

**АРХИВ
ЗА
ПРАВНЕ
И
ДРУШТВЕНЕ
НАУКЕ**

2
БЕОГРАД
2025.

АРХИВ ЗА ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ НАУКЕ

ARCHIVE FOR LEGAL AND SOCIAL SCIENCES

Основан 1906.

ИЗДАЈЕ

Институт за политичке студије
Удружење правника Србије
Адреса: Добрињска 11, Београд; Крунска 74, Београд
Телефони: 011/3349-204; 011/2446-910
E-mail Редакције: arhiv@ips.ac.rs

ISSN 0004-1270 УДК 34 Број 2/2025 Година 120

Главни и одговорни уредник
проф. др Владан ПЕТРОВ

Редакција

проф. др Владан ПЕТРОВ, проф. др Милош СТАНКОВИЋ,
проф. др Урош НОВАКОВИЋ, проф. др Валентина ЦВЕТКОВИЋ ЂОРЂЕВИЋ,
доц. др Ивана МИЉУШ, др Бојана ТОДОРОВИЋ, др Ђорђе МАРКОВИЋ,
др Мирослав ЂОРЂЕВИЋ, проф. др Јелена ВУЧКОВИЋ,
проф. др Вељко ТУРАЊАНИН, др Сања ШУЉАГИЋ,
Бојислав БАЧАНИН, Алекса ШКУНДРИЋ

Секретари часописа

Александар ЦВЕТКОВИЋ, Мина КУЗМИНАЦ,
Душан ЧОРБИЋ, Никола ПЕРИШИЋ

Савет

проф. др Миодраг ОРЛИЋ, академик АНУ РС Мирко ВАСИЉЕВИЋ,
проф. др Небојша ШАРКИЋ, проф. др Милан ЈОВАНОВИЋ, проф. др Драгор ХИБЕР,
проф. др Зоран ТОМИЋ, проф. др Милан ШКУЛИЋ, проф. др Рената ТРЕНЕСКА
ДЕСКОСКА, проф. др Саша БОВАН, проф. др Добросав МИЛОВАНОВИЋ,
проф. др Бранко РАКИЋ, проф. др Владимир ЧОЛОВИЋ,
проф. др Бојан МИЛИСАВЉЕВИЋ, проф. др Ненад ТЕШИЋ,
проф. др Драгутин АВРАМОВИЋ, проф. др Маријана ДУКИЋ МИЈАТОВИЋ,
проф. др Горан МАРКОВИЋ, проф. др Драгана КОЛАРИЋ, проф. др Александар
ГАЈИЋ, проф. др Маја ЛУКИЋ РАДОВИЋ, проф. др Сретен ЈУГОВИЋ,
др Јелена ЋЕРАНИЋ ПЕРИШИЋ, проф. др Дарко СИМОВИЋ, проф. др Балинт
ПАСТОР, проф. др Вања БАЈОВИЋ, проф. др Ана ПЕТРОВ, проф. др Димитрије
ЋЕРАНИЋ проф. др Сенад ГАНИЋ, проф. др Емир ЋОРОВИЋ, проф. др Гжегорж
ПАСТУШКО, др Милош СТАНИЋ, др Ђуро БОДРОЖИЋ, др Боса НЕНАДИЋ,
Катарина МАНОЈЛОВИЋ АНДРИЋ, Јелена ИВАНОВИЋ

ЧАСОПИС ИЗЛАЗИ ТРОМЕСЕЧНО

Прелом и штампа – Донат Граф, Гроцка

Тираж: 50

Радове објављене у овом часопису није дозвољено прештампавати, било у целини, било у деловима, без изричите сагласности издавача. Оцене изнесене у чланцима лични су ставови њихових писаца и не изражавају мишљење уредништва, нити установа у којима су аутори запослени.

ARCHIVE FOR LEGAL AND SOCIAL SCIENCES

Established 1906.

PUBLISHERS

Institute for Political Studies
Lawyers Association of Serbia
Address: Dobrinjska 11, Belgrade; Krunska 74, Belgrade
Phones: 011/3349-204; 011/2446-910
E-mail: arhiv@ips.ac.rs

ISSN 0004-1270 UDK 34 No 2/2025 Year 120

Editor in chief

prof. dr Vladan PETROV

Editorial board

prof. dr Vladan PETROV, prof. dr Miloš STANKOVIĆ,
prof. dr Uroš NOVAKOVIĆ, prof. dr Valentina CVETKOVIĆ ĐORĐEVIĆ,
doc. dr Ivana MILJUŠ, dr Bojana TODOROVIĆ, dr Đorđe MARKOVIĆ,
dr Miroslav ĐORĐEVIĆ, prof. dr Jelena VUČKOVIĆ,
prof. dr Veljko TURANJANIN, dr Sanja ŠULJAGIĆ,
Vojislav BAČANIN, Aleksa ŠKUNDRIĆ

Secretary of editorial board

Aleksandar CVETKOVIĆ, Mina KUZMINAC,
Dušan ČORBIĆ, Nikola PERIŠIĆ

Council

prof. dr Miodrag ORLIĆ, akademik ANU RS Mirko VASILJEVIĆ,
prof. dr Nebojša ŠARKIĆ, prof. dr Milan JOVANOVIĆ, prof. dr Dragor HIBER,
prof. dr Zoran TOMIĆ, prof. dr Milan ŠKULIĆ, prof. dr Renata TRENESKA
DESKOSKA, prof. dr Saša BOVAN, prof. dr Dobrosav MILOVANOVIĆ,
prof. dr Branko RAKIĆ, prof. dr Vladimir ČOLOVIĆ, prof. dr Bojan MILISAVLJEVIĆ,
prof. dr Nenad TEŠIĆ, prof. dr Dragutin AVRAMOVIĆ, prof. dr Marijana DUKIĆ
MIJATOVIĆ, prof. dr Goran MARKOVIĆ, prof. dr Dragana KOLARIĆ,
prof. dr Aleksandar GAJIĆ, prof. dr Maja LUKIĆ RADOVIĆ, prof. dr Sreten JUGOVIĆ,
dr Jelena ČERANIĆ PERIŠIĆ, prof. dr Darko SIMOVIĆ, prof. dr Balint PASTOR,
prof. dr Vanja BAJOVIĆ, prof. dr Ana PETROV, prof. dr Dimitrije ČERANIĆ,
prof. dr Senad GANIĆ, prof. dr Emir ČOROVIĆ, prof. dr Gžegorž PASTUŠKO,
dr Miloš STANIĆ, dr Đuro BODROŽIĆ, dr Bosa NENADIĆ,
Katarina MANOJLOVIĆ ANDRIĆ, Jelena IVANOVIĆ

THE JOURNAL IS PUBLISHED QUARTERLY

Print – Donat Graf, Grocka
Circulation: 50

Papers published in this journal may not be printed, either in whole or in parts, without the consent of the publisher. The observations given in the articles are the personal views of their writers and do not express the opinion of the editorial board or the institutions where the authors are employed.

АРХИВ

ЗА ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ НАУКЕ

БРОЈ 2

ГОД. 120 СТР. 1–184

АПРИЛ – ЈУН 2025.

САДРЖАЈ

ЧЛАНЦИ

1. Владан ПЕТРОВ – ДА ЛИ ЈЕ УСТАВНО ПРАВО И ДАНАС
ДАЈЕ ВАЖНО?.....9
2. Борис МРДОВИЋ – ПРИВРЕМЕНИ ОРГАН ЈЕДИНИЦЕ
ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ КАО СУПСТИТУЕНТ
ПРЕДСТАВНИЧКЕ ДЕМОКРАТИЈЕ.....25
3. Љубомир МИТРОВИЋ – НАУЧНОБЕЗБЕДНОСНА АНАЛИЗА:
СИНТАГМА БЕЗБЕДНОСТ И ЗДРАВЉЕ НА РАДУ.....41
4. Иван ЈОКАНОВИЋ – CONSUMER SALES GUARANTEES
IN SERBIAN, CROATIAN, AND SLOVENIAN LAW..... 71
5. Јосипа КОКИЋ – CHANGES IN THE DEVELOPMENT OF
CHILDREN’S RIGHTS AND PARENTAL CARE IN
CROATIAN FAMILY LAW OVER THE LAST TEN YEARS.....97
6. Ђорђе ТИМОТИЈЕВИЋ – НАЧЕЛА ОПШТЕГ
УПРАВНОГ ПОСТУПКА.....123

ПРИЛОЗИ

1. Владан ПЕТРОВ – ОДГОВОРНОСТ, ДИЈАЛОГ И ВЛАДА
ШИРЕГ ДРУШТВЕНОГ ПОВЕРЕЊА.....149

ПРИКАЗИ

1. Владан ПЕТРОВ – УСТАВНА И ДРУГА САБИРАЊА
(Владимир МИКИЋ).....153

ИЗ НАШЕ БАШТИНЕ

1. Густав РАДБРУХ – ПРАВНИ АФОРИЗМИ.....159

ARCHIVE

FOR LEGAL AND SOCIAL SCIENCES

№ 2

APRIL – JUNE 2025.

YEAR 120 PAGE 1-184

CONTENTS

ARTICLES

1. Vladan PETROV – IS CONSTITUTIONAL LAW STILL RELEVANT TODAY?.....9
2. Boris MRDOVIĆ – TEMPORARY BODY OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT UNIT AS A SUBSTITUTE FOR REPRESENTATIVE DEMOCRACY.....25
3. Ljubomir MITROVIĆ – WHAT DOES OCCUPATIONAL SAFETY AND HEALTH REPRESENT TO SERBIA? A SECURITY-SCIENCE ANALYSIS.....41
4. Ivan JOKANOVIĆ – CONSUMER SALES GUARANTEES IN SERBIAN, CROATIAN, AND SLOVENIAN LAW.....71
5. Josipa KOKIĆ – CHANGES IN THE DEVELOPMENT OF CHILDREN’S RIGHTS AND PARENTAL CARE IN CROATIAN FAMILY LAW OVER THE LAST TEN YEARS..... 97
6. Đorđe TIMOTIJEVIĆ – THE PRINCIPLES OF GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE.....123

NOTES

1. Vladan PETROV – RESPONSIBILITY, DIALOGUE, AND A GOVERNMENT BASED ON BROADER SOCIAL TRUST.....149

BOOK REVIEWS

1. Vladan PETROV – УСТАВНА И ДРУГА САБИРАЊА (ВладимирМИКИЋ).....153

FROM OUR HERITAGE

1. Gustav RADBRUCH – ПРАВНИ АФОРИЗМИ.....159

Владан ПЕТРОВ*

Правни факултет
Универзитет у Београду

УДК 342(497.11)
DOI: 10.5937/adpn2502009P
Оригинални научни рад

ДА ЛИ ЈЕ УСТАВНО ПРАВО ДАНАС И ДАЉЕ ВАЖНО?

Сажетак

У раду се аутор бави променама обележја уставног права у првим деценијама XXI века, спољним и унутрашњим факторима тих промена и друштвеним ангажманом уставноправне науке и уставних правника у савременој друштвено-политичкој заједници. Он даје најпре своје виђење релевантности класичног уставног права, да би потом указао и на факторе његовог преображаја, као што су интернационализација уставног права, с једне стране, и савремени друштвено-политички амбијент у којем функционишу старе и неке новије уставне институције. Аутор ставља нагласак и на улогу главних креатора уставног права – старог: уставноправне науке и нешто новијег, који добија на значају у другој половини XX века: уставног судства. Посебно истиче улогу истакнутих (уставних) правника, оцењујући да њихова улога у остваривању просветитељске мисије уставног права мора бити довољно видљива, делотворна и организована. Закључује да у Србији има уставних правника чија стручна и научна релевантност није спорна, али оцењује да нису довољно друштвено видљиви.

Кључне речи: уставно право, устав, уставноправна наука, уставни суд, просветитељска улога уставног права, истакнути правник.

* Аутор је редовни професор на Правном факултету Универзитета у Београду и судија Уставног суда Републике Србије. Електронска адреса аутора: vpetrov@ius.bg.ac.rs. ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-2674-5819>.

1. УВОД

Савремено уставно право, оно које се везује за прве три декаде XXI века, природно је, с једне стране, остало да се еволутивно развија на тековинама либерално-демократске уставности друге половине XIX века и прве половине XX века, као и демократско-социјалне и интернационализоване уставности друге половине XX века, док је, с друге стране, присутан снажан утицај развоја савремених технологија у дигиталном добу, који је довео до успостављања концепта дигиталног конституционализма (Joint Report of the Venice Commission and of the Directorate of Information Society and Action against Crime, CDL-AD(2019)016-e; Study - Principles for a fundamental rights-compliant use of digital technologies in electoral processes, CDL-AD(2020)037-e; Interpretative declaration of the Code of good practice in electoral matters as concerns digital technologies and artificial intelligence, CDL-AD(2024)044-e). Уставни правници који су своје правничко образовање и ужу правну специјализацију стицали на прелому два века, у зрелим научно-истраживачким годинама с правом постављају питања као што је оно о редефинисању или реконцептуализацији савременог уставног права. У доба када многи принципи и основне норме међународног јавног права и унутрашњег јавног права падају на најједноставнијим „тестовима провере“ у пракси, неопходно је изнова поставити и питање смисла и домашаја савременог уставног права. Речју, да ли је уставно право и даље важно, бар у базичном смислу онако како је било постављено током развоја писане уставности у XIX и XX веку?

2. РЕДЕФИНИСАЊЕ И ПРЕОБРАЖАЈ УСТАВНОГ ПРАВА

Уставном праву се могу придавати различите улоге. Једна, која свакако не спада у прве и основне, али је несумњиво свагда била изузетно важна, јесте његова *просветитељска улога*. Ова улога се не може свести само на научно-истраживачку нити научно-образовну компоненту, нити на едукацију студената и, шире, носилаца политичких и других јавних функција, грађана и друштва у целини. Уставно право је више од тога. Оно је темељ, али и путоказ и оријентир. Оно репрезентује и промовише највиши правни и не само правни резон. Изнад свега, уставно право је и универзални кључ за решавање крајње осетљивих и запретених спорова и односа у једној друштвеној заједници, и то не само у држави, између државне власти и грађана, већ и знатно шире. Уставно право јесте, под претпоставком да је демократско, само

отелотворење владавине права као основне правне и једне од највиших друштвених вредности.

У том смислу, дефиниција из уџбеника „Уставно право и политичке институције“ професора Ратка Марковића, а то је да је уставно право „фундаментална грана унутрашњег јавног права“ данас је превише тесна, некако чак и претерано формална и, добрим делом, превазиђена. Професор Марковић објашњава да је уставно право „фундаментална грана унутрашњег јавног права, не из разлога своје унутрашње супериорности, него због тога што се односи на највише државне институције: политичке институције насупрот административним институцијама“ (Марковић 2015, 29). Због чега ова дефиниција готово у сваком свом елементу данас није прихватљива?

Прво, строга подела на политичке и административне институције преузета је из традиционалне француске уставноправне доктрине. Према тој доктрини, политичке институције чине органи јавне власти (*pouvoirs public*) и механизми. Ти органи су најважнији и највиши, јер утврђују општу политику једне земље (на пример, то су, парламент, влада, шеф државе). Административне институције су хијерархијски ниже и задатак им је да спроводе политичке одлуке и обављају свакодневне државне послове. Ова доктрина, настала у првој половини XX века, а врло утицајна све до његовог краја, на пример, нема одговор на питање шта је уставни суд. Не улазећи овде у једно од сложенијих питања савременог уставног права, а то је питање природе уставног судства, једно је сигурно. Уставни суд није ни политичка ни административна институција, а ни обичан или редовни суд. При том, овај орган је од свега тога понешто. Тако, на пример, у својој докторској дисертацији о природи уставносудске функције, Ђорђе Марковић, доказује да уставносудска функција не може да се поистовети ни са једном од постојеће три државне функције. Овај аутор закључује да уставносудска функција јесте посебна државна функција и не представља просту комбинацију законодавне и судске власти, већ обједињава компоненте обе тако да се, у извесном смислу, приближава ревизионој (уставотворној) власти, с једне стране, и функцији владе, с друге стране (Марковић 2024). Где бисмо онда могли сврстати уставни суд, имајући у виду ова савремена промишљања о уставносудској функцији, ако бисмо остали при подели институција на оне које нуди професор Марковић? Тек би се ово класично уставно право уплело у неразмрсиву мрежу ако би покушало да дефинише правну природу независних државних органа, попут, правосудних савета, као што су

код нас Високи савет судства и Високи савет тужилаштва или омбудсмана (Заштитника грађана). Све наведене институције, тамо где постоје, а постоје у великом броју савремених држава, нису ни политичке ни административне, а нису ни њихова комбинација. Јесу, међутим, уставне институције и остварују важне уставне улоге. Рећи да су оне институције *sui generis* значило би признати им специфичну правну природу, која би била довољна да их не можемо подвести ни под политичке ни под административне институције.

