

---

UDK 34(058)



ISSN 0350-8501

---

UNIVERZITET U NIŠUPRAVNI  
FAKULTET

**ZBORNİK RADOVA  
PRAVNOG FAKULTETA U NIŠU**

BROJ 97 | GODINA LXI | 2022

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

Nº 97 | YEAR LXI | 2022

NIŠ, 2022.

# ZBORNİK RADOVA PRAVNOG FAKULTETA U NIŠU

Niš, 2022.

## Izdavač

Pravni fakultet u Nišu

## Za izdavača

Prof. dr Nebojša Raičević, dekan

## Glavni i odgovorni urednik

Dr Irena Pejić,  
redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu

## Kourednici broja

Prof. dr Marko Dimitrijević  
vanredni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu  
Prof. dr  
Anđelija Tasić  
vanredni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu

## Uredništvo

Dr Nevena Petrušić, redovni profesor  
Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu

Dr Miroslav Lazić, redovni profesor Pravnog  
fakulteta Univerziteta u Nišu

Dr Srđan Golubović, redovni profesor  
Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu

Dr Marija Ignjatović, redovni profesor  
Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu

Dr Aleksandar Mojašević, redovni  
profesor Pravnog fakulteta  
Univerziteta u Nišu

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

## Naučni savet

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

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

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

Dr Hajrija Mujović, naučnik savetnik  
Instituta društvenih nauka u Beogradu

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

Dr Vladan Petrov, redovni profesor  
Pravnog fakulteta Univerziteta u  
Beogradu

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

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

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

## Međunarodni redakcioni odbor

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

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

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

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

Dr Michael Geistlinger, profesor Univerziteta, Salzburg, Austrija

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Lektura:** Aleksandra Gojković (srpski)

**Tehnički urednik:** Nenad Milošević

**Tehnički urednik onlajn izdanja:** Vladimir Blagojević

**Štampa:** Grafika Galeb Niš

**Tiraž:** 100

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

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

## COLLECTION OF PAPERS, FACULTY OF LAW, NIS

Niš, 2022

### **Publisher:**

Faculty of Law, University of Niš

### **For the Publisher:**

Prof. dr Nebojša Raičević Dean

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Scientific Council**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## International Editorial Board

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Column Editor:** Dr Mihajlo Cvetković

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

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

**Proofreading:** Aleksandra Gojković (Serbian)

**Layout editor:** Nenad Milošević

**Online Journal editor:** Vladimir Blagojević

**Print:** Grafika Galeb Niš

**Circulation:** 100

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



# SADRŽAJ / CONTENTS

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

## I ČLANCI / ARTICLES

**Miroslav Lazić,**

Zabranjene klauzule – opravdano i neopravdano – u srpskom „bezdržavinskom“ založnom pravu..... 13

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

**Goran Obradović, Anđelija**

**Tasić,**

Ostvarivanje i zaštita prava na porodičnu penziju vanbračnog partnera, ili šta nam

sve zakonodavac nije rekao? .....31

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

**Dušica Miladinović-Stefanović,**

Širenje lažnih vesti, pandemija i kazneno pravo ..... 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*

<b>Gordana Horvat</b> , <i>mag.act.soc.</i> , <b>Suzana Tomašević</b> , <i>mag.act.soc.</i> , <b>Ana Lozina</b> , <i>univ. bacc. act. soc.</i> , 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>	
<b>Uroš Zdravković</b> , <b>Magdalena Krnjaić</b> , Blokada apelacionog tela Svetske trgovinske organizacije i privremeni žalbeni arbitražni aranžman (MPIA).....	119
<i>Blockage of the WTO Appellate Body and Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA)</i>	
<b>Ahmedin Lekpek</b> , Osiguranje depozita – konvencionalni i šerijatski pristup .....	137
<i>Deposit Insurance: Conventional and Shariah Approach</i>	
<b>Višnja Lachner</b> , 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>	
<b>Ivana Simonović</b> .....	183
Na putu ka evropskom privatnom pravu (evropeizacija privatnog prava) <i>Towards European Private Law (Europeanization of Private Law)</i>	

## II PRIKAZ / REVIEW

<b>Aleksandar Mojašević</b> , Robert Grin, „Zakoni ljudske prirode”, Kontrast, Beograd, 2022 .....	203
<b>Uputstvo za autore / Guidelines for Authors</b> .....	207



## Uvodna reč

Poštovani čitaoci,

Predstavljamo vam četvrtu svesku naučnog časopisa Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu za 2022. godinu. U ovom broju sadržani su originalni i pregledni naučni radovi čije su teme iz naučne oblasti građanskog, radnog i trgovinskog prava, sa posebnim naglaskom na uticaj pandemije u oblasti krivičnog i socijalnog prava. Sadržaj broja obogaćen je jednim obimnim istraživanjem sistemskog delovanja učesnika u obrazovanju na Pravnom fakultetu u Nišu u uslovima pandemije kada je proces u potpunosti realizovan putem onlajn nastave.

Glavni i odgovorni urednik,

Prof. dr Irena Pejić

U Nišu, mart, 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

# I ČLANCI

---

---



**Dr Miroslav Lazić,\***  
Redovni profesor,  
Pravni fakultet, Univerzitet u Nišu  
Republika Srbija

originalni naučni rad  
10.5937/zrpf1-41190

UDK: 347.466(497.11)  
Rad primljen: 15.11.2022.  
Rad prihvaćen: 02.12.2022.

## **ZABRANJENE KLAUZULE – OPRAVDANO I NEOPRAVDANO – U SRPSKOM „BEZDRŽAVINSKOM“ ZALOŽNOM PRAVU\*\***

**Apstrakt:** Rad se bavi zabranjenim klauzulama kod ugovora o kreditu. Hipoteka i novi oblici bezdržavinskog zalaganja, poput zaloge na pokretnim stvarima i pravima, ne apsorbuju državinu predmeta zaloge. To omogućava vlasniku založene stvari – založnom dužniku upotrebu stvari i pribiranje plodova, što olakšava otplatu kredita. Založni poverioci su zaštićeni zakonom ustanovljenim obavezama vlasnika na čuvanje založene stvari i održavanje njene vrednosti. Ipak, založni poverioci, kao ugovorna strana u ekonomski privilegovanom položaju – davaoci kredita, nameću ekonomski zavisnoj strani – dužniku, kao korisniku kredita, odnosno založnom dužniku, otežavajuće ugovorne klauzule. Zakonom se zabranjuje ugovaranje određenih klauzula, ali to nije dovoljno, pa i sudovi, po zahtevu založnog dužnika, procenjuju dopuštenost pojedinih ugovornih klauzula i poništavaju ih ukoliko su protivne načelu savesnosti i poštenja ili primenom principa *argumentum a contrario* u odnosu na ovlašćenja vlasnika založene stvari. Sudovi koriste institut delimične ništavosti tako da ugovor o kreditu i zalozi važi bez poništene klauzule.

**Ključne reči:** bezdržavinska zaloga, registrovana zaloga, hipoteka, zabranjene klauzule, delimična ništavost.

---

\* lazicmir@yahoo.com

\*\* Rad je rezultat istraživanja po Ugovoru o realizaciji i finansiranju naučnoistraživačkog rada NIO u 2022 godini, evidencioni broj 451-03-68/2022- 14/200120.

\*\* Rad je saopšten na naučnom skupu „Odgovornost u pravnom i društvenom kontekstu“, održanom na Pravnom fakultetu Univerziteta u Nišu maja 2022 godine.

## 1. Kome su zaštitne klauzule namenjene

„Bezdržavinska“ zaloga je zajednički naziv za više založnih prava koja nastaju upisom u odgovarajući registar, odnosno bez prenosa državine na založnog poverioca. U srpskom pravu dva najzastupljenija oblika bezdržavinskog zalaganja (za njih se ovaj pojam koristi u radu) su: hipoteka na nepokretnim stvarima i zaloga na pokretnim stvarima i pravima (tzv. registrovana ili registarska zaloga).<sup>1</sup> Njihova osnovna karakteristika je zalaganje stvari bez prenosa državine, što poboljšava položaj založnog dužnika<sup>2</sup>, ali i zahteva dodatno osiguranje položaja založnog poverioca (Brankov, 2016: 66). Radi se o realnim sredstvima obezbeđenja, nasuprot ličnim<sup>3</sup>.

Principi kapitalističkog privređivanja počivaju na permanentnoj potrebi za investicijama i kreditiranjem, tako da novac obezbeđen putem kreditiranja, odnosno kredit postaje jedan od najtraženijih i najskupljih bankarskih proizvoda. Hipotekarni kredit omogućava da se može trošiti ne samo ostvarena, već i očekivana (buduća) zarada (Marković, Hipotekarno pravo, 1911: 172). Registrovana zaloga je anulirala nedostatke klasične ručne zaloge i približila se značaju hipotekarnih kredita aktiviranjem imovinskih prava na pokretnim stvarima. Donošenjem Zakona o založnom pravu na pokretnim stvarima i pravima upisanim u registar<sup>4</sup> (u daljem tekstu: ZZP), a zatim i Zakona o hipoteci<sup>5</sup> (u daljem tekstu: ZH), Republika Srbija je stvorila preduslove za bezdržavinsko zalaganje stvari i prava.

---

1 Svakako, postoje i drugi oblici bezdržavinskog zalaganja. Npr. fiducijarno obezbeđenje potraživanja, ali pošto u Republici Srbiji nije regulisano zakonom, ima manju primenu u praksi.

2 Bezdržavinski oblici zaloge, pošto ne apsorbuju ovlašćenje državine predmeta zaloge, omogućavaju vlasniku upotrebu stvari, pribiranje plodova i olakšavaju raspolaganje.

3 U pravnoj doktrini postoji, pored podele na lična i realna sredstva obezbeđenja, i shvatanje o razlikovanju: sredstava obezbeđenja potraživanja, čija je funkcija posebna ili dodatna mogućnost namirenja poverioca i umanjenje rizika insolventnosti dužnika, i sredstava učvršćenja koja služe da bi se stranke „navele da tačno izvrše svoju obavezu“, kao što je ugovorna kazna ili kapara (Gams, Uvod u građansko pravo, 2007: 208; Hiber-Živković, Obezbeđenje i učvršćenje potraživanja 2015: 18).

4 Sl. glasnik RS, br. 57/2003, 61/2005, 64/2006 – ispr., 99/2011. dr. zakoni i 31/2019.

5 Sl. glasnik RS, br. 115/2005 i 60/2015. Zakon o hipoteci se primenjuje od 25. februara 2006, osim ako se ugovorne strane sporazumeju da se primenjuje i na ranije zasnovane hipoteke (čl. 64).

Založni poverioci regulisanjem bezdržavinske zaloge dobijaju efikasno sredstvo obezbeđenja potraživanja, kako u pogledu sigurnosti naplate, tako i u pogledu brze i jednostavne naplate (Lazić, 2009: 65). Zato je zakonima o bezdržavinskim oblicima zaloge, pored tradicionalne sudske prodaje predmeta hipoteke u izvršnom postupku, dopuštena i vansudska prodaja radi pojednostavljenja postupka realizacije ovlašćenja namirenja.

Neizvesnost buduće zarade, tj. nesigurnost priliva prihoda, kao i neizvesnost očuvanja vrednosti stvari, stvara kod založnog poverioca nepoverenje i potrebu da stalno poboljšava svoju poziciju, čak i mimo zakonskih garancija. Zakoni koji regulišu bezdržavinske oblike zaloge predviđaju obaveze založnog dužnika radi očuvanja vrednosti založene stvari i određena ovlašćenja založnog poverioca u slučaju njihovog nepoštovanja. Tako, hipotekarni poverilac ima pravo da zahteva zabranu određenog ponašanja vlasnika; pravo pristupa nepokretnosti radi kontrole održavanja stvari bez obzira ko se u njoj nalazi (vlasnik, zakupac, plodouživalac i dr.); pružanje dodatnog obezbeđenja; pa i naplatu celokupnog potraživanja pre dospelosti.<sup>6</sup> Kod registrovane zaloge, zalagodavac je dužan da čuva predmet založnog prava sa pažnjom dobrog domaćina, odnosno dobrog privrednika i da održava založenu stvar u ispravnom stanju, a ugovorom o zalozi se može predvideti i obaveza osiguranja založene stvari od uobičajenih rizika štete za tu vrstu stvari<sup>7</sup>.

Iako založni poverilac ima ovlašćenja u slučaju da vlasnik svojim radnjama umanjuje vrednost predmeta zaloge, novije pravo se sve više susreće sa pokušajima širenja ugovornih klauzula kojima se vlasniku ograničava ili isključuje neko od svojinskih ovlašćenja dok traje zaloga. Poverioci svoju povlašćenu poziciju kao ekonomski „jače“ ugovorne strane koriste da dodatno, često nepotrebno i štetno po interese založnog dužnika, poboljšaju svoj pravni položaj. Time se potiru prednosti bezdržavinskih zaloga. Pravna jednakost ugovornih strana je srazmerno manja faktičkoj nejednakosti dužnika – korisnika kredita u odnosu na poverioca – davaoca kredita. Zato je neophodno predvideti što više pravnih pravila koja štite položaj dužnika u fazi zasnivanja poverilačko–dužničkog i založno–pravnog odnosa.

---

6 Čl. 15 i čl. 18 Zakona o hipoteci.

7 Čl. 18 i čl. 19 Zakona o založnom pravu na pokretnim stvarima i pravima upisanim u registar.

Pored zakonom zabranjenih klauzula, često je neophodna i intervencija sudova radi procene opravdanosti i dopuštenosti pojedinih klauzula. Pri tome, sudovi se ne ograničavaju samo na izričite zakonske zabrane, već mogu i treba da procenjuju i cilj pravnih normi o zalozi, poštovanje načela savesnosti i poštenja u ugovornim odnosima, pa i svrsishodnost pojedinih klauzula – srazmernost korisnosti za založnog poverioca i štetnosti za založnog dužnika. Radi se o ugovornim odredbama koje nisu izričito zabranjene zakonom, ali su otežavajuće za hipotekarnog dužnika i često suviše, pa sud procenjuje njihovu važnost po zahtevu vlasnika.

U regulisanju registrovane zaloge je „bankarski lobi“ otišao korak dalje i izdejstvovao uvođenje zakonske mogućnosti ugovaranja određenih klauzula koje su kod hipoteke zabranjene, što je onemogućilo odluku sudova o proglašenju delimične ništavosti, pa ćemo se i njime baviti. U radu ćemo najpre analizirati izričito zakonom zabranjene klauzule, zatim ostale klauzule koje se pojavljuju u pravnoj praksi ugovornog založnog prava, a ukratko ćemo ukazati i na poseban aspekt zaštite založnih poverilaca kao potrošača bankarskih kredita i korisnika finansijskih usluga.

## **2. Zakonom zabranjene klauzule kod bezdržavinskih zaloga**

Krilatica „u repu otrov“ (in cauda venenum) najbolje oslikava dejstvo tzv. bezdržavinskog založnog prava, u smislu da je suština založnog opterećenja u fazi namirenja dospelog a neisplaćenog potraživanja, a ne u prethodnoj fazi (prvobitno vrši samo psihološki pritisak na dužnika da redovno otplaćuje dug). Registrovana zaloga i hipoteka garantuju založnom poveriocu uslovno ovlašćenje prodaje tuđe založene stvari radi naplate potraživanja, a istovremeno ne isključuju ovlašćenje raspolaganja vlasnika založenom stvari sa teretom zaloge kao akcesornim pravom. Zato je neprihvatljivo i protivno prirodi založnog prava nesrazmerno opterećenje založnog dužnika dok redovno izmiruje dugovanje (rate kredita). Tim pre, što je ovlašćenje namirenja pojačano ovlašćenjem sledovanja i ovlašćenjem prvenstva.

Ugovorna sloboda je faktički podložna nametanju uslova ekonomski slabijoj strani, a to je dužnik u kreditnom odnosu. Nepravične ugovorne odredbe mogu biti nametnute kako u obligacionom odnosu kod ugovaranja kredita (valutne klauzule, promenljiva kamata i sl.), tako i u stvarnopravnom odnosu kod ugovaranja bezdržavinske zaloge. Ova dva odnosa, po pravilu, nastaju istovremeno i međusobno su uslovljena.



Obligacioni odnos kao glavni je ratio nastanka založnog odnosa kao akcesornog, ali kreditiranja ne bi bilo da nema založnog obezbeđenja. Nametanje ugovornih odredbi se dešava, maltene istovremeno, kako u kreditnom – obligacionom, tako i u založnom – stvarnom pravnom odnosu.

Zakonom o hipoteci predviđeno je da su ništave odredbe u ugovoru o hipoteci na osnovu koga, ako dug ne bude isplaćen o dospelosti: „1) poverilac može da proda nepokretnost suprotno odredbama ovog zakona; nepokretnost po neodređenoj ili unapred određenoj ceni prelazi u svojinu poverioca ili trećeg lica. Ništava je odredba ugovora o hipoteci na osnovu koje poverilac ima pravo da upotrebljava predmet hipoteke, odnosno da pribira plodove koje daje predmet hipoteke. Ništava je odredba ugovora o hipoteci na osnovu koje vlasnik ne može da otuđi predmet hipoteke ili da ga optereti hipotekom u korist docnijeg poverioca“<sup>8</sup>.

Zakonske zabrane se odnose na flagrantne povrede ugovorne slobode kojim se dužniku prilikom uzimanja kredita, kao ekonomski zavisnoj strani, od poverioca nameću po njega nepovoljne ugovorne odredbe. Pored navedenih iz ZH, neke zabranjene klauzule postoje u drugim zakonima, a o nekim sudovi odlučuju primenom principa argumentum a contrario u odnosu na priznata ovlašćenja.

Najpre ćemo analizirati zakonom zabranjene klauzule kod registrovane zaloge i kod hipoteke. Interesantno je da se pojedina zakonska rešenja razlikuju.

### ***2.1. Zabrana ugovaranja prodaje na način koji nije u skladu sa zakonom***

Načelo oficijelnosti zahteva da se hipoteka realizuje na zakonom predviđen način, što znači da založnom poveriocu stoje na raspolaganju ili sudska prodaja založene stvari po pravilima izvršnog postupka<sup>9</sup>, ili ugovorena vansudska u skladu sa zakonskim rešenjima. Ova odredba štiti dužnika od nesavesnog poverioca koji može da pokuša da ugovori prodaju neposrednom pogodbom ili na drugi pojednostavljeni način koji nije predviđen zakonom, što bi dovelo do ugrožavanja interesa založnog dužnika.

Načelno, ova zabrana predviđena Zakonom o hipoteci važi i za registrovanu zalogu za fizička lica. Ipak, zakonom o registrovanoj zalozi je dat povoljniji položaj privrednim subjektima (privredno

---

8 Čl. 13 Zakona o hipoteci.

9 Zakon o izvršenju i obezbeđenju, „Sl. glasnik RS“, br. 31/2011 i 99/2011 – dr. zakon.

društvo, preduzetnik i drugo fizičko lice koje u vidu zanimanja obavlja privrednu delatnost – lica koja se profesionalno bave privrednom delatnošću). Kod registrovane zaloge, ako je zalagodavac privredni subjekt, ugovorom o zalozi može se predvideti da založni poverilac ima pravo da predmet založnog prava proda na vansudskoj javnoj prodaji ako njegovo potraživanje ne bude namireno o dospelosti. Stavom 2 je predviđeno da kada „predmet založnog prava ima tržišnu ili berzansku cenu, ugovorom o zalozi može se predvideti da založni poverilac ima pravo da ga proda po toj ceni, ili da ga po toj ceni zadrži za sebe“<sup>10</sup>.

Vansudska prodaja je precizno regulisana zakonima o bezdržavinskom založnom pravu sa ciljem da vodi računa o interesima dužnika i da se spreči prodaja ispod tržišne vrednosti, a ugovaranje odstupanja bi bilo nezakonito i na štetu vlasnika.

## ***2.2. Zabrana klauzule o isključenju otuđenja založene stvari***

Odredba da hipotekarni dužnik ne može da otuđi predmet hipoteke dok traje zaloga je nedopuštena. Koncept bezdržavinske zaloge je svoju prednost zasnovao na mogućnosti dužnika da svoju stvar koristi radi lakše otplate duga, ali i mogućnosti da je otuđi pre otplate kredita. Sigurnost založnog poverioca je obezbeđena upisom u javni registar i ovlašćenjem sledovanja predmeta hipoteke. Otuđenje stvari ni na koji način ne sprečava mogućnost realizacije hipoteke prodajom stvari i naplatom potraživanja.<sup>11</sup>

Međutim, zakonodavac je kod registrovane zaloge napravio izuzetak. Zakonom je dopuštena mogućnost da se kod zalaganja pokretnih stvari i prava upisom u registar, ugovori da zalagodavac nema pravo otuđenja predmeta zaloge<sup>12</sup>. Smatramo da je ovakva odredba nepotrebna i da će dovesti do njene česte primene u praksi nametnutom voljom založnog poverioca, što će nepotrebno otežati pravni položaj vlasnika založene stvar. Upis registrovane zaloge, kao i kod hipoteke, svojim publicitetom obezbeđuje dejstvo prema trećim licima bez obzira na činjenicu da je

---

10 Čl. 27, st. 1 i 2 Zakona o založnom pravu na pokretnim stvarima i pravima upisanim u registar.

11 Tako je § 1136 BGB i čl. 1290 Grčkog građanskog zakonika predviđeno da su „ništavi sporazumi kojima se vlasnik obavezuje da neće otuđiti založenu stvar ili da je neće opteretiti drugim stvarnim pravima“.

12 Čl. 24 Zakona o založnom pravu na pokretnim stvarima i pravima upisanim u registar.

promet pokretnih stvari brži i jednostavniji, te da je teže realizovati ovlašćenje sledovanja založene stvari.

Nekada i izvršni organi Republike Srbije doprinose nastanku nedozvoljenih klauzula. Tako, Vlada RS, Programom za stambenu izgradnju, nametala je obavezu banci da u svaki pojedinačan ugovor o kreditu unese i odredbe o zabrani otuđenja nekretnine u prvih pet godina otplate kredita, za nepokretnosti čija se kupovina kreditira iz sredstava banke i budžeta RS, do konačne otplate kredita i dok je hipoteka prvog reda ustanovljena u korist banke i RS.<sup>13</sup> Iako se ovim želela sprečiti zloupotreba kod korišćenja sredstava iz ovog fonda, smatramo da je to trebalo učiniti bez zabrane raspolaganja. Ovo je necelishodno rešenje jer je prodaja hipotekovane nepokretnosti nekada jedini način da dužnik proda nepokretnost i prevremeno otplati dug u celosti. Štaviše, smatramo ih ništavim klauzulama, jer se podzakonskim aktom ne može menjati zakonom ustanovljenja sadržina zaloge.

### **2.3. Prenos svojine založene stvari poveriocu bez naknade vrednosti**

Zakonom je zabranjena, odnosno proglašena ništavom, odredba kojom se predviđa da u slučaju docnje dužnika, predmet zaloge prelazi u svojinu založnog poverioca bez naknade vrednosti založnom dužniku. Ovo je prenos svojine bez obzira na vrednost stvari i visinu neisplaćenog duga u momentu docnje dužnika, odnosno bez obaveze utvrđivanja i isplate razlike u ceni dosadašnjem vlasniku. Ovakva klauzula je zabranjena još u rimskom pravu, a poznata je kao komisorna klauzula (lex commissorio) koja vodi gubitku svojine na založenoj stvari bez naknade.

Razlozi tradicionalne<sup>14</sup> ništavosti komisorne klauzule su brojni: već u fazi nastanka zaloge vrednost založene stvari je uobičajeno veća od iznosa osiguranog duga (poslovna pravila finansijskih institucija zahtevaju veću vrednost predmeta zaloge za 25% do čak 50% iznosa kredita); u momentu docnje dužnika, odnosno prenosa svojine na stvari, deo duga je uobičajeno već otplaćen, tako da je nesrazmera vrednosti

---

13 Program Vlade RS i Nacionalne korporacije za osiguranje kredita od 23. jula 2007, [http://srbija.bazanekretnina.com/Nacionalna\\_korporacija\\_za\\_osiguranje\\_stambenih\\_kredita\\_1/Program\\_Vlade\\_Republike\\_Srbije.html](http://srbija.bazanekretnina.com/Nacionalna_korporacija_za_osiguranje_stambenih_kredita_1/Program_Vlade_Republike_Srbije.html)

14 U rimskom pravu je ova klauzula zabranjena zbog „svireposti posledica koje je proizvodila prema založnom dužniku“ (imp. Constantis A.ad. populum, god. 326 - C. 8, 343). Lex commissoria je bila zabranjena § 843. kao i čl. 214, st. 2 Srpskog građanskog zakonika; kao i čl. 190 Opšteg imovinskog zakonika za Knjaževinu Crnu Goru iz 1888.

stvari i duga povećana; ugovaranje komisorne klauzule koristilo bi samo prvom hipotekarnom poveriocu, što bi praktično onemogućavalo višestruko zalaganje iste stvari i rangiranje hipoteke.

Zabrana ugovaranja komisorne klauzule je opšteprihvaćena u savremenom pravu.<sup>15</sup> Ugovaranje komisorne klauzule je zabranjeno samo do momenta dospelosti potraživanja obezbeđenog zalogom. Posle dospelosti potraživanja može se slobodno ugovoriti prenos svojine umesto ispunjenja ako to nije na štetu trećih lica, jer više nema potrebe za zaštitom dužnika od ove odredbe. Zakonom o registrovanoj zalozi je predviđeno da se ne može predvideti da se predmet zaloge zadrži u korist zalagodavca koji je fizičko lice i ugovor o zalozi zaključuje van okvira privredne delatnosti (čl. 28 ZZP). Zabrana ove klauzule treba davaži i za privredne subjekte kao založne dužnike.

#### ***2.4. Prenos svojine poveriocu po unapred određenoj ceni***

Ovakva odredba predviđa da u slučaju da dužnik zapadne u docnju sa otplatom kredita, poverilac stiče pravo svojine na hipotekovanoj stvari po unapred utvrđenoj ceni. Poznata je i kao marcijanski pakt (pacto Marciano)<sup>16</sup>. Ovde se, praktično, radi o uslovnoj prodaji predmeta zaloge založnom poveriocu po unapred određenoj ceni. Kod marcijanskog pakta je gubitak za založnog dužnika, naizgled, srazmeran dugu, a hipotekarni poverilac kao kupac ima obavezu samo na isplatu razlike u vrednosti stvari i iznosa potraživanja. S tog gledišta ona deluje znatno pravičnije od komisorne klauzule.

Međutim, poznato je da prilikom određivanja vrednosti hipotekovane stvari u momentu zalaganja važi nalaz veštaka koga angažuje poverilac – bankarski stručnjak, pa to može dovesti u pitanje objektivnost procene vrednosti založene stvari. Dužnik se ne može uspešno suprotstaviti utvrđenoj vrednosti predmeta zaloge. Pored toga, čak i kada je procena realna, izigrava se osnovna svrha kredita i zaloge – da dužnik stekne i zadrži svojinu na nepokretnosti, a ne da izgubi.

---

<sup>15</sup> Čl. 2083 francuskog CC; Čl. 816. st. 2 i 894. švajcarskog ZGB; § 1229. nemačkog BGB; Čl. 1963 italijanskog C.c. itd.

<sup>16</sup> Ova zabrana je bila predviđena još § 843 st. 2 Srpskog građanskog zakonika koji je odredio da neće važiti „pobočni ugovor da poveritelj zalogu po svojoj volji može za napred određenu cenu prodati, ili za sebe zadržati“. Opšti imovinski zakonik za Crnu Goru nije izričito regulisao ovu zabranu, ali ona proizilazi iz opštih odredbi (čl. 180, 181, 214). Zabrana marcijanskog pakta je bila sadržana i u čl. 69 jugoslovenskog Zakona o osnovama svojinsko pravnih odnosa.

Pored toga, poverilac bi, čak i kada ima drugu mogućnost namirenja duga, mogao koristiti ovu ugovorenu klauzulu u fazi namirenja.

Zakonom o registrovanoj zalozi je predviđeno da se ne može predvideti da se predmet zaloge proda po unapred određenoj ceni prema fizičkom licu kao založnom dužniku koji ugovor o zalozi zaključuje van okvira privredne delatnosti. Međutim, ova klauzula je dopuštena kada je zalagodavac privredni subjekat,<sup>17</sup> što takođe smatramo neopravdanim.

Zakoni o bezdržavinskim zalagama su nakon dospelosti potraživanja dopustili naknadno pismeno ugovaranje i komisorne i marcijanske klauzule. Nakon dospelosti potraživanja, založni poverilac i zalagodavac se mogu sporazumeti da će poverilac moći da predmet založnog prava proda po određenoj ceni ili da ga po toj ceni zadrži za sebe, uz obavezu da preostali iznos vrednosti nakon namirenja potraživanja u potpunosti isplati zalagodavcu.

### ***2.5. Zabrana ponovnog zalaganja založene stvari***

U pravnoj praksi su se javile ugovorne odredbe u kojima su banke, kao hipotekarni poverioci, hipotekarnim dužnicima nametali odredbu o zabrani ponovnog zalaganja založene stvari. Ovo je potpuno nepotrebna i nedozvoljena klauzula koja ograničava pravo raspolaganja založnog dužnika predmetom zaloge, iako je pravom prvenstvenog ranga prvi založni poverilac potpuno zaštićen u fazi naplate i u prednosti u odnosu na kasnije po rangu založne poverioce. Zakonom o hipoteci je predviđeno ovlašćenje založnog dužnika da može otuđiti predmet hipoteke, a samim tim može i ponovo založiti ili dati u zakup, jer se ovim raspolaganjima ne menja, niti ugrožava položaj založnog poverioca koji ima prvenstveni rang.

Zakonom o registrovanoj zalozi predviđeno je da zalagodavac može ponovo založiti predmet založnog prava ako ugovorom nije drukčije predviđeno (čl. 25 ZZP). Smatramo da je ova zakonska mogućnost isključenja novog zalaganja nepotrebno i na štetu založnog dužnika ustanovljena. Rangiranje više zaloga se i kod registrovane zaloge vrši prema momentu upisa u registar, tako da kasniji založni poverioci koji pristaju na kasniji rang nemaju pravo naplate iz vrednosti zaloge dok se u potpunosti ne namire raniji založni poverioci.

---

<sup>17</sup> Čl. 27 i 28 Zakona o založnom pravu na pokretnim stvarima i pravima upisanim u registar.

Zakonom o registrovanoj zalozi predviđeno je rangiranje više registrovanih zaloga na istoj stvari ili pravu, kao i rangiranje registrovane i ručne zaloge (pignus) na istoj stvari, prema vremenu (dan, čas i minut) prijema zahteva za upis založnog prava u Agenciji za privredne registre. Ako ručna zaloga nije upisana u registar, registrovana zaloga uživa prvenstvo u odnosu na upisanu zalogu<sup>18</sup>.

## **2.6. Ugovaranje prava korišćenja hipotekovane stvari (zabrana antihretične klauzule)**

Ugovaranje prava založnog poverioca da koristi predmet zaloge do otplate duga (poznato i kao antihretična klauzula – pactum antichretium) tradicionalno je zabranjeno u založnom pravu. Pravo korišćenja može biti neposredno – upotrebom stvari i/ili pribiranjem plodova. Ali, može se raditi i o posrednom korišćenju, npr. izdavanjem stvari u zakup trećem licu. Kako će se prihodi od stvari računati poveriocu (kao poklon, otplata kamate ili otplata glavnice) zavisi od ugovora čije bi uslove nametnuo poverilac. Zato je njena zabrana opravdana.

Štetna je i jer bi lišila dužnika državnine i srušila koncept bezdržavinske zaloge. Dopuštanje korišćenja hipotekovane stvari je nespojivo sa suštinom bezdržavinske zaloge, da ona omogućava da vlasnik predmeta hipoteke zadržava ovlašćenje držanja, upotrebe i pribiranja plodova sa založene stvari radi olakšanja otplate duga. Međutim, ova mogućnost je dopuštena kod registrovane zaloge.

Prema čl. 26 ZZP, ugovorom o zalozi može se ograničiti ili isključiti određeni način upotrebe predmeta založnog prava i odrediti način buduće upotrebe od strane zalogodavca. Smatramo da je ovakva odredba predviđena zbog raznovrsnosti pokretnih stvari, gde je negde potrebno ograničiti pojedina ovlašćenja koja bi umanjila vrednost stvari, ali da najčešće nije potrebna. Takođe, čl. 21, st. 2 je predviđena mogućnost da se ugovorom o zalozi može preneti ovlašćenje pribiranja plodova sa založene stvari na založnog poverioca. Predviđanje ovakvih mogućnosti je nepotrebno privilegovanje založnog poverioca kod zaključenja ugovora o založnom pravu na pokretnim stvarima i pravima. Ovakvu odredbu smatramo pogrešnom, čak i opasnom za ionako otežan pregovarački položaj založnog dužnika. Srećna okolnost je da založni poverioci, najčešće bankarske institucije, nisu zainteresovane za upotrebu i plodove založene stvari i u praksi ne koriste ovu mogućnost. Svakako,

---

<sup>18</sup> Čl. 30 i 31 Zakona o založnom pravu na pokretnim stvarima i pravima upisanim u registar

minimum ravnoteže bi bio ako bi se ova mogućnost odnosila samo na određenu vrstu stvari, npr. brodove ili vazduhoplove, što je predmet posebne regulative.

Nesporno je da u pravnoj praksi postoje i slučajevi izigravanja ove klauzule. Tako, hipotekarni dužnik može hipotekovanu stvar dati u zakup hipotekarnom poveriocu uz cesiju zakupnine u korist zakupoprimca i njeno prebivanje sa potraživanjem ili konstituisati plodouživanje poveriocu na hipotekovanoj stvari do isplate potraživanja. Ali, ovde se već radi o izigravanju imperativne norme, pa se takav ugovor može poništiti.

### **3. Ostale zabranjenje klauzule**

Zakonima je zabranjeno ugovaranje određenih klauzula u založnom odnosu kod bezdržavinskih zaloga, ali je pravna praksa pokazala da pobrojane zabrane nisu dovoljne, Pokazalo se da davaoci kredita ugovaraju i određene odredbe koje nisu izričito zabranjene, ali su protivne načelu savesnosti i poštenja ili suštini založnog prava proizašloj iz funkcije obezbeđenja i ustanovljenih ovlašćenja (*argumentum a contrario*). Zato je sudska praksa, reagujući po zahtevu dužnika, proglasila nezakonitim još neke ugovorne odredbe. Za očekivati je da se u pravnoj praksi pojave i druge klauzule koje su protivne cilju i funkciji bezdržavinskog zalaganja, pa je neophodno da sudovi pruže adekvatnu zaštitu dužnicima, primenom instituta delimične ništavosti.

