Total average:		7.5%	15.5%	26.7%	36.3%	14%
18	Did you use some of these forms of evaluation, assessment, grading in online classes?	Colloquium (written or oral examination)	5	22.7%	Assessment of individual/group presentations		10	45.5%
		Formal tests (knowledge, skills, etc)	1	4.54%	Assessment of individual responses within group discussions		9	40.9%
		Mini-progress tests, quizzes	4	18.2%	Oral feedback		12	54.54%
		Marking grading written assignments/mini essays	8	36.4%	Other: None		2	9.08%
		Marking grading seminar papers	6	27.3%	Other: role-play, mock trial, mootcourt simulations, group projects		1	4.54%

Source: LF Nis Teachers' Survey on online instruction 2022-2022 (Google form, 13.11-4.12.2022), processed by the author.

As for the LF teachers' *online teaching experience*, the total average per grade shows that 14% of LF teachers were highly satisfied, 36.3% were fairly satisfied (50.3% in total), 26.7% were partially satisfied, while 23% in total were dissatisfied. While half of the respondents (50.3%) reported being highly or fairly satisfied, the even distribution of percentages on individual factors indicates that there is plenty of room for improvement.²⁷ In their narrative accounts, most teachers (N=18; 82%) noted ample *problems and challenges*: a dismal feeling of speaking to an empty classroom, alienation; lack of direct teacher-student and student-student interaction; formal registration, fictitious attendance; "invisible" students behind dark screens; inadequate tools for recording attendance/activity; delayed response in G-classroom; low student

27 The highest scores in the very good column refer to: effective formative assessment (54.54%); student activity, summative assessment, overall students'/teacher's satisfaction (40.9% each); positive learning atmosphere and student-teacher interaction (31.81% each). The highest scores in the good column refer to: overall effectiveness of online instruction (40.9%) and student-student interaction (31.81%). In overall effectiveness alone, the largest number of teachers were fairly satisfied (N=6; 27.27%) or highly satisfied (N=5: 22.72%), 50% in total, while (N=9; 40.9%) were partially satisfied, and two teachers (9%) were dissatisfied (Teacher Survey, 2022).

attendance/activity, reluctant or no response when called upon; inadequate training for e-learning; initial adaptation difficulties and subsequent fatigue due to prolonged (two-year) online instruction; inefficiency of large-group instruction; lower motivation, concentration and engagement; insufficient time for practice/review due to a reduced number of contact hours; etc. (Teacher Survey, 2022).

Considering the *forms of assessment*, the largest number of teachers reported using: oral feedback (N=12; 54.55%), assessing presentations (N=10; 45.5%), individual responses in discussions (N=9; 40.9%), written assignments (N=8; 36.4%), seminar papers (N=6; 27.3), colloquia (N=5; 22.7%), progress tests/quizzes (N=4; 18.2%), group projects (N=1; 4.54%), and formal tests (N=1; 4.54%). In their narrative accounts, Lf teachers also reported using Zoom chat and G-class stream for recording attendance and G-class quizzes for progress checks, assigning points for all activities and calculating them towards pre-exam attendance and activity points. Thus, LF teachers largely resorted to formative assessment, recording students activity in G-classroom gradebook or keeping their own e-diaries, while summative assessment (formal tests) were organized offline.

LF teachers' narrative accounts on the perceived *benefits of online instruction* refer to: 1) *professional development*: new, valuable, experiential learning experience; 2) *technology-related value*: fast online communication, ease of access/use from home or elsewhere; content recording/posting/sharing, material accessibility/visibility; 3) *economic value*: health safety; time-saving, cost-effectiveness (travel/accommodation); 4) *learner/learning value*: contemporary, efficient, effective, flexible synchronous/asynchronous e-learning (at one's own time/pace/convenience); reviewing posted material, reference to web sources (databases, videos); better learner focus, less disturbance, more communication (Teacher Survey, 2022).

The next part of the survey examined the teachers' perception on *students' attendance, activity and problems encountered in online classes*, which are presented in *Table 10*. In the narrative accounts, they explained how they *addressed these problems* in online instruction.

Table 10. LF Nis Teachers' Survey (2022): Teachers' perception on students' attendance, activity, and problems in online instruction (2020-2022)

18 From the total number of students in course, estimate the % of students		0-20%	20-35%	35-50%	50-65%	65-80%	80-100%	% n/pt	Total - 50%	Total 50% +	
who	a) registered in Google classroom	3 (13.63%)	3 (13.63%)	3 (13.63%)	2 (9.08%)	3 (13.63%)	6 (27.27%)	2 (9.08%)	40%	49.38%	
	b) completed HW assignments posted in G-classroom	6 (27.27%)	3 (13.63%)	3 (13.63%)	5 (22.72%)	3 (13.63%)	/	2 (9.08%)	54.53%	36.33%	
	Total average: 20.45% 13.63% 13.63% 15.9% 13.63% 13.63%										
	c) attended Zoom online classes	1 (4.54%)	2 (9.08%)	2 (9.08%)	6 (27.27%)	8 (36.36%)	1 (4.54%)	2 (9.08%)	22.7%	68.17%	
d) actively participated in Zoom activities		6 (27.27%)	4 (18.18%)	2 (9.08%)	5 (22.72%)	3 (13.63%)	/	2 (9.08%)	54.53%	36.33%	
	Total average: 15.9% 13.63% 9.08% 49.99% 22.7%										
19 In your experience, what problems did STUDENTS encounter in online classes?		1-No/very few		2 some/ below average		3-average		4-above average		5 most	
Evaluate to what extent were these problems present in your online classes (G-classroom + Zoom)	a) technical problems: devices, fast, stable Internet, mikes cameras	4 (18.18%)		6 (27.27%)		7 (31.81%)		3 (13.63%)		2 (9.08%)	
	b) inadequate preparation, training/ for online learning	3 (13.63%)		8 (36.36%)		3 (13.63%)		5 (22.72%)		3 (13.63%)	
	c) inadequate form of instruction (only Zoom or Zoom + G-classroom)	5 (22.72%)		6 (27.27%)		8 (36.36%)		3 (13.63%)		/	
	Total: 18.17% 36.36% 27.26% 16.66%										
	d) learning issues: L's system, instructions, lack of prior knowledge	4 (18.18%)		2 (9.08%)		9 (40.9%)		3 (13.63%)		4 (18.18%)	
	e) lack of motivation, concentration, commitment	1 (4.54%)		5 (22.72%)		2 (9.08%)		9 (40.9%)		5 (22.72%)	
	f) inadequate STs activity in class	2 (9.08%)		4 (18.18%)		3 (13.63%)		7 (31.81%)		6 (27.27%)	
	g) inadequate continuous evaluation, feedback, assessment, grading	4 (18.18%)		7 (31.81%)		3 (13.63%)		7 (31.81%)		1 (4.54%)	
	h) inability/lack of opportunity/ no access to consultation hours	4 (18.18%)		4 (18.18%)		6 (27.27%)		5 (22.72%)		3 (13.63%)	
	Total: 13.63% 20% 20.9%										
	i) social issues: long period of socila isolation, lockdown	1 (4.54%)		/		5 (22.72%)		5 (22.72%)		11 (50%)	
	j) Privacy issues: public exposure, privacy protection, cameras off	2 (9.08%)		3 (13.63%)		3 (13.63%)		6 (27.27%)		6 (27.27%)	
	Total: 6.81% 6.81% 25%										
k) affective issues: personal/family/ health, emotional/mental health	2 (9.08%)		4 (18.18%)		9 (40.9%)		3 (13.63%)		4 (18.18%)		
l) complete disinterest in e-learning	6 (27.27%)		3 (13.63%)		4 (18.18%)		3 (13.63%)		6 (27.27%)		
Total: 18.17% 15.9%											
Total average: 14.2% 18.25% 25.1%											

Source: LF Nis Teachers' Survey on online instruction 2022-2022 (Google form, 13.11-4.12.2022), processed by the author.

The first part of *Table 10* shows the teachers' estimate on the percentage of students who registered in G-Classroom and completed assignments, and those who attended Zoom classes and actively participated in online activities. As for *G-Classroom registration*, the highest percentage was recorded in the 80-100% column (N=6; 27.27%); in other columns, they range from 9.08% to 13.63% (N=14). As for *G-assignment completion*, the highest percentages were recorded in two columns: 0-20% (N=6; 27.27%) and 50-60% (N=5; 22.72%); in other columns, they were distributed evenly (N=3; 13.63% each). If we sum up the percentages below and above 50% (as the formal minimum requirement for a pass grade), the total scores show a 41% : 50% ratio in G-classroom registration and a 54,5% : 36.3% ratio in task completion. As for Zoom attendance, the highest percentages were recorded in two columns: the 65-80% (N=8; 36.36%) and 50-65% (N=6; 27.27%); in other columns, they were much lower (N=6; 4.54 to 9.08%). As for Zoom activity, the highest percentages were recorded in two columns: 0-20% (N=6; 27.27%) and 50-65% (N=5; 22.72%); in other columns, they were distributed evenly (N=3; 13.63% each). If we sum up the percentages below and above 50%, the totals shows a 22,7% : 68.2% ratio in Zoom attendance and a 54,5% : 36.3% ratio in Zoom activity. The findings on students' attendance/activity indicate the prevalent student mindset, instruction-related habits and diverse attitudes to learning requirements. The ratios (below or above 50%) indicate students' tendency to formally meet the procedural requirements: G-classroom registration (50%) and Zoom attendance (68.2%), but the results in production activities are much lower: G-class assignment completion (36.3%) and Zoom activity (36.3%). This ultimately shows that at least half of students did not approach their duties with due diligence, and did not meet the pre-exam requirements. Thus, pro-

moting learner agency, partnership and collaboration in the learning process is essential for quality assurance.

The second part of *Table 10* presents LF teachers' perception on *students' problems* in online classes. For clarity, individual indicators are classified into four problem types which may have affected their performance: a) *technical issues* (a-c): laptops, mobile phones, cameras, mikes, Internet/Wi-Fi connection; b) *learning issues* (d-h): understanding; motivation, concentration, commitment; activity; assessment; consultations); c) *social issues* (i-j): social isolation, alienation; public exposure, privacy protection; and d) *affective issues* (k-l): personal/family problems, psychological/mental health issues, temper/emotions/feelings.

As for *technical issues*, most respondents assessed that students' technology-related problems below average (30.3%) or average (27.26%), while 18.1% noticed no/very few problems; some teachers assessed students' technical problems as fairly or highly prominent (24.23% in total). The individual indicators (about 50% each)²⁸ show that there is room for improvement. These results may confirm the findings in ELP/LE Tech Surveys (2020-2022), where 30-35% of students reported having issues with technical devices, handling LMS/VC tools and underdeveloped digital skills for production activities. In their narrative accounts, LF teachers noted how they addressed the technical issues: tech staff support (trouble-shooting); managing students use of G-classroom/Zoom; using available options (chat/forum), posting additional instructions, guidelines, clarification, checklists, etc. (Teacher Survey, 2022).

As for *learning issues*, most respondents observed that students' had average learning problems in: a) *understanding* instructions, the subject matter and (under)developed learning system (N=9; 40.9%), but others saw it as a fairly/highly prominent issue (N=7; 31.81% in total); and b) *access to consultations* (N=6; 27.26%), but others saw it as a fairly or highly prominent issue (N=8; 36.35% in total). The next three issues were perceived as fairly prominent: a) *lack of motivation, concentration, commitment* (N=9; 40.9%), but some teachers (N=5; 22.72%) viewed it as highly prominent (63.62% in total); b) *inadequate student activity* (N=7; 31.81%), but others (N=6; 27.27%) saw it as highly prominent (59.08% in total); c) *inadequate forms of continuous evaluation, assessment, feedback, grading* (N=7; 31.81%) and one teacher (4.54%) saw it as a highly prominent issue (36.35% in total); some teachers saw it as average issue (N=3; 13.63%) but others saw it as a less serious issue (N=7; 31.81%) or

28 As for individual indicators, LF teachers viewed these issues as average, fairly or highly prominent: technical devices 54.52% (N=7; 31.81%; N=5; 22.71% in total); inadequate prior training for e-learning 50% (N=3; 13.63%; N=8; 36.36% in total); and LMS/VC online learning platforms 50% (N=8; 36.36%; N=3; 13.63%).

no issue (N=4; 18.18%). The totals (in bold) on fairly or highly prominent issues indicate the areas that should be given more consideration. In their narrative accounts, LF teachers noted how they *addressed the observed learning issues*: encouraging students' participation, questions, discussions; calling upon individual students (cameras off), checking on their presence, active involvement; setting up individual/group tasks, allocating points for each activity; using Zoom breakout rooms for group discussions, Zoom chat/G-class discussion forum for quick opinion polls, clarification, checks, written responses; posting instructions on technical/educational issues; providing written feedback on assignments, clarification, oral feedback in Zoom; using online resources for research, self-study, practice; optional content-related educational games and fun activities; etc. (Teacher Survey, 2022).

As for *social issues*, most teachers assessed them as highly prominent (38.63%) and fairly prominent issues (25%), **63.63%** in total, while others viewed them as average (22.72%) or less significant issues (13.62%). In individual indicators, the total average percentages (on fairly or highly prominent issues) are even higher.²⁹ In their accounts on addressing these issues, teachers reported being flexible about the use of cameras (to ensure home privacy), showing empathy (as needed), and using Zoom breakout rooms for group discussions.

As for *affective issues*, the total percentages per grade show diverse responses: fairly or highly prominent (36.35% in total), average (29.54%) and no/below average (34% in total). Individual indicators³⁰ show even distribution of percentages on students' affective problems, and their fifty-fifty perception of students' attitude to e-learning: some students liked, attended and actively participated in it while others disliked, avoided and failed to participate. In the narrative accounts, teachers shared their views on what students liked most about online instruction: 1) *technological versatility*: diverse tech devi-

29 As for individual indicators, most respondents viewed them as highly prominent issues: a) *social isolation*, alienation, lack of human relations (N=11; 50%), but an equal number of teachers viewed it as a fairly prominent or an average issue (N=5; 27.72% each), amounting to 95.44% in total; b) *public exposure*, lack of privacy in online environment were largely viewed as highly or fairly prominent issue (N=6; 27.27% each) and average issues (N=5; 22.72%), amounting to 77.26% in total (Teacher Survey, 2022).

30 As for individual indicators, most teachers assessed personal/family problems, students' feelings and mental health issues as an average problem (N=9; 40.9%), but other teachers saw it as a fairly or highly prominent issue (N=7; 31.81% in total), or no/below average problem (N=6; 27.26% in total). Considering *students' attitude* (interest or disinterest), most teachers observed it as a highly prominent issue (N=6; 27.27%) and fairly prominent issue (N=3; 13.63%), amounting to 40.9% in total, while other teachers perceived it as an average problem (N=4; 18.18%), or no/below average problem (N=9; 40.9% in total) (Teacher Survey, 2022).

ces/resources; communication speed; recording/reviewing teaching material; 2) *flexibility, accessibility and convenience*: synchronous and asynchronous e-learning from home, accessible to students from other towns; students' attendance and activity at will and convenience (G-Classroom); revisiting/reviewing posted or recorded materials; 3) *time-saving, cost-effectiveness* (travel, accommodation costs); 4) students' greater *focus* in online classes, openness for any activity bringing pre-exam points, better visibility of material presented in digital format (Teacher Survey, 2022). All these findings illustrates LF teachers' considerable awareness of students' likes/dislikes and recognition of ample *technical, social, learning and affective* problems, which they attempted to address, ease or resolve by taking appropriate action (as previously noted).

The last part of the survey examined teachers' perceptions on the *current state of affairs* (November 2022) at LF Nis, which includes a range of indicators: a) digital infrastructure for online instruction; b) technical support for digitalization; c) digital competences of teachers and students; d) digital ethics of teachers and students; and e) the attained level of digital transformation. It also includes teachers' opinions on how to *improve the quality of online instruction* for prospective educational purposes. The results are presented in *Table 11*.

The total average results per grade show that the largest number of teachers assessed the *current state of affairs* as very good (48.7%), while 16.9% viewed it as excellent (65.6% in total); 31.9% viewed it as good/average, and 2.6% (in total) as unsatisfactory. Individual indicators, largely assessed as good/very good,³¹ show that there is room for improvement.

Table 11. LF Nis Teachers' Survey (2022): Teachers' perception on the Current state of affairs at LF Nis in digital learning, digital transformation (2022) and how to improve online learning for future educational purposes

		1-poor	2 below average	3-average	4-above average	5 excellent
20	Evaluate the current situation at LF Nis related to digital learning, digitalization, digital transformation					
	a) digital infrastructure for digitalization of teach process	/	/	8 (36.36%)	13 (59.1%)	1 (4.54%)
	b) technical support for digitalization of teach process	/	/	2 (9.08%)	13 (59.1%)	7 (31.81%)
	c) attained level of digital transformation	2 (9.08%)	1 (4.54%)	9 (40.9%)	9 (40.9%)	1 (4.54%)
	d) digital competences of Ts for online teaching	/	/	9 (40.9%)	11 (50%)	2 (9.08%)
	e) digital competences of STs for active online learning	/	/	8 (36.36%)	10 (45.45%)	4 (18.18%)
	f) digital ethics\conduct values of Ts	/	/	6 (27.27%)	11 (50%)	5 (22.72%)
	f) digital ethics\conduct values of STs	/	1 (4.54%)	7 (31.81%)	8 (36.36%)	6 (27.27%)
Total average:		1.3%	1.3%	31.9%	48.7%	16.8%
21	How to ensure/improve overall quality of online instruction in the future? What support would be useful?					
	Strengthen the digital infrastructure	13	59.1%	Reorganize the process, include online instruction in traditional classes	14	63.6%
	Ensure equal ST access to fast-speed, stable Internet	13	59.1%	Raise STs' awareness about formal/informal online learning	13	59.1%
	Financial resources for improving online teaching/learning	12	54.5%	Introducing innovative technologies in legal edu (VR, AI)	11	50%
	Change the mindset of Ts/ St, attitudes, conduct	12	54.5%	New forms of learning (virtual exchanges, collaborative projects)	10	45.4%
	Continuous education of Ts/ Sts on using digital learning tools	15	68.2%	Ensure efficient effective application/practical use of dig tech in T/L	11	50%
	Introduce clear assessment standards for pre-exam activities	9	40.9%	Use well-developed/licensed LMS software (with full scale E-diary)	15	68.2%
Clear criteria for online TL assessment, efficiency control	11	50%	Other: Nothing	1	4.54%	

source: LF Nis Teachers' Survey on online instruction 2022-2022 (Google form, 13.11-4.12.2022), processed by the author.

31 They were as follows: a) *digital learning infrastructure*: very good (N=13; 59.1%) and good (N=8; 36.4%); b) *technical support for digital learning*: very good (N=13; 59.1%) and excellent (N=7; 31.81%); c) level of *digital transformation*: good or very good (N=9; 40.9% each); d) *teachers' digital skills*: very good (N=11; 50%) and good (N=9; 40.9%); *students' digital skills*: very good (N=10; 45.45%) and good (N=9; 36.36%); d) *teachers' digital ethics*: very good (N=11; 50%); good (N=6; 27.27%) and excellent (N=5; 22.72%); *students' digital ethics*: very good (N=8; 36.36%); good (N=7; 31.81%) and excellent (N=6; 27.27%) (Teacher Survey, 2022).

The second part of *Table 11* presents LF teacher's perceptions on *how the quality of online instruction may be improved* for prospective purposes. The respondents assessed a range of indicators reflecting the needs/wants and prospective action on observed challenges: a) *technical issues*: strengthening the digital infrastructure (N=13; 59.1%); assess to fast-speed Internet for all via academic network (N=13; 59.1%); technology: licenced LMS with a full-scale e-Diary (N=14; 63.5%); b) *financial issues*: financial resources and institutional support (ME, LF) for e-learning (N=12; 54.5%); c) *learner/learning issues*: continuous training (N=15; 68.2%); effective use of LMS and a full-scale e-Diary (N=15; 68.2%); reorganize the traditional teaching/learning process and introduce hybrid learning mode (N=14; 63.6%); promote formal/informal learning opportunities³² (N=13; 59.1%); change of mindset, attitudes, conduct (N=54.5%); clear criteria for assessing the quality of e-learning (N=11; 50%); ensure efficient application of digital technology as a tool for enhancing the quality of e-learning (N=11; 50%); introduce innovative technologies (AI, VR) in legal education (N=11; 50%), forms of learning: virtual exchanges, collaboration projects (N=10; 44.5%), and clear learning standards/outcomes in devising online activities (N=9; 40.9%). LF teachers' narrative accounts include proposals to ensure quality instruction, enhance student activity, preclude negative attitudes; change the teaching/learning paradigm; provide teacher/student training, ongoing use of digital learning; free Internet in all classrooms; technical innovations as learning incentives; digital tools for safe/reliable online testing; instruction in smaller/manageable groups (up to 30 students) for better control of attendance/activity; clear grading system for each activity; etc. Notably, while most teachers (95.5 %) viewed hybrid instruction as the strategic orientation of LF Nis, a few teachers were skeptical about the institutional willingness to introduce a form of online/hybrid instruction in the future due to the prevalent reluctance to change the traditional mindset, common practices and innovate the teaching/learning process (Teacher Survey, 2022).

4. Conclusion: Opportunities for developing systemic agency in legal education

Relying on the presented empirical research results from five surveys on the quality of online instruction at the Law Faculty in Niš during the COVID-19 pandemic (2020-2022), we have explored the systemic agency and different stakeholders' perspectives (at macro and micro level) on e-learning in extraor-

³² For example: MOOCs/massive open online courses, OERs/open educational resources, databases (EU-Lex, Hudoc), professional training networks, learning ecosystems (EJTN, E-justice), etc.

dinary circumstances. The ample problems, challenges, benefits and opportunities observed in the surveys are food for thought in the forthcoming period. Generally, we may conclude that legal education in online environment at LF Nis has survived the test of adverse times. While each stakeholder (ME, LF Niš, tech staff, students, teachers) contributed to some extent, the results show that the largest burden was placed on the core participants: home institution, IT staff, teachers and students, who largely had to cope with the quandary on their own, by relying on well-established interactions, practices, resilience, resourcefulness and enthusiasm. This valuable e-learning experience should be used as a learning tool for devising viable solutions for further intervention and innovation. In that context, we may briefly review the agency of each stakeholder and outline future opportunities in developing a systemic approach to sustainable digital learning.

Collective ME Agency was viewed as insufficient (25.5%) and critically assessed for the lack of systemic policy, strategic action plan for online instruction in emergency situations, lack of proactive approach, prior needs assessment, insufficient investment, financial/material support, and digital infrastructure (high-speed Internet for students via academic network, more reliable LMS/VC platforms) to ensure equal opportunities for all students. Instead of forwarding general instructions/guidelines and leaving HE institutions, teachers and students to cope with e-learning by relying on their own resources and resourcefulness (Teachers Survey 2022), ME should lead, guide and manage the digital transformation by involving all stakeholders. The ample problems experienced by students/teachers have to be accounted for in designing e-learning policy, strategy, action plan, and practice, where no student will be left behind or disadvantaged for lack of resources. After a two-year period of e-learning, Serbia still has not adopted either national e-learning standards or a digital learning strategy and action plan.³³ To get started, ME may refer to valuable online resource and good practices³⁴ both for inspiration and practical guidance in developing quality e-learning strategy, designating goals and assessment standards, specifying stakeholder's responsibilities, inform and support their joint action by observing and incorporating efficient practices in

33 The current National Strategy for development of education by 2030 (Strategija razvoja obrazovanja i vaspitanja u Republici Srbiji do 2030, *Službeni glasnik RS*, br.63/2021) declaratively refers to digitalization of HE, investments in digital infrastructure, promoting digital competences, internationalization of distance-learning study programs, but there are no specific goals fostering quality, relevance, accessibility and equity in e-learning.

34 See: the UNESCO Remote Learning Strategy Toolkit (2020); EU Digital Education Action Plan 2021-2027 (2020); NSQ/National Standards for Quality Online Courses, Programs and Teaching (2022).

quality e-learning elsewhere, engaging and supporting them in implementing, monitoring and assessing the process.

Collective agency of LF Nis was assessed in positive but average terms (55%). While LF Niš provided relevant digital infrastructure and tech support for e-learning from LF premises, survey results show the need for regular investment in digital infrastructure, devices, equipment, effective digital tools, ongoing teacher/student training on digital tools/skills, and regular technical, administrative and other support. The LMS/VC platforms were positively assessed in Students' Tech Surveys (G-Classroom 85.57%; Zoom 83.65%) and Teachers' Survey (G-C 66.45%; Zoom 82.45%) but the technology-related problems indicate that it may be high time to consider using a more elaborate e-learning platform available via protected academic network (e.g. open-source Moodle) which would integrate a wider range of technical and applicative functions for course design, implementation and assessment. The LF *tech staff agency* was assessed as highly adequate (86.36%), but surveys indicate the need for ongoing training for both students and teachers and troubleshooting support in order to avoid possible technical pitfalls. The current situation at the LF Nis in terms of digitalization and digital transformation was assessed as slightly above average (65.6%). Given the fact that 95.5% of the surveyed LF Nis teachers perceived hybrid/blended learning as a strategic orientation of the LF Nis, and that student largely supported (89.5% SP&SA Survey 2020; 71.68% ELP/LE Tech Surveys 2021-2022) and positively assessed the quality of online instruction (74.74% SP&SA Survey 2020; 81.21% ELP/LE Course Evaluation), these results may be a good starting point for promoting the potentials of properly designed, structured and implemented online/hybrid instruction. In that context, there is a need for a transparent institutional e-learning strategy, action plan and standards,³⁵ which may be easily implemented, monitored and assessed, as well as for practical teacher/student guidance for effective e-learning.

Students' agency was largely assessed as average (50%), particularly in terms of inadequate student activity (59.08%), lack of motivation and commitment (63.62%). The ratios (below or above 50%) on G-classroom/Zoom registration/attendance vs. task completion/activity show students' tendency to formally meet the procedural requirements (G-classroom registration 50% and Zoom attendance 68.2%), but not complete their assignments and actively participate in the process (assignment completion 36.3% and activity 36.3%). Student's

35 See: NSQ (2022a) benchmarks on different aspects of online programs, courses and teaching; NFT&L (2022): National Resource Hub (Ireland), containing resources for developing enabling policies, ethical learning technologies, practical teacher/students guides on digital learning, practice toolkits, open source courses, etc.

attitude to e-learning was largely assessed as average (50%) (Teacher Survey, 2022) but ELP/LE course evaluation results show that e-learning is much more effective in smaller student groups, which is an important consideration for its future integration in legal education. As for students' digital competences, survey results are similar: 65% (ELP/LE Tech Surveys) and 63.4% (Teachers' Survey). Ample technology-related problems (digital infrastructure, devices, handling LMS/VC tools) indicate the need for further intervention to ensure that no student will be left behind or disadvantaged by lack of resources. As e-learning largely rests on agility, self-determination, self-regulation, self-assessment and resilience of each learner, it is essential to raise awareness about students' essential role in the interactive and collaborative educational process as active partners who share responsibility for their own learning, and to promote e-learning opportunities for research, education, professional development, participation in community activities, professional learning networks, and full immersion in e-learning opportunities that promote life-long learning and internationalization of learning.

Teachers' agency was fully recognized and positively assessed in all students' surveys (80.53% on average). The survey results and narrative accounts provide evidence of teachers' proactive approach to resolving observed problems and assisting students to the best of their abilities. Although they assessed their digital competences as above average (71.96%), LF teachers expressed the need for further training in digital skills and tools. Moreover, only 50.3% reported being highly/fairly satisfied with quality of online instruction (Teacher Survey 2022), and expressed the need for more supportive technology (all-inclusive LMS platform fully equipped with all technical and applicative functions). In order to improve the situation, it is necessary to promote awareness about the good practices³⁶, new learning technologies (AI, VR) and life-long learning opportunities (professional networks, multi-institutional collaborative projects, community projects, virtual exchanges, open source courses, etc.). Another opportunity would be to promote pilot online/blended learning projects (e-learning courses in lawyer skills, transferable skills, academic writing, technology-supported practice) at undergraduate and graduate level, which may eventually become part of the elective courses or extracurricular activities. It would provide a chance to interested students and teachers to keep developing their digital competences in specific legal contexts and promote the institution as an active agent in developing new forms of legal education.

36 See: NSQ (2022b).NSQ Online teaching resources for instructional design (courses, guidelines, webinars videos).

In conclusion, we may note that the first e-learning experience at LF Nis during the pandemic has contributed to developing the participants' digital competences, enhancing the digitalization and digital transformation processes, and raising awareness about huge potentials of e-learning in legal education. Although the results indicate that there is a lot of work for all stakeholder in the process, the valuable lessons may help us reflect, mend the shortcomings, plan and prepare for future online practices. Instead of resorting to *ad hoc* approaches, the stakeholders' action should be based on the systems approach, which may lead to devising viable solutions in line with the stakeholders' needs, interests and goals. The provided insights into the key shareholders' collective and individual agency may also raise the stakeholders' awareness about their essential role in developing the educational system, promote their systemic agency in legal education, improve the quality of instruction for current and prospective academic, scientific and professional purposes, and ultimately ensure a sustainable system-based response applicable in both ordinary and extraordinary circumstances.

There is no use staying stuck in the rut, or keep lagging behind the educational technology developments. We need to push beyond traditional mindsets, hurdles and boundaries, and take advantage of the immeasurable e-learning opportunities. This first e-learning experience should be upgraded through education and ongoing innovative practice. In conjunction with traditional learning formats (interactive lectures/practice hours, legal clinics, internship, international exchanges, moot court competitions) which are already present in the LF Niš educational structure, flexible learner/learning-centered and practice-oriented online/blended learning opportunities may hold the key to prospective development of quality legal education, scientific research and professional development.

References

Blomkamp, E (2022). Systemic design practice for participatory policymaking, in: *Policy Design and Practice*, Vol. 5, 2022, Issue1: Participatory Policy Design, Taylor & Francis Online (pp.12-31); <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/25741292.2021.1887576>

Chen, D., Stroup W. (1993). General Systems Theory: Toward a conceptual framework for science and technology education, *Journal of Science Education and Technology*, Vol.2, No.7, 1993 (447-459), https://www.researchgate.net/publication/226872798_General_Systems_Theory_Toward_a_conceptual_framework_for_science_and_technology_education_for_all

Education Hub (2020). The Role of Agency in Education, 20.1.2020, <https://theeducationhub.org.nz/agency/>

Harper, D. (2022). Etymology Dictionary (online): Agency; <https://www.etymonline.com/search?q=agency;>

OECD (2019). Future of Education and Skills 2030: Conceptual Learning framework, OECD, 2019; https://www.oecd.org/education/2030-project/teaching-and-learning/learning/student-agency/Student_Agency_for_2030_concept_note.pdf

O'Leary, Z. (2007). The Social Science Jargon Buster: The key terms you need to know, Sage (p.6); <https://epdf.tips/the-social-science-jargon-buster-the-key-terms-you-need-to-know.html> (accessed 15.11.2022)

Priestley, M., Biesta, G.J.J., Robinson, S. (2015). Teacher Agency: what is it and why does it matter? In: *Flip the System: Changing Education from the Bottom Up* (eds, R.Kneyber, J Evers), Routledge, London: <https://core.ac.uk/download/pdf/42544019.pdf>

Reynolds, M., Holwell, S. (2010): Introducing Systems Approaches (Chapter 1), in: *Systems Approaches to Managing Change: a practical guide*, 2010 (pp. 1-24), Open University & Springer, London, <https://kenniscentrumtoerisme.nl/images/archive/2/25/20190930133514%21Systems-Approaches-to-Managing-Change.pdf>

Williams, B., van't Hof S. (2016). *Wicked solutions: A systems Approach to Complex Problems* (2nd ed.); <https://writing.dawsoncollege.qc.ca/wp-content/uploads/2018/10/Wicked-Solutions-Second-Edition.pdf>

Surveys

Pravni fakultet Niš (2020). Studentski parlament Pravnog fakulteta u Nišu i Savez studenata Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu (2020): Analiza procesa izvođenja nastave na daljinu sa predlozima i merama za umanjenje posledica u procesu visokog obrazovanja na Pravnom fakultetu Univerziteta u Nišu, (LF Niš Students' Parliament and Students' Association (2020): Analysis of online instruction and proposed measures to reduce the negative consequences in the educational process at LF Nis), Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, 5.5.2020.

Pravni fakultet Niš (2022a): Izveštaj o samovrednovanju (Self-Assessment Report, avg. 2022), Pravni fakultet u Nišu; http://www.prafak.ni.ac.rs/files/kvalitet/prilozi_izvestaj_SV_2022/Prilozi/Prilog5.7.pdf; Pravni fakultet u Nisu, 1.12.2022.

Pravni fakultet Niš (2022b): Uпитник o iskustvima nastavnika tokom online nastave u periodu 2020-2022 (LF Nis Teachers Survey on online instruction in the period 2020-2022), 13.11.-4.12.2022

ELP/LE Courses: Summary results of LF Niš Students' Tech Surveys in ELP/LE online courses (2020, 2021, 2022), compiled, processed and prepared by the author

ELP/LE Courses: Summary results of LF Niš Students' Course Evaluation Questionnaires in ELP/LE online courses (2020, 2021, 2022), compiled, processed and prepared by the author

Legal documents

Predsednik, Predsednik Narodne skupštine i Predsednik Vlade RS(2020): Odluka o proglašenju vanrednog stanja (Decision on declaring the State of Emergency issued by Predsednik, President of Parliament and Prima Minister RS), *Službeni glasnik RS*, br. 29/2020), <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/predsednik/odluka/2020/29/1/reg>

Ministarstvo zdravlja RS/Ministry of Health (2020): Naredba o proglašenju epidemije zarazne bolesti COVID-19 (Order on declaring the Covid-19 epidemic), *Službeni glasnik RS*, br. 37/2020;

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

Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja RS/ Ministry of Education, Science and Technology (2020). Preporuka Konferencije univerziteta Srbije (Recommendation of the Conference of the Universities of Serbia), Ministarstvo prosvete RS, Sektor za visoko obrazovanje, Beograd, 16.3.2020.

Pravni fakultet Nis/LF Niš (2020a): *Izvodjenje nastave na daljinu* (Communication on Online Instruction), Pravni fakultet, Univerzitet u Nisu, 17.3.2020.

Vlada RS (2021): Strategija razvoja obrazovanja i vaspitanja u Republici Srbiji do 2030 (Government RS: The National Strategy for development of education by 2030), *Službeni glasnik RS*, br.63/2021; <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2021/63/1/reg>

Online resources (for reference)

Blomkamp, Emma (2022). Systemic Design Practice Wheel (2021), licenced under CC BY-NC 4.0; <https://emmablomkamp.com/practice> (accessed 16.11.2022)

EC/European Commission (2020). EU Digital Education Action Plan 2021-2027, Education and Training Intitution, EU, 2020; <https://education.ec.europa.eu/focus-topics/digital-education/action-plan>; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0624> (accessed 25.12.2022)

Educators Technology (2022): 7 Best Web Conferencing tools for Teachers, by M. Kharbach, 7 Nov. 2022; <https://www.educatorstechnology.com/2012/07/great-7-web-conferencing-tools-for.html> (15.12.2022)

EHEA/European Higher Education Area (2015): European Credit Transfer System (ECTS), <http://www.ehea.info/page-ects> (accessed 20.11.2022)

Hof, S. van 't (2016). Concepts and Systems Learning for Design: Systemic Agency: (CSL4D blog); <https://csl4d.wordpress.com/systemic-agency-2/> (accessed 20.11.2022),

NF T&L/National Forum for the Enhancement of Teaching and Learning in Higher Education (2022): National Resource Hub, NF T&L HE Authority (HEA), Dublin, Ireland; <https://hub.teachingandlearning.ie/>

NSQ (2022): National Standards for Quality Online Courses, Programs and Teaching, QM, VL Learning Leadership Alliance, DL Collaborative; <https://www.nsqol.org/the-standards/>; <https://www.nsqol.org/the-standards/quality-online-courses/>; <https://www.nsqol.org/the-standards/quality-online-teaching/>; <https://nsq.2gno.me/workflow/nsq-online-teaching/resources/> (25.12.2022).