Друго, подела на унутрашње јавно право и међународно јавно право није сасвим избрисана, али је у процесу интернационализације уставног права, с једне стране, и конституционализације међународног права, с друге стране, добрим делом, обесмишљена (вид: Петров 2024а, 22–24). Та два процеса, који представљају „две стране исте медаље“, настала су као одговор на тоталитарну прошлост и пошести два светска рата, и почивају на три велика стуба, која су донекле аутономна али и нераскидиво повезана. То су: демократија, људска права и владавина права. Од ове три вредности, демократија је остала још и највише национална. Никад се не говори о међународној демократији, док су међународна владавина права и међународна људска права одавно уврежени изрази. Остаје макар номинално *domaine souverain* државе да одреди облик или систем власти (парламентарни, председнички или полупредседнички), облик владавине (република или монархија) и облик државног уређења (унитарна или федерална држава), јер се показало да сви ови облици могу имати одговарајући потенцијал за демократију под условом да обезбеде политичку стабилност и поштовање људских права. Људска права и владавина права одавно су интернационални и наднационални концепти. Њихова заштита не остварује се само на националном него и на интернационалном и наднационалном институционалном нивоу. Ове тврдње постале су малтене општа места и на њих налазимо посвуда и у нашем уставу. Тако, на пример, у чл. 3. ст. 1. Устава каже да је „владавина права основна претпоставка Устава и почива на неотуђивим људским правима“, а чл. 18. ст. 2. Устава проширује начело непосредне примене Уставом зајемчених људских права и на она зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима. Чл. 18. ст. 3. одређује да се „одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово

спровођење“. Према чл. 22. Устава, судска заштита људских и мањинских права остварује се не само пред националним него и пред међународним институцијама.

Крајем XX века национални уставни правници још увек су могли да кажу, макар у шаљивом тону, колегама који се баве међународним јавним правом да њихово право и није право, јер његово кршење често не прати правна санкција, као и да су извори међународног јавног права поприлично разуђени, без строге хијерархије међу њима. Данас је и национално уставно право изгубило своју стварну, а делом и привидну кохерентност, која је почивала на класичном концепту суверености државе и суверености народа. То мешање (*merging*) или, боље речено, преплитање уставног и међународног јавног права, настало као последица релативизовања класичног концепта суверености, услед европских и других транснационалних интеграција, има бар две своје добре стране. Једно је јачање свести о томе да су фундаментални принципи владавине права исти, и на националном и на интернационалном нивоу. Они се свакако остварују различитим механизмима, али је њихова комплементарност, која се представља као и дијалог, иако не искључује и извесне односе надређености и подређености (на пример, обавеза националних судова и уставног суда да усклађују своју праксу са праксом Европског суда за људска права у Стразбуру), постала очигледна датост, коју нико не доводи у питање. Друга добра страна ових процеса је формирање посленика јавног права који морају готово подједнако добро да владају не само националним уставним правом него и међународним правом или бар неким његовим посебним или изведеним категоријама, попут европског уставног права или јуриспруденције Европског суда за људска права или Европског суда правде у Луксембургу. Савременом уставном праву територијални и национални оквири постали су тесни. Савремено уставно право је систем на више нивоа, који се прожимају. То, добрим делом, изражава одавно прихваћени израз „конституционализам на више нивоа“ (*multilevel constitutionalism*). Уставоцентризам је *passé*. Устав, истина, никад није ни био једини извор уставног права, а данас свакако није искључиво национална творевина, ако је и то икада био негде другде осим у „романтичарским“ уџбеницима уставног права. Штавише, и уставноправни поредак савремене државе је својеврсно мешање, што би Французи рекли, *melange* националних уставних принципа и вредности и оних европских, и шире међународних принципа и вредности. При том, та „смеша“ не подразумева универзални рецепт за своје

справљање, што најбоље показује важност националног у европском уставном наслеђу, концепту који деценијама баштини Венецијанска комисија (Bartole 2015, 17–22; Bartole 2020, 33–43). Такође, та „смеша“ се не стеже, односно не окамењује. Она остаје да „ври“ и захтева непрекидно „мешање“. Уставно амандирање данас се не третира као светогрђе, а традиционални концепт непромењивости устава је одавно замењен концептом уставне стабилности и уставног идентитета, који не налазе своје извориште искључиво у националној или народној суверености (Петров 2024б, 27–33). Ова тематика, којој није било места у класичном поимању уставног права, постаје непрегледно поље за нова уставно-теоријска истраживања (Цветковић 2021; Николић 2024). На нивоу уставне норме и праксе, то мешање различитих извора легитимитета уставотворне власти и устава, као и уставног идентитета, националног и европског, види се и члану 1. Устава Србије, који гласи: „Република Србија је држава српског народа и свих грађана који у њој живе, заснована на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима“. Чисто језичким тумачењем, које овде несумњиво није довољно, дошло би се до закључка о европским принципима и вредностима, као засебној и екстерној категорији, али би такав закључак свакако био погрешан. С друге стране, који су то европски принципи и вредности, ко их одређује и ко је њихов тумач, да ли су то аутентично европски принципи или аутентични принципи ЕУ, као и да ли постоји извесна антиномија између преамбуле Устава, која штити национални суверенитет и територијални интегритет и привржености тим европским принципима и вредностима, која јесте само привидна, питања су која захтевају много шира, мултидисциплинарна знања у којима се брише граница између уставног, односно унутрашњег и међународног јавног права (Микић 2024, 639–652).

Треће, што се надовезује на претходно, уставно право је и даље фундаментална грана права, али се његов фундаментални карактер не заснива на овешталој фрази о *lex superior*-у као највишем правно-политичком акту, нити на томе што се оно односи на најважније државне институције. Фундаментални карактер уставног права почива на уставним постаментима, на фундаменталним уставним принципима и уставним вредностима, иако се ови најчешће не дефинишу у формалном уставу или се неретко и не налазе у формалном уставном документу (Petrov i Manojlović 2014, 73–102). Такав је случај са нашим

уставом. На пример, члан 4. Устава садржи једну формалну прокламацију поделе власти, али је садржински практично не дефинише. Још очититији пример је широј јавности мање познат принцип јединства правног поретка из чл. 4. ст. 1. Устава, чију садржину одређује Уставни суд. Владавина права јесте један мета-правни принцип, који је у чл. 3. Устава, навођењем његових битних елемената, одређен више формално и уџбенички него садржински и суштински. Фундаментални карактер уставног права, дакле, не почива искључиво на принципу формалне на принципу формалног легалитета, него на принципу материјалног легитимитета. Формални легитимитет који се задобија обезбеђивањем транспарентности и инклузивности процеса доношења устава и учешћем свих релевантних друштвено-политичких чинилаца није довољан. Неопходно је да уставно право, у извесном смислу, пронађе и изрази фундаменталне принципе и вредности демократије и владавине права који су темељ свеколиког правног поретка, оријентир за тумачење и примену свих, а не само уставних норми и кључ за одгонетање најсложенијих и најсуптилнијих уставних спорова, који настају било кад правне норме нису довољно јасне, било кад их уопште и нема (правне празнине).

Уставно право јесте фундаментална грана јавног права и још у једном смислу, али је и тај смисао донекле промењен или бар има озбиљних наговештаја да јесте. Уставно право за примарни извор има формални устав, али он више није или бар има озбиљних индиција да није само израз суверености народа, нације или грађана. У савременом правном систему, ако се не приклонимо теорији о подељеној суверености, постоји плурализам суверена. То се огледа не само у пред-уставотворној фази (припрема за доношење или промену устава) и уставотворној фази (израда и усвајање акта), него и у фази његове примене. Најочитији пример, сада већ делимично познат широј публици, јесте улога Комисије за демократију посредством права – Венецијанске комисије, саветодавног тела за уставноправна питања Савета Европе. Комисија је основана да уставно „уједини“ Европу и помогне да се она преобрази у макар у квази-политичку заједницу заједничких принципа и вредности. Њен примарни задатак био је да пружи уставну „прву помоћ“ (*constitutional aid assistance*) државама Источне и Централне Европе да би се ове у разумном року прикључиле породици западно-европских држава, означених као старе или стабилне демократије. За преко три деценије функционисања, Комисија је далеко проширила своје поље деловања, не само просторно, доприносећи стварању тзв.

транснационолног уставног права, него и у садржинском смислу, изграђујући своје стандарде поготово у изборној материји, области фундаменталних људских права, редовног и уставног судства. При том, у фази примене устава, нарочито његовог амандманског адаптирања, стандарди и препоруке Венецијанске комисије постају незаобилазни фактор уставног инжењеринга и у тзв. старим демократијама (Petrov, 89–112, 263–278, 361–368).

Да ли је устав данас дело националног суверена и да ли је дело једног суверена или више суверена? Одговори на ова питања пресудно ће утицати на физиономију и садржину савременог уставног права, и као правне гране и као научне и академске дисциплине.

Досадашње излагање потврђује да је у првој четврти XXI века на делу преображај уставног права, које је постало и интернационално и наднационално, чак и трансконтинентално, али није престало да буде у својој суштини национално. У том процесу преображаја, избрисала се строга разлика између извора, принципа и вредности међународног и унутрашњег јавног права. Уставно право остало је фундаментална грана права и то, чини се, на један далеко комплекснији и суптилнији начин него што је то било у време националних уставотвораца. То савремено уставно право које је померило нагласак са националних политичких институција на уставне институције које нису само националне или које и кад су само националне не користе искључиво националне изворе права, захтева један савремен поглед на ове нове појаве и тенденције. Захтева и један друкчији приступ регулисању односа између тих институција. Принцип уставности и законитости, односно легалитета као фундаментални правни принцип коригује се једном, у основи, политичком формом – дијалогом. Тај дијалог данас се непрекидно води између судова, између редовних судова и уставног суда, између уставног суда и Европског суда за људска права, између Европског суда за људска права и Европског суда правде кад је реч о државама чланица ЕУ итд.

Поред тога, савремено уставно право, које је за основну уставну вредност поставило људска права, много више интригира, али и тангира обичног човека. Оно је, не само захваљујући свеопштој употреби института уставне жалбе пред уставним судом, постало део правне и друштвене свакодневнице. Уставно право се „приземљило“ и почело да прожима свакодневни живот човека. Том „приземљењу“ и свеprisутности уставног права у различитим, неретко симплификованим и искривљеним, па и наopakим формама, нису допринели

само политичари и политичке странке, већ и медији и друга савремена средства комуникације (интернет, друштвене мреже итд.). Примера за ову тврдњу је много, али наведимо само неколико актуелних из наше стварности: поједини политичари и поједини медији „установили“ су право на протесте као апсолутно право, док уставно право познаје право на слободу мирног окупљања која има своје уставне, законске и реалне границе; право на здраву животну средину јесте важно право, али се мора посматрати у корелацији са другим уставом зајемченим правима; потом, слобода изражавања мишљења у дигитално доба, у ери друштвених мрежа добија карактер савременог „Левијатана“; право на обавештеност неретко је у сукобу са правом на заштиту података о личности итд. Преображај уставног права подразумева да се тежиште са политичких институција, односа између парламента, владе и шефа државе, преноси на појединца и различите друштвене групе, схваћене у свој комплексности њихове природе и социјабилности. Поред традиционалних идентитета, као што су национални, расни, културни, верски и политички, конструишу се, под утицајем одређених утицајних тенденција са Запада и неки нови, попут полног и родног идентитета, услед чега начело родне равноправности, неповредивост физичког и психичког интегритета, право на избор и коришћење личног имена, право на закључење брака, слобода одлучивања о рађању попрамају сасвим нове, потпуно неслућене аспекте и димензије.

Да ли је, услед свих ових нових процеса, појава и тенденција, класично уставно право сасвим превазиђено? Далеко од тога. Једна политичка заједница, нарочито у недовољно стабилним политичким условима, непрестано се суочава са старим питањима постављеним на исти или нешто друкчији начин. Тако, уставно право и даље има обавезу да одговара на питања шта су слободни и поштени избори, да ли је могуће оцењивати материјалну уставност распуштања парламента, каква је природа посланичког мандата, да ли се може одустати од мандата пре његовог преузимања, када се мандат представницима може скратити, а када продужити, да ли се спроведеним уставним законом може мењати устав, шта је повреда устава од стране председнике републике, која је разлика између опозива и разрешења председника републике.¹

¹ Ово су само нека од питања која су се у претходним месецима учестало постављала на нашој политичкој и уставној сцени изазивајући неретко противречне одговоре.

3. КО СУ ГЛАВНИ КРЕАТОРИ САВРЕМЕНОГ УСТАВНОГ ПРАВА?

У креирању савременог уставног права учествују многи правни и ванправни субјекти. Ипак, посебна одговорност лежи на уставном судству и уставноправној и правној науци уопште. Уосталом, устав и уставно право једне земље у великој мери одређују активности ових чинилаца. Ако погледамо само један узорит устав, на пример, Основни закон Немачке из 1949, јасно је да су значење овог конститутивног акта и његов пројектовани домет у великој мери модификовани – споља, одређеним међународним околностима, а изнутра, превасходно, праксом Савезног уставног суда Немачке и уставноправном јуриспруденцијом.

Иако се, строго посматрано, може повући суштинска разлика између ова два чиниоца, јер је уставно судство функција, а уставно-правна наука је, у извесном смислу, допунски или секундарни извор права, њих карактеришу и одређена заједничка својства. То су: организација, видљивост и мисија.

Организовано, усмерено и ефективно деловање уставног судства и уставноправне науке има своју процедурално-техничку компоненту, која није занемарљива, али бисмо је овде оставили по страни. Указали бисмо на ону, по нашем мишљењу, важнију, субјективну компоненту. Реч је о улози правника, нарочито истакнутих правника. Истакнути правник није испразна уставна или законска категорија, обичан правни стандард чија садржина се *ad hoc* попуњава (Петров 2022, 37–54). То би требало да буде угледни представник правничке елите, правничке аристократије у демократском друштву, која уме да функционише, како немачки теоретичари имају обичај да кажу, на „пресеку права и политике“ (Вучић и Стојановић 2009, 89–109). Та елита не може бити изнад политике нити од ње независна, али она ипак поседује довољну меру стручног и професионалног интегритета и аутономности. Још је Карл Шмит 1936. године рекао, парафразирајући чувени члан 16. Декларације права човека и грађанина, да „друштво које нема класу правника, нема ни устав“ (Zagrebelsky 2023, 4). Иако реминисценција на та времена у данашње доба није најсрећнија, ова тврдња је савршено тачна.

Тако у Уставни суд треба да уђу истакнути правници не само због тога што тај посебни услов за избор судија наш устав изричито прописује. Уставни суд није обичан суд, који и поред свакодневног

обимног посла, решава обичне спорове, иако се њему све више обраћају, као последњем степену, обични људи, тражећи задовољење неретко сопствене субјективне перцепције правде. Тај орган, састављен од истакнутих правника, мора бити делотворно организован тако да може да креира своју, уставносудску политику, а та политика треба да буде политика владавине права. То, међутим, није могуће уколико његове судије међусобно, али и судије са саветницима и другим обрађивачима предмета не воде континуирани правни дијалог, онај који се не одвија искључиво на формалним седницама прописаним пословником о раду. И заиста, како уставни суд да чува устав, како да удахњује живот уставним принципима и вредностима, ако тај дијалог замре?

И на правним факултетима професори не смеју бити искључиво кабинетски типови, али тек не смеју бити барјактари улице. Правни живот постаје обична идолатрија ако се на седницама факултетских стручних тела расправља и гласа у групицама идеолошко-политичких истомишљеника, а научне конференције организују само да би се оправдала средства добијена од државе или, на пример, разних ЕУ приступних фондова. При таквом стању ствари, професори више не живе за предавања која ће се међу студентима преносити с генерације на генерацију. Они живе да би се обездуховљено вртели око своје замишљене, а неретко умишљене интелектуалне осе. Настаје инерција и колективно расуло. Кад нема организације, нема ни руководства, а онда су и уставно судство и правна наука све само не фактори креирања и развијања права и уставног права посебно.

Друго заједничко обележје које треба да краси и уставно судство и правну науку јесте *видљивост*. То није исто што и транспарентност рада. Транспарентност је једна више политичко-социолошка категорија, која у савременом друштву дигиталних технологија поприма неслућене размере. Она под паролом интереса јавности, неретко урушава приватност и људско достојанство појединца. Видљивост такође није исто што и јавност рада. Јавност рада је пре свега законска категорија. Њу уосталом, кад је реч о Уставном суду, уређује Закон о уставном суду (вид: чл. 3). Бити видљив значи покушати пред очима јавности, ауторитетом права и правне аргументације, унети макар мало светлости у мутна, правно-политички осетљива, тешка, а можда политички и нерешива питања. Бити видљив значи и располагати не само личним већ и институционалним ауторитетом и, користећи га, усмеравати или макар утицати на друштвено-политички дијалог. Бити видљив значи правном аргументацијом обликовати јавност. Бити

тих и невидљив као институција, значи дозволити да ту институцију јавност обликује. Иако је видљивост и уставног судства и правне науке ограничена, она је несумњиво важан друштвени чинилац. Нема компетентнијих форума за институционалну, научно и стручно аргументовану, дискусију о стратешким, идентитетским питањима. На пример, једно такво је питање родне равноправности и у склопу тога, тзв. родно сензитивног језика. Ни Уставни суд ни правни факултети не би смели да се не огласе поводом таквог једног питања. Видљивост се стиче на актуелним и тешким питањима. Малим питањима могу да се баве и друге, мање „видљиве“ институције система.

Напослетку, уставно судство и правна наука имају заједничку, *просветитељску мисију*. Та светла мисија огледа се у ономе што је примарни задатак савременог уставног права, а то је стварање делотворних механизма владавине права, њихово непрестано унапређивање и изградња правне културе владавине права. Од те правне културе, наше друштво је још увек доста далеко.