#### **3.1. Zabrana davanja založene stvari u zakup**

Ugovorom o bezdržavinskoj zalozi nije dopušteno ograničiti pravo raspolaganja založnog dužnika predmetom zaloge davanjem stvari trećem licu u zakup. Pravo prenosa ovlašćenja upotrebe stvari i pribiranja plodova na zakupca, jedna je od mogućnosti ekonomskog iskorišćavanja stvari koja treba da važi i za predmet zaloge. Međutim, kod registrovane zaloge je predviđeno da se može isključiti i pravo da se predmet registrovane stvari izda u zakup ili na drugi način dâ na upotrebu i pribiranje plodova trećim licima (npr. konstituisanjem plodouživanja, upotrebe, posluge i sl. – prim. autora)<sup>19</sup>. Smatramo da je odredba nepravična i da nepotrebno otežava položaj založnog dužnika.

<sup>19</sup> Čl. 22 Zakona o založnom pravu na pokretnim stvarima i pravima upisanim u registar.

Već navedenim Programom za stambenu izgradnju Vlade RS, ustanovljena je obaveza da se u svaki pojedinačan ugovor o kreditu unese i odredba o zabrani izdavanja u zakup hipotekovane nepokretnosti do otplate kredita, kao i zabranu dodatnog opterećenja ili umanjenja vrednosti založene nepokretnosti do konačne otplate kredita i dok je hipoteka prvog reda ustanovljena u korist banke i RS.<sup>20</sup> Već smo ukazali na necelishodnost i nedopuštenost nametanja ovakvih klauzula.

### ***3.2. Neprimereni razlozi sticanja ovlašćenja prodaje i namirenja pre dospelosti potraživanja***

Posebnu pažnju nam je skrenula informacija o pokušaju banke da ugovori odredbu da će „neprimereno ponašanje hipotekarnog dužnika kao klijenta u prostorijama banke, ometanje službenika u radu i remećenje poslovnog procesa i sl., predstavljati razlog za jednostrani raskid ugovora o kreditu uz pravo na aktiviranje prodaje predmeta hipoteke“<sup>21</sup>.

Javni beležnik je ispravno odbio da izvrši overu založne izjave sa ovakvom odredbom. Ovakva nejasna odredba može različito da se tumači i svakako ne treba da bude razlog za raskid ugovora i prevremeno namirenje duga. Neprimereno ponašanje može biti predmet drugih sankcija (npr. prekršajne ili krivične), ali ne treba da bude razlog za raskid ugovora o kreditu i prevremenu naplatu duga, bez obzira na vrstu zaloge.

### ***3.3. Klauzula o zabrani hipotekarnom dužniku da raspoláže rangom hipoteke nakon otplate duga***

Mogućnost zadržavanja ranga je, zasad, predviđena samo Zakonom o hipoteci. S obzirom na moguću veliku vrednost pokretnih stvari, treba je regulisati i kod registrovane zaloge.

Postoji više mogućnosti hipotekarnog dužnika za zadržavanje i prenos ranga na novog poverioca nakon otplate kredita. U zakonu je predviđeno da odricanje založnog dužnika od mogućnosti raspolaganja neispisanom hipotekom „ne proizvodi pravno dejstvo, osim ako se vlasnik ugovorom obaveže prema trećem licu, a naročito prema hipotekarnom poveriocu sa docnijim redom prvenstva, da će u njegovu korist zahtevati ispis

---

20 [http://srbija.bazanekretnina.com/Nacionalna korporacija za osiguranje stambenih kredita 1/Program Vlade Republike Srbije.html](http://srbija.bazanekretnina.com/Nacionalna_korporacija_za_osiguranje_stambenih_kredita_1/Program_Vlade_Republike_Srbije.html)

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



određene hipoteke; ako se u registar nepokretnosti upiše zabeležba takve obaveze kod te hipoteke<sup>22</sup>.

Ovakva mogućnost se unapred ugovara i podrazumeva određene pogodnosti za hipotekarnog dužnika. Međutim, pitanje je da li dužnik može da se „izbori“ za te pogodnosti kao slabija strana prema poveriocu koji određuje uslove kredita i maltene nudi ugovor po pristupu. Mogućnost raspolaganja rangom je učvršćena i u odnosu na kasnije po rang u hipotekarne poverioce. Predviđeno je da hipotekarni poverioci sa docnijim redom prvenstva „ne mogu da se protive upisu novog hipotekarnog poverioca na upražnjeno mesto neispisane hipoteke, i zadržavaju mesto na kome se njihove hipoteke nalaze“<sup>23</sup>, što dovoljno štiti njihov pravni položaj.

Isključenje mogućnosti zadržavanja ranga i prenosa na novog poverioca ugovornom klauzulom smatramo nedopuštenim i protivnim interesima založnog dužnika i kod registrovane zaloge. Sudska praksa bi trebalo da ugovornu klauzulu o odricanju od prava raspolaganja rangom nakon otplate kredita tretira kao ništavu, bez obzira na nedostatak zakonske odredbe o mogućnosti raspolaganja rangom kod registrovane zaloge.

#### **4. Zaštita hipotekarnog dužnika na finasijskom tržištu**

Iako ova tema zahteva poseban rad, ukratko ćemo se osvrnuti i na zaštitu korisnika bezdržavinskih zaloga posebnim zakonima, odnosno kao potrošača i korisnika finasijskih institucija.

Svakako, neko ko koristi kredit nije na ivici gladi, ali često rešava neko od egzistencijalnih pitanja za sebe i/ili člana porodice, npr. potrebu za stanom, automobilom neophodnim za obavljanje privredne delatnosti, poslovnim prostorom itd., što ga čini itekako zavisnim kod stupanja u ugovorni odnos. Zato se on u novijoj pravnoj praksi štiti ne samo zabranom ugovornih klauzula, nego i kao potrošač.

Hipotekarnog dužnika kao potrošača treba tretirati kao „naročito osetljivog“, pa čak i „ranjivog“ potrošača. Založnom dužniku kao potrošaču nedostaje mogućnost ravnopravnog pregovaranja, te zaključuje ugovor po pristupu sa veštijom bankarskom institucijom; nedostaje mu dovoljno znanja iz finasijske sfere za ravnopravne pregovore; zavisan je od roka odobravanja kredita; valutne klauzule itd. „Ako se norma iz čl. 17, st. 4 Zakona o zaštiti potrošača uporedi sa odnosnom normom iz čl.

---

22 Čl 53, 55 i 56 Zakona o hipoteci.

23 Čl. 54 Zakona o hipoteci.

5 Direktive 2005/29/EZ o nepoštenoj poslovnoj praksi, jasno je da su ove norme gotovo identične i da se iza fraze „naročito osetljivi“ potrošač krije izraz ranjivi potrošač... najčešće zbog valutne klauzule i mogućeg rasta vrednosti strane valute, mogućeg pada prihoda i sl.“ (Tešić, 2022:227, 228).

Pretpostavka evropskog prava da je prosečan potrošač dobro informisan je lako oboriva, posebno kod hipotekarnih kredita. Praksa je pokazala da je pored prosečnog, potrebno voditi računa i o tzv. ranjivom potrošaču, gde, svakako, spada i založni poverilac kao korisnik dugoročnih, a posebno stambenih kredita. „U evropskom pravu, grupu ranjivih potrošača nesporno čine nedovoljno obrazovani, stariji i hendikepirani potrošači“ (Tešić, 2022: 128). Pored toga, istraživanja pokazuju da često i prosečan potrošač nije dovoljno sposoban da proceni najbolju ponudu, npr. u finansijskom sektoru (usled primene valutne klauzule ili promenljivih elemenata kamate).

Pored zaštite prosečnih potrošača, koji su po svojoj prirodi slabija ugovorna strana zbog nerazumevanja ili nemanja informacija, razlike u ekonomskoj snazi i znanju u odnosu na banku itd., dodatno treba voditi računa o posebno ranjivim potrošačima kod kojih su „neiskustvo, neznanje ili podređen ekonomski položaj“<sup>24</sup> posebno izraženi i zahtevaju dodatnu zaštitu. Otuda pored zaštite potrošača i potreba za dodatnom zaštitom tzv. ranjivih potrošača. Ovde svakako spada grupa hipotekarnih potrošača, ali i uopšte založnih potrošača korisnika određenih kredita.

Prema Zakonu o zaštiti potrošača Republike Srbije „ugroženi potrošač je potrošač koji zbog svog ekonomskog ili društvenog položaja, uslova života, posebnih potreba ili drugih teških ličnih prilika pribavlja robu ili koristi uslugu pod naročito otežanim uslovima ili je u tome onemogućen“<sup>25</sup>. Zakonom je predviđeno da Vlada RS obrazuje Nacionalni savet i donosi programe<sup>26</sup> za zaštitu potrošača u vezi sa uslugama od opšteg ekonomskog interesa, gde je posebno naznačen pristup i dostupnost informacijama, način određivanja cena, informisanje i dr.,

---

24 Pored ovih individualnih osobina, „kumulativno mora biti ispunjen dodatni uslov – da se grupa potrošača sa određenom osobinom jasno može identifikovati kao grupa... Razlika je u tome što kod hipotekarnih potrošača ranjivost nije posledica njihovih individualnih osobina (karakteristika potrošača), već prevashodno proizilazi iz složenosti usluge i same prirode tržišta hipotekarnih stambenih kredita“ (Opširnije, Tešić, 2022: 225, 227).

25 Čl. 83, st. 1 Zakona o zaštiti potrošača.

26 Čl. 84 Zakona o zaštiti potrošača.

što je posebno značajno za korisnike hipotekarnih i drugih kredita obezbeđenih zalogom.

U našoj pravnoj praksi sudovi su se, po zahtevu korisnika kredita, morali baviti i nepravilnim odredbama o promeni kamatne stope. Radi se o slučajevima ugovaranja promenljive bankarske kamate koja je najčešće mešovita – sastavljena od fiksnog dela i varijabilnog dela čija se promena vezuje za referentne međubankarske kamatne stope za valutu kredita (LIBOR, EURIBOR i sl.). Pri tome, banke su često jednostrano menjale i fiksni deo kamate. Sudovi su zauzeli stav da je ništava odredba o mogućnosti banke da naknadno i jednostrano poveća fiksni deo kamatne stope tokom trajanja ugovora.<sup>27</sup> Promenljivost kamatne stope je dopuštena ako je precizno ugovorena i ako ne zavisi od jednostrane volje ugovorne strane, najčešće davaoca kredita.<sup>28</sup>

Sudovi su utvrdili da je ništava ugovorna odredba koja ovlašćuje banku da nakon zaključenja ugovora o kreditu, jednostrano, poveća kamatnu stopu. Ništavom je proglašena i odredba o primeni različitih kurseva isplate kredita po kupovnom, a obračuna rataa po višem, prodajnom kursu, što je protivno načelu savesnosti i poštenja (Dudaš, 2016: 567; Hiber, Živković, 2015: 573; Tešić, 2022: 618).

Problemjenaknadneregulisan Zakonomozaštitikorisnikafinansijskih usluga<sup>29</sup>. Tako, zakon isključuje mogućnost ugovaranja odricanja ugovornih strana od prava zagarantovanih ovim Zakonom<sup>30</sup> (čl. 7, st. 3). Zakonom je predviđeno da kod ugovora o kreditu novčana ugovorna obaveza mora biti određena ili određiva, a određiva je i kada zavisi od ugovorenih promenljivih elemenata, „koji se zvanično objavljuju (referentna kamatna stopa, indeks potrošačkih cena i dr.)“<sup>31</sup>. Ugovaranje valutne klauzule je dopušteno, jer se isplata vrši u dinarima, a valutna klauzula je ugovorena u smislu vrednovanja dinarske protivvrednosti radi zaštite poverioca od eventualnog pada vrednosti dinara kao domaće valute. Svi elementi – fiksni i promenljivi, moraju biti takve prirode da se na njih ne može uticati jednostranom voljom ugovornih strana, a zakonom je

---

27 Presuda Apelacionog suda u Beogradu br. Gž. 2907/13, navedeno prema Dudaš, 2016: 554).

28 Presuda Apelacionog suda u Beogradu, Gž. 560/15 od 10. 6. 2015, navedeno prema Tešić, 2022: 309.

29 Sl. glasnik RS, br. 36/2011 i 139/2014.

30 Čl. 7, st. 3 Zakona o zaštiti korisnika finansijskih usluga.

31 Čl. 8, st. 1, 2 i 4 Zakona o zaštiti korisnika finansijskih usluga.

određeno koji troškovi mogu, a koji ne mogu da budu uključeni u efektivne kamatne stope, kao i sadržina ugovora o kreditu<sup>32</sup>.

Zakonom o zaštiti korisnika finansijskih usluga je predviđena i zabrana isključenja prava na prevremenu otplatu kredita. Ova klauzula se smatra zabranjenom kod svakog kredita, pa i onog obezbeđenog bezdržavinskim zalozama. Korisnik kredita, u svakom momentu trajanja kredita, može da pre dospelosti izvrši potpuno ili delimično svoje obaveze iz ugovora o kreditu, i ima pravo na umanjenje cene kredita kako za iznos kamate, tako i za troškove za preostali period trajanja ugovora. Banci je dopušteno ugovaranje naknade u slučaju prevremene otplate kredita samo ako je ugovorena fiksna kamatna stopa, a kod ugovora za kupovinu nepokretnosti i ako je ugovorena promenljiva nominalna kamatna stopa.<sup>33</sup>

U zaštitu korisnika može se uključiti i Narodna banka Srbije, tako što će (na osnovu sopstvenih saznanja, prigovora, pritužbi i obaveštenja korisnika ili drugih zainteresovanih lica) utvrditi da je određeni davalac finansijske usluge obavljao nepoštenu poslovnu praksu ili ugovarao nepravične odredbe<sup>34</sup>. Smatramo da NBS treba češće da koristi ovu mogućnost na tržištu finansijskih usluga Republike Srbije i da se više stara o položaju korisnika kredita i drugih bankarskih proizvoda.

### **Umesto zaključka**

Tek sa uspostavljanjem stabilnih ekonomskih tokova, jačanjem konkurencije na finansijskom tržištu i pre svega efikasnom kontrolom propisa o uslovima finansijskog poslovanja radi zaštite bankarskih klijenata po ugledu na evropske države, mogu se uspostaviti pravičniji uslovi finansijskih usluga i proizvoda. Do tada, zakonodavac, ali i sudska praksa, treba da pruže odgovarajuću zaštitu prevashodno građanima kao fizičkim licima, ali i privrednim subjektima, od nepravičnih ugovornih odredbi kod ugovora o kreditu.

Svakako, zaštiti će posebno doprineti zabrana ugovaranja klauzula kojima se kod ugovora o kreditu i ugovora o založnom pravu, korisnicima kredita, odnosno založnim dužnicima nameću nepravične odredbe koje otežavaju njihov položaj. Pravilan je stav da „načelo zaštite slabije ugovorne strane koje u opštem pravu zaštite potrošača derivira iz načela savesnosti i poštenja kod hipotekarnih stambenih kredita u

---

32 Čl. 11 i 19, st. 3, 4 Zakona o zaštiti korisnika finansijskih usluga.

33 Čl. 36 Zakona o zaštiti korisnika finansijskih usluga.

34 Čl. 41 Zakona o zaštiti korisnika finansijskih usluga.

odnosu hipotekarne institucije i hipotekarnog potrošača prilagođava se stepenu neophodne zaštite potrošača i prerasta u princip zaštite ranjive ugovorne strane“ (Tešić, 2022 : 664).

Založni dužnici jesu, ako ne uvek „ranjiva“, svakako slabija ugovorna strana koja nema pregovarački potencijal, a i kada ima, nema pregovaračku poziciju da se izbori za pravične uslove kreditiranja. Zato im je zakonska i sudska zaštita od nepravičnih klauzula važna mogućnost preispitivanja uslova kreditiranja i treba je maksimalno koristiti.

### **Literatura i izvori**

Brankov, B. Zaloga na pokretnim stvarima upisanim u registar, (2016) Glasnik AK Vojvodine, Novi Sad, br. 2-3/, str. 65–94.

Dudaš. A. I., Dopuštenost jednostranog povećanja kamate u ugovorima o kreditu u pravu Srbije, (2016) Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, br. 2, 549–567.

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

Gams A, Uvod u građansko pravo, (2007) Beograd, Naučna knjiga.

Hiber, D. Živković, M. (2015), Obezbeđenje i učvršćenje potraživanja, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

Hiber, D., Živković, M. (2015) Zaštita korisnika kredita od jednostrane izmene visine ugovorene kamate, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 70, 573–586

Lazić, M. Prava realnog obezbeđenja (2009), Punta, Niš.

Marković, L., Hipotekarno pravo (1911 preštampano 1994), Službeni list, Beograd.

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

Tešić, S. N, Pravo zaštite hipotekarnih potrošača, (2022) Beograd, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet.

Zakon o založnom pravu na pokretnim stvarima i pravima. Sl. glasnik RS. Br. 57 (2003), Br. 61 (2005), Br. 64 (2006 – ispr.), Br. 99 (2011 . dr. zakoni), Br. 31 (2019).

Zakon o hipoteci. Sl. glasnik RS. Br. 115 (2005). Br. 60 (2015). Zakon o zaštiti potrošača. Sl. glasnik RS. Br. 88 (2021).

Zakon o zaštiti korisnika finansijskih usluga. Sl. glasnik RS. Br. 36(2011) i Br. 139 (2014).

Program Vlade za osiguranje stambenih kredita Republike Srbije od 23.jula 2007.

[http://srbija.bazanekretnina.com/Nacionalna\\_korporacija\\_za\\_osiguranje\\_stambenih\\_kredita\\_1/Program\\_Vlade\\_Republike\\_Srbije.html](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.*

**Dr Goran Obradović,\***  
Redovni profesor,  
Pravni fakultet Univerziteta u Nišu  
**Dr Anđelija Tasić,\***  
Vanredna profesorka,  
Pravni fakultet Univerziteta u Nišu

originalni naučni rad  
10.5937/zrpf1-431099

UDK: 368.914.4-058.837(497.11)  
Rad primljen: 24.02.2023.  
Rad prihvaćen: 27.02.2023.

## **OSTVARIVANJE I ZAŠTITA PRAVA NA PORODIČNUPENZIJU VANBRAČNOG PARTNERA, ILI ŠTA NAM SVE ZAKONODAVAC NIJE REKAO?\***

**Apstrakt:** *Izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju s kraja 2019. godine pravo na porodičnu penziju mogu da ostvare i vanbračni partneri. Na taj način oni su prvi put izjednačeni sa supružnicima. Da bi ostvarili pravo na porodičnu penziju vanbračni partneri i supružnici, osim ostalih uslova, moraju da u braku ili vanbračnoj zajednici provedu najmanje tri godine ili da imaju zajedničko dete. Postojanje vanbračne zajednice utvrđuje se u vanparničnom postupku. Autori, pak, ukazuju da ova, hvale vredna konkretizacija ustavne norme o jednakosti braka i vanbračne zajednice, otvara niz pitanja. Ukoliko su jedan muškarac i jedna žena bili u isključivoj vanbračnoj zajednici koja je trajala duže vreme, pa još imali bar jedno zajedničko dete, situacija nije sporna. Međutim, u slučaju da je neko od njih bio u paralelnoj zajednici sa drugim licem ili da ne postoji ili je prestao da postoji uslov različitosti polova postavlja se pitanje na koji će se način postojanje vanbračne zajednice dokazati u vanparničnom postupku. Namera autora jeste da ispituju da li postojeći okvir daje dovoljno prostora za ostvarivanje cilja norme Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju i na koji*

---

\* obrad@prafak.ni.ac.rs

\* andjelija@prafak.ni.ac.rs

\*\*Rad predstavlja rezultat istraživanja na projektu „Odgovornost u pravnom i društvenom kontekstu“ koji finansira Pravni fakultet u Nišu.”

\*\*Rad je izložen na Međunarodnoj naučnoj konferenciji „Delovanje institucija sistema u vanrednim situacijama: iskustva i izazovi“, održanoj na Pravnom fakultetu Univerziteta u Nišu 20. i 21. aprila 2022. godine.

*način je moguće sprečiti zloupotrebe, te zaštititi savesne korisnikeovog prava.*

**Ključne reči:** *vanbračna zajednica, porodična penzija, penzijsko i invalidsko osiguranje, vanparnični postupak, bračne smetnje.*

## Prolog

*Povod za nastanak ovog članka bila je sledeća hipotetička situacija: Jelena Jović i Marko Mijatović otpočeli su zajednički život u Nišu januara 2019. godine. Oboje su bili prijavljeni na istoj adresi, a o njihovoj još studentskoj ljubavi svedoče mnogi prijatelji. Marko je 2020. godine, u dogovoru sa Jelenom, počeo da radi u Beogradu. Marko je od ponedeljka do četvrtka radio u Beogradu, a produženi vikend je provodio sa Jelenom. Tanju Tošić upoznao je početkom 2021. godine. Počeli su da žive zajedno aprila 2021, a zajedničko dete dobili su oktobra 2021. godine. Marko je tokom radne nedelje živeo sa Tanjom, a vikendom je išao u Niš, budući da je, kako je rekao, imao stare i bolesne roditelje. Nije bio prijavljen na adresu u Beogradu, ali brojne komšije mogu da posvedoče da tu jeste živeo. Aprila 2022. godine, jureći između dva paralelna života, Marko je poginuo na auto-putu Beograd – Niš.*

## 1. Uvodne naponeme

U sistemu penzijskog i invalidskog osiguranja Srbije smrt je, kao i svuda, jedan od „standardnih“ osiguranih rizika.<sup>1</sup> Za slučaj nastupanja smrti, kao osiguranog rizika, članovima porodice obezbeđuje se pravo na porodičnu penziju. Najznačajnije promene u pogledu ostvarivanja prava na porodičnu penziju u Republici Srbiji desile su se sa izmenama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju iz 2019. godine.<sup>2</sup> Do tada, pravo na porodičnu penziju mogao je (osim ostalih članova porodice) ostvariti jedino bračni drug. Izuzetno, to pravo je mogao ostvariti i bračni drug iz razvedenog braka, ukoliko mu je sudskom presudom utvrđeno pravo na izdržavanje.<sup>3</sup> Pravo na porodičnu penziju je, po svojoj pravnoj prirodi, izvedeno pravo sa socijalnim karakterom i ono se izvodi iz prava koje je imao umrli osiguranik ili korisnik prava (Stojanović, 2018:210).

---

1 Uz starost, invalidnost, telesno oštećenje i potrebu za pomoći i negom od strane drugog lica.

2 Zakon o penzijskom i ivalidskom osiguranju Republike Srbije, Sl. glasnik RS, br. 24/2003...138/2022.

3 Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, Sl. glasnik RS, br. 24/2003 73/2018.



Ranije zakonsko rešenje bilo je potvrđeno i praksom sudova: „Licu koje je sa korisnikom penzije živelo u vanbračnoj zajednici ne pripada pravo na porodičnu penziju iza smrti korisnika penzije jer se ne smatra članom njegovog porodičnog domaćinstva“<sup>4</sup> ili „Vanbračni drug osiguranika nema pravo na porodičnu penziju jer ne ulazi u krug članova porodice umrlog osiguranika“<sup>5</sup>.

Ipak, da je ovo zakonsko rešenje izazvalo nezadovoljstvo vanbračnih partnera kao lica izostavljenih iz kruga ovlašćenih na ostvarivanje prava na porodičnu penziju, pokazuje i sledeći pokušaj „legalizacije“ vanbračne zajednice: „U ponovljenom postupku ovaj sud, druga sudija je održala ročište i na istom uzela izjavu od predlagača koji je objasnio da ostaje pri podnetom predlogu, a predlog je podneo što namerava da podnese zahtev za porodičnu penziju, međutim u Fondu PIO su mu rekli da za ostvarenje tog zahteva je potrebno da od suda donese dokaz da je živeo u ovoj vanbračnoj zajednici, odnosno da mu sud tu vanbračnu zajednicu legalizuje. Pozvao se na overenu izjavu u spisima, izvod iz matične knjige umrlih, očitane ličnu kartu zajedničkog sina predlagača i njegove pokojne supruge, kao i očitane lične karte za njega i suprugu i naveo da je spreman da dostavi i ostale dokaze po traženju suda“<sup>6</sup>. Viši sud odlučio je na sledeći način: „Viši sud nije stvarno nadležan da postupa po zahtevu predlagača za legalizaciju vanbračne zajednice, niti je nadležan neki drugi sud, usled čega se ovakav predlog ima odbaciti“, obrazlažući svoju odluku sledećim: „Zakonom o uređenju sudova u članu 25. propisana je nadležnost viših sudova, a među tim odredbama nema odredbe o postupanju ovih sudova u predmetima legalizacije vanbračne zajednice. Zakon o vanparničnom postupku propisuje posebne postupke između ostalih i za statusne stvari, ali među tim odredbama nema onih koje propisuju nadležnost suda za legalizaciju vanbračne zajednice“.

Ustavna odredba prema kojoj se vanbračna zajednica izjednačava sa brakom (u skladu sa zakonom) konkretizovana je na više načina<sup>7</sup>. Porodičnim

---

4 Presuda Upravnog suda, 9U 12706/2015.

5 Presuda Upravnog suda, 8U 12244/2011.

6 Rešenje Višeg suda u Požarevcu, R 127/2016.

7 Čl. 62. st. 5. Ustava Republike Srbije. Sl. glasnik RS. 98/2006 i 115/2021.

8 Izjednačavanje bračne i vanbračne zajednice jedno je od spornijih u već nekoherentnom evropskom porodičnom pravu. Iako zaključak ide u pravcu da tvorci međunarodnog i evropskog prava ne preferiraju formalne nad neformalnim zajednicama, problem pravne zaštite neformalnih vanbračnih zajednica, pretpostavki koje vanbračni suživot treba da ispunjava da bi se među partnerima stvorio porodični status, te

zakonom<sup>9</sup> istaknuta je ravnopravnost dece rođene u braku i van braka (čl. 6. st. 1) i propisani isti uslovi za utvrđivanje materinstva i očinstva deteta začetog biomedicinskom oplodnjom za supružnike i vanbračne partnere (čl. 58), usvojenje deteta za supružnike i vanbračne partnere (čl. 101), izdržavanje vanbračnog partnera (čl. 152) i imovinske odnose supružnika i vanbračnih partnera (čl. 191). Vanbračni partner smatra se članom uže porodice koji ima prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja, u skladu sa Zakonom o zdravstvenom osiguranju (čl. 18. i 19)<sup>10</sup> i Zakonom o pravima pacijenata (čl. 2. st. 1. t. 5)<sup>11</sup>. Zakon o osnovnim pravima boraca, vojnih invalida, civilnih invalida rata i porodica palih boraca propisuje da se članom porodice palog borca smatra supružnik ili lice koje je sa palim borcem živelo u vanbračnoj zajednici i sa njim imalo zajedničko dete<sup>12</sup>. Pravo na rehabilitaciono obeštećenje pripada i vanbračnom partneru, u skladu sa Zakonom o rehabilitaciji (čl. 21. st. 2)<sup>13</sup>, a pravo na pravičnu novčanu naknadu za pretrpljene duševne bolove zbog smrti ili teškog invaliditeta i vanbračnom drugu, ako je između njega i umrlog, odnosno povređenog, postojala trajnija zajednica života<sup>14</sup>. Zakon o parničnom postupku<sup>15</sup> prepoznaje vanbračne partnere kada su u pitanju izuzeće sudije (čl. 67) i svedočenje (čl. 249), ali ga ne prepoznaje kada se određuje krug lica koji mogu biti punomoćnici stranke, već, uz krvne srodnike određenog stepena srodstva, navodi samo supružnika (koristeći prevaziđen termin „bračni drug“, *prim. aut.*, čl. 85. st. 2). Zakon o nasleđivanju, međutim, ostaje dosledan u nepriznavanju naslednih prava vanbračnim partnerima kao zakonskim naslednicima<sup>16</sup>.

---

dokazivanje ispunjenosti ovih pretpostavki ostaje, i dalje, nerešen (Lucić, Duić, Muhvić, 2020: 34).

9 Porodični zakon. Sl. Glasnik RS. 18/2005, 72/2011 – dr. zakon i 6/2015.

10 Zakon o zdravstvenom osiguranju. Sl. glasnik RS. 25/2019.

11 Zakon o pravima pacijenata. Sl. glasnik RS. 45/2013 i 25/2019 – dr. zakon.

12 Čl. 24. st. 3.t. 1. Zakona o osnovnim pravima boraca, vojnih invalida, civilnih invalida rata i porodica palih boraca. Sl. glasnik RS. 18/2020.

13 Zakon o rehabilitaciji. Sl. glasnik RS. 92/2011.

14 Čl. 201. st. 4. Zakona o obligacionim odnosima. Sl. list SFRJ. 29/78, 39/85, 45/89 – odluka USJ i 57/89, Sl. list SRJ. 31/93, Sl. list SCG, 1/2003 – Ustavna povelja i Sl. glasnik RS 18/2020.

15 Zakon o parničnom postupki. Sl. glasnik RS. 72/2011, 49/2013 - odluka US, 74/2013 – odluka US, 55/2014, 87/2018 i 18/2020, u daljem tekstu i ZPP.

16 Zakon o nasleđivanju. Sl. glasnik RS. 46/95, 101/2003 – odluka USRS i 6/2015.

## 2. Status supružnika i vanbračnih partnera u sistemu penzijskog i invalidskog osiguranja

Do izjednačavanje vanbračne zajednice sa brakom u sistemu penzijskog i invalidskog osiguranja Republike Srbije došlo je 2019. godine, sa izmenama Zakona o penzijskom i invalidsko osiguranju,<sup>17</sup>kako je već navedeno, što je hvale vredno opredeljenje, naročito s obzirom na činjenicu da je naš sistem penzijskog i invalidskog osiguranja u deficitu i da se nedovoljnost prihoda nadoknađuje iz budžeta (više o tome u: Golubović, 2009:10). Članom porodice se, po prvi put kod nas, između ostalih, smatra supružnik i *vanbračni partner*. Za ostvarivanje prava na porodičnu penziju neophodno je da kumulativno budu ispunjeni jedan *opšti* i jedan *posebni* uslov, koji su međusobno postavljeni alternativno. Opšti uslovi<sup>18</sup>su: a) da je umrli osiguranik navršio najmanje pet godina staža osiguranja, ili da je ispunio uslove za starosnu, prevremenu starosnu ili invalidsku penziju ili b) da je umrli osiguranik bio korisnik starosne, prevremene starosne ili invalidske penzije ili v) da je smrt osiguranika posledica povrede na radu ili profesionalne bolesti-u kom se slučaju ne zahteva nikakav staž osiguranja.<sup>19</sup> Posebni uslovi se razlikuju, u zavisnosti od toga o kom članu porodice se radi.<sup>20</sup> Određeno

17 Sl. glasnik RS, br. 86/2019.

18 Opšti uslovi vezuju se za umlog osiguranika/korisnika prava, dok se posebni vezuju za članove njegove porodice i razlikuju se, u zavisnosti od toga o kom se članu radi.

19 Čl. 27. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju.

20 Tako, na strani udove mora da bude ispunjen jedan od sledećih uslova: 1) da je do smrti supružnika, odnosno vanbračnog partnera, navršila 53 godine života; ili 2) da je, do smrti supružnika, odnosno vanbračnog partnera, ili u roku od jedne godine postala potpuno nesposobna za rad; ili 3) ako je posle smrti supružnika, odnosno vanbračnog partnera, ostalo jedno ili više dece koja imaju pravo na porodičnu penziju po tom supružniku, odnosno vanbračnom partneru, a udova obavlja raditeljsku dužnost prema toj deci. Ukoliko u toku trajanja prava na porodičnu penziju po ovom osnovu udova postane potpuno nesposobna za rad, zadržava pravo na porodičnu penziju dok postoji ta nesposobnost. Ukoliko udova u toku trajanja prava u drugom i trećem slučaju navršila 53 godine života, trajno zadržava pravo na porodičnu penziju. Takođe, ako udovi pravo na porodičnu penziju prestane pre navršenih 53 godine života, ali posle 45, može ponovo da ostvari pravo na porodičnu penziju kada navršila 53 godine života. Na kraju, za razliku od udovca, udova koja u trenutku smrti supružnika, odnosno vanbračnog partnera, nema navršene 53 godine života ali ima navršenih 45, pravo na porodičnu penziju može da ostvari kada navršila 53 godine života. Za udovca su uslovi za porodičnu penziju nešto stroži. Tako, udovac može da ostvari ovo pravo ako je ispunjen jedan od sledećih uslova: 1) da je do smrti supružnika, odnosno vanbračnog partnera, navršio 58 godina života; ili 2) da je do smrti supružnika, odnosno vanbračnog partnera, ili u roku od jedne godine postao

odstupanje u pogledu ostvarivanja prava na porodičnu penziju učinjeno je u slučaju supružnika, odnosno vanbračnog partnera profesionalnog vojnog lica koje je poginulo za vreme dejstava. U tom slučaju, supružnik, odnosno vanbračni partner stiče pravo na porodičnu penziju bez obzira na godine života, ali pod uslovom da nije ponovo sklopilo brak. S obzirom da drugi slučajevi ne postoje u važećim propisima o penzijskom i invalidskom osiguranju, zaključuje se da navedena situacija predstavlja izuzetak (Bojić, 2018:75). Odstupanje je, u ovom slučaju, učinjeno i u pogledu visine porodične penzije, koja u ovom slučaju iznosi 100% od penzije koja bi osiguraniku pripadala u trenutku smrti.<sup>21</sup>

Ukoliko pravo na porodičnu penziju imaju supružnik, vanbračni partner, supružnik iz razvedenog braka (ako mu je sudsko presudom utvrđeno pravo na izdržavanje) i vanbračni partner posle prestanka zajednice života vanbračnih partnera (ako mu je sudskom presudom utvrđeno pravo na izdržavanje), porodična penzija se određuje kao jedna porodična penzija u visini koja pripada za jednog člana porodice i deli se u jednakim iznosima.<sup>22</sup> U ovoj situaciji, moguće je nekoliko kombinacija: da pravo na porodičnu penziju imaju supružnik i vanbračni partner; supružnik i supružnik iz razvedenog braka; vanbračni partner i supružnik iz razvedenog braka; supružnik iz razvedenog braka i vanbračni partner iz vanbračne zajednice koja je prestala; vanbračni partner i vanbračni partner iz vanbračne zajednice koja je prestala. Na ovom mestu ukazujemo na jednu neusklađenost Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju i Porodičnog zakona. Naime, u prvoj od napred navedenih situacija, po slovu Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, pravo na porodičnu penziju mogu zajedno da ostvare supružnik i vanbračni partner. Međutim, da bi se u vanparničnom postupku utvrdilo postojanje vanbračne zajednice, kao uslova za ostvarivanje prava na porodičnu penziju, potrebno je nepostojanje bračnih smetnji, a u ovom slučaju to je već postojeći brak.