Research.com (2022): 15 Best Free Learning Management Systems for 2023 (I. Bouchrika), 30 Nov. 2022; <https://research.com/software/best-free-learning-management-systems> (accessed 10.12.2022)

UNESCO (2020). Remote Learning Strategy Toolkit, July 2020; <https://en.unesco.org/sites/default/files/unesco-covid-19-response-toolkit-remote-learning-strategy.pdf> (accessed 10.12.2022)

*Gordana Ignjatović,
Nastavnik engleskog jezika pravne struke,
Pravni fakultet, Univerzitet u Nišu*

**PROAKTIVNO DELOVANJE INSTITUCIJA I AKTERA OBRAZOVNOG
SISTEMA U VANREDNIM OKOLNOSTIMA: ISKUSTVA STUDENATA I
NASTAVNIKA PRAVNOG FAKULTETA U NIŠU TOKOM PANDEMIJE
COVID-19 I MOGUĆNOSTI UNAPREĐENJA PROAKTIVNOG
SISTEMSKOG PRISTUPA U OBRAZOVANJU PRAVNIKA**

Rezime

Systemic Agency (proaktivno delovanje institucija sistema i ključnih aktera) predstavlja kapacitet sistema u celini da odgovori na izazove savremenog društva oslanjajući se na kolektivnu inteligenciju i zajedničko delovanje svih aktera uključenih u sistemске procese. Ovaj rad istražuje sistemsko delovanje učesnika u pravnom obrazovanju na Pravnom fakultetu u Nišu. tokom pandemije COVID-19 (2020-2022), kada je visoko obrazovanje u potpunosti prešlo na onlajn nastavu. U prvom delu rada se predstavlja konceptualni okvir sistemskog delovanja. Drugi deo ukratko predstavlja izazove sa kojima se sistem visokoškolskog pravnog obrazovanja suočio na početku COVID-19 pandemije, kao i institucionalni odgovor Pravnog fakulteta u Niš na početku pandemije. Treći deo predstavlja probleme i izazove sa kojima su se suočili nastavnici i studenti u online nastavnom procesu, kroz prikaz i analizu rezultata nekoliko empirijskih istraživanja (anketa) o iskustvima sa online nastave sprovedenih na LF Niš u ovom periodu. Na osnovu predstavljenih rezultata, autor razmatra mogućnosti za unapređenje proaktivnog sistemskog delovanja ključnih aktera i sistema u celini za buduće potrebe online/hibridnog učenja. U nastojanju da zabeleži prvo iskustvo online nastave na LF Niš, autor ukazuje na potencijale online/hibridnog učenja u pravnom obrazovanju i neophodnost zajedničkog delovanja svih aktera u procesu unapređenja sistemskog pristupa koji bi svim akterima pružio adekvatnu podšku kako u redovnim tako i u vanrednim okolnostima.

Ključne reči: *sistemski pristup, obrazovanje pravnika, ključni akteri, vanredne okolnosti.*

Gordana Horvat*, mag.act.soc.,
Teaching Assistant, Social Welfare Department,
Faculty of Law, J.J. Strossmayer University in Osijek
Suzana Tomašević*, mag.act.soc.,
Teaching Assistant, Social Welfare Department,
Faculty of Law, J.J. Strossmayer University in Osijek
Ana Lozina*, univ. bacc. act. soc.,
Demonstrator, Master Student at Social Welfare Department,
Faculty of Law, J.J. Strossmayer University in Osijek
Republic of Croatia

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАД
10.5937/zrpfm1-40496

UDK: 364-782.42]:616.98:578.834
Раđ примљен: 04.10.2022.
Раđ прихваћен: 08.11.2022.

INSTITUTIONAL SUPPORT IN ALTERNATIVE CARE: FOSTER CARE AND COVID-19 PANDEMICS**

Abstract: *The impact of the COVID-19 pandemic has generated new challenges in the work of social welfare institutions, particularly in the area of providing support in alternative forms of care, such as foster care. The need for support during the pandemic was very significant and necessary because foster families fall into the category of vulnerable groups, especially because they provide care for children displaced from their primary (biological) family. In addition to insufficient institutional support during the pandemic, communication with primary families was aggravated, which has had a negative impact on foster children and their needs. The Faculty of Law in Osijek is a partner institution in the Project "Zajedno do doma" (Foster Home for Children), funded by the EU and organized by the World Youth Federation Croatia. For the project purposes, a survey on institutional support to foster families was conducted from August to October 2021. The collected data will be presented and analyzed in this paper, in order to identify the needs of foster families, the relevant forms of institutional support,*

* ghorvat@pravos.hr

* stomasev1@pravos.hr

* ana.lozina88@gmail.com

** The research was funded by the Faculty of Law, Josip Juraj Strossmayer University in Osijek, within the internal project IP-PRAVOS-9 "Development of a model in the community for support and assistance to families, persons at risk and vulnerable groups in society".

** The research was funded by the Faculty of Law, J.J. Strossmayer University in Osijek, within the internal project IP-PRAVOS-25 "The role of social work in various institutional and non-institutional forms of care for the elderly".

and the difficulties that foster families experience in case of insufficient support. This pilot research on the attitudes of experts and foster carers is a quantitative basis for further qualitative research on foster care in direct contact with foster carers. Based on this research, the authors have developed foster care guidelines, with special emphasis on the challenges of providing support during the COVID-19 pandemic.

Keywords: *alternative care, foster care, social welfare, institutions, support, Covid-19.*

1. Introduction

The development of the social welfare system in the Republic of Croatia follows the social changes that have taken place in the last few decades. By opening social welfare centres as institutions which will respond to the needs of the deprived population and contribute to improving the living conditions through advocacy, an attempt has been made to improve the quality of life in society (Šućur, 2003; Dobrotić, 2016). The historical development of services in the social welfare system was aimed at organizing services and developing different forms of care for children. One of such services is foster care, which is identified as a form of alternative care. Different authors explain the concept of foster care in very similar ways. Pecora and Maluccio (2000: 142) explain foster care as a form of alternative care for children and adults, which is defined as the temporary placement of an individual in a foster family due to unfavourable life circumstances. Sladović-Franz and Mujkanović (2003: 234) define a foster family as a family unit that is ready to take care of children who do not have the conditions for adequate upbringing in their own family. Foster care is a non-institutional form of care (accommodation) through which the user is provided with support and care in an environment that is stimulating for the user (Štambuk, Penava Šimac, 2021: 125).

The Foster Care Act of the Republic of Croatia (2022)¹ regulates foster care as a form of provision of social housing services, the conditions and method of performing foster care, and the rights and obligations of the participants involved (Article 1 FC Act). The FC Act points out all the support, assistance and incentives shall be in accordance with the beneficiary's individual foster care plan (Article 2 FCA), i.e. changes in his/her life situation and behaviour, based on a comprehensive assessment of all circumstances (Article 9 FCA). Several participants are involved in the foster care process: the beneficiary, the foster parent, the primary (biological) family, and the social welfare centre as the competent

1 The Foster Care Act of the Republic of Croatia, *Official Journal RC*, no. 115/18, and 18/22; <https://www.zakon.hr/z/485/Zakon-o-udomiteljstvu>

institution that coordinates, directs and leads the foster care process. The obligations and responsibilities of all participants in this process arise from the rules prescribed in the Foster Care Act. The social welfare centre is the central hub for foster parents and beneficiaries which coordinates and monitors the entire process. Its main tasks during the foster care process is to make decisions on placing a beneficiary with a foster family, to monitor the implementation of the individual plan of change and the needs of the beneficiary, and to provide professional assistance and support to the beneficiary, the foster parent and the primary family (Articles 43-44 FCA).

Research on the foster parents' experiences in cooperation with the centre for social welfare showed their satisfaction. In addition to financial support, social workers provide moral support to foster parents during the provision of foster care services, but it was also noted that they lacked professional support in terms of working with children who have certain difficulties (Družić Ljubotina, Kletečki Radović, Jelača, 2005: 102). The research did not clearly emphasize the dimension of the individual care plan, how it was implemented, and what the monitoring process involved. Individual planning enables the inclusion of all participants in the foster care process: the child who is the focus of the plan, the foster family who carries out the activities together with the child, the primary family who works to obtain the conditions for the child's return to the family, and the social worker as the case manager who coordinates the whole process (Laklija, Sladović Franz, 2013: 15). Jordan (2012: 8) states that social work, as a profession, is in a subordinate position compared to the other helping professions; social workers have a key role in implementing the social policy services and ensuring the exercise of the participants' rights, but they inadequately respond to the needs of vulnerable groups. In this paper, the authors examine the needs of foster parents as providers of an alternative form of care for children without adequate parental care, and what kind of support they were provided by the Croatian social welfare centres as competent public institutions during the COVID-19 pandemic.

During the last two years of the COVID-19 pandemic which has affected the whole world, the competent institutions in Croatia issued instructions, guidelines and recommendation on how to act in the new situation. They mainly advised people to reduce social contacts, to keep physical distance, and to avoid mass events, which was sometimes contradictory. The Croatian social welfare centres, as public institutions that acted according to the instructions of the Croatian Institute of Public Health, adhered to and implemented all the prescribed protection measures, which were often not in accordance with the social work ethics. However, in the circumstances of ongoing restrictions and various measures imposed during the pandemic, social workers generated new knowledge that

came to the fore and showed the importance of social work in modern society. A number of studies at the EU level showed the negative aspects of the epidemic but also the positive results in European countries that provided clear guidelines on how to react in certain emergency situations. In most European countries, the social welfare centres were unprepared for the COVID-19 pandemic because there were no examples of good practices in the extraordinary circumstances of the epidemic/pandemic, and contacts with users and service providers was limited. In Slovenia, research in social care centres showed that it was necessary to improve the overall working conditions and the working environment for more efficient action in emergency circumstances; social workers should have greater autonomy (e.g. in choosing a work method) and flexibility in work (e.g. going to the field); communication at all levels should be clear (e.g. instructions from the Institute of Public Health) and the work schedule should be fair (e.g. equal responsibilities for all employees) (Mešl, Leskošek, 2021: 248). In different EU countries, the reactions of social workers to the emerging pandemic conditions produced new knowledge and guidelines for further development of the social work profession. Some proposals include developing innovations in the field of social work, providing support to individuals under stress, protecting vulnerable groups (children, adolescents and the elderly), and ensuring the development of digital skills, which were of great importance during the pandemic (Dominelli, 2021: 11). The research conducted in Spain during the COVID-19 pandemic (Bernedo, Oliver, Urbano-Contreras, Gonzalez-Pasarin, 2022) aimed to examine the family's adaptation to the new situation and to identify socio-demographic variables related to stress in both foster and non-foster families. The research showed that foster families had a more positive perception of confinement and isolation. Experts attributed this to the training that potential foster parents go through (communication skills training, conflict resolution, emotion management, etc.). The recommendation of this research is the need for a greater support from institutions regarding the organization and support of contacts between foster children and the primary family (Bernedo, *et al.*, 2022: 63). From all these sources, it is clear that the COVID-19 epidemic revealed the key aspects of working with all participants in the foster care system, some of which are communication with all participants, efficient support and coordination, autonomy of social workers and flexibility in performing their work with all participants in the process.

In the Republic of Croatia, one of the examples of positive practice is the project "*Zajedno do doma*" (Foster Home for Children), which was implemented from 1 July 2020 to 31 December 2021.. The goal of this project was to strengthen the foster care system and empower young people without adequate parental care, foster parents and experts with professional interests in these groups. The first

part of the project included a series of activities aimed at young people placed in foster families (education, workshops, excursions, etc.); the second part of the project activities included strengthening the competences of experts working with young people placed in alternative care and, finally, their direct work with foster parents. This paper will present the results of research on the experiences of foster parents who participated in this project and their cooperation with the social welfare centre during the COVID-19 pandemic.

2. Research strategy, purpose and aims of the survey

This research presented in this paper is the result of activities which were carried out as part of the project "*Zajedno do doma*" (Foster Home for Children), which was carried out by the World Youth Federation Croatia in partnership with the Faculty of Law in Osijek and the NGO Association "*Igra*" (Play).² The project was financed by the European Social Fund (ESF) Operational Program "Effective Human Resources 2014-2020",³ and implemented from 1 July 2020 to 31 December 2021. The project was aimed at supporting foster parents, strengthening the capacity and training of experts and members of foster families, and establishing a program for the empowerment of experts and foster families, as well as the inclusion of children in the local community placed in foster families. An integral part of the project were the activity of providing direct support to foster families, which were carried out for two months. The goal was to empower foster families and identify areas where additional support is needed. Upon identifying the needs of foster families, the project team prepared guidelines and recommendations for improving the practice of foster care in the social welfare system.

3. Methodology and procedures

The research was carried out by using a mixed methods approach, combining quantitative and qualitative research. The research instruments were a questionnaire created for the needs of the research topic, titled "Research on the quality of the foster care system from the perspective of experts, foster parents and people with experience of living in foster families", and a diary (journal) kept

2 See: Pravos /Faculty of Law Osijek, J.J. Strossmayer University of Osijek (2022): Studij Socijalni rad: Projekt *Zajedno do doma*; (Social Work Department: Project Joint Foster Home Action); <https://www.pravos.unios.hr/sveucilisni-prediplomski-studij-socijalni-rad/projekt-zajedno-do-doma>

3 See: European Commission (2022): ESF Operational Programme Efficient Human Resources 2014-2020, *Croatia*, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2014-2020/croatia/2014hr05m9op001

during the meetings with foster families. The questionnaire included 9 questions; seven questions required narrative answers for the purpose of identifying respondents' attitudes about difficulties, advantages and recommendations for foster care; two questions called for a response to a statement on a Likert-type scale (by opting for: *I disagree, I mostly disagree, I neither agree nor disagree, I mostly agree, I fully agree*), where the respondents expressed their degree of agreement or disagreement with the statements on the basis of their attitudes and satisfaction with foster care and the support provided in foster care. The research was conducted in the territory of the Republic of Croatia in the period from August to September 2021. It included the use of both quantitative and qualitative data collection methods (the research questionnaire and the researcher's diary). All the participants were clearly informed about the purpose and the goals of this research, as well as about the requisite data protection issues and the possibility of withdrawing from the research at any time due to its voluntary nature.

The research was conducted in two phases. The first phase included an open call of the project holder, the World Federation of Youth Croatia, to participants in the foster care system to fill out the quantitative questionnaire, which was prepared in Google form and conducted online. The call for participate was published on the social network Facebook and the project holder website. A total of 57 participants signed up and filled out the questionnaire, where all experts, foster parents and people living in foster care were invited to evaluate their foster care experience and list the advantages and difficulties they faced. The second phase referred to the implementation of direct psychosocial support to foster families; this part of the research was conducted in August and September 2021, by working with five foster families who expressed the need for support and volunteered to participate in this part of the research. The psychosocial support was provided to the families once or twice a week for two months, for an average period of two hours per meeting; ultimately, it amounted to a total of 18 meetings for all five foster families that participated in this part of the research. Meetings with foster families were held online via the Zoom application (N=2), by telephone (N=3), and part of the meetings were held face-to-face (by visiting the family's home). During this phase, the researcher kept a meeting diary, where all the experiences and topics personally raised by the foster parents were indiscriminately recorded. After reading the diaries and summarizing the collected records into common themes, the collected data were analyzed thematically, and the research results were described and presented in a narrative form.

The research aimed to address the following research questions: What were the experiences of foster parents during the COVID-19 pandemic? What were

the advantages and disadvantages of the foster care system in the period under observation? What were the needs of foster parents, and what kind of difficulties did they face during the COVID-19 pandemic?

4. Results

The first phase of the research included a total of 57 (total N=57) respondents in the Republic of Croatia who filled out the research questionnaire, including a total of 37 foster parents (N=37), 15 experts (N=15), and 5 people with experience in foster care (N=5). Respondents were from 16 Croatian counties, while the largest number of respondents were from Brod-Posavina County (N=12) and Osijek-Baranja County (N=8).

The respondents replied to the question about the level of satisfaction with the experience of foster care by choosing the degree of agreement/disagreement with the statement on a Likert-type scale. The results show the difference between the attitudes of foster parents, experts and people with experience of living in a foster family. Most foster parents (65% of the respondents) partially agree with the statement, stating that they were partially satisfied with the foster care experience, while 16% of respondents completely disagreed and expressed a high level of dissatisfaction with foster care. The experts' views were similar to those of foster parents: 20% of experts were completely dissatisfied with foster care, while 47% were partially satisfied. As for people who had experience living in foster families, 60% of respondents from this group stated that they were completely dissatisfied with foster care, 20% neither agreed nor disagreed, while only 20% were completely satisfied.

The results of the respondents' answers to the question about their satisfaction with the support provided in the foster care system show that more than half of the respondents partially agree (46%) or completely agree (16%) with the statement and are satisfied with the provided support. A quarter of respondents (27%) partially or completely disagree with the statement and are dissatisfied with the provided support. Experts expressed the highest level of satisfaction with the support: 40% of respondents from this group partially agree, but many experts neither agreed nor disagreed with the statement (33%) and were undecided regarding the support provided in the foster care system. The greatest dissatisfaction with the provided support was expressed by people who have experience living in foster families: 60% of them state that they completely disagree with the statement and are dissatisfied with the provided support.

In response to the question about the positive aspects of the current foster care system, about 80% of respondents refer to the well-being of children, the progress seen in work with foster children, the family environment for the child,

the provision of love and help to the child, and the opportunity for a happy and normal childhood. Part of the respondents (about 10%) do not see any advantages of the foster care system, while even a smaller percentage mentions positive cooperation with social care centres and foster care teams. Some respondents also emphasized the advantage of foster care over children's placement in public institutions for children deprived of parental care, which the respondents see as harmful for the child.

When asked what they would change and what they would suggest for improving the foster care system, the respondents' answers were similar, referring to the need for a greater control of foster care, the recognition of foster parents as employed persons, greater rights of foster parents in terms of making everyday life decisions about schooling, trips, taking a picture of a child at school, etc. Foster parents stated that they wanted better cooperation with social workers, more support when they need it, but also support for children placed in a foster family. They see support through greater involvement and availability of social workers, formation of mobile teams just for foster care and adoption, and group work with foster parents. In terms of support, they emphasized the importance of continuous and always available assistance. All of them declared that they wanted a partnership relationship with the competent institutions, as well as a greater connection with the local administration and the community. Almost all respondents noted that education and training were the key elements in the process of preparing for foster care, as well as continuous education of both foster parents and the general public. They also noted that the need for continuous education of the primary family and continuous work with the family to create the conditions for the child's return to the primary family. In particular, foster parents expressed a belief that they were stigmatized in the society, perceived as people who receive monetary compensation for their services from the state, and take the child away from the primary family; therefore, they emphasized that they wanted more participation in the foster care system and greater respect from the institution.

When asked about the potential for developing foster care in their own community or county, about 20% of respondents stated that they did not know what the advantages would be, or that there were none. Most respondents agreed that the tradition of foster care in Croatia constituted an advantage and a potential for its further development, and they also noted the availability of social housing services and human resources in smaller communities. Some respondents stated that the advantages of the community where they live are the availability of all necessary services (such as schools, doctors, experts, etc.) or civil sector associations that provide support for foster parents. The respondents also noted that unemployment, or the unemployment of one spouse, may be the reasons

for their participation in the foster care system, which is perceived as a source of income for foster families.

The second phase of the research was conducted with five families who were provided a systematic and continuous psychosocial support for a period of two months. They voluntarily accepted to participate in this part of the research, and the conversations were recorded in the researcher's diary. The collected results are shown cumulatively under individual topics (below). The first meetings with these foster parent families included getting to know the foster parents, who were given an opportunity to talk about themselves, their foster children, their daily life, the motives for engaging in foster care, and the reasons why the children were placed with them. At the time of the research, a total of 10 children (aged between 1.5 and 18) were placed in five foster families. The foster parents were engaged in the foster care system for a period of 1 to 13 years (7 years on average). Four families lived in a rural area and one family lived in an urban environment. Four foster families adopt younger children, and one foster family fosters only adolescents. The researcher's psychosocial support was provided in the form of conversation with the foster parents, where they personally chose the topics of conversation, asked questions about the topics they were interested in, and talked about their needs, wants and expectations. On the basis of the synthesis and analysis of the collected records, the researcher identified the key common themes for further discussion.

4.1. Foster carers' needs and available support

In conversations with foster parents, it was observed that all of them have a hard time dealing with the emotions related to the foster child, misunderstanding by their immediate environment, or lack of support. After several meetings, foster parents opened up more easily and talked about their feelings and experiences. Part of the foster parents stated that it was difficult for them to cope with the knowledge that the primary family does not take care of their children and to understand the children's parents and their attitude towards the children. All foster parents also had their own biological children, which contributed to the difficulty of understanding the biological parents who do not take care of their children, and which caused anger and sadness in foster parents. All foster parents stated that they tried to connect and maintain the relationship with the primary family because all foster children showed affection towards their biological parents, and because they considered that it was important for children to have contact with their biological parents. Foster parents state that it was important for them to get to know the primary family in order to better understand the child and his/her needs. On the other hand, they stated that it

was the most difficult part of their foster care engagement because they were left to their own resourcefulness in making and keeping these contacts.

Foster parents largely considered that there was a lack of system support. Foster parents reported the feeling of pressure and stress because they sometimes feel that they are alone in the whole process, that nobody is interested in their problems, that they do not receive sufficient support, and that nobody really appreciates and values what they do. The foster parents' emotions were also affected by children's statements which hurt foster parents' feelings, and they do not know how to deal with such statements. All foster parents stated that they sometimes wanted some time and space for themselves, and had the need to be understood and respected. A frequent dilemma of foster parents was related to summer/winter holidays; they stated that they wanted to take the foster children with them but that they often did not have the resources for this. Above all, foster parents reported experiencing the greatest stress at the time when a child arrives in the family, and during the period of the child's adjustment to the foster parent and daily routine in the foster family. At this point, foster parents do not have all the information about the child, nor about the difficulties the child has, and it takes months for the foster parents to get to know the child's condition. The foster parents considered they were partners of the competent public institution and, as such, they expected to receive all relevant information from competent institutions in order to be able to help the child as quickly and adequately as possible. They also observed a wide range of difficulties which children demonstrate on arrival to a foster family, such as: intellectual difficulties, reduced attention and concentration, speech problems or irregular speech, various developed fears, hygienic negligence, or a tendency to promiscuous behaviour. To provide support to children, foster parents expressed the need for professional and specialist support in certain areas, and reported that the social workers or psychologists support in social welfare centres was most often insufficient or completely non-existent. Foster parents reported receiving the greatest support from their own family, neighbours and friends, and from the school professional services.

4.2. Difficulties encountered in foster care during the COVID-19 pandemic

During the COVID-19 pandemic, foster parents additionally encountered a series of difficulties related to foster children, institutional support, and cooperation with social welfare centres. All foster parents stated that it was much more difficult to work with children during the COVID-19 pandemic, especially in terms of their inclusion in the community and socialization. In the period under observation, the entire educational process was conducted online, which was a problem for some children in following classes and completing assignments

due to the lack of computer literacy. Due to imposed preventive measures and restrictions, this period was also marked by the lack of leisure activities, which are an important part of children's life (including foster children) because they help children integrate into society and create new friendships. Foster children's contact with the primary family was also noted as a huge problem because foster parents received instructions from the social welfare centres to maintain contact by using alternative remote communication methods, by phone or online via communication or video conferencing applications. It was difficult for foster children, especially for the smaller children who did not understand why they could not see their parents. Furthermore, the foster parents emphasized that support from experts during the COVID-19 pandemic was limited; there were no opportunities for live contacts, and the overloaded system was difficult to reach either by phone or by email. At the same time, there were no informal meetings of individual foster parents who had previously organized themselves to occasionally meet and exchange experiences. While public institutions were exclusively focused on health protection, the isolation of the family made it even more difficult to work with foster children. Foster parents received recommendations, most often about hygiene rules or contact restrictions, which they had to abide by in relations with others and the foster children.

Discussion

From the total of 57 participants in this survey, the largest number of respondents came from the Brod-Posavina County; according to the data from the "Regional Availability of Social Services in Croatia" analysis (The World Bank, 2019), the total number of foster carers for children in this region is 49, followed by the Osijek-Baranja County, where the total number of foster parents for children is 119. The territorial distribution of foster parents in Croatia is uneven across counties (The World Bank, 2019) but the research showed that the counties where foster care is more developed demonstrated a greater interest in participating in the survey.

A total of 65% of foster parent respondents were partially satisfied with their foster care experience, which is in line with the previously conducted research (Žižak, Koller-Trbović, Jeđud Borić, Maurović, Miroslavljević, Ratkajec Gašević, 2012). The results also showed that 59% of foster parents declared themselves satisfied with foster care and, thus, wanted to continue fostering and would recommend foster care to others. As for the experts' satisfaction, 20% of expert respondents were completely dissatisfied with foster care and 47% of them were partially satisfied with foster care of children in Croatia, which is in line with the results of previous research (Žižak, *et al.*, 2008). One of the reasons for the

dissatisfaction of experts with foster care is the uneven regional distribution of the number of foster parents by county, which makes it difficult for experts to work in the foster care system (Sabolić, Vejmelka, 2015: 30). A high degree of dissatisfaction (60% of the respondents) was demonstrated by people who have experience living in foster families. By contrast, some previous research (Wilson, Sinclair, Taylor, Pithouse, Sellick, 2004) showed that children had positive experiences and were satisfied with life in foster families, but also that satisfaction depends on meeting the needs of the foster family, maintaining the child's relationship with the primary family, cooperation between the foster family and the primary family, and the reasons for being placed in foster care (Wilson, *et al.* 2004: 47). Similar results were obtained by Chapman, Wall and Barth (2004) who described the positive attitude of children towards foster care. Johnson, Yoken and Voss (1995) found that children's satisfaction with the foster care system is lower depending on the type of placement and later contacts with the primary family (Johnson, *et al.*, 1995: 967).

In the present research, the results show that more than half of the foster parents (59%) are satisfied with the support in the foster care system, but in further results they state certain difficulties and the need for more intensive continuous support from social workers. Furthermore, the results show that informal support is important for foster parents, considering that all respondents often rely on neighbours, family, or other foster parents. Similar results were shown in a study conducted in Croatia by Sabolić and Vejmelka (2015), where foster parents stated the importance of an informal support network and civil associations, while opinions about support from experts were divided (Sabolić, Vejmelka, 2015: 19). Prior research indicates that the duration of foster care and the foster parents' experience associated with a well-developed informal support network generate less need for support from institutions (Maclay, Bunce, Purves, 2006: 33).

The research results further show that less than half of the expert respondents (47%) are partially satisfied with the support provided, but the same percentage of experts state that they neither agree nor disagree. Experts report that there is a lack of social workers in the social welfare system, especially social workers who would deal only with foster care, which is currently not present in practice. Foster parents state that social workers are often unavailable, but they also noted that they are aware of the social workers' workload. Research by Sabolić and Vejmelka (2015) shows similar results, where the attitudes of foster parents and social workers were uniform regarding insufficient support provided to foster parents. Their research results show that certain foster parents' needs are not met or are partially met, such as: emotional support, conversation, the need to share experiences, advice in crisis situations, a sense of belonging,

and the feeling that they are part of the institution of the social care centre (Sabolić. Vejmelka, 2015: 23). Emotional and moral support for foster parents is extremely important (Laklija, 2011) because people who are satisfied with their own lives and emotionally stable have a greater willingness to help others (Brajša-Žganec, Kaliterna Lipovčan, 2006: 724). Many foster parents note that the feeling of incompetence or insecurity in working with children is significant because it affects the level of stress and their emotional state. MacGregor, Rodger, Cummings, Leschied (2006) state that foster parents' feelings of incompetence can be influenced by sources of support such as neighbours or involvement in foster care groups that support each other, which explains the need for foster parents to connect and share experiences (MacGregor, *et al.*, 2006: 365). Similar results were shown in the research conducted with foster parents (Družić Ljubotina, Kletečki Radović, Jelača, 2005), which states that foster parents are satisfied with their relationship with children and coexistence, while they are less satisfied with cooperation with institutions such as the social welfare centre. They show the greatest need for support in creating a relationship with the child's primary family, protection by institutions and recognition of rights, and higher fees for foster care (Družić Ljubotina, *et al.*, 2005: 104). All respondents in the present research noted that foster parents need to be informed about the child and its needs. Foster parents face several child-related difficulties and often do not know how to react or act in certain situations. Herenčić and Mihanović (2006) obtained the same results in their research conducted with foster parents, which indicate insufficient information on the part of the foster parents about the child's difficulties, the child's needs, or the child's potential (Herenčić, Mihanović, 2006: 95). The result of our research show that all foster parents state that they want more frequent visits by social workers and control of foster families. The same results were presented in the research by Žižak (2008), which includes a list of foster parents' suggestions aimed at improving cooperation with social welfare centres.

The needs of foster parents identified in the research results were further neglected during the COVID-19 pandemic, when the social protection system, faced with a health crisis, had a hard time finding ways to make the system functional. The response of the social protection system to the citizens' needs shows that the system was not prepared for a crisis situation of this scale, which was manifested by a decrease in access to social protection services and social care for the most vulnerable groups in the society, such as children, the poor, families and children placed in foster care (Better Care Network, 2020). The results of our research show that it was difficult for foster parents to access social workers and the necessary support, and contacts were possible only by telephone or e-mail. Given the low level of support during the COVID-19 pandemic, foster

parents were even more isolated and felt abandoned by the system. Due to imposed pandemic measures, they could not access the informal support that foster parents developed by networking foster families and occasional meetings. Metcalfe and Humphreys (2002) note that it is important for foster parents to establish contacts with other foster families because in this way they get the necessary information, exchange experiences, and expand their network of social support (Metcalfe, Humphreys, 2002: 442). Furthermore, the support of civil society is important for foster parents, which was weakened during the COVID-19 pandemic due to the lack of resources for work, unavailable users, lack of personnel, and layoffs of employees (Bežovan, Bratoš, Mrdeža Bajš, Baturina, Matančević, Pandžić, 2021: 34). For foster parents, a special challenge during the COVID-19 pandemic was the school attendance of children placed in foster families. In our research, the foster parents state that some children did not have the necessary IT equipment and sufficiently developed IT skills to keep up with the material covered in class and complete the assignments from home. At the outset of the pandemic, the lockdown and complete closure of schools were some of the numerous measures that were instituted for the purpose of preventing the spread of infection. While students attended school online, the greatest difficulties were encountered by already vulnerable social groups, which further increased both educational and social inequalities (Brajša-Žganec, Kaliterna Lipovčan, 2006: 17). Isolation and weaker socialization of children in foster care also posed a problem for foster parents in their work with children, who find it difficult to adapt to a new environment and integrate into the society even in regular social circumstances. Foster families experienced the greatest difficulties in establishing contact between children and primary families, which was prevented and reduced during the COVID-19 pandemic. Contacts were made by phone or via online video platforms. The involvement of the primary family in the life of the foster child is important for the proper growth and development of the child (Thoburn, 2009: 21), while the lack of contact, the rejection of the child by the primary family or a bad relationship with the child negatively affects the foster child (Morgan, Baron, 2011: 29). Furthermore, it is crucial for the child's progress, growth and development to maintain the ties between the child and his/her primary family (Laklija, 2011: 299), and it is necessary to encourage and create conditions for maintaining this relationship. Prior research shows that the risk of failure to foster a child is increased in children who do not contact their primary family (Laklija, 2011: 299). Barber and Delfabbro (2004) confirm in their research that the return of the child to the primary family is associated with making contact while the child is still in foster care (Barber, Delfabbro, 2004: 124).

5.1. Research limitations

The qualitative part of the research was conducted with a small number of participants (N=57). In order to obtain relevant results and interpretation, a larger number of participants is needed so that the results can be generalized, which particularly refers to the people who have experience living in a foster family, and who are the least represented in the research sample. In the qualitative part of research, the convenience sample (five foster families) includes a small number of respondents, which also makes it impossible to generalize the results to the population of foster parents and draw final conclusions. The convenience sample ensured highly motivated participants who voluntarily applied to participate in the research, which reduces the heterogeneity of the sample and the diversification of the results. Yet, the qualitative research contributed to obtaining individual attitudes and opinions of the participants and enabled a deeper analysis, which may ultimately contribute to a better understanding of the researched subject matter. The qualitative research methodology, including unstructured conversations and keeping a diary, made it impossible to focus on the research topic but allowed the participants to create research topics and content, which can ultimately lead to deviations from the research topic. The ethical aspects of the conducted research were satisfied; even though the researcher participated in a qualitative research face-to-face with the respondents, the longer research period (conducted over the period of two months) provided an opportunity to the respondents to gain trust in the researcher and give honest answers.

6. Conclusion

This research has indicated the advantages and disadvantages of the foster care system in Croatia, as an alternative form of care for children without adequate parental care, but it has also pointed out to the potential that should be further developed through this service. The respondents' satisfaction with foster care leaves room for improvement of this system. The most positive emotions are related to foster parents' direct work and assistance to a child who finds himself in a difficult life situation. In that regard, foster parents primarily identify the feeling of benefit and well-being of the child, but they also report on children's notable progress. The time of the COVID-19 pandemic brought to the fore several topics that foster parents often talk about. Some of them are a lack of support from institutions, a lack of contact with the primary family, a lack of knowledge about children who have certain difficulties, a lack of communication with institutions, and a feeling of lesser value in what they perceive as a partnership relationship with the social care system. Most of these problems that became obvious during the pandemic were almost inconspicuous before the pandemic.

The research also revealed other shortcomings in the foster care system: a lack of communication and contact between the participants in the foster care process, a lack of necessary knowledge about working with children, and certainly a lack of support as the fundamental factor in providing this service. The conducted research opened new questions and space for future research. Some of the emerging questions are: how to ensure the normal functioning of foster care in extraordinary circumstances, and what can be done in terms of ensuring better communication between all participants in this research? The research focused on revealing the shortcomings in the Croatian foster care systems which does not clearly define the financing, coordination and management methods, thus leaving most of the work to be borne by foster parents.

References

- Barber, J. G., Delfabbro, P. H. (2004). *Children in foster care*. Routledge.
- Bernedo, I.M., Oliver, J., Urbano-Contreras, A., Gonzalez-Pasarin, L. (2022). Perceived stress, resources and adaptation in relation to the COVID-19 lockdown in Spanish foster and non-foster families. *Child & family social work*, 27(1), 55-66; doi: 10.1111/cfs.12871
- Bežovan, G., Bratoš, P., Mrdeža Bajš, I., Baturina, D., Matančević, J., Pandžić, J. (2021). *Izazovi nošenja sa socijalnim učinkom COVID - 19 krize i potresa u Gradu Zagrebu* (Challenges of handling the social impact of the COVID-19 crisis and the earthquake in the City of Zagreb) Centar za razvoj neprofitnih organizacija. https://www.zagreb.hr/userdocsimages/arhiva/socijalna_skrb/2021%20razno/Socijalna%20slika%20Grada%20Zagreba%202019.-2020.pdf
- Brajša-Žganec, A., Kaliterna Lipovčan, Lj. (2006). Kvaliteta življenja, životno zadovoljstvo i sreća osoba koje profesionalno pomažu drugima (Quality of life, life satisfaction and happiness of professional care providers), *Društvena istraživanja*, 15(4-5), 713-728; <https://hrcak.srce.hr/10874>
- Chapman, M., Wall, A., Barth, R. P. (2004). Children's voices: The perceptions of children in foster care. *American Journal of Orthopsychiatry*. 74 (3), 293-304. <https://doi.org/10.1037/0002-9432.74.3.293>
- Dobrotić, I. (2016). Razvoj i poteškoće sustava skrbi za starije osobe u Republici Hrvatskoj. (Development and difficulties of the elderly care system in the Republic of Croatia), *Društvena istraživanja*, 25(1), 21-42; <https://doi.org/10.5559/di.25.1.02>

Dominelli, L. (2021). A green social work perspective on social work during the time of COVID-19. *International Journal of Social Welfare*, 30(1), 7-16. doi: 10.1111/ijsw.12469

Družić Ljubotina, O., Kletečki Radović, M., Jelača, N. (2005). Socio-demografska obilježja i iskustva udomiteljskih obitelji (Socio-demographic characteristics and experiences of foster families), *Ljetopis socijalnog rada*, 12(1), 89-105; <https://hrcak.srce.hr/2787>

Herenčić, M. i Mihanović, V. (2006). Kvalitativna analiza udomiteljstva djece s teškoćama u Republici Hrvatskoj - stanje i perspektive (Qualitative analysis of foster care for children with disabilities in the Republic of Croatia), Udruga za promicanje inkluzije Zagreb; <https://www.proquest.com/scholarly-journals/percepcija-majki-o-uklucenosti-clanova-obitelji/docview/1556314133/se-2>

Johnson, P. R., Yoken, C., Voss, R. (1995). Family foster care placement: The child's perspective. *Child Welfare: Journal of Policy, Practice, and Program*. 74 (5). 959-974. <https://psycnet.apa.org/record/1996-07885-001>

Jordan, B. (2012). Individualisation, liberal freedom and social work in Europe. *Dialogue in praxis*, 14(1), 7-25; <http://dialogueinpraxis.net/index.php?a=article&aid=10&id=5>

Laklija, M. (2011). Pristupi udomiteljskoj skrbi za djecu u svijetu i čimbenici koji utječu na ishode udomiteljstva (Approaches to foster care for children in the world and factors influencing foster care outcomes), *Revija za socijalnu politiku*, 18(3), 291-309. <https://doi.org/10.3935/rsp.v18i3.1020>

Laklija, M., Sladović Franz, B. (2013). *Individualni plan skrbi za dijete u udomiteljskoj obitelji*. (Individual care plan for a foster child in a foster family), Sirius-Centar za psihološko savjetovanje, edukaciju i istraživanje. https://centar-sirius.hr/-/wp-content/uploads/2015/04/prirucnik_Individualni-plan-skrbi-za-dijete-u-udomiteljskoj-obitelji.pdf

MacGregor, T. E., Rodger, S., Cummings, A. L., Leschied, A. W. (2006). The needs of foster parents: A qualitative study of motivation, support, and retention. *Qualitative Social Work*, 5 (3), 351-368; <https://doi.org/10.1177/1473325006067365>

Maclay, F., Bunce, M., Purves, D. (2006). Surviving the system as a foster carer. *Adoption and Fostering*, 30 (1), 29-38; DOI: 10.1177/030857590603000105

Mešl, N., Leskošek, V. (2021). Delovanje centrov za socialno delo v času prvega in drugega vala epidemije Covida-19 (The Operation of Social Welfare Centers during the first and second wave of the COVID-19 epidemic), *Socialno delo*, 60(3), 233-251.