4. ЗАКЉУЧАК

На питање из наслова овог рада „да ли је уставно право данас и даље важно?“, одговорили бисмо недвосмислено потврдно. Штавише, оно је, чини се, много важније данас него икада од Другог светског рата па наовамо. Густаво Загребелски, италијански професор уставног права, написао је једну књижицу.² Њен наслов је помало суморан: „Тешка времена за устав – конфузија конституционалиста“. Он је почиње речима: „Уставна наука: очекивања. Постоје ли конституционалисти?“. У Србији, постоје. Можда бисмо, отворивши питање за неку другу прилику, оценили да су недовољно друштвено видљиви. Али постоје. И то је некаква залога или пре утеха за уставну будућност Србије.

² Пронашли смо је у рану јесен 2024. године у једној књижари близу *Scuola Grande San Giovanni di Evangelista*, католичког здања у којем се одржавају седнице Венецијанске комисије.

ЛИТЕРАТУРА

- Вучић, Оливера и Стојановић, Драган. 2009. „Уставно судство на пре-секу права и политике“. *Анали Правног факултета у Београду*, 57(2), 89–109.
- Марковић Ђорђе. 2024. *Природа уставносудске функције*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду (необјављена докторска дисертација).
- Марковић, Ратко. 2015. *Уставно право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду – Досије студио.
- Николић, Алекса, 2024. „Приказ монографије: Жаклина Новчић, Сукоб националног и наднационалног у Европској унији. Уставни идентитети“. *Архив за правне и друштвене науке*, 1/119, стр. 167–176;
- Петров, Владан. 2022. „Како до правих истакнутих правника у правосудном савету?“. *Архив за правне и друштвене науке*, 117(2), стр. 37–54.
- Петров, Владан. 2024а. *Уставно право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.
- Петров, Владан. 2024б. *Уставна и друга сабирања*. Београд: Чигоја штампа.
- Цветковић, Александар. 2021. *Утицаји историјских устава Србије и Југославије на изградњу националног уставног идентитета*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду (необјављени мастер рад).
- Bartole, Sergio. 2015. “Standards of Europe’ s Constitutional Heritage“. *Giornale di storia costituzionale (Journal of Constitutional History)*, 30(2), pp. 17-22
- Bartole, Sergio. 2020. *The Internationalisation of Constitutional Law – A View from the Venice Commission*. Oxford: Hart Publishing.
- Mikić, Vladimir. 2024. „Значење европских принципа и вредности у Уставу Републике Србије“. У Јелена Перовић (ur.), *Право на правду – изазови савременог доба* (стр. 639–652). Београд: Копачићка школа природног права – Слободан Перовић.
- Petrov, Vladan i Manojlović, Savo. 2014. „Уставна начела у пракси Уставног суда Србије“. *Правни принципи – Фондација центар за јавно право*, стр. 73–102.

Petrov, Vladan. 2024. “The Supranational Interpretation of the Rule of Law“. In J. Bóka (ed.), pp. 89–112, 263–278, 361–368. Miscoic–Budapest: CEA Publishing.

Venice Commission & Directorate of Information Society and Action against Crime of the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI), Digital Technologies and Elections, CDL-AD(2019)016-e, 21–22 June 2019.

Venice Commission, Interpretative declaration of the Code of good practice in electoral matters as concerns digital technologies and artificial intelligence, CDL-AD(2024)044, 6–7 December 2024.

Venice Commission, Study – Principles for a fundamental rights-compliant use of digital technologies in electoral processes, CDL-AD(2020)037-e, 11–12 December 2020.

Zagrebelsky, Gustavo. 2023. *Tempi difficili per la Costituzione*. Bari–Roma: Editori Laterza.

ИЗВОРИ ПРАВА

Закон о Уставном суду, *Службени гласник РС* 109/2007, 99/2011, 18/2013 – Одлука Уставног суда, 103/2015, 40/2015 – др. закон, 10/23 и 92/23.

Vladan Petrov

IS CONSTITUTIONAL LAW STILL RELEVANT TODAY?

Resume

The paper explores the evolving characteristics of constitutional law in the early decades of the 21st century, focusing on both external and internal factors driving these changes, as well as the social engagement of constitutional legal scholarship and constitutional lawyers in the modern socio-political community. The author first presents his view on the continued relevance of classical constitutional law, before highlighting the factors contributing to its transformation, such as the internationalization of constitutional law on the one hand, and the contemporary socio-political context in which both longstanding and newer constitutional institutions operate. Emphasis is also placed on the role of the main creators of constitutional law – the traditional one: constitutional legal scholarship, and the more recent one, which has gained importance in the second half of the 20th century: constitutional courts. The author particularly underscores the role of prominent (constitutional) lawyers, arguing that their contribution to the enlightening mission of constitutional law must be sufficiently visible, effective, and organized. He concludes that Serbia has constitutional lawyers whose professional and academic relevance is undisputed, but assesses that they are not sufficiently visible in the public sphere.

Keywords: constitutional law, constitution, constitutional legal scholarship, constitutional court, enlightening role of constitutional law, prominent lawyer.

Борис МРДОВИЋ*

Правни факултет
Универзитет у Нишу

УДК 342.25(497.11)
DOI: 10.5937/adpn2502025M

Оригинални научни рад

ПРИВРЕМЕНИ ОРГАН ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ КАО СУПСТИТУЕНТ ПРЕДСТАВНИЧКЕ ДЕМОКРАТИЈЕ

Сажетак

Привремени орган, у систему локалне самоуправе, посебно последњих деценија, доводи до значајних правних последица, а врло често и до отворених дилема у вези са појединим питањима примене процесног и материјалног права. У основи овог рада лежи питање правне супституције класичних представничких органа локалне самоуправе институтом привремених представничких органа. Анализирани су поједини аспекти конституисања локалног парламента и његов однос са члнством у привременом органу, рокови за предузимање одређених правних радњи, али и место уставносудске заштите локалне самоуправе. У раду су анализирани и поједини институти и ставови теорије и праксе који егзистирају у нашем правном систему. Овим радом настојали смо да утврдимо недостатке и правне празнине које су откривене практичном применом прописа, али и да укажемо на евентуалне несагласности и правце будућег редефинисања овог појма у нашем правном систему. Увођење привременог органа, као и поједина питања која из њега проистичу, значајно задиру у аутономију локалне самоуправе и њен уставноправни положај.

Кључне речи: привремени орган, локална самоуправа, органи општине, конституисање скупштине општине, уставноправна заштита.

* Аутор је докторанд Правног факултета Универзитета у Нишу и председник Скупштине општине Прибој. Електронска адреса аутора: boris.mrdovic@gmail.com.

1. УВОД

Политички плурализам у Србији довео је последњих година до значајних промена на пољу владавине права, стабилности правних институција, али и честих нормативних промена у правном систему. Вишедеценијско трагање за новим правним решењима, изнуђено дневнополитичким приликама и политичким нестабилностима, резултирало је честим променама правних принципа и решења која одражавају несклад између правне стварности и реалних потреба савременог друштва. Чести изборни циклуси нису допринели равнотежи и правној сигурности, већ тежњи за „сезонским решењима“, насупрот потреби чврсте, кодификоване и трајне нормативне стварности.

Локални избори одржани крајем 2023. године, спроведени су у 65 градова и општина, од укупно 174 града и општине у Србији. Привремени локални избори у скоро трећини локалних самоуправа у Србији и скраћење мандата локалних скупштина произведени су подношењем оставки председника општина или градоначелника и небирањем нових у прописаном року од 30 дана од дана њиховог подношења, у складу са чланом 85. ст. 1. т. 2. Закона о локалној самоуправи (у даљем тексту: ЗЛС). Значајну улогу у функционисању локалне самоуправе између момента подношења оставке, спровођења избора, до именовања нових органа у јединицама локалне самоуправе имају привремени органи које именује Влада Републике Србије, на предлог ресорног министарства (чл. 86. ст. 1. ЗЛС).

Имајући у виду досадашњу ретку и изузетну појаву увођења привременог органа, у новијој пракси отварају се многа питања и недоумице, с обзиром на сложеност проблема, динамичност процеса и текућих активности везаних за послове из надлежности локалне самоуправе. Многа питања захтевају посебну пажњу и анализу, посебно она која полазе од материјалне надлежности, која није јасно дефинисана, преко аспеката процесне надлежности, до прелазних рокова и многих других хипотетичких питања.

2. ОРГАНИ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ И ЊИХОВЕ НАДЛЕЖНОСТИ

У теорији се сматра да су организација и функционисање јединица локалне самоуправе прописани у складу са начелом троеобне поделе власти (Димитријевић, Лончар, Вучетић 2020, 195). Ово представља

значајан аспект са становишта самоорганизовања општине као јединице локалне самоуправе у Републици Србији и остваривања њене улоге у представничкој демократији, посебно у ситуацијама дерогације класичних представничких института локалне власти- скупштине општине, председника општине и општинског већа.

ЗЈС у чл. 27. дефинише четири органа општине и то следећим редом - скупштину општине, председника општине, општинско веће и општинску управу. Право на самоорганизовање општине се огледа у самосталном доношењу статута. Међутим, кроз законску организациону шему органа, као и прокламовањем својеврсног скупштинског система локалне самоуправе, та граница је сужена (Петров и Симић 2018, 374). Скупштина општине, као највиши орган локалне власти, остварује представничку и нормативну улогу, али и бира извршне органе општине.

На другој страни, локална извршна власт је дуплог колосека, не бицефалног карактера, као што је то случај са извршном влашћу на републичком нивоу. Устав Србије предвиђа „две главе“, односно „два рога“, на челу два извршна органа Републике - председника Републике и председника Владе.

Локална извршна власт је моноцефалног, али, истовремено, бинарног карактера. Два извршна органа су: председник општине, као инокосни орган, те општинско веће, као други колективни извршни орган (на чијем челу је председник општине). На челу два извршна органа је једна личност, која представља оба органа.

Општинска управа је организована као јединствен орган управе на нивоу општина, док је на нивоу градова могуће организовати више управа за одређене области. Стручни орган, који извршава одлуке, припрема нацрте аката, спроводи управне поступке итд. представља својеврстан сервис за остале органе општине.

Сви наведени органи имају своју улогу и место у систему локалне самоуправе, што представља складну целину у погледу њиховог функционисања. Овај принцип равнотеже, расподеле надлежности и спровођења механизма политичке и управне процедуре, значајно може бити поремећен променом њихове структуре, односно суспендовањем улоге неког од њих. Управо увођењем привременог органа у овај облик политичког одлучивања значајно се нарушавају својства и функционисање прокламованих принципа поделе власти, децентрализма, аутономности локалне самоуправе и њеног правног статуса.

3. ПРИВРЕМЕНИ ОРГАН И РАЗЛОЗИ ЊЕГОВОГ УВОЂЕЊА

Полазећи од саме лексичке конструкције појма *привремени орган*, као и функционалне улоге четири органа општине, произилази став да се ради о специфичној врсти органа локалне самоуправе, *sui generis*, са специфичним својствима и разлозима његовог увођења и постојања. Привремени орган је посебан и атипичан орган који се образује ради обављања одређених послова и задатака из надлежности општине и који обједињује послове скупштине општине, општинског већа и председника општине (чл. 86. ст. 4. ЗЛС). Његове надлежности су деривативног карактера и проистичу из потребе несметаног и редовног функционисања локалне самоуправе, односно уставних и законских остваривања права и дужности општине. Специфична сублимација свих овлашћења представничких органа, од доношења општих аката, преко извршавања истих даје овом институту аутентичност, али и дозу сумње у његову утемељеност на уставном начелу поделе власти из чл. 4. Устава РС (у даљем тексту: Устав), наспрам система јединства власти.

Привремени орган Закон разматра кроз однос „републике“ и локалне самоуправе, односно њихових органа, при чиме се мора увек имати у виду уставни правац - неповредивост права грађана на локалну самоуправу (чл. 95. и 96. ЗЛС). Дакле, надзорна улога централних органа власти мора постојати, али дерогација уставног принципа не може бити правно одржива, што често представља танку границу у примени овог институционалног облика локалне самоуправе. Посматрано са аспекта уставноправне теорије, проблем је што уставотворац право распуштања скупштине јединице локалне самоуправе даје Влади и што, са друге стране, наставља и разрађује детаље последица распуштања (Марковић 2017, 161).

ЗЛС предвиђа, у чл. 85. три разлога за распуштање скупштине јединице локалне самоуправе. Полазећи од суштине ових законских разлога за распуштање локалне скупштине запажају се три основне чињенице за које се везују функционалне карактеристике скупштине јединице локалне самоуправе: рок од три месеца, односно кадровски рок од месец дана и недоношење материјалног правног акта. ЗЛС предвиђа континуирано, односно периодично заседање скупштине јединице локалне самоуправе и предвиђа могућност њеног распуштања ако она не заседа дуже од три месеца. Претходно наведено је дато као могућност, али не и обавеза, јер само прекорачење рока не значи и

аутоматско распуштање локалне скупштине. Заправо, рок од три месеца је уравнотежени распоред планираних и текућих активности субјеката којима је неопходна скупштинска сагласност или одлука за несметан рад и контролу рада у складу са посебним нормативним овлашћењима секторских закона. Равномеран распоред активности скупштине креће се, најсумарније и најосновније посматрано, од извештавања, усвајања финансијских извештаја, планова рада и доношења буџета на крају календарске године за наредну буџетску годину. Узевши у обзир друге обавезе, које проистичу из статута општина, буџетских прописа, планских докумената, оснивачких аката и других позитивних прописа, може се закључити да је просечна временска дистанца и минималан рок за одржавање седница три месеца. Може се претпоставити да би свако продужавање тог рока довело до поремећаја у функционисању и раду целог система јединице локалне самоуправе, чиме се ствара могућност за екстерни интервенционизам, распуштање неефикасне скупштине и увођење привременог органа. Дакле, овај рок није формални разлог сам за себе, већ временски оквир у коме се суштински могу проузроковати други нежељени ефекти по један уређен систем.

Као што је и поменуто, дискрециону оцену о увођењу привременог органа доноси Влада, на предлог ресорног министарства (чл. 86. ст. 1. ЗЛС). Међутим, у оцењивању потребе увођења привременог органа, требало би водити рачуна о објективним и стварним околностима, који би што мање требало да задиру у аутономију локалне самоуправе. Рестриктивно и опрезно прибегивање овом институту се намеће као нужност у тумачењу духа и норми Устава и законског оквира. Као други основ за распуштање скупштине у закону је предвиђено да „скупштина јединице локалне самоуправе не изабере председника општине и општинско веће у року од месец дана од дана конституисања скупштине или од дана њиховог разрешења, односно подношења оставке“ (чл. 85. ст. 1. т. 2. ЗЛС). У овом основу за распуштање скупштине садржана су два разлога – један који настаје током конституисања, дакле након спроведених избора, а други може настати у току трајања мандата локалне скупштине и изабраних извршних органа јединице локалне самоуправе.

Први случај садржи рок од три месеца, односно *два месеца плус један*. За конституисање скупштине након спроведених избора тражи се рок од два месеца (чл. 87. ст. 1. ЗЛС). Узимајући у обзир Закон о локалним изборима (чл. 65; - у даљем тексту ЗЛИ) и његову примену, рок за заказивање конститутивне седнице скупштине јединице

локалне самоуправе износи 10 дана од дана објављивања решења о додели мандата на веб-страници Републичке изборне комисије, док је рок за њено одржавање 30 дана од дана објављивања решења о додели мандата. Овде можемо разликовати рок за заказивање и рок за одржавање седнице. Оба ова рока немају правне последице за случај њиховог непоштовања. Међутим, ЗЛС (чл. 87. ст. 1.), практично инфилтрира рок од месец дана из ЗЛИ и даје *дужи* рок (од два месеца), који је снабдевен санкцијом, односно чије непоштовање за правну последицу има распуштање скупштине и расписивање нових локалних избора за односну јединицу локалне самоуправе.

Трећи законски основ за распуштање скупштине је недоношење статута или буџета у роковима које посебни закони утврђују. Ови разлози су нешто егзактнијег карактера и подлежу једноставнијем и јаснијем сагледавању стања ствари и рокова, па се на овом месту њима нећемо детаљније бавити. С обзиром да проистичу из посебних и допунских законских прописа, на изванредан начин они у овом ставу представљају бланкетну диспозицију. Слична гледишта по наведеним питањима заузима и Уставни суд Републике Србије. Наиме, у једној одлуци каже се да је Влада приликом доношења одлуке о распуштању скупштине јединице локалне самоуправе у обавези да претходно утврди постојање неког од законом наведених разлога за распуштање скупштине јединице локалне самоуправе. Посебно истичемо наводе образложења Уставног суда, у којима уставно овлашћење Владе да распусти скупштину јединице локалне самоуправе из члана 192. Устава и законски разлози на основу којих се то уставно овлашћење може реализовати, морају бити установљени на тај начин да, суштински посматрано, постоје утврђени и озбиљни поремећаји у функционисању скупштине јединице локалне самоуправе који онемогућавају њено функционисање, затим посредно онемогућавају функционисање осталих локалних органа и организација, па самим тим доводе у питање и остваривање права грађана на локалну самоуправу из чл. 12. и 176. Устава. Дакле, скупштина јединице локалне самоуправе може бити распуштена само ако је утврђено постојање неког од законских разлога из члана 85. ЗЛС.¹ Из наведеног става Уставног суда, можемо закључити да су неопходни озбиљни и врло рестриктивни разлози за распуштање скупштине општине и то они који онемогућавају функционисање општине, али и других органа и организација чији је скупштина општине оснивач.