---

potpuno nesposoban za rad; ili 3) da je posle smrti supružnika, odnosno vanbračnog partnera, ostalo jedno ili više dece koja imaju pravo na porodičnu penziju po tom supružniku, odnosno vanbračnom partneru, a udovac obavlja roditeljsku dužnost prema toj deci. Kao i kod udovice, ako udovac tokom trajanja prava po ovom osnovu postane potpuno nesposoban za rad, zadržava pravo na porodičnu penziju dok ta nesposobnost traje. Ukoliko, na kraju, udovac tokom trajanja prava na porodičnu penziju u drugom i trećem slučaju navršši 58 godina života, trajno zadržava pravo na porodičnu penziju (Čl. 29 i 30 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju).

21 Čl. 30a i 71 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju.

22 Čl. 71, st. 3. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju.

Takođe, kako postupiti (od strane Fonda PIO) ako zahtev za ostvarivanje prava na porodičnu penziju podnesu dva vanbračna partnera, oba sa validnim sudskim odlukama (od dva različita suda) kojima je utvrđeno postojanje vanbračnih zajednica? Koga u tom slučaju odbiti: onog sa odlukom kasnijeg datuma po principu *prior tempore potior iure* ili oba, ali sa kojim obrazloženjem?

### 3. Postupak za utvrđenje postojanja vanbračne zajednice

„Postojanje vanbračne zajednice iz stava 1. ovog člana, utvrđuje se u vanparničnom postupku“ (čl. 28. st. 4. ZPIO).

Kao prethodno pitanje u ovom radu može se postaviti pitanje da li se postojanje vanbračne zajednice može utvrditi za života oba vanbračna partnera, ili samo posle smrti jednog od njih, i sa primarnim, ili čak isključivim ciljem da se postojanje zajednice koristi u postupku za ostvarivanje porodične penzije. Kako su svi vanparnični postupci imenovani postupci, te nema opšteg vanparničnog postupka, čini se da se utvrđivanje vanparnične zajednice koja nije ona iz ZPIO ne može tražiti u vanparničnom postupku jer to ne predviđaju ni ZVP ni neki drugi zakon<sup>23</sup>. To, međutim, ne isključuje mogućnost da se deklarativno rešenje kojim se konstatuje postojanje vanbračne zajednice ne može koristiti za ostvarivanje još nekog prava nadživelog vanbračnog partnera (Tako i: Stanković, Trgovčević Prokić, 2021:176). Smatramo da, obrnuto, međutim, nije moguće – korišćenje pravnosnažne sudske odluke kojom je, na primer, utvrđen udeo vanbračnih partnera u sticanju zajedničke imovine ili čak pravnosnažna sudska odluka kojom je utvrđeno pravo na izdržavanje bivših vanbračnih partnera. U odlukama povodom navedenih pitanja sud se

---

23 Iz sudske prakse: „Utvrdjuje se postojanje vanbračne zajednice između predlagača A.A....iz N JMBG..., rođene....od oca...N.A. i majke G.A. i sada pokojnog B.B, JMBG...rođenog... od oca D.B. i majke K.B, počev od 1997. godine pa do smrti B.B “. U obrazloženju istog rešenja konstatovano je da „Kako je na osnovu gore navedenih dokaza sud našao da su ispunjeni uslovi iz čl. 4. Porodičnog zakona za postojanje vanbračne zajednice i našao da nisu postojale bračne smetnje za postojanje vanbračne zajednice između ovde predlagača A.A. i sada pokojnog B.B. počev od 1997. pa do smrti pok. B.B, to je u skladu sa odredbom čl. 28. Penzijskog invalidskog osiguranja odlučio kao u izreci ovog rešenja“. Interesantno je da, iako se postupak za utvrđenje postojanja vanbračne zajednice ne može pokrenuti za života vanbračnih partnera, može se pokrenuti pre nego što nadživeli vanbračni parter navrši godine života potrebne za ostvarivanje prava na porodičnu penziju, o čemu svedoči navedeni primer.

u dispozitivu presude izjašnjava o predmetu spora, a samo u obrazloženju, koje ne postaje pravnosnažno daje opis vanbračne zajednice<sup>24</sup>.

Imajući u vidu da je reč o statusnom postupku, za podnošenje predloga mesno je nadležan sud prema mestu prebivališta, odnosno boravišta podnosioca predloga, ukoliko nema prebivalište (čl. 13. st. 1. ZVP). U našem primeru, mesno nadležan za sprovođenje postupka u slučaju kada je podnositeljka Jovana Jović biće Osnovni sud u Nišu, a kada je u pitanju predlog Tanje Tošić, Prvi osnovni sud u Beogradu, imajući u vidu da se njeno prebivalište nalazi u opštini Savski venac<sup>25</sup>. Ovde, dakle, ne možemo govoriti o litispendenciji – dve različite podnositeljke predloga zahtevaju od dva različita suda da odluče o postojanju vanbračne zajednice na osnovu različitih činjenica. Čak i da je isti sud u pitanju, mišljenja smo da se nijedan predlog ne može odbaciti budući da ne postoji identitet vanparnične stvari<sup>26</sup>. Ni činjenica da će se u jednoj pravnoj stvari doneti usvajajuća odluka ranije nego u drugoj nije razlog za odbacivanje predloga budući da, ponovo, nemamo identitet vanparnične stvari, ali može biti od značaja za odlučivanje o osnovanosti zahteva. Donošenje pravnosnažnog rešenja o postojanju vanparnične stvari od značaja je samo ukoliko sud pred kojim se vodi vanparnica dođe do saznanja da takva odluka postoji. Imajući u vidu da je ovde reč o statusnoj stvari, sud može da utvrđuje i činjenice koje učesnici nisu izneli, kao i činjenice koje među učesnicima nisu sporne, ako su važne za donošenje odluke (čl. 8. st. 2. ZVP). Nema *ratia* da sama stranka ukaže da je odlukom u drugom postupku već utvrđeno da je umrli vanbračni partner bio u zajednici sa nekom drugom osobom. Ukoliko podnositeljka predloga odluči da o ishodu

---

24 „Prema utvrđenom činjeničnom stanju, pravnosnažnom presudom Osnovnog suda u Leskovcu P 3352/01 od 08.08.2002. godine razveden je brak stranaka, nakon čega su stranke početkom 2015. godine zasnovale vanbračnu zajednicu i živele zajedno u kući na ... do novembra 2018. godine, od kada tuženi živi sa majkom u njenom stanu u ..., a tužilja sama u kući na ...“ (Rev 4755/2022 od 29.6.2022) ili „Ocnom izvedenih dokaza prvostepeni sud je zaključio da je brak tužioca i tužene BB razveden fiktivno, sa ciljem da tužilac zaključí brak u ... kako bi obezbedio isprave za boravak i rad u toj državi, ali su bivši supružnici nastavili da žive u vanbračnoj zajednici tokom koje su stekli sporne nepokretnosti kao njihovu zajedničku imovinu. Iz tih razloga, primenom člana 4. i 191. Porodičnog zakona prvostepeni sud je usvojio tužbeni zahtev i utvrdio tužiočev alikvotni udeo u predmetnim nepokretnostima stečenim u vanbračnoj zajednici sa tuženom BB (Rev 9039/2021 od 19.5.2022).

25 Čl. 3. st. 1. t. 4. Zakona o sedištima i područjima sudova i javnih tužilaštava, Sl. glasnik RS, 101/2013.

26 Ovde bismo se priklonili tzv. teoriji ekvivalencije, prema kojoj je za utvrđivanje identiteta spora potreban identitet tužbenog zahteva i činjenične osnove s obzirom na koju je on istaknut (Dika, 2013:454).

drugog postupka ipak obavesti sud, ona to može učiniti na pripremnom ročištu, odnosno na prvom ročištu za glavnu raspravu, budući da se ovde shodno primenjuju pravila parničnog postupka. Izuzetno, ona bi nove dokaze mogla da predlaže i do zaključenja glavne rasprave, ako učini verovatnim da ih bez svoje krivice nije mogla izneti ranije (čl. 308. ZPP). Međutim, zakon omogućava samo predlaganje subjektivno novih dokaza – onih koji su postojali u vreme podnošenja predloga, ali stranci nisu bili dostupni. Dakle, izvođenje objektivno novih dokaza nije dopušteno u parničnom, pa posledično, ni u vanparničnom postupku. Iako se u praksi pojavilo pitanje pasivne legitimacije Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje kao protivnika predlagača (Stanković, Trgovčević Prokić, 2021: 175), mišljenja smo da on svakako odlučuje o osnovanosti zahteva za ostvarivanje porodične penzije, ali ne i da učestvuje u vanparničnom postupku čiji je predmet utvrđenja vanbračna zajednica.

Predmet dokazivanja (thema probandi) u postupku za utvrđenje vabračne zajednice jeste „*postojanje vanbračne zajednice iz stava 1. ovog člana*“. To, dakle, nije bilo kakva vanbračna zajednica, već vanbračna zajednica života koja je trajala najmanje tri godine ili iz koje vanbračni supružnici imaju zajedničko dete. Porodični zakon vanbračnu zajednicu definiše kao „*trajnijiu zajednicu muškarca i žene, između kojih nema bračnih smetnji*“ (čl. 4. st. 1). Shodno se, dakle, primenjuju uslovi potrebni za punovažnost braka, budući da zakonodavac nije razradio posebne kriterijume za punovažnost vanbračne zajednice. Smetnje za zaključenje braka, i, shodno, vanbračne zajednice su: 1) postojanje dvoje vanbračnih partnera različitog pola, 2) postojanje zajednica života, 3) nepostojanje bračnosti (brak ne može sklopiti lice koje je već u braku), 4) sposobnost za rasuđivanje, nepostojanje krvnog srodstva ili osnosa staratelj – štićenik i 5) sloboda volje. Bračne smetnje koje su otklonjive jesu maloletstvo, tazbinsko i adoptivno srodstvo, takođe u vanparničnom postupku (čl. 20, 21. i 23. PZ). U pogledu nepostojanja bračnosti, ili monogamnosti kao bračne smetnje (termin koji koriste Ponjavić, Vlašković, 2022: 126), naglašava se i da nijedan vanbračni partner ne može živeti u dve ili više vanbračne zajednice. Isti autori navode još jedan uslov za punovažnost vanbračne zajednice – notornost. Smatra se da vanbračna zajednica mora biti poznata u sredini u kojoj se ostvaruje, odnosno da partneri ne kriju njeno postojanje. Naposljetku, ukazuju da, dok se kod braka supružnici mogu dogovoriti o različitim mestima stanovanja i vođenju odvojenih domaćinstava, a da brak i dalje postoji, takva mogućnost (odvojenog stanovanja) nije moguća kod vanbračne zajednice<sup>27</sup>.

---

27 U literaturi se navodi da postoji jedna jedina sudska odluka doneta za vreme trajanja SFRJ (Vrhovni sud Hrvatske, Rev. 2086/85 od 5.12.1985) u kojoj zajedničko



Navedene pretpostavke za punovažnost vanbračne zajednice su, ujedno, i činjenice čije postojanje sud treba da utvrdi u vanparničnom postupku. Osim ovih činjenica, u konkretnom vanparničnom postupku sud treba i da utvrdi da li je 1) zajednica života trajala najmanje tri godine ili 2) vanbračni parteri imaju zajedničko dete. Smatramo da se ova činjenica mora konstatovati u dispozitivu rešenja ili 1) kroz tvrdnju da su podnosilac predloga i preminuli partner bili u vanbračnoj zajednici duže od tri godine ili u tačnoj dužini trajanja ili 2) kroz navođenje da su bili u zajednici života koja se ima smatrati vanbračnom zajednicom u skladu sa čl. 28. ZPIO, dok će se u obrazloženju rešenja navesti tačno trajanje vanbračne zajednice. U pogledu utvrđivanja dužine trajanja vanbračne zajednice otvaraju se još neka pitanja. Jedno od njih nastaje iz situacije kada su partneri 1) najpre živeli u vanbračnoj zajednici, pa u braku, iz kojih nemaju zajedničko dete, koje su kumulativno trajale duže od tri godine, ali su pojedinačno trajale po, na primer godinu i po dana ili 2) najpre živeli u braku, pa u vanbračnoj zajednici iz kojih nemaju zajedničko dete, koje su kumulativno trajale duže od tri godine, ali su pojedinačno trajale po, na primer godinu i po dana. Iako bi ciljno tumačenje norme vodilo ka tome da se i u ovom slučaju prizna pravo na porodičnu penziju nadživlom partneru, ZPIO je izričit u tome da su „brak, odnosno vanbračna zajednica života trajali najmanje tri godine“ (čl. 28. st. 4. ZPIO), što implicira da se za svaku vrstu zajednice ovaj uslov mora zasebno ispuniti, a dostupne sudske prakse po ovom pitanju još uvek nema. Kao dobar uzor mogao bi da posluži Porodični zakon Republike Hrvatske koji vanbračnu zajednicu definiše kao „životnu zajednicu neudate žene i neoženjenog muškarca koja traje najmanje tri godine, a kraće ako je u njoj rođeno zajedničko dete ili ako je nastavljena sklapanjem braka<sup>28</sup>. Drugo pitanje koje se otvara tiče se kontinuiteta u ostvarivanju zajednice – da li je potrebno da vanbračna zajednica traje neprekidno tri godine, ili je moguće da su je partneri zasnovali, ona trajala izvesno vreme, prekinula se pa nastavila, ali je u

---

stanovanje vanbračnih partnera nije predstavljalo uslov da se utvrdi da vanbračna zajednica postoji. Ipak, i za taj slučaj se naglašava da je odluka doneta povodom zahteva bivšeg supružnika za prestankom izdržavanja supružnika koji je zasnovao vanbračnu zajednicu po okončanju braka, a da je pitanje da li bi zaključak bio isti da je posredi bilo konsituisanje, umesto prestanka izdržavanja (Draškić, 2016:47).

28 Čl. 11. st. 1. Obiteljskog zakona, Narodne novine, 103/15, 98/19, 47/20. Ipak, i ovo rešenje prate kritike, budući da precizno definisanje vanbračne zajednice nisu pratile promene drugih propisa koji se takođe tiču prava i dužnosti vanbračnih partnera, pa je u pojedinim vanbračna zajednica još uvek zajednica koja je trajala „duže vreme“, što dovodi do antinomije – protivrečnosti dve ili više pravne norme koja se naročito manifestuje u paktičnoj primeni tih normi (Lucić, 2015: 101-131).



sveukupnom trajanju to bilo najmanje tri godine? Kako zakon ne naglašava kontinuitet, čini se da bi partner iz ovakve vanbračne zajednice, uz ispunjenje drugih uslova, ostvario pravo na porodičnu penziju. Ili, na primer, brak je trajao duže od tri godine i supružnici su imali dete. Nekoliko godina posle razvoda braka oni ponovo zaključe brak ili stupe u vanbračnu zajednicu i pre proteka tri godine jedno od njih premine, a u toj ponovljenoj zajednici nisu imali dece. Da li u tom slučaju preživeli bračni/vanbračni partner ima pravo na porodičnu penziju? Iako Zakon o penzijsko i invalidskom osiguranju ne govori ništa o tome, mišljenja smo da bi preživeli partner imao pravo na porodičnu penziju, iz razloga što je cilj norme o dužini trajanja zajednice od najmanje tri godine ili postojanje najmanje jednog deteta upravo da se spreče zloupotrebe. Postojanje prethodnog braka ili vanbračne zajednice u trajanju dužem od tri godine i/ili najmanje jedno dete, dovoljan je dokaz da te dve osobe nisu imale nameru da zloupotrebljavaju brak ili vanbračnu zajednicu u cilju ostvarivanja prava na porodičnu penziju.

Slično pitanje bi se moglo postaviti i za situaciju kada jedan od van- bračnih partnera promeni pol. Postojanje braka i vanbračne zajednice, prema Ustavu i zakonu, pretpostavlja postojanje različitosti polova. Ukoliko, međutim, jedan od partnera promeni pol, te dođe do istopolnosti, pitanje na koje će odgovor dati tek sudska praksa jeste da li će vanbračni partner biti prepoznat kao aktivno legitimisan za pokretanje ovog postupka, te da li će mu se, i da vanbračna zajednica trajanju dužem od tri godine ili sa makar jednim zajedničkim detetom bude utvrđena, priznati pravo na porodičnu penziju. Čini se da će odgovor na pitanje kako postupiti u obrnutoj situaciji – kada je zajednica života počela kao zajednica istopolnih partnera, pa je jedan naknadno promenio pol, ali se okončala pre nego što su kao partneri različitog pola živeli zajedno najmanje tri godine biti jednostavniji, budući da se očekuje da se ovakva zajednica života tretira kao vanbračna zajednica samo u onom periodu u kome je postojala različitost polova<sup>29</sup>.

---

29 Situacija najbliža ovoj o kojoj je odlučivao Evropski sud pravde jeste ona u predmetu MB v Secretary of State for Work and Pensions (C-451/16 od 26.6.2018. godine). Muškarac, rođen 1948. godine zaključio je brak 1974. godine, a proces promene pola okončao se 1995. godine. On, međutim, nije dobio sertifikat o promeni pola, budući da je za takav dokument bilo potrebno da se njegov brak poništi, što supruga i on nisu želeli. Kada je navršio 60 godina odbijen je za ostvarivanje prava na penziju, budući da njegova promena pola nije uvažena, te da se očekivalo da ostvari pravo na penziju kao muškarac. Evropski sud pravde utvrdio je postojanje diskriminacije na osnovu pola u ovom predmetu.

U ovom vanparničnom postupku podnosilac predloga se ne može odreći svog zahteva (čl. 8. st. 1. ZVP)<sup>30</sup>.

Ukoliko se kvalitet vanbračne zajednice potreban za ostvarivanje porodične penzije utvrđuje na osnovu zajedničkog deteta, to se ima konstatovati u dispozitivu rešenja. Ponovo, potrebno je utvrditi dužinu trajanja vanbračne zajednice, preciznije činjenicu da je ona trajala do smrti osiguranika.

...

Iako se srpski zakonodavac najzad odlučio da, u pogledu ostvarivanja prava na porodičnu penziju, u potpunosti izjednači bračnu i vanbračnu zajednicu, smatramo da je postojeće rešenje neophodno doraditi kako bi se u praksi izbegle nedoumice i sprečile eventualne zloupotrebe. Samo nominalno unošenje odredbe o jednakosti bračnih i vanbračnih partnera uz upućivanje na vanparnični postupak, u praksi je već otvorilo niz pitanja. Način utvrđenja kvaliteta vanbračne zajednice i konkurencija dve vanbračne zajednice, na šta smo u ovom radu ukazali, tek su neki od njih. Inovirano rešenje, koje ne bi predstavljalo samo puku konkretizaciju ustavne odredbe već i kvalitativni doprinos sistemu penzijskog i invalidiskog osiguranja, zahtevalo bi dopunu postojećeg rešenja u ZPIO, detaljno regulisanje postupka za utvrđenje postojanja vanbračne zajednice kao imenovanog postupka u Zakonu o vanparničnom postupku, ali i introspekciju zakonodavca o tome šta, zapravo želi za i od vanbračnog partnera. Iako zvuči kao ozbiljan zadatak, važnost instituta poput vanbračne zajednice samo takav pristup i zaslužuje.

---

<sup>30</sup> U statusnim vanparničnim stvarima stranke ne mogu ni priznati zahtev svog parničnog protivnika ili zaključiti sudske poravnane, ali takva mogućnost u ovom postupku i ne postoji, imajući u vidu jednostranački karakter postupka.

## Literatura i izvori

Bojić, F. (2018). *Prestanak prava na socijalnu prestaciju*, Radno i socijalno pravo. Beograd.

Golubović, V. (2009). *Reforme penzijskih sistema u državama sukcesorima SFRJ*. Računovodstvo (1/2). Novi Sad. Str. 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. Duić, 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.

Ponjavić, Z. Vlašković, V. (2022). *Porodično pravo*. Kragujevac.

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.

Stojanović, V. (2018) *Pravo na porodičnu penziju invalidnog deteta*. Radno i socijalno pravo. Br. 1 (2018). Beograd. Str. 207-227.

Zakon o zdravstvenom osiguranju. *Sl. glasnik RS*. 25.2019.

Zakon o nasleđivanju. *Sl. glasnik RS*, 46/95, 101/2003 – odluka USRS i 6/2015.

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

Zakon o osnovnim pravima boraca, vojnih invalida, civilnih invalida rata i porodica palih boraca. *Sl. glasnik RS*. 18/2020.

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

Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju. *Sl. glasnik RS*. Br. 34.2003, 64.2004-odluka US, 84.2004 - dr. zakon. 85.2005. 101.2005 - dr. zakon. 63.2006 - odluka US. 5.2009, 107. 2009, 101.2010, 93.2012, 62.2013, 108.2013, 75.2014, 142.2014, 73.2018, 46.2019 - odluka US, 86.2019, 62.2021, 125.2022 i 138.2022.

Zakon o pravima pacijenata. *Sl. glasnik RS*. 45/2013 i 25/2019 – dr. zakon.

Zakon o rehabilitaciji. *Sl. glasnik RS*, 92/2011.

Zakon o sedištima i područjima sudova i javnih tužilaštava. *Sl. glasnik RS*. br. 101./2013.

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

Porodični zakon. *Sl. glasnik RS*. 18/2005, 72/2011 – dr. zakon i 6/2015. Ustav Republike Srbije. *Sl. glasnik RS*. Br. 98/2006 i 115/2021.

MB v Secretary of State for Work and Pensions (C-451/16 od 26.6.2018. godine)

Presuda Vrhovnog suda Hrvatske, Rev. 2086/85 od 5.12.1985.

Presuda Upravnog suda, 9U 12706/2015. 22.11.2017. godine.

Presuda Upravnog suda, 8U 12244/2011. 30.7.2013. godine. Rešenje

Višeg suda u Požarevcu, R 127/2016. 27.10.2016. godine. Rešenje

Osnovnog suda u Nišu, 1 R 2 – 185/21.25.1.2021. godine.

*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.*

**Dr Dušica Miladinović-Stefanović,\***  
Vanredni profesor  
Pravni fakultet, Univerzitet u Nišu

originalni naučni rad  
10.5937/zrpfm1-431586

UDK: 343.346.8:[659.3:616-036.22

Rad primljen: 05.12.2022.

Rad prihvaćen: 25.12.2022.

## **ŠIRENJE LAŽNIH VESTI, PANDEMIJA I KAZNENO PRAVO\*\***

**Apstrakt:** Zdravstvena kriza izazvana širenjem zarazne bolesti COVID-19 na planetarnom nivou prouzrokovala je značajne promene u mnogim segmentima ljudskog života, do te mere da se počelo govoriti o nekoj tzv. novoj normalnosti. Ne ulazeći u to šta sve ova fraza može da znači i kakve su implikacije proglašavanja za normalno svega što nam se u ovom periodu dešava, u radu se analizira samo jedan aspekt promena, a to je prava bujica različitih (dez) informacija kojima smo zasuti sa više strana, za čije označenje je u teoriji već skovan poseban, prilično ilustrativan naziv – infodemija. Klasična sredstva javnog informisanja, a čini se u mnogo većoj meri internet i društvene mreže, obiluju nepreglednim sadržajima o samoj bolesti, načinima lečenja, funkcionisanju privrede, kriminalitetu u novonastalim prilikama itd., koji su često takvi da mogu da izazovu uznemirenje javnosti, narušavanje javnog reda i mira, ali i da otežaju funkcionisanje i sprovođenje odluka i mera državnih organa ili organizacija koje vrše javna ovlašćenja. Rad predstavlja pokušaj da se kritički sagleda kaznenopravna reakcija na pojavu širenja lažnih vesti, polazeći prvo od normativnog okvira u Srbiji i u izabranim stranim pravima, da bi se potom analizirali i dostupni podaci o tome kako se u ovoj vanrednoj situaciji on primenjuje u praksi.

**Ključne reči:** lažne vesti, infodemija, pandemija COVID-19, kazneno pravo, izazivanje panike i nereda.

---

\* dusica@prafak.ni.ac.rs

\*\* Rad predstavlja rezultat istraživanja po Ugovoru o finansiranju i realizaciji naučnoistraživačkog rada NIO u 2022. godini, br. 451-03-68/2022-14/200120. Rad je izložen na Međunarodnoj naučnoj konferenciji „Delovanje institucija sistema u vanrednim situacijama: iskustva i izazovi“, održanoj na Pravnom fakultetu Univerziteta u Nišu, 20. i 21. aprila 2022. godine.

## 1. Uvod ili pandemija i infodemija

Fenomen širenja lažnih vesti uopšte nije nov, ali je u savremeno doba dobio neke nove dimenzije, s obzirom na to da je tehnološki razvoj otvorio neslućene komunikacione mogućnosti. Dok je u ranijim epohama za plasiranje bilo kakve informacije bilo potrebno mnogo više vremena i truda, danas se to može ostvariti trenutno i to na globalnom nivou. Pored nesumnjivih dobrobiti, brzo se pokazala i druga strana medalje – olakšano distribuiranje različitih, da ih slobodno nazovemo, neprihvatljivih sadržaja, uključujući i lažne vesti, pri čemu je krug subjekata koji učestvuju u ovom procesu praktično neograničen, uz naglašen problem njihove otežane identifikacije. Pandemija koronavirusa je samo dodatno aktuelizovala širenje lažnih vesti, do te mere da je već skovan nov termin – infodemija, kako bi označio bujicu (dez)informacija o bolesti, simptomima, načinima lečenja, posledicama koje ostavlja, ali i o funkcionisanju zdravstvenog sistema, državnih organa, privrede i slično, i to naročito preko društvenih mreža, u čemu je bilo veoma teško snaći se.<sup>1</sup> Dok je, sa jedne strane, bilo potrebno i u novonastalim okolnostima očuvati slobodu izražavanja, kao jednu od ključnih vrednosti na kojima se zasniva demokratsko društvo, sa druge strane je izražen i zahtev za jačom kontrolom i odgovornijim ponašanjem u javnom diskursu. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu Konvencija)<sup>2</sup> garantuje slobodu izražavanja (čl. 10), koja uključuje posedovanje sopstvenog mišljenja, primanje i saopštavanje informacija i ideja, bez mešanja javne vlasti i bez obzira na granice. Međutim, Konvencijom je naglašeno da korišćenje ove slobode povlači za sobom i izvesne dužnosti i odgovornosti, a to znači i da se ona može podvrgnuti „formalnostima, uslovima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom i neophodnim u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbednosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, zaštite ugleda ili prava drugih, sprečavanja otkrivanja obaveštenja dobijenih u poverenju, ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva“. Tome bi trebalo dodati da Konvencija dozvoljava i odstupanja u vanrednim okolnostima (čl. 15),

---

1 O samom terminu detaljnije u Simon, Camrgo, 2021: 1–22. Zanimljivo istraživanje na temu kako su se građani različitih zemalja informisali i procenjivali verodostojnost informacija videti u Nielsen, Fletcher, Newman, Brennen, Howard, 2020: 1–32.

2 Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda sa dopunskim protokolima, *Službeni glasnik SCG – Međunarodni ugovori*, br. 9/03, 5/05, 7/05 – ispr., *Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 12/10 i 10/15.



tako da je ostavljena mogućnost ugovornicama da u doba rata ili druge javne opasnosti koja prethodi opstanku nacije preduzimaju mere kojima se odstupa od obaveza preuzetih Konvencijom, ali samo u najnužnijoj meri koju iziskuje hitnost situacije. U tom smislu, ovaj rad predstavlja pokušaj da se kritički sagleda kaznenopravna reakcija na pojavu širenja lažnih vesti u izabranim pravnim sistemima, kako bi se na osnovu normativnog okvira i načina primene ustanovilo da li postoje zloupotrebe ovakvih inkriminacija na štetu garantovane slobode govora.

## **2. Širenje lažnih vesti u krivičnom zakonodavstvu i sudskoj praksi – pregled stanja u Republici Srbiji**

Krivični zakonik Republike Srbije<sup>3</sup> (u daljem tekstu KZRS) posebno inkriminiše širenje lažnih vesti. U pitanju je delo iz grupe protiv javnog reda i mira, pod nazivom izazivanje panike i nereda (čl. 343). Objekat zaštite ovog dela je dvojak, tako da se u teoriji pored javnog reda i mira, pominje i spokojstvo građana (Jovašević, 2019: 86). Delo u osnovnom obliku nastaje kada se iznošenjem ili pronošenjem lažnih vesti ili tvrđenja izazove panika ili teže narušavanje javnog reda i mira, ili osujeti ili značajnije omete sprovođenje odluka i mera državnih organa ili organizacija koje vrše javna ovlašćenja. Radnja dela je postavljena alternativno, kao iznošenje ili pronošenje, pri čemu se prva odnosi na saopštavanje sopstvenih saznanja, a druga na plasiranje nečega što je učinilac saznao od drugog lica. Ona može biti izvršena rečima, usmenim ili pisanim putem, slikom, konkludentnim radnjama ili na bilo kakav drugi način podoban za prenošenje tvrdnji drugima. Sam predmet iznošenja ili pronošenja mogu biti iskazi različiti po svojoj sadržini, ali je za postojanje dela nužno da oni budu lažni. U suprotnom, ako je tvrđenje istinito, delo neće postojati čak i ako su nastale posledice navedene u čl. 343 KZRS. Govoreći o radnji, treba se osvrnuti i na to da je pri njenom formulisanju zakonodavac iskoristio trajne glagole. To znači da se radi o tzv. iterativnom deliktu te bi, u slučaju kada se kontinuirano u kraćem intervalu preduzima veći broj radnji iste sadržine, postojalo samo jedno delo, a ne realni sticaj. Međutim, ako se radnje vrše sa vremenskim razmakom, a sadržaj tvrdnji predstavlja samostalne celine, postojanje realnog sticaja ne može biti isključeno.

---

<sup>3</sup> Službeni glasnik RS, br. 85/05, 88/05 – ispr., 107/05 – ispr., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 i 35/19.

Da bi delo bilo svršeno, preduzeta radnja mora izazvati i neku od pobrojanih posledica – paniku, teže narušavanje javnog reda i mira, odnosno osujećenje ili značajnije ometanje sprovođenja odluka i mera državnih organa ili organizacija koje vrše javna ovlašćenja. Panika predstavlja osećanje intenzivnog straha, koji se pojavljuje ne samo kao psihičko dešavanje, već ima i svoje fizičke manifestacije, a iz smisla inkriminacije sledi da ona treba da pogodi više lica. Pored pomenutog određenja postoji i šire, te pojedini autori navode da je u okvirima ove inkriminacije u pitanju „stvaranje kod građana osećanja nezadovoljstva, revolta, neodobravanja prema pojedinim ili svim odlukama ili merama državnih organa ili organizacija koje vrše javna ovlašćenja“ (Jovašević, 2019: 87). Pojam javnog reda i mira nije određen u KZRS, ali se po Zakonu o javnom redu i miru<sup>4</sup> pod njime podrazumeva „usklađeno stanje međusobnih odnosa građana nastalo njihovim ponašanjem na javnom mestu i delovanjem organa i organizacija u javnom životu, radi obezbeđenja jednakih uslova za ostvarivanje ljudskih i manjinskih prava i sloboda građana zajemčenih Ustavom“. Narušavanje u sklopu ovog dela mora biti teže, što predstavlja faktičko pitanje, ostavljeno sudu na procenu od slučaja do slučaja. Treći tip posledice obuhvata osujećenje, tj. nesprovođenje odluka i mera državnih organa ili organizacija koje vrše javna ovlašćenja, ili značajnije ometanje, tj. otežavanje njihovog sprovođenja. U kontekstu pandemije izazvane koronavirusom, upravo treći tip posledice dobija na značaju. Sa druge strane, izostanak posledica stvara pokušaj, ali se on zbog propisane kazne (kazna zatvora od tri meseca do tri godine i novčana kazna) ne nalazi u zoni kažnjivosti. U teoriji je primećeno da u sudskoj praksi nekada postoji pogrešna primena, jer se postojanje posledice ne dokazuje, već samo to da je određena radnja podobna da je izazove (Stojanović, 2021: 2), za šta se sigurno ne može naći opravdanje.

Subjektivni element dela predstavlja umišljaj. To znači da je učinilac u vreme izvršenja bio svestan toga da su vesti lažne i da će njihovo saopštavanje prouzrokovati određene posledice, kao i da je pored tog saznanja želeo da ih plasira i tako izazove pretpostavljene efekte (direktni umišljaj). Dolazi u obzir i eventualni umišljaj, kada učinilac nije u potpunosti siguran da su vesti lažne, ali je svestan da mogu biti lažne, pa opet pristaje na njihovo saopštavanje sa daljim implikacijama. Postavlja se pitanje kako tretirati eventualno dobronamerno širenje lažnih vesti, na primer, ako se preuveličavaju opasnosti od koronavirusa ne bi li se uticalo na građane da poštuju propisane mere. Ima mišljenja da bi ovo moglo dovesti do primene dela malog značaja (Stojanović, 2021:

---

4 Službeni glasnik RS, br. 6/16 i 24/18.

2),<sup>5</sup> mada postoji i druga solucija, da se o ovakvom pozitivnom motivu vodi računa prilikom odmeravanja kazne ili izbora druge krivične sankcije.