Metcalfe, F., Humphreys, C. (2002). Fostering action research and action research in fostering. *Qualitative Social Work*, 1(4), 435-450; DOI: 10.1177/14733250260620856

Morgan, K., Baron, R. (2011). Challenging behaviour in looked after young people, feelings of parental self-efficacy and psychological well-being in foster carers. *Adoption & Fostering Journal*, 35(1), 18-32; <https://doi.org/10.1177/0308575911035001>

Pecora, P. J., Maluccio, A. N. (2000). What works in family foster care. In: M. P. Kluger, G. Alexander, P. A. Curtis (ed.), *What works in child welfare*, 139-155. Washington, DC: Child Welfare League of America.

Sabolić, T., Vejmelka, L. (2015). Udomiteljstvo djece u Hrvatskoj iz perspektive udomitelja i stručnjaka (Foster children in Croatia from the perspective of foster parents and experts), *Holon*, 5 (1), 6-42; <https://hrcak.srce.hr/140394>

Sladović Franz, B., Mujkanović, Đ. (2003). Izdvajanje djece iz obitelji kao mjera socijalne skrbi. (Children's removal from the family as a social welfare measure), *Ljetopis socijalnog rada*, 10(2), 229-242; <https://hrcak.srce.hr/3514>

Štambuk, A., Penava Šimac, M. (2021). Prikaz udomiteljstva kao oblika skrbi za osobe starije životne dobi u Hrvatskoj (Foster care as a form of care for elderly people in Croatia), *Hrvatska revija za rehabilitacijska istraživanja*, 57(2), 123-149. <https://doi.org/10.31299/hrri.57.2.8>

Šućur, Z. (2003). Razvoj socijalne pomoći i socijalne skrbi u Hrvatskoj nakon drugog svjetskog rata (The development of social assistance and welfare in Croatia after the Second World War), *Revija za socijalnu politiku*, 10(1), 1-22; <https://doi.org/10.3935/rsp.v10i1.137>

Thoburn, J. (2009). Reunification of children in out-of-home care to birth parents or relatives: A synthesis of the evidence on processes, practice and outcomes. Deutsches Jugendinstitut. https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/pkh/expertise_dji_thoburn_reunification.pdf

Wilson, K., Sinclair, I., Taylor, C., Pithouse, A., Sellick, C. (2004). *Fostering success. An exploration of the research literature in foster care*. Social Care Institute for Excellence, <https://fostercareresources.files.wordpress.com/2014/12/kr05.pdf>

World Bank (2019). *Regionalna dostupnost socijalnih usluga u Hrvatskoj* (Regional availability of Social Services in Croatia), <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/276741604615006394-0080022020/original/13Regionalnadostupnostsocijalnihusluga.pdf>

Žižak, A., Koller-Trbović, N., Jeđud Borić, I., Maurović, I., Mirosavljević, A., Ratkajec Gašević, G. (2012). *Što nam djeca govore o udomiteljstvu*. (Childrens' accounts on Foster Care), Ured UNICEF-a za Hrvatsku. https://www.unicef.hr/wp-content/uploads/2015/09/Sto_nam_djeca_govore_o_udomiteljstvu.pdf

Zakon o udomiteljstvu (Foster Care Act), *Narodne novine RH* 115/18, 18/22. <https://www.zakon.hr/z/485/Zakon-o-udomiteljstvu>

Online sources

Better Care Network (2020): Resource Center on COVID-19 and Children's Care, <https://bettercarenetwork.org/library/particular-threats-to-childrens-care-and-protection/resource-center-on-covid-19-and-childrens-care>

European Commission (2022): ESF Programme Efficient Human Resources 2014-2020, *Croatia*, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2014-2020/croatia/2014hr05m9op001

Pravos /Faculty of Law Osijek, JJ Strossmayer University of Osijek (2022): Studij Socijalni rad: Projekt *Zajedno do doma* (Social Work Department: Project *Foster Home for Children*); <https://www.pravos.unios.hr/sveucilisni-prediplomski-studij-socijalni-rad/projekt-zajedno-do-doma>

Gordana Horvat, mag.act.soc,
Asistent, Studij socijalnog rada,
Pravni fakultet, Univerzitet u Osijeku

Suzana Tomašević, mag.act.soc,
Asistent, Studij socijalnog rada,
Pravni fakultet, Univerzitet u Osijek

Ana Lozina, univ. bacc. act. soc.,
Demonstrator, Student diplomskog studija Socijalnog rada,
Pravni fakultet, Univerzitet u Osijek

INSTITUCIONALNA PODRŠKA U OBLICIMA ALTERNATIVNE SKRBI – UDOMITELJSTVO I COVID 19 PANDEMIIJA

Rezime

Utjecaj pandemije COVID 19 doprinijelo je novim izazovima u radu institucija socijalne skrbi, a naročito u području pružanja podrške u alternativnim oblicima skrbi, posebno za djecu u udomiteljstvu. Potreba za podrškom za vrijeme pandemije bila je itekako značajna i potrebna jer su udomiteljske obitelji u kategoriji osjetljivih skupina, posebice jer brinu i skrbe o djeci izmještenoj iz primarne obitelji. Osim podrške od strane institucija, otežana je bila i komunikacija s primarnim obiteljima što ostavlja posljedice na dijete i njegove potrebe. U sklopu projekta „Zajedno do doma“, u kojem je Pravni fakultet Osijek partner, provedeno je istraživanje o pružanju podrške udomiteljskim obiteljima u trajanju od kolovoza do listopada 2021. Analiza prikupljenih podataka obradit će se i prikazati u radu s ciljem identifikacije potreba udomiteljskih obitelji od strane institucija kao i poteškoće prilikom izostanka istih. Pilot istraživanje o stavovima stručnjaka i udomitelja o udomiteljstvu kvantitativna je podloga za daljnje kvalitativno istraživanje u direktnom radu s udomiteljima. Na temelju istraživanja izrađene su smjernice za udomiteljstvo s naglaskom na izazove pružanja podrške za vrijeme COVID 19 pandemije.

Ključne reči: alternativna skrb, udomiteljstvo, socijalni rad, institucije, podrška, COVID-19.

Др Урош Здравковић,*
Доцент,
Правни факултет Универзитета у Нишу,
Магдалена Крњаић,* мастер правник
Студент докторских студија,
Правни факултет Универзитета у Нишу

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД
10.5937/zrpfm1-40524

UDK: UDK: 339.54:061.1(100):341.6
Рад примљен: 05.10.2022.
Рад прихваћен: 10.11.2022.

БЛОКАДА АПЕЛАЦИОНОГ ТЕЛА СВЕТСКЕ ТРГОВИНСКЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ И ПРИВРЕМЕНИ ЖАЛБЕНИ АРБИТРАЖНИ АРАНЖМАН (МРІА)

Апстракт: Систем решавања спорова у Светској трговинској организацији (СТО) је организован као двостепен. У првом степену постојећи спор међу чланицама решавају *ad hoc* панели, а уколико стране нису задовољне извештајима панела, коначно о спору одлучује другостепени орган – Апелационо тело (АТ). Од 2017. године Сједињене Државе су више пута блокирале поступак именовања чланова Апелационог тела, чиме се узроковало прогресивно смањење броја чланова. Како је мандат двоје од троје преосталих чланова престао 10. децембра 2019. године, највиша институција у систему решавања спорова пред СТО је због тога *de facto* постала нефункционална. Блокада Апелационог тела за резултат има кризу у механизму за решавање спорова пред СТО, што у крајњем доводи до тога да се спор не може дефинитивно решити. За отклањање блокаде Апелационог тела и последица насталих због тога, неке чланице СТО успоставиле су механизам за поступање по жалбама у складу са чланом 25 Договора о правилима и процедурама за решавање спорова (DSU). Поменути члан 25 предвиђа могућност формирања арбитраже за решавање спорова на мултилатералном плану. Ова одредба служи као алтернатива Апелационом телу док је у блокади. Године 2020, 30. априла, након интензивних дебата о томе како применити ову

* zdravkovicuros@gmail.com

* krnjaic.magdalena@gmail.com

идеју, ступио је на снагу Привремени жалбени арбитражни аранжман (енг. Multi-party interim appeal arrangement – MPIA). Аранжман нуди краткорочно решење за превазилажење проблема блокаде Апелационог тела, док чланице покушавају да пронађу трајно решење. Овај рад изучава улогу коју би новоосновани MPIA имао у будућности СТО, као и које је процедуралне иновације увео, а које могу послужити као окидач за системске промене у решавању спорова пред СТО.

Кључне речи: СТО, блокада Апелационог тела, арбитража, MPIA.

1. Увод

Недавно је група чланица Светске трговинске организације одобрила аранжман којим се успоставља вишестраначка привремена жалбена арбитража. Овај аранжман има за циљ да одржи функционалним двостепени ниво одлучивања све док је Апелационо тело у блокади. Као такав, аранжман нуди краткорочно решење за превазилажење проблема блокаде Апелационог тела, док чланице покушавају да пронађу трајно решење.

Светска трговинска организација (СТО) предвиђа двостепеност у решавању спорова у коме постојећи спорови међу чланицама бивају изведени пред *ad hoc* панеле ради првостепеног прегледа и потом пред Апелационо тело (АТ) ако су ожалбени.

Пре него што су се појавили проблеми у функционисању, Апелационо тело је бројало седам чланова. Када се странка у спору жали на Извештај, конституише се веће ради расправљања по тој жалби. Од 2017. године Сједињене Државе су више пута блокирале поступак именовања чланова Апелационог тела, чиме се узроковало прогресивно смањење броја чланова. Како је мандат двоје од троје преосталих чланова престао 10. децембра 2019. године, највиша институција у систему решавања спорова пред СТО је због тога *de facto* постала нефункционална.

Децембра 2019. године, Апелационо тело Светске трговинске организације (СТО) престало је да функционише због недовољног броја чланова у свом саставу. То се догодило након вишемесечних преговора, а на основу критика Сједињених Америчких Држава (САД) на рачун праксе Апелационог тела.¹ Блокада Апелационог тела за резултат има кризу у механизму за решавање спорова пред СТО, што у крајњем доводи до тога да се спор не може дефинитивно решити.

1 USTR, *Report on the Appellate Body of the World Trade Organization*, доступно на: https://ustr.gov/sites/default/files/Report_on_the_Appellate_Body_of_the_World_Trade_Organization.pdf.

За отклањање блокаде Апелационог тела и последица насталих од тога, неке чланице СТО успоставиле су механизам за поступање по жалбама у складу са чланом 25 Договора о правилима и процедурама за решавање спорова (енг. *Dispute Settlement Understanding*; даље: DSU). Поменути члан 25 предвиђа могућност формирања арбитраже за решавање спорова на мултилатералном плану. Ова одредба служи као основа за успостављање арбитражног механизма који би деловао као алтернатива Апелационом телу док је у блокади. Овај приступ, који је првобитно предложила Европска унија, постепено је стекао упориште и међу другим чланицама СТО (Baroncini, 2020: 115–132). Године 2020, 30. априла, након интензивних дебата о томе како применити ову идеју, ступио је на снагу Привремени жалбени арбитражни аранжман (енг. *Multi-party interim appeal arrangement* – MPIA).²

Овај рад је конципиран на начин да полази од критика Сједињених Америчких Држава у вези са функционисањем Апелационог тела СТО и процедуралних новина које је увео MPIA, а које могу послужити као решење проблема које су изнеле САД.

2. Критике Сједињених Држава и стварање MPIA

2.1. Критике САД против праксе Апелационог тела

Сједињене Америчке Државе генерално тврде да Апелационо тело СТО прекорачује своја овлашћења на начин којим умањује права чланица према СТО.

Критике САД нису нове и ова чланица СТО је учестало приговарала одређеној пракси Апелационог тела још од прве године његовог функционисања (McDougall, 2018: 1–19). Критике на рачун праксе Апелационог тела су комплексне и могу се разврстати на критике материјалне, процедуралне и системске природе (McDougall, 2018: 1–19). Конкретније, америчка делегација износи пет главних критика на поступање Апелационог тела (Sacerdoti, 2019: 37–58), које ће бити приказане у наставку рада.

2.1.1. Непоштовање рока од 90 дана утврђеног чланом 17 (5) DSU за издавање извештаја

Члан 17 (5) DSU утврђује да је рок за подношење жалбеног извештаја 90 дана од обавештења о одлуци да се једна од страна у спору жали. Последњих

² WTO, *Statement on a mechanism for developing, documenting and sharing practices and procedures in the conduct of WTO disputes*, JOB/DSB/1/Add.12 ('MPIA'), доступно на: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=263504.

година, међутим, Апелационо тело није успело да испоштује тај рок.³ Сједињене Државе истичу да Апелационо тело није само доследно кршило рок од 90 дана, већ је прекршило и обавезу, такође утврђену чланом 17 (5) DSU, да [...] обавести у писаном облику о разлозима кашњења заједно са проценом у ком року ће поднети свој извештај“. Тако су САД изразиле своје незадовољство не само због неуспеха Апелационог тела да поступа у прописаном року од 90 дана, него и због недостатка транспарентности у навођењу разлога, процени рока и консултовању страна у спору у вези са кашњењем.⁴

2.1.2. Наставак рада чланова Апелационог тела чији је мандат истекао, у складу са Правилником о раду Апелационог тела

Правилник о раду Апелационог тела наводи да лице које престане да буде члан Апелационог тела може, уз одобрење Апелационог тела и након обавештења Органа за решавање спорова – ОРС, наставити да ради на предмету који није завршен, а који му је додељен, те тако и донети одлуку, и само ће се у том случају сматрати да је и даље члан Апелационог тела.⁵

Ова могућност је успостављена у пракси Апелационог тела. Међутим, САД тврде да је Апелационо тело орган за решавање спорова који нема овлашћења и одговорност да одлучи да ли ће и даље радити неко коме је истекао мандат.⁶ Према критикама САД, до 2017. године ова одредба се користила изузетно, али од 2017. године и надаље „Апелационо тело се позвало на ово правило у великом броју спорова, на неодређено и продужено време и чак и по жалбама у којима рад није почео пре истека мандата члана.⁷

2.1.3. Извештаји који садрже „саветодавна мишљења о питањима која нису неопходна за решавање спора“

Сједињене Америчке Државе такође тврде да се у извештајима Апелационог тела налази велики број правних питања и налаза који нису неопходни

3 WTO, *Timing of Appeal, Circulation and Adoption of Appellate Body Reports*, доступно на: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disp_settlement_cbt_e/c6s6p1_e.htm.

4 USTR, *2020 report*, https://ustr.gov/sites/default/files/2020_Special_301_Report.pdf. 30–31.

5 WTO, *Working procedures for appellate review*, доступно на: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/ab_e.htm.

6 USTR, *2018 Trade Policy Agenda*, доступно на: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2018/2018-trade-policy-agenda-and-2017>.

7 USTR, *2018 Trade Policy Agenda*.

или релевантни за решавање спорова. Како би доказале своју критику, САД наводе као пример извештај Апелационог тела у спору *Argentina – Measures Relating to Trade in Goods and Services*⁸, који се у две трећине садржаја бави питањима која нису релевантна за решавање спора, већ су саветодавна мишљења за решавање одређених правних питања.⁹

Критике у вези са оним што САД у извештајима Апелационог тела називају „саветодавним мишљењима која нису битна за решавање спорова“ укључују, нарочито, примену члана 17 (12) DSU. Ова одредба наводи да ће се „Апелационо тело позабавити сваким од питања покренутих у складу са ставом 6, члана 17 DSU, током жалбеног поступка“. Генерално, стратегија странака у спору и њихових заступника је да аргуменују своје наводе из најширег могућег регулаторног оквира. Стога, последица примене члана 17 (12) је да Апелационо тело има обавезу да испита све спорне наводе странака (Picker, 2019: 53–65).

Насупрот напред наведеном тумачењу члана 17 (12) DSU, САД тврде да ова одредба „[...] не упућује Апелационо тело да учини оправданим налазе и закључке о сваком од питања наведених у жалби“.¹⁰ Надаље, САД у прилог својој тврдњи да је неопходно да се спречи да се непотребна питања и питања која нису правно релевантна решавају у извештају, наводе и принцип економичности поступка. С тим у вези, САД тврде да је сврха СТО механизма за решавање спорова „решавање спорова“, а не „стварање“ права.¹¹ Према Споразуму СТО, само чланице Организације имају моћ стварања нових права и обавеза – према DSU, механизам за решавање спорова СТО не може створити или умањити права и обавезе чланица (члан 3 (2) DSU).

2.1.4. Апелационо тело – утврђивање чињеничног стања и домаћег права чланица

Члан 17 (6) DSU предвиђа да се „жалба ограничава на питања обухваћена у извештају панела и правна тумачења панела“. Другим речима, расправљање чињеничних питања није у надлежности Апелационог тела (Bohanes, Lockhart, 2009: 379–433). Међутим, у пракси, стране се у жалбама често позивају на повреду члана 11 DSU, који пак наводи да би „веће требало да објективно процени ствар пред собом, укључујући објективну процену чињеница

8 *Argentina – Measures Relating to Trade in Goods and Services*, WT/DS453/12, доступно на: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds453_e.htm.

9 *Argentina – Measures Relating to Trade in Goods and Services*.

10 USTR, 2020 report, 51.

11 USTR, 2020 report, 51.

случаја и применљивост и усаглашеност са релевантним обухваћеним споразумима и да да други налаз који ће помоћи DSB-у у изради препорука“.

Због свеобухватног опсега члана 11 DSU, странке се у поднесцима често позивају на ову одредбу како би утемељили аргумент да веће није поштовало своју обавезу да „објективно процени ствар пред њим, укључујући објективну процену чињеница случаја и применљивост и усаглашеност са релевантним обухваћеним споразумима“ (Ehlermann, 2002: 605–639). То значи поновно разматрање, по жалби, чињеничних питања која је испитало веће. На исти начин, Апелационо тело често мора поново да размотри питања како би се у ствари правилно утврдила примена правног стандарда на спорно питање. Уместо тога, САД тврде да је приступ Апелационог тела такав да оно доследно и прешироко преиспитује чињенице које су утврђене пред панелом, те тако долази до закључака који нису сагласни са чињеничним стањем које је утврдио панел или неспорним чињеницама које су изнете у поступку.¹²

2.1.5. Тврдња да АТ своје извештаје третира као преседан

Још једна критика САД против праксе Апелационог тела је да је без основа утемељеног у DSU, Апелационо тело потврдило да његови извештаји служе као преседан панелима и да ће панели следити претходне извештаје Апелационог тела (Vacchus, Lester, 2020: 183–198). САД тврде да се претходни извештаји не смеју третирали као преседан, иако имају велики значај.¹³ Уопштено говорећи, схватање да не постоји формални систем преседана у механизму за решавање спорова СТО је неспорно, чак и унутар чланства СТО.¹⁴ Међутим, као и у сваком правном систему, претходне судске одлуке служе за разјашњавање значења закона и споразума и служе као основа за накнадне правне спорове са идентичним чињеничним стањем. Ово је од суштинске важности за правну сигурност и предвидивост.

12 USTR, *2018 Trade Policy Agenda*, 28.

13 USTR, *Statements by the United States at the Meeting of the WTO Dispute Settlement Body – Geneva, December 18, 2018*.

14 General Council, *Informal Process on Matters Related to the Functioning of the Appellate Body – Report by the Facilitator, H.E. Dr. David Walker (New Zealand)* WTO Doc JOB/GC/215 (1 March 2019) para 1.27, доступно на: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/Jobs/GC/215.pdf&Open=True>

2.2. Блокада Апелационог тела и стварање МРПА: „привременог аранжмана“ са потенцијалним трајним утицајима

Правно и политички мотивисане напред наведеним притужбама, САД су одлучиле да блокирају именовање и обнављање мандата свим члановима Апелационог тела. Члан 16.4 DSU одређује да „ако је странка поднела жалбу, извештај панела се неће сматрати усвојеним до доношења одлуке по жалби“. Ако извештај панела није усвојен, не постаје коначан и обавезујући. Сходно томе, стране у спору немају обавезу да се придржавају тог извештаја. Ако једна (или обе) стране у спору изразе своју намеру да поднесу жалбу, поступак се зауставља, што даље значи да не постоји обавезујућа коначна одлука (Pauwelyn, 2019: 297–321). Ова ситуација у великој мери елиминише ефикасност механизма за решавање спорова пред СТО (Jackson, 2008: 241–248).

Да би се заобишао правни вакуум који је настао неефикасношћу Апелационог тела, чланице СТО су до сада осмислиле два решења (Pauwelyn, 2019: 297–321). Прво је могућност да, након почетка конкретног спора, стране закључе споразум у коме се изјашњавају да немају намеру да се жале на извештај панела.

Друго решење представља стварање привременог механизма за жалбе на основу члана 25 DSU. Ова одредба одређује могућност прибегавања арбитражним поступцима, договором између страна у спору, као алтернативи стандардном поступку утврђеном у DSU.

Текст МРПА је подељен у три дела. Први део се састоји од преамбуле и низа пасуса у којима чланице-учесници потврђују свој интерес за одржавање функционалности органа за решавање спорова СТО, и на тај начин „указују на своју намеру да прибегну арбитражи према члану 25 DSU као привременом жалбеном арбитражном поступку (у даљем тексту „Жалбени арбитражни поступак“), све док Апелационо тело није у могућности да поступа због недовољног броја чланова“.¹⁵

Други део МРПА, Анекс 1, састоји се од 19 параграфа са процедуралним правилима која треба да поштују стране и арбитраи. Док први део МРПА садржи опште принципе који се односе на све учеснике поступка који прописује овај аранжман, Анекс 1 детаљно описује процедурална питања, укључујући питања везана за рокове, ограничења надлежности, страначка права и извршење арбитражне одлуке.

Трећи део садржи детаље везане за поступак избора арбитра са листе МРПА. Ово је списак десет арбитра, које ће именовати чланице потписнице

¹⁵ МРПА пар. 1.

МРПА. До данас је поступак прописан МРПА примењен као алтернативни механизам за решавање о жалби у случајевима *Canada — Aircraft* (DS 522),¹⁶ *Costa Rica — Avocados* (DS 524),¹⁷ и *Canada — Sale of Wine* (DS 537).¹⁸

3. Потенцијал МРПА за покретање промена у Систему решавања спорова пред СТО

Делимично под утицајем критика САД које су један од разлога блокаде Апелационог тела, преговарачи МРПА укључили су процедуралне одредбе које се односе на, директно или индиректно, претходно поменуто критике САД.

МРПА се не бави применом Правилника о раду Апелационог тела, тачније, правилима за избор чланова који решавају спорове. Одсуство одредби које се односе на ово питање није изненађујуће, будући да и у другим међународним јурисдикцијама арбитри настављају с радом у предметима који су им додељени и по завршетку мандата. Сам споразум наглашава своју привремену природу и наводи да ће се списак арбитра мењати.

Ипак, МРПА садржи једну одредбу која регулише случај оставке арбитра и то на начин да прописује да уколико се појави потреба да се попуни место арбитра, примењиваће се горенаведени поступак.¹⁹ Дакле, може се закључити да учесници МРПА нису прописали поступак поновног именовања арбитра уколико Апелационо тело не крене са радом у року од две године. Такође се може закључити да ће се након истека две године саставити нови списак арбитра, али да ће они којима је додељен предмет, а којима је додељен предмет који није завршен, наставити са радом на том предмету до његовог окончања.

У наставку рада биће поменуто релевантне одредбе МРПА које се тичу критика изнетих од стране САД.

16 *Canada — Measures Concerning trade in commercial aircraft, Agreed procedures for Arbitration under Article 25 of the DSU* Communication dated 29 May 2020 (WT/DS522/20).

17 *Costa Rica — Measures concerning the importation of fresh avocados from Mexico, Agreed procedures for Arbitration under Article 25 of the DSU* Communication dated 29 May 2020 (WT/DS524/5).

18 *Canada — Measures governing the sale of wine, Agreed procedures for Arbitration under Article 25 of the DSU* Communication dated 29 May 2020 (WT/DS537/15).

19 МРПА Анекс 2, пар. 6.

3.1. Наводно непоштовање рока од 90 дана од стране Апелационог тела за издавање извештаја

Као што је описано у делу 2.1 овог рада, САД критикују чињеницу да Апелационо тело не поштује рок од 90 дана за доношење извештаја, а који је прописан чланом 17, став 5 DSU. Ова критика САД није без основа. Међутим, само пробијање овог рока не зависи искључиво од поступања Апелационог тела, тачније није могуће успоставити праксу по овом питању како САД тврде, већ то у великој мери зависи и од радњи странака али и од сложености предмета, па чак и од подршке Секретаријата у неким случајевима (Ehlermann, 2017: 705–734).

У тексту МРПА налазе се неке одредбе које се баве овим питањем. У складу са параграфом 12 Анекса 1, МРПА следи рок од 90 дана који је прописан и чланом 17 (5) DSU. Упркос томе и, вероватно препознајући потешкоће у вези са поштовањем овог рока, параграфи 12 и 13 МРПА наводе да:

„12. Стране захтевају од арбитра да донесу одлуку у року од 90 дана након подношења жалбе. У ту сврху, арбитра могу предузети одговарајуће организационе мере ради поједностављења поступка, не доводећи у питање процедурална права и обавезе странака и одговарајући поступак. Такве мере се односе на ограничавање рока странкама, као и трајање и број рочишта.

„13. Ако је потребно, а како би донели одлуку у року од 90 дана, арбитра такође могу предложити мере, као што је искључење потраживања на основу наведеног недостатка објективне процене чињеница у складу са чланом 11 DSU.“²⁰

Параграф 13 прати фуснота у којој се наводи да „ради веће сигурности, предлог арбитра није правно обавезујући и на заинтересованој страни је да се сложи са предложеним мерама. Чињеница да се дотична страна не слаже са предложеним мерама неће утицати на разматрање предмета или права странака“.²¹

Иако је ова могућност јасно подређена избору страна које су се сагласиле са арбитражним поступком, треба је често користити, имајући у виду да су стране учеснице МРПА малобројне и да представљају чланице СТО, али и да је сам аранжман настао како би се омогућило решавање спорова док је Апелационо тело у блокади. Тако је за очекивати да ће, у интересу правилног функционисања новоуведеног система, али и сагласно принципу добре вере, стране поштовати и усвајати предлоге арбитра.

²⁰ МРПА, Анекс 1, пар. 12.

²¹ МРПА, Анекс 1, пар. 12.

Коначно, Анекс 1, параграф 14 наводи да се „на предлог арбитра, странке могу договорити да продуже рок од 90 дана за доношење арбитражне одлуке“.²² Дакле, Параграф 14 МРПА уводи важан елемент који има потенцијал да ојача легитимитет, а то је да се њиме наглашава могућност да се стране договоре о продужењу рока од 90 дана на предлог арбитра, те се тако избегава да арбитраи продуже рок на сопствену иницијативу. Оваквим приступом, тачније оваквом формулацијом, у потпуности се решава критика САД која се односи на недостатак транспарентности.

3.2. Саветодавна мишљења Апелационог тела о питањима која нису неопходна за решавање спора

САД тврде да је сврха система решавања спорова помоћ чланицама да реше трговинске спорове, а не давање саветодавних мишљења.²³ Насупрот томе, према тврдњи САД, Апелационо тело се ипак упуштало у решавање одређених питања која нису неопходна за решавање спора. Међутим, није постављена јасна граница између тога шта је неопходно за решавање спора, а шта није, као ни то ко утврђује да ли је решено спорно питање било неопходно решити или не. Као што је већ поменуто, Апелационо тело има обавезу да преиспита све захтеве које су странке изнеле у жалби, те у том смислу није јасно како се процењује која су питања „неопходна за решавање спора“, а која нису.

Још један очигледан проблем везан за ову специфичну критику је како направити разлику између саветодавних мишљења и неопходних тумачења норми како би се поткрепила сама одлука.

Можда је једини начин за избегавање обавезе Апелационог тела да одлучи о свим жалбеним наводима позивање на начело економичности (Alvarez-Jiménez, 2009: 393–415). Ово начело је широко прихваћено и у великој мери примењено у пракси решавања спорова СТО, на нивоу панела и Апелационог тела (Busch, Pelc, 2011: 263–281).

Преговарачи су приликом сачињавања МРПА унели у параграф 10 (Анекс 1) да ће се „арбитраи посветити само оним питањима која су им потребна за решавање спора. Они ће се бавити само оним питањима која су иницирале странке“.²⁴

22 МРПА, Анекс 1, пар. 14.

23 USTR, *2018 Trade Policy Agenda*, 26.

24 МРПА пар. 10.

3.3. Вредност претходних извештаја Апелационог тела

МРПА не користи изричито термин „преседан“. Међутим, занимљиво је да се у преамбули МРПА може наћи одговор који је потенцијално релевантан за питање значаја претходних извештаја јер се наводи да је циљ да се очува доследност и предвидљивост у тумачењу права и обавеза према обухваћеним споразумима, те да тако арбитражне одлуке не могу да „повећају или умање права и обавезе предвиђене обухваћеним споразумима“.

У том смислу, посебно је занимљиво напоменути да постоји незнатна разлика у тексту члана 3 (2) DSU и текста МРПА: док први говори о „сигурности и предвидљивости“, други помиње „кохерентност и предвидљивост“. Употреба термина кохерентност се такође понавља у Анексу МРПА 1, параграф 5, овај пут у комбинацији са изразом „доследност“:

„У циљу промовисања доследности и кохерентности у доношењу одлука, чланови групе арбитра међусобно ће расправљати о питањима тумачења, праксе и поступака, у мери у којој је то изводљиво.“

Ова одредба се не односи директно на претходну вредност већ усвојених извештаја, али потврђује да у процесу доношења арбитражне одлуке МРПА централну улогу треба да имају „доследност“ и „кохерентност“. Штавише, то такође потврђује и начело колегијалности у процесу доношења одлука МРПА. Наиме, принцип колегијалности усмерава арбитра да чак размењују мишљења са арбитрама који не поступају у конкретном предмету. Колегијалност обесхрабрује различита гледишта међу различитим арбитрама, па је стога снажан елемент за промоцију доследне судске праксе.

Наиме, МРПА пропушта да разјасни вредност претходних извештаја. Детаљи о којима се расправљало током преговарачког процеса МРПА нису јавно доступни и стога сваки закључак у вези са овим пропустом може бити само спекулативан; у сваком случају, важно је приметити такав пропуст.

У том контексту, чини се да МРПА појачава значај доследне судске праксе, али не разјашњава претходну вредност већ донетих извештаја. У том смислу, за очекивати је да ће арбитра наставити да следе приступ на исти начин као што су до сада то радили панели и Апелационо тело (Pauwelyn, Pelc, 2019).

3.4. Преиспитивање чињеничних питања и домаћег права у жалбеној фази

Параграф 13 МРПА Анекса 1, претходно поменут у делу 3.1, такође је релевантан за критике Сједињених Америчких Држава у вези са „поновним преиспитивањем чињеница и ревизијом домаћег законодавства неке чланице СТО“. Апелационо тело поново разматра чињенице. Као што је описано у делу 3.4, подносиоци жалбе се често позивају на ову одредбу тврдећи да панели нису успели да дају објективну процену о предмету који је пред њима, укључујући објективну процену чињеница случаја и применљивост и усаглашеност са релевантним обухваћеним споразумима. Сходно томе, у неколико спорова Апелационо тело је морало да преиспита чињеничне закључке панелиста како би утврдили да ли су учинили повреду члана 11 DSU.

За разлику од DSU, МРПА не оставља никакву сумњу у погледу могућности да арбитраи предложе странци повлачење жалбе која се односи на недостатак „објективне процене чињеница у предмету и применљивост и усклађеност са релевантним обухваћеним споразумима“. Ако арбитраи следе ову прерогативу, а странке се придржавају предлога, постоји могућност да дође до смањења спорова који укључују ову одредбу у жалбеном поступку. Битан је и „психолошки“ ефекат јер би се под утицајем оваквог поступања странке у спору вероватно уздржале од подношења жалби на основу члана 11 DSU.

Друга релевантна одредба у Анексу 1 МРПА је параграф 9: „Жалба ће бити ограничена на правна питања обухваћена извештајем панела и правна тумачења која су заузели панели“. Ова одредба је преузета из члана 17(6) DSU.

4. Елементи који потенцијално утичу на функционисање МРПА

МРПА у свом тексту садржи важне одредбе које детаљно регулишу или разјашњавају нека питања која су САД истакле као узрок свог незадовољства и критике на рачун поступања Апелационог тела. Као што је разматрано у претходним пододелцима, неки од ових нових процедуралних елемената унетих у текст МРПА имају потенцијал да изазову практичне промене у доношењу одлука у оквиру СТО.

Учесници МРПА нису посебно незадовољни приступом који је заузело Апелационо тело. Неслагање између САД и других чланица засновано је на другачијем схватању природе решавања спорова СТО, а то у смислу да се једна страна залаже за решавање спора између самих чланица, уз

помоћ посредника/медијатора, док је друга за решавање спора од стране ауторитативног тела, које би пружило тумачење и појаснило значење прописа СТО (Soave, 2020: 107–133).

Код поређења функционисања Апелационог тела и МРПА, три елемента су вредна пажње.

Прво, чињеница да је Апелационо тело стални другостепени орган, док је МРПА привремени аранжман.

Друго, још један фактор који ће вероватно разликовати МРПА од Апелационог тела – одсуство помоћних тела која помажу арбитрама МРПА. На пример, улога Секретаријата у пружању помоћи у састављању извештаја је добро позната и на нивоу панела и на нивоу Апелационог тела.

Треће, може се спекулисати да ће постојати разлика у ауторитативној вредности арбитражних извештаја МРПА у поређењу са извештајима Апелационог тела, а посебно због скромније заступљености чланства од оне у Апелационом телу. Тачније, док надлежност Апелационог тела формално обухвата целину чланства у СТО, тј. све земље чланице СТО које се морају повинovati коначној одлуци Апелационог тела, надлежност арбитра према МРПА аранжману није толико велика, с обзиром на то да се овај аранжман примењује само на чланице СТО које су потписнице поменутог аранжмана, а то је много мањи број од укупног броја чланица СТО. Овај аспект такође умањује институционални легитимитет МРПА у поређењу са Апелационим телом, што може имати импликације у функционисању овог привременог аранжмана. То из разлога што уколико дође до спора између чланице СТО која је потписница МРПА аранжмана и оне чланице која то није и која не жели да спор реше арбитра, долазимо до почетка проблема и немогућности да се спор коначно реши.

5. Закључак

Привремени жалбени арбитражни аранжман (*Multi-party interim appeal arrangement* – МРПА) пружа релативно једноставан и ефикасан механизам који омогућава наставак жалбене функције СТО, у измењеном облику, док Апелационо тело не буде у могућности да поступа. Стране у МРПА су нагласиле да је аранжман привремен, што је потврдила и ЕУ. Под тим се подразумева да се не настоји да МРПА замени Апелационо тело СТО, већ да служи као механизам за превазилажење проблема блокаде Апелационог тела.

Ефикасност и утицај МРПА ће у великој мери зависити од тога колико често ће се чланице СТО одлучити да користе овај механизам. Док учесници МРПА

обухватају значајан просек чланица СТО – укључујући ЕУ, Кину, Бразил и Канаду, већина од 164 чланице СТО (укључујући САД, Индију и Јапан) још увек није пристала да учествује. МРПА чува систем двостепеног начина решавања спора и штити права и обавезе чланица. Како решења понуђена аранжманом изгледају успешно, онда неке од иновација које садржи могу бити део будуће реформе надлежне гране СТО.

Текст МРПА уводи неколико одредаба о решавању спорова у СТО које могу имати утицаја на системско функционисање система жалби. Можда је најистакнутији Анекс 1, параграф 13, који се односи на две критике САД: поштовање рока од 90 дана за доношење извештаја и стандард преиспитивања чињеничних питања. Штавише, параграф 13 такође има потенцијал да ублажи перцепцију „одлучивања о питањима непотребним за решавање спора“.

Сигурно је да се овде не оспорава да ће прилагођавање будуће арбитражне праксе критикама које су изразиле САД решити системска питања у мултилатералном трговинском систему. Чини се да је добро познато да је блокада Апелационог тела суштински повезана са широм дисфункцијом СТО, застојем у преговорима и препрекама у вези са изменама и допунама постојећих правила (PICKER, 2019: 53–65). На основу критика САД које су изнете до сада, стиче се утисак да су оне само увод у преговоре у вези са променом функционисања целокупног система за решавање спорова пред СТО.