¹ Одлука Уставног суда Србије, У. бр. 1065/10 од 3. 4. 2014

Процедура распуштања скупштине јединице локалне самоуправе је једноставна и прецизно утврђена чланом 86. ЗЛС. Одлуку о распуштању скупштине јединице локалне самоуправе доноси Влада, а на предлог надлежног министарства- Министарство државне управе и локалне самоуправе. Информације о чињеничном стању у јединици локалне самоуправе, а везано за испуњеност једног од три услова из члана 85. ЗЛС ресорно Министарство државне управе и локалне самоуправе доставља Влади и Одбору за законодавство Владе. Влада доноси одлуку о распуштању скупштине јединице локалне самоуправе и образовању привременог органа, као и именовану председника и четири члана који ће чинити тај колективни орган. У одлуци се одређује надлежност привременог органа, а коју чине сублимирана овлашћења скупштине и овлашћења извршних органа. Посебан акт у виду решења којим Влада именује председника и чланове привременог органа мора садржати решења у оквиру којих се води рачуна о политичком и националном саставу распуштене скупштине јединице локалне самоуправе (чл. 86. ст. 6. ЗЛС). Дакле, политички плуралитет и национална посебност морају одсликавати стање распуштене скупштине у новом органу. Видећемо касније да се ово питање своди на уставну категорију, чиме оно добија на нормативном значају. У самој одлуци о распуштању скупштине јединице локалне самоуправе одређује се и рок трајања органа, а то је до конституисања скупштине и избора извршних органа општине. Дакле, овде постоје два рока, која најчешће постају један јединствени рок, јер се конституисање скупштине и избор извршних органа не морају поклапати. Након распуштања скупштине, председник Народне скупштине расписује изборе за одборнике у року од два месеца од ступања на снагу одлуке о распуштању скупштине јединице локалне самоуправе.

Поред претходних разлога за увођење привременог органа, предвиђена су још два (чл. 87). Сложеност политичких ситуација може довести и до наведених облика, односно разлога за именоване привременог органа. Као први разлог наведена је ситуација кад се у јединици локалне самоуправе не спроведу избори за одборнике, што је фактички реална животна ситуација која може настати из свесне опструкције политичких чинилаца или због природних фактора, те непредвидивих околности (*vis maior*). Као други разлог је наведен, ако се после спроведених избора не конституише скупштина у складу са ЗЛС, и то у року од два месеца од објављивања резултата избора.

Из претходне анализе произилазе две обавезе везане за локалну самоуправу: прва - периодично одржавање избора, и друга - конституисање локалног парламента у року од два месеца од избора. Саобразно ставу управне праксе о року који је функционално садржан у потреби редовног одржавања седница представничког органа, нормирана је и обавеза председника Народне скупштине Републике Србије да одлуку о расписивању нових избора за скупштину јединице локалне самоуправе донесе у року од месец дана, од дана кад је требало спровести изборе, односно конституисати локалну скупштину (чл. 87, ст. 2 и 3).

4. ТЕКУЋИ И НЕОДЛОЖНИ ПОСЛОВИ – ПРАВНИ СТАНДАРД УСКОГ ИЛИ ШИРОКОГ СПЕКТРА

ЗЛС, доста нејасно и растегљиво дефинише надлежност привременог органа, као обављање текућих и неодложних послова из надлежности скупштине и извршних органа јединице локалне самоуправе. Појам неодложног посла је политички термин дефинисан роковима, највероватније снабдевен правним последицама услед њиховог прекорачења. Међутим, текући посао се може дефинисати доста широко, са ужим и ширим тумачењем, Законодавац би требало да прецизира поједине форме и облике аката које овај орган доноси како би се избегла ширина у примени једног неодређеног права, а самим тим и угрозила суштина квалитета локалне самоуправе и њених органа.

Примећује се разликовање у дефиницији улоге привременог органа датој у Уставу у односу на ону формулисану ЗЛС. Устав у члану 192. став 3. каже да Влада именује привремени орган који обавља послове из надлежности скупштине јединице локалне самоуправе, док ЗЛС тај институт проширује и креативно у члану 86. став 4. прописује текуће и неодложне послове из надлежности скупштине и извршних органа јединице локалне самоуправе. Поставља се питање усаглашености ЗЛС са Уставом у овом делу.

Посматрано са аспекта духа уставног прописивања, теоретски је могуће, да привремени орган, преузимајући на себе само својства скупштине, формира извршни, оперативни орган, као и друге комисије и одборе, те да на тај начин спроводи послове привременог карактера.

У пракси постоје недоумице у вези послова из домена скупштине и извршних органа општине, а који се могу подвести под појам текућих и неодложних.

С обзиром на значајно задирање института привременог органа у аутономију локалне самоуправе, у права која су словом и духом Устава загарантована, намеће се нужност рестриктивног тумачења појмова *текући* и *неодложни*. И један и други појам могу бити везани за рок, али свакако се образложење неодложности, односно хитности његовог доношења и разлога евентуалних штетних последица у случају његовог недоношења, односно уласка у редовну процедуру јавља као битан елемент сваког правног акта. У литератури се наводи један значајан правни извор наше традиције, Закон о општинама из 1933. године који би могао бити допунски извор у попуњавању правне празнине савременог права, а који каже да се надлежност привремене управе ограничава на текуће послове који- општину не могу задужити, нити имовину отуђити, нити сталне општинске службенике постављати (Милосављевић и Јеринић 2020, 372).

5. КОНСТИТУИСАЊЕ СКУПШТИНЕ СА ИЗБОРОМ И БЕЗ ИЗБОРА ИЗВРШНИХ ОРГАНА

Скупштина општине се сматра конституисаном избором председника скупштине и постављењем секретара скупштине (чл. 28. ст. 3. ЗЛС).

Конститутивну седницу скупштине сазива председник скупштине из претходног сазива. За сазивање седнице постоје законски рокови. Рок за сазивање седнице је десет дана од дана објављивања решења о додели мандата на веб-презентацији. Рок за одржавање седнице је тридесет дана од дана објављивања решења о додели мандата на веб-презентацији. Поставља се питање правних последица у случају непоштовања задатих рокова. Рокови које закон наводи нису снабдени санкцијама, како по принципу управног, односно административног надзора, тако ни, евентуално, по принципу кривичног, али и политичког надзора. Дакле, два рока које предвиђа члан 65. ЗЛС су препоручујућег односно диспозитивног карактера.

Важно питање које се отвара у прилично растегливој категорији савременог електронског пословања, пре свега због рокова, који значајно утичу на чињеничне радње, процесне и материјалне природе, је питање веб-презентације. Ради се о прилично нејасном појму веб-презентације локалних општинских изборних комисија, али и Републичке изборне комисије (у даљем тексту: РИК). Логичним се чини

презентовање на локалним веб-страницама. Међутим, ЗЛИ (чл. 18, ст. 3) је децидан и каже да је у питању веб-презентација РИК.

Постоје две могућности приликом конституисања органа локалне самоуправе. Једна могућност је конституисање скупштине без извршних органа, а друга, уједно и најчешћа у пракси, је конститутивна седница у чији дневни ред је укључено и бирање извршних органа локалне власти. Поставља се питање места и улоге привременог органа у првом случају, током конститутивног изборног процеса локалних органа власти, тачније након конституисања локалне скупштине без извршених бирања извршних органа власти. Правна теорија и пракса заузимају неуједначене ставове по овом, врло значајном, питању.

Такође, поставља се питање да ли верификацијом одборничког мандата лицу које је члан привременог органа престаје чланство у њему или оно и даље наставља са радом до избора извршних органа. Лицима који чине привремени орган, а који су потврђивањем мандата одборника постали и формално одборници у локалном парламенту, чланство у привременом органу траје до конституисања скупштине општине. Конституисање скупштине општине сматра се завршеним избором председника скупштине и постављењем секретара скупштине (чл. 28, ст. 3. ЗЛС).

Мишљења смо да моментом конституисања скупштине престаје улога привременог органа. Од момента конституисања скупштине рок за избор извршних органа општине је месец дана (чл. 85, ст. 1, т. 2. ЗЛС). То је идентичан рок (месец дана) и ситуација када председник општине поднесе оставку. У остављеном року од месец дана, привремени орган не може доносити одлуке општег карактера, односно нормативне акте из надлежности скупштине општине, јер је она конституисана. Са друге стране, председник привременог органа, као наредбодавац буџета и заступник општине вршиће уобичајене послове, како би се обезбедило несметано функционисање локалне самоуправе. Привремени орган, моментом конституисања скупштине општине био би технички орган до избора извршних органа општине, без права доношења одлука.

Имајући у виду члан 30, ст. 3. ЗЛС који предвиђа да даном потврђивања одборничког мандата лицима које је именовала односно поставила скупштина, престаје функција на коју су именовани или постављени. Из ове одредбе јасно произлази да без обзира што је чланове привременог органа именовала Влада, избором председника скупштине из реда чланова привременог органа њему престаје функција у

том органу. Такође, постављењем секретара привременог органа за секретара скупштине општине, престаје му по аутоматизму функција у привременом органу. Не постоји ни технички ни фактички модел одрживости или модуса дуплирања функција до избора извршних органа општине, јер то није ни једним законским актом прописано. Постоје ставови који сматрају да моментом конституисања скупштине општине треба констатовати престанак мандата привременог органа у пуном обиму и делимично настављање његовог рада. Тачније, препоручује се констатовање престанка мандата привременог органа у делу обављања текућих и неодложних послова из надлежности скупштине, а да наставља и даље да обавља текуће и неодложне послове из надлежности председника општине и општинског већа. Сматрамо да оваква формулација није утемељена у закону, а нарочито не у Уставу и да представља правну креацију која је у непосредном сукобу са концептом правне државе и начелом правне сигурности. Препоручује се да скупштина општине, мења, односно правно дорађује одлуку о увођењу привременог органа, односно решење о именовању чланова привременог органа Владе, што би представљало апсурд у правном систему. Анализирајући шест надлежности које члан 44. ЗЈС даје председнику општине, као и осам надлежности општинског већа (чл. 46. ЗЈС), можемо закључити да ни једна од њих, са изузетком две (представљање и заступање општине и наредбодавство за извршење буџета), не спадају у текуће и неодложне послове, те да рок од месец дана, у оквиру којег је неопходно изабрати органе извршне власти, не може значајније утицати на функционисање локалне самоуправе.

Битно је нагласити да један орган у организационом и функционалном смислу, именован од стране вишег органа, са надлежности-ма и улогом коју му прописује закон и Влада - у акту о именовању - не може вршити другу улогу, посао или надлежност додељен актом неког нижег органа. У конкретном случају ради се о односу Владе и скупштине општине, чиме се нарушава хијерархија између републичког и локалног органа, али и материјални и процесни основ за регулацијом ових питања.

Тренутком конституисања скупштине општине, без избора извршних органа, председник привременог органа располаже буџетом, врши послове који не би довели до поремећаја у пословању, колапса у раду, преносу плаћања, представљању и заступању општине, оне текуће и свакодневне послове техничког карактера (чл. 86. ст. 4. и чл. 87.

ст. 1. ЗЛС). Заправо, смисао краћег рока од месец дана јесте да се што пре изаберу извршни органи јединице локалне самоуправе.

6. УСТАВНОПРАВНА ЗАШТИТА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Поставља се питање: докле се протеже опсег државног интервенционизма у локалној самоуправи? Такође, постоји и оправдан страх од „епидемијске опасности“ управљања и владања привременим органима, чиме би се у значајној мери урушила локална демократија, изгубио смисао представничке демократије на локалном нивоу, али и наметнула нужна потреба уставноправне заштите аутономности локалне самоуправе.

Локална самоуправа је уставна категорија и самим тим предмет уставноправне заштите. Важно је подсетити да је локална самоуправа вид децентрализације државе, па сходно томе и облик ограничења државне власти. На другој страни држава не може улазити у смањење права на локалну самоуправу, односно контролу његове целисходности (Орловић 2015, 1660), јер то право спада у категорију уставних резервата. Постоји двоструки однос заштите локалне самоуправе, где Уставни суд оцењује уставност и законитост општих аката које доноси јединица локалне самоуправе, односно сагласност статута и других општих аката јединице локалне самоуправе из чл. 167. Устава, с једне стране, док са друге стране локална самоуправа може жалбом да се обрати Уставном суду и покрене поступак и иницијативу за оцену уставности и законитости одређених закона и других општих аката којима се нарушава њено право.

Управо овим путем се остварује заштита права локалне самоуправе, што се наводи у члановима 168. и 193. Устава (Орловић 2016, 426). Посебна заштита локалне самоуправе одвија се непосредно - путем жалбе Уставном суду, ако се појединачним актом или радњом онемогућава вршење надлежности општине и посредно- оценом уставности и законитости, путем апстрактне нормативне контроле, ако се право на локалну самоуправу повређује општим актом (Стојановић 2016, 76).

С обзиром на статутарна одређења, према којима надлежни орган јединице локалне самоуправе покреће поступак за оцену уставности и законитости, али и подношење уставне жалбе, остаје отворено питање: који би то орган био у случају успостављања привременог органа? Није реално да ће Владин привремени орган у локалној самоуправи, покренути поступак пред Уставним судом против акта Владе. Додатно

отежава ситуацију неуравнотежен став Уставног суда по питању правне природе одлуке Владе о распуштању скупштине јединице локалне самоуправе. Критиковани став да је одлука о распуштању скупштине јединице локалне самоуправе општи правни акт, са аргументацијом да је ближа појединачном правном акту, носи у себи важне последице, пре свега због делотворности правне заштите. Уставни суд је стао на становиште да је у питању општи правни акт и да је он надлежан по хитном поступку за оцену уставности и законитости, оцењујући испуњеност законских услова за распуштање скупштине и истовремено одлучујући о привременим мерама (Стојановић 2016, 76).

Остаје отворено питање да ли је заштита права локалне самоуправе у време привременог органа делотворна и да ли она ефективно постоји у условима суспензије представничких органа општине.

7. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

У погледу конституисања скупштине јединице локалне самоуправе битна су два кључна момента, а то су моменат доношења решења о додели мандата одборницима и објављивање резултата избора, датум од којег почињу да протичу релевантни рокови. Суштински рок, након момента објављивања резултата избора је и моменат конституисања скупштине.

Такође, важно је имати у виду да локална самоуправа у Републици Србији има доста отворених дилема и питања, које иду од неусклађених надлежности, изборног процеса, употребе језика националних мањина, рада, функционисања и односа органа општине, месне самоуправе и потребе нових регулатива. Овакав облик институционалног организовања, у виду привременог органа, значајно задире у право локалне самоуправе, односно у њену аутономију, чиме се може значајно пореметити уставни стандард савремене демократије.

Према одредби члана 12. Устава, државна власт је ограничена правом грађана на локалну самоуправу, које право подлеже искључиво надзору на плану уставности и законитости. Дакле, имајући у виду претходно, сваки облик задирања и право грађана на локалну самоуправу, треба тумачити врло рестриктивно.

Састав привременог органа мора одражавати слику парламентарне структуре, што у политичкој пракси постојања коалиција, кохабитација и других облика политичког и партократског комбиновања, може створити потешкоће, узимајући у обзир подељеност и тензичност

на политичкој сцени. Такође, састав привременог органа мора водити рачуна и о националној заступљености. Питање састава привременог органа је посебно важно, с обзиром на чињеницу да је реч о уставној категорији (вид: чл. 192, ст. 3 УРС).

С обзиром на многа отворена питања, непходно је редефинисати место и улогу привременог органа у Србији, у контексту јачања права на локалну самоуправу, посебно имајући у виду потребу његове парламентарне контроле, али и уставносудске заштите, по угледу на савремене демократије (Милосављевић и Јеринић 2020, 365). Рестриктивност у примени и уже тумачење разлога за његово увођење нужни су механизми за очување представничке демократије.

Искуство, пракса Уставног суда Србије и бројни спорови, не само последњих година, већ и последњих деценија, указују на потребу темељне анализе института привременог органа, његовог прилагођавања уставним и савременим принципима и вредностима, али и практичној потреби, отклањања недоумица и контроверзи у вези са његовом применом и функционисањем, евентуално и несагласности по том питању Устава и ЗЛС.

Привремени орган локалне самоуправе не може супституисати представничку демократију, нити се њиме смеју ограничити и суспендовати изворни принципи децентрализације и права локалне самоуправе.

ЛИТЕРАТУРА

Димитријевић, Предраг, Лончар Зоран, и Вучетић Дејан. 2020. *Право локалне самоуправе*. Београд: ЈП Службени гласник.

Марковић Горан. 2017. „Локална самоуправа у Уставу Републике Србије - проблеми и перспективе“. У „Дилеме уставних промена у Републици Србији“, ур. Владан Петров, Дарко Симовић, Слободан Орловић и Живојин Ђурић, посебно издање, *Српска политичка мисао*, стр. 159-176.

Марковић, Ратко. 2006. „Устав Републике Србије из 2006 - критички поглед“. *Анали Правног факултета у Београду*, 54(2), стр. 5-46

Милосављевић, Богољуб и Јеринић, Јелена. 2020. *Коментар Закона о локалној самоуправи*. Београд: ЈП Службени гласник.

Орловић, П. Слободан. 2016. „Основе уставноправног положаја локалне самоуправе у Србији и Мађарској“. У Љубомир Стајић (ур.),

Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније (421-438). Нови Сад: Правни факултет у Новом Саду.

Орловић, П. Слободан. 2015. „Уставноправни положај локалне самоуправе у Србији“. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 49(4), стр. 1647-1669. doi:10.5937/zrpfns49-10222

Петров, Владан и Симовић, Дарко. 2018. *Уставно право*. Београд: ЈП Службени гласник.