Kvalifikovani oblik konstruisan je pomoću posebnog načina izvršenja koji omogućava da lažne vesti sazna neograničeni broj individualno neodređenih lica. On nastaje ako je iznošenje ili pronošanje lažnih vesti ili tvrđenja učinjeno putem sredstava javnog informisanja ili sličnih sredstava ili na javnom skupu, za šta je zaprećena kazna zatvora u trajanju od šest meseci do pet godina. Pošto KZRS ne poznaje pojam sredstava javnog informisanja, kao značajan za njegovu određenje postaje Zakon o javnom informisanju i medijima.<sup>6</sup> Po ovom izvoru medijima se smatraju sredstva javnog obaveštavanja koja rečima, slikom, odnosno zvukom prenose urednički oblikovane informacije, ideje i mišljenja i druge sadržaje namenjene javnoj distribuciji i neodređenom broju korisnika. Zakonom je izričito navedeno da se pod medijima naročito podrazumevaju: „dnevne i periodične novine, servis novinske agencije, radio-program i televizijski program i elektronska izdanja tih medija, kao i samostalna elektronska izdanja (uređivački oblikovane internet stranice ili internet portali), a koji su upisani u Registar medija, u skladu sa zakonom“ (čl. 29). I obrnuto, objašnjeno je i šta se ne smatra medijima,<sup>7</sup> pri čemu je posebno interesantno da u medije nisu uvršćene

„platforme, poput internet foruma, društvenih mreža i drugih platformi koje omogućavaju slobodnu razmenu informacija, ideja i mišljenja njenih članova, niti bilo koja druga samostalna elektronska publikacija, poput blogova, veb-prezentacija i sličnih elektronskih prezentacija, osim ako nisu upisane u Registar medija, u skladu sa zakonom“. Pošto ne spadaju u medije, da li bi se onda moglo protumačiti da društvene mreže spadaju u „druga slična sredstva“? Čini se da ovakva analogija nije moguća; društvene mreže su izričito isključene iz

---

5 Kako se ovaj osnov isključenja protivpravnosti primenjuje samo na dela za koja je propisana novčana kazna ili kazna zatvora do tri godine (čl. 18 KZRS), to bi eventualno moglo da se odnosi samo na osnovni, a ne i na kvalifikovani oblik dela.

6 *Službeni glasnik RS, br. 83/14, 58/15 i 12/16 – autentično tumačenje.*

7 U pitanju su: „knjiga, film, nosač audio i audio-vizuelnog sadržaja, naučni i stručni časopis namenjen prvenstveno informisanju ili obrazovanju određene profesionalne grupe, ostale štampane publikacije, katalog koji sadrži isključivo obaveštenja, oglase, reklame i informacije namenjene tržištu ili bilten i slične publikacije namenjene internom informisanju, elektronska publikacija državnih organa i organizacija, ustanova, javnih preduzeća i privrednih društava, preduzetnika i njihovih udruženja, službeno glasilo, štampana stvar poput letaka, plakata i sličnih sredstava javnog obaveštavanja, druga publikacija u smislu propisa kojim se uređuje izdavaštvo, kao ni internet-pretraživači i agregatori“.

pojma medija, pa bi ona dobila karakter tzv. kreativne analogije, koja u krivičnom pravu nije dozvoljena zbog suprotnosti sa načelom legaliteta (Stojanović, 2021: 3). Bez obzira na navedeno, u toku pandemije bilo je primera da su privođeni građani upravo zbog plasiranja informacija putem Facebook-a.<sup>8</sup>

Što se javnog skupa tiče, u sudskoj praksi je prihvaćen stav da se skup ne smatra javnim ukoliko mu prisustvuju tačno (poimenično) određena lica, čak i kada su ona mnogobrojna, što je zasnovano na odredbama Zakona o javnom okupljanju (čl. 3 i 4).<sup>9</sup> I obrnuto, samo individualno neodređena lica u većem broju skup čine javnim.

Prikaz stanja u Republici Srbiji ne bi bio potpun bez sagledavanja prakse. Iako se mogao očekivati izvestan skok, to se nije desilo kada je u pitanju krivično delo izazivanja panike i nereda.<sup>10</sup>

**Tabela 1. Prijave, optuženja i osude za delo izazivanje panike i nereda (čl. 343 KZRS) u periodu 2017–2021. godine<sup>11</sup>**

godina	prijave	optuženja	osude
2017.	40	12	12
2018.	25	7	6
2019.	42	3	2
2020.	34	14	8
2021.	37	- <sup>12</sup>	7

Podaci pokazuju da su i pre i za vreme trajanja pandemije izazvane koronavirusom osude za izazivanje panike i nereda prilično retke. To postaje još evidentnije kada se one dovedu u odnos sa ukupnim brojem

8 Takav slučaj je opisan u jednom novinskom članku <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/uhapsen-muskarac-57-zbog-sirenja-panike-i-laznih-vesti-na-fejsbuku-nekoliko-srba/f0eg3ly>, pristup 31. 01. 2022. godine.

9 *Službeni glasnik RS, br. 6/16.*

10 Opšti pregled o stanju kriminaliteta u Srbiji za vreme epidemije koronavirusa videti u Nikolić Ristanović, 2021: 151–163 i Lukić, 2021: 286–291.

11 Korišćeni podaci sa sajta Republičkog zavoda za statistiku <https://www.stat.gov.rs/oblasti/pravosudje/>, pristup 31. 08. 2022. godine.

12 Saopštenje Republičkog zavoda za statistiku br. 189, god. LXXII, od 14. 07. 2022. godine ne sadrži ovaj podatak, preciznije podaci o optuženjima su dati zbirno za grupe krivičnih dela, a ne i za krivična dela pojedinačno, videti na str. 2.

osuda,<sup>13</sup> iz čega sledi zastupljenost manja, čak i značajno manja od jednog procenta.

Ni što se sudske kaznene politike tiče nije primećeno ništa alarmantno. U posmatranom petogodišnjem periodu, za slučajeve u kojima je došlo do sudskog epiloga i kondemnatornih presuda pokazalo se da je najčešće izricana uslovna osuda (18 puta ili 51,43%), kazna zatvora (15 ili 42,86%), od čega najčešće kućni zatvor (8 ili 53,3%), dok ostalo otpada na kratke kazne zatvora i novčanu kaznu (2 ili 5,71%).

Međutim, iako se iz statističkog pregleda vidi da u vanrednim okolnostima nije bilo zloupotrebe inkriminacije u smislu njene ekstenzivne primene, pojedini slučajevi ukazuju da nije sve tako pozitivno. Naime, zabeleženi su primeri privođenja lekara i novinara koji su iznosili podatke o broju zaraženih i o neadekvatnim uslovima za lečenje obolelih u zdravstvenim ustanovama. Pažnju javnosti privuklo je privođenje novinarkе koja je napisala da u KBC Vojvodine postoji problem zbog nedostatka osnovne opreme i potpuno haotičnih uslova rada u vreme pandemije, citiravši izjave tamošnjeg medicinskog osoblja.<sup>14</sup> Zanimljivo je da je samo dan pre toga Vlada RS donela poseban Zaključak,<sup>15</sup> kojim je određeno da jedino Krizni štab ima ovlašćenje da daje zvanične informacije o svemu što ima veze sa pandemijom, dok se obaveštenja data javnosti „od strane neovlašćenih lica ne mogu smatrati tačnim i proverenim, uz mogućnost primene propisa koji se odnose na odgovornost i pravne posledice za širenje dezinformacija“, što uključuje i krivičnu odgovornost. Kako je privođenje novinarkе dovelo do burne reakcije javnosti, sporni Zaključak je povučen, a krivična prijava odbačena. U drugom slučaju, posle šest meseci istražnih radnji, tužilaštvo je odbacilo prijavu za izazivanje panike i nereda, podnetu protiv doktora koji je izjavio da boluje od COVID-19, a da niko nije hteo da ga testira, kao i da pretpostavlja da među zdravstvenim radnicima ima još zaraženih.<sup>16</sup> Navedeni primeri pokazuju da je ipak bilo pokušaja da se ostvari izvesna presija, da se centralizuje proces informisanja,

---

13 Ukupan broj osuda po godinama iz posmatranog uzorka izgleda ovako: 2017. godina – 31.579; 2018. godina – 29.750; 2019. godina – 28.112; 2020. godina – 25.487; 2021. godina – 27.508.

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

15 *Službeni glasnik RS, br. 48/20*, od 31. marta 2020. godine.

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

što nikako nije prihvatljivo, iako stoji da oni nisu okončani osudama za krivično delo.

### **3. Širenje lažnih vesti u pravu i praksi pojedinih stranih država**

Analiza komparativnog prava pokazala je da u evropskom pravnom prostoru postoje različiti pristupi u reagovanju na širenje lažnih vesti. Prvu grupu zemalja čine one čija zakonodavstva sadrže posebno krivično delo slično našem izazivanju panike i nereda. Tako u Krivičnom zakoniku Crne Gore<sup>17</sup> postoji istoimeno krivično delo protiv javnog reda i mira (čl. 398), koje je i po elementima bića identično. Jedina razlika je primetna u blažoj zakonskoj kaznoj politici, jer je za osnovni oblik alternativno predviđena novčana kazna ili zatvor do jedne godine, a za teži zatvor do tri godine. I Krivični zakonik Republike Srpske<sup>18</sup> u ovom domenu predstavlja kopiju srpskog zakonika, i to kako po načinu na koji je delo uobličeno, tako i po propisanoj kazni (čl. 343). Međutim, širenje zarazne bolesti COVID-19 uticalo je na to da se ustanovi i prekršajna odgovornost za širenje lažnih vesti. Vlada Republike Srpske donela je Uredbu o zabrani izazivanja panike i nereda za vrijeme vanrednog stanja na teritoriji Republike Srpske (u daljem tekstu Uredba),<sup>19</sup> koja je kasnije potvrđena posebnom odlukom od strane Narodne skupštine,<sup>20</sup> kojom su definisani prekršaji u ovoj oblasti. Tako je zabranjeno da se za vreme trajanja vanredne situacije iznose ili prenose lažne vesti ili tvrđenja kojima se izaziva panika, teže narušava javni red ili mir, ili onemogućava ili značajnije ometa sprovođenje odluka i mera državnih organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja, što obuhvata i radnje učinjene putem sredstava javnog informisanja, društvenih mreža ili drugih sličnih sredstava. Propisane su isključivo novčane kazne, čija visina, kao što je to uobičajeno, zavisi od svojstva učinioaca.<sup>21</sup> Sprovođenje Uredbe stavljeno je u nadležnost Ministarstva unutrašnjih poslova, a

---

17 *Službeni list RCG, br. 70/03, 13/04 – ispr., 47/06, Službeni list CG, br. 40/08, 25/10, 32/11, 64/11 – dr. zakon, 40/13, 56/13 – ispr., 14/15, 42/15, 58/15 – dr. zakon, 44/17, 49/18 i 3/20.*

18 *Službeni glasnik RS, br. 64/17, 104/18 – Odluka US, 15/21 i 89/21.*

19 *Službeni glasnik RS, br. 26/20* od 6. aprila 2020. godine.

20 Odluka o potvrđivanju Uredbe sa zakonskom snagom o zabrani izazivanja panike i nereda za vrijeme vanrednog stanja, *Službeni glasnik RS, br. 32/20* od 25. maja 2020. godine.

21 Ako je u pitanju fizičko ili odgovorno lice u pravnom licu, određena je novčana kazna u iznosu od 1000 KM do 3000 KM, dok je za pravno lice propisana novčana kazna u iznosu od 3000 KM do 9000 KM.

njeno vađenje je vezano isključivo za trajanje vanredne situacije.<sup>22</sup> Nije teško zaključiti da je Uredbom uspostavljen problematičan paralelizam između prekršaja i krivičnog dela. Pretpostavka je da se izmeštanje u domen prekršajne odgovornosti desilo sa idejom da se dođe do bržeg i efikasnijeg kažnjavanja za širenje lažnih vesti, pošto je krivična procedura mnogo sporija i glomaznija, pri čemu ostaje pitanje mogućeg narušavanja ljudskih prava. Prvi prigovor bi se mogao odnositi na pravnu sigurnost; Uredba je stupila na snagu narednog dana od dana objavljivanja, uz otvoren problem realne mogućnosti građana da saznaju za novouvednu zabranu i shodno tome prilagode svoje ponašanje. Iako bi se navedena primedba mogla odbaciti, recimo, argumentom da je ovakvo ponašanje od ranije, već godinama unazad zabranjeno, doduše pod okriljem druge (teže) vrste javnopravnog delikta, tj. krivičnog dela, ostaje problem potencijalnog vođenja krivičnog po okončanju prekršajnog postupka, što je u pravu Republike Srpske moguće, jer se ne smatra narušavanjem principa ne bis in idem (Petrović, Jovašević, Ferhatović, 2015: 104). Problem je u tome što je Evropski sud za ljudska prava u svojoj jurisprudenciji razvio nešto drugačije stanovište po ovom pitanju (Ilić, 2017: 27–28).

Prekršajna odgovornost nije ostala samo „slovo na papiru“, ubrzo su izdati prvi prekršajni nalozi.<sup>23</sup> Zanimljivo je da se praksa pokazala kao problematičnija u odnosu na pravni okvir, o čemu svedoče neki primeri objavljeni u javnosti.<sup>24</sup> Prvo, principijelno se možemo zapitati da li je policija realno ima kapaciteta da utvrdi da li je neka izjava lažna ili nije, logičnije je da to pitanje rešava sud. Drugo, kada se analizira sadržina izjava za koje se usledilo prekršajno kažnjavanje, da se primetiti da su građani kažnjavani za kritikovanje i uvredljivo

---

22 Odluka o proglašenju vanredne situacije za teritoriju Republike Srpske doneta je 16. marta (*Službeni glasnik RS, br. 25/20*), a Odluka o proglašenju vanrednog stanja za teritoriju Republike Srpske 28. marta 2020. godine (*Službeni glasnik RS, br. 31/20*). Ne može ostati neprimećeno da je vanredno stanje zaista bilo kratkotrajno, kako je ukinuto već 20. maja iste godine, videti Odluku o ukidanju vanrednog stanja za teritoriju Republike Srpske (*Službeni glasnik RS, br. 48/20*).

23 Više o tome videti na <https://mup.vladars.net/lat/index.php?vijest=23121&vrsta=novosti>, ili <https://www.media.ba/bs/magazin-novinarstvo/policija-ne-moze-odrediti-sta-je-dezinformacija>, pristup 27. 01. 2022. godine.

24 Tako su kao prekršaj sankcionisani objavljivanje šaljive fotografije na Facebook-u na kojoj čovek pije pivo uz komentar „Gde je ta korona da je se nadišem?“, ili objavljivanje obavještenja o uvođenju policijskog časa praćeno uvredama na račun državnih organa. Jedan od tamošnjih političara saslušan je zbog objavljivanja snimaka iz karantina koji su mu poslali građani žaleći se na loše uslove. Više na <https://detektor.ba/2020/04/09/kritike-nakon-pocetka-primjene-nove-uredbe-o-sirenju-panike-u-rs-u/>, pristup 27. 01. 2022. godine.



izražavanje o vlasti, što ne pripada nužno nepravu ovog delikta. Takođe, da bi on postojao neophodno je ustanoviti i uzročno-posledičnu vezu između iznošenja lažnih vesti, sa jedne, i panike, narušavanja javnog reda i mira ili onemogućavanja ili značajnijeg ometanja sprovođenja odluka i mera državnih organa i organizacija koji vrše javna ovlašćenja, sa druge strane, a čini se da se o tome nije vodilo računa.

Nešto slično desilo se i u Brčko distriktu. Međutim, trebalo bi pomenuti da Krivični zakon Brčko distrikta<sup>25</sup> ne pruža mogućnost za sankcionisanje širenja lažnih vesti u do sada korišćenom značenju, pa je reakcija na ovu pojavu ostvarena donošenjem posebne Naredbe o zabrani širenja lažnih informacija (u daljem tekstu Naredba).<sup>26</sup> Naredbom je za prekršaj proglašeno javno iznošenje i prenošenje lažnih vesti i informacija koje su u bilo kakvoj vezi sa epidemijom koronavirusa i koje mogu kod stanovništva izazvati strah i paniku ili na drugi način negativno uticati na sprovođenje mera zaštite stanovništva od epidemije. Iako zabrana ima opšti karakter, posebno je apostrofirano da se zaposleni u javnim institucijama moraju uzdržati od navedenih aktivnosti. U cilju ujednačene primene, određeno je da se javnim iznošenjem i prenošenjem podrazumeva plasiranje takvih informacija putem sredstava javnog informisanja, društvenih internet mreža, kao i svaki drugi način njihovog širenja. Ono što privlači pažnju jeste i odredba po kojoj će se za postupanje suprotno zabrani „procesuirati i krivična prijava u smislu člana 222. Krivičnog zakona Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“. Razumevanja radi, opisano ponašanje bilo bi kvalifikovano ne samo kao prekršaj već i kao krivično delo nepostupanje po zdravstvenim propisima za vreme epidemije (čl. 222).<sup>27</sup> Takođe, trebalo bi reći i da je Naredba stupila na snagu danom donošenja, što otvara problem pravne sigurnosti.

Pomenuta dešavanja u Republici Srpskoj i Brčko distriktu nisu ostala bez reakcije na domaćem, ali i na međunarodnom nivou. Tako je Predstavnik OEBS-a za slobodu medija naveo da je razumljiva i opravdana borba protiv širenja lažnih informacija kojima se stvaraju panika i

---

25 *Službeni glasnik BD, br. 10/03, 6/05, 21/10, 9/13, 26/16, 13/17, 50/18 i 19/20 – prečišćen tekst.*

26 *Službeni glasnik BD, br. 15/20.*

27 Delo čini lice koje za vreme epidemije kakve zarazne bolesti ne postupi po naredbama ili odlukama donesenim na osnovu propisa nadležnog tela kojima se određuju mere za suzbijanje ili sprečavanje epidemije, za šta je zaprećena kazna zatvora do jedne godine.



nered tokom zdravstvene krize, ali i upozorio da se propisima ne sme ometati slobodan rad novinara pri izveštavanju o pandemiji.<sup>28</sup>

Za razliku od analiziranih zakonodavstava, koja su od ranije pružala krivičnopravnu zaštitu od širenja lažnih vesti, neka su je uvela tek u novonastalim okolnostima. Krivični zakonik Ruske Federacije do nedavno nije sadržao posebna dela širenja lažnih vesti, ali su pojedini slučajevi javnog plasiranja neistinitih informacija, kao i uznemirenje građana nastalo u vezi sa time u toku pandemije COVID-19, uticali na izmenu u tom smeru.<sup>29</sup> Tako su 2020. godine uvedene dve inkriminacije

– svesno javno širenje lažnih vesti o okolnostima koje predstavljaju pretnju za život i bezbednost građana (čl. 207.1) i svesno javno širenje lažnih vesti koje je dovelo do teških posledica (čl. 207.2).<sup>30</sup> Pomenuta dela svrstana su u grupu protiv javne bezbednosti i javnog reda, neposredno posle lažnog prijavljivanja terorističkog akta (čl. 207).

Delo iz čl. 207.1 sastoji se u svesnom javnom širenju lažnih vesti o okolnostima koje predstavljaju opasnost po život i bezbednost građana, ili vesti o preduzetim merama za osiguranje bezbednosti građana i teritorije. Očigledno je da se radi o delatnosnom delu, za čije postojanje je dovoljno preduzimanje navedene radnje, bez uslova da je ona i prouzrokovala neku posledicu. Zakonikom je naglašeno da se pod okolnostima koje predstavljaju pretnju po život i bezbednost građana smatraju različite vanredne situacije, uključujući epidemije, epizootije i druge okolnosti nastale usled udesa, prirodnih nepogoda, katastrofa, koje mogu izazvati ljudske žrtve, oštećenje zdravlja ljudi, zagađenje prirodne sredine, značajne materijalne štete i narušavanje uslova života stanovništva. Za ovo delo predviđene su alternativno sledeće kazne: novčana kazna u iznosu od 300.000 do 700.000 rubalja, ili u visini zarade ili drugog primanja osuđenog lica u trajanju od jedne godine do osamnaest meseci, rad u javnom interesu u trajanju do trista

---

28 Detaljnije o tome na <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/449041>, pristup 27. 01. 2022. godine.

29 Primeri širenja lažnih vesti koje su uznemirile građane: neko od čelnika kompanije za snabdevanje gasom se na službenom putu u Italiji zarazio, a nikome nije prijavio da je bolestan, te je tako proširio bolest u oblasti Jamal, zbog čega je i guverner morao da reaguje; pripremljeno je na hiljade grobnih mesta blizu grada Ufe za umrle od kovida; vojska je upućena u grad Čebarkul, kako bi smirila nemire nastale zbog nedostatka hrane. Više o tome u Gracheva, Malikov, Chuchayev, 2021: 131.

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

šezdeset časova, popravni rad u trajanju do jedne godine, ili ograničenje slobode do tri godine.

Krivično delo iz čl. 207.2 podrazumeva, takođe, svesno javno širenje lažnih informacija, mada je za njegovo postojanje neophodno i nastupanje određenih posledica, tj. narušavanja zdravlja ljudi, nastupanja smrti nekog lica ili drugih težih posledica. U odnosu na pomenute posledice treba da postoji nehat, dok bi umišljaj doveo do promene pravne kvalifikacije u odgovarajuće delo protiv života i tela ili zdravlja ljudi. Što se propisane kazne tiče, u slučaju nanošenja štete zdravlju ljudi predviđena je novčana kazna od 700.000 do 1.500.000 rubalja, odnosno u visini zarade ili drugog primanja osuđenog za period do osamnaest meseci, popravni rad do jedne godine, rad u javnom interesu u trajanju do tri godine, ili lišenje slobode do tri godine. Ako je nastupila smrt nekog lica ili druge teške posledice, zaprećena je novčana kazna od 1.500.000 do 2.000.000 rubalja, odnosno u visini zarade ili drugog primanja osuđenog za period od osamnaest meseci do tri godine, popravni rad do dve godine, ili rad u javnom interesu do pet godina, ili kazna zatvora u istom trajanju.

Uslov koji važi za obe inkriminacije odnosi se na to da vesti moraju biti upućene unapred neodređenom krugu lica. U tumačenju koje je dao Prezidijum Vrhovnog suda distribucija lažnih informacija može se vršiti usmeno, u pisanoj formi, putem sredstava javnog informisanja, obraćanjem na javnim skupovima, putem interneta masovnim slanjem pošte, putem mesindžera i slično, pri čemu se upravo korišćenje mesindžera pokazalo kao sporno, jer je ova privatna prepiska proglašena za javnu, što se može smatrati protivustavnim (Balandin, 2021: 403).

Takođe, učinilac ovih dela mora biti svestan da je informacija lažna, a pitanje je da li on to uvek može biti, posebno ako samo prosleđuje tuđu informaciju. U tim slučajevima, postoji mišljenje da nema dela zbog isključenja protivpravnosti, pošto bi se delo moglo tretirati kao beznačajno (Balandin, 2021: 403).

Iako nova, dela su ubrzo zaživela u praksi i to u vezi sa slučajevima širenja lažnih vesti preko interneta.<sup>31</sup> Već u 2020. godini registrovano

---

31 Zanimljiv je primer videa na YouTube-u u kojem se dokazuje veštačko poreklo virusa i objašnjava da se on ne prenosi kapljično, već testiranjem, čak u 15–20% slučajeva, što bi po konstataciji tužioca moglo da utiče na ljude da odbijaju testiranje, time odlože blagovremeno dobijanje medicinske pomoći, što bi nadalje moglo da dovede i do razvijanja teških oblika infekcije. Detaljnije u Gracheva, Malikov, Chuchayev, 2021: 133.

37 osuda za novouvedeno delo iz čl. 207.1, a prvi krivični postupak pokrenut je samo dva dana nakon stupanja novela na snagu (Balandin, 2021: 402). Nije neosnovano zapitati se da li je time narušena pravna sigurnost, pošto je Zakon o izmenama i dopunama stupio na snagu danom objavljivanja u službenom glasilu. Veoma je sporno da li su građani, kao adresati norme, bili u mogućnosti da se upoznaju sa novim inkriminacijama i da shodno postavljenim zahtevima organizuju svoje ponašanje.

Na kraju, trebalo bi pomenuti i da u Rusiji postoji i prekršajna odgovornost za širenje lažnih vesti, ustanovljena 2019. godine, mada je ona slabo primenjivana u praksi (Balandin, 2021: 400). Međutim, od uvođenja novih dela može se pojaviti problem preklapanja, pošto se prekršaj sastoji u svesnom širenju u medijima, kao i u informaciono- telekomunikacionim mrežama, nepouzdanih društveno značajnih informacija pod plaštom pouzdanih poruka, čime se stvara opasnost po život i (ili) zdravlje građana, imovinu, opasnost od masovnog narušavanja javnog reda i (ili) javne bezbednosti ili opasnost od ometanja funkcionisanja ili zaustavljanja funkcionisanja vitalnih objekata, saobraćajne ili društvene infrastrukture, kreditnih organizacija, energetskih, industrijskih ili komunikacionih objekata, pod uslovom da ove radnje ne predstavljaju krivično delo (Savezni zakon br. 27-FZ od 18. 03. 2019. godine, čl. 9, st. 13, Balandin, 2021: 400).

Za razliku od navedenih, drugi krug čine države koje su, polazeći od stava da se održavanje javnog reda i mira primarno obezbeđuje normama prekršajnog prava, iz svog krivičnog zakonodavstva izbrisale inkriminacije širenja lažnih vesti. Takav je primer važećeg Kaznenog zakona Hrvatske (u daljem tekstu KZHR).<sup>32</sup> Njime je učinjen zaokret u odnosu na ranije zakonodavstvo, koje je poznavalo krivično delo širenja lažnih i uznemiravajućih glasina (čl. 322 zakona iz 1997. godine, više o tome u Pilić, Pilić, 2021: 423, Pavišić, Grozdanić, Veić, 2007: 689). Ovo delo je činilo lice koje iznosi, pronosi ili širi glasine za koje zna da su lažne, sa ciljem da izazove uznemirenje većeg broja ljudi, pod uslovom da do takvog uznemirenja i dođe. Stav zakonodavca o opasnosti ovog dela vremenom se manjao, tako da je najpre bila alternativno propisana novčana kazna do 150 dnevnih dohodaka i kazna zatvora do šest meseci, potom kazna zatvora do jedne godine,<sup>33</sup> odnosno novčana kazna alternativno sa kaznom zatvora do jedne godine.<sup>34</sup> Reformski talas iz 2003. godine je, pored navedenog,

---

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.

doneo i delo lažne uzbune, kakvo i danas postoji u važećem hrvatskom pravu, a sastoji se u lažnom obaveštavanju policije ili druge javne službe koja osigurava javni red i mir ili pruža pomoć o događaju koji iziskuje hitno delovanje te službe, za šta je zaprećena kazna zatvora do tri godine (čl. 316 KZHR), mada je jasno da ono uopšte ne odgovara širenju lažnih vesti kakvo se analizira u okvirima ovog rada.

Tako je danas kaznena reakcija na širenje lažnih vesti ostala samo u oblasti prekršajnog prava. Ovo zapravo i nije neka novina, pošto je važeći Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira<sup>35</sup> donet još 1990. godine. U tom smislu, lice koje izmišlja i širi lažne vesti kojima se remeti mir i spokojstvo građana, kažnjava se za prekršaj novčanom kaznom u protivvrednosti od pedeset do dvesta maraka ili kaznom zatvora do trideset dana (čl. 16). To znači da danas zbog dekriminalizacije više nema paralelizama krivične i prekršajne odgovornosti, a ni i problema koji iz toga mogu da nastanu u domenu zaštite ljudskih prava.

#### **4. Zaključak**

Prethodna analiza je pokazala da krivičnopravna reakcija na širenje lažnih vesti nije tako česta u evropskom pravnom prostoru, a zemlje koje su pribegle ovakvom obliku zaštite mogu se podeliti u dve grupe, one koje su odgovarajuću inkriminaciju imale od ranije i one koje su je uvele za vreme pandemije, pozivajući se na vanredne okolnosti. Takođe, u pojedinim zakonodavstvima je dovoljno javno plasiranje netačnih tvrđenja, dok je u drugima neophodno i nastupanje određenih posledica za postojanje dela. Bez obzira na dužinu trajanja u različitim pravnim sistemima, kao i na to da li je delo po svojoj prirodi delatnosno ili posledično, ispostavilo se da se za njega mogu vezati izvesni sporni momenti, kako u načinu na koji je normativno uobličeno, tako i u načinu na koji je primenjivano. Osnovni problem sa krivičnim delima širenja lažnih vesti leži u tome što su široko i nedovoljno precizno definisana, pa ostavljaju prostora za različita tumačenja. U praksi je već to da li je neki sadržaj lažan ili ne prilično teško proceniti, osim u nekim eklatantnim primerima, kao što je teško proceniti da li je on prouzrokovao tražene posledice, posebno paniku za koju je, kao psihološki fenomen, upitno kako se dokazivala. Da ne govorimo o tome da je primećeno da se umesto utvrđivanja uzročno-posledične veze pogrešno u sudskoj praksi konstatovalo da je izjava podobna da izazove posledice predviđene bićem dela, što uopšte nije isto. Negativnu ocenu su takođe, kako je ukazano,

---

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

ponela i „prebacivanja“ u domen prekršajne odgovornosti, kao i postojanje paralelizma prekršajne i krivične odgovornosti za širenje lažnih vesti, što sve govori u prilog temeljnijeg preispitivanja prihvaćenih rešenja kako bi se otklonile potencijalne opasnosti po određena ljudska prava, pre svega pravo na slobodno izražavanje mišljenja.

## Literatura i izvori

Balandin V. I. (2021). Ob osnovaniyah i predelah kriminalizacii publicnogo rasprostraneniya zavedomo lozhnoy informacii v SMI i informacionno-telekommunikacionnyh setyah. Vestnik YrGU. Seriya Gumanitarnye nauki. 15 (3). 398–407.

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

Zakon o javnom redu i miru. Službeni glasnik RS. Br. 6/16 i 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.

Zakon o informisanju i medijima. Službeni glasnik RS. Br. 83/14, 58/15 i 12/16-autentično tumačenje

Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda sa dopunskim protokolima. Službeni glasnik SCG – Međunarodni ugovori. Br. 9/03, 5/05, 7/05 – ispr. i Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori. Br. 12/10 i 10/15.

Ilić G. (2017). Načelo ne bis in idem u praksi Evropskog suda za ljudska prava. Strani pravni život. 61 (3). 21–34.

Jovašević D. (2019). Krivičnopravna zaštita javnog reda i mira. Vojno delo. 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.

Krivični zakonik Republike Srbije. Službeni glasnik RS. Br. 85/05, 88/05 – ispr., 107/05 – ispr., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16i 35/19.

Krivični zakonik Republike Srpske. Službeni glasnik RS. Br. 64/17, 104/18 – Odluka US, 15/21 i 89/21.

Krivični zakonik Crne Gore. Službeni list RCG. Br. 70/03, 13/04 – ispr., 47/06 i Službeni list CG. Br. 40/08, 25/10, 32/11, 64/11 – dr. zakon, 40/13, 56/13 – ispr., 14/15, 42/15, 58/15 – dr. zakon, 44/17, 49/18 i 3/20.

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

Naredba o zabrani širenja lažnih informacija. Službeni glasnik BD. Br. 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

Nikolić Ristanović V. (2021). Rasprostranjenost, oblici, karakteristike i novi oblici viktimizacije u Republici Srbiji za vreme pandemije COVID-19. Temida. 24 (2). 143–176.

Odluka o potvrđivanju Uredbe sa zakonskom snagom o zabrani izazivanja panike i nereda za vrijeme vanrednog stanja. Službeni glasnik RS. Br. 32/20.

Odluka o proglašenju vanredne situacije za teritoriju Republike Srpske. Službeni glasnik RS. Br. 25/20.

Odluka o proglašenju vanrednog stanja za teritoriju Republike Srpske. Službeni glasnik RS. Br. 31/20.

Odluka o ukidanju vanrednog stanja za teritoriju Republike Srpske. Službeni glasnik RS. Br. 48/20.

Pavišić B., Grozdanić V., Veić P. (2007). Komentar Kaznenog zakona, III izmenjeno 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.

Republički zavod za statistiku (2021). Bilten 677: Punoletni učinioци krivičnih dela u Republici Srbiji 2020. – Prijave, optuženja i osude. Beograd

Republički zavod za statistiku. (2022). Saopštenje br. 189, god. LXXII, od 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.

Stojanović Z. (2021). Izazivanje panike i nereda – (Ne)opravdanost krivičnopravne intervencije. 1–5. [https:// www.academia.edu/44660436/Izazivanje\\_panike\\_i\\_nereda](https://www.academia.edu/44660436/Izazivanje_panike_i_nereda), pristup 04. 01. 2022.

Уголовный кодекс Российской Федерации, [http:// pravo.gov.ru/proxy/ ips/?docbody&nd=102041891](http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&nd=102041891), pristup 17. 01. 2022.

Uredba o zabrani izazivanja panike i nereda za vrijeme vanrednog stanja na teritoriji Republike Srpske. Službeni glasnik RS. Br. 26/20.

[https:// www.blic.rs/vesti/drustvo/uhapsen-muskarac-57-zbog-sirenja-panike-i-laznih-vesti-na-fejsbuku-nekoliko-srba/f0eg3ly](https://www.blic.rs/vesti/drustvo/uhapsen-muskarac-57-zbog-sirenja-panike-i-laznih-vesti-na-fejsbuku-nekoliko-srba/f0eg3ly), pristup 31. 01. 2022.

[https:// www.vice.com/sr/article/akwpza/zbog-cega-se-novinari-hapse-i-pustaju-u-toku-vanrednog-stanja](https://www.vice.com/sr/article/akwpza/zbog-cega-se-novinari-hapse-i-pustaju-u-toku-vanrednog-stanja), pristup 31. 01. 2022.

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

[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](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), pristup 31. 01. 2022.

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

[https:// www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/449041](https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/449041), pristup 27.01.2022.

[https:// www.stat.gov.rs/oblasti/pravosudje/](https://www.stat.gov.rs/oblasti/pravosudje/), pristup 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

originalni naučni rad  
10.5937/zrpf1-42724

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

Rad primljen: 07.02.2023.