Светска трговинска организација (СТО) се налази усред можда најбурнијег периода у последњих 25 година. Блокада Апелационог тела нарушава кредибилитет СТО као форума за решавање трговинских спорова. МРПА представља један нови начин за решавање спорова и улива поверење у функционисање система решавања спорова СТО значајном броју чланица СТО. Међутим, МРПА ипак само обезбеђује привремено очување жалбене функције СТО у овом критичном тренутку, па остаје да се види да ли ће и на који начин Апелационо тело наставити са радом.

Литература

Alvarez-Jiménez, A. (2009), *The WTO Appellate Body's Exercise of Judicial Economy*, Journal of International Economic Law, Volume 12, Issue 2.

Bacchus, J. Lester, S. (2020), *The Rule of Precedent and the Role of the Appellate Body*, Journal of World Trade 54, No. 2.

Baroncini, E. (2020), *The EU Approach to Overcome the WTO Dispute Settlement Vacuum: Art 25 DSU Interim Appeal Arbitration as a Bridge Between Renovation and Innovation*, Springer International Publishing, No.7.

Bohanes, J. Lockhart, N. (2009), *Standard of Review in WTO Law* in Daniel Bethlehem and others, *The Oxford Handbook of International Trade Law*, Oxford Handbooks Online.

Busch, M. L. Pelc, K. (2011), *Ruling Not to Rule: The Use of Judicial Economy by WTO Panels*, Cambridge University Press.

Ehlermann, C. D. (2017), *The Workload of the WTO Appellate Body: Problems and Remedies*, Journal of International Economic Law 20(3).

Ehlermann, C. D. (2002), *Six Years on the Bench of the World Trade Court*, Journal of World Trade, број 4.

Goldstein, J. Kahler, M. Keohane, R. O. Slaughter, A. (2000), *Introduction: Legalization and World Politics*, International Organization, Vol. 54 (3).

Graewert, T. (2008), *Conflicting Laws and Jurisdictions in the Dispute Settlement Process of Regional Trade Agreements and the WTO*, Contemporary Asia Arbitration Journal, Vol. 1 (2).

Hoekman, B. Mavroidis, P. C. (2019), *Twin Crises in the WTO, and No Obvious Way Out*, QIL-Questions of International Law.

Jackson, J. H. (2008), *Sovereignty, the WTO, and Changing Fundamentals of International Law*, International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional, No. 11.

McDougall, R. (2018), *The Crisis in WTO Dispute Settlement: Fixing Birth Defects to Restore Balance*, GIGI Papers, No.194.

Pauwelyn, J. Pelc, K. (2019), *Who Writes the Rulings of the World Trade Organization? A Critical Assessment of the Role of the Secretariat in WTO Dispute Settlement*, International Economic Law and Policy Blog, доступно на: https://ielp.worldtradelaw.net/2019/10/guest-post-some-remarks-on-who-writes-the-rulings-of-the-world-trade-organization-a-critical-assessm.html?utm_

source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+ielpblog+%28International+Economic+Law+and+Policy+Blog%29 (15. 07. 2021).

Pauwelyn, J. (2019), *WTO Dispute Settlement Post 2019: What to Expect?* Journal of International Economic Law, Oxford University Press, vol. 22(3).

Picker, C. B. (2019), *The AB Crisis as Symptomatic of the WTO's Foundational Defects or: How I Learned to Stop Worrying and Love the AB, The Appellate Body of the WTO and its reform* (eds. Chang-fa Lo, Junji Nakagawa & Tsai-fang Chen), Springer Singapore.

Sacerdoti G. (2019), *The Stalemate Concerning the Appellate Body of the WTO: Any Way Out?* QIL – Questions of International Law.

Soave, T. (2020), *European Legal Culture and WTO Dispute Settlement: Thirty Years of Socio-Legal Transplants from Brussels to Geneva*, The Law and Practice of International Courts and Tribunals 19(1).

USTR, *2018 Trade Policy Agenda*, доступно на: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2018/2018-trade-policy-agenda-and-2017>.

USTR, *2020 report*, доступно на: https://ustr.gov/sites/default/files/2020_Special_301_Report.pdf.

USTR, *Report on the Appellate Body of the World Trade Organization*, доступно на: https://ustr.gov/sites/default/files/Report_on_the_Appellate_Body_of_the_World_Trade_Organization.pdf.

USTR, *Statements by the United States at the Meeting of the WTO Dispute Settlement Body – Geneva, December 18, 2018*.

WTO, *MPIA*, доступно на: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dsu_e.htm.

WTO, *Statement on a mechanism for developing, documenting and sharing practices and procedures in the conduct of WTO disputes*, JOB/DSB/1/Add.12 (MPIA), доступно на: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=263504.

WTO, *Timing of Appeal, Circulation and Adoption of Appellate Body Reports*, доступно на: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disp_settlement_cbt_e/c6s6p1_e.htm.

WTO, *Understanding between Indonesia and Chinese Taipei Regarding Procedures under arts 21 and 22 of the DSU*, WTO Doc WT/DS490/13.

WTO, *Working procedures for appellate review*, доступно на: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/ab_e.htm.

Doc. Uroš Zdravković, LL.D.,

Assistant Professor,

Faculty of Law, University of Niš

Magdalena Krnjaić, LL.M.,

Junior Researcher, PhD student,

Faculty of Law, University of Niš

BLOCKAGE OF THE WTO APPELLATE BODY AND MULTI-PARTY INTERIM APPEAL ARBITRATION ARRANGEMENT (MPIA)

Summary

The World Trade Organization (WTO) dispute settlement system is organized in two stages. In the first instance, the existing dispute between the members is resolved by ad hoc panels. In case the parties are dissatisfied with the panel's report, the dispute is finally resolved by the second instance body - the Appellate Body (AB). Since 2017, the United States has repeatedly blocked the appointment of members of the Appellate Body, which has caused a progressive reduction in the number of members. As the mandate of two of the three remaining members ended on 10 December 2019, the highest institution in the WTO dispute resolution system has thus become de facto dysfunctional. The blockade of the Appellate Body has resulted in a crisis in the WTO dispute settlement mechanism, which ultimately implies that the disputes are not being definitively resolved.

In order to remove the blockade of the Appellate Body and its consequences, some WTO members have established a complaint redress mechanism in accordance with Article 25 of the Agreement on Dispute Resolution Rules and Procedures (DSU). Article 25 of the DSU envisages the possibility of establishing arbitration for resolving disputes at the multilateral level. This provision serves as a basis for establishing an arbitration mechanism that would act as an alternative to the Appellate Body while it is under blockade. On 30 April 2020, after intensive debates on how to implement this idea, the Multi-party Interim Appeal Arrangement (MPIA) came into force. The MPIA arrangement offers a short-term solution to overcome the problem of blocking the Appellate Body, while members try to find a more permanent solution.

This article examines the role that the newly established MPIA would play in the future of the WTO, as well as the procedural innovations it has introduced, which can serve as a trigger for systematic changes in resolving disputes in front of the WTO.

Keywords: *WTO, blockade of the Appellate Body, arbitration, MPIA arrangement.*

Др Ахмедин Лекпек,
Доцент,
Департман за економске науке,
Државни универзитет у Новом Пазару

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД
10.5937/zrpfm1-41837

UDK: 347.459:336.71:[28-747:336.71
Раd примљен: 25.11.2022.
Раd прихваћен: 29.12.2022.

ОСИГУРАЊЕ ДЕПОЗИТА – КОНВЕНЦИОНАЛНИ И ШЕРИЈАТСКИ ПРИСТУП

Апстракт: Осигурање депозита је постало неодојиви елемент савременог банкарског система, који доприноси сигурности депонената и пословној стабилности банака. У овом раду анализирани су конвенционални и шеријатски приступ осигурању депозита. Циљ рада је да се сагледају одлике конвенционалног и шеријатског приступа осигурању депозита, као и њихове сличности и разлике. На основу анализе поменутих приступа може се закључити да се, сходно функцији коју имају у банкарском систему, исламски модел осигурања депозита, који је креиран у складу са шеријатским принципима, и конвенционални модел осигурања депозита суштински не разликују. Разлика се преваходно огледа у чињеници да конвенционални модел осигурања садржи одређене шеријатски забрањене елементе, који до изражаја долазе у процесу финансирања система осигурања депозита и пласирања расположивог вишка финансијских средстава.

Кључне речи: осигурање депозита, конвенционално банкарство, исламско банкарство, Шеријат, *takaful*, *kafalah bi al ujr*.

* alekpek@np.ac.rs

1. Увод

Банке у процесу финансијског посредовања преузимају на себе терет ризика који некада нису способне да поднесу на адекватан начин, што може резултирати најпре кризом, а напослетку и окончањем њиховог пословања. Криза у пословању индивидуалних банака ретко остаје њихов интерни проблем, већ се, у зависности од њиховог значаја и величине, као и стабилности финансијског система, прелива и на остатак банкарског и финансијског сектора, а коначно захвата и сектор реалне привреде. Да би се заштитили улагачи и кредитори проблематичних банака, а истовремено спречила метастаза њихових пословних проблема на здраво ткиво банкарског система, уведени су бројни регулаторни и заштитни механизми, међу којима је један од најзначајнијих механизам осигурања депозита. Њиме се депонентима гарантује да у случају пословне неспособности банке којој су поверили свој новац, њихови улози неће бити угрожени.

Експанзиван раст који је исламско банкарство остварило за пола века свог постојања наметнуо је потребу решавања бројних регулаторних питања, што је предуслов одрживости овог модела банкарског пословања. Једно од питања је и осигурање депозита. Према мишљењу већине шеријатских стручњака, конвенционално осигурање депозита садржи бројне шеријатски неприхватљиве елементе. Такође, исламске банке своје пословање финансирају прикупљањем депозита који се разликују у односу на конвенционалне депозите, а чију специфичност конвенционално осигурање депозита не препознаје. Сходно наведеном, јавила се потреба за креирањем аутентичног модела осигурања депозита који је прилагођен шеријатским прописима и пословним потребама исламских банака.

У овом раду анализирана су два различита приступа концепцији осигурања депозита, конвенционални и шеријатски. Циљ истраживања је да се сагледају сличности и разлике између конвенционалног и шеријатског модела осигурања депозита. У складу са предметом и циљем истраживања, структура рада је следећа: најпре је представљен конвенционални, а потом и шеријатски приступ осигурању депозита, да би на крају, у закључку био дат резиме ове компаративне анализе.

2. Конвенционални приступ осигурању депозита

У већини савремених финансијских система, банке су носиоци процеса финансијског посредовања, платног промета, управљања ризицима и реализације монетарне политике (García, 1999: 4). Вршећи улогу кључног финансијског посредника, банке омогућавају актерима на финансијском

тржишту да своје трансакције реализују уз ниже трошкове, смањену ризичност и ублажен проблем асиметричне информисаности (детаљније Mishkin, 2006: 29–34). Својим депонентима банке нуде сигурне приносе и високу ликвидност њихових улагања, истовремено улажући у финансијске инструменте знатно ниже ликвидности (наведено према Diamond, Dybvig, 1983: 403). Тиме се банке излажу ризику неликвидности и несолвентности и уколико њима неуспешно управљају, долази најпре до индивидуалних, а потом и системских банкарских криза (наведено према Garcia, 1999: 4). Већ са првим знацима кризе, проблематичне банке могу бити изложене „јуришу на депозите“, односно наглог повлачењу великог износа депозита од стране њихових власника, што убрзава пропаст ових банака јер их приморава да продају своју имовину, често испод тржишних цена, како би дошле до новца неопходног за исплату депозита (наведено према Diamond, Dybvig, 1983: 401). Након сазнања о пословној кризи једне банке, ни остале банке често не остану поштеђене „јуриша на депозите“. Њихови депоненти, услед недовољне информисаности и страха од губитка улога, могу, такође, повући своје улоге (наведено према Calomiris, 1990: 284). То коначно може довести и до пропасти банака чије је пословање било здраво (Demirgüç-Kunt, Kane, 2002: 175).

Да би се заштитили улози депонената проблематичних банака и демотивисали депоненти стабилних банака да повлаче своје улоге услед неоправданог страха, уведен је механизам осигурања депозита. „Осигурање депозита представља институционални аранжман који пружа осигурање депонентима у случају пропадања банке“ (Ji, Bian, Huang, 2018: 268). Захваљујући овом аранжману, омогућено је ефикасно управљање проблемом „јуриша на депозите“ и нормално функционисање банкарског система (наведено према Diamond & Dybvig, 1983: 404). О значају осигурања депозита за очување стабилности банкарског система говори и то да је поменути аранжман уврштен у сет најбољих пракси које Међународни монетарни фонд препоручује земљама у развоју (Anginer, Demirguc-Kunt, Zhu, 2014: 320). Пракса осигурања депозита започета је у XIX веку у Сједињеним Америчким Државама (Thies, Gerlowski, 1988: 678). Према подацима Међународне асоцијације осигураваача депозита (International Association of Deposit Insurers – IADI), у 2019. години осигурање депозита је постојало у институционализованом облику у 145 законодавстава¹.

Циљеви које различита законодавства желе постићи помоћу механизма осигурања депозита углавном се тичу „заштите малих депонената,

1 Пракса осигурања депозита у Републици Србији уређена је Законом о осигурању депозита. Осигурање депозита је у надлежности Агенције за осигурање депозита, која делује у складу са одредбама Закона о Агенцији за осигурање депозита.

разјашњавања правила по којима функционишу здраве депозитне институције и према којима ће пропале институције бити затворене или на други начин њихова ситуација решена, и помоћи у стабилизацији финансијског система успостављањем структуре која ће подстицати добру банкарску праксу“ (García, 1999: 5). Осим наведених циљева чије је остварење од јавног интереса, механизам осигурања депозита се неретко развија и под утицајем приватних интереса, превасходно интереса појединих финансијски моћних група које користе свој утицај на доносиоце одлука, како би подстакли доношење по њих корисних законских решења (наведено према Demirgüç-Kunt, Kane, Laeven, 2008: 408). Имплементација механизма осигурања депозита углавном је последица притиска међународних и наднационалних финансијских институција и удружења, финансијских криза, значајне заступљености ризичних банака у банкарском систему, али и демократичности земље која овај механизам усваја (наведено према Ибид: 435).

Приликом анализе конкретне праксе осигурања депозита, неопходно је сагледати њене детерминанте (наведено према Hoelscher, Taylor, Klueh, 2006): примењени модел осигурања, ширину овлашћења осигуравача депозита, чланство у систему осигурања депозита, обухват покрића, начин финансирања и аутономију и контролу рада осигуравача депозита. *Прво*, треба одредити да ли је у питању експлицитни или имплицитни модел осигурања депозита (објашњено према Ибид: 2). Експлицитно осигурање депозита подразумева постојање законом уређеног механизма заштите права депонената и обавеза државе и банкарског система према депонентима у случају да банке којима су улози поверени нису у стању да их исплате. Имплицитно осигурање депозита пак не нуди депонентима *ex ante* дефинисане програме заштите у случају пропасти њихових банака, већ се о начину остварења њихових права, као и права осталих кредитора, разговара тек након пропасти банака којима су поверили новац.

Друго, треба одредити ширину овлашћења институције којој је поверено управљање механизмом осигурања депозита. Овлашћења додељена поменутиим институцијама могу бити уска, у виду „управљања фондом и измиривања обавеза према депонентима из средстава фонда“, и широка, која укључују право надзора над пословањем банака, али и управљања процесом санације, продаје или ликвидације проблематичних банака (García, 1999: 22). Широ овлашћена углавном се дају државним институцијама осигурања депозита, док су овлашћења приватно вођених система осигурања депозита, иако често ефикаснијих (наведено према Calomiris, 1990: 285), знатно ужа (García, 1999: 22).

Треће, кад је у питању чланство у систему осигурања депозита, неопходно је одредити да ли је чланство обавезно или добровољно и на које институције се та обавеза односи. Пракса је показала да је боље применити модел обавезног чланства због јачања финансијске базе осигуравајућег фонда и због вероватног изостајања нискоризичних банака из поменутог система у случају када је учешће добровољно (Demirgüç-Kunt, Kane, 2002: 193). Обавезом осигурања депозита, зависно од ширине обухвата, могу бити обухваћене банке у домаћем власништву, банке у страном власништву и небанкарске депозитне институције (детаљније Hoelscher, Taylor, Klueh, 2006: 11–13).

Четврто, покриће депозита осигурањем може бити ограничено новчаним износом по депозиту или по депоненту, уз могућност да поједини депоненти не буду обухваћени заштитом коју осигурање депозита нуди (наведено према Demirgüç-Kunt, Kane, Laeven, 2008: 410). Ретке земље обезбеђују пуну покривеност осигурањем свих депозита (наведено према Demirgüç-Kunt, Kane, 2002: 178). Висина покрића у већини случајева се одређује множењем бруто друштвеног производа *per capita* одређеним пондером, који се креће у распону 0–10 (наведено према Hoelscher, Taylor, Klueh, 2006: 14). Притом, осигурањем су превасходно заштићени мали депоненти, покривеност депозита великих депонената је углавном ограничена, док депозите државе, власника и менаџера банака, као и међубанкарске депозите осигурање најчешће не покрива (Ибид: 16–19).

Пето, приликом одабира начина финансирања система осигурања депозита неопходно је одредити да ли ће финансирање бити *ex ante*, код којег се унапред формира фонд за исплату улога депонентима пропалих банака, или *ex post*, где се новац за те сврхе прикупља тек након пропасти банке или банака; да ли ће премија осигурања депозита бити одређена паушално или у складу са ризичношћу појединачних банака; и да ли ће се евентуални недостатак средстава у фонду за осигурање депозита покрити задуживањем фонда или додатним уплатама осигураних банака (наведено према Hoelscher, Taylor, Klueh, 2006: 19–23).

Шесто, прописима који регулишу функционисање система осигурања депозита одређује се и степен аутономије у раду осигуравача депозита, као и механизми надзора над његовим радом. Осигуравачи депозита морају бити заштићени од притисака политичара и банкара, али истовремено јавности одговорни за своје деловање (García, 1999: 23). То се постиже дефинисањем улоге и надлежности осигуравача, као и нивоа заштите који се учесницима у систему осигурања депозита пружа (наведено према Hoelscher, Taylor, Klueh, 2006: 24). О свом раду институција која има улогу

осигуравача депозита у одређеном банкарском систему, има обавезу да кроз подношење извештаја о раду периодично обавештава контролне органе, превасходно парламент, али и ширу јавност, чија је упознатост са радом ове институције и значајем система осигурања депозита изузетно битна (наведено према Garcia, 1999: 23; Hoelscher, Taylor, Klueh, 2006: 24).

С друге стране, не треба заборавити ни потенцијално веома негативне последице које осигурање депозита може изазвати. Пружањем заштите од губитка улога, осигурање депозита демотивише депоненте да спроводе активан надзор над пословањем банака, што изазива појаву проблема моралног хазарда у виду ангажовања банака у уносним, али истовремено и веома ризичним пословима (наведено према Thies, Gerlowski, 1988: 677). Услед тога, осигурање депозита престаје бити фактор стабилности и постаје генератор криза банкарског система (наведено према Demirgüç-Kunt, Detragiache, 2002: 1378). Један од начина за ублажавање проблема моралног хазарда је да се имућни депоненти само делимично заштите или да им се заштита ни не пружа, услед чега ће они бити снажно мотивисани да надзиру и дисциплинују банку у којој штеде (наведено према Garcia, 1999: 18; Demirgüç-Kunt, Kane, 2002: 192). Примарно решење је, ипак, успостављање ефикасног правног система и надзора над банкарским сектором, без којих осигурање депозита „не само да не помаже, већ постаје и препрека стабилности и развоју финансијског система“ (Cull, Senbet, Sorge, 2005: 73).

Изазови ефикасне примене осигурања депозита постају још сложенији у случају наднационалних система осигурања депозита. У прилог томе сведочи чињеница да је Европска унија била приморана да након два недовољно успешна покушаја усклађивања праксе осигурања депозита путем Директива о систему за осигурање депозита донетих 1994. (Directive 94/19/EC) и 2009. године (Directive 2009/14/EC), коначно 2014. године усвоји и трећу Директиву (Directive 14/49/EU), с циљем успостављања јединственог, одрживог и ефикасног система осигурања депозита на нивоу Уније (деталније Тошић, 2019).

3. Шеријатски приступ осигурању депозита

Шеријатска исправност исламског осигурања депозита превасходно се процењује на основу тога да ли овај аранжман доприноси општем добру и да ли је усклађен са јавним интересом (Al-Ja'Fari, Walker, 2011: 21). С обзиром на то да је у питању аранжман који штити депоненте исламских банака од губитка улога у случају када њихове банке нису у стању да те улоге исплате (Islamic Deposit Insurance Group, 2010: 2), чиме доприноси

јачању поверења депонената, као и стабилности и конкурентности исламских депозита и исламских банака (наведено према Wilson, 2016: 5), може се закључити да исламско осигурање депозита испуњава поменуте критеријуме шеријатске прихватљивости (наведено према Islamic Deposit Insurance Group, 2010: 5).

Сходно чињеници да обављају исту економску и друштвену функцију, улоге исламског и конвенционалног осигурања депозита се суштински не разликују (наведено према Abubakar *et al.*, 2016: 94). Ипак, конвенционално осигурање депозита садржи одређене шеријатски забрањене елементе због којих се не може у изворном облику применити у исламском банкарству. Први такав елемент је камата, у шеријатском праву позната као *riba*. Према мишљењу шеријатских стручњака, камата се јавља због праксе да се код „осигурања депозита размењује новац за новац у различитим износима² и у различито време“ (Islamic Deposit Insurance Group, 2010: 8). Камата се јавља и код инвестирања расположивог вишка средстава од стране осигуравача депозита, које се углавном реализује куповином каматоносних финансијских инструмената (наведено према Islamic Deposit Insurance Group, 2010: 8; Jaffer *et. al.*, 2010: 7; Hussain, Pasha, 2011: 26).

Други шеријатски забрањен елемент који је садржан у конвенционалном осигурању депозита је *gavar*, који се огледа у томе да банке плаћају премију као накнаду за услугу исплате улога депонентима у случају пропасти банке, при чему је неизвесно да ли ће поменута услуга икада бити пружена (упор. El-Qalqili, 2017: 33). Трећи елемент је *maysir*, који се односи на спекулацију или коцкање, и чије присуство код конвенционалног осигурања депозита се огледа у томе да се уплатом релативно малог износа премије стиче могућност наплате далеко већег износа у виду исплаћених улога у случају пропасти банке чији су депозити осигурани (упор. Jaffer *et. al.*, 2010: 7). Ипак, међу практичарима исламског осигурања депозита преовладава мишљење да је овај став неодржив, јер реализацијом осигураног случаја, односно пропашћу осигуране банке, ниједна страна у овом аранжману не остварује корист која би се могла узети као основа постојања *maysira* (наведено према Islamic Deposit Insurance Group, 2010: 9).

Анализа исламског осигурања депозита треба да се заснива на сагледавању његових детерминанти: управљања, финансирања, третмана појединих врста депозита и инвестирања расположивог вишка финансијских средстава. Исламским осигурањем депозита може бити управљано од

2 Тиче се праксе да се релативно мали износ премије потенцијално размењује за велики износ који осигуравач депозита треба да исплати ако се деси пропаст банке чији су депозити осигурани.

стране државе, од стране учесника у процесу осигурања депозита на основу шеријатског уговора и комбинованим учешћем поменутих актера (Ибид: 12).

Финансирање исламског осигурања депозита треба да се спроводи у складу са шеријатским принципима, у смислу начина на који се новац прикупља и уговора који то прикупљање прате (наведено према Lahsasna, 2016: 16). Према начину финансирања, постоје два модела исламског осигурања депозита: *takaful* и *kafalah bi al ujr* (Ибид). Код *takaful* модела, осигурање депозита се финансира по принципима *tabarru'*, који се односи на обавезу осигураника – банака, да уплаћују доприносе у фонд осигурања, и *ta'awun*, који се тиче обавезе осигураних банака да солидарно снесе губитке који могу настати у случају пропасти неке од њих (Ибид: 17). Сходно наведеним принципима, код *takaful* модела не постоји класични осигуравач, већ *takaful* оператор чија је улога да савесно управља *takaful* фондом за накнаду у виду провизије, код *wakalah* модела, или удела у добити од инвестиција фонда, код *mudarabah* модела (детаљније Wahab, Lewis, Hassan, 2007; Akhter, 2010; Jaffer *et. al.*, 2010; Sadeghi, 2010; Kettell, 2011; Htay, Zaharin, 2012; Cheikh, 2013; Kassim, Odierno, Patel, 2013; Hadžić, 2014; Tahira, Arshad, 2014; Lekpek, Ibrović, 2021). Стога, власници *takaful* фонда и носиоци права на вишак након покрића губитака, као и права на евентуално учешће у ликвидационој маси фонда³ су сами осигураници, у овом случају банке (наведено према Namisu, Hassan, 2017: 20).

Код *kafalah bi al ujr* модела постоји класични осигуравач депозита који наплаћује премију од осигураних банака, а заузврат гарантује исплату депозита осигураних банака у случају њихове пропасти, из фонда чији је сам власник (наведено према Lahsasna, 2016: 18). По питању права осигуравача депозита да наплаћује премије осигурања постоје два мишљења шеријатских стручњака (наведено према Islamic Deposit Insurance Group, 2010: 13; Abubakar *et al.*, 2016: 95; Namisu, Hassan, 2017: 21; Noor, Haron, 2018: 139–144). Према првом мишљењу, које је већински заступљено, платилац премије заузврат не добија конкретну услугу или производ, већ само обећање о покрићу губитака. Стога, осигурање, односно гаранција која се у оквиру њега пружа, не може бити комерцијална трансакција каквом је наплата премије чини. Гаранција се може пружити без накнаде, као дело добре воље, или уз накнаду за покриће стварних трошкова пружања гаранције. Заступници другог мишљења пак сматрају да постоји шеријатско утемељење права осигуравача да буде награђен за услугу коју

3 У Јордану остатак ликвидационе масе *takaful* фонда, након измирења обавеза, не припада осигураним банкама, већ националном фонду за *zekat* (верски порез, прим. аут.) (наведено према Namisu, Hassan, 2017: 20).

нуди и своје мишљење заснивају на аналогiji са шеријатски дозвољеним правом на накнаду за чињење појединих добрих дела.

Трећа битна детерминанта исламског осигурања депозита је третман различитих врста исламских депозита. Исламски банкарски депозити се деле на трансакционе (*wadiah*) и инвестиционе (Al-Ja'Fari, Walker, 2011: 21). Код трансакционих депозита, исламска банка преузима обавезу да по налогу депонента у сваком тренутку исплати на овај начин депонован новац, без обавезе исплате приноса (наведено према Hamisu, Hassan, 2017: 22). У овом случају је између исламске банке и депонента успостављен дужничко-поверилачки однос, у шеријатској терминологији познат као *yad dhamanah*, при чему је осигурање по овом основу прикупљених депозита шеријатски дозвољено (наведено према Fendi, 2020: 133–134, 136–137).

Власници инвестиционих депозита пак се могу сматрати „квази-акционарима“, јер, с једне стране, попут акционара имају право на удео у добити исламске банке, без гарантованог приноса, али, с друге стране, немају право управљања исламском банком (наведено према Aysan *et al.*, 2015: 2, 3; Namza, 2016: 32). Право инвестиционих депонената на удео у добити и обавеза подношења губитка у складу су са шеријатским принципима *al kharaj bel dhaman* и *al ghunm bel ghurm* (наведено према Fendi, 2020: 134). Сходно шеријатским принципима, улагач који остварује право на принос мора поднети и ризик неуспеха, па стога није шеријатски прихватљиво да исламска банка осигура инвестиционе депозите (наведено према Hamisu, Hassan, 2017: 22; Fendi, 2020: 139). Осигурање инвестиционих депозита је могуће само о трошку самих инвестиционих депонената (наведено према Abubakar *et al.*, 2016: 94). Постоји и став да се инвестициони депозити не могу посматрати као целина, већ треба посебно третирати ограничене и неограничене инвестиционе депозите⁴. Према овом ставу, неограничени инвестициони депозити треба да се третирају као класични депозити и, сходно томе, они могу бити осигурани, док ограничене депозите треба третирати као инвестиције и не покривати их осигурањем (наведено према Wilson, 2016: 3).

С друге стране, поједини практичари исламског осигурања депозита окупљени у *Групи за исламско осигурање депозита* (енг. Islamic Deposit Insurance Group) сматрају да је осигурање инвестиционих депозита шеријатски оправдано. У прилог таквом ставу, они наводе да постоји разлика између гарантовања приноса власницима инвестиционих депозита од

4 Ограничени инвестициони депозити се улажу у унапред познат пројекат по избору самих депонената, што није случај са неограниченим инвестиционим депозитима (детаљније Van Greuning, Iqbal, 2008: 193–196).

стране исламске банке у нормалним условима, што је неприхватљиво, и гарантовања исплате депозита од стране осигураваача депозита у случају пропасти исламске банке, и указују на значај заштите инвестиционих депонената за стабилност исламског финансијског система (наведено према Wilson, 2016: 2; Hamisu, Hassan, 2017: 22).

Ипак, евентуални изостанак експлицитног осигурања инвестиционих депозита је више него компензован имплицитним осигурањем које власницима инвестиционих депозита исламске банке неретко пружају. Власници инвестиционих депозита су свесни значаја њихових улога за финансирање исламске банке, па своје незадовољство приносом који им исламске банке нуде лако могу манифестовати кроз повлачење својих улога, што им даје суштинску моћ да утичу на одлуке банке (наведено према Aysan *et. al.*, 2017: 260). Да би спречиле одлив инвестиционих депозита, исламске банке често формирају посебне резерве за изравнавање приноса на инвестиционе депозите, које се делом попуњавају умањењем исплата акционарима (Hamza, 2016: 34). Ова пракса је проблематична из најмање два разлога (наведено према Ибид): *прво*, упитна је њена шеријатска прихватљивост јер се суштински брише разлика између конвенционалног и шеријатског приступа осигурању депозита, и *друго*, ствара се основа за конфликт између акционара исламске банке и инвестиционих депонената.

На крају, приликом инвестирања средстава фонда исламског осигурања депозита неопходно је следити шеријатске принципе, у смислу елиминасања камате, претеране неизвесности и шпекулације из процеса инвестирања, и улагања искључиво у шеријатски прихватљиве финансијске инструменте (наведено према Lahsasna, 2016: 21).

4. Закључак

Осигурање депозита је препознато од стране међународних мултилатералних финансијских институција и националних регулатора као неопходан елемент банкарског система. Током последњих неколико година, овај механизам се показао као битан фактор стабилизације банкарског пословања, јер пружа неопходну сигурност депонентима и јача поверење у банкарски систем, због чега су панична и масовна повлачења депозита за већину земаља веома ретка појава.

Конвенционално осигурање депозита има традицију дугу скоро два века, током којих се овај модел осигурања депозита профилисао и издвојиле су се кључне детерминанте на основу којих се пракса конвенционалног осигурања депозита у различитим банкарским системима може посматрати. Полазећи од њих, може се сагледати да ли је осигурање

депозита у одређеној земљи *експлицитно*, у смислу институционализације овог механизма, или *имплицитно*; да ли системом осигурања депозита *управља држава или приватни сектор*; да ли осигуравач депозита *само управља фондом осигурања депозита* или *има шира извршна овлашћења*; да ли је учешће у систему осигурања депозита *ствар избора банака и одабраних депозитних институција* или је у питању *обавеза*; који је *ниво покривености депозита* и *по којем критеријуму се тај ниво одређује*; да ли се фонд осигурања депозита формира *ex ante*, односно пре пропасти банке или банака, или *ex post*, након што се пропаст деси; и који је *ниво аутономије и обавеза* институције која има улогу осигуравача депозита. Пракса је, ипак, показала да осигурање депозита није *rapasea* за проблеме банкарског сектора. Напротив, може бити и значајан генератор криза, уколико регулаторни органи не надоместе јаз у надзору над пословањем банака који настаје услед демотивисаности власника осигураних депозита да надзиру пословање банака код којих су депоновали новац.

Концепција осигурања депозита је сама по себи шеријатски прихватљива јер доприноси општем добру. Ипак, конвенционално осигурање депозита садржи шеријатски забрањене елементе као што су камата, *garar*, а по некима и *maysir*, па се стога без одређених модификација не може применити у исламском банкарству. Исламско осигурање депозита, којим се управља у складу са шеријатским принципима, према начину финансирања се јавља у два облика: *takaful*, код којег се финансирање заснива на наплати доприноса, и *kafalah bi al ujr*, код којег су премије основа финансирања, због чега се доводи у питање шеријатска исправност овог модела. Исламске банке се финансирају на бази две врсте депозита: *транзакционих депозита*, чије је осигурање шеријатски дозвољено, и *инвестиционих депозита*, за које већина шеријатских стручњака сматра да не могу бити покривени осигурањем. Ипак, значај инвестиционих депозита као извора финансирања подстиче исламске банке да њиховим власницима пружају имплицитно осигурање, притом користећи проблематичне методе чија је шеријатска ваљаност упитна.

Исламско осигурање депозита је релативно нова финансијска пракса. Стога, проучавање праксе конвенционалног осигурања депозита, и успеха и промашаја који су остварени у процесу коришћења овог механизма, може бити веома корисно за имплементаторе исламског осигурања депозита, али и регулаторна тела и шеријатске стручњаке приликом изналажења оптималних решења за ефикасну примену механизма исламског осигурања депозита у пракси. Будућа истраживања исламског осигурања депозита треба да се усмере на анализу примене овог финансијског аранжмана у пракси, да би се сагледали постигнути резултати и уочила евентуална

одступања од шеријатских принципа. Познавање шеријатског приступа осигурању депозита може бити веома корисно и креаторима законских решења у земљама које желе да привуку исламске банке у свој финансијски систем.

Литература и извори

Abubakar, Y. S., Olorogun, L., Ogunbado, A. F., Ahmed, U. (2016). Concept of Deposit Insurance: A Comparative Study between Conventional System and Shariah. *IOSR Journal of Business and Management*. 18 (10). 90–97.

Akhter, W. (2010). Takaful Models and Global Practices. *MPRA Paper No. 40010*. Dostupno na: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/40010/1/MPRA_paper_40010.pdf (6. 11. 2022).

Al-Ja'Fari, M., Walker, D. (2011). *Deposit insurance in the MENA region*. The World Bank.

Anginer, D., Demirguc-Kunt, A., Zhu, M. (2014). How does deposit insurance affect bank risk? Evidence from the recent crisis. *Journal of Banking & Finance*. 48. 312–321.

Aysan, A. F., Disli, M., Ozturk, H., Turhan, I. M. (2015). Are Islamic banks subject to depositor discipline?. *The Singapore Economic Review*. 60 (1). 1550007.

Aysan, A. F., Disli, M., Duygun, M., Ozturk, H. (2017). Islamic banks, deposit insurance reform, and market discipline: evidence from a natural framework. *Journal of Financial Services Research*. 51 (2). 257–282.

Calomiris, C. W. (1990). Is deposit insurance necessary? A historical perspective. *The Journal of Economic History*. 50 (2). 283–295.

Cheikh, B. (2013). Abstract to Islamic Insurance (Takaful). *Insurance and Risk Management*. 81 (3–4). 291–304.

Cull, R., Senbet, L. W., Sorge, M. (2005). Deposit insurance and financial development. *Journal of Money, Credit and Banking*. 37 (1). 43–82.

Demirgüç-Kunt, A., Detragiache, E. (2002). Does deposit insurance increase banking system stability? An empirical investigation. *Journal of monetary economics*. 49 (7). 1373–1406.

Demirgüç-Kunt, A., Kane, E. J. (2002). Deposit insurance around the globe: where does it work?. *Journal of Economic Perspectives*. 16 (2). 175–195.

Demirgüç-Kunt, A., Kane, E. J., Laeven, L. (2008). Determinants of deposit-insurance adoption and design. *Journal of Financial Intermediation*. 17 (3). 407–438.

Diamond, D. W., Dybvig, P. H. (1983). Bank runs, deposit insurance, and liquidity. *Journal of political economy*. 91 (3). 401–419.

El-Qalqili, J. (2017). Takaful – Foundations and Standardization of Islamic Insurance. *Electronic Journal of Islamic and Middle Eastern Law (EJIMEL)*. 5. 29–54.

EU. (1994). Directive 94/19/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on deposit-guarantee schemes. *Official Journal of the European Communities*. 135. 5–14.

EU. (2009). Directive 2009/14/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2009 amending Directive 94/19/EC on deposit-guarantee schemes as regards the coverage level and the pay-out delay. *Official Journal of the European Union*. 68. 3–7.

EU. (2014). Directive 2014/49/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on deposit guarantee schemes. *Official Journal of the European Union*. 173. 149–178.

Fendi, U. A. (2020). Toward Islamic deposit insurance model. *Journal of Islamic Accounting and Business Research*. 11 (1). 130–151.

Garcia, M. G. (1999). *Deposit insurance: A survey of actual and best practices*. International Monetary Fund. Dostupno na: <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/1999/054/article-A001-en.xml> (23. 10. 2022).

Hadžić, F. (2014). *Islamsko finansijsko tržište*. Sarajevo: European Association for Islamic Economy, Banking and Finance.