Стојановић, М. Драган. 2016. *Уставно правосуђе- Уставно процесно право*. Ниш: Правни факултет Ниш.

Закон о буџетском систему (ЗОБС), *Службени гласник РС*, 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013-испр. 108/2013, 142/2014, 68/2015, 103/2015.

Закон о локалним изборима (ЗОЛИ), *Службени гласник РС*, 14/2022.

Закон о локалној самоуправи (ЗОЛС), *Службени гласник РС*, 129/07, 83/14, 101/16, 47/2018, 111/21.

Одлука Уставног суда Србије (УСС), У. бр. 1065/10 од 3.4.2014.

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

Boris Mrdović

TEMPORARY BODY OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT UNIT
AS A SUBSTITUTE FOR REPRESENTATIVE DEMOCRACY

Resume

The politics of the Balkan areas very often leads to numerous difficulties in the application of some basic legal institutes. The temporary body, in the system of local self-government, especially in recent decades, leads to significant legal consequences, and very often to open dilemmas regarding certain issues of procedural and material application of law. At the basis of this paper lies the question of the legal substitution of the classical representative bodies of local self-government with this institute. Some aspects of the constitution of the local parliament and its relationship with the membership in the temporary body, deadlines for taking certain legal actions, but also the place of constitutional protection of local self-government were analyzed. Also, the paper analyzes individual institutes and positions of theory and practice that exist in our legal system. With this work, we tried to determine the shortcomings and legal gaps that arise in practice, but also to indicate possible disagreements and directions for the future redefinition of this term in our legal system. The introduction of a temporary authority, as well as certain issues arising from it, significantly encroach on the autonomy of local self-government and its constitutional position.

Key words: temporary body, local self-government, municipal bodies, constitution of the municipal assembly, constitutional protection.

НАУЧНОБЕЗБЕДНОСНА АНАЛИЗА: СИНТАГМА БЕЗБЕДНОСТ И ЗДРАВЉЕ НА РАДУ

Сажетак

Усвајањем новог Закона о безбедности и здрављу на раду у Републици Србији, крајем априла 2023. године, недвосмислено је исказана потреба да се ова област, након скоро две деценије без значајне законске ревизије, додатно правно регулише и усаврши. Мада је побољшан у правном смислу, посматрано из угла наука безбедности, садржајем Закона доминира научно неадекватна терминологија. Изостанак егзактно постављеног научнометодолошког приступа у области заштите при раду умањује могућност реалне процене и превенције ризика који настају или могу настати на радном месту и у радној околини. Резултат су нетачни закључци о достигнутом степену објективне безбедности радника, иако субјективни доживљај безбедности код запослених може бити задовољен. Неусаглашеност чињеничног и субјективног стања безбедности главни је узрок губитка живота радника, повреда при раду, професионалних обољења, развоја болести у вези с радом и материјалне штете. Научни циљ студије јесте да укаже на пропусте у терминолошком одређењу израза датих у Закону о безбедности и здрављу на раду са становишта безбедносних наука. Практични циљ рада је да нагласи неопходност измене кључних термина из области

* Академија струковних студија Политехника, Београд, Република Србија. Електронска адреса аутора: ljubomir.mitrovic@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-7232-0498>.

заштите на раду у радноправној материји како би исти добили научно утемељење.

Кључне речи: Закон о безбедности и здрављу на раду, корпоративна безбедност, људска безбедност, приватна безбедност, заштита на раду, људска права, безбедносна култура.

1. ЉУДСКА БЕЗБЕДНОСТ КАО ОСНОВ ДРУШТВЕНОТЕРИТОРИЈАЛНИХ ПОЛИТИКА БЕЗБЕДНОСТИ

Модерна схватања појма безбедности постала су далеко сложенија него што су била у ранијим периодима људске историје. Како су се концепти и институционални модели остварења безбедности мењали током друштвено-историјског развоја тако је безбедност постала вредност која се не може одређивати искључиво спрам традиционалних основа. Наиме, током XVIII и XIX века безбедност се првобитно односила на државу и војску чији је била нераздвојни атрибут. Међутим, развојем друштвенополитичких заједница безбедност постепено постаје неизоставни елемент и других сфера људског деловања. Данас *безбедност* представља изузетност својствену људском роду која се третира као највиша индивидуална вредност и неотуђиво право сваког појединца.

Како се безбедност појединца, тј. *људска безбедност* полако декларише као централни елемент модерног институционалног модела достизања оптималног стања безбедности државе и друштва, референтни објекат у разматрању појма безбедности постаје човек. Другим речима, полазиште сваког размишљања о значењу појма безбедности, било као о атрибуту, вредности или стању јесте – *појединац*.

Безбедност у психологији појединца и социјалној психологији означава тежњу ка личној сигурности и један је од основних мотиватора људског деловања. Потреба за сигурношћу код човека уједно представља и потребу друштвенополитичке заједнице чији је припадник. Безбедност појединца условљена је стањем безбедности у држави, њеним правним поретком, владавином права и безбедношћу као функцијом коју држава обавља. Утемељена на уставноправним постулатима, друштвенополитичка заједница је одговорна за очување друштвено-економске стабилности о којој се не може говорити у одсуству безбедности њених чланова – чиме она постаје активан

учесник у очувању безбедности појединца.¹ Да би била у могућности да припаднике штити на примерен начин, држава уводи идеје правне сигурности и јавне безбедности (Dimitrijević 1973). *Правна сигурност* означава метод помоћу ког се појединац штити од злоупотребе институционализоване моћи и овлашћења која су држави на располагању и тиме је спречава да буде, како би Маркс (*Karl Heinrich Marx*) рекао – „инструмент насиља у рукама владајуће класе“. *Јавна безбедност* представља начин на који држава штити појединца од свих претњи уперених против његовог интегритета. Обједињујући идеје правне сигурности и јавне безбедности у холистички концепт – *људска безбедност* постаје императив развоја савремене државе.

Концепт људске безбедности је *антропоцентрично* оријентисан конструкт што значи да се у његовом средишту не налазе претње по безбедност појединца, него заштита индивидуалних и виталних вредности људске јединке, тј. људских права и људског развоја од ризика и претњи које их угрожавају у глобализованом свету. Као субјекте заштите личних и виталних вредности појединца, *концепт људске безбедности* види националне и међународне институције које су у обавези да штите права сваке људске јединке, али не само институције које промовишу људски развој и поштовање људских права, већ и све оне које ове вредности подривају, било свесно или не, на илегалан или легалан начин. Укратко, концепт људске безбедности заступа институционализовану и превентивну заштиту и поштовање права човека, као и осигурање његовог развоја. Јер само синергијом економског, политичког, правног, друштвеног, културног и природног окружења појединца могу настати услови за достизање његовог апсолутног благостања – *стања људске безбедности* (Alkire 2003, 3).

Као интегрални елемент политичке, економске, друштвене, али и сваке друге сфере, *безбедност појединца* може се посматрати као: /1/ објективно, тј. чињенично стање; /2/ субјективно стање, тј. доживљај сигурности; и /3/ уверење (Dimitrijević 1973). Док у објективном смислу безбедност представља одсуство претњи по усвојене вредности појединца, у субјективном смислу означава одсуство страха код појединца да усвојене вредности могу бити угрожене (Wolfers 1952). Дакле, гледано са становишта достизања индивидуалне безбедности,

¹ Заправо, реч је о мутуалном односу који осим одговорности државе за безбедност појединца укључује и обавезу сваког појединца да се стара о безбедности државе кроз активно / нпр. у случају оружане агресије/ и/или пасивно /нпр. одбијање агентурног рада/ учешће у ситуацијама када је безбедност државе угрожена.

језички термини *безбедност* и *сигурност* не представљају синониме.² Етимолошко-семантичка анализа два израза указује на постојање разлика у њиховим одређењима при чему је 'безбедност' ширег опсега и обухвата индивидуални, национални и глобални аспект безбедности (Вајагић 2011, 48). Ужи појам 'сигурност' првобитно означава безбедност појединца коју чине правна, политичка, друштвена, економска и културна сигурност (Рејановић, Вејновић, Ракић 2017, 280). *Безбедност као уверење* представља несклад чињеничног и субјективног стања безбедности појединца чијим континуумом доминира субјективна перцепција безбедности. Како је *превенција угрожавања* кључни принцип политике безбедности, разликовање 'безбедности као чињенице', 'безбедности као доживљаја' и 'безбедности као уверења' је неопходно у циљу развоја сврсисходних стратегија очувања живота, здравља и интегритета сваког појединца у организацији.

Дакле, *појединац* као референтни објекат заштите представља централни елемент који концепт људске безбедности разликује од концепта безбедности који је био доминантан у оквирима стратегија безбедности XIX и XX века, а у чијем је фокусу опстанак државе као сувереног ентитета. Који ће од два концепта глобално преовладати показаће време, будући да државе још увек нису спремне да се безусловно одрекну традиционалних вредности на уштрб вредности које заступа концепт људске безбедности.³

Заокрет у перцепцији безбедности настао је као последица индустријских револуција и глобализације као пратећег процеса. Полазећи од опште теорије система, заједница суверених држава као систем међудржавно уређених односа заснован је на принципу мултилатералне сарадње. Осим што доприноси развоју различитих видова сарадње, глобализација истовремено подстиче да се бројна питања од глобалног, међународног, регионалног и националног значаја, укључујући и питања безбедности, разматрају на наднационалним нивоима (Нау 2016). Како светско друштво не може остати имуно на ефекте

² Научни увид је у сагласности с виђењем да *безбедност* и *сигурност* у српском језику не представљају апсолутне синониме (Мијалковић 2009, 42). Складно томе, лако је разликовати нпр. *социјеталну безбедност* као тежњу ка очувању колективног идентитета /нпр. националног идентитета/ од *социјалне сигурности* у виду економске помоћи појединцима који су суочени с неким проблемом који их онемогућава да остваре минималне материјалне услове за достојанствен живот /нпр. незапосленост, сиромаштво итд./.

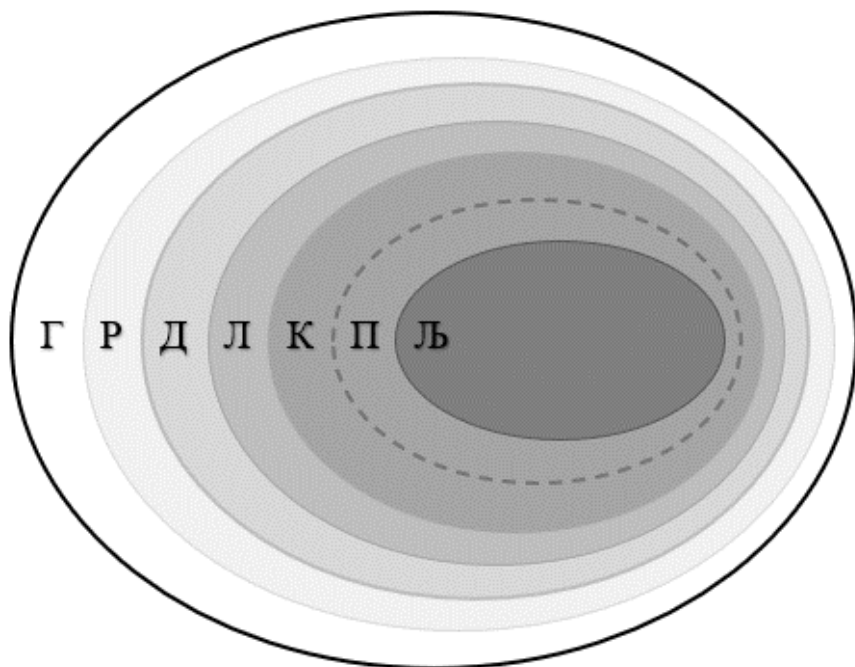
³ Данашње „транзиционе“ политике безбедности су хибридног карактера. Иако кроз садржаје афирмишу постулате концепта људске безбедности, њихови оквири су државно-центричног профила (Mitrović 2024, 65).

глобализације, били они позитивни или негативни, тако ни концепт безбедности не може остати једнообразан. Чињеница је да се, захваљујући глобализацији, безбедност појединца нашла у средишту приоритета међународне заједнице крајем прошлог века (MSCG, BCLJP 2005, 21). Поред тога што представља прекретницу у разматрању појма безбедности, 1994. година је година афирмације *људске безбедности* као есенцијалног безбедносног концепта.⁴ Ипак, експанзија глобализације допринела је *секуритизацији* људске безбедности, тј. да угрожавање индивидуалне безбедности изазвано у једној држави директно доводи до умањења безбедности појединца у државама непосредног окружења или у државама које су обухваћене одређеним видом сарадње као у случају иницијативе *Појас и пут*. Притом, угрожавање индивидуалне безбедности је посебно изражено у економско-социјалним доменима међународне сарадње (Mitrović 2020).

Људска безбедност је глобалан и инклузиван концепт који приликом разматрања стања безбедности човека, националне границе види као ирелевантан елемент без обзира где се појединац налази – на послу, улици или код куће (UNDP 1994). Како је безбедност у глобализованом свету постала стање и недељива вредност о којој се не може говорити без уважавања њеног својства индивидуалности, очување безбедности појединца чини суштину безбедности сваке друштвено-територијалне организације – била она локална, државна, регионална или глобална. Будући да се сваки ниво безбедности мора заснивати на поштовању основних људских права не би ли био одржив, индивидуална безбедност заснована на либерално-демократским начелима постаје основ утемељења различитих видова организације безбедности: /1/ глобалне; /2/ регионалне; /3/ државне; /4/; локалне или безбедности у заједници; и /5/ корпоративно-приватне (слика 1.). Другачије речено, брига о безбедности појединца је идеја полазница у формулисању политика безбедности према друштвено-територијалном принципу.

⁴ *Програм за развој Уједињених нација* је у годишњем *Извештају о људском развоју*, 1994. године, по први пут промовисао идеју људске безбедности описавши је као концепт 'оријентисан на појединца'. Тиме је дотадашњи фокус безбедности померен с државе на човека. Међутим, пребацивањем фокуса безбедности на човека, *концепт људске безбедности* не негира потребу за постојањем класичних механизма заштите, већ наглашава да држава и друштво не могу бити безбедни уколико су њихови чланови небезбедни.

Слика 1. Модели друштвено-територијалне организације безбедности



(Извор: Обрада аутора)

2. ТЕРМИНОЛОШКО ОДРЕЂЕЊЕ И ОДНОС ПОЈМОВА У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ НА РАДУ ИЗ УГЛА ЉУДСКЕ БЕЗБЕДНОСТИ

Мада се у семантичком и лексикографском смислу *безбедност* често поистовећује с њој сродним терминима као што су *сигурност*, *заштита* и *обезбеђење* (Пић 2011; Клајн 2008), њихово изједначавање је погрешно када се разматра из угла наука безбедности. Уобичајена пракса означавања истих појава супротним изразима, различитих појава истим изразима и коришћење ненаучног појмовнокатегоријалног приступа доводи до развоја неисправних закључака о томе шта *безбедност* представља и не представља. Овакав вид праксе је посебно устаљен у области заштите при раду. Схватање значења 'безбедност' на погрешан начин резултује изостанком стандардизоване терминологије у овом делокругу (Тошић 2012). Одсуство научно-безбедносно утемељене терминологије праксе у домену заштите на

раду и у вези с радом негативно утиче на приступ формулисању радноорганизационих постулата и стратегија очувања живота, здравља и интегритета запослених. Зато је неопходно указати на различитости које се јављају у научнобезбедносним значењима појмова 'безбедност', 'сигурност', 'заштита' и 'обезбеђење' у случају када се исти настоје применити као операциони концепти.

Анализирано из угла људске безбедности, разматрању значења појма *безбедност* може се приступити на објективан или субјективан начин. Чињенично или објективно стање безбедности појединца заснива се на мерљивим параметрима безбедности.⁵ Међутим, концепт људске безбедности у исто време укључује и субјективно стање – перцепцију нечега као претње која може да угрози неку од виталних вредности појединца (Ђурић 2009, 180). Субјективна димензија безбедности тиче се одсуства страха код појединца о угрожености личних вредности.⁶ Према теорији хијерархије људских потреба Абрахама Маслоу (*Abraham Maslow*), изостанак страха по индивидуалне вредности је основна људска потреба чије задовољење мора уследити по задовољењу физиолошких потреба појединца за ваздухом, водом и храном не би ли неометан психо-физички развој индивидуе био могућ. О важности и значају разматрања улоге субјективне димензије концепта људске безбедности сведочи чињеница да је поступање појединца углавном детерминисано осећајем заштићености, тј. његовом рањивошћу, био он рационалан или не.⁷ С обзиром да се везује за субјективни доживљај страха, на овај начин перципирана безбедност заправо представља 'сигурност'. Другачије речено, гледано са становишта индивидуалне безбедности, *безбедност* је чињенично стање угрожености појединца, а *сигурност* стање угрожености условљено перцепцијом појединца (Buzan 1991).

Дакле, шта ће термин 'безбедност' означавати зависи од крајњег стања које се настоји достићи. Стога се *безбедност* најчешће користи да означи стање: /1/ у ком референтни објекат није, али може бити, изложен угрожавању – објективно стање; или /2/ стање у ком се референтни објекат осећа угроженим, али не мора бити – субјективно стање (Vujaклија 1986). Док се о објективном стању безбедности може

⁵ Нпр. спрам утврђених статистичких стопа криминалитета у локалној области, у односу на просечан ниво криминалитета на националном нивоу, може се закључити да ли је ризик од виктимизације у тој области виши или нижи од националног просека.