Rad prihvaćen: 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 system<sup>1</sup> as a whole, multiple “systems of interest” and stakeholders’ perspectives, by applying different systems approach models<sup>2</sup> (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*<sup>3</sup> 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, Pförtner, 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)<sup>4</sup>, 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 (collective<sup>5</sup>, 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://emablomkamp.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*<sup>6</sup>; and e) individual *learner/student agency*<sup>7</sup>. (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.<sup>8</sup> 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).<sup>9</sup> 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).<sup>10</sup>

At the LF Niš, online instruction was initially organized via Google Classroom.<sup>11</sup> 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 subsided<sup>12</sup>, 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,<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> 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	<b>Regular online instruction</b>		344 (89,5%)		44 (10.5%)	
2	<b>Student satisfaction</b>	88 (22,9%)	199 (51.8%)		97 (25.3%)	
3	<b>Availability of teaching material</b>		249 (62,9%)	20 (5.1%)	89 (2.5%)	26 (9.6%)
4	<b>Teacher availability (for communication/consultation)</b>		322 (83.9%)		62 (16.1%)	
5	<b>Online exams, colloquia</b>		240 (62,5%)		86 (22.4%)	58 (15.1%)
6	<b>Additional review classes</b>		128 (33.3%)		256 (66.7%)	
7	<b>Teacher's engagement</b> 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

<sup>14</sup> 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).<sup>15</sup> 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 Nis Self-Assessment Report (2022): Students' Evaluation of the teaching process and staff (2019-2022)

	LF Nis: 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	<b>4.41</b>	<b>4.63</b>	<b>4.52</b>
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	<b>4.91</b>
	<b>Total</b>		<b>Average:</b>	<b>4.47</b>	<b>4.60</b>	<b>4.53</b>

Source: LF Nis Self-Assessment Report (2022), and LF Nis 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,

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

<sup>16</sup> 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: 1<sup>st</sup>-year *English for Legal Purposes* (ELP) and two elective *Legal English* courses (3<sup>rd</sup>-year LE1 and 4<sup>th</sup>-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 %	
	LE 2 (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%)
<b>Average:</b>		(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	14.3-3.3.2021	AVERAGE	Tech Survey (2021, 2022)
Questions		ELP 2022	N=53	17.2-23.2022	Total: N= 104	ELP N=87
		LE1/LE2 (S) 2021	LE1/LE2 (9) 2022	14.2.2021-16.2.2022	LE1	LE2
1	Do you have regular Internet access? How fast is your Internet connection?	Y=103 <b>99.02%</b>	N=1 0.98%	Fast=54 <b>51.92%</b>	M=48 <b>46.15%</b>	Slow=4 <b>1.93%</b>
2	Which devices do you use for online learning purposes?	Dc 36 <b>34.61%</b>	Lt 67 <b>64.42%</b>	Tab 6 <b>0.57%</b>	Mob 76 <b>73.07%</b>	
	Do you share the device (s) ?	Y=7 <b>6.73%</b>	Occ=31 <b>29.80%</b>	N=66 <b>63.41%</b>		
		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 30.56%
		Total: <b>0.95%</b>	<b>7%</b>	<b>35.5%</b>	<b>36.8%</b>	<b>29.5%</b> = (66.3%)
4	Evaluate your digital competences: [computer skills (Word, PPT, Excel)]	/	5 4.8%	23 22.11%	45 <b>43.26%</b>	34 <b>32.69%</b>
	[video conferencing (Zoom, G-Meet, Skype)]	/	5 4.8%	24 23.07%	39 <b>37.5%</b>	37 <b>35.7%</b>
	[digital competence: technical skills [online search, data management ]	/	4 3.84%	22 21.15%	27 25.96%	51 <b>49.03%</b>
	[digital competence: technical skills [creating content online/offline ]	5 4.8%	13 12.5%	40 <b>38.46%</b>	34 <b>32.69%</b>	13 12.5%
	[digital competence [recording and editing audio/video clips]	13 12.5%	27 25.96%	42 <b>40.38%</b>	6 5.79%	7 6.73%
	[digital competence [playing (educational) games online]	1 0.96%	3 2.88%	29 27.88%	26 25%	41 <b>39.42%</b>
	[digital competence [using collaboration tools/project online]	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 35.7%	42 <b>40.38%</b>	17 16.34%	17 16.34%
		Total: <b>1.7%</b>	<b>10.14%</b>	<b>39.8%</b>	<b>33.33%</b>	<b>26.17%</b> = (59.5%)
5	Evaluate to what extent you can handle [Google Classroom]	1 0.96%	2 1.92%	12 11.53%	34 <b>32.69%</b>	55 <b>52.88%</b>
	On the scale 1-5, evaluate to what extent you can handle [Zoom]	/	1 0.96%	16 15.38%	24 <b>23.07%</b>	63 <b>60.57%</b>
	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: <b>0.48%</b>	<b>1.44%</b>	<b>13.45%</b>	<b>27.88%</b>	<b>56.72%</b> = (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 skills<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup>

---

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

<sup>19</sup> 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%	
<b>Total Average:</b>			194	80	<b>55.3%</b>		0.25%	0.36%	2.57%	15.6%	<b>81.21%</b>	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),<sup>20</sup> 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	1=30.5 years= 6 (27.3%)	2=20 years= 3 (13.6%)	3=20.5 years= 2 (9.1%)	4=15.5 years= 1 (4.5%)	5=10 years= 1 (4.5%)	6=5 years= 1 (4.5%)	7=2 years= 1 (4.5%)	8=1 year= 1 (4.5%)	9=0 years= 1 (4.5%)	10=0 years= 1 (4.5%)	11=0 years= 1 (4.5%)	12=0 years= 1 (4.5%)	13=0 years= 1 (4.5%)	14=0 years= 1 (4.5%)	15=0 years= 1 (4.5%)
3	What type(s) of teaching/learning is (are) the strategic orientation of LF Nis?	Traditional (F2F)	Hybrid (F2F + Online)	Online only (in LLN+LLD 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			a) 12 (54.5%)			b) 1 (4.54%)								
		Yes, online teaching: lectures, presentations, workshops for students			2 (9.09%)			15 (68.18%)								
		Yes, online presentations/workshops/conferences = webinars for prof. development/legal professionals			5 (22.72%)= 5 (22.72%)			15 (68.18%)= 9 (40.9%)								
		Attended online courses/conferences but did not teach online classes			3 (13.63%)			2 (9.09%)								
5	When (which semesters) did you teach online at LF Nis?	March- Jun/July 2020 (online)	9	40.9%	October 2021- January 2022 (online)	12	54.5%	February-May 2021 (online)	11	50%	February-May 2022 (hybrid)	11	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 competences	a) Digital literacy (basic comm. email, text processing)	/	/	4 (18.18%)	13 (59.1%)	4 (18.18%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)
	b) practical dig. knowledge	/	/	6 (27.27%)	12 (54.55%)	4 (18.18%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)
	c) digital skills: post create content using dig. tools	1 (4.54%)	4 (18.18%)	6 (27.27%)	9 (40.9%)	2 (9.1%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)
	d) digital ethics: online conduct, use of contents	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	7 (31.8%)	13 (59.1%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)
	e) raise awareness class about dig. competences	1 (4.54%)	1 (4.54%)	4 (18.18%)	11 (50%)	5 (22.72%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)
	f) promote practice dig. competences in class	1 (4.54%)	1 (4.54%)	6 (27.27%)	10 (45.45%)	4 (18.18%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)
		Total average:	3 (2.27%)	7 (5.3%)	31 (20.45%)	60 (46.98%)	33 (25%)									

Source: LF Nis Teachers' Survey on online instruction 2020-2022 (Google form, 13.11.4.12.2022), processed by the author

<sup>20</sup> 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%).<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup> 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)**

Q	Institutional support in ensuring relevant conditions for online instruction before and during the COVID-19 pandemic	a) ME		b) LF		
		n	%	n	%	
9	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 Tu/Us	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			10	45.5%	
	Continuous technical support			17	77.3%	
		<b>Total a)</b>	<b>25.55%</b>			
		<b>Total b)</b>		<b>57.71%</b>		
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%	Clear timetable + continuous tech support	19	86.4%
	Workshops on using G-classroom, Zoom	20	90.9%	Mini-consultations (troubleshooting)	18	81.8%
	Clear written oral instructions on using Zoom, G-Class	21	95.5%	Other: providing laptops for ITs use	1	4.54%
	Clear written oral instructions on creating/ posting materials in G-Class	18	81.8%	<b>Total:</b>		<b>86.36%</b>

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.<sup>23</sup> 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)**

11	LMS Learning Management System used in online instruction	None= 3 (13.63%)	Google Classroom= 19 (86.42%)	Moodle= /	Other:	
12	<b>Video Conferencing platform</b>	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	<b>Other digital tools, applications, software used in online classes</b>	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/posting 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	<b>Evaluate the LMS platform used in online instruction (G-classroom)</b>	Scale: 1-poor	2-below average	3-average	4-below 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%)	13(54.54%)
	d) creating material, quizzes as 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 (steam, 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%)	5(22.72%)
	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%)
	<b>Total:</b>	<b>7.5%</b>	<b>11%</b>	<b>15%</b>	<b>32.75%</b>	<b>33.7%</b>
15	<b>Evaluate the VC platform used in online instruction (Zoom)</b>	Scale: 1-poor	2-below average	3-good	4-very good/above average	5-excellent
	a) User friendly, easy use	/	1(4.54%)	1(4.54%)	5(22.72%)	18(81.18%)
	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%)	14(63.63%)
	f) video viewing options	/	/	1(4.54%)	7(31.81%)	14(63.63%)
	g) recording chats, live calls	/	/	2(9.08%)	7(31.81%)	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%)	8(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%)
	<b>Total:</b>	<b>3.5%</b>	<b>4.95%</b>	<b>9.1%</b>	<b>31.4%</b>	<b>51.25%</b>

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/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.<sup>24</sup> (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,<sup>25</sup> 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%)<sup>26</sup> (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%)	
<b>Total average:</b>		<b>7.5%</b>	<b>15.5%</b>	<b>26.7%</b>	<b>36.3%</b>	<b>14%</b>	
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%
		Making grading written assignments, mini essays	8	36.4%	Other: None	2	9.08%
		Making grading seminar papers	6	27.3%	Other: role-play, mock trial, mootcourt simulation, group projects	2	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.<sup>27</sup> 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		0-20%	20-35%	35-50%	50-65%	65-80%	80-100%	36 mo	Total - 50%	Total 50% +	
From the total number of students in course, estimate the % of students 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%)	40.9%	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%)	54.33%	36.33%	
	<b>Total average:</b>		<b>20.45%</b>	<b>13.63%</b>	<b>13.63%</b>	<b>15.9%</b>	<b>13.63%</b>	<b>13.63%</b>			
	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%)	54.33%	36.32%	
	<b>Total average:</b>	<b>15.9%</b>	<b>13.63%</b>	<b>9.08%</b>	<b>49.99%</b>	<b>2.27%</b>					
19		In your experience, what problems did STUDENTS encounter in online classes?									
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%)	4 (18.18%)	6 (27.27%)	7 (31.81%)	3 (13.63%)	2 (9.08%)	3 (13.63%)	2 (9.08%)	3 (13.63%)	
	b) inadequate preparation, training/for online learning	3 (13.63%)	3 (13.63%)	8 (36.36%)	3 (13.63%)	5 (22.72%)	3 (13.63%)	5 (22.72%)	3 (13.63%)	3 (13.63%)	
	c) inadequate form of instruction (only Zoom or Zoom + G-classroom)	5 (22.72%)	5 (22.72%)	6 (27.27%)	8 (36.36%)	3 (13.63%)	3 (13.63%)	3 (13.63%)	3 (13.63%)	3 (13.63%)	
	<b>Total:</b>		<b>18.17%</b>	<b>30.3%</b>	<b>27.26%</b>	<b>16.66%</b>	<b>7.57%</b>				
	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%)	5 (22.72%)	5 (22.72%)	5 (22.72%)	5 (22.72%)	
	e) lack of motivation, concentration, commitment	1 (4.54%)	5 (22.72%)	2 (9.08%)	9 (40.9%)	5 (22.72%)	3 (13.63%)	6 (27.27%)	6 (27.27%)	6 (27.27%)	
	f) inadequate STs activity in class	2 (9.08%)	4 (18.18%)	3 (13.63%)	7 (31.81%)	6 (27.27%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	
	g) inadequate continuous evaluation, feedback, assessment, grading	4 (18.18%)	7 (31.81%)	3 (13.63%)	7 (31.81%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	1 (4.54%)	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%)	3 (13.63%)	3 (13.63%)	3 (13.63%)	3 (13.63%)	
	<b>Total:</b>		<b>13.63%</b>	<b>20%</b>	<b>20.9%</b>	<b>17.26%</b>					
	i) social issues: long period of social isolation, lockdown	1 (4.54%)	5 (22.72%)	5 (22.72%)	5 (22.72%)	11 (50%)	11 (50%)	11 (50%)	11 (50%)	11 (50%)	
	j) Privacy issues: public exposure, privacy protection, cameras off	2 (9.08%)	3 (13.63%)	3 (13.63%)	5 (22.72%)	6 (27.27%)	6 (27.27%)	6 (27.27%)	6 (27.27%)	6 (27.27%)	
	<b>Total:</b>		<b>6.81%</b>	<b>6.81%</b>	<b>22.72%</b>	<b>25%</b>	<b>35.63%</b>				
k) affective issues: personal/family, health, emotional/mental health	2 (9.08%)	4 (18.18%)	9 (40.9%)	3 (13.63%)	3 (13.63%)	4 (18.18%)	4 (18.18%)	4 (18.18%)	4 (18.18%)		
l) complete disinterest in e-learning	6 (27.27%)	3 (13.63%)	4 (18.18%)	3 (13.63%)	6 (27.27%)	6 (27.27%)	6 (27.27%)	6 (27.27%)	6 (27.27%)		
<b>Total:</b>		<b>18.17%</b>	<b>15.9%</b>	<b>29.54%</b>	<b>13.63%</b>	<b>22.72%</b>					
<b>Total average:</b>		<b>14.2%</b>	<b>18.25%</b>	<b>25.1%</b>	<b>20.75%</b>	<b>21.55%</b>					

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 or 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)<sup>28</sup> 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

<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup> 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 indicators<sup>30</sup> 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,<sup>31</sup> 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%)	
	b) digital competences of STs for active online learning	/	/	8 (36.36%)	10 (45.45%)	4 (18.18%)	
	e) 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%)		
	<b>Total average:</b>	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/licenced LMS software (with full scale E-diary)	15	68.2%
Clear criteria for online T/L 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%); access 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 opportunities<sup>32</sup> (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-

---

<sup>32</sup> 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.<sup>33</sup> To get started, ME may refer to valuable online resource and good practices<sup>34</sup> 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,<sup>35</sup> 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; NF T&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 practices<sup>36</sup>, 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](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/](https://theeducationhub.org.nz/agency/)

Harper, D. (2022). Etymology Dictionary (online): Agency; [https:// www.etymonline.com/search?q=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](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](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](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](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* (2<sup>nd</sup> 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](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): Upitnik 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://education.ec.europa.eu/focus-topics/digital-education/action-plan); [https:// eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0624](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](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](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/](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/](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/); [https:// www.nsqol.org/the-standards/quality-online-courses/](https://www.nsqol.org/the-standards/quality-online-courses/); [https:// www.nsqol.org/the-standards/quality-online-teaching/](https://www.nsqol.org/the-standards/quality-online-teaching/); [https:// nsq.2gno.me/workflow/nsq-online-teaching/resources/](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](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](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

originalni naučni rad  
10.5937/zrpf1-40496

UDK: 364-782.42]:616.98:578.834

Rad primljen: 04.10.2022.

Rad prihvaćen: 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)<sup>1</sup> 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 responds 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-Pasarín, 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).<sup>2</sup> The project was financed by the European Social Fund (ESF) Operational Program “Effective Human Resources 2014-2020”,<sup>3</sup> 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](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 e professionals and specialists support f 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, Mirosavljević, 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 Bajs, 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 Bajs, 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](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-uključenosti-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](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](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://fostercarerresources.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., Miroslavljević, 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](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](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](https://bettercarenetwork.org/library/particular-threats-to-childrens-care-and-protection/resource-center-on-covid-19-and-childrens-care)

European Comission (2022): ESF Programme Efficient Human Resources 2014-2020, *Croatia*, [https:// ec.europa.eu/regional\\_policy/en/atlas/programmes/2014-2020/croatia/2014hr05m9op001](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](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 PANDEMIJA**

### **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.

**Dr Uroš Zdravković,\***  
Docent,  
Pravni fakultet Univerziteta u Nišu,  
**Magdalena Krnjaić,\* master pravnik**  
Student doktorskih studija,  
Pravni fakultet Univerziteta u Nišu

pregledni naučni rad  
10.5937/zrpf1-40524

UDK: UDK: 339.54:061.1(100):341.6

Rad primljen: 05.10.2022.

Rad prihvaćen: 10.11.2022.

## **BLOKADA APELACIONOG TELA SVETSKE TRGOVINSKE ORGANIZACIJE I PRIVREMENI ŽALBENI ARBITRAŽNI ARANŽMAN (MPIA)**

**Apstrakt:** Sistem rešavanja sporova u Svetskoj trgovinskoj organizaciji (STO) je organizovan kao dvostepen. U prvom stepenu postojeći spor među članicama rešavaju ad hoc paneli, a ukoliko strane nisu zadovoljne izveštajima panela, konačno o sporu odlučuje drugostepeni organ – Apelaciono telo (AT). Od 2017. godine Sjedinjene Države su više puta blokirale postupak imenovanja članova Apelacionog tela, čime se uzrokovalo progresivno smanjenje broja članova. Kako je mandat dvoje od troje preostalih članova prestao 10. decembra 2019. godine, najviša institucija u sistemu rešavanja sporova pred STO je zbog toga de facto postala nefunkcionalna. Blokada Apelacionog tela za rezultat ima krizu u mehanizmu za rešavanje sporova pred STO, što u krajnjem dovodi do toga da se spor ne može definitivno rešiti. Za otklanjanje blokade Apelacionog tela i posledica nastalih zbog toga, neke članice STO uspostavile su mehanizam za postupanje po žalbama u skladu sa članom 25 Dogovora o pravilima i procedurama za rešavanje sporova (DSU). Pomenuti član 25 predviđa mogućnost formiranja arbitraže za rešavanje sporova na multilateralnom planu. Ova odredba služi kao osnova za uspostavljanje arbitražnog mehanizma koji bi delovao kao alternativa Apelacionom telu dok je u blokadi. Godine 2020., 30. aprila, nakon intenzivnih debata o tome kako primeniti ovu

---

\* zdravkovicuros@gmail.com

\* krnjajic.magdalena@gmail.com



*ideju, stupio je na snagu Privremeni žalbeni arbitražni aranžman (eng. Multi-party interim appeal arrangement – MPIA). Aranžman nudi kratkoročno rešenje za prevazilaženje problema blokade Apelacionog tela, dok članice pokušavaju da pronađu trajno rešenje. Ovaj rad izučava ulogu koju bi novoosnovani MPIA imao u budućnosti STO, kao i koje je proceduralne inovacije uveo, a koje mogu poslužiti kao okidač za sistemske promene u rešavanju sporova pred STO.*

**Ključne reči:** STO, blokada Apelacionog tela, arbitraža, MPIA.

## 1. Uvod

Nedavno je grupa članica Svetske trgovinske organizacije odobrila aranžman kojim se uspostavlja višestranačka privremena žalbena arbitraža. Ovaj aranžman ima za cilj da održi funkcionalnim dvostepeni nivo odlučivanja sve dok je Apelaciono telo u blokadi. Kao takav, aranžman nudi kratkoročno rešenje za prevazilaženje problema blokade Apelacionog tela, dok članice pokušavaju da pronađu trajno rešenje.

Svetska trgovinska organizacija (STO) predviđa dvostепенost u rešavanju sporova u kome postojeći sporovi među članicama bivaju izvedeni pred *ad hoc* panele radi prvostepenog pregleda i potom pred Apelaciono telo(AT) ako su ožalbeni.

Pre nego što su se pojavili problemi u funkcionisanju, Apelaciono telo je brojalo sedam članova. Kada se stranka u sporu žali na Izveštaj, konstituiše se veće radi raspravljanja po toj žalbi. Od 2017. godine Sjedinjene Države su više puta blokirale postupak imenovanja članova Apelacionog tela, čime se uzrokovalo progresivno smanjenje broja članova. Kako je mandat dvoje od troje preostalih članova prestao 10. decembra 2019. godine, najviša institucija u sistemu rešavanja sporova pred STO je zbog toga *de facto* postala nefunkcionalna.

Decembra 2019. godine, Apelaciono telo Svetske trgovinske organizacije (STO) prestalo je da funkcioniše zbog nedovoljnog broja članova u svom sastavu. To se dogodilo nakon višemesečnih pregovora, a na osnovu kritika Sjedinjenih Američkih Država (SAD) na račun prakse Apelacionog tela.<sup>1</sup> Blokada Apelacionog tela za rezultat ima krizu u mehanizmu za rešavanje sporova pred STO, što u krajnjem dovodi do toga da se spor ne može definitivno rešiti.

---

1 USTR, *Report on the Appellate Body of the World Trade Organization*, dostupno na: [https://ustr.gov/sites/default/files/Report\\_on\\_the\\_Appellate\\_Body\\_of\\_the\\_World\\_Trade\\_Organization.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/Report_on_the_Appellate_Body_of_the_World_Trade_Organization.pdf).

Za otklanjanje blokade Apelacionog tela i posledica nastalih od toga, neke članice STO uspostavile su mehanizam za postupanje po žalbama u skladu sa članom 25 Dogovora o pravilima i procedurama za rešavanje sporova (eng. *Dispute Settlement Understanding*; dalje: DSU). Pomenuti član 25 predviđa mogućnost formiranja arbitraže za rešavanje sporova na multilateralnom planu. Ova odredba služi kao osnova za uspostavljanje arbitražnog mehanizma koji bi delovao kao alternativa Apelacionom telu dok je u blokadi. Ovaj pristup, koji je prvobitno predložila Evropska unija, postepeno je stekao uporište i među drugim članicama STO (Baron-cini, 2020: 115–132). Godine 2020, 30. aprila, nakon intenzivnih debata o tome kako primeniti ovu ideju, stupio je na snagu Privremeni žalbeni arbitražni aranžman (eng. *Multi-party interim appeal arrangement* – MPIA).<sup>2</sup>

Ovaj rad je koncipiran na način da polazi od kritika Sjedinjenih Američkih Država u vezi sa funkcionisanjem Apelacionog tela STO i proceduralnih novina koje je uveo MPIA, a koje mogu poslužiti kao rešenje problema koje su iznele SAD.

## **2. Kritike Sjedinjenih Država i stvaranje MPIA**

### ***2.1. Kritike SAD protiv prakse Apelacionog tela***

Sjedinjene Američke Države generalno tvrde da Apelaciono telo STO prekoračuje svoja ovlašćenja na način kojim umanjuje prava članica prema STO.

Kritike SAD nisu nove i ova članica STO je učestalo prigovarala određenoj praksi Apelacionog tela još od prve godine njegovog funkcionisanja (McDougall, 2018: 1–19). Kritike na račun prakse Apelacionog tela su kompleksne i mogu se razvrstati na kritike materijalne, proceduralne i sistemske prirode (McDougall, 2018: 1–19). Konkretnije, američka delegacija iznosi pet glavnih kritika na postupanje Apelacionog tela (Sacerdoti, 2019: 37–58), koje će biti prikazane u nastavku rada.

#### ***2.1.1. Nepoštovanje roka od 90 dana utvrđenog članom 17 (5) DSU za izdavanje izveštaja***

Član 17 (5) DSU utvrđuje da je rok za podnošenje žalbenog izveštaja 90 dana od obaveštenja o odluci da se jedna od strana u sporu žali. Poslednjih

---

<sup>2</sup> 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'), dostupno na: [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=263504](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=263504).

godina, međutim, Apelaciono telo nije uspjelo da ispoštuje taj rok.<sup>3</sup> Sjedinjene Države ističu da Apelaciono telo nije samo dosledno kršilo rok od 90 dana, već je prekršilo i obavezu, takođe utvrđenu članom 17

(5) DSU, da [...] obavesti u pisanom obliku o razlozima kašnjenja zajedno sa procenom u kom roku će podneti svoj izveštaj“. Tako su SAD izrazile svoje nezadovoljstvo ne samo zbog neuspeha Apelacionog tela da postupa u propisanom roku od 90 dana, nego i zbog nedostatka transparentnosti u navođenju razloga, proceni roka i konsultovanju strana u sporu u vezi sa kašnjenjem.<sup>4</sup>

### *2.1.2. Nastavak rada članova Apelacionog tela čiji je mandat istekao, u skladu sa Pravilnikom o radu Apelacionog tela*

Pravilnik o radu Apelacionog tela navodi da lice koje prestane da bude član Apelacionog tela može, uz odobrenje Apelacionog tela i nakon obaveštenja Organa za rešavanje sporova – ORS, nastaviti da radi na predmetu koji nije završen, a koji mu je dodeljen, te tako i doneti odluku, i samo će se u tom slučaju smatrati da je i dalje član Apelacionog tela.<sup>5</sup>

Ova mogućnost je uspostavljena u praksi Apelacionog tela. Međutim, SAD tvrde da je Apelaciono telo organ za rešavanje sporova koji nema ovlašćenja i odgovornost da odluči da li će i dalje raditi neko kome je istekao mandat.<sup>6</sup> Prema kritikama SAD, do 2017. godine ova odredba se koristila izuzetno, ali od 2017. godine i nadalje „Apelaciono telo se pozvalo na ovo pravilo u velikom broju sporova, na neodređeno i produženo vreme i čak i po žalbama u kojima rad nije počeo pre isteka mandata člana.“<sup>7</sup>

### *2.1.3. Izveštaji koji sadrže „savetodavna mišljenja o pitanjima koja nisu neophodna za rešavanje spora“*

Sjedinjene Američke Države takođe tvrde da se u izveštajima Apelacionog tela nalazi veliki broj pravnih pitanja i nalaza koji nisu neophodni

3 WTO, *Timing of Appeal, Circulation and Adoption of Appellate Body Reports*, dostupno na: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/disp\\_settlement\\_cbt\\_e/c6s6p1\\_e.htm](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](https://ustr.gov/sites/default/files/2020_Special_301_Report.pdf). 30–31.

5 WTO, *Working procedures for appellate review*, dostupno na: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/ab\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/ab_e.htm).

6 USTR, *2018 Trade Policy Agenda*, dostupno na: <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*.

ili relevantni za rešavanje sporova. Kako bi dokazale svoju kritiku, SAD navode kao primer izveštaj Apelacionog tela u sporu *Argentina – Measures Relating to Trade in Goods and Services*<sup>8</sup>, koji se u dve trećine sadržaja bavi pitanjima koja nisu relevantna za rešavanje spora, već su savetodavna mišljenja za rešavanje određenih pravnih pitanja.<sup>9</sup>

Kritike u vezi sa onim što SAD u izveštajima Apelacionog tela nazivaju „savetodavnim mišljenjima koja nisu bitna za rešavanje sporova“ uključuju, naročito, primenu člana 17 (12) DSU. Ova odredba navodi da će se „Apelaciono telo pozabaviti svakim od pitanja pokrenutih u skladu sa stavom 6, člana 17 DSU, tokom žalbenog postupka“. Generalno, strategija stranaka u sporu i njihovih zastupnika je da argumentuju svoje navode iz najšireg mogućeg regulatornog okvira. Stoga, posledica primene člana 17 (12) je da Apelaciono telo ima obavezu da ispita sve sporne navode stranaka (Picker, 2019: 53–65).

Nasuprot napred navedenom tumačenju člana 17 (12) DSU, SAD tvrde da ova odredba „[...] ne upućuje Apelaciono telo da učini opravdanim nalaze i zaključke o svakom od pitanja navedenih u žalbi“.<sup>10</sup> Nadalje, SAD u prilog svojoj tvrdnji da je neophodno da se spreči da se nepotrebna pitanja i pitanja koja nisu pravno relevantna rešavaju u izveštaju, navode i princip ekonomičnosti postupka. S tim u vezi, SAD tvrde da je svrha STO mehanizma za rešavanje sporova „rešavanje sporova“, a ne „stvaranje“ prava.<sup>11</sup> Prema Sporazumu STO, samo članice Organizacije imaju moć stvaranja novih prava i obaveza – prema DSU, mehanizam za rešavanje sporova STO ne može stvoriti ili umanjiti prava i obaveze članica (član 3 (2) DSU).

#### *2.1.4. Apelaciono telo – utvrđivanje činjeničnog stanja i domaćeg prava članica*

Član 17 (6) DSU predviđa da se „žalba ograničava na pitanja obuhvaćena u izveštaju panela i pravna tumačenja panela“. Drugim rečima, raspravljanje činjeničnih pitanja nije u nadležnosti Apelacionog tela (Bohanes, Lockhart, 2009: 379–433). Međutim, u praksi, strane se u žalbama često pozivaju na povredu člana 11 DSU, koji pak navodi da bi „veće trebalo da objektivno proceni stvar pred sobom, uključujući objektivnu procenu činjenica

---

8 *Argentina – Measures Relating to Trade in Goods and Services*, WT/DS453/12, dostupno na: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds453\\_e.htm](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.

slučaja i primenljivost i usaglašenost sa relevantnim obuhvaćenim sporazumima i da će drugi nalaz koji će pomoći DSB-u u izradi preporuka“.

Zbog sveobuhvatnog opsega člana 11 DSU, stranke se u podnescima često pozivaju na ovu odredbu kako bi utemeljili argument da veće nije poštovalo svoju obavezu da „objektivno proceni stvar pred njim, uključujući objektivnu procenu činjenica slučaja i primenljivost i usaglašenost sa relevantnim obuhvaćenim sporazumima“ (Ehlermann, 2002: 605–639). To znači ponovno razmatranje, po žalbi, činjeničnih pitanja koja je ispitalo veće. Na isti način, Apelaciono telo često mora ponovo da razmotri pitanja kako bi se u stvari pravilno utvrdila primena pravnog standarda na sporno pitanje. Umesto toga, SAD tvrde da je pristup Apelacionog tela takav da ono dosledno i preširoko preispituje činjenice koje su utvrđene pred panelom, te tako dolazi do zaključaka koji nisu saglasni sa činjeničnim stanjem koje je utvrdio panel ili nespornim činjenicama koje su iznete u postupku.<sup>12</sup>

### *2.1.5. Tvrdnja da AT svoje izveštaje tretira kao presedan*

Još jedna kritika SAD protiv prakse Apelacionog tela je da je bez osnova utemeljenog u DSU, Apelaciono telo potvrdilo da njegovi izveštaji služe kao presedan panelima i da će paneli slediti prethodne izveštaje Apelacionog tela (Bacchus, Lester, 2020: 183–198). SAD tvrde da se prethodni izveštaji ne smeju tretirati kao presedan, iako imaju veliki značaj.<sup>13</sup> Uopšteno govoreći, shvatanje da ne postoji formalni sistem presedana u mehanizmu za rešavanje sporova STO je nesporno, čak i unutar članstva STO.<sup>14</sup> Međutim, kao i u svakom pravnom sistemu, prethodne sudske odluke služe za razjašnjavanje značenja zakona i sporazuma i služe kao osnova za naknadne pravne sporove sa identičnim činjeničnim stanjem. Ovo je od suštinske važnosti za pravnu sigurnost i predvidivost.

---

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, dostupno na: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/Jobs/GC/215.pdf&Open=True>

## **2.2. Blokada Apelacionog tela i stvaranje MPIA: „privremenog aranžmana“ sa potencijalnim trajnim uticajima**

Pravno i politički motivisane napred navedenim pritužbama, SAD su odlučile da blokiraju imenovanje i obnavljanje mandata svim članovima Apelacionog tela. Član 16.4 DSU određuje da „ako je stranka podnela žalbu, izveštaj panela se neće smatrati usvojenim do donošenja odluke po žalbi“. Ako izveštaj panela nije usvojen, ne postaje konačan i obavezujući. Shodno tome, strane u sporu nemaju obavezu da se pridržavaju tog izveštaja. Ako jedna (ili obe) strane u sporu izraze svoju nameru da podnesu žalbu, postupak se zaustavlja, što dalje znači da ne postoji obavezujuća konačna odluka (Pauwelyn, 2019: 297–321). Ova situacija u velikoj meri eliminiše efikasnost mehanizma za rešavanje sporova pred STO (Jackson, 2008: 241–248).

Da bi se zaobišao pravni vakuum koji je nastao neefikasnošću Apelacionog tela, članice STO su do sada osmislile dva rešenja (Pauwelyn, 2019: 297–321). Prvo je mogućnost da, nakon početka konkretnog spora, strane zaključe sporazum u kome se izjašnjavaju da nemaju nameru da se žale na izveštaj panela.

Drugo rešenje predstavlja stvaranje privremenog mehanizma za žalbe na osnovu člana 25 DSU. Ova odredba određuje mogućnost pribegavanja arbitražnim postupcima, dogovorom između strana u sporu, kao alternativni standardnom postupku utvrđenom u DSU.

Tekst MPIA je podeljen u tri dela. Prvi deo se sastoji od preambule i niza pasusa u kojima članice-učesnici potvrđuju svoj interes za održavanje funkcionalnosti organa za rešavanje sporova STO, i na taj način „ukazuju na svoju nameru da pribegnu arbitraži prema članu 25 DSU kao privremenom žalbenom arbitražnom postupku (u daljem tekstu „Žalbeni arbitražni postupak“), sve dok Apelaciono telo nije u mogućnosti da postupa zbog nedovoljnog broja članova“.<sup>15</sup>

Drugi deo MPIA, Aneks 1, sastoji se od 19 paragrafa sa proceduralnim pravilima koja treba da poštuju strane i arbitri. Dok prvi deo MPIA sadrži opšte principe koji se odnose na sve učesnike postupka koji propisuje ovaj aranžman, Aneks 1 detaljno opisuje proceduralna pitanja, uključujući pitanja vezana za rokove, ograničenja nadležnosti, stranačka prava i izvršenje arbitražne odluke.

Treći deo sadrži detalje vezane za postupak izbora arbitara sa liste MPIA. Ovo je spisak deset arbitara, koje će imenovati članice potpisnice

---

<sup>15</sup> MPIA par. 1.

MPIA. Do danas je postupak propisan MPIA primenjen kao alternativni mehanizam za rešavanje o žalbi u slučajevima *Canada — Aircraft* (DS 522),<sup>16</sup> *Costa Rica — Avocados* (DS 524),<sup>17</sup> i *Canada — Sale of Wine* (DS 537).<sup>18</sup>

### **3. Potencijal MPIA za pokretanje promena u Sistemu rešavanja sporova pred STO**

Delimično pod uticajem kritika SAD koje su jedan od razloga blokade Apelacionog tela, pregovarači MPIA uključili su proceduralne odredbe koje se odnose na, direktno ili indirektno, prethodno pomenute kritike SAD.