Hamisu, S., Hassan, R. (2017). Depositors Protection Scheme: Appraisal of Islamic Banks Participation in Deposit insurance System. *Journal of Islamic Banking and Finance*. 5 (1). 15–25.

Hamza, H. (2016). Does investment deposit return in Islamic banks reflect PLS principle?. *Borsa Istanbul Review*. 16 (1): 32–42.

Hoelscher, D. S., Taylor, M. W., Klueh, U. H. (2006). *The Design and Implementation of Deposit Insurance Systems*. International Monetary Fund.

Htay, S. N. N., Zaharin, H. R. (2012). Critical Analysis on the Choice of Takaful (Islamic Insurance) Operating Models in Malaysia. *World Journal of Social Sciences*. 2 (2). 112–127.

Hussain, M. M., Pasha, A. T. (2011). Conceptual and Operational Differences between General Takaful and Conventional Insurance. *Australian Journal of Business and Management Research*. 1 (8). 23–28.

International Association of Deposit Insurers – IADI. Deposit Insurance Systems. Dostupno na: <https://www.iadi.org/en/about-iadi/deposit-insurance-systems/> (4. 11. 2022).

Islamic Deposit Insurance Group of the International Association of Deposit Insurers. (2010). *Deposit Insurance from the Shariah Perspective*. International Association of Deposit Insurers. Dostupno na: [https://www.iadi.org/en/assets/File/Papers/Approved%20Research%20-%20Discussion%20Papers/DP-DI_From_Shariah_Perspective_\(Final\)_Sep2011_to_IADI.pdf](https://www.iadi.org/en/assets/File/Papers/Approved%20Research%20-%20Discussion%20Papers/DP-DI_From_Shariah_Perspective_(Final)_Sep2011_to_IADI.pdf) (28. 10. 2022).

Jaffer, S., Ismail, F., Noor, J., Unwin, L., Ajayi, D. (2010). *Takaful (Islamic Insurance): Concept, Challenges, and Opportunities*. Milliman Research Report.

Ji, Y., Bian, W., Huang, Y. (2018). Deposit insurance, bank exit, and spillover effects. *Journal of Banking & Finance*. 96. 268–276.

Kassim, Z. A. M., Odierno, H. S., Patel, S. (2013). Hybrid Insurance Structures: Reciprocals, Hybrid Insurers and Takaful. In: Gönülal, S. O. (ed.). *Takaful and Mutual Insurance Alternative Approaches to Managing Risks*. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank. 67–81.

Kettell, B. (2011). *Introduction to Islamic banking and finance*. John Wiley & Sons.

Lahsasna, A. (2016). Sources and Management of Funds for Islamic Deposit Insurance System (IDIS): An Evaluation of the Existing Models and Proposal for New Structures. In: Grace Ing, P., Osman, Z., Mohidin, R., Marzuki, K. M., Rahim, D. A. A., Mahmud, R., Janin, Y. (eds.). *Proceedings of the 7th International Borneo Business Conference „Conquering New Height in Business and Economics“*. Sabah, Malaysia: Universiti Malaysia Sabah. 13–27.

Lekpek, A., Ibrović, S. (2021). Tekaful osiguranje u teoriji i praksi/Takaful insurance in theory and practice. *Bankarstvo*. 50 (1). 108–133.

Mishkin, F. S. (2006). *Monetarna ekonomija, bankarstvo i finansijska tržišta*. Beograd: Data Status.

Noor, A. M., Haron, M. N. (2018). A Review of Shariah Principle Applied for Takaful Benefits Protection Scheme and Its Application by Malaysian Deposit Insurance Cooperation (PIDM). *Al-Shajarah: Journal of the International Institute of Islamic Thought and Civilization (ISTAC)*. (Special Issue: Islamic Banking and Finance). 135–147.

Sadeghi, M. (2010). The Evolution of Islamic Insurance – Takaful: A Literature Survey. *Insurance Markets and Companies: Analyses and Actuarial Computations*. 1 (2). 100–107.

Tahira, H., Arshad, Z. (2014). Comparative performance of Islamic and Conventional Insurance Companies in Pakistan. *IOSR Journal of Business and Management (IOSR-JBM)*. 16 (6). 33–45.

Thies, C. F., Gerlowski, D. A. (1988). Deposit insurance: A history of failure. *Cato Journal*. 8 (3). 677–693.

Tošić, I. (2019). Razvoj sistema osiguranja depozita na nivou Evropske unije – izazovi i preporuke za unapređenje sistema. *Strani pravni život*. 63 (2). 57–69.

Van Greuning, H., Iqbal, Z. (2008). *Risk Analysis for Islamic Banks*. Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank.

Wahab, A. R. A., Lewis, M. K., Hassan, M. K. (2007). Islamic Takaful: Business Models, Shariah Concerns, and Proposed Solutions. *Thunderbird International Business Review*. 49 (3). 371–396.

Wilson, R. (2016). Deposit insurance in Islamic banking. *Middle East Insights: Islamic Finance Special*. Middle East Institute. National University of Singapore. Dostupno na: <https://ikr.inceif.org/handle/INCEIF/2533> (28. 10. 2022).

Закон о Агенцији за осигурање депозита. *Службени гласник РС*. бр. 14/15, 51/17.

Закон о осигурању депозита. *Службени гласник РС*. бр. 14/15, 51/17, 73/19.

Ahmedin Lekpek, PhD,
*Assistant Professor,
State University in Novi Pazar,
Department of Economic Science*

DEPOSIT INSURANCE : CONVENTIONAL AND SHARIAH APPROACH

Summary

Deposit insurance has become an integral element of the modern banking system, which contributes to the safety of depositors and the business stability of banks. This paper analyzes the conventional and Shariah approach to deposit insurance. The paper aims to consider the features of the conventional and Shariah approach to deposit insurance, including their similarities and differences. Based on the analysis of the mentioned approaches and considering their functions in the banking system, it can be concluded that the Islamic deposit insurance model, created in accordance with Shariah principles, and the conventional deposit insurance model do not differ significantly. The difference is primarily reflected in the fact that the conventional insurance model contains certain Shariah-prohibited elements, which come to the fore in financing the deposit insurance system and investing available surplus funds.

Keywords: *deposit insurance, conventional banking, Islamic banking, Shariah, takaful, kafalah bi al ujr.*

Dr Višnja Lachner,*

Vanredni profesor,

Pravni fakultet, Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku,

Republika Hrvatska

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД

10.5937/zrpf1-23423

UDK: 352.081.71(497.5 Osijek)"1918/1934"

Раd примљен: 01.10.2022.

Раd прихваћен: 20.11.2022.

POLOŽAJ GRADSKIH ČINOVNIKA I SLUŽBENIKA U GRADU OSIJEKU OD 1918. DO 1934.**

Apstrakt: U radu se razmatra i analizira normativno uređenje položaja gradskih činovnika i službenika, odnosno statusa i plaća u osječkoj gradskoj upravi u razdoblju od nastanka Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca do proglašenja Zakona o gradskim općinama iz 1934. godine. U obradi teme autor je prvenstveno koristio relevantne propise i arhivsku građu dostupnu u Državnom arhivu u Osijeku. Na temelju normativne analize, autor zaključuje da je u navedenom razdoblju bio primjenjen sustav klasifikacije službenika, kao i za vrijeme Austro-Ugarske, te da je veliku novinu predstavljalo izjednačenje plaća gradskih namještenika s plaćama državnih službenika jer su do tada gradske općine imale koliko-toliku financijsku samostalnost prilikom određivanja visine plaća gradskih namještenika.

Gljučne riječi: gradski činovnici, gradski službenici, sustav klasifikacije službenika, platni sustav, Kraljevina SHS /Jugoslavija.

* vlachner@pravos.hr

** Rad je prihvaćen za izlaganje na međunarodnoj naučnoj konferenciji "Pravo i multidisciplinarnost" koja je održana u travnju 2019. na Pravnom fakultetu Univerziteta u Nišu.

1. Uvod

Položaj djelatnika u službi gradske općine u razdoblju od 1918. do 1934. bio je reguliran, osim gradskim Statutom iz 1916., i u skladu s njime raznim propisnicima (statutima) o uređenju njihova položaja, odnosno statusa i plaća. Problematiku službeničkog sustava u gradskoj općini promatrat ćemo u odnosu na tri skupine pitanja: klasifikaciju službenika, platni sustav i sustav napredovanja. Prema Pusiću, klasifikacijski sustav je skup kategorija u koje se razvrstavaju (klasificiraju) službenici (Pusić, 2022: 214). Klasifikacijski sustav je dio službeničkog sustava koji uključuje, osim njega, i sustav plaća (platni sustav) i sustav napredovanja. „Klasifikacijski sustav treba sadržavati nazive i definicije pojedinih klasa (kategorija); sustav klasa koji povezuje klase u neproturječnu i potpunu cjelinu te pravila za razvrstavanje“ (Ratković, 2010: 15). Pusić dijeli klasifikacijske sustave u dvije kategorije na temelju načina određivanja klasa: klasifikaciju radnih mjesta i klasifikaciju službenika. U sustavu klasifikacije službenika klasa obuhvaća sve službenike s istim specifičnim osobnim svojstvima (najčešće stručnom spremom i vremenom provedenim u upravi – radni staž), dok u sustavu klasifikacije radnih mjesta klasa obuhvaća sva radna mjesta s jednakim ili sličnim radnim obvezama i drugim karakteristikama (Pusić, 2002: 215).

Nadalje, prema Pusiću, napredovanje je redovito kretanje službenika u službi, odnosno postupno prelaženje na sve odgovornija radna mjesta na ljestvici radnih mjesta i postizanje sve povoljnijeg stanja u osobnom razvrstavanju i pripadajućoj visini plaće. Sustav napredovanja Pusić svrstava u dvije široke kategorije: otvoreni sustav (službenik napreduje prvenstveno na temelju ocjene svojih sposobnosti za odgovornije mjesto) i automatski sustav (službenik napreduje na temelju određenih objektivnih kriterija) (Pusić, 2002: 187, 223–225).

Što se tiče platnog sustava, plaća u širem smislu, prinadležnosti ili beriva, može biti jedinstvena ili sastavljena, ovisno o tome sastoji li se od jednog iznosa određenog po određenom kriteriju ili više novčanih iznosa, kao i drugih materijalnih primanja određenih po različitim kriterijima (Pusić, 2002: 219).

2. Političko-upravne prilike u Osijeku od 1918. do 1934.

Velika promjena dogodila se raspadom Austro-Ugarske Monarhije i ulaskom nekadašnje kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije u Kraljevinu SHS/Jugoslaviju. Kraj Prvog svjetskog rata i 1918. dočekao je Osijek kao grad-županija u sklopu Države Slovenaca, Hrvata i Srba nastale 29. listopada 1918. (Šišić, 1920: 282). Stvaranjem Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, 1. prosinca iste godine, Osijek postupno počinje gubiti značenje koje je imao u Monarhiji i hrvatsko-ugarskoj državnoj zajednici. Na izmijenjeni pravni i politički položaj Osijeka u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca djelovali su zakoni doneseni već 1922., i to: Zakon o

izboru gradskih zastupstava, a posebice Zakon o općoj upravi, Zakon o oblasnoj i sreskoj samoupravi i Uredba o podjeli zemlje na oblasti, kao i likvidacija Pokrajinske uprave za Hrvatsku i Slavoniju učinjena tijekom 1924. i 1925. Zakonom o oblasnoj i sreskoj samoupravi od 24. travnja 1922. uvedena je, za područje cijele države, jedinstvena administrativna podjela na općine, srezove i oblasti koja je zaživjela tek dijelom 1925., a oblasna je samouprava počela funkcionirati početkom 1927. (Đorđević, 2002: 248).

Prema čl. 1. st. 5. Uredbe o podjeli zemlje na oblasti, osječka oblast obuhvaćala je sljedeće županije: virovitičku s gradom Osijekom, požešku i bjelovarsko-križevačku, osim kotara Čazma i Križevci, te grada Križevci. Osječka oblast prostirala se na području površine od 13 386 km² pa je po prostornoj veličini dolazila odmah iza primorsko-krajiške oblasti koja je imala sjedište u Karlovcu. Sa svojih 721 486 stanovnika u vrijeme donošenja Uredbe o podjeli zemlje na oblasti bila je po broju stanovništva druga u Kraljevini SHS, odnosno odmah iza zagrebačke oblasti, čije je sjedište bilo u Zagrebu (Manakin: 1927.–1928.: 435–442).¹ Velika većina stanovništva bavila se poljoprivredom zbog geografskog položaja osječke oblasti koja je graničila s našim najvećim rijekama: sa sjevera Dravom, s istoka Dunavom i s juga Savom. Osijek je bio jedini veći industrijski centar, s već razvijenom radničkom klasom, što najbolje potvrđuju gradski izbori 1920. na kojima su radnici – komunisti dobili većinu glasova i držali u rukama, kratko vrijeme, gradsku upravu.²

1 Zanimljiv je i pregled sastava stanovništva osječke oblasti po spolu, vjeri, materinjem jeziku i pismenosti prema kojem je osječka oblast već tijekom 1928. godine premašila broj od 800 000 stanovnika, koliko je maksimalno u jednoj oblasti određivao Ustav iz 1921. godine i Uredba o podjeli zemlje na oblasti, v. u: Izvješće o radu Oblasnog odbora osječke oblasne samouprave od 5. studenoga 1927. godine do 1. studenoga 1928., Osijek, 1928., str. 76.

2 Za izbore za gradsko zastupstvo 11. ožujka 1920. godine istaknuto je sedam lista – pet stranačkih i dvije staleške. Liste su istakli Hrvatska zajednica, Hrvatska pučka stranka, Demokratska stranka, Radikalna stranka, Socijalistička radnička partija Jugoslavije (komunisti) i kućevlasnici, a istaknuta je i zajednička trgovačko-obrtnička lista. Rezultati izbora za gradsko zastupstvo potvrdili su pretpostavku „Hrvatske obrane“ o izgledima komunista na uspjeh. Lista SRPJ (K) osvojila je 20 od ukupno 40 mjesta u gradskom zastupstvu. Od građanskih stranaka najviše je uspjeha imala Hrvatska zajednica koja je osvojila 7, radikali 4, HPS 3, trgovci i obrtnici također 3, demokrati 2 te kućevlasnici 1 mandat, v. u: Jović, D., Izbori za gradsko zastupstvo u Osijeku 11. ožujka 1920., Zbornik CDISB, br. 21/1984., 1, Sl. Brod, str. 170. Na konstituirajućoj sjednici gradskog zastupstva 16. ožujka 1920. za gradonačelnika je izabran zajedničar dr. Vjekoslav Hengl, koji je ovu službu obavljao sve do 1934., a za podnačelnika komunista Ladislav Kordić, v. u: HR-DAOS-6, GPO, Zapisnici gradskog zastupstva, knjiga br. 1070.. Zemaljska vlada poništila je mandate komunista gradskih zastupnika jer su položili zakletvu uz tzv. ogradu. Na sjednici gradskog zastupstva 14. svibnja 1920. Daljnja dvadesetorica komunista s kandidatske liste položila su propisanu zakletvu. Pri izboru gradonačelnika, osim komunista su i radikali predali prazne listiće što

Međutim, niti nova administrativna podjela nije značila i donošenje jedinstvenog Zakona o općinama za područje čitave Kraljevine SHS, te je stoga, Zakon o ustrojstvu gradskih općina iz 1895. bio i dalje na snazi. Prema tome, osječka oblast nije imala ovlasti nad Osijekom, koji je i dalje bio samoupravna gradska općina izravno podređena Zemaljskoj vladi u Zagrebu. U Osijeku su se nalazila sva važnija javna nadležstva i to: osječka oblast, sreska oblast, vojna divizija i komandna mjesta, sudbeni stol, dva kotarska suda i mjesni sud, financijsko ravnateljstvo, uprava financijske kontrole, porezni ured, carinarnica I. reda, tovarište duhana i solarski ured, željezničko prometno predstojništvo, kapetanija riječnog prometa, pošta, telegraf i telefon, tri rimokatoličke župe, pravoslavna parohija, evangeličko-augsburški pastorat i židovski nadrabinat.

Nove promjene u pogledu lokalne samouprave nastupile su uvođenjem šestosiječanjske diktature 1929., nositelji državne vlasti postali su postavljeni i odani državni službenici u gradskoj vlasti. Iako je u doba diktature gradovima potvrđen poseban status, on u stvarnosti nije poštovan. Takva politika posebno je bila vidljiva na razni osječke gradske vlasti, jer je glavnu riječ pri izboru gradskih dužnosnika imao ban, čime se on često i koristio, osobito kod imenovanja gradskih zastupnika. Naime, Zakonom o izmeni Zakona o opštinama i oblasnim samoupravama od 6. siječnja 1929. sve su općinske vlasti u državi raspuštene, a velikim su županima dane ovlasti za postavljanje novih uprava, po volji vlasti, a bez ikakve mogućnosti izbora od strane građana. Shodno tome, veliki župan koji je bio najviše rangirani državni službenik u pojedinoj oblasti kao najvišoj državnoj regionalnoj jedinici odlučivao je o imenovanju općinskih uprava te postavljanju cjelokupnog općinskog činovništva. Dakle, sve je ovisilo o njegovoj, a kasnije i banovoj, individualnoj procjeni. Velikog župana postavljao je vladar na prijedlog ministra unutrašnjih poslova. Sastav i nadležnosti uprava i dalje ostaju isti prema važećim zakonima i statutima. Nove su uprave dobile komesarske ovlasti, pa se načelnici gradskih uprava označavaju nazivom komesar, a kasnije gradski načelnik-komesar (Grgić, 2013: 92). Slijedom toga, možemo konstatirati da je središnja vlast de facto izvršila udar na lokalnu autonomiju.

Dalje ćemo spomenuti još jednu bitnu promjenu koja je uslijedila na temelju Zakona od 3. listopada 1929. o nazivu i podjeli Kraljevine na upravna područja³, a kojim je država dobila novo ime, Kraljevina Jugoslavija. Podjelom Kraljevine Jugoslavije na devet banovina u listopadu 1929. i ukidanjem oblasti, Osijek postaje samo sjedište kotara (sreza) u Savskoj banovini. Kako je prema članku 6. novoga zakona, ban vršio vrhovnu upravnu vlast na teritoriju banovine, nadzor

je onemogućilo izbor gradonačelnika. Zemaljska vlada je raspustila gradsko zastupstvo i naredila da se raspišu novi izbori, v. u: Hrvatski list, 16. svibnja 1920.

3 Zakon od 3. listopada 1929. o nazivu i podjeli Kraljevine na upravna područja, *Službene novine Kraljevine Jugoslavije*, 233/1929.

samoupravnih organa i rješavao drugostupanjske upravne predmete, tako su, sukladno s tim, sve ovlasti koje je po Zakonu iz 1895. imao veliki župan, prenesene na bana. Na temelju toga, glavnu riječ pri izboru gradskih dužnosnika imao je ban, čime je središnja vlast *de facto* izvršila udar na lokalnu autonomiju.⁴ Dakle, nova upravna podjela omogućavala je državnim vrhovima još veću kontrolu lokalnih poslova.

Ključne upravne funkcije koje je Osijek izgubio nisu zamijenjene novima. Ipak, u Osijeku je i tada bilo, osim sjedišta gradske i kotarske uprave, sjedište kotarskog suda, porezne uprave, carinarnice, predstojništva gradskog redarstva, zapovjedništva žandarmerijske satnije, zapovjedništva Osječke divizijske oblasti i dvadesetak raznih ureda (Dizdar, 2005: 202). Prije novog državnog uređenja, Osijek je uživao status gospodarskog središta velikog slavonskog ekonomskog područja. Na rijeci Dravi bio je jako razvijen promet robom, naročito brašnom, žitom i drvom, nadalje mlinarska industrija, ceste, itd. Nakon Zakona od 3. listopada, industrija je predstavljala samo mrtvi kapital i iskorišteni minimalni dio svoga kapaciteta (Lakatoš, 1924: 525–536). Naime, u ovom razdoblju (1929.–1941.) više uopće nije bilo izbora za gradsku vlast, iako je u međuvremenu stupio na snagu novi Zakon o gradskim općinama iz 1934., kojim je predviđena gradska samouprava. Prema njemu, predviđen je novi ustroj gradske općine koju čine gradsko vijeće i predsjednik općine. Usprkos tome, nakon što je gradski načelnik Vjekoslav Hengl podnio ostavku na dužnost gradonačelnika 1934., Banska uprava Savske banovine u Zagrebu postavila je novog gradonačelnika i podnačelnika na temelju Zakona od 6. siječnja 1929.⁵ Istodobno su razriješeni dužnosti svi raniji gradski zastupnici te postavljeni novi, bez izbora.⁶ To je bilo protivno odredbama Zakona o gradskim općinama iz 1934., prema kojem je samouprava načelno i dalje postojala, ali se zaobilazila.

3. Gospodarske prilike u Osijeku od 1918. do 1934.

Iza Zagreba, 1919. Osijek je bio najveći grad u Hrvatskoj s razvijenom industrijom, obrtom i trgovinom te snažnom infrastrukturom (gospodarskom, prometnom, komunalnom i političkom). Osječko gospodarstvo bilo je usmjereno posebice prema Budimpšeti i Beču, ali je u novim državnim okolnostima moglo biti samo usmjereno prema unutarnjem tržištu, samo onoliko koliko mu je to u uvjetima centralizacije dozvolio Beograd. Isto tako, i svjetske gospodarske krize su imale utjecaj na stanje i razvoj gospodarstva u Osijeku i širem okružju. Najdublja svjetska gospodarska kriza u promatranom razdoblju bila je od 1929. do 1933.

4 HR-DAOS-6, GPO, Zapisnici grad. zastupstva, knj. br. 1080., red. br. 594.

5 Otpis Kraljevske banske uprave savske banovine Upravno odijeljenje, Pov. II. broj: 861/34.

6 HR-DAOS-6, GPO, Zapisnici grad. zastupstva, knj. br. 1085., red. br. 104.

Često se spominju novčane krize koje nastaju u ratnim godinama, a takvo stanje najviše pogađa građevnu industriju i graditeljstvo.

Tada se u Osijeku nalazilo prometno skladište, tvornica žigica, dvije tvornice pokućstva, tri velika i dva srednja paromlina, ljevaonica željeza, šećerana, dvije pivovare, tvornica lana, tvornica kandita, te više drugih poduzeća, kao i veliko veletrgovaštvo. U tom je razdoblju u Osijeku oko 900 obrtnika, a predstavljao je i važno izvanagrarano trgovačko središte cijele Slavonije kojem je gravitirala Srijemska i Baranjska županija.⁷

Već u prvim poratnim godinama gospodarstvo je u cjelini bilo u teškoćama koje su se prenosile još iz ratnih vremena. Uz nestašicu novca i roba, zatim ratnom organizacijom trgovine itd., još veći problemi nastajali su prelaskom u novu državu. Naime, pravno i gospodarsko uređenje nove Države SHS/Kraljevine Jugoslavije teklo je relativno sporo i teško u ovim krajevima koji su bili dugo pod austrougarskom državom (Đidara, 1998: 73). Sve je ukazivalo na to da će novoustrojena država sve svoje smjernice usmjeriti na uvoz inozemnih obrtnih proizvoda, što je negativno utjecalo na trgovinu i sveopće narodno blagostanje. Osim toga, sve strane tvrtke stavljene su pod sekvestar i njima su u ime države upravljale posebne uprave na čelu sa povjerenicima. Sve je ukazivalo na to da će novoustrojena država sve svoje smjernice usmjeriti na uvoz inozemnih obrtnih proizvoda, što je negativno utjecalo na trgovinu i sveopće narodno blagostanje.⁸ Osim toga, sve strane tvrtke stavljene su pod sekvestar i njima su u ime države upravljale posebne uprave na čelu sa povjerenicima.

Iako se osječko gospodarstvo prilagođavalo novonastalim prilikama i razvijalo, nije to moglo biti onoliko koliko su mu to resursi dopuštali.

4. Činovnici gradske općine

4.1. Položaj gradskih činovnika i službenika prema Statutu za poglavarstvene činovnike i službenike grada Osijeka iz 1924.

Raspadom Austro-Ugarske 1918. zadržao je Osijek svoje gradsko uređenje iz prethodnog vremena, odnosno na temelju Statuta iz 1916. koji se uglavnom bazirao na prijašnjim uredbama. Dakle, do 1934. u Osijeku su bili na snazi propisi donijeti 1916., a nakon čega je donijet novi Zakon o gradskim općinama. Sukladno tome, kako je organizacija i poslovanje gradske uprave ostalo isto, u nastavku teksta bit će razmotrene samo odredbe koje su se mijenjale u razdoblju od 1918. do 1934., a odnose se na položaj gradskih činovnika i službenika.

7 Hrvatska obrana, Osijek, 1919., br. 63., str. 3–4.

8 HR-DAOS, arhivski fond Trgovačko-obrtničke komore (dalje TOK), kutija 17, predmet 1035/1919.

U početku međuratnog razdoblja položaj djelatnika gradske općine bio je reguliran gradskim Statutom iz 1916. i Propisnikom o uređenju njihova položaja, odnosno statusa i plaća iz 1918. Ove su odredbe prvi puta mijenjane prihvaćanjem novog Zakona o činovnicima i ostalim državnim službenicima iz srpnja 1923., kojim su unificirani propisi o činovnicima za čitavo područje Kraljevine SHS. Usporedo s prihvaćanjem Zakona o činovnicima na državnoj razini, na razini grada Osijeka osmišljen je 1924. Statut za poglavarstvene činovnike i službenike slob. i kr. grada Osijeka.

Donošenjem Statuta za poglavarstvene činovnike i službenike prestaje važiti Propisnik za činovnike slob. i kr. grada Osijeka od 1918. sa svim naknadnim dodacima, kao i zaključci gradskog zastupstva koji se protive odredbama ovog Statuta. Ipak, zaključci gradskog zastupstva koji su potvrđeni od pokrajinske uprave, a odnose se na „izvanredni skuparinski doplatak, lični skuparinski dodatak za obitelj i skuparinski dodatak za stanarinu“, ostaju na snazi do kad budu potrebni. Ovaj Statut prihvaćen je zaključkom skupštine gradskog zastupstva održane 13. veljače 1924. te 18. ožujka 1924.⁹ Razlog održavanja druge sjednice gradskog zastupstva, iako je na prvoj Statut¹⁰ već prihvaćen, jest taj što je stigao otpis velikog župana osječke oblasti 12. ožujka 1924., u kojem je navedeno da se moraju izvršiti neke dopune i preinake, kako bi Statut dobio potrebno odobrenje. Gradsko zastupstvo je jednoglasno prihvatilo da se prema tom otpisu Statut ispravi. Nakon što je Statut ispravljen, podnesen je velikom županu osječke oblasti na odobrenje koje je uslijedilo rješenjem od 24. ožujka 1924.

Ovaj Statut vrijedi za sve činovnike i službenike gradskog poglavarstva u Osijeku, a na njih će se analogno primjenjivati i odredbe Zakona o činovnicima i ostalim službenicima građanskog reda od 31. srpnja 1923., ukoliko nije s obzirom na posebne prilike gradske općine i na posebne odnose službe gradskih namještenika drugačije određeno ovim Statutom. Prema Statutu, gradski namještenici se dijele na stalne i pomoćne. Stalni se gradski namještenici dijele na činovnike i službenike, a činovnici se dalje dijele, prema osnovnoj spremi koja se za pojedine struke zahtijeva, na tri kategorije (I. – III.), dok službenici na dvije (IV. – V.). Kao osnovna sprema za stupanje u pojedine kategorije zahtijeva se: a) za I. kategoriju završeno obrazovanje na fakultetu/visokoj školi, koje osposobljava za određenu struku sa svim propisanim ispitima odnosno diplomom koja se kod nas priznaje kao valjana; b) za II. kategoriju završeno srednjoškolsko ili tome slično obrazovanje s propisanim završnim ispitom (maturom); c) za III. katego-

9 Državni arhiv u Osijeku (dalje: HR-DAOS-6, GPO), Zapisnici gradskog zastupstva, knjiga br. 1075.

10 Statut za poglavarstvene činovnike i namještenike slob. i kr. grada Osijeka, prihvaćen na sjednici gradskog zastupstva 13. veljače 1924., redni broj 37., v. u: HR-DAOS-6, GPO, Predmetni spisi, kut. br. 5903.

riju najmanje završena četiri razreda srednje škole ili njoj slične s propisanim završnim ispitom, odnosno za gradskog vrtlara završena vrtlarska škola; d) za IV. kategoriju najmanje dva razreda srednje ili njoj slične škole s propisanim završnim ispitom; e) za V. kategoriju pismenost i odsluženiji vojni rok (za muškarce). Osim osnovne sprema za kategorije I. – V., bila je određena i posebna sprema.¹¹ Gradsko zastupstvo je određivalo broj mjesta u svakoj pojedinoj struci.

Također, gradsko zastupstvo biralo je gradske namještenike od I. – III. kategorije, kao npr. ravnatelja magistrata, liječnike, veterinare, građevne i porezne činovnike, tržne nadzornike itd., dok je gradski načelnik bio nadležan za provizorno imenovanje namještenika od IV. i V. kategorije, npr. podvornike, lugare, nadcestore i sl. On mora o tome izvjestiti gradsko zastupstvo na prvoj sjednici koje zatim donosi definitivnu odluku o namještenju. Činovnička mjesta u najvišim položajima popunjuju se nakon raspisanog natječaja u pravilu izborom iz reda činovnika, koji se već nalaze u službi gradske općine. Za razliku od njih, početna odnosno najniža činovnička mjesta trebaju se popuniti samo natjecajem. Gradska je služba u svim strukama u prve tri godine privremeno pokusna, te ako pripravnik za to vrijeme bude pozitivno ocijenjen i položi praktični ispit, gdje je to propisano, gradsko zastupstvo će ga potvrditi na prijedlog gradskog poglavarstva za stalno namještenje. Ukoliko bude negativno ocijenjen ili ne položi praktični ispit, gradski samoupravni odbor opozvati će njegovo namještenje na prijedlog gradskog poglavarstva. Međutim, u izuzetnim slučajevima može gradski samoupravni odbor produžiti vrijeme privremene službe na daljnju godinu dana. Kada prođe i to vrijeme, a namještenik bude negativno ocijenjen ili ne položi praktični ispit ili ako su uopće prošle tri godine privremene službe, treba se njegovo namještenje svakako i konačno opozvati.

Praktični ispit moraju polagati konceptualni činovnici, veterinari, računarški, blagajnički, porezni, potrošarinski i manipulativni činovnici, svaki iz svoje struke. Gradsko poglavarstvo uređuje posebnim pravilnicima opseg i sadržaj ispitne građe, te sastav ispitnih povjerenstava. Konceptualni činovnici moraju na ispitu još dokazati i da temeljito poznaju zakonske i statutarne propise kojima je uređena organizacija gradske uprave, zatim razdiobu službe na pojedine odsjeke i urede gradskog poglavarstva te gradski proračun. Gradsko zastupstvo može oprostiti polaganje ispita činovnicima koji prelaze u gradsku službu neposredno iz druge javne službe u kojoj su radili poslove iste struke i postigli viši položaj te potvrditi im definitivno namještenje.

11 Podjela gradskih namještenika u kategorije (čl. 5-15), v. u: Statut za poglavarstvene činovnike i službenike slob. i kr. grada Osijeka, prihvaćen na sjednici gradskog zastupstva 18. ožujka 1924., redni broj 37., v. u: HR-DAOS-6, GPO, Predmetni spisi, kut. br. 5901.

Redovna beriva gradskih činovnika i službenika obuhvaća osnovnu plaću, položajnu plaću, dodatak za djecu te stanarinu. Osnovna se plaća određuje prema kategorijama službe i dijeli se u svakoj kategoriji na deset stupnjeva. U svakom stupnju osnovne plaće, služba traje tri godine, a napredovanje u osnovnoj plaći je automatski te ga određuje gradsko poglavarstvo. Automatsko napredovanje u osnovnoj i položajnoj plaći zaustavlja se u sljedećim slučajevima: a) disciplinski osuđenom činovniku za vrijeme određeno u disciplinskoj presudi; b) negativno ocijenjenom namješteniku i to tako dugo, dok opet ne dobije pozitivnu ocjenu; c) namješteniku protiv kojeg je pokrenut disciplinski postupak, no ako ne bude osuđen ni na jednu od kazni spomenutih u čl. 165. Zakona o činovnicima, dobiti će naknadno viši stupanj plaće od onog dana od kojeg mu pripada prema odredbama Statuta. Privremeni namještenik ne može napredovati ni u osnovnoj ni u položajnoj plaći, nego će to tek moći kada dobije konačno namještenje.¹² Glede redovne stanarine i redovnog doplatka za djecu vrijede odnosne ustanove zakona.

Ocjenjivanje namještenika treba se izvršiti u mjesecu studenom na poglavarstvenoj sjednici gdje poglavar odnosnog odsjeka referira glede svakog službenika. O svojoj ocjeni gradsko poglavarstvo mora pismeno obavijestiti namještenika koji ima pravo uložiti žalbu protiv te odluke u roku od 8 dana. Žalba se podnosi gradskom odboru, kojeg su članovi svi gradski zastupnici. Protiv rješenja gradskog odbora namještenik se može žaliti višoj nadležnoj oblasti onako kao protiv zaključka gradskog zastupstva.

Gradski namještenici i službenici prigodom stupanja u službu polažu zakletvu¹³ u ruke gradskog načelnika ili njegova zamjenika, a o položenoj zakletvi sastavlja se zapisnik. Oni imaju pravo svake godine na odmor od 2 do 6 tjedana, a red kojim će ići na odmor kao i vrijeme određuje gradski načelnik. No, odmor se može i prekinuti kada to interes službe zahtijeva. Osim prava na odmor, definitivno namješteni gradski činovnici i službenici imaju pravo na mirovinu, kako je određuje državni zakon. Isto tako, ženi umrlog gradskog namještenika pripada obiteljska mirovina prema zakonu. Ona se isplaćuje analogno kao i beriva aktivnih činovnika i službenika.

12 Položajna plaća činovnika i službenika (čl. 30-38), v. u: Statut za poglavarstvene činovnike i službenike slob. i kr. grada Osijeka, prihvaćen na sjednici gradskog zastupstva 18. ožujka 1924., redni broj 37, HR-DAOS-6, GPO, Predmetni spisi, kut. br. 5901.

13 Prema napomenama velikog župana osječke oblasti, u statut je unesena sljedeća zakletva: „N.N. zaklinjem se svemogućim Bogom, da ću vladajućem Kralju...biti vjeran i da ću dužnost svoju po zakonima i zakonitim naredbama točno i savjesno vršiti. Tako mi Bog pomogao (čl. 47).“, v. u : Statut za poglavarstvene činovnike i službenike slob. i kr. grada Osijeka, prihvaćen na sjednici gradskog zastupstva 18. ožujka 1924., redni broj 37, HR-DAOS-6, GPO, Predmetni spisi, kut. br. 5901.

Ovim Statutom propisane su samo načelne odredbe o disciplinskom postupku i kaznama za činovnike i službenike. Tako je samo utvrđeno tko će biti u ulozi disciplinskog suda, pri čemu je za sve gradske činovnike I., II. i III. kategorije kao disciplinski sud prvog stupnja određen gradski Karnosni odbor, sastavljen prema čl. 59. Zakona od 21. lipnja 1895. o ustroju gradskih općina, zatim je disciplinski sud II. stupnja karnosno povjerenstvo upravnog odbora sastavljen prema čl. 116. istog zakona; a zadnja instanca je konačna karnosna vlast po postojećim propisima. Karnosni odbor obavljati će funkciju disciplinskog suda prvog stupnja za IV. i V. kategoriju, dok će upravni odbor biti druga i zadnja instanca prema posebnom propisniku.

Navedena prava i dužnosti činovnika i službenika nisu se odnosila na pomoćne namještenike. Naime, prema potrebi za poslove svih struka, može se postaviti i pomoćno osoblje koje će za svoj rad dobivati dnevnicu ili paušalnu plaću koju određuje gradski načelnik. Također, on ih postavlja i otpušta te vrši vlast nad njima. Beriva pomoćnih namještenika trebala se isplaćivati mjesečno unatrag i to na posljednji radni dan u mjesecu. Ako se pomoćni namještenik razboli tako da nije u stanju obavljati službu kroz sljedećih 6 mjeseci, njemu će se isplaćivati sva beriva u tom razdoblju, a nakon toga prestaje mu i služba i beriva.¹⁴

5. Položaj gradskih činovnika i službenika prema Statutu o činovnicima i službenicima iz 1930.

5.1. Rasprava o novom Statutu o činovnicima i službenicima iz 1930.

Usvajanjem novog Statuta o činovnicima i službenicima na sjednici gradskog zastupstva održanoj 14. svibnja 1930., prestao je važiti Statut za poglavarstvene činovnike i službenike slob. i kr. grada Osijeka od 18. ožujka 1924. kao i zaključni gradskog zastupstva koji se odnose na osobni dodatak na skupoću, funkcionalni dodatak, obiteljski dodatak i dodatak na stanarinu. Na toj sjednici predmet rasprave bila je Osnova Statuta o činovnicima i službenicima općine slob. i kr. grada Osijeka¹⁵, koja je isto tako bila raspravljana na sjednici gradskog samoupravnog

¹⁴ Statut za poglavarstvene činovnike i službenike slob. i kr. grada Osijeka, prihvaćen na sjednici gradskog zastupstva 18. ožujka 1924, redni broj 37., 1-17. str., v. u: HR-DAOS-6, GPO, Predmetni spisi, kut. br. 5901.