⁶ Нпр. ризик од виктимизације у локалној области је испод националног просека, али недовољно да би се појединци који су били жртве напада осећали сигурним.

⁷ Нпр. појединци често поседују ватрено оружје без оправданог разлога.

говорити у односу на различите референтне објекте заштите, субјективно стање угрожености се да тумачити само спрам личне перцепције⁸.

Размишљање о безбедности са становишта људске свакодневице претежно се своди на постојаност или непостојаност 'осећаја заштићености' код појединца од угрожавајућих догађаја и појава будући да током разматрања шта *безбедност* представља појединац полази од личног доживљаја угрожености. У том контексту, угрожавање је свака врста друштвене, техничке или природне опасности која може довести у питање интегритет, здравље, живот, имовину и слободу појединца (Stajić 2015). Као стање, *угрожавање* је обрнуто сразмерно стању безбедности што значи да када безбедност јача – угрожавање слаби, и *vice versa*. Ипак, треба имати у виду и да 'стање угрожености' није обрнуто сразмерно стању сигурности, као и да је достизање стања апсолутне безбедности практично немогуће. Стога, појам 'безбедност' треба разматрати у смислу достизања оптималног стања безбедности референтног објекта заштите (Mitrović 2024, 52).

Овај приступ размишљању о безбедности је својствен свакој индивидуи без обзира на то да ли је референтни објекат заштите појединац лично, други појединац, група или предмет. Дакле, складно гледиштима социјалне психологије и психологије појединца, субјективни доживљај безбедности се неретко доводи у корелацију с начином на који појединац перципира ризик, односно његовом рањивошћу (Troedsson 2016). Развоју осећаја заштићености тежи се путем 'обезбеђења' оних вредности које су или могу бити објекат угрожавања. Док се *обезбеђење* тиче примене мера, поступака и средстава ради достизања оптималног стања безбедности и стицања осећаја сигурности код појединца, *заштита* означава организациону методологију усмерену на обезбеђивање услова за очување индивидуалних и виталних вредности. Односно, путем 'заштите' настоји се обезбедити оптимално стање безбедности појединца спрам идентификованих ризика (Pejanović, Vejnović, Rakić 2017, 256). Зато је *заштита* слобода од ризика који не могу бити толерисани, а *сигурност* стање заштићености од идентификованих опасности које могу проузроковати штетне последице (ISO/IEC Guide 51:2014). Сагласно том виђењу, *безбедност* је концептуално шири појам и обухвата *сигурност*, *заштиту* (Pendić et al. 2019) и *обезбеђење*. Заштита као ужи термин тиче се пасивне

⁸ Осим људима, субјективна перцепција угрожености својствена је и животињама.

компоненте безбедности, док појам безбедност обухвата и активну компоненту (Stajić 2015, 22).

Анализирано из угла обезбеђења континуитета тока радног процеса, следује шире и уже научнобезбедносно виђење 'заштите' радника. Шире виђење заштите подразумева свеукупну заштиту запосленог током рада и у вези с радом која се уређује националним и међународним радним законодавством. Обим овако исказаног појма обухвата циљеве који обезбеђују побољшање радних и животних услова у току рада, као и за време док радник није у могућности да обавља задатке у вези с радом (Cvetković, Blagojević 2016, 554). Циљ заштите у ширем смислу је унапређење услова рада и радног окружења (EU-OSHA 2009). Стога, појам *заштита радника у ширем смислу* представља организациону методологију чији је циљ превенција ризика који настају или могу настати на радном месту или у радној околини запосленог применом социјалних, образовних, медицинско-техничких и других организационих мера током рада и у вези с радом зарад очувања психо-физичког интегритета, економског статуса и других вредности сваког запосленог.

Будући да зависи од интеракција унутар радне заједнице, заштита у ширем смислу је друштвени конструкт (Zwetsloot et al. 2013). То значи да она подразумева развој *културе превенције ризика* која се постиже кроз оспособљавање учесника унутар заједнице како да очувају организационе и личне вредности путем обука континуалног професионалног развоја и различитих облика неформалног образовања из области заштите запослених (Strategija 2024). Консолидацијом културе превенције ризика доприноси се унапређењу безбедносне културе у радној организацији (Josić 2008, 285). Циљ *културе безбедности* је да чува индивидуалне вредности и вредности организације од свих врста угрожавања (Stajić 2015).⁹ Сврха изградње и развоја безбедносне културе унутар организације је да кроз еманципацију учесника радне заједнице подигне ниво свести код сваког запосленог о потреби

⁹ Термин *безбедносна култура* први пут је разматран од стране *Међународне агенције за атомску енергију* путем серије извештаја под називом *Safety Series No. 75-INSAG* у вези с нуклеарном катастрофом 1986. године у Чернобиљу (Stanarević 2017). Циљ серије је био да помогне у дефинисању основних принципа заштите на раду у нуклеарним постројењима како би се избегле катастрофе попут чернобиљске. Притом, Извештај *No. 75-INSAG-4* је у потпуности посвећен концепту безбедносне културе.

Мада се првобитно односио на индустријску безбедност, данас се значај 'безбедносне културе' претежно разматра у политичко-правним наукама, док је у осталим сферама запостављен. О *култури заштите на раду* говори се посредно кроз програме оспособљавања запослених за безбедан и здрав рад, иако многи инструктори и запослени тога нису свесни.

личне и заштите других на раду који ће изменити њихов приступ питањима безбедности у организацији. Дакле, *култура заштите на раду* је скуп усвојених знања, ставова и вештина из делокруга корпоративне безбедности испољених као понашање о потреби, начинима и средствима заштите појединачних и организационих вредности од свих извора, облика и носилаца угрожавања – неовисно од места и времена њиховог испољавања. С тим у вези, одлика организације с развијеном културом безбедности је усредсређеност свих учесника на остваривање максималног радног учинка на безбедан начин (Clifford, Harris, Arabzadeh 2010).

Укратко, *безбедносна култура* је одраз личног васпитања, ставова и система вредности које појединац заступа и испољава у некој друштвеној заједници (Mitrović 2020, 89). Тако схваћена, култура безбедности темељи се на лојалности запослених јер само лојалан радник истински прихвата политику заштите и настоји да њеним спровођењем у дело допринесе развоју организације којој припада (Dragišić, Radojević 2014). Висок ниво заступљености безбедносне културе на раду одлика је спремности радне заједнице и запослених да право-времено одговоре на наступајуће организационе ризике и предузму мере у циљу њихове превенције, смањења или елиминације. Путем својих нормативних могућности, безбедносна култура може да предвиђа начин на који се појединац понаша спрам безбедносних правила и очекивања, што укључује и могућност идентификовања опасности, ризика и претњи којима су изложени и прилику да се ефикасно одговори на њих (Stanarević 2017, 383). Стога се развој *безбедносне културе* или *културе заштите на раду* сматра есенцијалним условом у функционисању система безбедности пословне организације.

Уже виђење појма заштите на раду обухвата предузимање мера, радњи и поступака којима се обезбеђује здравље радника од угрожавања којим је запослени изложен током процеса рада. Практичан смисао оваквог појмовног става јесте да заштита подразумева заштиту живота и здравља запосленог на радном месту од опасности и штетности које се генеришу приликом радног процеса, као и током примене вештина запосленог док га извршава, тј. руководи њиме (Porović 1976). Према овом гледишту, заштита радника подразумева примену мера техничко-технолошке, хигијенске, медицинске и ергономске природе на радном месту током трајања радног процеса с циљем спречавања повреда и обољевања приликом рада. Односно, уже виђење појма заштите обухвата предузимање мера зарад елиминисања или смањивања

ризика насталих под утицајима физичких, хемијских, биолошких и психо-физиолошких услова рада на радном месту и у радној околини на прихватљив ниво (Ugarak 2013). Дакле, појам *заштите радника у ужем смислу* означава обезбеђивање примене мера, радњи, поступака и средстава у циљу развоја услова и доживљаја заштићености од повреда и обољевања појединца у току трајања радног процеса и обављања радних активности. С тим у вези, могу се увидети термилошке разлике између значења израза *обезбеђење* и *заштита* као компоненти чињеничног стања безбедности у односу на /не/постојаност *доживљаја заштићености* код појединца као елемента субјективног стања безбедности.

Како се људска безбедност може достићи питање је начина на који размишљамо о појму безбедности (Stanarević 2014, 11–12). Приликом разматрања значења безбедности у погледу њених објективних и субјективних елемената јавља се *безбедносни парадокс*. Настали безбедносни парадокс односи се на чињеницу да стање сигурности претежно није, а ни не мора бити, еквивалентно чињеничном стању безбедности. Особа се може осећати сигурно, али да индекси објективне безбедности то не показују и *vice versa*.¹⁰ Постојаност безбедносног парадокса наглашава важност разматрања улоге перцепције безбедности од стране појединца у достизању стања људске безбедности. Дакле, људска безбедност је холистички концепт о ком се, у смислу његове укупности, може говорити једино када чињенично стање безбедности појединца прати доживљај сигурности.

Посматрано у смислу одржања континуитета радног процеса, поједини запослени се могу осећати несигурним да би приступили извршењу задатка /нпр. због здравствених тегоба које имају/, иако су радни услови унутар граница којима се гарантује очување здравља и спречава развој професионалних обољења, односно болести у вези с радом. Међутим, случај да се радници осећају сувише сигурним приликом обављања радних задатака јер се налазе у добром психо-физичком стању, нису имали повреду на раду, имају искуства с коришћењем опреме за рад и сл. – знатно је чешћи, чак и кад је то у супротности с показатељима објективне безбедности на радном месту.¹¹ Наиме, човек

¹⁰ Нпр. индекси чињеничне безбедности могу указивати да је стопа физичких напада у некој области ниска или непостојећа јер не постоје евиденције пријављених случајева, али да се појединци осећају несигурно. Разлог парадокса може бити да је лице у прошлости било узнемиравано или физички нападнуто.

¹¹ У Републици Србији, „запослени често нису упознати са свим врстама ризика и конкретним ризицима који су наведени у акту о процени ризика“. С друге стране, „део послодавца не

има природно урођену потребу да брине о психофизичком интегритету своје личности. Без обзира на то, запослени може занемарити ову потребу и започети или наставити с радом који може довести до губитка живота, повреде, материјалне штете итд. Другим речима, у ситуацији када сматра да је ризик од наступајућих последица 'занемарљив', запослени неретко игнорише биолошку потребу о очувању личног интегритета (Pate-Cornell, Murphy 1996). Тиме додатно утиче на повећање ризика од инцидената.

Ризик као „мерљива неизвесност“ је у директној вези с временом трајања радног задатка. Што радне активности дуже трају – то је неизвесност од наступања последица већа и обрнуто. Зато се људске грешке често виде као разлог инцидената при раду, мада су заправо људске акције њихов примарни узрок (Perttula, Aaltonen 2012). Према томе, *безбедност као уверење* један је од главних узрока инцидената и настанка штетних последица током процеса рада.

3. ЉУДСКА БЕЗБЕДНОСТ КАО ОСНОВ ПОЛИТИКЕ КОРПОРАТИВНЕ БЕЗБЕДНОСТИ¹²

Људска безбедност углавном је детерминисана безбедношћу државе¹³ на непосредан или посредан начин. Безбедност појединца посредно је условљена безбедношћу државе преко безбедности радне организације којој припада, њеном структуром и процесима управљања и одлучивања. Безбедност радне заједнице у виду заштите капитала, угледа и пословних прилика а која зависи од друштвенopolитичке и економске стабилности државе може имати позитиван или негативан утицај на сигурност запосленог. У случају негативних импликација, запослени могу да предузимају мере заштите сигурности и мере смањења зависности од послодавца (Pejanović, Vejnović, Rakić 2017, 286).

оспособљава запослене за безбедан и здрав рад“, иако је то законска обавеза послодавца (Strategija 2024, 33).

¹² Основна начела политике корпоративне безбедности дефинисана су стандардом ISO 45001. Она могу и требају бити проширена и употпуњена захтевима који су специфични за квалитет, друштвену одговорност, животну средину, безбедност информација, финансијски менаџмент итд.

¹³ У „глобализованом свету“, безбедност појединаца не зависи увек и искључиво од безбедности државе (Shaw 2000, 7–12; Giddens 1990, 124–134). Док с једне стране настоји да одржи оптимално стање људске безбедности, држава је уједно и извор претњи које проистичу из националних прописа, употребе силе, политичке акције против појединаца и група, спољнобезбедносне политике итд. (Buzan 1991). Овоме треба придодати и транснационалне „способности“ неких претњи /нпр. тероризам, организовани криминалитет, пандемије вируса и сл./ да угрозе безбедност појединаца.

Тиме индивидуална безбедност истовремено постаје и објекат само-заштите, што значи да је појединац дужан да се о њој и сам стара. Дакле, у жижи разматрања безбедности, било као стања, функције, организације или система је *људска безбедност*.

Стање људске безбедности у радној заједници тиче се извесности задовољења личних потреба, професионалног напретка и развоја осећаја сигурности код појединаца путем заштите усвојених вредности, односно очувања радноправног статуса запослених. То је стање индивидуалне /физичке, менталне и здравствене/ целовитости личности особе и материјалноегзистенцијалног /имовинског, економског и социјалног/ статуса појединца, као и његове породице, тј. укупност заштићености пословног идентитета и интегритета појединца. С тим у вези, *концепт људске безбедности* гарантује очување радноправног положаја сваког запосленог у организацији.¹⁴ Ипак, идеја о безбедности појединца која се налази у сржи концепта људске безбедности није нужно свеобухватна, односно не мора експлицитно подразумевати све есенцијалне домене бивствовања појединца. У средишту концепта људске безбедности је начин на који људска права и људски развој утичу на достизање општег стања индивидуалне безбедности.

Осим што чине језгро концепта људске безбедности, *људска права* и *људски развој* представљају и мерљиве показатеље достигнутог стања људске безбедности, како у смислу 'слободе од страха' тако и у смислу 'слободе од немаштине'. Људска права дају темељ с којег је могуће тежити ка остварењу људске безбедности, док је људски развој пут ка достизању стања људске безбедности, тј. благостања појединца као основног циља у свеукупном развоју људске јединке.¹⁵ Другим речима, људска права и људски развој су показатељи тренутног стања

¹⁴ Радноправна заштита регулисана је општим и посебним правно-техничким и медицинским нормама које се односе на поједине категорије запослених. Како правно-технички и медицински основ заштите при раду чине бројни закони, уредбе и правилници, адекватност начина заштите радноправног статуса у пракси је неретко предмет ревизије – нарочито у сфери *високоризичне делатности* као што је грађевинарство или индустрија. Приступ заштити радника заснован на идеји људске безбедности не доводи у колизију заштиту *ratione materiae* с заштитом *ratione personae* јер је референтни објекат заштите *појединац*. Начин и степен заштите запосленог одређују се спрам вредности која настаје као резултат интеракције *ratione materiae* – *ratione personae* карактеристика.

¹⁵ Нпр. право на безбедан и здрав рад јесте есенцијално економско и људско право, док су високе стопе незапослености кључни индикатор економске /не/развијености државе и степена сиромаштва. Притом, сиромаштво не представља само материјални аспект, већ и један од примарних фактора људског развоја, односно одсуства могућности за лични, друштвени и професионални прогрес појединца.

људске безбедности¹⁶ који могу бити разматрани на сваком друштвено-територијалном нивоу организације безбедности – у релативном или у апсолутном смислу (Mitrović 2019a). Степен развоја и поштовања људских права указује на достигнут ниво реформе и спремност државног руководства, као и система унутрашње безбедности – судства, полиције, управе царина, служби безбедности итд., да учествују и допринесу у очувању индивидуалне безбедности (Mitrović 2019b). Како сагласно концепту људске безбедности чине референтни објекат заштите, људска права и развој могу се користити као аналитички оквир приликом процене ризика на радном месту и у радној околини.

Поред доприноса стању људске безбедности, људска права и развој као примарни механизми заштите егзистенцијалних потреба појединца нису искључиви чиниоци у обликовању приступа индивидуалној безбедности. Изузев људских права и људског развоја, концепт људске безбедности обухвата и заштиту интегритета појединца од хроничних претњи као што су глад, болест и репресија, тј. заштиту од изненадних и штетних поремећаја који настају у обрасцима свакодневног живота. Реч је о претњама по безбедност човека које потичу из седам димензија безбедности описаних као: /1/ економска безбедност; /2/ здравствена безбедност; /3/ безбедност животне средине; /4/ безбедност хране; /5/ лична безбедност; /6/ безбедност заједнице; и /7/ политичка безбедност (UNDP 1994). Сваку од димензија карактеришу показатељи који се могу примењивати у сврхе процене стања људске безбедности, тј. њеног *чињеничног* или *субјективног* елемента.¹⁷

Гледано из угла безбедности појединца, концепт људске безбедности подразумева и развој методологије усмерене ка заштити од претњи из свих седам димензија људске безбедности, односно „небезбедности“.¹⁸ Ипак, спрам реалних могућности превенције, смањења или елиминације ризика одређује се да ли ће и у коликој ће мери

¹⁶ Нпр. кршење људских права и економска неразвијеност често се идентификују као примарни узроци друштвеног насиља и високих стопа криминалитета (Mitrović 2018, 13).