MPIA se ne bavi primenom Pravilnika o radu Apelacionog tela, tačnije, pravilima za izbor članova koji rešavaju sporove. Odsustvo odredbi koje se odnose na ovo pitanje nije iznenađujuće, budući da i u drugim međunarodnim jurisdikcijama arbitri nastavljaju s radom u predmetima koji su im dodeljeni i po završetku mandata. Sam sporazum naglašava svoju privremenu prirodu i navodi da će se spisak arbitara menjati.

Ipak, MPIA sadrži jednu odredbu koja reguliše slučaj ostavke arbitra i to na način da propisuje da ukoliko se pojavi potreba da se popuni mesto arbitra, primenjivaće se gorenavedeni postupak.<sup>19</sup> Dakle, može se zaključiti da učesnici MPIA nisu propisali postupak ponovnog imenovanja arbitara ukoliko Apelaciono telo ne krene sa radom u roku od dve godine. Takođe se može zaključiti da će se nakon isteka dve godine sastaviti novi spisak arbitara, ali da će oni kojima je dodeljen predmet, a kojima je dodeljen predmet koji nije završen, nastaviti sa radom na tompredmetu do njegovog okončanja.

U nastavku rada biće pomenute relevantne odredbe MPIA koje se tiču kritika iznetih od strane SAD.

---

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 MPIA Aneks 2, par. 6.



### **3.1. Navodno nepoštovanje roka od 90 dana od strane Apelacionog tela za izdavanje izveštaja**

Kao što je opisano u delu 2.1 ovog rada, SAD kritikuju činjenicu da Apelaciono telo ne poštuje rok od 90 dana za donošenje izveštaja, a koji je propisan članom 17, stav 5 DSU. Ova kritika SAD nije bez osnova. Međutim, samo probijanje ovog roka ne zavisi isključivo od postupanja Apelacionog tela, tačnije nije moguće uspostaviti praksu po ovom pitanju kako SAD tvrde, već to u velikoj meri zavisi i od radnji stranaka ali i od složenosti predmeta, pa čak i od podrške Sekretarijata u nekim slučajevima (Ehlermann, 2017: 705–734).

U tekstu MPIA nalaze se neke odredbe koje se bave ovim pitanjem. U skladu sa paragrafom 12 Aneksa 1, MPIA sledi rok od 90 dana koji je propisan i članom 17 (5) DSU. Uprkos tome i, verovatno prepoznajući poteškoće u vezi sa poštovanjem ovog roka, paragrafi 12 i 13 MPIA navode da:

„12. Strane zahtevaju od arbitara da donesu odluku u roku od 90 dana nakon podnošenja žalbe. U tu svrhu, arbitri mogu preduzeti odgovarajuće organizacione mere radi pojednostavljenja postupka, ne dovodeći u pitanje proceduralna prava i obaveze stranaka i odgovarajući postupak. Takve mere se odnose na ograničavanje roka strankama, kao i trajanje i broj ročišta.

„13. Ako je potrebno, a kako bi doneli odluku u roku od 90 dana, arbitri takođe mogu predložiti mere, kao što je isključenje potraživanja na osnovu navodnog nedostatka objektivne procene činjenica u skladu sa članom 11 DSU.“<sup>20</sup>

Paragraf 13 prati fusnota u kojoj se navodi da „radi veće sigurnosti, predlog arbitara nije pravno obavezujući i na zainteresovanoj strani je da se složi sa predloženim merama. Činjenica da se dotična strana ne slaže sa predloženim merama neće uticati na razmatranje predmeta ili prava stranaka“.<sup>21</sup>

Iako je ova mogućnost jasno podređena izboru strana koje su se saglasile sa arbitražnim postupkom, treba je često koristiti, imajući u vidu da su strane učesnice MPIA malobrojne i da predstavljaju članice STO, ali i da je sam aranžman nastao kako bi se omogućilo rešavanje sporova dok je Apelaciono telo u blokadi. Tako je za očekivati da će, u interesu pravilnog funkcionisanja novouvedenog sistema, ali i saglasno principu dobre vere, strane poštovati i usvajati predloge arbitara.

---

20 MPIA, Aneks 1, par. 12.

21 MPIA, Aneks 1, par. 12.

Konačno, Aneks 1, paragraf 14 navodi da se „na predlog arbitara, stranke mogu dogovoriti da produže rok od 90 dana za donošenje arbitražne odluke“.<sup>22</sup> Dakle, Paragraf 14 MPIA uvodi važan element koji ima potencijal da ojača legitimitet, a to je da se njime naglašava mogućnost da se strane dogovore o produženju roka od 90 dana na predlog arbitra, te se tako izbegava da arbitri produže rok na sopstvenu inicijativu. Ovakvim pristupom, tačnije ovakvom formulacijom, u potpunosti se rešava kritika SAD koja se odnosi na nedostatak transparentnosti.

### ***3.2. Savetodavna mišljenja Apelacionog tela o pitanjima koja nisu neophodna za rešavanje spora***

SAD tvrde da je svrha sistema rešavanja sporova pomoć članicama da reše trgovinske sporove, a ne davanje savetodavnih mišljenja.<sup>23</sup> Nasuprot tome, prema tvrdnji SAD, Apelaciono telo se ipak upuštalo u rešavanje određenih pitanja koja nisu neophodna za rešavanje spora. Međutim, nije postavljena jasna granica između toga šta je neophodno za rešavanje spora, a šta nije, kao ni to ko utvrđuje da li je rešeno sporno pitanje bilo neophodno rešiti ili ne. Kao što je već pomenuto, Apelaciono telo ima obavezu da preispita sve zahteve koje su stranke iznele u žalbi, te u tom smislu nije jasno kako se procenjuje koja su pitanja „neophodna za rešavanje spora“, a koja nisu.

Još jedan očigledan problem vezan za ovu specifičnu kritiku je kako napraviti razliku između savetodavnih mišljenja i neophodnih tumačenja normi kako bi se potkrepila sama odluka.

Možda je jedini način za izbegavanje obaveze Apelacionog tela da odluči o svim žalbenim navodima pozivanje na načelo ekonomičnosti (Alvarez- Jiménez, 2009: 393–415). Ovo načelo je široko prihvaćeno i u velikoj meri primenjeno u praksi rešavanja sporova STO, na nivou panela i Apelacionog tela (Busch, Pelc, 2011: 263–281).

Pregovarači su prilikom sačinjavanja MPIA uneli u paragraf 10 (Aneks 1) da će se „arbitri posvetiti samo onim pitanjima koja su im potrebna za rešavanje spora. Oni će se baviti samo onim pitanjima koja su inicirale stranke“.<sup>24</sup>

---

22 MPIA, Aneks 1, par. 14.

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

24 MPIA par. 10.

### **3.3. Vrednost prethodnih izveštaja Apelacionog tela**

MPIA ne koristi izričito termin „presedan“. Međutim, zanimljivo je da se u preambuli MPIA može naći odgovor koji je potencijalno relevantan za pitanje značaja prethodnih izveštaja jer se navodi da je cilj da se očuva doslednost i predvidljivost u tumačenju prava i obaveza prema obuhvaćenim sporazumima, te da tako arbitražne odluke ne mogu da „povećaju ili umanje prava i obaveze predviđene obuhvaćenim sporazumima“.

U tom smislu, posebno je zanimljivo napomenuti da postoji neznatna razlika u tekstu člana 3 (2) DSU i teksta MPIA: dok prvi govori o „sigurnosti i predvidljivosti“, drugi pominje „koherentnost i predvidljivost“. Upotreba termina koherentnost se takođe ponavlja u Aneksu MPIA 1, paragraf 5, ovaj put u kombinaciji sa izrazom „doslednost“:

„U cilju promovisanja doslednosti i koherentnosti u donošenju odluka, članovi grupe arbitara međusobno će raspravljati o pitanjima tumačenja, prakse i postupaka, u meri u kojoj je to izvodljivo.“

Ova odredba se ne odnosi direktno na prethodnu vrednost već usvojenih izveštaja, ali potvrđuje da u procesu donošenja arbitražne odluke MPIA centralnu ulogu treba da imaju „doslednost“ i „koherentnost“. Štaviše, to takođe potvrđuje i načelo kolegijalnosti u procesu donošenja odluka MPIA. Naime, princip kolegijalnosti usmerava arbitre da čak razmenjuju mišljenja sa arbitrima koji ne postupaju u konkretnom predmetu. Kolegijalnost obeshrabruje različita gledišta među različitim arbitrima, pa je stoga snažan element za promociju dosledne sudske prakse.

Naime, MPIA propušta da razjasni vrednost prethodnih izveštaja. Detalji o kojima se raspravljalo tokom pregovaračkog procesa MPIA nisu javno dostupni i stoga svaki zaključak u vezi sa ovim propustom može biti samo spekulativan; u svakom slučaju, važno je primetiti takav propust.

U tom kontekstu, čini se da MPIA pojačava značaj dosledne sudske prakse, ali ne razjašnjava prethodnu vrednost već donetih izveštaja. U tom smislu, za očekivati je da će arbitri nastaviti da slede pristup na isti način kao što su do sada to radili paneli i Apelaciono telo (Pauwelyn, Pelc, 2019).

### **3.4. Preispitivanje činjeničnih pitanja i domaćeg prava u žalbenoj fazi**

Paragraf 13 MPIA Aneksa 1, prethodno pomenut u delu 3.1, takođe je relevantan za kritike Sjedinjenih Američkih Država u vezi sa „ponovnim preispitivanjem činjenica i revizijom domaćeg zakonodavstva neke članice STO“. Apelaciono telo ponovo razmatra činjenice. Kao što je opisano u delu 3.4, podnosioci žalbe se često pozivaju na ovu odredbu tvrdeći da paneli nisu uspeli da daju objektivnu procenu o predmetu koji je pred njima, uključujući objektivnu procenu činjenica slučaja i primenljivost i usaglašenost sa relevantnim obuhvaćenim sporazumima. Shodno tome, u nekoliko sporova Apelaciono telo je moralo da preispita činjenične zaključke panelista kako bi utvrdili da li su učinili povredu člana 11 DSU.

Za razliku od DSU, MPIA ne ostavlja nikakvu sumnju u pogledu mogućnosti da arbitri predlože stranci povlačenje žalbe koja se odnosi na nedostatak „objektivne procene činjenica u predmetu i primenljivost i usklađenost sa relevantnim obuhvaćenim sporazumima“. Ako arbitri slede ovu prerogativu, a stranke se pridržavaju predloga, postoji mogućnost da dođe do smanjenja sporova koji uključuju ovu odredbu u žalbenom postupku. Bitan je i „psihološki“ efekat jer bi se pod uticajem ovakvog postupanja stranke u sporu verovatno uzdržale od podnošenja žalbi na osnovu člana 11 DSU.

Druga relevantna odredba u Aneksu 1 MPIA je paragraf 9: „Žalba će biti ograničena na pravna pitanja obuhvaćena izveštajem panela i pravna tumačenja koja su zauzeli paneli“. Ova odredba je preuzeta iz člana 17(6) DSU.

## **4. Elementi koji potencijalno utiču na funkcionisanje MPIA**

MPIA u svom tekstu sadrži važne odredbe koje detaljno regulišu ili razjašnjavaju neka pitanja koja su SAD istakle kao uzrok svog nezadovoljstva i kritike na račun postupanja Apelacionog tela. Kao što je razmatrano u prethodnim pododdeljcima, neki od ovih novih proceduralnih elemenata unetih u tekst MPIA imaju potencijal da izazovu praktične promene u donošenju odluka u okviru STO.

Učesnici MPIA nisu posebno nezadovoljni pristupom koji je zauzelo Apelaciono telo. Neslaganje između SAD i drugih članica zasnovano je na drugačijem shvatanju prirode rešavanja sporova STO, a to u smislu da se jedna strana zalaže za rešavanje spora između samih članica, uz

pomoć posrednika/medijatora, dok je druga za rešavanje spora od strane autoritativnog tela, koje bi pružilo tumačenje i pojasnilo značenje propisa STO (Soave, 2020: 107–133).

Kod poređenja funkcionisanja Apelacionog tela i MPIA, tri elementa su vredna pažnje.

Prvo, činjenica da je Apelaciono telo stalni drugostepeni organ, dok je MPIA privremeni aranžman.

Drugo, još jedan faktor koji će verovatno razlikovati MPIA od Apelacionog tela – odsustvo pomoćnih tela koja pomažu arbitrima MPIA. Na primer, uloga Sekretarijata u pružanju pomoći u sastavljanju izveštaja je dobro poznata i na nivou panela i na nivou Apelacionog tela.

Treće, može se spekulirati da će postojati razlika u autoritativnoj vrednosti arbitražnih izveštaja MPIA u poređenju sa izveštajima Apelacionog tela, a posebno zbog skromnije zastupljenosti članstva od one u Apelacionom telu. Tačnije, dok nadležnost Apelacionog tela formalno obuhvata celinu članstva u STO, tj. sve zemlje članice STO koje se moraju povinovati konačnoj odluci Apelacionog tela, nadležnost arbitara prema MPIA aranžmanu nije toliko velika, s obzirom na to da se ovaj aranžman primenjuje samo na članice STO koje su potpisnice pomenutog aranžmana, a to je mnogo manji broj od ukupnog broja članica STO. Ovaj aspekt takođe umanjuje institucionalni legitimitet MPIA u poređenju sa Apelacionim telom, što može imati implikacije u funkcionisanju ovog privremenog aranžmana. To iz razloga što ukoliko dođe do spora između članice STO koja je potpisnica MPIA aranžmana i one članice koja to nije i koja ne želi da spor reše arbitri, dolazimo do početka problema i nemogućnosti da se spor konačno reši.

## 5. Zaključak

Privremeni žalbeni arbitražni aranžman (*Multi-party interim appeal arrangement* – MPIA) pruža relativno jednostavan i efikasan mehanizam koji omogućava nastavak žalbene funkcije STO, u izmenjenom obliku, dok Apelaciono telo ne bude u mogućnosti da postupa. Strane u MPIA su naglasile da je aranžman privremen, što je potvrdila i EU. Pod tim se podrazumeva da se ne nastoji da MPIA zameni Apelaciono telo STO, već da služi kao mehanizam za prevazilaženje problema blokade Apelacionog tela.

Efikasnost i uticaj MPIA će u velikoj meri zavisiti od toga koliko često će se članice STO odlučiti da koriste ovaj mehanizam. Dok učesnici MPIA

obuhvataju značajan prosek članica STO – uključujući EU, Kinu, Brazil i Kanadu, većina od 164 članice STO (uključujući SAD, Indiju i Japan) još uvek nije pristala da učestvuje. MPIA čuva sistem dvostepenog načina rešavanja spora i štiti prava i obaveze članica. Kako rešenja ponuđena aranžmanom izgledaju uspešno, onda neke od inovacija koje sadrži mogu biti deo buduće reforme nadležne grane STO.

Tekst MPIA uvodi nekoliko odredaba o rešavanju sporova u STO koje mogu imati uticaja na sistemsko funkcionisanje sistema žalbi. Možda je najistaknutiji Aneks 1, paragraf 13, koji se odnosi na dve kritike SAD: poštovanje roka od 90 dana za donošenje izveštaja i standard preispitivanja činjeničnih pitanja. Štaviše, paragraf 13 takođe ima potencijal da ublaži percepciju „odlučivanja o pitanjima nepotrebnim za rešavanje spora“.

Sigurno je da se ovde ne osporava da će prilagođavanje buduće arbitražne prakse kritikama koje su izrazile SAD rešiti sistemsku pitanja u multilateralnom trgovinskom sistemu. Čini se da je dobro poznato da je blokada Apelacionog tela suštinski povezana sa širom disfunkcijom STO, zastojem u pregovorima i preprekama u vezi sa izmenama i dopunama postojećih pravila (Picker, 2019: 53–65). Na osnovu kritika SAD koje su iznete do sada, stiče se utisak da su one samo uvod u pregovore u vezi sa promenom funkcionisanja celokupnog sistema za rešavanje sporova pred STO.

Svetska trgovinska organizacija (STO) se nalazi usred možda najburnijeg perioda u poslednjih 25 godina. Blokada Apelacionog tela narušava kredibilitet STO kao foruma za rešavanje trgovinskih sporova. MPIA predstavlja jedan novi način za rešavanje sporova i uliva poverenje u funkcionisanje sistema rešavanja sporova STO značajnom broju članica STO. Međutim, MPIA ipak samo obezbeđuje privremeno očuvanje žalbene funkcije STO u ovom kritičnom trenutku, pa ostaje da se vidi da li će i na koji način Apelaciono telo nastaviti sa radom.

## Literatura

- 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, broj 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, dostupno na: [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\\_](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*, dostupno na: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2018/2018-trade-policy-agenda-and-2017>.

USTR, *2020 report*, dostupno na: [https://ustr.gov/sites/default/files/2020\\_Special\\_301\\_Report.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/2020_Special_301_Report.pdf).

USTR, *Report on the Appellate Body of the World Trade Organization*, dostupno na: [https://ustr.gov/sites/default/files/Report\\_on\\_the\\_Appellate\\_Body\\_of\\_the\\_World\\_Trade\\_Organization.pdf](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*, dostupno na: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dsu\\_e.htm](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), dostupno na: [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=263504](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*, dostupno na: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/disp\\_settlement\\_cbt\\_e/c6s6p1\\_e.htm](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*, dostupno na: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/ab\\_e.htm](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 Krnjajić, 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.*



**Dr Ahmedin Lekpek,**  
Docent,  
Departman za ekonomske nauke,  
Državni univerzitet u Novom Pazaru

pregledni naučni rad  
10.5937/zrpfm1-41837

UDK: 347.459:336.71:[28-747:336.71

Rad primljen: 25.11.2022.

Rad prihvaćen: 29.12.2022.

## **OSIGURANJE DEPOZITA – KONVENCIONALNI ŠERIJATSKI PRISTUP**

**Apstrakt:** *Osiguranje depozita je postalo neodvojivi element savremenog bankarskog sistema, koji doprinosi sigurnosti deponata i poslovnoj stabilnosti banaka. U ovom radu analizirani su konvencionalni i šerijatski pristup osiguranju depozita. Cilj rada je da se sagledaju odlike konvencionalnog i šerijatskog pristupa osiguranju depozita, kao i njihove sličnosti i razlike. Na osnovu analize pomenutih pristupa može se zaključiti da se, shodno funkciji koju imaju u bankarskom sistemu, islamski model osiguranja depozita, koji je kreiran u skladu sa šerijatskim principima, i konvencionalni model osiguranja depozita suštinski ne razlikuju. Razlika se prevashodno ogleda u činjenici da konvencionalni model osiguranja sadrži određene šerijatski zabranjene elemente, koji do izražaja dolaze u procesu finansiranja sistema osiguranja depozita i plasiranja raspoloživog viška finansijskih sredstava.*

**Ključne reči:** *osiguranje depozita, konvencionalno bankarstvo, islamsko bankarstvo, Šerijat, takaful, kafalah bi al ujr.*

---

\* alekpek@np.ac.rs

## 1. Uvod

Banke u procesu finansijskog posredovanja preuzimaju na sebe teret rizika koji nekada nisu sposobne da podnesu na adekvatan način, što može rezultirati najpre krizom, a naposljetku i okončanjem njihovog poslovanja. Kriza u poslovanju individualnih banaka retko ostaje njihov interni problem, već se, u zavisnosti od njihovog značaja i veličine, kao i stabilnosti finansijskog sistema, preliva i na ostatak bankarskog i finansijskog sektora, a konačno zahvata i sektor realne privrede. Da bi se zaštitili ulagači i kreditori problematičnih banaka, a istovremeno sprečila metastaza njihovih poslovnih problema na zdravo tkivo bankarskog sistema, uvedeni su brojni regulatorni i zaštitni mehanizmi, među kojima je jedan od najznačajnijih mehanizam osiguranja depozita. Njime se deponentima garantuje da u slučaju poslovne nesposobnosti banke kojoj su poverili svoj novac, njihovi ulozi neće biti ugroženi.

Ekspanzivan rast koji je islamsko bankarstvo ostvarilo za pola veka svog postojanja nametnuo je potrebu rešavanja brojnih regulatornih pitanja, što je preduslov održivosti ovog modela bankarskog poslovanja. Jedno od pitanja je i osiguranje depozita. Prema mišljenju većine šerijatskih stručnjaka, konvencionalno osiguranje depozita sadrži brojne šerijatski neprihvatljive elemente. Takođe, islamske banke svoje poslovanje finansiraju prikupljanjem depozita koji se razlikuju u odnosu na konvencionalne depozite, a čiju specifičnost konvencionalno osiguranje depozita ne prepoznaje. Shodno navedenom, javila se potreba za kreiranjem autentičnog modela osiguranja depozita koji je prilagođen šerijatskim propisima i poslovnim potrebama islamskih banaka.

U ovom radu analizirana su dva različita pristupa koncepciji osiguranja depozita, konvencionalni i šerijatski. Cilj istraživanja je da se sagledaju sličnosti i razlike između konvencionalnog i šerijatskog modela osiguranja depozita. U skladu sa predmetom i ciljem istraživanja, struktura rada je sledeća: najpre je predstavljen konvencionalni, a potom i šerijatski pristup osiguranju depozita, da bi na kraju, u zaključku bio dat rezime ove komparativne analize.

## 2. Konvencionalni pristup osiguranju depozita

U većini savremenih finansijskih sistema, banke su nosioci procesa finansijskog posredovanja, platnog prometa, upravljanja rizicima i realizacije monetarne politike (Garcia, 1999: 4). Vršeci ulogu ključnog finansijskog posrednika, banke omogućavaju akterima na finansijskom

tržištu da svoje transakcije realizuju uz niže troškove, smanjenu rizičnost i ublažen problem asimetrične informisanosti (detaljnije Mishkin, 2006: 29–34). Svojim deponentima banke nude sigurne prinose i visoku likvidnost njihovih ulaganja, istovremeno ulažući u finansijske instrumente znatno niže likvidnosti (navedeno prema Diamond, Dybvig, 1983: 403). Time se banke izlažu riziku nelikvidnosti i nesolventnosti i ukoliko njima neuspešno upravljaju, dolazi najpre do individualnih, a potom i sistemskih bankarskih kriza (navedeno prema Garcia, 1999: 4). Već sa prvim znacima krize, problematične banke mogu biti izložene „jurišu na depozite“, odnosno naglom povlačenju velikog iznosa depozita od strane njihovih vlasnika, što ubrzava propast ovih banaka jer ih primorava da prodaju svoju imovinu, često ispod tržišnih cena, kako bi došle do novca neophodnog za isplatu depozita (navedeno prema Diamond, Dybvig, 1983: 401). Nakon saznanja o poslovnoj krizi jedne banke, ni ostale banke često ne ostanu pošteđene „juriša na depozite“. Njihovi deponenti, usled nedovoljne informisanosti i straha od gubitka uloga, mogu, takođe, povući svoje uloge (navedeno prema Calomiris, 1990: 284). To konačno može dovesti i do propasti banaka čije je poslovanje bilo zdravo (Demirgüç-Kunt, Kane, 2002: 175).

Da bi se zaštitili uloženi deponenti problematičnih banaka i demotivisali deponenti stabilnih banaka da povlače svoje uloge usled neopravdanog straha, uveden je mehanizam osiguranja depozita. „Osiguranje depozita predstavlja institucionalni aranžman koji pruža osiguranje deponentima u slučaju propadanja banke“ (Ji, Bian, Huang, 2018: 268). Zahvaljujući ovom aranžmanu, omogućeno je efikasno upravljanje problemom „juriša na depozite“ i normalno funkcionisanje bankarskog sistema (navedeno prema Diamond & Dybvig, 1983: 404). O značaju osiguranja depozita za očuvanje stabilnosti bankarskog sistema govori i to da je pomenuti aranžman uvršten u set najboljih praksi koje Međunarodni monetarni fond preporučuje zemljama u razvoju (Anginer, Demirguc- Kunt, Zhu, 2014: 320). Praksa osiguranja depozita započeta je u XIX veku u Sjedinjenim Američkim Državama (Thies, Gerlowski, 1988: 678). Prema podacima Međunarodne asocijacije osiguravača depozita (International Association of Deposit Insurers – IADI), u 2019. godini osiguranje depozita je postojalo u institucionalizovanom obliku u 145 zakonodavstava<sup>1</sup>.

Ciljevi koje različita zakonodavstva žele postići pomoću mehanizma osiguranja depozita uglavnom se tiču „zaštite malih deponenata,

---

1 Praksa osiguranja depozita u Republici Srbiji uređena je Zakonom o osiguranju depozita. Osiguranje depozita je u nadležnosti Agencije za osiguranje depozita, koja deluje u skladu sa odredbama Zakona o Agenciji za osiguranje depozita.

razjašnjavanja pravila po kojima funkcionišu zdrave depozitne institucije i prema kojima će propale institucije biti zatvorene ili na drugi način njihova situacija rešena, i pomoći u stabilizaciji finansijskog sistema uspostavljanjem strukture koja će podsticati dobru bankarsku praksu“ (Garcia, 1999: 5). Osim navedenih ciljeva čije je ostvarenje od javnog interesa, mehanizam osiguranja depozita se neretko razvija i pod uticajem privatnih interesa, prevashodno interesa pojedinih finansijski moćnih grupa koje koriste svoj uticaj na donosioce odluka, kako bi podstakli donošenje po njih korisnih zakonskih rešenja (navedeno prema Demirgüç-Kunt, Kane, Laeven, 2008: 408). Implementacija mehanizma osiguranja depozita uglavnom je posledica pritiska međunarodnih i nadnacionalnih finansijskih institucija i udruženja, finansijskih kriza, značajne zastupljenosti rizičnih banaka u bankarskom sistemu, ali i demokratičnosti zemlje koja ovaj mehanizam usvaja (navedeno prema Ibid: 435).

Prilikom analize konkretne prakse osiguranja depozita, neophodno je sagledati njene determinante (navedeno prema Hoelscher, Taylor, Klueh, 2006): primenjeni model osiguranja, širinu ovlašćenja osiguravača depozita, članstvo u sistemu osiguranja depozita, obuhvat pokrića, način finansiranja i autonomiju i kontrolu rada osiguravača depozita. *Prvo*, treba odrediti da li je u pitanju eksplicitni ili implicitni model osiguranja depozita (objašnjeno prema Ibid: 2). Eksplicitno osiguranje depozita podrazumeva postojanje zakonom uređenog mehanizma zaštite prava deponentata i obaveza države i bankarskog sistema prema deponentima u slučaju da banke kojima su uloženi povereni nisu u stanju da ih isplate. Implicitno osiguranje depozita pak ne nudi deponentima *ex ante* definisane programe zaštite u slučaju propasti njihovih banaka, već se o načinu ostvarenja njihovih prava, kao i prava ostalih kreditora, razgovara tek nakon propasti banaka kojima su poverili novac.

*Drugo*, treba odrediti širinu ovlašćenja institucije kojoj je povereno upravljanje mehanizmom osiguranja depozita. Ovlašćenja dodeljena pomenutim institucijama mogu biti uska, u vidu „upravljanja fondom“ i izmirivanja obaveza prema deponentima iz sredstava fonda“, i široka, koja uključuju pravo nadzora nad poslovanjem banaka, ali i upravljanja procesom sanacije, prodaje ili likvidacije problematičnih banaka (Garcia, 1999: 22). Šira ovlašćenja uglavnom se daju državnim institucijama osiguranja depozita, dok su ovlašćenja privatno vođenih sistema osiguranja depozita, iako često efikasnijih (navedeno prema Calomiris, 1990: 285), znatno uža (Garcia, 1999: 22).



*Treće*, kad je u pitanju članstvo u sistemu osiguranja depozita, neophodno je odrediti da li je članstvo obavezno ili dobrovoljno i na koje institucije se ta obaveza odnosi. Praksa je pokazala da je bolje primeniti model obaveznog članstva zbog jačanja finansijske baze osiguravajućeg fonda i zbog verovatnog izostajanja niskorizičnih banaka iz pomenutog sistema u slučaju kada je učešće dobrovoljno (Demirgüç-Kunt, Kane, 2002: 193). Obavezom osiguranja depozita, zavisno od širine obuhvata, mogu biti obuhvaćene banke u domaćem vlasništvu, banke u stranom vlasništvu i nebankarske depozitne institucije (detaljnije Hoelscher, Taylor, Klueh, 2006: 11–13).

*Četvrto*, pokriće depozita osiguranjem može biti ograničeno novčanim iznosom po depozitu ili po deponentu, uz mogućnost da pojedini deponenti ne budu obuhvaćeni zaštitom koju osiguranje depozita nudi (navedeno prema Demirgüç-Kunt, Kane, Laeven, 2008: 410). Retke zemlje obezbeđuju punu pokrivenost osiguranjem svih depozita (navedeno prema Demirgüç-Kunt, Kane, 2002: 178). Visina pokrića u većini slučajeva se određuje množenjem bruto društvenog proizvoda *per capita* određenim ponderom, koji se kreće u rasponu 0–10 (navedeno prema Hoelscher, Taylor, Klueh, 2006: 14). Pritom, osiguranjem su prevashodno zaštićeni mali deponenti, pokrivenost depozita velikih deponentata je uglavnom ograničena, dok depozite države, vlasnika i menadžera banaka, kao i međubankarske depozite osiguranje najčešće ne pokriva (Ibid: 16–19).

*Peto*, prilikom odabira načina finansiranja sistema osiguranja depozita neophodno je odrediti da li će finansiranje biti *ex ante*, kod kojeg se unapred formira fond za isplatu uloga deponentima propalih banaka, ili *ex post*, gde se novac za te svrhe prikuplja tek nakon propasti banke ili banaka; da li će premija osiguranja depozita biti određena paušalno ili u skladu sa rizičnošću pojedinačnih banaka; i da li će se eventualni nedostatak sredstava u fondu za osiguranje depozita pokriti zaduživanjem fonda ili dodatnim uplatama osiguranih banaka (navedeno prema Hoelscher, Taylor, Klueh, 2006: 19–23).

*Šesto*, propisima koji regulišu funkcionisanje sistema osiguranja depozita određuje se i stepen autonomije u radu osiguravača depozita, kao i mehanizmi nadzora nad njegovim radom. Osiguravači depozita moraju biti zaštićeni od pritisaka političara i bankara, ali istovremeno javnosti odgovorni za svoje delovanje (Garcia, 1999: 23). To se postiže definisanjem uloge i nadležnosti osiguravača, kao i nivoa zaštite koji se učesnicima u sistemu osiguranja depozita pruža (navedeno prema Hoelscher, Taylor, Klueh, 2006: 24). O svom radu institucija koja ima ulogu

osiguravača depozita u određenom bankarskom sistemu, ima obavezu da kroz podnošenje izveštaja o radu periodično obaveštava kontrolne organe, prevashodno parlament, ali i širu javnost, čija je upoznatost sa radom ove institucije i značajem sistema osiguranja depozita izuzetno bitna (navedeno prema Garcia, 1999: 23; Hoelscher, Taylor, Klueh, 2006: 24).

S druge strane, ne treba zaboraviti ni potencijalno veoma negativne posledice koje osiguranje depozita može izazvati. Pružanjem zaštite od gubitka uloga, osiguranje depozita demotiviše deponente da sprovede aktivan nadzor nad poslovanjem banaka, što izaziva pojavu problema moralnog hazarda u vidu angažovanja banaka u unosnim, ali istovremeno i veoma rizičnim poslovima (navedeno prema Thies, Gerlowski, 1988: 677). Usled toga, osiguranje depozita prestaje biti faktor stabilnosti i postaje generator kriza bankarskog sistema (navedeno prema Demirgüç- Kunt, Detragiache, 2002: 1378). Jedan od načina za ublažavanje problema moralnog hazarda je da se imućni deponenti samo delimično zaštite ili da im se zaštita ni ne pruža, usled čega će oni biti snažno motivisani da nadziru i disciplinuju banku u kojoj štede (navedeno prema Garcia, 1999: 18; Demirgüç-Kunt, Kane, 2002: 192). Primarno rešenje je, ipak, uspostavljanje efikasnog pravnog sistema i nadzora nad bankarskim sektorom, bez kojih osiguranje depozita „ne samo da ne pomaže, već postaje i prepreka stabilnosti i razvoju finansijskog sistema“ (Cull, Senbet, Sorge, 2005: 73).

Izazovi efikasne primene osiguranja depozita postaju još složeniji u slučaju nadnacionalnih sistema osiguranja depozita. U prilog tome svedoči činjenica da je Evropska unija bila primorana da nakon dva nedovoljno uspešna pokušaja usklađivanja prakse osiguranja depozita putem Direktiva o sistemu za osiguranje depozita donetih 1994. (Directive 94/19/EC) i 2009. godine (Directive 2009/14/EC), konačno 2014. godine usvoji i treću Direktivu (Directive 14/49/EU), s ciljem uspostavljanja jedinstvenog, održivog i efikasnog sistema osiguranja depozita na nivou Unije (detaljnije Tošić, 2019).

### **3. Šerijatski pristup osiguranju depozita**

Šerijatska ispravnost islamskog osiguranja depozita prevashodno se procenjuje na osnovu toga da li ovaj aranžman doprinosi opštem dobru i da li je usklađen sa javnim interesom (Al-Ja’Fari, Walker, 2011: 21). S obzirom na to da je u pitanju aranžman koji štiti deponente islamskih banaka od gubitka uloga u slučaju kada njihove banke nisu u stanju da te uloge isplate (Islamic Deposit Insurance Group, 2010: 2), čime doprinosi

jačanju poverenja deponentata, kao i stabilnosti i konkurentnosti islamskih depozita i islamskih banaka (navedeno prema Wilson, 2016: 5), može se zaključiti da islamsko osiguranje depozita ispunjava pomenute kriterijume šerijatske prihvatljivosti (navedeno prema Islamic Deposit Insurance Group, 2010: 5).

Shodno činjenici da obavljaju istu ekonomsku i društvenu funkciju, uloge islamskog i konvencionalnog osiguranja depozita se suštinski ne razlikuju (navedeno prema Abubakar *et al.*, 2016: 94). Ipak, konvencionalno osiguranje depozita sadrži određene šerijatski zabranjene elemente zbog kojih se ne može u izvornom obliku primeniti u islamskom bankarstvu. Prvi takav element je kamata, u šerijatskom pravu poznata kao *riba*. Prema mišljenju šerijatskih stručnjaka, kamata se javlja zbog prakse da se kod „osiguranja depozita razmenjuje novac za novac u različitim iznosima<sup>2</sup> i u različito vreme“ (Islamic Deposit Insurance Group, 2010: 8). Kamata se javlja i kod investiranja raspoloživog viška sredstava od strane osiguravača depozita, koje se uglavnom realizuje kupovinom kamatonosnih finansijskih instrumenata (navedeno prema Islamic Deposit Insurance Group, 2010: 8; Jaffer *et al.*, 2010: 7; Hussain, Pasha, 2011: 26).