Tijekom 1924. ustrojena je unutar gradskog poglavarstva potporna blagajna gradskih činovnika i službenika kojoj je zadatak bio da podupire svoje članove u slučaju smrti ili bolesti, a podupiranje se sastoji u tome što članovi dobivaju: besplatne lijekove i liječnika; doprinos za liječenje izvan grada Osijeka; doprinos pogrebnim troškovima u slučaju smrti; besplatno liječenje u bolnici. Vidi opširnije: Pravila potporne blagajne gradskih činovnika i namještenika, srpanj, 1924., v. u: HR-DAOS-6, GPO, Zakoni i naredbe, kut. br. 5966.

¹⁵ Osnova statuta o činovnicima i službenicima općine slob. i kr. grada Osijeka, tj. Statut o službovnim odnosima činovnika i službenika općine slob. i kr. grada Osijeka (veljača 1930.),

odbora te na kojoj su izneseni mnogi prigovori ovoj osnovi. Tako je gradski zastupnik Spitzer prigovorio predloženoj osnovi iz razloga što smatra da je njome predviđena svota od preko $\frac{3}{4}$ milijuna dinara za potrebe namještenika protivna načelu štednje u gradskoj općini i što su sadašnje plaća pojedinaca razmjerno manje u odnosu na plaće predložene ovom osnovom. Prigovara nadalje, da se Statutom izuzima mnogo toga iz nadležnosti gradskog zastupstva i prenosi na gradskog načelnika, i da se stvara u nekim stvarima i nova konačna instanca (samoupravni odbor) te konačno da nova Osnova ima neujednačenu terminologiju, pa bi sve nedostatke trebalo ukloniti. Uglavnom se on slaže s principima koji su izraženi u Osnovi, te osim iznesenog nije imao drugih prigovora. Dalje, gradski zastupnik Vuković prigovara ustanovi čl. 22. Osnove Statuta prema kojoj se neki gradski činovnici radi postizanja stalnosti u službi moraju podvrgnuti praktičnom ispitu te predlaže da činovnici I. kategorije koji se već nalaze u službi, ne moraju polagati praktični ispit. Nadalje predlaže da berive gradskih namještenika prema predloženoj osnovi, a s obzirom na teške prilike gradske općine teku od 1. siječnja 1931. (u Osnovi Statuta bilo je predloženo od 30. siječnja 1930.). Za razliku od gradskog zastupnika Spitzera, gradski zastupnik Arandelić predlaže povišenje beriva, osobito u IV. i V. kategoriji, te da za gradskog graditelja može biti imenovan samo onaj činovnik koji ima položeni graditeljski ispit. Taj prijedlog podupire i gradski zastupnik Freundlich. Isti, nadalje predlaže promjenu Osnove Statuta u pravcu da se građevnim činovnicima koji obavljaju vanjsku službu da, pored beriva predviđenih u osnovi, još i građevni dodatak, i to: inženjerima 500 din. mjesečno, a građevnim činovnicima 300 din. mjesečno i to kao neku naknadu za veće izdatke za odjeću i obuću, koja se tim vanjskim djelovanjem više troši nego kod onih činovnika koji te vanjske službe nemaju. Gradski zastupnik Muža ističe, da se predloženom osnovom najnepravednije postupa sa liječnicima, iako oni imaju od svih činovnika najveću kvalifikaciju. Po toj osnovi moguće je samo jednom od njih, da dođe u najviši položaj, a to se motivira time što gradski liječnici obavljaju privatnu praksu, makar da je ta praksa malena i da ide samo u korist službe. Stoga, on predlaže izmjenu Osnove na taj način da pored gradskog fizika može doći u najvišu skupinu još jedan kotarski liječnik.¹⁶

Većina gradskih zastupnika bila je suglasna s time da se odnosi gradskih namještenika uredi na temelju modernog statuta, da se prikupe raštrkani propisi, da se poboljša materijalni položaj gradskih namještenika, a osobito da se oni izjednače sa državnim namještenicima glede prava i dužnosti. Kod sastavljanja Osnove držalo se propisa koji vrijede za državne činovnike i službenike, a

v. u: HR-DAOS-6, GPO, Predmetni spisi, kut. br. 5901.

16 Zapisnik sjednice gradskog samoupravnog odbora, v. u: HR-DAOS-6, GPO, Zapisnici gradskog zastupstva, knjiga br. 1081., str. 9.

konačno gledalo se je i na druge gradove. Gotovo sve ono što se prigovora, odnosno glede čega se traži nadopuna predložene osnove, bilo je najprije u samoj toj osnovi predviđeno i o tom se iscrpno već prije raspravljalo dok nije konačno došlo do ove redakcije osnove.¹⁷

Gradski načelnik Hengl ističe da je Osnova statuta bila temeljito raspravljana u nekoliko sjednica gradskog načelstva, zatim u dvije sjednice po zastupstvu izabranog odbora *ad hoc*, te da je vrlo pomno i savjesno sastavljena. Priznaje da prihvatanje osnove znači izvjesno opterećenje gradskog proračuna, ali to bi se opterećenje kao izvjesna posljedica reguliranja beriva koje je prijeko potrebno, moglo izbjeći samo onda kad bi se svi gradski namještenici pozitivnim zakonom stavili na raspolaganje, a zatim se broj na novo primljenih činovnika snizio. Prema njegovom mišljenju, sniženje osobnih rashoda može se postići samo na taj način da se ispražnjena mjesta ne popunjavaju, nadalje sa izgradnjom nove vijećnice ili smještajem gradskih ureda u dvije ili tri gradske zgrade jer bi uslijed toga otpala potreba za zaposlenje izvjesnog broja pisarničkog i podvornog osoblja. Sporazuman je s time da se one ustanove osnove prema kojima bi u nekim slučajevima odlučivao konačno gradski samoupravni odbor, izmjene tako da se to pravo prenese na gradsko zastupstvo, ali napominje, da je ta ustanova primljena iz sadašnjeg Statuta iz razloga toga da se pitanja osobne naravi ne raspravljaju u skupštini gradskog zastupstva, na koju ima pristup i javnost. Ističe nadalje, da je princip, da gradski načelnik imenuje šefove gradskih ureda i gradskog graditelja, usvojen nakon duge i svestrane rasprave i imajući u vidu isključivo interese službe, a to imenovanje da stoji u ostalom uvijek pod kontrolom gradskog zastupstva, budući da je gradski načelnik u svima poslovima naravnog djelokruga odgovoran gradskom zastupstvu. Osvrće se, dalje, na prigovore gradskog zastupnika Vukovića te upozorava da je gradsko zastupstvo prihvatilo prošle godine od načelstva predloženi pravilnik o polaganju praktičnog ispita, koji se nalazi zbog odobrenja kod Kr. banske uprave u Zagrebu, i da po tom pravilniku moraju svi privremeni gradski činovnici polagati praktični ispit, pa da je prema tome čl. 22. Osnove u skladu sa tim prihvaćenim pravilnikom i da su već neki gradski činovnici po tom pravilniku i polagali praktični ispit. Prema tome, prijedlog gradskog zastupnika Vukovića glede praktičnog ispita nije prihvatljiv. Što se pak tiče financijskog učinka osnove Statuta ističe da je već sastavljena Osnova proračuna za godinu 1930. i da je u nju ušao i taj učinak. Napominje da bi se prema jednom zaključku gradskog zastupstva iz prošle godine trebala u proračunskoj raspravi raspraviti i molba gradskih činovnika za nabavnu pripomoć, pa umjesto te pripomoći trebala bi povišica u novim berivima teći od 1. siječnja 1930. uslijed čega bi postala bespredmetnom i molba za nabavnu pripomoć. Gradski načelnik osvrće se i na

17 Ovo je već peta redakcija Osnove statuta o činovnicima i službenicima slob. i kr. grada Osijeka.

prigovore gradskog zastupnika Arandelovića, te navodi da nema ništa protiv toga da se berive IV. i V. kategorije poboljšaju, pa predlaže da se IV. i V. kategoriji, osim gradskih potrošara koji imaju na temelju Osnove dodatak na službu od 100 din. mjesečno, povisi osobni dodatak na skupoću od 50 din. mjesečno. Izjavljuje da je sporazuman sa prijedlogom gradskog zastupnika Arandelovića da se uvrsti u osnovu, da za gradskog graditelja može biti imenovan samo onaj činovnik koji ima položeni graditeljski ispit. Na prigovor gradskog zastupnika Muže izjavljuje, da i u drugim gradovima samo jedan gradski kotarski liječnik može doći u najviši položaj, pa za primjer navodi da u Zagrebu od 15 gradskih kotarskih liječnika može samo jedan doći u najviši položaj.¹⁸

Gradski zastupnik Božić protivi se prijedlogu gradskog zastupnika ing. Freundlicha glede građevnog dodatka za činovnike gradskog građevnog ureda, jer je Statut sastavljen na izvjesnim principima pa je teško iz tih principa nešto izvlačiti, a da to nema daljnjih posljedica, a tom se njegovom stanovištu priključuje gradski načelnik i gradski zastupnik Michi. Nakon ovoga, ponovno se javlja za riječ gradski zastupnik Muža i predlaže da se upotpuni čl. 68. Osnove prema kojem bi gradska općina plaćala bolničke troškove najduže 6 mjeseci.¹⁹ Konačno, gradski zastupnik Vuković predlaže da se Osnova vrati odboru *ad hoc*, da je nadopuni, dok gradski zastupnici Bosendorfer i Michi ističu, kako je Osnova detaljno, savjesno i pošteno sastavljena, a potonji naročito da se već dvije-tri godine radi na sastavu novog Statuta s kojim bi bila poboljšana beriva gradskih namještenika i da je već i zbog toga razloga opravdano da povišica prema predloženoj osnovi ide od 1. siječnja 1931., tim prije što i državni činovnici uživaju povišena beriva još od prošle godine, pa predlažu da se Osnovu prihvati sa dopunom glede načelnikova predloženog povišenja beriva za IV. i V. kategoriju.

Gradski samoupravni odbor je zaključio, sa pet glasova protiv, da se predložena Osnova statuta predloži gradskom zastupstvu na prihvata sa sljedećim izmjenama: a) u svim slučajevima, u kojima po osnovi odlučuje samoupravni odbor, treba umjesto samoupravnog odbora uvrstiti gradsko zastupstvo; b) terminologija se mora dosljedno provesti; c) između alineje 4. i 5. čl. 15. Statuta, treba se uvrstiti novi stavak sljedećeg sadržaja: „Za gradskog graditelja može biti imenovan samo onaj činovnik koji ima položeni graditeljski ispit.“; d) čl. 68. treba upotpuniti

18 Zapisnik sjednice gradskog samoupravnog odbora, v. u: HR-DAOS-6, GPO, Zapisnici gradskog zastupstva, knjiga br. 1081., str. 10.

19 Čl. 68. Osnove statuta o činovnicima i službenicima slob. i kr. grada Osijeka: „Za aktivne i umirovljene gradske činovnike i službenike te članove njihovih porodica, koji osim plaće ili penzije nemaju drugog prihoda, plaća gradske općine opskrbne troškove u javnim bolnicama i to za činovnike po drugom opskrbnom razredu, a za službenike po trećem opskrbnom razredu, – to ali samo za slučaj, ako bi prestala djelovati sada postojeća potporna blagajna gradskih činovnika i službenika.“, v. u: HR-DAOS-6, GPO, Predmetni spisi, kut. br. 5901.

prema uputama gradskog zastupnika Muže; e) beriva gradskih službenika IV. i V. kategorije uređuje se prema prijedlogu gradskog načelnika, što uzrokuje veću potrebu od 38.000 din. godišnje, uslijed čega se povisuje konačna svota od 586.000 din. na 624.000 din. – što se mora osigurati godišnjim proračunom.

Ovaj prijedlog gradskog samoupravnog odbora prihvaćen je, sa četiri glasa protiv, na sjednici gradskog zastupstva održanoj 14. svibnja 1930. gradski zastupnik Bosanac Milan najavio je protiv ovog zaključka *votum separatum*, dok gradski zastupnik Marković Nikola nije glasovao jer mu kao novoimenovanom gradskom zastupniku nije bio poznat predmet. U svom *votum separatum* gradski zastupnik Bosanac ističe da postoji nesumnjiva hitna potreba donošenja novog Zakona o općinama za cijelu državu, jer su u shvaćanju mnogih odredaba sadašnjih opć. zakona po pokrajinama, nastala takva razmimoilaženja, osobito o Zakonu o gradskim općinama od 21. lipnja 1895., i u tolikoj mjeri da otežavaju pravilan rad oko poželjnog unaprijeđenja unutarnjeg poslovanja gradske općine i boljitka njenih građana. Smatra da predložena Osnova sadrži takve odredbe kojih nema ni sam „zakon o gradskim općinama“, a ni Zakon o državnim činovnicima i službenicima građ. reda od 31. srpnja 1923., a najmanje će ih imati novi zakon za cijelu državu jer bi se to protivilo pojmu uprave nad samoupravnom jedinicom u kojoj je gradsko zastupstvo „zaključujući i nadgledni organ (čl. 71. zakona) i kao takvo po čl. 73. dužno da neprekidno nadgleda poslovanje gradskog poglavarstva...“²⁰

Osvrće se dalje na zakon, te upozorava da je u člancima 8. i 55. određeno da se gradsko poglavarstvo sastoji od gradskog načelnika, potrebnog broja perovodnog, strukovnog i pomoćnog osoblja i da će posebni, na prijedlog gradskog zastupstva, po Zemaljskoj vladi odobren Statut, ustanoviti ujedno „organički ustroj“, status i plaćevnu shemu činovnika i službenika gradskog poglavarstva. U predloženoj Osnovi tog organskog ustroja nema. Dalje navodi da zakon u čl. 56. izričito utvrđuje da se gradski činovnici namještaju putem natječaja, a odabire ih gradsko zastupstvo na prijedlog gradskog kandidacionog odbora, dok ta Osnova u čl. 15. navodi: „Činovnička mjesta popunjavaju se: 1. izborom po gradskom zastupstvu, 2. imenovanjem po gradskom načelniku, 3. automatskim napredovanjem.“ Napominje i da ta Osnova u svom čl. 148. određuje da sva beriva gradskih činovnika i službenika ide od 31. siječnja 1930., dakle retroaktivno. Ističe nadalje, da je gradski magistrat izložio osnovu gradskog proračuna za cijelu 1930. „na javan uvid“, predviđajući u toj proračunskoj osnovi „veću potrebu za regulisanje beriva gradskih činovnika i službenika u iznosu od 640 000 din.“, te da ta svota nije suglasna sa okružnicom gradska načelstva od 5. svibnja 1930., (br. 18. 968.). Prema njegovom mišljenju, iz te osnove nesumnjivo se vidi glavno težište da se poboljšaju berive svih gradskih činovnika i službenika, dakle i onih koji ne zaslužuju ni ono što danas primaju. Plaćevna shema je nesrazmjerna prema

20 HR-DAOS-6, GPO, Zapisnici gradskog zastupstva, knjiga 1081.

shemi državnih namještenika, a osobni dodatak nadilazi visinu državnih namještenika. Osim toga, smatra da su pojedine „glavne“ ustanove osnove nesustavno raspoređene; da su neke „skućene“ (o mirovinama), a neke previše i nepotrebno „razvućene“ (o praznicima, o ratnim godinama, o bolovanju i odsustvu, itd.) i sl. Zbog svih tih razloga, gradski zastupnik Bosanac zamolio je gradsko načelstvo sl. i kr. grada Osijeka da ovo njegovo obrazloženje sa pripadnim aktima predloži Bansknoj upravi u Zagrebu, kako bi ona, uz uvaženje *separatnog votuma*, ukinula pobijani skupštinski zaključak gradskog zastupstva od 14. svibnja donesen većinom glasova, jer je isti nepravilan i štetan po dobrobiti gradske općine.²¹

Na sjednici gradskog zastupstva, održanoj 4. srpnja 1930., pročitana je otpis Kr. ban. uprave Savske banovine, upravnog odijeljenja II. u Zagrebu, u kojem se, na temelju čl. 76. toč. 1. i 2. Zakona od 21. lipnja 1895. o ustroju gradskih općina, odobrava zaključak skupštine gradskog zastupstva slobodnog i kr. grada Osijeka od 14. svibnja 1930., kojim je prihvaćen Statut o činovnicima i službenicima slob. i kr. grada Osijeka. Ipak, prema uputama banske uprave morale su biti napravljene određene stilske izmjene i dopune Statuta. Također, donošenjem ovog rješenja, Banska uprava odbacila je *votum separatum* gradskog zastupnika Bosanca protiv gore citiranog zaključka.²²

Nedugo nakon što je ovaj Statut za ovograd. činovnike i službenike prihvaćen na sjednici gradskog zastupstva i odobren od strane banske uprave, ponovno je održana sjednica gradskog zastupstva, tj. 19. studenog 1930., a na kojoj se raspravljalo o predstavi gradske policijske straže radi uređenja beriva po novom Statutu za grad. činovnike i službenike. Povodom ove predstave osoblja gradske policijske straže radi uređenja beriva po Statutu za grad. činovnike i službenike iz 1930., odnosno za donošenje novog stauta za tu stražu, gradsko je načelstvo, na poziv Kr. banske uprave Savske banovine, tu Bansku upravu izvijestilo da se gradska policijska straža, s obzirom na ustanovu čl. 1. Statuta za gradske činovnike i službenike²³, ne može „preveseti“ na odredbe ovog statuta, jer za tu policijsku stražu postoje posebni statuti, koji su još na snazi i koji uređuju sva pitanja glede postavljanja i imenovanja statusa i sva pitanja unutarnjeg ustrojstva i djelokruga te straže.²⁴ Kr. banska uprava je ovo izvješće u cijelosti uzela

21 HR-DAOS-6, GPO, Zapisnici gradskog zastupstva, knjiga 1081., str. 11.

22 Isto, str. 4.

23 Čl. 1. Statuta o činovnicima i službenicima općine slob. i kr. grada Osijeka: „Za gradsku policijsku stražu i gradske policijske agente postoje posebni Statuti.“, v. u: HR-DAOS-6, GPO, Predmetni spisi, kut. 5901.

24 Prema navodima tog izvješća: „policijska straža prima beriva u smislu ovograd. statuta iz 1924. god. i da je prema istom, ovograd. policijska straža, obzirom na policijske straže u drugim gradovima, primjereno plaćena i dobro odjevena.“, v. u: HR-DAOS-6, GPO, Prezidijal (načelnikovi spisi), kut. br. 5791.

na znanje s tim da se o tom obavijesti Predstojništvo gradske policije u Osijeku, a gradsko ga je zastupstvo jednoglasno prihvatilo.²⁵ Na toj sjednici raspravljalo se i o prijedlogu odbora „ad hoc“ za izmjenu čl. 75., 88., 100., 122. i 143. Statuta za gradske činovnike i službenike.²⁶

Sjednica gradskog samoupravnog odbora povodom donošenja tog prijedloga održala se 13. studenog 1930., a na njoj su detaljno objašnjeni razlozi preinaka pojedinih članaka kao i prijedlozi kako ti članci trebaju biti uređeni. Odbor „ad hoc“ je svaki pojedini slučaj točno ispitaо, pa je i došao do zaključka da su ove izmjene i dopune vrlo nužne kako bi se došlo do pravog i točnog izražaja misli koje su gradsko zastupstvo vodile pri izradi pojedinih ustanova novog statuta. Ove preinake nisu značile nikakvo opterećenje za gradski budžet, pa se predložilo gradskom samoupravnom odboru da ih bez daljnjega prihvati. Stoga je, gradski samoupravni odbor jednoglasno zaključio da se svi zaključci odbora predlože gradskom zastupstvu na odobrenje uz dodatak gradskog načelstva u čl. 122. Statuta.²⁷

Nakon što je pročitano izvješće sa sjednice gradskog samoupravnog odbora, pristupilo se glasovanju na kojem je gradsko zastupstvo, sa osam glasova protiv, prihvatilo prijedloge odbora i prijedlog gradskog načelnika glede dovršenja karnosnih rasprava²⁸, a da se dodatak gradskog načelstva, po odboru „ad hoc“ predloženoj izmjeni čl. 122. Statuta, briše.

5.2. Bitna obilježja i odredbe Statuta o činovnicima i službenicima grada Osijeka iz 1930.

U odnosu na Statut za poglavarstvene činovnike i službenike od 1924., ovaj statut je sveobuhvatniji i bolje sadržajno strukturiran, mnogo detaljnije uređuje pitanja namještenja gradskih činovnika i službenika, položaj privremenih gradskih činovnika, njihova prava i dužnosti te njihov status, ocjenjivanje činovnika i službenika, itd. Također, u njemu su sadržane odredbe koje se odnose na službenički list, kretanje u službi, stanarinu, skuparinu, dodatak na službu, sindikatsku odgovornost činovnika i službenika, te prestanak službe, a što nije bilo sadržano u Statutu iz 1924.

25 HR-DAOS-6, GPO, Zapisnici gradskog zastupstva, knjiga br. 1081.

26 HR-DAOS-6, GPO, Zapisnici gradskog zastupstva, knjiga br. 1081.

27 Zapisnik sjednice gradskog samoupravnog odbora, v. u: HR-DAOS-6, GPO, kut. br. 5901.

28 „Gradski načelnik dr. Vjekoslav Hengl predlaže da se ovogradski Karnosni odbor pozove, da bez obzira na postupak kod suda sve karnosne rasprave dovrši.“, v. u: HR-DAOS-6, GPO, Zapisnici gradskog zastupstva, knjiga br. 1081.

Da bi netko postao gradskim činovnikom i službenikom, morao je biti državljanin Kraljevine Jugoslavije, navršiti 18 godina života, biti fizički i psihički potpuno zdrav te sposoban za vršenje gradske službe, neporočan i imati sve kvalifikacije koje su za službu ovim statutom propisane. Maloljetna osoba je ipak mogla biti primljena u službu, ako je priložila uz molbu i odobrenje roditelja ili tutora. Gradskim činovnikom i službenikom nije mogla postati osoba, a niti ostati, koja je pod skrbništvom ili stečajem ili nad kojom je produžena očinska vlast, pravomoćno sudski osuđena zbog nekog zločina ili zbog istupa odnosno prijestupa iz koristoljublja ili suprotno javnom moralu, otpuštena iz samoupravne ili državne službe pravomoćnom sudskom ili disciplinskom presudom, bila u državnoj ili samoupravnoj službi, pa mu je služba prestala po presudi redovnog suda ili zbog ovih razloga (kada je tri puta uzastopno ili šest puta u tijeku službe slabo ocijenjen te kada se kod privremenog činovnika i službenika utvrdi da nije sposoban steći uvjete za stalno namještenje), navršila 21 godinu života, ali nije odslužila svoj rok u vojsci, a nije od vojne službe privremeno ili stalno oslobođena, niti mu je početak vojne službe odgođen, te zagovara načela protivna postojećoj državnoj formi ili načela nasilne promjene državnog poretka (čl. 1-3).²⁹

Za razliku od prijašnjeg Statuta koji je uređivao pitanje popunjenja činovničkih mjesta na jedan način, a to je da gradske namještenike od kategorije I. – III. (činovnike) bira gradsko zastupstvo, u novom Statutu je određeno da se činovnička mjesta popunjavaju na tri načina, i to: izborom po gradskom zastupstvu, imenovanjem po gradskom načelniku i automatskim napredovanjem. Izborom se popunjavaju sva početna te činovnička mjesta III. i III. A) skupine I. kategorije (ravnatelj gradskog načelstva, tehnički i gospodarski nadsavjetnici, gradski fizik i veterinarski nadsavjetnik) i I. skupine III. kategorije (pisarnički nadzornik i tržni nadzornik). Gradski načelnik imenuje iz redova gradskih činovnika predstojnike gradskih ureda, tj. financijskog, računarskog, poreznog, blagajničkog i potrošarinskog savjetnika. Ukoliko se gradski načelnik u konkretnom slučaju ne posluži tim pravom, popuniti će se dotično ispražnjeno mjesto izborom po gradskom zastupstvu. U svrhu popunjenja tih mjesta, gradsko načelstvo mora prije svakog izbora raspisati natječaj. Ostala mjesta popunjavaju se automatskim napredovanjem. Osim što gradski načelnik imenuje određene činovnike, ovlašten je premještati gradske činovnike iz jednog odsjeka u drugi, odnosno iz jednog ureda u drugi, izuzev one činovnike sa specijalnom stručnom izobrazbom. Pri tome, načelnik mora uvažavati njihov dotadašnji položaj u gradskoj službi i povjeriti im obavljanje poslova, koje je s tim položajem u skladu. On isto tako,

²⁹ Odredbe koje uređuju podjelu gradskih namještenika i zahtjeve koji se traže za pojedine kategorije činovnika i službenika, istovjetne su odredbama koje uređuju ta pitanja u prijašnjem statutu. Jedina novina jest postojanje novih službi i službenika koji ih obavljaju (čl. 4-15) Statuta o činovnicima i službenicima.

imenuje gradske službenike, ali o njihovom definitivnom namještenju odlučuje gradsko zastupstvo.

Gradska je služba u svim kategorijama za prve tri godine privremena. Međutim, u izuzetnim slučajevima može gradsko zastupstvo na prijedlog gradskog načelstva skratiti ili potpuno oprostiti rok privremene službe onim činovnicima i službenicima koji su prije izbora ili imenovanja služili najmanje tri godine u gradskoj službi i u struci za koju su izabrani ili imenovani, i odrediti im rok, unutar kojega moraju položiti praktični ispit. Vrijeme provedeno na bolovanju preko šest mjeseci, kao i vrijeme provedeno na odsluženju roka u vojsci, ne računa se u propisani rok za privremenu službu. No, vrijeme privremene službe računa se za napredovanje i mirovinu kada namještenik postane stalan. Kada prođe rok privremene službe, a činovnik bude pozitivno ocijenjen za cjelokupno pokusno službovanje i položi praktični ispit propisan ovim statutom, potvrdit će ga gradsko zastupstvo na prijedlog gradskog poglavarstva za stalno namještenje. Ako se nakon prestanka privremene službe u roku od tri mjeseca ne prijavi za polaganje praktičnog ispita, ili ako se i prijavi, pa ne bude pozitivno ocijenjen ili ne položi praktični ispit, njegova služba prestaje zadnjim danom trećeg mjeseca bez posebnog otkaza od strane gradske općine. Gradski samoupravni odbor može na prijedlog gradskog načelstva otkazati na tri mjeseca službu, i onda ako izabrani činovnik ne bude pozitivno ocijenjen za trajanja pokusne službe. Obrazovanju privremenih gradskih činovnika treba posvetiti naročitu pažnju te im treba dati što više prilika da se upoznaju sa svima upravno-stručnim poslovima i sa svim granama svoje struke (čl. 16-23).³⁰

Privremeni činovnici te konceptualni, računarski, blagajnički, porezni, potroša-
rinski i manipulativni činovnici moraju polagati praktični ispit pred komisijom gradskog načelstva; a činovnici liječničke, inžinjersko-građevne, veterinarske i gospodarske struke pred državnom ispitnom komisijom. Ispitu mogu pristupiti samo oni kandidati koji su završili tri godine privremene službe kod gradskog načelstva i koji su za taj rad dobili pozitivnu ocjenu. Opseg i sadržaj ispitne građe, te sastav ispitnih povjerenstava uređuje gradsko načelstvo posebnim pravilnikom, ali samo za one ispite koji se polažu pred ispitnom komisijom gradskog načelstva. Ipak, gradsko zastupstvo može prigodom izbora oprostiti polaganje praktičnog ispita i priznati stalnost u službi onim činovnicima, koji prelaze u gradsku službu neposredno iz druge javne službe u kojoj su radili poslove iste struke i u njoj položili propisani praktični ispit (čl. 17-25).³¹

30 Isto.

31 Statut o činovnicima i službenicima sl. i kr. grada Osijeka, v. u: HR-DAOS-6, GPO, kut. br. 5901.

Osoba kojoj je priopćena odluka o imenovanju u službu, treba u nju stupiti u roku od 15 dana od priopćenja, inače će se smatrati kao da nije ni imenovana. No, u slučaju opravdanog razloga može organ koji je donio odluku o postavljanju, ovaj rok produžiti. Sva prava i dužnosti, kao i beriva namještenika, teku od prvog dana nastupa službe. Gradski činovnici i službenici moraju svoje službene dužnosti obavljati savjesno, marljivo, nepristrano i nesebično prema postojećim zakonima i naredbama, imajući na umu interese gradske općine i uopće javne interese te izbjegavati sve ono što bi bilo na štetu povjerene im službe. Ako interes službe zahtijeva, činovnici i namještenici moraju na poziv pretpostavljenog obavljati i one službene poslove koji ne pripadaju opsegu njihova redovitog rada. Oni su dužni izvršavati naredbe svojih „starješina“, ako su izdane u granicama zakona. Ukoliko nađu da je izdana naredba nezakonita, trebaju na nju dati svoje primjedbe te će u tom slučaju moći zadržati naredbu od izvršenja, ako stvar ne bi bila hitna. Pri ponovljenoj naredbi, poslije danih primjedaba, dužni su dobivenu pismenu naredbu izvršiti bez odlaganja. Samo ono što kazneni zakon zabranjuje i kažnjava, ne može podređeni nikad smjeti učiniti na zapovijed pretpostavljenoga, pa su dužni obavijestiti gradskog načelnika ili njegova zamjenika, odnosno ako bi takva naredba bila izdana od njih, višu nadzornu vlast o tako primljenoj naredbi.

Gradski činovnici i službenici ne mogu pored svoje redovite službe obavljati drugu sporednu, osim ako to gradski načelnik pismeno dozvoli. Dakle, ne mogu zauzimati nikakav drugi položaj koji bi bio protivan dostojanstvu i časti njihovog zvanja ili bi ih smetao u vršenju njihovih stalnih službenih dužnosti. Ne mogu biti članom upravnog ili nadzornog odbora gospodarskih udruženja ili zadruga za uzajamno pomaganje, ako po svom položaju u gradskoj službi trebaju voditi nadzor o takvim ustanovama ili odlučiti i dati mišljenje u predmetima, u kojima je zainteresirana bilo koja od tih ustanova. No, svaki drugi gradski činovnik i službenik dužan je članstvo u odborima spomenutih ustanova prijaviti gradskom načelniku ili njegovom zamjeniku. Isto tako, nije im dopušteno biti članom udruženja čiji se ciljevi protive interesima države ili gradske općine ili su protivni državnim zakonima. Zabranjeno im je iskazivanje stranačke pripadnosti i stranačko djelovanje i isticanje u bilo kojem obliku. Tako se zabranjuje upotrebljavanje vlasti i položaja u stranačke svrhe kao i utjecanje na podređene organe i na građane uopće (čl. 26-41).³²

Rang gradskih činovnika i službenika unutar jedne kategorije određuje se prema položajnoj plaći. Ako su položajne plaće jednake, stariji je po rangu onaj, koji je prije dobio tu položajnu plaću. Ukoliko su dva ili više njih dobili istog dana jednake položajne plaće, stariji je po rangu onaj, koji radi duže vremena u gradskoj službi. Pri jednakom broju godina efektivne gradske službe, odlučuje veći

32 Isto.

broj godina političko-upravne službe, a ako bi i to bilo jednako, onda odlučuje doba starosti. „Starješina“ nadležstva ima najviši rang prema podređenima. Sve sporove o rangu rješava gradski samoupravni odbor, protiv čijeg je zaključka dozvoljena žalba u roku od 8 dana od dana dostave rješenja gradskog načelstva kojim se taj zaključak stranci priopćuje.

Dopusti se podijeljuju gradskim činovnicima i službenicima samo u slučaju stvarne potrebe.³³ Gradski načelnik, odnosno u slučaju njegove odsutnosti zamjenik u načelstvu, dozvoljava dopust do mjesec dana, a preko toga vremena dozvoljava ga gradsko zastupstvo. Ovo prvo podjeljivanja dopusta, gradski načelnik može prenijeti na podređene organe. Ako činovnik ili službenik iz bilo kojeg razloga bude spriječen obavljati službu mora odmah, a najkasnije u roku od 24 sata, obavijestiti o tome svoga neposredno nadređenog i opravdati svoj izostanak. On je dužan javiti gradskom načelstvu i sve promjene u njegovim osobnim i obiteljskim odnosima koji imaju utjecaja na njegov službeni odnos prema gradskoj općini. Također, svake godine gradski činovnici i službenici imaju pravo na odmor od 2 do 6 tjedana, a dužinu odmora unutar toga vremena određuje u svakom konkretnom slučaju gradski načelnik, uzevši u obzir primjerice marljivost, produktivnost, zdravstveno stanje i sl. Dobiveni odmor mogu provesti u granicama države, gdje god žele; a za upotrebu odmora u inozemstvu, moraju prije polaska u inozemstvo ishoditi odobrenje gradskog načelstva. Imaju pravo na odmor bez obzira na vrijeme bolovanja. Ako više činovnika i službenika iz jednog ureda želi ići na odmor u isto vrijeme, odobrit će se upotreba odmora za zatraženo vrijeme prema redoslijedu utvrđenim ovim statutom. Već utvrđeni raspored odmora može se izmijeniti samo kod nepredviđenih i neodgodivih teških slučajeva, kao na primjer: bolesti, smrti u obitelji itd. Odmor se uopće neće dozvoljavati za pojedine struke izvjesno vrijeme, ako to traži interes službe, a oni koji se već na odmoru nalaze, moći će se u interesu službe sa istoga, u svako vrijeme pozvati (čl. 42-70).

Sva rješenja, kojima se utvrđuju ili mijenjaju službeni odnosi gradskih činovnika i službenika (stupanje u gradsku službu, unaprjeđenje, umirovljenje, i sl.) moraju biti utvrđena dekretom gradskog načelstva. Za svakog gradskog činovnika i službenika osnovat će se i voditi službenički list, koji će biti pohranjen kod voditelja personalnog odsjeka. Službenički list popunjava se samo na osnovu izvornih isprava, a točnost podataka provjerava voditelj personalnog odsjeka. Službenički list mora sadržavati: prezime i ime; mjesto, dan, mjesec i godinu rođenja; narodnost i vjeru; podatke o bračnom stanju (ime i zanimanje supruga/e); podatke o djeci (koliko ih ima, njihova imena, datum rođenja i njihovo zanimanje); podatke o osobama koje uzdržava; podatke o službi u vojsci; podatke o službi u ratu; podatke o znanju jezika; podatke o školskoj i stručnoj spremi; podatke

33 Činovnica ili službenica koja je na porodiljnom ima pravo na dopust od 30 dana.

o srodničkim vezama sa osobama koje su u istoj struci; podatke o odlikovanju; podatke o karnosnim i drugim kaznama; podatke o kretanju u službi (napredovanje, premještanje, ostavka, umirovljenje, itd.); podatke o dopustu, odmoru i bolovanju; podatke o godišnjim ocjenama; podatke o izvanrednim radovima u struci; podatke o zanimanju prije stupanja u službu; podatke o književnim, znanstvenim i umjetničkim radovima; podatke o imovnom stanju; podatke o tom, da li je ranije bio u javnoj ili privatnoj službi, u kojoj, te zašto mu je služba prestala; i podatke o stručnom ispitu. Sve isprave, na osnovu kojih se popunjava službenički list, čuvaju se posebno u izvorniku ili u ovjеровljenom prijepisu kod voditelja personalnog odsjeka zajedno s primjerkom službeničkog lista, koji se tamo nalazi.³⁴

Beriva gradskih činovnika i službenika dijeli se na redovnu berivu i skuparinu. U redovnu berivu pripada osnovna plaća, položajna plaća, obiteljski doplatak i stanarina; a skuparina je dvovrsna i to osobni dodatak na skupoću te naročiti dodatak na službu. Osnovna plaća određuje se prema kategorijama službe (ima ih pet) i dijeli se u svakoj kategoriji na deset stupnjeva, dok se položajna plaća određuje prema skupinama (ima ih devet) svake kategorije.³⁵ Dakle, gradskim činovnicima i službenicima pripada prema odredbama ovog Statuta obiteljski doplatak na suprugu i na svako dijete od 150 din. mjesečno. Ovaj doplatak na djecu im pripada za svako zakonito rođeno, posvojeno ili pozakonjeno dijete i pastorče, te za suprugu, ako se ne uzdržava od svog imanja ili dohotka ili osobnog rada, a živi s njime u zajedničkom domaćinstvu. Pravo na doplatak prestaje, kada dijete navršši 16 godina života odnosno i prije toga vremena, ako prestane potreba da ga roditelj uzdržava. Ako se dijete redovno školuje, činovnik ili službenik ima pravo, uz dokaz uspješnog školovanja, da mu se doplatak isplaćuje i poslije 16. godine, ali najduže do navršenja 23. godine života. Njima pripada ovaj doplatak i za rođake po uzlaznoj i silaznoj liniji pod ovim uvjetima: a) ako s njima živi u zajedničkom kućanstvu; b) ako nemaju prihoda od 200 din. ili više mjesečno; i c) ako su dušeno ili tjelesno nesposobni za bilo kakav rad ili privređivanje.