¹⁷ Нпр. мерни параметри *економске безбедности* који се користе у циљу процене стопа незапослености, трајности времена проведеног на истом радном месту, услова рада с аспекта хуманости итд., могу бити индекс економских слобода, индекс незапослености или индекс неједнакости прихода - тзв. *GINI index*. Статистике полицијских органа о физичким нападима су показатељи угрожености *личне безбедности* који се могу користити за потребе процене могућности јављања насиља у кругу породице или на послу.

¹⁸ Претња које потиче из *економске димензије* је социјална неједнакост становништва, док се претњом из *еколошке димензије* може сматрати ширење вируса и заразних болести. Претња из *политичкосоцијалног домена* безбедности је доминација културних образаца појединих друштвених заједница (Mitrović 2020).

човек бити безбедан. Појединац ће објективно бити заштићен кад не постоји ризик по његов живот, здравље, слободу кретања, имовину и слично. Међутим, као што је већ наглашено, да би се могло говорити о заштити појединца у свеобухватном смислу, објективне показатеље заштићености мора следити његова увереност да је заштићен. Објективно посматрано, стање заштићености може се кретати у распону добро – лоше. Субјективно, појединац се може осећати заштићеним и кад је његово стање заштићености објективно лоше, као и обрнуто (Danilović 2007, 31). Ово имплицира да стање људске безбедности примарно зависи од начина на који појединац доживљава ризик или претњу (Mitrović 2019a).

Будући да економска димензија безбедности обухвата питања рада, радних односа и запослености, поступак процене стања људске безбедности започиње на радном месту и у радној околини. Претње које потичу из економске сфере безбедности врло често се посматрају као подстицајни чиниоци настанка претњи у другим доменима безбедности појединца (Mitrović 2020). Сходно томе, очување индивидуалне безбедности је кључни радноорганизациони циљ и сврха успостављања система корпоративне безбедности у оквиру радне заједнице. Управо су први стандарди у вези с очувањем безбедности и развојем безбедносне културе установљени у области корпоративне безбедности као покушај да се постојећи безбедносни поступци униформишу и успоставе као мерило поузданости, ефикасности и доследности система безбедности (Stanarević 2017).

Достизање стања индивидуалне безбедности на радном месту и у радној околини је у надлежности корпоративно-приватног нивоа безбедности радне заједнице. Посматрано са становишта организационе структуре пословне заједнице, корпоративна и приватна безбедност постоје у оквиру истог нивоа безбедности. Ипак, корпоративна безбедност је непосредно виши организациони ниво безбедности спрам приватне безбедности (слика 1).¹⁹ Наведено значи да политика корпоративне безбедности подразумева интегрисану безбедност која садржи и делатности приватне безбедности (Pejanović, Vejnović, Rakić 2017, 348), тј. да корпоративна безбедност обухвата послове прикупљања

¹⁹ Када се однос корпоративне и приватне безбедности разматра ван друштвенотериторијалне основице, *приватна безбедност* је по свом обиму и садржају шири концепт у односу на корпоративну безбедност јер у том случају, поред послова обезбеђења лица, имовине и пословања – приватна безбедност укључује и делатност приватних војних компанија и њима сличних, на комерцијалној бази заснованих послова безбедности као што су плаћеници, приватизоване казнене установе итд.

информација, кризног менаџмента, процене ризика, заштите од пожара, заштите на раду и др. (Trivan 2012). Иако концептуално различити, оба модела безбедности у организацији одликује значајно преклапање сродних врста послова, али различитог нивоа сложености (Lalić, Ćeranić, Sikimić 2019). Послови приватне безбедности могу бити у непосредној или посредној надлежности корпоративне безбедности. Чешћи случај је посредни када се циљеви корпоративне безбедности остварују путем организованих облика деловања приватне безбедности. Док је *корпоративна безбедност* интегрални део организације, *приватна безбедност* претежно није и подразумева изнајмљивање услуга из разних области заштите кроз ангажовање правних и физичких лица чија је основна делатност физичко-техничка и противпожарна заштита, заштита на раду, заштита информација, заштита животне средине и томе сл. Разлог унајмљивања услуга приватне безбедности је тај да су послови приватне безбедности ускоспецијализовани – што значи да њихово извршавање захтева повремену и стручну експертизу која често превазилази капацитет корпоративног нивоа безбедности и није оправдана с финансијске тачке гледишта. Зато се радне заједнице најчешће опредељују за комбиновани модел заштите који зависи од типа делатности и величине организације, броја запослених, категорије угрожености од пожара, економске моћи привредног субјекта итд.

Представљена као свеукупност предузетих мера, радњи и поступака у циљу очувања интегритета пословне функције, корпоративна безбедност штити идентитет и интересе заједнице од разних извора, носилаца и облика угрожавања.²⁰ Стога се као најважнији циљ корпоративне безбедности истиче превентивно деловање на елиминацији ризика који могу утицати на пословне активности и остварење пословног успеха корпорације, свођење угрожавајућих дејстава на најмању могућу меру, пословно функционисање у условима криза, те превладавање криза и поновно редовно пословање (Ivandić Vidović, Karlović, Ostojić 2011, 34). Посматрана овако, *корпоративна безбедност* је саставни део пословне функције управљања организацијом и чини интегрални део организације рада и радног процеса унутар радне заједнице (Komarčević, Pejanović, Živanović 2012, 16). Односно, корпоративна безбедност је усредсређена на остварење стратегијских циљева организације (Pendić et al. 2019, 745). Супротно корпоративној

²⁰ Нпр. елементарних непогода, техничко-технолошких инцидената, корупције, кршења радне дисциплине, различитих видова криминалитета, диверзија, субверзија, тероризма и слично.

безбедности је *приватна безбедност* која подразумева планско, организовано и координисано вршење заштитне и/или самозаштитне делатности зарад заштите лица, простора, објеката и пословања правног субјекта од извора, носилаца и облика угрожавања која нису под ексклузивном заштитом државних органа /нпр. полиције, војске, службе царине и сл./.²¹ Заштитна, тј. самозаштитна делатност је кључни елемент приватне безбедности и неизоставан фактор успешног пословања (Милошевић 2009). Док се 'корпоративна безбедност' тиче развоја методологије планирања, организовања, руковођења, координације и контроле у вези с заштитом вредности правног лица и правну регулативу исте, у надлежности 'приватне безбедности' налази се обезбеђење субјекта путем примене мера, радњи, поступака, средстава и техничких система ради заштите лица, имовине и пословања заједнице од угрожавања изазваног, било редовним, било ванредним штетним догађајима, појавама и процесима – унутар и ван штићеног простора. Према томе, *корпоративна безбедност* може бити описана као безбедносни менаџмент у ширем, а *приватна безбедност* као безбедносни менаџмент у ужем смислу.

Из концептуалних разлика између корпоративне и приватне безбедности следи да политика корпоративне безбедности подразумева надлежност у области: /1/ физичке и техничке безбедности; /2/ економске безбедности; /3/ индустријске безбедности; /4/ безбедности информација; /5/ информационе безбедности; /6/ еколошке безбедности; /7/ безбедности запослених и повремено ангажованих лица; и /8/ кризног менаџмента. У односу на карактер, врсту штићених добара и правни режим заштите из надлежности корпоративне безбедности настају организовани облици деловања који се испољавају у доменима приватне безбедности, и то: /1/ заштите пословних информација; /2/ физичке и техничке заштите; /3/ заштите од пожара; /4/ заштите животне средине; /5/ заштите на раду; /6/ заштите економских интереса; и /7/ заштите пословног угледа. Комбиновани модел заштите организационих и индивидуалних вредности, као најчешће примењиван модел у пракси, предвиђа преклапање надлежности корпоративног нивоа безбедности

²¹ Осим у условима проглашене ванредне ситуације, ванредног и ратног стања кад организација има своју улогу и обавезе. Место, улога и обавезе које ће организација имати у систему одбране, односно у функцији заштите суверености, независности, територијалне целovitости и безбедности државе када то околности налажу зависи од врсте делатности организације и њеног значаја за одбрану. Улога и обавезе организације у мирнодопском, ванредном и ратном стању регулишу се у складу с *Законом о одбрани* и *Законом о војној, радној и материјалној обавези*.

с облицима деловања приватног сектора безбедности у односу који организација сматра као најповољнији за пословање.

Научнобезбедносна анализа указује да *заштита на раду*, схваћена у ширем смислу а манифестована у ужем смислу, представља вид политике корпоративне безбедности.²² Међутим, из синтагме приказане у Закону о безбедности и здрављу на раду не да се закључити да су питања од значаја за радноправну заштиту регулисана у складу с овим виђењем.

4. ТЕРМИНОЛОШКО ОДРЕЂЕЊЕ БЕЗБЕДНОСТИ У ОКВИРИМА ЗАКОНА О БЕЗБЕДНОСТИ И ЗДРАВЉУ НА РАДУ С АСПЕКТА ЉУДСКЕ БЕЗБЕДНОСТИ

Будући да је област заштите запослених мултидисциплинарног карактера, њен правни основ чини више закона и подзаконских аката.²³ То значи да различити акти морају бити високог степена усклађености, иначе се могу очекивати негативне импликације у пракси. Управо велики раскорак између нормативног оквира Републике Србије и стања у пракси утиче да повреде на раду и професионалне болести буду све учесталије (Nikolić 2024), што је константовано и Стратегијом безбедности и здравља на раду која је усвојена у октобру 2024. године. Увећање броја повреда приликом рада у Србији је евидентан, док је број повреда с различитим исходима значајно већи у односу на број пријављен од стране послодаваца (Strategija 2024).²⁴

²² С тим у вези, *безбедност и здравље на раду* јесте вид политике националне безбедности, тј. национална политика којом се дефинишу циљеви у области заштите на раду. Ови циљеви се реализују путем посебних националних стратегија. Нпр. периодична обука за безбедан и здрав рад запосленог који ради на радном месту с повећаним ризиком која се врши најкасније у року од једне године од дана претходне обуке, тј. најкасније у року од три године на осталим радним местима (члан 34 Закона о безбедности и здрављу на раду, „Службени гласник РС”, бр. 35/2023-49), представља једну од националних стратегија заштите при раду којом се настоји унапредити стање безбедности запослених на радним местима.

²³ Поред Закона о безбедности и здрављу на раду, Закона о раду и закона којима се уређују питања у вези с здравственим, пензијским и инвалидским осигурањем, инспекцијским надзором, дуалним образовањем, запошљавањем странаца, планирањем и изградњом објеката, интегрисаним управљањем хемикалијама, заштитом од пожара и др., радноправни оквир у ужем смислу чини „још 60 подзаконских аката“ (Strategija 2024, 5). У ширем смислу, радноправни оквир обухвата Устав, Стратегију безбедности и здравља на раду, као и више ратификованих међународноправних прописа.

²⁴ Од 2019. године, повреде настале на раду се анализирају према *Европској методологији повреда на раду* која укључује јединствен електронски регистар повреда на раду захваљујући ком су релевантни подаци о броју повреда на раду доступни свим учесницима у систему безбедности и здравља на раду – Управи за безбедност и здравље на раду,

Како би се повреде предупредиле потребно је извршити ревизију Стратегије, закона и осталих аката из области заштите на раду у складу с операционим значењима термина *безбедност* и *заштита*. Ревизијом докумената осигураће се унификација методологије процене ризика који настају или могу настати на радном месту и у радној околини.²⁵ То ће допринети ефикаснијој превенцији ризика, спречавању инцидената на раду и пракси веродостојнијој евиденцији и анализи насталих штетних последица.

С тим у вези, мада значајно унапређен у правном и терминолошком смислу (Курђаков 2023; Војић 2023), Закон о безбедности и здрављу на раду одликује се терминолошким нетачностима кључних израза. Једна од њих тиче се граматичког конструкта *безбедност и здравље на раду* који се у датом облику користи у научно-стручном дискурсу. Наиме, имплементацијом научних увида до којих се дошло у претходним поглављима у анализу синтагме 'безбедност и здравље на раду' може се закључити да конструкт не поседује оправдано научнобезбедносно утемељење.

У члану 4 анализираног Закона даје се значење термина који се у његовим оквирима употребљавају. Притом, у ставу 5 истог члана експлицитно се наводи значење израза 'безбедност и здравље на раду', а које гласи: „безбедност и здравље на раду јесте обезбеђивање таквих услова на раду којима се, у највећој могућој мери, смањују повреде на раду, професионалне болести и болести у вези с радом у циљу остваривања физичког, психичког и социјалног благостања запослених“.

Анализом на овај начин формулисаног терминолошког конструкта може се уочити да се употребљени термини 'безбедност' и 'здравље' међусобно искључују што значи да је један од два употребљена израза у оквиру јединственог језичког конструкта – излишан. Гумачењем значења конструкта *безбедност и здравље на раду* видљива је заступљеност хуманог, социјалног и економског става у одређењу приступа ка очувању интегритета сваког запосленог при чему се: /1/ *хумано*

Инспекторату за рад, Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање, Републичком фонду за здравствено осигурање, институтима за медицину рада, образовним установама, послодавцима, запосленима, медијима итд. Иначе, обавеза послодавца да достави извештај о повредама које су настале током рада прописана је чланом 7 *Правилника о садржају и начину издавања обрасца извештаја о повреди на раду и професионалном обољењу* („Службени гласник РС”, бр. 72/06, 84/06 – исправка, 4/16, 106/18 и 14/19).

²⁵ Управа за безбедност и здравље на раду исказала је склоност ка примени методе матрице 5x5 приликом процене ризика на радном месту и у радној околини. Међутим, у пракси је врло често присутна употреба других метода јер законска обавеза послодавца по питању избора методе за процену ризика не постоји.

гледите односи на задовољство појединца и радне заједнице у целини; /2/ социјални значај сагледава кроз предвиђање могућности за настанак повреда на раду или губитка живота на радном месту, професионалне болести и болести у вези с радом; /3/ економска димензија исказује финансијским показатељима који зависе од броја и тежине насталих повреда, професионалних обољења и болести у вези с радом, као и губитка живота запосленог. Дефинисан приступ указује на то да је у циљу очувања психо-физичког, друштвеног и радног интегритета запосленог фокус на превенцији свих ризика који могу довести до његовог урушавања.²⁶ Како је превенција угрожавања основни принцип у приступу безбедности појединца (Вјелажас 2018), из датог следује да садржајем Закона о безбедности и здрављу на раду доминира начело људске безбедности.²⁷

Имајући у виду да је једна од димензија људске безбедности *здравствена безбедност*, недвосмислено је постојање искључивости термина 'безбедност' и 'здравље' у оквиру истог језичког конструкта.²⁸ Ово потврђује и перципирање 'здравља на раду' као појма који „подразумева не само превенцију професионалних болести и повреда на раду, већ и очување и унапређење здравља и радне способности запослених, и унапређење радне средине, те стварање безбедних и здравих радних места“ (Strategija 2024, 38).

Као могуће решење настале научнограматичке сувишности намеће се употреба израза *безбедност на раду*. Међутим, анализом објашњења термина датог у члану 4, тачка 5 и његове крајње сврхе а то је „обезбеђивање таквих услова на раду којима се, у највећој могућој

²⁶ Превенција угрожавања као основно начело сваког подсистема националне безбедности препозната је у Закону о безбедности и здрављу на раду. Међутим, када се анализира са становишта безбедносних наука делује да је превенција као операциони принцип била подробније представљена у изменама и допунама из 2017. и 2015. године, неголи у законском решењу из 2023. године.

²⁷ Када се узме у обзир хумани, социјални и економски аспект заштите на раду делује да је концепт људске безбедности и раније био присутан у области заштите при раду. Ипак, виђење заштите запослених које је заступљено у радноправној материји није резултат утицаја идеје људске безбедности на исту јер Србија није званично препознала овај концепт у доменима заштите запослених. Идеја људске безбедности јесте била препозната у Стратегији националне безбедности 2009. године, као што је препозната и у Стратегији националне безбедности из 2019. године – међутим, не на начин на који су то учиниле Уједињене нације, 1994. године. Дакле, реч је о привиду који је настао као последица чињенице да је појединац централни елемент радног процеса.

²⁸ Посматрано са становишта *националне политике безбедности*, системи здравствене и социјалне заштите су системи еквивалентни систему безбедности и здравља на раду (Ugarak 2013). Ипак, с аспекта политике корпоративне безбедности, здравствена и социјална заштита су елементи радноправне заштите.

мери, смањују повреде на раду, професионалне болести и болести у вези са радом...“; препознаје се суштина *заштите на раду* у *ужем смислу*. Како се безбедност као шири појам и заштита као појам који обухвата политичку, економску, друштвену и правну заштиту појединца (Stajić 2015) не могу поистовећивати, ово решење је научно неадекватно. Препоручљиво би било узети у обзир да је у некадашњем југословенском законодавству термин *заштита на раду* својевремено био у употреби.²⁹

Посматрано из угла безбедносних наука, постојећи језички конструкт 'безбедност и здравље на раду' који је приказан у Закону о безбедности и здрављу на раду представља термилошки нетачну одредницу. Радноправно виђење безбедности као доминантно у области заштите на раду је методолошки погрешно постављено због неразумевања шта *безбедност* јесте и није, те се не може сматрати научно релевантним.