Drugi šerijatski zabranjen element koji je sadržan u konvencionalnom osiguranju depozita je *garar*, koji se ogleda u tome da banke plaćaju premiju kao naknadu za uslugu isplate uloga deponentima u slučaju propasti banke, pri čemu je neizvesno da li će pomenuta usluga ikada biti pružena (upor. El-Qalqili, 2017: 33). Treći element je *maysir*, koji se odnosi na špekulaciju ili kockanje, i čije prisustvo kod konvencionalnog osiguranja depozita se ogleda u tome da se uplatom relativno malog iznosa premije stiče mogućnost naplate daleko većeg iznosa u vidu isplaćenih uloga u slučaju propasti banke čiji su depoziti osigurani (upor. Jaffer *et al.*, 2010: 7). Ipak, među praktičarima islamskog osiguranja depozita preovladava mišljenje da je ovaj stav neodrživ, jer realizacijom osiguranog slučaja, odnosno propašću osigurane banke, nijedna strana u ovom aranžmanu ne ostvaruje korist koja bi se mogla uzeti kao osnova postojanja *maysira* (navedeno prema Islamic Deposit Insurance Group, 2010: 9).

Analiza islamskog osiguranja depozita treba da se zasniva na sagledavanju njegovih determinanti: upravljanja, finansiranja, tretmana pojedinih vrsta depozita i investiranja raspoloživog viška finansijskih sredstava. Islamskim osiguranjem depozita može biti upravljano od

---

<sup>2</sup> Tiče se prakse da se relativno mali iznos premije potencijalno razmenjuje za veliki iznos koji osiguravač depozita treba da isplati ako se desi propast banke čiji su depoziti osigurani.

strane države, od strane učesnika u procesu osiguranja depozita na osnovu šerijatskog ugovora i kombinovanim učešćem pomenutih aktera (Ibid: 12).

Finansiranje islamskog osiguranja depozita treba da se sprovodi u skladu sa šerijatskim principima, u smislu načina na koji se novac prikuplja i ugovora koji to prikupljanje prate (navedeno prema Lahsasna, 2016: 16). Prema načinu finansiranja, postoje dva modela islamskog osiguranja depozita: *takaful* i *kafalah bi al ujr* (Ibid). Kod *takaful* modela, osiguranje depozita se finansira po principima *tabarru'*, koji se odnosi na obavezu osiguranika – banaka, da uplaćuju doprinose u fond osiguranja, i *ta'awun*, koji se tiče obaveze osiguranih banaka da solidarno snose gubitke koji mogu nastati u slučaju propasti neke od njih (Ibid: 17). Shodno navedenim principima, kod *takaful* modela ne postoji klasični osiguravač, već *takaful* operator čija je uloga da savesno upravlja *takaful* fondom za naknadu u vidu provizije, kod *wakalah* modela, ili udela u dobiti od investicija fonda, kod *mudarabah* modela (detaljnije 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). Stoga, vlasnici *takaful* fonda i nosioci prava na višak nakon pokrića gubitaka, kao i prava na eventualno učešće u likvidacionoj masi fonda<sup>3</sup> su sami osiguranici, u ovom slučaju banke (navedeno prema Hamisu, Hassan, 2017: 20).

Kod *kafalah bi al ujr* modela postoji klasični osiguravač depozita koji naplaćuje premiju od osiguranih banaka, a zauzvrat garantuje isplatu depozita osiguranih banaka u slučaju njihove propasti, iz fonda čiji je sam vlasnik (navedeno prema Lahsasna, 2016: 18). Po pitanju prava osiguravača depozita da naplaćuje premije osiguranja postoje dva mišljenja šerijatskih stručnjaka (navedeno prema Islamic Deposit Insurance Group, 2010: 13; Abubakar *et al.*, 2016: 95; Hamisu, Hassan, 2017: 21; Noor, Haron, 2018: 139–144). Prema prvom mišljenju, koje je većinski zastupljeno, platilac premije zauzvrat ne dobija konkretnu uslugu ili proizvod, već samo obećanje o pokriću gubitaka. Stoga, osiguranje, odnosno garancija koja se u okviru njega pruža, ne može biti komercijalna transakcija kakvom je naplata premije čini. Garancija se može pružiti bez naknade, kao delo dobre volje, ili uz naknadu za pokriće stvarnih troškova pružanja garancije. Zastupnici drugog mišljenja pak smatraju da postoji šerijatsko utemeljenje prava osiguravača da bude nagrađen za uslugu koju

---

3 U Jordanu ostatak likvidacione mase *takaful* fonda, nakon izmirenja obaveza, ne pripada osiguranim bankama, već nacionalnom fondu za *zekat* (verski porez, prim. aut.) (navedeno prema Hamisu, Hassan, 2017: 20).

nudi i svoje mišljenje zasnivaju na analogiji sa šerijatski dozvoljenim pravom na naknadu za činjenje pojedinih dobrih dela.

Treća bitna determinanta islamskog osiguranja depozita je tretman različitih vrsta islamskih depozita. Islamski bankarski depoziti se dele na transakcione (*wadiah*) i investicione (Al-Ja'Fari, Walker, 2011: 21). Kod transakcionih depozita, islamska banka preuzima obavezu da po nalogu deponenta u svakom trenutku isplati na ovaj način deponovan novac, bez obaveze isplate prinosa (navedeno prema Hamisu, Hassan, 2017: 22). U ovom slučaju je između islamske banke i deponenta uspostavljen dužničko-poverilački odnos, u šerijatskoj terminologiji poznat kao *yad dhamanah*, pri čemu je osiguranje po ovom osnovu prikupljenih depozita šerijatski dozvoljeno (navedeno prema Fendi, 2020: 133–134, 136–137).

Vlasnici investicionih depozita pak se mogu smatrati „kvazi- akcionarima“, jer, s jedne strane, poput akcionara imaju pravo na udeo u dobiti islamske banke, bez garantovanog prinosa, ali, s druge strane, nemaju pravo upravljanja islamskom bankom (navedeno prema Aysan *et al.*, 2015: 2, 3; Hamza, 2016: 32). Pravo investicionih deponenata na udeo u dobiti i obaveza podnošenja gubitka u skladu su sa šerijatskim principima *al kharaj bel dhaman* i *al ghum bel ghum* (navedeno prema Fendi, 2020: 134). Shodno šerijatskim principima, ulagač koji ostvaruje pravo na prinos mora podneti i rizik neuspeha, pa stoga nije šerijatski prihvatljivo da islamska banka osigura investicione depozite (navedeno prema Hamisu, Hassan, 2017: 22; Fendi, 2020: 139). Osiguranje investicionih depozita je moguće samo o trošku samih investicionih deponenata (navedeno prema Abubakar *et al.*, 2016: 94). Postoji i stav da se investicioni depoziti ne mogu posmatrati kao celina, već treba posebno tretirati ograničene i neograničene investicione depozite<sup>4</sup>. Prema ovom stavu, neograničeni investicioni depoziti treba da se tretiraju kao klasični depoziti i, shodno tome, oni mogu biti osigurani, dok ograničene depozite treba tretirati kao investicije i ne pokrivati ih osiguranjem (navedeno prema Wilson, 2016: 3).

S druge strane, pojedini praktičari islamskog osiguranja depozita okupljeni u *Grupi za islamsko osiguranje depozita* (eng. Islamic Deposit Insurance Group) smatraju da je osiguranje investicionih depozita šerijatski opravdano. U prilog takvom stavu, oni navode da postoji razlika između garantovanja prinosa vlasnicima investicionih depozita od

<sup>4</sup> Ograničeni investicioni depoziti se ulažu u unapred poznat projekat po izboru samih deponenata, što nije slučaj sa neograničenim investicionim depozitima (detaljnije Van Greuning, Iqbal, 2008: 193–196).

strane islamske banke u normalnim uslovima, što je neprihvatljivo, i garantovanja isplate depozita od strane osiguravača depozita u slučaju propasti islamske banke, i ukazuju na značaj zaštite investicionih deponenata za stabilnost islamskog finansijskog sistema (navedeno prema Wilson, 2016: 2; Hamisu, Hassan, 2017: 22).

Ipak, eventualni izostanak eksplicitnog osiguranja investicionih depozita je više nego kompenzovan implicitnim osiguranjem koje vlasnicima investicionih depozita islamske banke neretko pružaju. Vlasnici investicionih depozita su svesni značaja njihovih uloga za finansiranje islamske banke, pa svoje nezadovoljstvo prinosem koji im islamske banke nude lako mogu manifestovati kroz povlačenje svojih uloga, što im daje suštinsku moć da utiču na odluke banke (navedeno prema Aysan *et. al.*, 2017: 260). Da bi sprečile odliv investicionih depozita, islamske banke često formiraju posebne rezerve za izravnavanje prinosa na investicione depozite, koje se delom popunjavaju umanjenjem isplata akcionarima (Hamza, 2016: 34). Ova praksa je problematična iz najmanje dva razloga (navedeno prema *Ibid*): *prvo*, upitna je njena šerijatska prihvatljivost jer se suštinski briše razlika između konvencionalnog i šerijatskog pristupa osiguranju depozita, i *drugo*, stvara se osnova za konflikt između akcionara islamske banke i investicionih deponenata.

Na kraju, prilikom investiranja sredstava fonda islamskog osiguranja depozita neophodno je slediti šerijatske principe, u smislu eliminisanja kamate, preterane neizvesnosti i špekulacije iz procesa investiranja, i ulaganja isključivo u šerijatski prihvatljive finansijske instrumente (navedeno prema Lahsasna, 2016: 21).

#### **4. Zaključak**

Osiguranje depozita je prepoznato od strane međunarodnih multilateralnih finansijskih institucija i nacionalnih regulatora kao neophodan element bankarskog sistema. Tokom poslednjih nekoliko godina, ovaj mehanizam se pokazao kao bitan faktor stabilizacije bankarskog poslovanja, jer pruža neophodnu sigurnost deponentima i jača poverenje u bankarski sistem, zbog čega su panična i masovna povlačenja depozita za većinu zemalja veoma retka pojava.

Konvencionalno osiguranje depozita ima tradiciju dugu skoro dva veka, tokom kojih se ovaj model osiguranja depozita profilisao i izdvojile su se ključne determinante na osnovu kojih se praksa konvencionalnog osiguranja depozita u različitim bankarskim sistemima može posmatrati. Polazeći od njih, može se sagledati da li je osiguranje

depozita u određenoj zemlji *eksplicitno*, u smislu institucionalizacije ovog mehanizma, ili *implicitno*; da li sistemom osiguranja depozita *upravlja država ili privatni sektor*; da li osiguravač depozita *samo upravlja fondom osiguranja depozita* ili *ima šira izvršna ovlašćenja*; da li je učešće u sistemu osiguranja depozita *stvar izbora* banaka i odabranih depozitnih institucija ili je u pitanju *obaveza*; koji je *nivo pokrivenosti depozita* i *po kojem kriterijumu se taj nivo određuje*; da li se fond osiguranja depozita formira *ex ante*, odnosno pre propasti banke ili banaka, ili *ex post*, nakon što se propast desi; i koji je *nivo autonomije i obaveza* institucije koja ima ulogu osiguravača depozita. Praksa je, ipak, pokazala da osiguranje depozita nije *panacea* za probleme bankarskog sektora. Naprotiv, može biti i značajan generator kriza, ukoliko regulatorni organi ne nadomeste jaz u nadzoru nad poslovanjem banaka koji nastaje usled demotivisanosti vlasnika osiguranih depozita da nadziru poslovanje banaka kod kojih su deponovali novac.

Koncepcija osiguranja depozita je sama po sebi šerijatski prihvatljiva jer doprinosi opštem dobru. Ipak, konvencionalno osiguranje depozita sadrži šerijatski zabranjene elemente kao što su kamata, *garar*, a po nekima i *maysir*, pa se stoga bez određenih modifikacija ne može primeniti u islamskom bankarstvu. Islamsko osiguranje depozita, kojim se upravlja u skladu sa šerijatskim principima, prema načinu finansiranja se javlja u dva oblika: *takaful*, kod kojeg se finansiranje zasniva na naplati doprinosa, i *kafalah bi al ujr*, kod kojeg su premije osnova finansiranja, zbog čega se dovodi u pitanje šerijatska ispravnost ovog modela. Islamske banke se finansiraju na bazi dve vrste depozita: *transakcionih depozita*, čije je osiguranje šerijatski dozvoljeno, i *investicionih depozita*, za koje većina šerijatskih stručnjaka smatra da ne mogu biti pokriveni osiguranjem. Ipak, značaj investicionih depozita kao izvora finansiranja podstiče islamske banke da njihovim vlasnicima pružaju implicitno osiguranje, pritom koristeći problematične metode čija je šerijatska valjanost upitna.

Islamsko osiguranje depozita je relativno nova finansijska praksa. Stoga, proučavanje prakse konvencionalnog osiguranja depozita, i uspeha i promašaja koji su ostvareni u procesu korišćenja ovog mehanizma, može biti veoma korisno za implementatore islamskog osiguranja depozita, ali i regulatorna tela i šerijatske stručnjake prilikom iznalaženja optimalnih rešenja za efikasnu primenu mehanizma islamskog osiguranja depozita u praksi. Buduća istraživanja islamskog osiguranja depozita treba da se usmere na analizu primene ovog finansijskog aranžmana u praksi, da bi se sagledali postignuti rezultati i uočila eventualna



odstupanja od šerijatskih principa. Poznavanje šerijatskog pristupa osiguranju depozita može biti veoma korisno i kreatorima zakonskih rešenja u zemljama koje žele da privuku islamske banke u svoj finansijski sistem.

### Literatura i izvori

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](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). Hibrid 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).

Zakon o Agenciji za osiguranje depozita. *Službeni glasnik RS*. br. 14/15, 51/17.

Zakon o osiguranju depozita. *Službeni glasnik RS*. br. 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

pregledni naučni rad

10.5937/zrpfm1-23423

UDK: 352.081.71(497.5 Osijek)"1918/1934"

Rad primljen: 01.10.2022.

Rad prihvaćen: 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.

**Ključne 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, prinaldežnosti 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 km<sup>2</sup> 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).<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

---

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 nadržinat.

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 područja<sup>3</sup>, 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.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> Istodobno su razriješeni dužnosti svi raniji gradski zastupnici te postavljeni novi, bez izbora.<sup>6</sup> 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 Budimpešti 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, lijevaonica 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.<sup>7</sup>

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.<sup>8</sup> 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.

<sup>7</sup> Hrvatska obrana, Osijek, 1919., br. 63., str. 3–4.

<sup>8</sup> 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 doplatok, 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.<sup>9</sup> Razlog održavanja druge sjednice gradskog zastupstva, iako je na prvoj Statut<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> 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, računarski, 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.<sup>12</sup> 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 zakletvu<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup>

## **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 zaključci 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 Osijeka<sup>15</sup>, 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 plaće 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 položen 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.<sup>16</sup>

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.<sup>17</sup>

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.<sup>18</sup>

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.<sup>19</sup> 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...“<sup>20</sup>

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 periodnog, 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: „Činovička 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.<sup>21</sup>

Na sjednici gradskog zastupstva, održanoj 4. srpnja 1930., pročitao 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.<sup>22</sup>

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 predstavke 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 službenike<sup>23</sup>, 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.<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup>

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 ispitao, 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 daljnega 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.<sup>27</sup>

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 rasprava<sup>28</sup>, 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).<sup>29</sup>

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 tržišni 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,

---

<sup>29</sup> 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).<sup>30</sup>

Privremeni činovnici te konceptualni, računarski, blagajnički, porezni, potroša-  
rinski i manipulativni činovnici moraju polagati praktični ispit pred komisijom gradskog načelstva; a činovnici liječničke, inženjersko-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 ispите 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).<sup>31</sup>

---

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).<sup>32</sup>

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.<sup>33</sup> 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 podjeljivanje 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 redosljedu 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 opozvati (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 ovjerovljenom prijepisu kod voditelja personalnog odsjeka zajedno s primjerkom službeničkog lista, koji se tamo nalazi.<sup>34</sup>

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.<sup>35</sup> 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 (jedanaest 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).<sup>36</sup>

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 nanese 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.<sup>37</sup> 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).<sup>38</sup>

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 navršene potpune godine 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 slučajeva<sup>39</sup> (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.<sup>40</sup> 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.<sup>41</sup>

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 doplatk 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.<sup>42</sup> 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, pripravnicima pripada i porodični doplatk na skupoću. Nadalje, beriva gradskih zvaničnika dijeli se na plaću, osobni dodatak na skupoću te porodični doplatk. 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.

pripravnici 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).<sup>43</sup>

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).<sup>44</sup>

## 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 (Prire.), *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 Lloyda.

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)

Izvješće 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).*





**Dr Ivana Simonović,\***  
Docent,  
Pravni fakultet, Univerzitet u Nišu

pregledni naučni rad  
10.5937/zrpf1-zrpf1-43378

UDK: 340.137:347]::061.1 EU  
Rad primljen: 05.12.2022.  
Rad prihvaćen: 25.12.2022.

## **NA PUTU KA EVROPSKOM PRIVATNOM PRAVU (EVROPEIZACIJA PRIVATNOG PRAVA)\*\***

**Apstrakt:** Nacionalnost građanskog/privatnog prava i njegova vezanost za državu bitna su njegova obeležja, koja proizlaze iz uloge poverene mu u još u 19. veku. Poznato je da je ovo period buđenja nacionalne svesti i stvaranja nacionalnih država, koje su svoju suverenost, između ostalog, potvrđivale i donošenjem građanskih zakonika. Izgled kodifikacija zavisio je od preovlađujuće društvene i političke klime vremena u kojima su pisane, od ekonomskih prilika i pravne svesti društva u kome je trebalo da se primenjuju njihove norme. Povezivanje evropskih država u nadnacionalnu organizaciju – Evropsku uniju – otvorilo je vrata stvaranju zajedničkog (evropskog) pravnog prostora, koga čine i norme kojima se uređuju privatnopravni odnosi. One obrazuju obavezujuće pozitivno privatno pravo Evropske unije (*acquis communautaire*). Osim njih, u radu analizujemo i model- pravila, utemeljena na zajedničkoj pravnoj tradiciji i kulturi evropskih država, koja su ponudili pravni teoretičari za buduće i zajedničko evropsko privatno pravo (*acquis commune*).

**Ključne reči:** evropsko privatno pravo, privatno pravo Evropske unije, evropeizacija privatnog prava, evropski građanski zakonik.

---

\* ivana@prafak.ni.ac.rs

\*\* Rad je nastao u okviru projekta *Odgovornost u pravnom i društvenom kontekstu*, koji finansira Pravni fakultet u Nišu (2021–2025).

## 1. Uvod

Poslednjih nekoliko desetleća privatno pravo u Evropi pod snažnijim je uticajem zakonodavnih aktivnosti Evropske unije u području privatnopravnih odnosa. Najpre je Smernicom o odgovornosti za proizvode s nedostatkom iz 1985.<sup>1</sup> u građanskom pravu otvoreno novo poglavlje o odgovornosti proizvođača za štetu od takvog proizvoda. Usledile su smernice o zaštiti potrošača u ugovorima zaključenim na daljinu<sup>2</sup>, o nedozvoljenim klauzulama u potrošačkim ugovorima<sup>3</sup> i veoma značajna Smernica o određenim aspektima prodaje robe i garancijama za nju,<sup>4</sup> kojom se definiše pojam saobraznosti robe i prema njemu određuju prava potrošača kupljene robe i odgovornosti prodavca u slučaju odstupanja. Njima i kasnije donetim smernicama duboko se zadire u nacionalno privatno pravo država članica, posebno u njihove propise o pravima i zaštiti potrošača. Ograničena nadležnost Unije u materiji privatnog prava odredila je njene zakonodavne prioritete i usmerenja, tako da se i većina smernica tiče položaja potrošača na jedinstvenom evropskom tržištu. Njihov broj i obuhvat materije daje legitimitet tvrdnji da se u građanskom pravu Evropske unije pravo potrošača etabliralo kao samostalna pravna grana (Ranieri, 2009: 101). Zajedno sa smernicama o nekim drugim pitanjima privatnopravnih odnosa, one iscrtavaju obrise zajedničkog evropskog privatnog prava, autonomnog i novog u celom pravu EU.<sup>5</sup> Evropeizacija privatnog prava, kojim terminom se označavaju ove promene, danas je u središtu pažnje poslanika evropske pravne misli.<sup>6</sup> Osim zagovornika ideje o zajedničkom građanskom pravu i privatnom pravu za Evropu, ima i protivnika ili, makar, skeptika. Posebno se među francuskim teoretičarima prava ne gleda blagonaklono na moguće rezultate njenog oživotvorenja, posebice na Evropski građanski zakonik,

---

1 Smernica 85/374/EEZ o ujednačavanju prava država članica u pogledu odgovornosti za proizvode s nedostatkom, OJ 1985 L 210/29.

2 Smernica 97/7/EZ od 20. 5. 1997. o zaštiti potrošača u pogledu ugovora zaključenih na daljinu, OJ 1997 L 144/19.

3 Smernica 93/13/EEZ od 5. 4. 1993. OJ 1993 L 95/29.

4 Smernica 44/1999/EZ, od 25. 5. 1999. OJ 1999 L 171/12. O ovoj smernici detaljno u: Simonović, 2009: 703–724.

5 Legislativna intervencija organa i tela EU, svakako, ne prolazi bez određenih dilema i pitanja, posebno o smernicama kao najpodesnijem instrumentu uređenja privatnopravnih odnosa. Misli se, pritom, na njihovo pravno dejstvo i metod kojim postaju deo unutrašnjeg pravnog poretka države članice, potom i na sadržajnu i strukturnu promenu prava koje sa sobom donosi organizacija poput Evropske unije.

6 Videti, npr., ideju o evropskom privatnom pravu kao mešovitom pravnom sistemu kod: Smits, 1998: 328–340; Martiny, Witzheb, 1999; Hartkamp, 2002; Riesenhuber, 2006.

koji bi zamenuo nacionalne građanske kodifikacije (Cornu, 2002: 351, Ranieri, 2009: 102, nap. 192). Ovo ne treba da nas čudi ukoliko se podsetimo nacionalnog ponosa koji su Francuzi ugradili u svoj Code civil.

Diskusije o potrebi ujednačavanja privatnog prava, ipak, nisu bile uzaludne: izrodilo se više inicijativa i akademskih projekata, što privatnih, što javnih, u kojima se istražuju podesni instrumenti i modeli novog – opšteg privatnog prava, novog *ius commune*. Komisija prof. Ola Landa, po uzoru na američke pravne tekstove *restatement*, izradila je PECL – zajednička načela i osnovna pravila evropskog ugovornog prava,<sup>7</sup> neobavezujući i neformalni izvor normi za ugovorne odnose na koji su se kasnije ugledali mnogi drugi teoretičari zainteresovani za ideju zajedničkog evropskog privatnog prava. Nemački teoretičar uporednog prava Kristijan fon Bar rukovodio je Studijskom grupom za Evropski građanski zakonik;<sup>8</sup> italijanski civilista i romanista Đuzepe Gandolfi predložio je *Avant-projet Code européen des contacts*.<sup>9</sup>

Evropski parlament u nekoliko navrata pozdravio je ideju za Evropu zajedničkog privatnog prava. Takvu inicijativu prihvatila je jula 2001. Evropska komisija i predstavila plan diskusije o evropskom ugovornom pravu, te pozvala na dostavljanje predloga o mogućim načinima snažnijeg povezivanja, čak i ujednačavanja, nacionalnih prava država članica u ovoj oblasti.<sup>10</sup>

---

7 Lande, Beale (eds.), *Principles of European Contract Law*, Part I-II, The Hague, 2000, Part III, 2002.

8 Studijska grupa za Evropski građanski zakonik osnovana je 1999. kao naslednica Komisije za evropsko ugovorno pravo, na čiji se rad i nadovezuje. Grupa je na sebe preuzela ozbiljan zadatak sastavljanja zajedničkih evropskih principa o najznačajnijim delovima obligacionog prava i nekim stvarnim pravima na pokretnim stvarima, posebno važnim za jedinstveno evropsko tržište. Videti: Von Bar, Swann, 2010: vii.

9 Vredi pomenuti da su slični projekti objedinjavanja nacionalnih privatnopravnih sistema zabeleženi već posle Prvog svetskog rata, doduše, ne toliko ambiciozni da obuhvate sve evropske države, već samo neke od njih. Nacrt italijansko-francuskog obligacionog prava, iz 1927 (*Projet de Code des obligations et des contracts*, text definif, Rome, 1928, Paris, 1929), nije bio uspešan, ali je uticao na građanske kodifikacije iz 1930-ih godina. U pripremama kodifikacije poljskog obligacionog prava 1933. svesno su traženi uzori u Nemačkom građanskom zakoniku, austrijskom ABGB-u i švajcarskom OR i pomenutom Nacrtu italijansko-francuskog obligacionog prava. S obzirom na takve uticaje, tadašnja prva građanska kodifikacija Poljske može se smatrati prvom pravom evropskom građanskom kodifikacijom (Ranieri, 2009: 106).

10 Saopštenje Komisije od 11. 7. 2001, upućeno Savetu i Evropskom parlamentu o evropskom ugovornom pravu, COM (2001), 398 final. Izdvajamo: „U proteklim godinama dosta se diskutovalo o mogućem usklađivanju nacionalnih privatnih prava, posebno

Širom Evrope u pravno-političkim i naučnim krugovima obnovljena je debata o evropeizaciji privatnog prava i ugovornog prava. Evropski parlament se Rezolucijom o približavanju građanskog i trgovinskog prava država članica iz 2001. pokazao kao izričit zagovornik takve ideje. U godini 2003. predstavljen je i konkretan plan rada; Evropska komisija je Evropskom parlamentu i Veću uputila saopštenje pod nazivom

„Ka koherentnijem evropskom ugovornom pravu. Akcioni plan“ (COM, 2003 68 final), u kom je izložila različite predloge zainteresovanih strana. Istakla je nekoliko mogućih puteva ujednačavanja privatnog i ugovornog prava. Prva opcija, najmanje podržana, bila je da se rešavanje problema izazvanih različitim nacionalnim privatnim pravima prepusti tržištu. Drugom se plediralo na usvajanje zajedničkih načela evropskog ugovornog prava, a trećom – na poboljšanje postojećih pravnih pravila. Četvrtom opcijom predloženo je donošenje posve novih pravnih normi evropskog ugovornog prava kojima bi se zamenile smernice. Ideja je branjena solidnim argumentima i ukazivanjem na to da se različitim smernicama isto pitanje različito uređuje, da nedostaju istovetne definicije opštih pojmova i instituta, i da neretko svaka smernica nudi sopstvene definicije i sl. Treću opciju Evropska komisija videla je kao najpodesnije sredstvo za ostvarenje postavljenog cilja – usaglašeno evropsko ugovorno pravo, jednako prihvaćeno i primenjivano u državama članicama. Najvažniji korak ka poboljšanju postojećih zajedničkih pravila jeste usvajanje referentnog okvira, zajedničkih opštih pravnih načela i pojmova evropskog ugovornog prava. Takvim referentnim okvirom ostvarila bi se tri cilja. Najpre, pri prerađivanju postojećih smernica ili predlaganju novih pravila, Komisiji bi poslužio rečnik pojmova, definicija i jedinstvene terminologije (npr., definisanje ugovorne štete, posledica neispunjenja ugovora i sl.). Potom, referentni okvir je sredstvo većeg međusobnog približavanja ugovornih prava država članica Unije, pa i država izvan nje. Poslužio bi nacionalnom zakonodavcu da uoči zajedničke, povezujuće tačke s drugim državama i da razvije zajedničke principe i najbolja rešenja, vodeći računa o postojećoj sudskoj praksi nacionalnih sudova, posebno najviših, i uspostavljenoj praksi na području ugovornih odnosa (Ranieri, 2009: 109).

U 2004. godini Komisija je predstavila koncept izrade Zajedničkog referentnog okvira (CFR, *Common Frame of Reference*), koji bi sadržao

ugovornog prava. U periodu od 1985. do 1999. doneto je sedam smernica u kojima se evropski zakonodavac pozabavio određenim pitanjima ugovornih odnosa. U ovom stadijumu Evropska komisija se želi obavestiti o tome kolika je potreba za daljim takvim merama, te da li treba računati na određene konkretne situacije u kojima nije moguće naći zajedničko, svima prihvatljivo rešenje (Videti i: Ranieri, 2009: 107).

definicije pojmova, osnovne principe i usaglašena model-pravila ugovornog prava, potom postojeća pravila privatnog prava EU (pozitivno- pravne norme privatnog prava EU) i najbolja rešenja nacionalnih prava država članica za određene privatnopravne odnose. Takav referentni okvir zapravo je „udžbenik najboljeg što evropsko ugovorno pravo može da ponudi, i to u vidu opštih principa, definicija pravnih pojmova i model-pravila“.<sup>11</sup>

Ovakve inicijative i predložena model-pravila kao njihovi plodovi doprineli su stvaranju koncepta *evropeizacije privatnog prava*, iza kojeg stoji ideja o stvaranju *evropskog privatnog prava* – jednog nadnacionalnog sistema pravnih normi kojima se jednoobrazno, na čitavom evropskom prostoru, uređuju privatnopravni odnosi. U ovom radu analizujemo oba ova koncepta.

## **2. Definisane termina privatno pravo Evropske unije i evropsko privatno pravo**

U određivanju ovih termina i koncepata najuočljivija su dva pristupa: evropsko privatno pravo kao *acquis communautaire* i evropsko privatno pravo kao *acquis commune*. Prvim se pristupom evropsko privatno pravo izjednačava sa formalnim izvorima prava Evropske unije kojima se uređuju privatnopravni odnosi; u teoriji ono se označava terminom *privatno pravo EU*, koji upotrebljava Jansen (Jansen, 2012: 638–640) ili *evropsko privatno pravo u užem smislu*, kako to čini prof. Gavella (Gavella et al, 2002: 15). Drugim se pristupom evropsko privatno pravo objašnjava kroz prizmu zajedničke pravne tradicije (*ius commune*), što je zapravo rimsko pravno nasleđe, na kom su utemeljena nacionalna prava evropskih država iz kontinentalnog pravnog sistema.

Za razliku od privatnog prava EU, koje ima formalne pravne izvore, evropsko privatno pravo je akademski, pravnoteorijski koncept. To nije izgrađen i samostalni pravni sistem, kakvi su nacionalni pravni sistemi. Ovo važi bilo da u evropskom privatnom pravu vidimo ideju o nadnacionalnom evropskom privatnom pravu, koje bi zamenilo nacionalna prava evropskih država, bilo oživljavanje učenih akademskih rasprava o zajedničkom privatnom pravu za Evropu – *ius commune*, kakvo je nekad bilo recipirano rimsko privatno pravo.

---

11 Saopštenje Komisije od 11. 10. 2004, upućeno Evropskom parlamentu i Veću. „Evropsko ugovorno pravo i aktuelno stanje zajedničkih pravila – korak dalje“, COM (2004) 651 final.

U nastavku objasnićemo oba pristupa i za njih prihvatiti Jansenovu terminologiju, jer nam se čini da bolje objašnjava kriterijum njihovog razlikovanja. Privatno pravo Evropske unije proističe iz formalnih pravnih izvora, kakav karakter nemaju model-pravila što ih nude pravni teoretičari okupljeni oko različitih projekata pisanja Evropskog građanskog zakonika, a koja nazivamo evropsko privatno pravo.

### **2.1. Evropsko privatno pravo kao *acquis commune***

Evropsko privatno pravo, utemeljeno na zajedničkoj pravnoj tradiciji i kulturi evropskih država (u rimskom pravu *ius commune*) označava se terminom *acquis commune*. U evropskokontinentalnom pravnom sistemu građansko pravo/privatno pravo stasavalo je na temelju rimskih pravnih izvora – Justinijanovih *Institucija* i *Digesta*. Zahvaljujući ovim zajedničkim korenima, rimsko pravo je shvatano kao opšte, zajedničko pravo. Iako ovi tekstovi nisu imali snagu formalnih izvora prava, bilo kakva diskusija o privatnom pravu nije se mogla zamisliti bez njihovog pažljivog izučavanja, a upravo se to dešavalo na pravnim fakultetima širom Evrope.<sup>12</sup> Obrazuju se različite škole i krugovi posvećeni izučavanju i tumačenju rimskih pravnih izvora jer je rimsko pravo bilo zaslužno za nastanak prava kao skupa pravnih propisa – pozitivnog prava (Kovačević Kuštrimović, Lazić, 2008: 37).

U periodu od 11. do 16. veka grupe pravnika na pojedinim univerzitetima predano su iznova izučavale *Corpus iuris civilis* i prilagođavale ga društvenim potrebama i prilikama, koje su, povratno, uticale na recepciju i stvaranje modernog rimskog prava. U zavisnosti od preovlađujućeg rada na *corpus iuris civilis* i zastupane koncepcije o pravu koje su usvojile, ove su škole dobile nazive po kojima ih danas poznajemo: škola glosatora i postglosatora, škola elegantne (humanističke) jurisprudencije, prirodnopravna škola, istorijskoppravna škola, škole pojmovne i interesne jurisprudencije, škola slobodnog prava, materijalistička shvatanja prava.<sup>13</sup>

Među pobrojanima možda su najglasovitije bile prirodnopravna i istorijskoppravna škola. Njihove ideje i shvatanja o prirodi i poreklu prava bitno su uticale na proces kodifikacije građanskog prava u dvema zemljama – u Francuskoj i Nemačkoj, čiji su građanski zakonici izvršili

---

12 Oživljavanje rimske pravne misli i ponovna primena rimskog prava, poznata kao recepcija rimskog prava, počev od druge polovine 11. veka, na univerzitetima na severu Italije i jugu Francuske. Videti i: Kovačević Kuštrimović, Lazić, 2008: 39.