Godišnja stanarina činovnika koji ne primaju osnovnu plaću iznosi 3600 dinara, dok je za ostale činovnike propisana Statutom pri čemu iznos iste ovisi o godina-

34 Prema odredbama Statuta (Status činovnika i službenika), bila je utvrđena sljedeća organizacija gradske uprave, odnosno službe koje su djelovale u gradskoj općini: perovodna služba (deset mjesta); građevno osoblje (deset mjesta); zdravstvena služba (šest mjesta); veterinarska služba (dva mjesta); gospodarska, tržna, baždarska i vagarska služba (14 mjesta); računokontrolna služba (osam mjesta); blagajnička služba (četiri mjesta); porezna služba (dvadeset i pet mjesta); potrošarinska služba (četrdeset i tri mjesta); pisarničko-manipulativna služba (četrdeset i sedam mjesta); podvornička služba (jedanest mjesta), v. u: HR-DAOS-6, GPO, kut. 5901.

35 Isto., činovnici treće A. i treće skupine I. kategorije nemaju osnovne plaće. U položajnim plaćama za pojedine kategorije, statutom je određeno kako se napreduje.

ma provedenim u službi te kategoriji kojoj pripada gradski činovnik i službenik. Ona ne pripada činovnicima i službenicima koji su dobili na korištenje stan od gradske općine. Njima isto tako pripada osobni dodatak na skupoću kao i naročiti dodatak na službu, a čiji su iznosi, također, propisani Statutom. Ako su muž i žena gradski namještenici, ne mogu oboje primati potpuni osobni dodatak na skupoću, nego se jedan smanjuje na polovicu, a ako dodaci nisu jednaki, smanjuje se manji (čl. 71-116).³⁶

Ocjenjivanje gradskih činovnika i službenika obavlja se kad se odlučuje o stalnosti zaposlenja i kad se daje godišnja ocjena. Za ocjenjivanje su potrebni ovi podaci: o vladanju u službi i izvan nje; o marljivosti i pouzdanosti u službi; o tome, koju je vrstu poslova radio u vremenu za koje se vrši ocjenjivanje, i sa kakvim uspjehom; o postupanju sa strankama. Ocjenjivanje se treba izvršiti u veljači za prošlu godinu, na sjednici gradskog načelstva na kojoj voditelj odnosnog odsjeka daje izvještaj glede svakog namještenika. Gradski načelnik ocjenjuje izvjestitelje i predstojnike gradskih ureda, dok se ravnatelj gradskog načelstva ne ocjenjuje. Ocjene koje se mogu dobiti su odličan, vrlo dobar, dobar i slab. Činovnik i službenik koji je dobio godišnju ocjenu „slab“ ne može se unaprijediti u narednoj godini niti mu se uopće vrijeme provedeno u službi sa ovakvom ocjenom može računati u rok za unaprjeđenje. Onaj tko za dvije uzastopne godine dobije ocjenu „slab“ gubi 20% osnovne i položajne plaće za godinu dana, a tko takvu ocjenu dobije tri puta uzastopce ili šest puta u tijeku službe, taj se uklanja iz službe, odnosno, ako ima pravo na mirovinu, dobiti će ju bez prava na dodatke na službu. O svakoj ocjeni mora gradsko načelstvo pismeno obavijestiti ocijenjenoga koji protiv te odluke, kao i njegov nadređeni, ima pravo uložiti žalbu u roku od 8 dana, od dana primitka odluke, gradskom samoupravnom odboru koji o ocjeni konačno i bezprizivno odlučuje.

Za karnosni postupak protiv gradskih činovnika i službenika vrijede odredbe čl. 57. do čl. 62., zatim čl. 113. do čl. 117. Zakona o ustroju gradskih općina od 21. lipnja 1895. sa kasnijim nadopunama tih propisa. Oni su odgovorni za svaku štetu koju nanesu bilo kome svojom krivnjom, povredom ili zanemarenjem svoje službene dužnosti, ukoliko se ta šteta ne može drugim načinom nadoknaditi (čl. 1294. OGZ-a). Sindikatske pritužbe protiv gradskih činovnika i službenika rješava gradski upravni odbor u prvom stupnju te postupa u tom pogledu prema postojećim propisima.

Jedan od načina prestanka službe u gradskoj općini je i presuda karnosnog suda, kad je službenik osuđen na umirovljenje ili otpust iz službe. Osim presudom karnosnog suda, služba prestaje još i presudom redovnog suda, zatim zbog razloga koji su određeni u Statutu, po volji činovnika te smrću. Temeljem

36 Isto.

presude redovnog suda služba prestaje, kad je namještenik osuđen na kaznu koja po kaznenom zakonu povlači gubitak službe, ili je sama kazna gubitak službe. Nadalje, Statutom su određeni razlozi temeljem kojih služba prestaje, kao na primjer kad činovnik ili službenik postane umno ili fizički nesposoban za službu; bude tri puta uzastopce ili šest puta u tjednu službe slabo ocijenjen; istupi iz državljanstva itd.³⁷ Po volji činovnika i službenika služba prestaje, kad činovnik ili službenik podnese pismenu ostavku na gradsku službu, odnosno ako podnese molbu za umirovljenje, a tim pravom će se moći poslužiti jedino ako je navršio broj godina službe potreban za punu mirovinu. Ostavku na službu treba pismeno predati „neposrednom starješini“ u službi, no ona neće imati pravne snage dok je ne prihvati gradsko zastupstvo. Stoga je činovnik ili službenik dužan neprekidno i po propisima vršiti svoju službu sve dok ne bude razriješen iste. Ako to traže važni interesi službe, može gradsko zastupstvo na izvjesno vrijeme odgoditi prihvatanje ostavke na službu, a ne smije ju prihvatiti ni u jednom slučaju onda, kad je protiv njega poveden karnosni postupak. Odluku o prestanku službe na osnovu Statuta ili volje činovnika i službenika, bilo da se njome on otpušta ili umirovljuje, donosi gradsko zastupstvo. Protiv ove odluke dozvoljena je žalba redovitim putem na višu upravnu vlast u roku od 8 dana od dana primitka te odluke. Gradsko načelstvo donosi odluku o prestanku službe temeljem pravomoćne presude redovnog ili disciplinskog suda te protiv nje nema pravo žalbe. Po prestanku službe, ne može činovnik ili službenik sam napustiti službu, nego mora biti nadležno razriješen. Razriješenje se izvršuje odmah, čim odluka postane pravomoćna u slučaju otpuštanja na osnovu presude redovnog ili disciplinskog suda kao i u slučajevima čl. 127. Statuta (čl. 117-130).³⁸

Gradski činovnik i službenik ne može biti umirovljen prije nego što navršio broj godina službe koji je potreban za stjecanje pune mirovine. Iznimno, može se gradski činovnik i službenik umiroviti i prije ovog vremena, ako je navršio 60 godina života. Međutim, činovnik i službenik mora ići u mirovinu i prije navršenog potpunog broja godina službe, i to: ako je navršio 65 godina života; ako je godinu dana reaktiviran u službi, a po propisima ovog Statuta ima pravo na mirovinu i nema praznog mjesta; ako nastupi jedan od ovih slučajeva³⁹ (kad činovnik ili službenik postane umno ili fizički nesposoban za službu; kad padne pod skrbništvo ili stečaj ili kad je nad njim produžena očinska vlast; kad ne može obavljati službu zbog bolesti dulje od 12 mjeseci; te kada je tri puta uzastopno ili šest puta u tijeku službe slabo ocijenjen), a po općim propisima ima pravo na

37 Dalje v. u: čl. 127. Statuta.

38 Statut, v. u: HR-DAOS-6, GPO, kut. br. 5901.

39 Činovnik i službenik koji je umirovljen iz razloga navedenih u ovim slučajevima može biti reaktiviran u službu kad taj razlog prestane, ali samo na poziv gradskog načelstva i ako već nije navršio 60 godina života.

mirovinu. Mirovina teče od prvog dana sljedećeg mjeseca, otkako je odluka o umirovljenju postala pravomoćna. Nitko nema pravo dobivati dvije mirovine od gradske općine. Rješenje o pravu na mirovinu i o mirovinskim berivama gradskih činovnika i službenika i njihovih obitelji donosi gradsko zastupstvo. Nezadovoljna strana ima pravo žalbe na višu upravnu vlast u roku od 8 dana od dana primitka odnosno odluke. Sve mirovine isplaćuju se analogno, iz gradskih sredstava i treba ih osigurati u gradskom proračunu.

Prema potrebi, za poslove svih struka može se postaviti i pomoćno osoblje koje za svoj rad dobiva dnevnicu ili paušalnu plaću koju određuje gradski načelnik. Na pomoćno osoblje ne protežu se odredbe ovoga Statuta. Pomoćno osoblje postavlja i otpušta te vrši nad njima disciplinsku vlast gradski načelnik. Protiv odluke gradskog načelnika o otpustu ili disciplinskoj kazni opomene, ukora ili novčane kazne nema se pravo žalbe.

5.3. Usklađivanje položaja gradskih činovnika i službenika s položajem državnih službenika

Gradsko načelstvo je 1934. donijelo prijedlog o izmjeni dosadašnjeg Statuta za gradske činovnike i službenike iz 1930. s obzirom na zaključak gospodarsko-financijskog odbora da se nadležnosti gradskih službenika trebaju izjednačiti sa onima državnih službenika.⁴⁰ Donošenje tih izmjena i dopuna Statuta nužna je posljedica spomenutog zaključka, budući da se promijenjenim berivama, odnosno izjednačenjem beriva gradskih službenika sa berivama državnih službenika ne izmjenjuju samo statutarne ustanove koje govore o berivama, nego se mijenja i sam sustav podjele službenika, a mijenjaju se i nazivi. Doneseni zaključak u proračunskoj raspravi temeljem prijedloga gospodarsko-financijskog odbora o izjednačenju beriva, imao je samo posljedicu da se u proračun uvrsti svota za osobne izdatke koja predstavlja sumu beriva svih pojedinih gradskih službenika u visini beriva državnih službenika. Kao što su i svi dotadašnji proračuni osobnih izdataka imali svoju pravnu podlogu u postojećim statutima, tako i ovi smanjeni osobni izdaci moraju imati tu svoju podlogu, ne u postojećem statutu, nego na novo donesenim pravnim propisima, koji će odrediti materijalni iznos u visini uvrštene svote. Radi toga bilo je važno donijeti promjenu statuta, pa je gradsko zastupstvo na sjednici održanoj 27. lipnja 1934. jednoglasno prihvatilo „Dodatak i izmjene“ Statuta za gradske činovnike i službenike.⁴¹

Naslov „Statut o činovnicima i službenicima općine slob. i kr. grada Osijeka“ promijenio se i sada glasi „Statut o službenicima općine slob. i kr. grada Osijeka“. Ukinuti su članci prijašnjeg Statuta koji su uređivali podjelu gradskih namješte-

40 Zapisnik sjednice gradskog personalnog odbora, v. u: HR-DAOS-6, GPO, kut. br. 5902.

41 Zapisnici gradskog zastupstva, v. u: HR-DAOS-6, GPO, knjiga br. 1085.

nika i uvjete koji su se zahtijevali za pojedine kategorije činovnika i službenika, nadalje kojima je bila određena beriva gradskih činovnika i službenika, dalje kretanje u službi, zatim utvrđeni iznosi godišnjih stanarina i tzv. skuparine. Prema novom Statutu, gradski službenici dijele se na činovnike, činovničke pripravnike, zvaničnike i služitelje. Kao osnovna sprema za činovnike zahtijevalo se sljedeće: a) fakultetska sprema sa svim propisanim ispitima, odnosno diplomom, koja se kod nas priznaje i daje osposobljenje za dotičnu struku; b) završena srednja ili njoj jednaka škola s propisanim završnim ispitom; c) završena četiri razreda srednje škole ili njoj jednake škole s propisanim završnim ispitom. Za službu zvaničnika zahtijevala se najmanje osnovna škola i dva razreda srednje ili njoj jednake škole, a za služitelje s uspjehom završena osnovna škola. Izborom se popunjavaju sva početna i neka činovnička mjesta, dok gradske zvaničnike i služitelje imenuje gradski načelnik, a o njihovoj stalnosti odlučuje gradsko zastupstvo. Postavljanju na jedno činovničko mjesto mora prethoditi pripravna služba, koja traje tri godine i položeni stručni ispit (čl. 1-17).

Novim Statutom određena je i nova sistematizacija osoblja koje je djelovalo unutar službi gradske općine, tj. povećan je broj osoblja unutar perovodne, podvorničke službe i sl. te su ustrojena i neka nova činovnička mjesta, kao npr. kod zdravstvene službe. Sva zvanja činovnika dijele se na položajne skupine (III.-X.), a skupina III. i IV. ima po dva stupnja. Sve ono što je određeno za skupine vrijedi i za stupnjeve (ima ih deset). Beriva gradskih činovnika dijeli se na plaću, položajni dodatak, na osobni dodatak na skupoću i obiteljski doplatak na skupoću. Činovničke mjesečne plaće, položajni dodaci i osobni dodaci na skupoću određeni su novim Statutom pri čemu se može primjetiti smanjenje tih iznosa u odnosu na iznose utvrđene prijašnjim Statutom.⁴² S obzirom na to da je sustav plaća u dvadesetima obilježila velika inflacija, on je morao biti prilagođen postojećim prilikama. Isto tako, činovnički pripravnici primaju u svoje ime mjesečne plaće, čija visina ovisi o položajnoj skupini u koju je činovnik raspoređen, pa tako oni koji su raspoređeni u VIII. skupinu primaju najveće iznose, dok oni u X. najmanje. Pokraj plaće, pripravnici pripada i porodični doplatak na skupoću. Nadalje, beriva gradskih zvaničnika dijeli se na plaću, osobni dodatak na skupoću te porodični doplatak. Sva zvanja zvaničnika podijeljena su na tri položajne skupine. Plaće zvaničnika imaju po tri periodske povišice u I. skupini, a u II. i III. po dvije periodske povišice. Konačno, beriva služitelja dijeli se na plaću, osobni dodatak na skupoću i porodični dodatak na skupoću. Sva zvanja služitelja podijeljena su na dvije položajne skupine, a njihove plaće imaju po tri periodske povišice u svakoj skupini. Periodske povišice dobivaju se poslije svake tri godine provedene službe u dotičnoj skupini. One se određuju po službenoj dužnosti. Činovnički

42 Tablica čl. 21. „Dodatka i izmjena“ Statuta o činovnicima i službenicima općine slob. i kr. grada Osijeka iz 1930. godine, v. u: HR-DAOS-6, GPO, kut. br. 5902.

приправници postavljaju se u najnižu skupinu, koja je određena za zvanje njegove struke uz uvjet, da su proveli tri godine pripravničke službe i položili propisani praktični ispit. Gradski činovnik napreduje u višu položajnu skupinu, ako je proveo u prethodnoj skupini najmanje po četiri godine, i to u skupinama X. i IX., a u skupinama VIII., VII., VI., V. i IV. tri efektivne godine. Zvaničnici se unapređuju u višu položajnu skupinu, ako je u prethodnoj provedu najmanje devet godina; a služitelji se unapređuju, ako u prethodnoj skupini provedu najmanje dvanaest godina. Služba zvaničnika i služitelja je prve tri godine privremena i raspoređuje se u III. odnosno II. položajnu skupinu (čl. 18-32).⁴³

Što se tiče ocjenjivanja, propisano je da gradski službenik koji dobije godišnju ocjenu „slab“ gubi pravo na napredovanje i u položajnoj skupini i u periodskoj povišici za jednu godinu. Nadalje, tko za dvije uzastopne godine dobije ocjenu „slab“ gubi 20 % plaće za godinu dana i tu drugu godinu gubi za napredovanje, a tko takvu ocjenu dobije tri puta uzastopce ili šest puta u tijeku službe, taj dobiva otkaz iz službe, odnosno ako ima pravo na mirovinu, umirovljuje se bez prava na položajni dodatak na službu. Gradski službenici stječu pravo na mirovinu kada navrše 10 godina efektivne gradske službe, a u taj rok računa se i državna i samoupravnička služba koja je gradskom činovniku priznata prigodom prijelaza iz državne odnosno druge javne službe u gradsku službu. Osim razvrstanih službenika, mogu se uzimati u gradsku službu „kontraktualni“ činovnici za činovničke poslove i dnevničari za poslove zvaničnika i služitelja. Prava i dužnosti kao i nagrade tih osoba određuju se odlukom o prijamu, gdje nagrade nikako ne mogu biti veće od plaće koju bi isti mogao dobiti da je razmješten u najnižu skupinu prema njegovim kvalifikacijama (čl. 19-51).⁴⁴

6. Zaključak

Kada se razmotri položaj gradskih činovnika i službenika u osječkoj gradskoj općini u međuratnom razdoblju u odnosu na njihov položaj za vrijeme Austro-Ugarske, može se konstatirati da je i prema ovim Statutima bio primjenjen sustav klasifikacije službenika koji ih je klasificirao u vrste i zvanja ovisno o stupnju stručne spreme koja je bila potrebna za njihovo obavljanje. Plaće gradskih namještenika do tada bile su regulirane austro-ugarskim zakonima, po kojima su postojali plaćevni razredi, a nakon čega je uspostavljen sustav diobe na osnovnu i položajnu plaću, sa dodacima. Uslijed toga, plaće gradskih namještenika izjednačene su sa plaćama državnih službenika. To predstavlja veliku novinu, jer su do tada gradske općine imale koliko-toliku financijsku samostalnost prilikom

43 Statut o službenicima općine slob. i kr. grada Osijeka iz 1934., v. u: HR-DAOS-6, GPO, kut. br. 5902.

44 Isto.

određivanja visine plaća gradskih namještenika. Od tada se uvodi i sustav ocjenjivanja koji je u neposrednoj vezi s ostvarivanjem pojedinih prava, odnosno utvrđivanjem odgovornosti gradskih namještenika. Temeljne pravne posljedice koje su Statuti vezali uz ocjenu odnosile su se na mogućnost napredovanja (u viši ili niži platni razred), na prestanak službe, ili gubitak mirovine. Stoga, može se zaključiti da je glavna svrha ocjenjivanja utjecala na nagrade ili kazne.

Literatura i izvori

Knjige i članci

Dizdar, Z. (2005). Osnivanje i djelatnost četničkih udruženja na području grada i kotara Osijek u monarhističkoj Jugoslaviji (1918.–1941.) (Prvi dio). *Scrinia Slavonica*. 1(5). 199–228.

Đidara, P. (1998). Razvoj trgovine i obrtništva grada Osijeka od 1850. do 1995. godine. U S. Sršan (ur.), *Gospodarstvo Osijeka 1196.-1996.* (str. 61–130). Osijek: Poglavarstvo grada Osijeka.

Đorđević, S. (2002). Sistem lokalne samouprave u Srbiji i Jugoslaviji (1804–2000). U M. Damjanović (Prir.), *Usporedna iskustva lokalnih samouprava* (str. 241–278). Beograd: MAGNA AGENDA.

Grgić, S. (2013). Općinske uprave Općinske uprave u vrijeme šestosiječanjske diktature. *Časopis za suvremenu povijest*. 1(45). 89–117.

Jović, D. (1984). Izbori za gradsko zastupstvo u Osijeku 11. ožujka 1920. *Zbornik Centar za društvena istraživanja Slavonije i Baranje*. 1 (21). 149–175.

Ratković, K. (2010). Razvoj sustava ocjenjivanja državnih službenika u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava*. 1(10). 13–34.

Lakatoš, J. (1924). *Industrija Hrvatske i Slavonije*. Zagreb: Naklada Jugoslovenskog Lloyd.

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

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

Neobjavljena pravna vrela

Arhivski fond Trgovačko-obrtničke komore. Kutija br. 17. (predmet 1035/1919)

Dodatak i izmjene “ Statuta o činovnicima i službenicima općine slob. i kr. grada Osijeka iz 1930. godine“ (1930)

Izvjешće o radu Oblasnog odbora osječke oblasne samouprave od 5. studenoga 1927. godine do 1. studenoga 1928. (1928)

Osnova statuta o činovnicima i službenicima općine slob. i kr. grada Osijeka (1930)

Otpis Kraljevske banske uprave savske banovine Upravno odijeljenje. Pov. II. Br: 861/34.

Pravila potporne blagajne gradskih činovnika i namještenika (1924)

Statut o činovnicima i službenicima općine slob. i kr. grada Osijeka (1934)

Statut o službovnim odnosima činovnika i službenika općine slob. i kr. grada Osijeka (1930)

Statut za poglavarstvene činovnike i namještenike (službenike) slobodnog i kraljevskog grada Osijeka (1924)

Zapisnici gradskog zastupstva. Knjiga br. 1070. (1920)

Zapisnici gradskog zastupstva. Knjiga br. 1075. (1924)

Zapisnici grad. zastupstva. Knjiga br. 1080. (1929)

Zapisnici gradskog zastupstva. Knjiga br. 1081. (1930)

Zapisnici gradskog zastupstva. Knjiga br. 1085. (1934)

Zapisnik sjednice gradskog samoupravnog odbora (Zapisnici gradskog zastupstva). Knjiga br. 1081. (1930)

Objavljena pravna vrela

Manakin, V. (1927.–1928.). *Almanah Kraljevine SHS* (sv. 3). Zagreb: Komisionalna naklada Hrvatskog štamparskog zavoda.

Zakon od 3. listopada 1929. o nazivu i podjeli Kraljevine na upravna područja. *Službene novine Kraljevine Jugoslavije*. Br. 233 (1929)

Časopisi i novine:

Hrvatski list (16. svibnja 1920.). Osijek

Hrvatska obrana. Br. 63 (1919). Osijek

Prof. Višnja Lachner, LL.D.,

Associate Professor,

Faculty of Law, J. J. Strossmayer University in Osijek,

Republic of Croatia

**THE POSITION OF CITY OFFICIALS AND CIVIL SERVANTS
IN THE CITY OF OSIJEK FROM 1918 TO 1934**

Summary

In this paper, author discusses and analyzes the normative regulation of the position of city officials and civil servants, their legal status and the payment system in the Osijek city administration in the period from the proclamation of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes in 1918 to the promulgation of the 1934 Municipalities Act. In covering the topic, the author primarily used the relevant legislation and the archival material available at the State Archives in Osijek. Considering the position of city officials and civil servants in the city of Osijek between the two world wars in relation to their position during the Austro-Hungarian Empire, the normative analysis shows that city officials and civil servants were part of the occupational classification system in the interwar period. The city employees were ranked according to types of occupations and the level of professional qualifications required to perform them. Until then, the salaries of city employees were regulated by Austro-Hungarian laws, according to which there were wage classes, and city municipalities had some kind of financial autonomy in determining the amount of salaries of city employees. A significant novelty in the inter-war period was the established system of dividing payments into basic and position wages, including bonuses. The salaries of city employees were made equal to those of state servants. It resulted in introducing an evaluation system which was directly related to the exercise of individual rights and determining the responsibilities of city employees. The Statutes related to the evaluation system included the possibility of promotion and demotion (to a higher or a lower payment class), termination of service, and loss of pension. Consequently, it may be concluded that the main purpose of the evaluation system was to institute the standards for rewards or penalties.

Keywords: *city officials, civil servants, occupational classification system, payment system, Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes (Yugoslavia).*

Др Ивана Симоновић,*
Доцент,
Правни факултет, Универзитет у Нишу

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД
10.5937/zgrfn1-zgrfn1-43378

UDK: 340.137:347]:061.1 EU
Раd примљен: 05.12.2022.
Раd прихваћен: 25.12.2022.

НА ПУТУ КА ЕВРОПСКОМ ПРИВАТНОМ ПРАВУ (ЕВРОПЕИЗАЦИЈА ПРИВАТНОГ ПРАВА)**

Апстракт: Националност грађанског/приватног права и његова везаност за државу битна су његова обележја, која произлазе из улоге поверене му у још у 19. веку. Познато је да је ово период буђења националне свести и стварања националних држава, које су своју сувереност, између осталог, потврђивале и доношењем грађанских законика. Изглед кодификација зависио је од преовлађујуће друштвене и политичке климе времена у којима су писане, од економских прилика и правне свести друштва у коме је требало да се примењују њихове норме. Повезивање европских држава у наднационалну организацију – Европску унију – отворило је врата стварању заједничког (европског) правног простора, кога чине и норме којима се уређују приватноправни односи. Оне образују обавезујуће позитивно приватно право Европске уније (*acquis communautaire*). Осим њих, у раду анализујемо и модел-правила, утемељена на заједничкој правној традицији и култури европских држава, која су понудили правни теоретичари за будуће и заједничко европско приватно право (*acquis commune*).

Кључне речи: европско приватно право, приватно право Европске уније, европеизација приватног права, европски грађански законик.

* ivana@prafak.ni.ac.rs

** Раd је настао у оквиру пројекта *Одговорност у правном и друштвеном контексту*, који финансира Правни факултет у Нишу (2021–2025).

1. Увод

Последњих неколико десетлећа приватно право у Европи под снажнијим је утицајем законодавних активности Европске уније у подручју приватноправних односа. Најпре је Смерницом о одговорности за производе с недостатком из 1985.¹ у грађанском праву отворено ново поглавље о одговорности произвођача за штету од таквог производа. Уследиле су смернице о заштити потрошача у уговорима закљученим на даљину², о недозвољеним клаузулама у потрошачким уговорима³ и веома значајна Смерница о одређеним аспектима продаје робе и гаранцијама за њу,⁴ којом се дефинише појам саобразности робе и према њему одређују права потрошача купљене робе и одговорности продавца у случају одступања. Њима и касније донетим смерницама дубоко се задире у национално приватно право држава чланица, посебно у њихове прописе о правима и заштити потрошача. Ограничена надлежност Уније у материји приватног права одредила је њене законодавне приоритете и усмерења, тако да се и већина смерница тиче положаја потрошача на јединственом европском тржишту. Њихов број и обухват материје даје легитимитет тврдњи да се у грађанском праву Европске уније право потрошача етаблирало као самостална правна грана (Ranieri, 2009: 101). Заједно са смерницама о неким другим питањима приватноправних односа, оне исцртавају обресе заједничког европског приватног права, аутономног и новог у целом праву ЕУ.⁵ Европеизација приватног права, којим термином се означавају ове промене, данас је у средишту пажње посленика европске правне мисли.⁶ Осим заговорника идеје о заједничком грађанском праву и приватном праву за Европу, има и противника или, макар, скептика. Посебно се међу француским теоретичарима права не гледа благонаклоно на могуће резултате њеног оживотворења, посебице на Европски грађански законик,

1 Смерница 85/374/ЕЕЗ о уједначавању права држава чланица у погледу одговорности за производе с недостатком, ОЈ 1985 L 210/29.

2 Смерница 97/7/ЕЗ од 20. 5. 1997. о заштити потрошача у погледу уговора закључених на даљину, ОЈ 1997 L 144/19.

3 Смерница 93/13/ЕЕЗ од 5. 4. 1993. ОЈ 1993 L 95/29.

4 Смерница 44/1999/ЕЗ, од 25. 5. 1999. ОЈ 1999 L 171/12. О овој смерници детаљно у: Симоновић, 2009: 703–724.

5 Легислативна интервенција органа и тела ЕУ, свакако, не пролази без одређених дилема и питања, посебно о смерницама као најподеснијем инструменту уређења приватноправних односа. Мисли се, притом, на њихово правно дејство и метод којим постају део унутрашњег правног поретка државе чланице, потом и на садржајну и структурну промену права које са собом доноси организација попут Европске уније.

6 Видети, нпр., идеју о европском приватном праву као мешовитом правном систему код: Smits, 1998: 328–340; Martiny, Witzheb, 1999; Hartkamp, 2002; Riesenhuber, 2006.

који би заменио националне грађанске кодификације (Cornu, 2002: 351, Ranieri, 2009: 102, нап. 192). Ово не треба да нас чуди уколико се подсетимо националног поноса који су Французи уградили у свој Code civil.

Дискусије о потреби уједначавања приватног права, ипак, нису биле узалудне: изродило се више иницијатива и академских пројеката, што приватних, што јавних, у којима се истражују подесни инструменти и модели новог – општег приватног права, новог *ius commune*. Комисија проф. Ола Ланда, по узору на америчке правне текстове *restatement*, израдила је PECL – заједничка начела и основна правила европског уговорног права,⁷ необавезујући и неформални извор норми за уговорне односе на који су се касније угледали многи други теоретичари заинтересовани за идеју заједничког европског приватног права. Немачки теоретичар упоредног права Кристијан фон Бар руководио је Студијском групом за Европски грађански законик;⁸ италијански цивилиста и романиста Ђузепе Гандолфи предложио је *Avant-projet Code européen des contacts*.⁹

Европски парламент у неколико наврата поздравио је идеју за Европу заједничког приватног права. Такву иницијативу прихватила је јула 2001. Европска комисија и представила план дискусије о европском уговорном праву, те позвала на достављање предлога о могућим начинима снажнијег повезивања, чак и уједначавања, националних права држава чланица у овој области.¹⁰

7 Lande, Beale (eds.), *Principles of European Contract Law*, Part I-II, The Hague, 2000, Part III, 2002.

8 Студијска група за Европски грађански законик основана је 1999. као наследница Комисије за европско уговорно право, на чији се рад и надовезује. Група је на себе преузела озбиљан задатак састављања заједничких европских принципа о најзначајнијим деловима облигационог права и неким стварним правима на покретним стварима, посебно важним за јединствено европско тржиште. Видети: Von Bar, Swann, 2010: vii.

9 Вреди поменути да су слични пројекти обједињавања националних приватноправних система забележени већ после Првог светског рата, додуше, не толико амбициозни да обухвате све европске државе, већ само неке од њих. Нацрт италијанско-француског облигационог права, из 1927 (*Projet de Code des obligations et des contrats*, text definitif, Rome, 1928, Paris, 1929), није био успешан, али је утицао на грађанске кодификације из 1930-их година. У припремама кодификације пољског облигационог права 1933. свесно су тражени узорци у Немачком грађанском законнику, аустријском ABGB-у и швајцарском OR и поменутом Нацрту италијанско-француског облигационог права. С обзиром на такве утицаје, тадашња прва грађанска кодификација Пољске може се сматрати првом правом европском грађанском кодификацијом (Ranieri, 2009: 106).

10 Саопштење Комисије од 11. 7. 2001, упућено Савету и Европском парламенту о европском уговорном праву, COM (2001), 398 final. Издвајамо: „У протеклим годинама доста се дискутовало о могућем усклађивању националних приватних права, посебно

Широм Европе у правно-политичким и научним круговима обновљена је дебата о европеизацији приватног права и уговорног права. Европски парламент се Резолуцијом о приближавању грађанског и трговинског права држава чланица из 2001. показао као изричит заговорник такве идеје. У години 2003. представљен је и конкретан план рада; Европска комисија је Европском парламенту и Већу упутила саопштење под називом „Ка кохерентнијем европском уговорном праву. Акциони план“ (СОМ, 2003 68 final), у ком је изложила различите предлоге заинтересованих страна. Истакла је неколико могућих путева уједначавања приватног и уговорног права. Прва опција, најмање подржана, била је да се решавање проблема изазваних различитим националним приватним правима препусти тржишту. Другом се пледирало на усвајање заједничких начела европског уговорног права, а трећом – на побољшање постојећих правних правила. Четвртом опцијом предложено је доношење посве нових правних норми европског уговорног права којима би се замениле смернице. Идеја је брањена солидним аргументима и указивањем на то да се различитим смерницама исто питање различито уређује, да недостају истоветне дефиниције општих појмова и института, и да неретко свака смерница нуди сопствене дефиниције и сл. Трећу опцију Европска комисија видела је као најподесније средство за остварење постављеног циља – усаглашено европско уговорно право, једнако прихваћено и примењивано у државама чланицама. Најважнији корак ка побољшању постојећих заједничких правила јесте усвајање референтног оквира, заједничких општих правних начела и појмова европског уговорног права. Таквим референтним оквиром остварила би се три циља. Најпре, при прерађивању постојећих смерница или предлагању нових правила, Комисији би послужио речник појмова, дефиниција и јединствене терминологије (нпр., дефинисање уговорне штете, последица неиспуњења уговора и сл.). Потом, референтни оквир је средство већег међусобног приближавања уговорних права држава чланица Уније, па и држава изван ње. Послужио би националном законодавцу да уочи заједничке, повезујуће тачке с другим државама и да развије заједничке принципе и најбоља решења, водећи рачуна о постојећој судској пракси националних судова, посебно највиших, и успостављеној пракси на подручју уговорних односа (Ranieri, 2009: 109).

У 2004. години Комисија је представила концепт израде Заједничког референтног оквира (CFR, *Common Frame of Reference*), који би садржао

уговорног права. У периоду од 1985. до 1999. донето је седам смерница у којима се европски законодавац позабавио одређеним питањима уговорних односа. У овом стадијуму Европска комисија се жели обавестити о томе колика је потреба за даљим таквим мерама, те да ли треба рачунати на одређене конкретне ситуације у којима није могуће наћи заједничко, свима прихватљиво решење (Видети и: Ranieri, 2009: 107).

дефиниције појмова, основне принципе и усаглашена модел-правила уговорног права, потом постојећа правила приватног права ЕУ (позитивно-правне норме приватног права ЕУ) и најбоља решења националних права држава чланица за одређене приватноправне односе. Такав референтни оквир заправо је „уџбеник најбољег што европско уговорно право може да понуди, и то у виду општих принципа, дефиниција правних појмова и модел-правила“.¹¹

Овакве иницијативе и предложена модел-правила као њихови плодови допринели су стварању концепта *европеизације приватног права*, иза којег стоји идеја о стварању *европског приватног права* – једног наднационалног система правних норми којима се једнообразно, на читавом европском простору, уређују приватноправни односи. У овом раду анализујемо оба ова концепта.

2. Дефинисање термина приватно право Европске уније и европско приватно право

У одређивању ових термина и концепата најјучљивија су два приступа: европско приватно право као *acquis communautaire* и европско приватно право као *acquis commune*. Првим се приступом европско приватно право изједначава са формалним изворима права Европске уније којима се уређују приватноправни односи; у теорији оно се означава термином *приватно право ЕУ*, који употребљава Јансен (Jansen, 2012: 638–640) или *европско приватно право у ужем смислу*, како то чини проф. Гавела (Gavella et al, 2002: 15). Другим се приступом европско приватно право објашњава кроз призму заједничке правне традиције (*ius commune*), што је заправо римско правно наслеђе, на ком су утемељена национална права европских држава из континенталног правног система.

За разлику од приватног права ЕУ, које има формалне правне изворе, европско приватно право је академски, правнотеоријски концепт. То није изграђен и самостални правни систем, какви су национални правни системи. Ово важи било да у европском приватном праву видимо идеју о наднационалном европском приватном праву, које би заменило национална права европских држава, било оживљавање учених академских расправа о заједничком приватном праву за Европу – *ius commune*, какво је некад било рецепирано римско приватно право.

11 Саопштење Комисије од 11. 10. 2004, упућено Европском парламенту и Већу. „Европско уговорно право и актуелно стање заједничких правила – корак даље“, COM (2004) 651 final.

У наставку објаснићемо оба приступа и за њих прихватити Јансенову терминологију, јер нам се чини да боље објашњава критеријум њиховог разликовања. Приватно право Европске уније проистиче из формалних правних извора, какав карактер немају модел-правила што их нуде правни теоретичари окупљени око различитих пројеката писања Европског грађанског законика, а која називамо европско приватно право.

2.1. Европско приватно право као *acquis commune*

Европско приватно право, утемељено на заједничкој правној традицији и култури европских држава (у римском праву *ius commune*) означава се термином *acquis commune*. У европскоконтиненталном правном систему грађанско право/приватно право стасавало је на темељу римских правних извора – Јустинијанових *Институција* и *Дигеста*. Захваљујући овим заједничким коренима, римско право је схватано као опште, заједничко право. Иако ови текстови нису имали снагу формалних извора права, било каква дискусија о приватном праву није се могла замислити без њиховог пажљивог изучавања, а управо се то дешавало на правним факултетима широм Европе.¹² Образују се различите школе и кругови посвећени изучавању и тумачењу римских правних извора јер је римско право било заслужно за настанак права као скупа правних прописа – позитивног права (Ковачевић Куштримовић, Лазић, 2008: 37).

У периоду од 11. до 16. века групе правника на појединим универзитетима предано су изнова изучавале *Corpus iuris civilis* и прилагођавале га друштвеним потребама и приликама, које су, повратно, утицале на рецепцију и стварање модерног римског права. У зависности од преовлађујућег рада на *corpus iuris civilis* и заступане концепције о праву које су усвојиле, ове су школе добиле називе по којима их данас познајемо: школа глосатора и постглосатора, школа елегантне (хуманистичке) јуриспруденције, природноправна школа, историјскоправна школа, школе појмовне и интересне јуриспруденције, школа слободног права, материјалистичка схватања права.¹³

Међу побројанима можда су најгласовитије биле природноправна и историјскоправна школа. Њихове идеје и схватања о природи и пореклу права битно су утицале на процес кодификације грађанског права у два земљама – у Француској и Немачкој, чији су грађански законици извршили

12 Оживљавање римске правне мисли и поновна примена римског права, позната као рецепција римског права, почев од друге половине 11. века, на универзитетима на северу Италије и југу Француске. Видети и: Ковачевић Куштримовић, Лазић, 2008: 39.

13 О њима детаљно у: Ковачевић Куштримовић, Лазић, 2008: 40–47.

велики утицај на каснији кодификацијски рад у другим земљама, и постали репер изучавања грађанског права на сваком правном факултету у Европи. Француска кодификација, чувени Code civil, обојен је идејама школе природног права о слободном и равноправном појединцу, постојању једног, универзалног права, једнаког за све људе. То је право природно, и из њега се изводе индивидуална (субјективна) права, иманентна људској природи, и у сваком друштву важећа. Законодавац само треба да их спозна и снагом државног ауторитета преточи у правну норму. У Немачкој, с друге стране, доминантна историјскоправна школа није омогућавала рану кодификацију грађанског права каквој сведочимо у Француској. Философску основу ове школе чини схватање да универзалног права, које одговара сваком друштву и свим људима, нема, већ да је право резултат историјског развоја сваког народа (Ковачевић Куштримовић, Лазић, 2008: 43). До права које одговара једном народу долази се изучавањем човековог искуства, које се постепено развија. Правни систем не може да створи законодавац, већ правни теоретичари – пажљивим проучавањем правних института и обичаја, те стварањем теоријске основе каснијег законодавног уређења друштвених односа.

Но, вратимо се на римско *ius commune* као основу дискурса о заједничком праву за Европу. Римско право не само да је повезало у један систем (европскоконтинентални) државе које су га реципирале већ је постало споном са енглеским правним системом. Захваљујући њему, почело се о приватном праву размишљати изван националних оквира, неvezано за националне грађанске кодификације.

У 20. веку објављене су две значајне публикације – *Право продаје* (Рабле, 1936/1958) и *Право облигационих односа* (Цимерман, 1990) – инспирисане схватањем да се на основна структурална питања грађанског права може одговорити независно од појединачних правних одредаба записаних у грађанским законима и законцима, те да се на исти начин дају објаснити основни грађанскоправни институти, темељна начела и појмови грађанског права (Jansen, 2012: 638). Требало би да буду једнаки у сваком правном систему, јер потичу из истог корена (реципираног римског права). На ова дела надовезала су се и друга, такође прожета идејом о европском приватном праву.¹⁴

14 На пример: Hein Kötz, *European Contract Law* (1996); *Ius Commune Casebooks for the Common Law of Europe*; Peter Schlechtriem, *Restitution und Bereicherungsausgleich in Europa I* (2000), *II* (2001), Norbert Reich, Hans-W. Micklitz, *Europäisches Verbraucherrecht* (20033); Karl Riesenhuber, *System und Prinzipien des Europäischen Privatrecht* (2003) и *Europäisches Vertragsrecht* (2006), Filippo Ranieri, *Europäisches Obligationenrecht* (2009).

Нормативну основу *acquis commune* чине национални правни системи европских држава, који представљају заједничку правну традицију јединствене Европе (Jansen, 2012: 638). Утемељено је на заједничкој правној теорији и правној култури европских држава и одувек се сматрало ученим правом. (Подсетимо се места на којима се одвијала рецепција римског права и којима припада заслуга за оживљено интересовање за римско право – то су универзитети у Италији, Француској и Немачкој.) Отуда не чуде бројни покушаји његове систематизације и представљања читалачкој публици у форми усаглашене, структурисане, добро повезане целине. Пишу се принципи европског приватног права, који би требало да буду референтан извор жељеног Европског грађанског законика. Термину *принципи* треба дати шире значење, јер су то модел-правила за одређену област приватног права или групу грађанскоправних односа (несекторско уређивање, за разлику од приватног права ЕУ – *ius communitaire*). У различитим академским пројектима објављено је више таквих публикација. Теоретичари окупљени око Von Bara (Study Group on ECCL) објавили су *Принципе европског права* (PEL Series), European Group on Tort Law објавила је *Principles of European Tort Law*. Поменућемо и рад француских теоретичара под покровитељством Фондације Анри Капитан, те рад правних теоретичара у Италији. Све је почело Ландовим *Принципима за европско уговорно право* (PECL), који су од објављивања 2000. стекли квазилегислативни ауторитет и били полазиште и узор рада претходно поменутих група.

2.2. Европско приватно право као *acquis communautaire*

Приступ европском приватном праву као приватном праву Европске уније дијаметрално је супротан. Његови приврженици изводе европско приватно право из формалних извора ЕУ у делу којим су уређени грађанскоправни односи. Већином су то смернице којима се грађанскоправни односи не уређују целовито, већ неки њихов елемент (нпр., права и заштита субјеката односа или одговорност за недостатак), што приватно право ЕУ чини секторским. Професор Гавела, позивајући се на Müller–Graff-a¹⁵, служи се термином европско приватно право у ужем смислу и одређује га као скуп приватноправних правила европског права у ужем смислу (примарног и секундарног), обавезујућих у свим државама чланицама чији су формални правни извор примарно и секундарно европско право (Gavella et al, 2002: 15).

15 B. Müller Graff. P – Ch: „Gemeinsames Privatrecht in der europäischen Gemeinschafts: Ebenen und gemeinschaftsprivatrecht Grundfragen“, у: Baur, M-G, *Zulleg: Europarecht – Energierecht – Wirtschaftsrecht, Festschrift für Bodo Börner*, Köln, стр. 303.

Активнији законодавни рад Европске уније у пољу приватног права бележи се од 1980-их, усвајањем Смернице 85/374/ЕЕЗ о одговорности за производе с недостатком, Смернице 85/577/ЕЕЗ о уговорима закљученим ван седишта привредних субјеката и на даљину (Смерница 97/7/ЕЕЗ), Смернице 86/653/ЕЕЗ о усклађивању права држава чланица о samozапосленим трговачким посредницима и Смернице 87/102/ЕЕЗ о потрошачким кредитима. Заштита потрошача и њихова права постају средиштем пажње 1990-их; тада је усвојено неколико значајних смерница, од којих су неке у целости биле грађанскоправне (Смерница 93/13/ЕЕЗ о непоштеним одредбама у потрошачким уговорима, Смерница 1999/44 о продаји потрошачке робе и гаранцијама за њу), а друге могле бити тумачене из ове перспективе. Такве су Смерница 2005/29/ЕЗ о непоштеној трговачкој пракси, смернице које промовишу темељне слободе ЕУ и оне из области заштите конкуренције.¹⁶

Осим заједничких правила ЕУ за приватноправне односе, део *acquis communautaire* чини и јуриспруденција Европског суда правде.

2.3. Поређење ових приступа

Упоређивањем *acquis commune* са *acquis communautaire*, прво што примећујемо јесте академичност првог (европског приватног права) и везаност другог за Унијине формалне изворе права, у домену приватноправних односа. Потом, законодавна делатност Уније у овом домену везана је својим надлежностима из оснивачких уговора те је и скромна. Овде Унија нема непосредну надлежност, осим у пољу заштите потрошача и заштите конкуренције, у пољима где непостојање заједничких правила смета јединственом европском тржишту, због чега ова питања морају бити једнообразно уређена у читавој Унији и у свим њеним чланицама једнако, и недискриминаторски примењена. Изречено указује на следеће важно обележје приватног права ЕУ: оно је тржишно оријентисано и одговара потребама и захтевима јединственог тржишта. Својим актима Унија реагује *post festum*, кад се испостави да је понашање учесника тржишта, претежно привредних субјеката, и њихова пословна пракса, сметња слободном протоку робе, услуга, капитала и радне снаге.

Стихијско настајање приватноправних правила ЕУ можда је тешка квалификација, али досад нисмо сведочили систематичном њиховом настајању. Можда ће нас пројекат Common Frame of Reference демантовати, јер буди наду у интелектуално обједињавање *acquis commune* и *acquis communautaire* у заокружени правни систем. Пре него дођемо до тога, потребан је консензус о темељу на коме ће се градити приватно право за Европу, његовој

16 О њима детаљно у: Gavella et al, 2002: 147–227. Видети и: Jansen, 2012: 639.

структури и форми (јединствени грађански законик или више грађанских закона), одвајању од захтева тржишта и усмеравању ка оном што један грађанскоправни однос заиста исказује – сагласну вољу својих учесника, који, разменом чинидаба или једностраним чињењем – задовољавају своје интересе и потребе. Ова питања нису само правнотеоријска, већ и политичка, и на њих се, без договора чланица Европске уније о моделу будућег уређења приватноправних односа, не може одговорити. У њиховим рукама је и одлука о томе хоће ли модел-правила предложена у силним принципима европског приватног права прерасти у нешто веће, постати можда део једног грађанског законика за Европу.

На садашњем степену, приватно право ЕУ не представља конзистентан, засебан систем норми, јер, по правилу, његове норме нису доношене да би чиниле један такав систем, већ да у правним системима држава чланица делују у смеру њиховог усклађивања (Gavella et al, 2002: 39). Такав циљ постиже се смерницама, а њихов број, домен уређивања и домаћај који имају одређују шта је и колико од приватноправних односа и института уређено. Процес усклађивања приватноправних система држава чланица не тече жељеном брзином, а на том путу бројне су препреке – доктринарне и политичке природе. С обзиром на то да свако усклађивање захтева извесне промене у унутрашњем правном поретку и прилагођавање заједничким европским правилима, њихово стварање ићи ће оном брзином и лакоћом с којом су државе чланице уопште спремне одрицати се сопственог суверенитета у уређењу приватноправних односа у корист тог јединственог приватног права за Европу.

3. Европеизација приватног права

Европеизација приватног права последица је политичких и економских промена изазваних стварањем Европске уније. Традиционално је приватно (грађанско) право имало национални и територијални карактер: свака је земља имала свој грађански законик или делове грађанског права уређене појединим законима, важеће у границама њеног суверенитета и за њене грађане. Правни поредак ЕУ мења изглед националних норми, тражећи једнообразна или што усклађенија правила поступања свих учесника на јединственом европском правном и економском простору. Приватно право добија *транснационални карактер*, а циљ је ново европско приватно право – *Novum Ius Commune Europeum*, заједничко за све државе Уније.

Имајући у виду да је заједница европских народа настала превасходно као економска заједница и да су правила креирана тако да омогуће несметан развој јединственог европског тржишта (слободан проток

људи, рада, капитала, робе и услуга), најразвијенији део позитивног приватног права ЕУ јесте уговорно право, па се појам европеизације највише повезује са европским уговорним правом. Том се појму могу дати најмање три значења (Miller, 2011: 4): развој приватног права Европске уније (детериторијализација и транснационализација приватног права); уношење ових правила у национално право држава чланица (преображај националног права под утицајем права ЕУ) и европеизација као синоним за хармонизацију.

3.1. Европеизација као стварање европског приватног права

Једна од могућих дефиниција појма европеизације јесте да је то својеврстан законодавни процес у ком се пишу нова правила за уређење грађанскоправних/приватноправних односа, јединствена и важећа за све земље Европске уније. Ове норме доносе органи Европске уније, поступајући у оквиру својих надлежности предвиђених Лисабонским уговором из 2009. године (Miller, 2011: 4). У области приватног права, ЕУ је задужена за стварање једнаких и недискриминаторских услова наступања на јединственом европском тржишту и санкционисање супротног понашања. Њене изворне надлежности су у овој области скромне, па је уређење приватноправних односа и даље у надлежности националних држава.

Други, значајнији ниво овог вида европеизације је међунационална академска сарадња, оличена у више пројеката писања принципа и модел-правила намењених уређењу појединих делова грађанског/приватног, понајвише облигационог права, којима се припрема јединствени Европски грађански законик. Комисије које раде на овим пројектима увек су састављене од искусних стручњака (многи су теоретичари упоредног права) из европских земаља развијеног приватног права и богате правне традиције, који су у стању да из националних права за одређени правни однос одаберу најбоље решење или предложе нову норму када се покаже да постојећа (национална) правила нису задовољавајућа или да не одговарају циљевима јединственог европског тржишта. Захваљујући оваквој академској сарадњи, ствара се нова научна дисциплина, са посебним предметом и садржином, подесна за изучавање као и било која друга, одавно утемељена грађанскоправна дисциплина. Она би се могла назвати Европско приватно право и под таквим или сличним називом већ се изучава на неким правним факултетима држава Уније.

Академска сарадња постаје кључно обележје европског приватног права, а њени резултати су тзв. меко право (*soft law*) – модел-правила и принципи

необавезујуће снаге, двоструког значаја. Са једне стране, они су предмет изучавања поменути нове научне дисциплине, још увек у повоју (нпр., DCRF, PECL), са друге – помоћу њих се може проверити адекватност предложеног правног решења, пре усвајања обавезујуће норме у форми Европског грађанског законика. Рад ових комисија (Ландова комисија, комисија за израду Европско грађанског законика под руководством Кристијана фон Бара, Гандолфијев пројекат) одликује квазилегислаторност, јер предложена модел-правила немају обавезујућу правну снагу, већ снагу аргумената којима се образлаже понуђено правило. Захваљујући припадности чланова комисија различитим државама и правним системима (уз важну напомену да они не иступају као представници државе свог држављанства, већ као независни стручњаци у одређеној области грађанског права или упоредног права) може се одабрати најбоље од оног што национална права европских држава садрже.

Осим политичког и правнотеоријског, важан је и практични значај европеизације приватног права. Норме европског уговорног права (*soft law*) постају нови, супсидијарни извор права, ново *lex mercatoria*, диспозитивна правила којима саговорачи могу да уреде свој уговорни однос. Овде се сусрећемо са поимањем европског уговорног права као транснационалног права (тако Miller, 2011: 10), права без државе, које није настало у националном парламенту и коме држава не обезбеђује обавезујућу правну снагу. Транснационално право је појам који нас приморава на другачије промишљање односа државе и права, њене улоге у процесу настанка правних норми, па и да одговоримо на питање да ли је савременом праву Европске уније уопште потребан државни ауторитет.

3.2. Европеизација као преображај националних правних система

Свако право је блиско повезано са државом, отуда и носи атрибут националног. Под утицајем стварања Европске уније и права којима се уређује надлежност, функционисање и однос њених органа са државама чланицама, ова веза се драматично мења, може се рећи и да помало слаби. Правни поредак Европске уније чине посебне норме чији су доносиоци њени органи: ово је наднационални правни поредак, важећи на читавом простору Уније, паралелно са националним правним порецима. Унија уређује односе у оквиру својих надлежности, углавном су оне у сфери јавног права¹⁷ и сопственог уређења као политичке заједнице. Правни оквир

17 Подела на јавно и приватно право потиче из римског права, у ком се заснивала на критеријуму интереса. Јавно право је оно које се односи на положај римске државе, а приватно – на интересе појединаца (Улпинијанова позната изрека: „Publicum est quod ad statum rei romanae spectat, privatum ad singulorem utilitatem”). Данас ову изреку

устројства ЕУ чине правне норме којима су уређени односи – привредни, политички и друштвени – између Уније и њених чланица, те физичких и правних лица, као држављана држава чланица и грађана ЕУ (Misita, 2007: 360). Право ЕУ често се означава и изразом *комунитарно право* (*European Community Law, Droit Communautaire, Europäisches Gemeinschaftsrecht, Kommunitärrecht*) и његове норме сврстане су у примарне и секундарне изворе права, па се јављају као део примарног или секундарног права. Приватноправне норме део су секундарног права.

Јединственост европског тржишта обезбеђује се нормама меког права – смерницама и препорукама – које држава чланица мора да преузме у домаће право и тако омогући њихову примену на својој територији. Свакако да су неки грађанскоправни односи уређени и нормама непосредне примене, али далеко их је мање, понајвише их је у области заштите потрошача и заштите слободне конкуренције на европском тржишту. Међутим, и то је довољно за постепено међусобно приближавање националних правних система и уједначавање норми приватног права, које више нису имуне на спољашње чиниоце – оне изван државних граница.

3.3. Европеизација као хармонизација (можда и) унификација приватног права

Хармонизација је процес међусобног приближавања националних правних система, условљен интеграцијом држава у нов политички организам – Европску унију, која има сопствено и од држава чланица независно правно уређење. У пољу приватног права, постојеће норме досад су се претежно прилагођавале захтевима јединственог тржишта за Европу и гарантованим слободама (наведене четири слободе) и, будући изложене истим чиниоцима, нуде идентично правно решење без обзира на то у ком су законику.

Хармонизација је корак ка уједначавању (унификацији) права, као коначном циљу у стварању европског правног поретка. С обзиром на то да Унија нема непосредне надлежности у уређивању грађанскоправних односа, упућена је на грађанска права својих чланица, а тамо где разлике

разумемо тако што под јавним правом подразумевамо право које првенствено штити јавне интересе, док је приватно право окренуто, пре свега, интересима појединаца. Осим овог, за разликовање јавног од приватног права, понуђена је *теорија субјекта, теорија субјекције, те теорија нужног субјекта*. Иако је ова подела у савременом праву критикована, у неким државама ипак има одређену практичну важност. Служи разграничењу: законодавне надлежности, судске надлежности и разграничењу правних положаја субјеката (Видети: Vodinelić, 2012: 47–49, као и Ковачевић Куштримовић, Лазић, 2008: 31–35).

ометају јединствено тржиште – на подстицање њиховог приближавања и уједначавања. Овај процес у битном одређује изглед приватног права Европске уније: сразмерно спремности држава на делимично одрицање од властите суверености у прописивању норми приватног права и на замену неодговарајуће (домаће) норме бољом, па и ако је из закон(ик)а друге државе или другог правног система, правни циљ Европске уније – (за све њене чланице) заједничко приватно право – биће лакше или теже остварив. У неким областима приватног права законодавни поступак је прилично централизован на нивоу ЕУ (заштита потрошача, спречавање нелојалне конкуренције), а принцип прописивања минималних стандарда бива замењен максималним, потпуним уређењем које домаћем законодавцу не оставља слободу прописивања другачије садржине од оне утврђене европским стандардима.

4. Закључак

Европско приватно право за оне који о њему промишљају није једнозначан појам; напротив, о њему се разговара са различитих становишта и различитих правних и научнотеоријских полазишта. Отуда и више објашњења те приступа овом појму. Једним се приступом европско приватно право изводи из секундарног права Европске уније којим се уређују односи приватних субјеката (европско приватно право као *acquis communautaire*), другим се указује на разноврсне академске пројекте у којима се, по угледу на римско *ius commune*, стварају модел-правила будућег заједничког приватног права за Европу (европско приватно право као *acquis commune*).

Циљеви, макар првобитни, европског уједињавања одредили су најуређеније делове приватног права и његових правних института. Они су економски, па највише норми имамо у области облигационог права, трговинског права и права интелектуалне својине. Такво секторско правно уређење битно је обележје приватног права ЕУ. Нехомогеност, неповезаност у организовани систем и испреплетаност (у истом правном акту) с нормама које би се у унутрашњем правном поретку сврстале у јавно право – такође се наводе као битна обележја (Gavella et al, 2002: 19). Објашњење таквом приступу тражи се у чињеници да су норме приватног права ЕУ доношене ради решавања одређених проблема онако како су они настајали и како их се најбоље могло решавати усаглашавањем правних поредака држава чланица у делу који норма европског приватног права уређује.

Предложена модел-правила заједничког европског приватног права (или неких његових области), показују већу систематичност, али она свакако неће заменити национално приватно право, бар не у догледно време. Амбициозна идеја о Европском грађанском закону, засада, није у средишту пажње Европске уније, а нема ни сагласности о потреби за њим. Свеједно, вредна су изучавања, јер нам показују правце развоја приватног права – у државама чланицама Уније и онима изван ње.

Литература и извори

Vodinelić, V. (2012). *Грађанско право. Увод у грађанско право и Општи део грађанског права*. Београд: Правни факултет Универзитета Унион и ЈП Службени гласник.

Von Bar, C. Swann, S. (Eds.) (2010). *Principles of European Law, Study Group on European Civil Code. Unjustified Enrichment*. Berne, Munich: Sellier Bruylant, Stämpfli Publishers Ltd.

Gavella, N. Alinčić, M. Hrabar, D. Gliha, I. Josipović, T. Korać, A. Baretić, M. Nikšić, S. (2002). *Европско приватно право*, Загреб: Правни факултет Свеучилишта у Загребу.

Jansen, N. (2012). European Private Law. U Basedow, J. Hopt, K. J. Zimmermann, R. i Stier, A. (Eds.) *The Max Planck Encyclopedia of European Private Law*, Vol., I. Oxford University Press. 637–640.

Ковачевић Куштримовић, Р. Лазих, М. (2008). *Увод у грађанско право*. Ниш: Пунта.

Lando, B. (Ed.). (2000). *Principles of European Contract Law. Parts I and II combined and revised*. Hague.

Lando, B. Clive, E. Prüm. Zimmerman, R. (Eds.). (2003). *Principles of European Contract Law, Part III*. Hague.

Martiny, D. Witzheb, N. (1999). Auf dem Wege zu einem europäischen Zivilgesetzbuch. *Schriftenreihe der Juristischen Fakultät der Europa*. Universität Viadrina Frankfurt/Oder, Heidelberg.

Miller, L. (2011). *The Emergence of EU Contract Law, Exploring Europeanization*. Oxford University Press.

Misita, N. (2007). *Osnovi prava Evropske unije*. Sarajevo: Правни факултет Универзитета у Сарајеву.

Ranieri, F. (2002). Die Europäisierung der Rechtswissenschaft. *Beiträge aus der Universität des Saarlandes*. Baden–Baden.

Ranieri, F. (2009). *Europäisches Obligationenrecht*. Ein Handbuch mit Texten und Materialien, Wien, New York: Springer Verlag.

Riesenhuber, K. (2006). *Europäisches Vertgragsrecht*. Berlin: De Gruyter Rechtswissenschaften Verlags-GmbH.

Саопштење Комисије од 11. 7. 2001, упућено Савету и Европском парламенту о европском уговорном праву, COM (2001), 398 final.

Саопштење Комисије од 11. 10. 2004, упућено Европском парламенту и Већу. „Европско уговорно право и актуелно стање заједничких правила – корак даље“, COM (2004) 651 final.

Симоновић, И. (2009). Одговорност продавца због несаобразности робе. *Правни живот, тематски број: Право и време*. Београд, Удружење правника Србије. Бр. 12. Т. 4. 703–724.

Smits, J. M. (1998). A European Private Law as a Mixed Legal System. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 328–340.

Hartkamp, A. (2004). *Towards a European Civil Code*, Nijmegen/The Hague.

*Ivana Simonović, LL.D.
Assitant Professor,
Faculty of Law, University of Niš*

TOWARDS EUROPEAN PRIVATE LAW (EUROPEANIZATION OF PRIVATE LAW)

Summary

*The concept of European Private Law can be approached from different perspectives. One approach explains European Private Law as European ius commune, based on different national private law systems of Europe which together represent a common legal tradition. In the literature this concept is known as *acquis commun*. A fundamentally divergent approach primarily focuses on the European Union's positive law – directives and regulations, that regulate relations between private parties. This *acquis communautaire* is fragmentary in nature and consists of intellectually unconnected rules on highly specific matters of law. Neither of these two approaches provide complete picture of European Private Law. Therefore, it will be necessary to intellectually integrate them into one unified legal system able to show variety of different legal sources. Besides *acquis communautaire*, there are model-rules based on common legal tradition of european countries, meant to overarch different national systems and become a reference texts for the future discussion on europeanizing private law.*

Key words: *European private law, Private law of European Union, Europeanization of private law, European Civil Code.*

II ПРИКАЗ

Др Александар Мојашевић*
Редовни професор,
Правни факултет Универзитета у Нишу

ПРИКАЗ
10.5937/zrpfm1-42664

UDK: 159.923 Greene, R.(049.32)
Рад примљен: 04.02.2023.
Рад прихваћен: 06.02.2023.

Роберт Грин, „Закони људске природе”, Контраст, Београд, 2022.

Године 2022. на српском тржишту појављује се књига интригантног наслова „Закони људске природе” (у оригиналу: *The Laws of Human Nature*) аутора Роберта Грина (*Robert Greene*), познатог писца популарне научне литературе и утицајног појединца у популарној култури (*инфлуенсера*). Издање на српском језику ове светски познате књиге, која прети да „угрози” Гринов претходни бестселер „48 закона моћи”, приређује домаћи издавач „Контраст издаваштво” из Београда.

У овој књизи аутор се храбро упушта у тежак задатак откривања свих сложености, контрадикторности и парадоксалности људске природе, с циљем да формулише одређене „законе” као универзалне тенденције људске свести и понашања. Попут ревносног правника, Грин врши „кодификацију” људских понашања у осамнаест закона, при чему сваки добија јасан назив или одредницу – од закона људске ирационалности, преко закона нарцизма, (генерацијске) кратковидости и зависти, до закона конформизма и порицања смрти, као и бројних других закона. Основна интенција аутора књиге јесте да систематизује постојећа знања о људској природи, што је поприлично захтеван посао узимајући у обзир ко се све бавио овом темом пре њега, од Хјума („Расправа о људској природи”), преко Достојевског („Злочин и казна”), до Канемана („Мислити брзо и sporo”). Оно што даје вредност овој књизи јесте чињеница да су управо идеје ових, али и бројних других аутора и великана научне или књижевне мисли (споменимо само Јунга или Шопенхауера), нашле своје место у њој. Аутор се ослонио на укупно осамдесет пет књига које директно или индиректно обрађују тему људске природе и стиче се утисак да је селекција ових дела добро обављена.

* mojasevic@prafak.ni.ac.rs

На први утисак може се рећи да је ово „психолошка књига” или књига намењена томе да боље овладамо „дивљом страном људске природе”. Ипак, она је више од тога. У самом уводу, аутор систематизује циљеве ове књиге (укупно седам), од којих издвајамо тежњу да читаоци постану виспредији посматрачи туђег понашања и бољи процењивачи карактера других људи. С тим у вези јесте и циљ да овладамо техникама заштите од „токсичних типова”, при чему аутор нарочиту пажњу у књизи придаје манипулативним вођама. С обзиром на то да су данашња средства манипулације доступнија и израженија, попут друштвених мрежа или других „пошаста” савремене технологије, овај циљ се чини и више него оправданим. Аутор се не зауставља само на овим циљевима, него настоји да пренесе читаоцима своја знања и искуство у вези с тим како да постану бољи посматрачи сопственог понашања и сопствене „тамне стране личности”. С тим у вези у књизи развија идеје и конкретне технике како извршити бољи и квалитетнији утицај на друге људе – ту препознајемо утицај Роберта Сиалдинија (*R. Cialdini*) и његове познате књиге „Психологија убеђивања” – и како унапредити технике слушања других. У том смислу, књига није само поучна у правцу боље процене понашања других људи него и у смеру самопосматрања и корекције сопствених погрешних образаца мишљења и понашања. Све у свему, Грин настоји да укаже на постојање не само „нижег ја”, него и идеалног „вишег ја”, које треба да развијамо дубљим повезивањем са собом и другима, потпуним предавањем послу којим се бавимо, као и откривањем наших дистинктивних црта личности по којима се разликујемо од других и које нас чине уникатним људским бићима. Овај последњи циљ није ништа друго него практична разрада Ничеове идеје о превласти дионизијског принципа над аполонијским, а Грин то чини на начин који је веома пријемчив и прилагођен потребама савременог читаоца који тражи савете и конкретна упутства. На овом месту треба истаћи и то да овакав начин преношења информација самој књизи даје карактер „популарне књиге”, али аутор то чини на избалансирани начин будући да она ипак задржава одређену дубину, те да њен ослонац чине бројна научна истраживања људског понашања и свести – рецимо, истраживања мозга Антонија Дамазија (*A. Damasio*) или емоција Пола Екмана (*P. Ekman*) – као и идеје добро одабраних филозофа и књижевника.

Када је реч о структури књиге, она прати осамнаест претходно конципираних закона, те је сачињена управо од толиког броја поглавља са добро изабраним насловима којима се аутор директно обраћа читаоцу, попут: „Овладајте својом емоционалном свешћу” (1 поглавље). Посебно је интересантна структура сваког поглавља будући да га аутор увек отвара неком интересантном стварном (историјском) причом са главним ликом

(попут Периклеа, Стаљина, Толстоја, Чехова, америчког председника Никсона и других занимљивих личности), да би онда прешао на тумачење његовог/њеног понашања и унутрашњих мотива, указујући читаоцу шта би требало посебно да схвати у вези с том разрадом. Након тога, увек следи поднаслов „Кључеви људске природе” у коме Грин покушава да дешифрира и „откључа” бројне ирационалности, попут претераног нарцизма, полне ригидности или зависти. На крају је свако поглавље окончано добро изабраним цитатима Ничеа, Ксенофонта, Гетеа и других великана. Овакав одабир начина излагања држи читаочеву пажњу до краја књиге (укупно 534 стране), без великих дигресија, остављајући утисак да је аутор водио рачуна не само о садржају књиге него и о подједнако важној форми.

На крају можемо поставити питање: у чему је посебан значај ове књиге? Да ли је она намењена само проучаваоцима људске природе, људима који су по природи ствари заинтересовани да „зароне” у њене непрегледне дубине? Одговор је свакако позитиван, али је књига, према нашем мишљењу, подједнако важна и за све оне појединце који се стручно баве проучавањем људског понашања. Речју, сви они који припадају корпусу бихевиористичких научника, или намеравају да то постану, требало би на полицама својих библиотека да имају примерак ове књиге. Она не само да плени својом једноставношћу, начином излагања, занимљивим примерима људских судбина (чиме аутор придобија ширу читалачку публику), него је и врло инспиративна у правцу развијања идеја за даље проучавање непрегледних димензија људског понашања и свести. У томе видимо њену особиту (научну) вредност.

ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ (M51)

УПУТСТВО АУТОРИМА

Опште напомене	Рукопис рада компјутерски обрадити коришћењем програма Word , у фонту Times New Roman ћирилица (Serbian-Cyrillic) , (осим оригиналних латиничних навода), величина фонта 12 pt , размак између редова 1,5. Формат странице треба да буде A4 .
Обим рада	Један ауторски табак - рад не треба да има више од 40.000 карактера , односно 6.000 карактера када се ради о приказима, укључујући размаке.
Језик и писмо	Језици на којима се могу објављивати радови су српски, енглески, руски, француски и немачки.
Наслов рада	Наслов рада куцати величином фонта 14 pt, bold , Times New Roman Наслов рада приложити и на енглеском језику.
Аутор(и)	Не уносити име(на) аутора у текст рада да би се обезбедила анонимност рецензирања. Подаци о аутору(има) биће доступни редакцији преко Асистент програма.
Подаци о пројекту или програму*	На дну прве странице текста, треба навести у фусноти следеће: Назив и број пројекта, назив програма, назив институције која финансира пројекат.
Подаци о усменом саопштењу рада*	Ако је рад био изложен на научном скупу у виду усменог саопштења под истим или сличним називом, податак о томе треба навести у оквиру посебне напомене на дну прве стране текста (фуснота).
Апстракт	Апстракт садржи 100-250 речи.
Кључне речи	Не више од 10 кључних речи на српском и енглеском језику (Key words).
Напомена о анонимности	У тексту се не смеју користити изрази који упућују или откривају идентитет аутора (нпр. „о томе видети у нашем раду...“ или „...мој рад под називом ...“ и слично). Неопходно је избрисати из самог документа било коју персоналну информацију/име које упућује на аутора. Могу се приложити документи у чијем опису као и тексту нема персоналних информација.
Структура текста	<ol style="list-style-type: none"> 1. Увод 2. Поднаслов 1 <ol style="list-style-type: none"> 2.1. Поднаслов 2 <ol style="list-style-type: none"> 2.1.1. Поднаслов 3 3. Поднаслов 2 4. Закључак <p>Наслови и поднаслови пишу се фонтом 12 pt, bold.</p>
Литература (References)	Пише се након текста, као посебна секција. Поређати све јединице азбучним редом по презимену аутора, а код истог аутора, по години издавања (од најновије до најстарије). Молимо ауторе да искључе команду numbering, тј. без бројева испред. (Погледати табелу на крају упутства).
Резиме (Summary)	Пише се на крају текста после Литературе, дужине до 2 000 карактера (укључујући размаке), на српском и енглеском језику.
Табеле, графикони, слике	Табеле урадити у Wordu или Excelu. Фотографије, графиконе или слике доставити у формату .jpg.
Ауторска права	Аутори радова потписују сагласност за пренос ауторских права. Изјаву преузети овде .
Достава радова	Радови се предају путем онлајн система за електронско уређивање АСИСТЕНТ, https://aseestant.ceon.rs/index.php/zpfn/index ПРИЛИКОМ ПРЕДАЈЕ РУКОПИСА ПОТРЕБНО ЈЕ ДА АУТОРИ ПОПУНЕ СВЕ ПОДАТКЕ О СЕБИ У РУБРИЦИ "МЕТАПОДАЦИ" (АФИЛИЈАЦИЈА, ЗВАЊЕ, СТАТУС, ИНСТИТУЦИЈА, ГРАД, ДРЖАВА), КАО И КЉУЧНЕ РЕЧИ ЗА РУКОПИС.

* Ови подаци уносе се само у случају да рад испуњава наведене услове (пројекат или саопштење)

УПУТСТВО ЗА ЦИТИРАЊЕ ЛИТЕРАТУРЕ

Навођење цитата треба урадити у тексту, као што је наведено у упутству. **Фус ноте** користити само када је неопходно пружити додатно објашњење или пропратни коментар, као и у случају позивања на нормативни акт, службена гласила и одлуке судова.

Цитати и позиви на литературу у тексту и листа библиографских јединица на крају текста морају се у потпуности слагати. Сваки цитат из текста и позив на литературу мора да се нађе на листи библиографских јединица, односно, свака библиографска јединица наведена у литератури мора да се нађе у тексту. Позив на библиографске јединице наводи се у оригиналном писму, без превођења.

Врста рада	Референце – литература	Цитирање у тексту
Књига, 1 аутор	Келзен, Х. (2010). <i>Општа теорија права и државе</i> . Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.	(Келзен, 2010: 56)
Књига, Више аутора	Dimitrijević, V. Popović, D. Papić, T. Petrović, V. (2007). <i>Međunarodno pravo ljudskih prava</i> . Београд: Београдски центар за људска права.	Прво цитирање у тексту: (Dimitrijević, Popović, Papić, Petrović, 2007: 128) Наредно цитирање у тексту: (Dimitrijević et al. 2007: 200)
Колективно ауторство	<i>Oxford Essential World Atlas</i> . (1996). 3.ed. Oxford: Oxford University Press.	(Oxford, 1996: 245)
Рад или део књиге која има приређивача	Nolte, K. (2007). <i>Zadaci i način rada nemačkog Bundestaga</i> . U Pavlović, V. i Orlović, S. (Prir.). <i>Dileme i izazovi parlamentarizma</i> . Београд: Konrad Adenauer Stiftung. 279-289.	(Nolte, 2007: 280)
Чланак у часопису	Марковић, Р. (2006). Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед. <i>Анали Правног факултета у Београду</i> . 2(LIV). 5-46	(Марковић, 2006: 36)
Енциклопедија	Pittau, J. (1983). Meiji constitution. In <i>Kodansha encyclopedia of Japan</i> . Vol. 2. Tokyo: Kodansha. 1-3.	(Pittau, 1983: 3)
Институција као аутор	Републички завод за статистику. (2011). <i>Месечни статистички билтен</i> . Бр. 11.	(Републички завод за статистику, 2011)
Прописи	Закон о основама система васпитања и образовања. <i>Службени гласник РС</i> . Бр. 62. 2004.	Фус нота: Чл. 12. Закона о основама система васпитања и образовања, <i>Сл. гласник РС</i> , 62/04
Судске одлуке	Case T-344/99 <i>Arne Mathisen AS v Council</i> [2002] ECR II-2905 или <i>Отојуди v UK</i> (2010) 51 EHRR 10 или Одлука Уставног суда IY-197/2002. <i>Службени гласник РС</i> . Бр. 57. 2003.	Фус нота: Case T-344/99 <i>Arne Mathisen AS v Council</i> [2002] или Одлука Уставног суда IY-197/2002
Електронски извори	Wallace, A.R. (2001). <i>The Malay archipelago</i> (vol. 1). [Electronic version]. Преузето 15.11.2005. http://www.gutenberg.org/etext/2530 или European Commission for Democracy through Law. <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> . Преузето 24.5.2007. http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp	Навођење у тексту: (Wallace, 2001) Фус нота: European Commission for Democracy through Law. <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> . Преузето 24.5.2007. http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp

ZBORNİK RADOVA PRAVNOG FAKULTETA U NIŠU (M51)

UPUTSTVO AUTORIMA

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

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



UPUTSTVO ZA CITIRANJE LITERATURE

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

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

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

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

GUIDELINES FOR AUTHORS

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

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

CITATION GUIDELINES

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

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

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