13 O njima detaljno u: Kovačević Kuštrimović, Lazić, 2008: 40–47.

veliki uticaj na kasniji kodifikacijski rad u drugim zemljama, i postali reper izučavanja građanskog prava na svakom pravnom fakultetu u Evropi. Francuska kodifikacija, čuveni Code civil, obojen je idejama škole prirodnog prava o slobodnom i ravnopravnom pojedincu, postojanju jednog, univerzalnog prava, jednakog za sve ljude. To je pravo prirodno, i iz njega se izvode individualna (subjektivna) prava, immanentna ljudskoj prirodi, i u svakom društvu važeća. Zakonodavac samo treba da ih spozna i snagom državnog autoriteta pretoči u pravnu normu. U Nemačkoj, s druge strane, dominantna istorijskoppravna škola nije omogućavala ranu kodifikaciju građanskog prava kakvoj svedočimo u Francuskoj. Filozofsku osnovu ove škole čini shvatanje da univerzalnog prava, koje odgovara svakom društvu i svim ljudima, nema, već da je pravo rezultat istorijskog razvoja svakog naroda (Kovačević Kuštrimović, Lazić, 2008: 43). Do prava koje odgovara jednom narodu dolazi se izučavanjem čovekovog iskustva, koje se postepeno razvija. Pravni sistem ne može da stvori zakonodavac, već pravni teoretičari – pažljivim proučavanjem pravnih instituta i običaja, te stvaranjem teorijske osnove kasnijeg zakonodavnog uređenja društvenih onosa.

No, vratimo se na rimsko *ius commune* kao osnovu diskursa o zajedničkom pravu za Evropu. Rimsko pravo ne samo da je povezalo u jedan sistem (evropskokontinentalni) države koje su ga recipirale već je postalo sponom sa engleskim pravnim sistemom. Zahvaljujući njemu, počelo se o privatnom pravu razmišljati izvan nacionalnih okvira, nezvezano za nacionalne građanske kodifikacije.

U 20. veku objavljene su dve značajne publikacije – *Pravo prodaje* (Rable, 1936/1958) i *Pravo obligacionh odnosa* (Cimerman, 1990) – inspirisane shvatanjem da se na osnovna strukturalna pitanja građanskog prava može odgovoriti nezavisno od pojedinačnih pravnih odredaba zapisanih u građanskim zakonima i zakonicima, te da se na isti način daju objasniti osnovni građanskopravni instituti, temeljna načela i pojmovi građanskog prava (Jansen, 2012: 638). Trebalo bi da budu jednaki u svakom pravnom sistemu, jer potiču iz istog korena (recipiranog rimskog prava). Na ova dela nadovezala su se i druga, takođe prožeta idejom o evropskom privatnom pravu.<sup>14</sup>

---

14 Na primer: 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* (2003); Karl Riesenhuber, *System und Prinzipien des Europäischen Privatrecht* (2003) i *Europäisches Vertragsrecht* (2006), Filippo Ranieri, *Europäisches Obligationenrecht* (2009).



Normativnu osnovu *acquis commune* čine nacionalni pravni sistemi evropskih država, koji predstavljaju zajedničku pravnu tradiciju jedinstvene Evrope (Jansen, 2012: 638). Utemeljeno je na zajedničkoj pravnoj teoriji i pravnoj kulturi evropskih država i oduvek se smatralo učenim pravom. (Podsetimo se mesta na kojima se odvijala recepcija rimskog prava i kojima pripada zasluga za oživljeno interesovanje za rimsko pravo – to su univerziteti u Italiji, Francuskoj i Nemačkoj.) Otuda ne čude brojni pokušaji njegove sistematizacije i predstavljanja čitalačkoj publici u formi usaglašene, strukturisane, dobro povezane celine. Pišu se principi evropskog privatnog prava, koji bi trebalo da budu referentan izvor željenog Evropskog građanskog zakonika. Terminu *principi* treba dati šire značenje, jer su to model-pravila za određenu oblast privatnog prava ili grupu građanskopravnih odnosa (nesektorsko uređivanje, za razliku od privatnog prava EU – *ius commu- nautaire*). U različitim akademskim projektima objavljeno je više takvih publikacija. Teoretičari okupljeni oko Von Bara (Study Group on ECC) objavili su *Principe evropskog prava* (PEL Series), European Group on Tort Law objavila je *Principles of European Tort Law*. Pomenućemo i rad francuskih teoretičara pod pokroviteljstvom Fondacije Anri Kapitan, te rad pravnih teoretičara u Italiji. Sve je počelo Landovim *Principima za evropsko ugovorno pravo* (PECL), koji su od objavljivanja 2000. stekli kvazilegislativni autoritet i bili polazište i uzor rada prethodno pomenutih grupa.

## **2.2. Evropsko privatno pravo kao *acquis communautaire***

Pristup evropskom privatnom pravu kao privatnom pravu Evropske unije dijametralno je suprotan. Njegovi privrženici izvode evropsko privatno pravo iz formalnih izvora EU u delu kojim su uređeni građanskopravni odnosi. Većinom su to smernice kojima se građanskopravni odnosi ne uređuju celovito, već neki njihov element (npr., prava i zaštita subjekata odnosa ili odgovornost za nedostatak), što privatno pravo EU čini sektorskim. Profesor Gavela, pozivajući se na Müller–Graff-a<sup>15</sup>, služi se terminom evropsko privatno pravo u užem smislu i određuje ga kao skup privatnopravnih pravila evropskog prava u užem smislu (primarnog i sekundarnog), obavezujućih u svim državama članicama čiji su formalni pravni izvor primarno i sekundarno evropsko pravo (Gavella et al, 2002: 15).

---

15 B. Müller Graff. P – Ch: „Gemeinsames Privatrecht in der europäischen Gemeinschafts: Ebenen und gemeinschaftsprivatrecht Grundfragen“, u: Baur, M-G, *Zulleg: Europarecht – Energierecht – Wirtschaftsrecht, Festschrift für Bodo Börner*, Köln, str. 303.

Aktivniji zakonodavni rad Evropske unije u polju privatnog prava beleži se od 1980-ih, usvajanjem Smernice 85/374/EEZ o odgovornosti za proizvode s nedostatkom, Smernice 85/577/EEZ o ugovorima zaključenim van sedišta privrednih subjekata i na daljinu (Smernica 97/7/EEZ), Smernice 86/653/EEZ o usklađivanju prava država članica o samozaposlenim trgovačkim posrednicima i Smernice 87/102/EEZ o potrošačkim kreditima. Zaštita potrošača i njihova prava postaju središtem pažnje 1990-ih; tada je usvojeno nekoliko značajnih smernica, od kojih su neke u celosti bile građanskopravne (Smernica 93/13/EEZ o nepoštenim odredbama u potrošačkim ugovorima, Smernica 1999/44 o prodaji potrošačke robe i garancijama za nju), a druge mogle biti tumačene iz ove perspektive. Takve su Smernica 2005/29/EZ o nepoštenoj trgovačkoj praksi, smernice koje promovišu temeljne slobode EU i one iz oblasti zaštite konkurencije.<sup>16</sup>

Osim zajedničkih pravila EU za privatnopravne odnose, deo *acquis communautaire* čini i jurisprudencija Evropskog suda pravde.

### **2.3. Poređenje ovih pristupa**

Upoređivanjem *acquis commune* sa *acquis communautaire*, prvo što primećujemo jeste akademičnost prvog (evropskog privatnog prava) i vezanost drugog za Unijine formalne izvore prava, u domenu privatnopravnih odnosa. Potom, zakonodavna delatnost Unije u ovom domenu vezana je svojim nadležnostima iz osnivačkih ugovora te je i skromna. Ovde Unija nema neposrednu nadležnost, osim u polju zaštite potrošača i zaštite konkurencije, u poljima gde nepostojanje zajedničkih pravila smeta jedinstvenom evropskom tržištu, zbog čega ova pitanja moraju biti jednoobrazno uređena u čitavoj Uniji i u svim njenim članicama jednako, i nediskriminatorski primenjena. Izrečeno ukazuje na sledeće važno obeležje privatnog prava EU: ono je tržišno orijentisano i odgovara potrebama i zahtevima jedinstvenog tržišta. Svojim aktima Unija reaguje *post festum*, kad se ispostavi da je ponašanje učesnika tržišta, pretežno privrednih subjekata, i njihova poslovna praksa, smetnja slobodnom protoku robe, usluga, kapitala i radne snage.

Stihijsko nastajanje privatnopravnih pravila EU možda je teška kvalifikacija, ali dosad nismo svedočili sistematičnom njihovom nastajanju. Možda će nas projekat Common Frame of Reference demantovati, jer budi nadu u intelektualno objedinjavanje *acquis commune* i *acquis communautaire* u zaokruženi pravni sistem. Pre nego dođemo do toga, potreban je konsenzus o temelju na kome će se graditi privatno pravo za Evropu, njegovoj

---

16 O njima detaljno u: Gavella et al, 2002: 147–227. Videti i: Jansen, 2012: 639.

strukturi i formi (jedinostveni građanski zakonik ili više građanskih zakona), odvajanju od zahteva tržišta i usmeravanju ka onom što jedan građanskopravni odnos zaista iskazuje – saglasnu volju svojih učesnika, koji, razmenom činidaba ili jednostranim činjenjem – zadovoljavaju svoje interese i potrebe. Ova pitanja nisu samo pravnoteorijska, već i politička, i na njih se, bez dogovora članica Evropske unije o modelu budućeg uređenja privatnopravnih odnosa, ne može odgovoriti. U njihovim rukama je i odluka o tome hoće li model-pravila predložena u silnim principima evropskog privatnog prava prerasti u nešto veće, postati možda deo jednog građanskog zakonika za Evropu.

Na sadašnjem stepenu, privatno pravo EU ne predstavlja konzistentan, zaseban sistem normi, jer, po pravilu, njegove norme nisu donošene da bi činile jedan takav sistem, već da u pravnim sistemima država članica deluju u smeru njihovog usklađivanja (Gavella et al, 2002: 39). Takav cilj postiže se smernicama, a njihov broj, domen uređivanja i domašaj koji imaju određuju šta je i koliko od privatnopravnih odnosa i instituta uređeno. Proces usklađivanja privatnopravnih sistema država članica ne teče željenom brzinom, a na tom putu brojne su prepreke – doktrinarne i političke prirode. S obzirom na to da svako usklađivanje zahteva izvesne promene u unutrašnjem pravnom poretku i prilagođavanje zajedničkim evropskim pravilima, njihovo stvaranje ići će onom brzinom i lakoćom s kojom su države članice uopšte spremne odricati se sopstvenog suvereniteta u uređenju privatnopravnih odnosa u korist tog jedinstvenog privatnog prava za Evropu.

### **3. Evropeizacija privatnog prava**

Evropeizacija privatnog prava posledica je političkih i ekonomskih promena izazvanih stvaranjem Evropske unije. Tradicionalno je privatno (građansko) pravo imalo nacionalni i teritorijalni karakter: svaka je zemlja imala svoj građanski zakonik ili delove građanskog prava uređene pojedinim zakonima, važeće u granicama njenog suvereniteta i za njene građane. Pravni poredak EU menja izgled nacionalnih normi, tražeći jednoobrazna ili što usklađenija pravila postupanja svih učesnika na jedinstvenom evropskom pravnom i ekonomskom prostoru. Privatno pravo dobija *transnacionalni karakter*, a cilj je novo evropsko privatno pravo - *Novum Ius Commune Europeum*, zajedničko za sve države Unije.

Imajući u vidu da je zajednica evropskih naroda nastala prevashodno kao ekonomska zajednica i da su pravila kreirana tako da omoguće nesmetan razvoj jedinstvenog evropskog tržišta (slobodan protok

ljudi, rada, kapitala, robe i usluga), najrazvijeniji deo pozitivnog privatnog prava EU jeste ugovorno pravo, pa se pojam evropeizacije najviše povezuje sa evropskim ugovornim pravom. Tom se pojmu mogu dati najmanje tri značenja (Miller, 2011: 4): razvoj privatnog prava Evropske unije (deteritorijalizacija i transnacionalizacija privatnog prava); unošenje ovih pravila u nacionalno pravo država članica (preobražaj nacionalnog prava pod uticajem prava EU) i evropeizacija kao sinonim za harmonizaciju.

### **3.1. Evropeizacija kao stvaranje evropskog privatnog prava**

Jedna od mogućih definicija pojma evropeizacije jeste da je to svoje- vrstan zakonodavni proces u kom se pišu nova pravila za uređenje građanskopravnih/privatnopravnih odnosa, jedinstvena i važeća za sve zemlje Evropske unije. Ove norme donose organi Evropske unije, postupajući u okviru svojih nadležnosti predviđenih Lisabonskim ugovorom iz 2009. godine (Miller, 2011: 4). U oblasti privatnog prava, EU je zadužena za stvaranje jednakih i nediskriminatorских uslova nastupanja na jedinstvenom evropskom tržištu i sankcionisanje suprotnog ponašanja. Njene izvorne nadležnosti su u ovoj oblasti skromne, pa je uređenje privatnopravnih odnosa i dalje u nadležnosti nacionalnih država.

Drugi, značajniji nivo ovog vida evropeizacije je međunacionalna akademska saradnja, oličena u više projekata pisanja principa i model- pravila namenjenih uređenju pojedinih delova građanskog/privatnog, ponajviše obligacionog prava, kojima se priprema jedinstveni Evropski građanski zakonik. Komisije koje rade na ovim projektima uvek su sastavljene od iskusnih stručnjaka (mnogi su teoretičari uporednog prava) iz evropskih zemalja razvijenog privatnog prava i bogate pravne tradicije, koji su u stanju da iz nacionalnih prava za određeni pravni odnos odaberu najbolje rešenje ili predlože novu normu kada se pokaže da postojeća (nacionalna) pravila nisu zadovoljavajuća ili da ne odgovaraju ciljevima jedinstvenog evropskog tržišta. Zahvaljujući ovakvoj akademskoj saradnji, stvara se nova naučna disciplina, sa posebnim predmetom i sadržinom, podesna za izučavanje kao i bilo koja druga, odavno utemeljena građanskopravna disciplina. Ona bi se mogla nazvati Evropsko privatno pravo i pod takvim ili sličnim nazivom već se izučava na nekim pravnim fakultetima država Unije.

Akademska saradnja postaje ključno obeležje evropskog privatnog prava, a njeni rezultati su tzv. meko pravo (*soft law*)- model-pravila i principi

neobavezujuće snage, dvostrukog značaja. Sa jedne strane, oni su predmet izučavanja pomenute nove naučne discipline, još uvek u povoju (npr., DCRF, PECL), sa druge – pomoću njih se može proveriti adekvatnost predloženog pravnog rešenja, pre usvajanja obavezujuće norme u formi Evropskog građanskog zakonika. Rad ovih komisija (Landova komisija, komisija za izradu Evropsko građanskog zakonika pod rukovodstvom Kristijana fon Bara, Gandolfijev projekat) odlikuje kvazilegislatornost, jer predložena model-pravila nemaju obavezujuću pravnu snagu, već snagu argumenata kojima se obrazlaže ponuđeno pravilo. Zahvaljujući pripadnosti članova komisija različitim državama i pravnim sistemima (uz važnu napomenu da oni ne istupaju kao predstavnici države svog državljanstva, već kao nezavisni stručnjaci u određenoj oblasti građanskog prava ili uporednog prava) može se odabrati najbolje od onog što nacionalna prava evropskih država sadrže.

Osim političkog i pravnoteorijskog, važan je i praktični značaj evropeizacije privatnog prava. Norme evropskog ugovornog prava (*soft law*) postaju novi, supsidijarni izvor prava, novo *lex mercatoria*, dispozitivna pravila kojima saugovarači mogu da urede svoj ugovorni odnos. Ovde se susrećemo sa poimanjem evropskog ugovornog prava kao transnacionalnog prava (tako Miller, 2011: 10), prava bez države, koje nije nastalo u nacionalnom parlamentu i kome država ne obezbeđuje obavezujuću pravnu snagu. Transnacionalno pravo je pojam koji nas primorava na drugačije promišljanje odnosa države i prava, njene uloge u procesu nastanka pravnih normi, pa i da odgovorimo na pitanje da li je savremenom pravu Evropske unije uopšte potreban državni autoritet.

### **3.2. Evropeizacija kao preobražaj nacionalnih pravnih sistema**

Svako pravo je blisko povezano sa državom, otuda i nosi atribut nacionalnog. Pod uticajem stvaranja Evropske unije i prava kojima se uređuje nadležnost, funkcionisanje i odnos njenih organa sa državama članicama, ova veza se dramatično menja, može se reći i da pomalo slabi. Pravni poredak Evropske unije čine posebne norme čiji su donosioci njeni organi: ovo je nadnacionalni pravni poredak, važeći na čitavom prostoru Unije, paralelno sa nacionalnim pravnim porecima. Unija uređuje odnose u okviru svojih nadležnosti, uglavnom su one u sferi javnog prava<sup>17</sup> i sopstvenog uređenja kao političke zajednice. Pravni okvir

---

17 Podela na javno i privatno pravo potiče iz rimskog prava, u kom se zasnivala na kriterijumu interesa. Javno pravo je ono koje se odnosi na položaj rimske države, a privatno – na interese pojedinaca (Ulpinijanova poznata izreka: „Publicum est quod ad statum rei romanae spectat, privatum ad singulorem utilitatem”). Danas ovu izreku

ustrojstva EU čine pravne norme kojima su uređeni odnosi – privredni, politički i društveni – između Unije i njenih članica, te fizičkih i pravnih lica, kao državljana država članica i građana EU (Misita, 2007: 360). Pravo EU često se označava i izrazom *komunitarno pravo* (*Eu-ropean Community Law, Droit Communautaire, Europäisches Gemeinschaftsrecht, Kommunitarrechts*) i njegove norme svrstane su u primarne i sekundarne izvore prava, pa se javljaju kao deo primarnog ili sekundarnog prava. Privatnopravne norme deo su sekundarnog prava.

Jedinstvenost evropskog tržišta obezbeđuje se normama mekog prava – smernicama i preporukama – koje država članica mora da preuzme u domaće pravo i tako omogući njihovu primenu na svojoj teritoriji. Svakako da su neki građanskopravni odnosi uređeni i normama neposredne primene, ali daleko ih je manje, ponajviše ih je u oblasti zaštite potrošača i zaštite slobodne konkurencije na evropskom tržištu. Međutim, i to je dovoljno za postepeno međusobno približavanje nacionalnih pravnih sistema i ujednačavanje normi privatnog prava, koje više nisu imune na spoljašnje činioce – one izvan državnih granica.

### **3.3. Evropeizacija kao harmonizacija (možda i) unifikacija privatnog prava**

Harmonizacija je proces međusobnog približavanja nacionalnih pravnih sistema, uslovljen integracijom država u nov politički organizam Evropsku uniju, koja ima sopstveno i od država članica nezavisno pravno uređenje. U polju privatnog prava, postojeće norme dosad su se pretežno prilagođavale zahtevima jedinstvenog tržišta za Evropu i garantovanim slobodama (navedene četiri slobode) i, budući izložene istim činiocima, nude identično pravno rešenje bez obzira na to u komsu zakoniku.

Harmonizacija je korak ka ujednačavanju (unifikaciji) prava, kao konačnom cilju u stvaranju evropskog pravnog poretka. S obzirom na to da Unija nema neposredne nadležnosti u uređivanju građanskopravnih odnosa, upućena je na građanska prava svojih članica, a tamo gde razlike

---

razumemo tako što pod javnim pravom podrazumevamo pravo koje prvenstveno štiti javne interese, dok je privatno pravo okrenuto, pre svega, interesima pojedinaca. Osim ovog, za razlikovanje javnog od privatnog prava, ponuđena je *teorija subjekta, teorija subjekcije, te teorija nužnog subjekta*. Iako je ova podela u savremenom pravu kritikovana, u nekim državama ipak ima određenu praktičnu važnost. Služi razgraničenju: zakonodavne nadležnosti, sudske nadležnosti i razgraničenju pravnih položaja subjekata (Videti: Vodinić, 2012: 47–49, kao i Kovačević Kuštrimović, Lazić, 2008: 31–35).

ometaju jedinstveno tržište – na podsticanje njihovog približavanja i ujednačavanja. Ovaj proces u bitnom određuje izgled privatnog prava Evropske unije: srazmerno spremnosti država na delimično odricanje od vlastite suverenosti u propisivanju normi privatnog prava i na zamenu neodgovarajuće (domaće) norme boljom, pa i ako je iz zakon(ik)a druge države ili drugog pravnog sistema, pravni cilj Evropske unije – (za sve njene članice) zajedničko privatno pravo – biće lakše ili teže ostvariv. U nekim oblastima privatnog prava zakonodavni postupak je prilično centralizovan na nivou EU (zaštita potrošača, sprečavanje nelojalne konkurencije), a princip propisivanja minimalnih standarda biva zamenjen maksimalnim, potpunim uređenjem koje domaćem zakonodavcu ne ostavlja slobodu propisivanja drugačije sadržine od one utvrđene evropskim standardima.

#### 4. Zaključak

Evropsko privatno pravo za one koji o njemu promišljaju nije jednoznačan pojam; naprotiv, o njemu se razgovara sa različitih stanovišta i različitih pravnih i naučnoteorijskih polazišta. Otuda i više objašnjenja te pristupa ovom pojmu. Jednim se pristupom evropsko privatno pravo izvodi iz sekundarnog prava Evropske unije kojim se uređuju odnosi privatnih subjekata (evropsko privatno pravo kao *acquis communautaire*), drugim se ukazuje na raznovrsne akademske projekte u kojima se, po ugledu na rimsko *ius commune*, stvaraju model-pravila budućeg zajedničkog privatnog prava za Evropu (evropsko privatno pravo kao *acquis commune*).

Ciljevi, makar prvobitni, evropskog ujedinjavanja odredili su najuređenije delove privatnog prava i njegovih pravnih instituta. Oni su ekonomski, pa najviše normi imamo u oblasti obligacionog prava, trgovinskog prava i prava intelektualne svojine. Takvo sektorsko pravno uređenje bitno je obeležje privatnog prava EU. Nehomogenost, nepovezanost u organizovani sistem i isprepletanost (u istom pravnom aktu) s normama koje bi se u unutrašnjem pravnom poretku svrstale u javno pravo – takođe se navode kao bitna obeležja (Gavella et al, 2002: 19). Objašnjenje takvom pristupu traži se u činjenici da su norme privatnog prava EU donošene radi rešavanja određenih problema onako kako su oni nastajali i kako ih se najbolje moglo rešavati usaglašavanjem pravnih poredaka država članica u delu koji norma evropskog privatnog prava uređuje.



Predložena model-pravila zajedničkog evropskog privatnog prava (ili nekih njegovih oblasti), pokazuju veću sistematičnost, ali ona svakako neće zameniti nacionalno privatno pravo, bar ne u dogledno vreme. Ambiciozna ideja o Evropskom građanskom zakoniku, zasada, nije u središtu pažnje Evropske unije, a nema ni saglasnosti o potrebi za njim. Svejedno, vredna su izučavanja, jer nam pokazuju pravce razvoja privatnog prava – u državama članicama Unije i onima izvan nje.

### Literatura i izvori

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

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). *Evropsko privatno pravo*, Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

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.

Kovačević Kuštrimović, R. Lazić, M. (2008). *Uvod u građansko pravo*. Niš:Punta.

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: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu.

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.

Saopštenje Komisije od 11. 7. 2001, upućeno Savetu i Evropskom parlamentu o evropskom ugovornom pravu, COM (2001), 398 final.

Saopštenje Komisije od 11. 10. 2004, upućeno Evropskom parlamentu i Veću. „Evropsko ugovorno pravo i aktuelno stanje zajedničkih pravila – korak dalje“, COM (2004) 651 final.

Simonović, I. (2009). Odgovornost prodavca zbog nesaobraznosti robe. *Pravni život, tematski broj: Pravo i vreme*. Beograd, Udruženje pravnika Srbije. Br. 12. T. 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 PRIKAZ

---

---



**Dr Aleksandar Mojašević\***  
Redovni profesor,  
Pravni fakultet Univerziteta u Nišu

prikaz  
10.5937/zrpf1-42664

UDK: 159.923 Greene, R.(049.32)

Rad primljen: 04.02.2023.

Rad prihvaćen: 06.02.2023.

## **Robert Grin, „Zakoni ljudske prirode”, Kontrast, Beograd, 2022.**

Godine 2022. na srpskom tržištu pojavljuje se knjiga intrigantnog naslova „Zakoni ljudske prirode” (u originalu: *The Laws of Human Nature*) autora Roberta Grina (*Robert Greene*), poznatog pisca popularne naučne literature i uticajnog pojedinca u popularnoj kulturi (*influensera*). Izdanje na srpskom jeziku ove svetski poznate knjige, koja pretili da „ugrozi” Grinov prethodni bestseller „48 zakona moći”, priređuje domaći izdavač „Kontrast izdavaštvo” iz Beograda.

U ovoj knjizi autor se hrabro upušta u težak zadatak otkrivanja svih složenosti, kontradiktornosti i paradoksalnosti ljudske prirode, s ciljem da formuliše određene „zakone” kao univerzalne tendencije ljudske svesti i ponašanja. Poput revnosnog pravnika, Grin vrši „kodifikaciju” ljudskih ponašanja u osamnaest zakona, pri čemu svaki dobija jasan naziv ili odrednicu – od zakona ljudske iracionalnosti, preko zakona narcizma, (generacijske) kratkovidosti i zavisti, do zakona konformizma i poricanja smrti, kao i brojnih drugih zakona. Osnovna intencija autora knjige jeste da sistematizuje postojeća znanja o ljudskoj prirodi, što je poprilično zahtevan posao uzimajući u obzir ko se sve bavio ovom temom pre njega, od Hjuma („Rasprava o ljudskoj prirodi”), preko Dostojevskog („Zločin i kazna”), do Kanemana („Misliti brzo i sporo”). Ono što daje vrednost ovoj knjizi jeste činjenica da su upravo ideje ovih, ali i brojnih drugih autora i velikana naučne ili književne misli (spomenimo samo Junga ili Šopenhauera), našle svoje mesto u njoj. Autor se oslonio na ukupno osamdeset pet knjiga koje direktno ili indirektno obrađuju temu ljudske prirode i stiče se utisak da je selekcija ovih dela dobro obavljena.

---

\* mojasevic@prafak.ni.ac.rs



Na prvi utisak može se reći da je ovo „psihološka knjiga” ili knjiga namenjena tome da bolje ovladamo „divljom stranom ljudske prirode”. Ipak, ona je više od toga. U samom uvodu, autor sistematizuje ciljeve ove knjige (ukupno sedam), od kojih izdvajamo težnju da čitaoci postanu vispreniji posmatrači tuđeg ponašanja i bolji procenjivači karaktera drugih ljudi. S tim u vezi jeste i cilj da ovladamo tehnikama zaštite od „toksičnih tipova”, pri čemu autor naročitu pažnju u knjizi pridaje manipulativnim vođama. S obzirom na to da su današnja sredstva manipulacije dostupnija i izraženija, poput društvenih mreža ili drugih „pošasti” savremene tehnologije, ovaj cilj se čini i više nego opravdanim. Autor se ne zaustavlja samo na ovim ciljevima, nego nastoji da prenese čitaocima svoja znanja i iskustvo u vezi s tim kako da postanu bolji posmatrači sopstvenog ponašanja i sopstvene „tamne strane ličnosti”. S tim u vezi u knjizi razvija ideje i konkretne tehnike kako izvršiti bolji i kvalitetniji uticaj na druge ljude – tu prepoznajemo uticaj Roberta Sialdinija (*R. Cialdini*) i njegove poznate knjige „Psihologija ubeđivanja” - i kako unaprediti tehnike slušanja drugih. U tom smislu, knjiga nije samo poučna u pravcu bolje procene ponašanja drugih ljudi nego i u smeru samoposmatranja i korekcije sopstvenih pogrešnih obrazaca mišljenja i ponašanja. Sve u svemu, Grin nastoji da ukaže na postojanje ne samo „nižeg ja”, nego i idealnog „višeg ja”, koje treba da razvijamo dubljim povezivanjem sa sobom i drugima, potpunim predavanjem poslu kojim se bavimo, kao i otkrivanjem naših distinktivnih crta ličnosti po kojima se razlikujemo od drugih i koje nas čine unikatnim ljudskim bićima. Ovaj poslednji cilj nije ništa drugo nego praktična razrada Ničeoove ideje o prevlasti dionizijskog principa nad apolonijskim, a Grin to čini na način koji je veoma prijemčiv i prilagođen potrebama savremenog čitaoca koji traži savete i konkretna uputstva. Na ovom mestu treba istaći i to da ovakav način prenošenja informacija samoj knjizi daje karakter „popularne knjige”, ali autor to čini na izbalansiran način budući da ona ipak zadržava određenu dubinu, te da njen oslonac čine brojna naučna istraživanja ljudskog ponašanja i svesti – recimo, istraživanja mozga Antonija Damazija (*A. Damasio*) ili emocija Pola Ekmana (*P. Ekman*) – kao i ideje dobro odabраниh filozofa i književnika.

Kada je reč o strukturi knjige, ona prati osamnaest prethodno koncipiranih zakona, te je sačinjena upravo od tolikog broja poglavlja sa dobro izabranim naslovima kojima se autor direktno obraća čitaocu, poput: „Ovladajte svojom emocionalnom svešču” (1 poglavlje). Posebno je interesantna struktura svakog poglavlja budući da ga autor uvek otvara nekom interesantnom stvarnom (istorijskom) pričom sa glavnim likom

(poput Periklea, Staljina, Tolstoja, Čehova, američkog predsednika Niksona i drugih zanimljivih ličnosti), da bi onda prešao na tumačenje njegovog/njenog ponašanja i unutrašnjih motiva, ukazujući čitaocu šta bi trebalo posebno da shvati u vezi s tom razradom. Nakon toga, uvek sledi podnaslov „Ključevi ljudske prirode” u kome Grin pokušava da dešifruje i „otključa” brojne iracionalnosti, poput preteranog narcizma, polne rigidnosti ili zavisti. Na kraju je svako poglavlje okončano dobro izabranim citatima Ničea, Ksenofonta, Getea i drugih velikana. Ovakav odabir načina izlaganja drži čitaocu pažnju do kraja knjige (ukupno 534 strane), bez velikih digresija, ostavljajući utisak da je autor vodio računa ne samo o sadržaju knjige nego i o podjednako važnoj formi.

Na kraju možemo postaviti pitanje: u čemu je poseban značaj ove knjige? Da li je ona namenjena samo proučavaocima ljudske prirode, ljudima koji su po prirodi stvari zainteresovani da „zarone” u njene nepregledne dubine? Odgovor je svakako pozitivan, ali je knjiga, prema našem mišljenju, podjednako važna i za sve one pojedince koji se stručno bave proučavanjem ljudskog ponašanja. Rečju, svi oni koji pripadaju korpusu biheviorističkih naučnika, ili nameravaju da to postanu, trebalo bi na policama svojih biblioteka da imaju primerak ove knjige. Ona ne samo da pleni svojom jednostavnošću, načinom izlaganja, zanimljivim primerima ljudskih sudbina (čime autor pridobija širu čitalačku publiku), nego je i vrlo inspirativna u pravcu razvijanja ideja za dalje proučavanje nepreglednih dimenzija ljudskog ponašanja i svesti. U tome vidimo njenu osobitu (naučnu) vrednost.



## ZBORNİK RADOVA PRAVNOG FAKULTETA U NIŠU (M51)

### UPUTSTVO AUTORIMA

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

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

## UPUTSTVO ZA CITIRANJE LITERATURE

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

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

Vrsta rada	Reference – literatura	Citiranje u tekstu
Knjiga, 1 autor	Kelzen, H. (2010). <i>Opšta teorija prava idržave</i> . Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.	(Kelzen, 2010: 56)
Knjiga, Više autora	Dimitrijević, V. Popović, D. Papić, T. Petrović, V. (2007). <i>Međunarodno pravo ljudskih prava</i> . Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.	<b>Prvo citiranje u tekstu:</b> (Dimitrijević, Popović, Papić, Petrović, 2007: 128) <b>Naredno citiranje u tekstu:</b> (Dimitrijević et al. 2007: 200)
Kolektivno autorstvo	<i>Oxford Essential World Atlas</i> . (1996). 3.ed. Oxford: Oxford University Press.	(Oxford, 1996: 245)
Rad ili deo knjige koja ima priređivača	Nolte, K. (2007). Zadaci i način rada nemačkog Bundestaga. U Pavlović, V. i Orlović, S. (Prir.). <i>Dileme i izazovi parlamentarizma</i> . Beograd: Konrad Adenauer Stiftung. 279-289.	(Nolte, 2007: 280)
Članak u časopisu	Marković, R. (2006). Ustav Republike Srbije iz 2006 – kritički pogled. <i>Anali Pravnog fakulteta u Beogradu</i> . 2(LIV). 5-46	(Marković, 2006: 36)
Enciklopedija	Pittau, J. (1983). Meiji constitution. In <i>Kodansha encyclopedia of Japan</i> . Vol. 2. Tokyo: Kodansha. 1-3.	(Pittau, 1983: 3)
Institucija kao autor	Republički zavod za statistiku. (2011). <i>Mesečni statistički bilten</i> . Br. 11.	(Republički zavod za statistiku, 2011)
Propisi	Zakon o osnovama sistema vaspitanja i obrazovanja. <i>Službeni glasnik RS</i> . Br. 62.2004.	<b>Fus nota:</b> Čl. 12. Zakona o osnovama sistema vaspitanja i obrazovanja, <i>Sl. glasnik RS</i> , 62/04
Sudske odluke	Case T-344/99 <i>Arne Mathisen AS v Council</i> [2002] ECR II-2905 ili <i>Omojudi v UK</i> (2010) 51 EHRR 10 ili Odluka Ustavnog suda IU-197/2002. <i>Službeni glasnik RS</i> . Br. 57. 2003.	<b>Fus nota:</b> Case T-344/99 <i>Arne Mathisen AS v Council</i> [2002] ili Odluka Ustavnog suda IU-197/2002
Elektronski izvori	Wallace, A.R. (2001). <i>The Malay archipelago</i> (vol. 1). [Electronic version]. Preuzeto 15.11.2005. <a href="http://www.gutenberg.org/etext/2530">http://www.gutenberg.org/etext/2530</a> ili European Commission for Democracy through Law. <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> . Preuzeto 24.5.2007. <a href="http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp">http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp</a>	<b>Navodjenje u tekstu:</b> (Wallace, 2001)  <b>Fus nota:</b> European Commission for Democracy through Law. <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> . Preuzeto 24.5.2007. <a href="http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp">http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp</a>

## ZBORNİK RADOVA PRAVNOG FAKULTETA U NIŠU (M51)

### UPUTSTVO AUTORIMA

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

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



## UPUTSTVO ZA CITIRANJE LITERATURE

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

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

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



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

### GUIDELINES FOR AUTHORS

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

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

## CITATION GUIDELINES

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

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

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