5. ЗАКЉУЧАК

Након 30 година од афирмације *концепта људске безбедности* у глобалне политике безбедности и скоро 20 година без ревизије крвне законске регулативе из делокруга заштите на раду у Републици Србији,³⁰ ова област је добила правно освежење ступањем на снагу Закона

²⁹ У научно-стручном дискурсу присутно је мишљење да се савремени концепт *заштите на раду* сводио претежно на заштиту физичког интегритета радника, односно на спречавање настанка телесних повреда и оштећења здравља током рада. Иако је таква перцепција доминирала југословенским системом заштите на раду, не може се тврдити да је савремени концепт заштите на раду обухватао искључиво физичку заштиту радника. Томе у прилог говори чињеница да је након доношења Видовданског устава, 1921. године, усвојен низ законских прописа којима су утврђена права радника током рада и у вези с радом а која су се тичала начина организације дневног и ноћног рада, удруживања, осигурања у случају болести, незапослености, повреде на раду, неспособности за рад и старости. У обзир треба узети и да је Југославија од оснивања *Међународне организације рада*, 1919. године, била њена равноправна чланица. Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца, односно Југославија као једна од држава оснивача Међународне организације рада била је потписница већине конвенција и препорука ове организације из области рада, радних односа и социјалне политике. Од тренутка формирања, Међународна организација рада је посвећена очувању радноправне сигурности запослених сходно принципима социјалне правде и заштите, хуманизације рада, поштовања достојанства и приватности радника. О раду Међународне организације рада сведоче бројне конвенције и препоруке. Република Србија је самосталност чланства у Међународној организацији рада потврдила 24. новембра 2000. године.

³⁰ Од доношења 2005. године, Закон о безбедности и здрављу на раду није битно мењан 18 година, посебно кад се узме у обзир оригиналност садржаја који није био виђен у до-тадашњем законодавном оквиру којим је ова област била уређивана. Закон је 2015. и 2017. измењен и допуњен не би ли се отклонили недостаци уочени у његовој примени и

о безбедности и здрављу на раду, 7. маја 2023. године. Док су поједине законске одредбе доживеле термилошке измене и правна побољшања, друге су остале скоро непромењене. Значајна измена која није уследила тиче се исправности начина на који је синтаagma 'безбедност и здравље на раду' приказана, тј. научно формулисана и термилошки обликована.

Након анализе значења појма 'безбедност и здравље на раду' као широко коришћеног термина у области заштите при раду с аспекта безбедносних наука, уочени су следећи недостаци: /1/ поистовећивање израза *безбедност* с њему сродним појмовима *заштите* и *обезбеђења*; /2/ међусобна искључивост термина *безбедност* и *здравље* у називу датог језичког конструкта; и /3/ пермутација значења појма *заштита* с појмом *безбедност*.

Као сврсисходно решење научнобезбедносне проблематике у погледу употребе израза *безбедност и здравље на раду* у актуелном облику у Закону о безбедности и здрављу на раду намеће се његова замена с термином 'заштита на раду'. Друга и мање адекватна могућност тиче се преформулације овог израза у *безбедност на раду* уз термилошке корекције формулације значења датог у члану 4, став 5 Закона. Крајња, али најмање пожељна измена јер би довела у питање правно устројство Закона је преформулација значења синтагме *безбедност и здравље на раду* уз неопходност упоредног разматрања потребе за преформулацијом и њеног назива.

Другим речима, појам *заштита* који је по својој природи операциони концепт не би требало поистовећивати с научноапстрактним појмом као што је *безбедност*.³¹ Такође, ни идеју *људске безбедности*

извршило усклађивање с *Оквирном Директивом 89/391/ЕЕС о увођењу мера за подстицање побољшања безбедности и здравља запослених на раду* из 1989. године. Усвојене измене и допуне претежно су се односиле на подизање нивоа компетенција лица одговорних за обављање послова заштите током рада у високоризичним делатностима, увођење обавезе послодавцима да донесу програме за оспособљавање запослених за „безбедан и здрав“ рад, као и отклањање недоречености из Закона који је ступио на снагу 2005. Без обзира на донете измене и допуне, законодавни оквир је остао неусаглашен с *Оквирном Директивом 89/391/ЕЕС о увођењу мера за подстицање побољшања безбедности и здравља запослених на раду* и другим конвенцијама Међународне организације рада које је Србија ратификовала (Strategija 2024, 5). Једини значајан термин са становишта безбедносних наука који се јавља у изменама и допунама из 2017. и 2015. године, а није био препознат у Закону из 2005. био је *превенција*. Другим речима, ове измене и допуне нису биле од посебног значаја за унапређење безбедности радника и њихов законски одјек је изостао – што је препознао и сам законодавац 2023. године.

³¹ Једини научнобезбедносни термин који би могао остати у употреби без потребе за преобликовањем је *угрожавање* јер је оно разноврсно по времену, простору, интензитету,

која је изворно и искључиво научнобезбедносни концепт није захвално сматрати укљученом у радноправну материју *per se*. Антропоцентризам радноправне материје није одраз визије концепта људске безбедности. Дакле, контраст израза *безбедност* и *заштита* у Закону о безбедности и здрављу на раду као кровном оријентуру за достизање стања људске безбедности у радној организацији је императив заштите запослених. Зашто?

Стратегије заштите на раду засноване на ваљаним научнометодолошким постулатима чине основ изградње и развоја културе безбедности у организацији. Изградња културе заштите у радној организацији утиче на развој свести код сваког запосленог о ризицима на радном месту и у радној околини чиме доприноси негирању 'уверења о безбедности'. Резултат ове методе је умањење неоправдано стечене сигурности код запослених у току обављања радних активности. Негирање 'уверења о безбедности' директно доприноси очувању живота, спречавању повреда на раду, професионалних обољења и материјалне штете, а посредно смањује могућност за развој болести у вези с радом. Једино егзактно постављено и научнометодолошки оправдано полазиште у разматрању начина заштите запослених током рада јесте оно из угла безбедносних наука, односно концепта људске безбедности. Научнометодолошка оправданост примене концепта људске безбедности у доменима заштите при раду темељи се на могућности очувања радноправног положаја радника у холистичком смислу. Приступ заштити запослених из угла концепта људске безбедности гарантује комплементарност правно-техничких и медицинских норматива као доминантних у уређењу дате области. Интеграцијом ових норми настаје холистичка целина у виду скупа безбедносних норматива који гарантују очување индивидуалних и организационих вредности. Зато је научно утемељење и стандардизација израза у сфери заштите при раду с аспекта људске безбедности императив у формулисању исправних постулата националних политика и корпоративних стратегија очувања живота, здравља и интегритета сваког запосленог у радној заједници.

изворима и носиоцима, па се може произвољно користити – како у наукама безбедности тако и у делокругу заштите на раду. Исто се односи и на термин *безбедносна култура*.

ЛИТЕРАТУРА

- Alkire, Sabina. 2003. *A Conceptual Framework for Human Security*. University of Oxford: Department of International Development, <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:d2907237-2a9f-4ce5-a403-a6254020052d>. (21. 01. 2025);
- Bajagić, Mladen. 2011. Razumevanje bezbednosti od antičkih vremena do savremenih pristupa. *NBP. Nauka, bezbednost, policija*, 16(2): 39–55;
- Bjelajac, Željko. 2018. Fenomenološki i etiološki aspekti ugrožavanja bezbednosti. *Kultura polisa*, 36: 387–404;
- Bojić, Filip. 2023. Law no. 35/2023 on occupational safety and health of the Republic of Serbia. *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, 4: 256–260. doi: <https://doi.org/10.4000/rdctss.6966>;
- Buzan, Barry. 1991. *People, State & Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. London: Pearson Longman;
- Clifford, Colin W. G., Justin A. Harris, Ehsan Arabzadeh. 2010. “Operating characteristics and awareness”. In Elaine K. Perry, Daniel Collerton, Fiona E. N. LeBeau, Heather Ashton (eds.), *New Horizons in the Neuroscience of Consciousness* (103–111). Amsterdam: John Benjamins Publishing Company. doi: <https://doi.org/10.1075/aicr.79>;
- Cvetković, Dragan, Blagojević, Dejan. 2016. „Rizik kao alat preventivnog inženjerstva“. U Milan Drobac, M (ur.). *II. Međunarodno savetovanje rizik i bezbednosni inženjering* (552–560). Novi Sad: Visoka tehnička škola strukovnih studija;
- Danilović, Nedo. 2007. *Savremeni sistem bezbjednosti – skripta*. Bijeljina: Univerzitet Slobomir;
- Dragišić, Zoran, Kristina Radojević. 2014. *Bezbednosni menadžment*. Beograd: Univerzitet u Beogradu – Fakultet bezbednosti;
- Dimitrijević, Vojin. 1973. *Pojam bezbednosti u međunarodnim odnosima*. Beograd: Savez udruženja pravnika Jugoslavije;
- Đurić, Slađana. 2009. Metodologija procene parametara humane bezbednosti u lokalnoj zajednici. *NBP. Nauka, bezbednost, policija*, 14(3): 175–190;

[EU-OSHA]. 2009. *Mainstreaming OSH into business management*. European Agency for Safety and Health at Work, <https://osha.europa.eu/en/publications/mainstreaming-osh-business-management>. (21. 01. 2025);

Giddens, Anthony. 1990. *The Consequences of Modernity*. Cambridge, UK: Polity Press;

Hay, Colin. 2016. "International relations theory and globalization". In Tim Dunne, Milja Kurki, and Steve Smith (eds.), *International Relations Theories: Discipline and Diversity*, (281–300). Tim Dunne, Milja Kurki, and Steve Smith. Oxford University Press;

Ilić, Predrag. 2011. Semantičko-leksikografski aspekti pojma bezbednosti. *Vojno delo*, 63(3): 85–99;

ISO/IEC Guide 51:2014. Safety aspects - Guidelines for their inclusion in standards. *Institut za standardizaciju Srbije*, https://iss.rs/sr_Cyrl/project/show/iso:proj:53940. (21. 01. 2025);

Ivandić Vidović Darija, Lidija Karlović, Alen Ostojić. 2011. *Korporativna sigurnost*. Zagreb: Udruga hrvatskih menadžera sigurnosti;

Jocić, Neda. 2008. *Vodič za procenu i upravljanje rizikom: bezbednost i zdravlje na radu*. Novi Sad: Futura;

Klajn, Ivan. 2008. Srpski ekvivalenti engleskih izraza safety, security safety management – Odluka 61. *Odbor za standardizaciju srpskog jezika*, <https://www.ossj.rs/odluke-i-saopstenja/srpski-ekvivalenti-engleskih-izraza-safety-security-i-safety-management/>. (21. 01. 2025);

Komarčević, Miodrag, Ljubo Pejanović, Cvijetin Živanović. 2012. *Korporativna bezbednost*. Beograd: Visoka strukovna škola za preduzetništvo;

Kurjakov, Zdenka. 2023. Novi Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu. *Zaštita u praksi*, 346: 23–32;

Lalić, Velibor, Predrag Čeranić, Milica Sikimić. 2019. Private and/or corporate security: are there conceptual similarities and differences? *Journal of security and criminal sciences*, 1(1): 51–65. doi: <https://doi.org/10.7251/ZBKEN1901053L>;

Mijalković, Saša. 2009. *Nacionalna bezbednost*. Beograd: Kriminalističko-policijska akademija;

Milošević, Milan. 2009. Legislativni i praktični aspekti optimizacije privatnog obezbeđenja u Republici Srbiji. *NBP. Nauka, bezbednost, policija*, 14(3): 69–81;

[MSCG i BCLjP]. 2005. *Razumevanje ljudskih prava: priručnik o obrazovanju za ljudska prava*. Beograd: Ministarstvo za ljudska i manjinska prava Srbije i Crne Gore & Beogradski centar za ljudska prava;

Mitrović, M. Ljubomir. 2024. Defence system development in a ‘frozen conflict’ condition: Case study of the Republic of Serbia. *Strategic Impact*, 90(1): 51–69. doi: <https://10.53477/1842-9904-24-3>;

Mitrović, M. Ljubomir. 2020. Challenges, risks and threats to human security in the 4th Industrial revolution. *NBP. Nauka, bezbednost, policija*, 25(1): 81–97. doi: <https://doi.org/10.5937/nabepo25-26316>;

Mitrović, M. Ljubomir. 2019a. Human security and security sector reform in Bosnia and Herzegovina. *International Journal of Rule of Law, Transitional Justice and Human Right*, 10(1): 89–100;

Mitrović, M. Ljubomir. 2019b. „Reforma sektora bezbednosti Republike Srbije u kontekstu EU integracija“. U Boban Stojanović, Miljana Pejić, Nikola Jović (ur.), *Evropska unija i evropske integracija Republike Srbije* (59–76). Beograd: Krovna organizacija mladih Srbije;

Mitrović, M. Ljubomir. 2018. Post-conflict societies and proliferation of small arms and light weapons. 11–23. *Human security – Collection of students’ papers*. Belgrade: OSCE Mission to Serbia and Public Policy Research Center;

Nikolić, Milica. 2024. Značaj pravnih instrumenata za sprečavanje povreda na radu i profesionalnih bolesti. *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, 1/2024: 131–147. doi: <https://doi.org/10.5937/gakv96-42377>;

Pate-Cornell, M. Elisabeth, Dean M. Murphy. 1996. Human and management factors in probabilistic risk analysis: the SAM approach and observations from recent applications. *Reliability Engineering and System Safety*, 53(2): 115–126. doi: [https://doi.org/10.1016/0951-8320\(96\)00040-3](https://doi.org/10.1016/0951-8320(96)00040-3);

Pejanović, Ljubo, Duško Vejnović, Mile Rakić. 2017. *Karakteristike sistema bezbednosti: društvenopolitički defendološki aspekt*. Banja Luka: Evropski defendologija centar za naučna, politička, ekonomska, socijalna, bezbednosna, sociološka i kriminološka istraživanja; i Mostar: Fakultet za sigurnosne studije;

Pendić, R. Zoran, Rajko Z. Pendić, Bojana B. Jakovljević, Ljiljana B. Vujotić, Lazar T. Gajić. 2019. Where is the Place of Corporate Security/Safety in the Organizational Structure of an Organization – An Approach. *Tehnika*, 74(5): 741–750. doi: <https://doi.org/10.5937/tehnika1905741P>;

Perttula, Pia, Markku Aaltonen. 2012. *Safety*. OSHwiki networking knowledge, <https://oshwiki.osha.europa.eu/en/themes/safety>. (21. 01. 2025);

Pešikan, Mitar, Jovan Jerković, Mato Pižurica. 2003. *Pravopis srpskoga jezika – školsko izdanje*. Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva & Novi Sad: Matica srpska;

Popović, Teofilo. 1976. Socijalno-ekonomski aspekti zaštite na radu. *Revija rada: časopis za pitanja međusobnih radnih odnosa, socijalnog osiguranja, zaštite na radu, uslova rada, zapošljavanja, stručnog osposobljavanja u zakonodavstvu i praksi*, 11–12/1976;

Pravilnik o sadržaju i načinu izdavanja obrasca izveštaja o povredi na radu i profesionalnom oboljenju, *Službeni glasnik RS* 72/06, 84/06 – ispravka, 4/16, 106/18 i 14/19;

Shaw, Martin. 2000. *Theory of the Global State: Globality as the Unfinished Revolution*. Cambridge, UK: Cambridge University Press;

Stanarević, Svetlana. 2014. „Državna/nacionalna bezbednost i ljudska bezbednost“. 9–18. *Mali vodič kroz ljudsku sigurnost*, ur. Senaid Šarenkapić. Novi Pazar: Kulturni centar DamaD;

Stanarević, Svetlana. 2017. Mehanizmi ili načini razvijanja i unapređenja bezbednosne kulture. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2/2017: 369–385. doi: <https://doi.org/10.5937/zrpfns51-15152>;

Stajić, Ljubomir. 2015. *Osnovi sistema bezbednosti - sa osnovama istraživanja bezbednosnih pojava*. Novi Sad: Univerzitet u Novom Sadu – Pravni fakultet;

[Strategija 2024] Strategija bezbednosti i zdravlja na radu u Republici Srbiji za period 2024. do 2027. godine sa akcionim planom za njeno sprovođenje, od 23. oktobra 2024. godine, *Službeni glasnik RS* 84/2024-3;

Tošić, Jelica. 2012. Ključne reči u diskursu zaštite na radu. *Facta universitatis – series: Working and Living Environmental Protection*, 9(1): 61–66;

Trivan, Dragan. 2012. *Korporativna bezbednost*. Beograd: Dosije studio;

Troedsson, Anders. 2016. From Risk/Security Analysis via Timespace to a Model of Human Vulnerability and Human Security. *International Journal of Humanities and Social Sciences*, 10(6): 2216–2225. doi: <https://doi.org/10.5281/zenodo.1127428>;

[UNDP] United Nations Development Programme. 1994. Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security. *Human Development Reports*, <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-1994>. (21. 01. 2025);

Ugarak, Dragoslav. 2013. *Osnovi bezbednosti i zdravlja na radu*. Beograd: Visoka škola strukovnih studija – Beogradska politehnika;

Vujaklija, Milan. 1986. *Leksikon stranih reči i izraza*. Beograd: BIGZ;

Wolfers, Arnold. 1952. National Security as an Ambiguous Symbol. *Political Science Quarterly*. 67(4): 481–502. doi: <https://doi.org/10.2307/2145138>;

Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu, od 29. aprila 2023. godine, *Službeni glasnik RS* 35/2023-49;

Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu, od 21. novembra 2005. godine, *Službeni glasnik RS* 101/2005-10;

Zwetsloot, I. J. M. Gerard., Markku Aaltonen, Jean-Luc Wybo, Jorma Saari, Pete Kines, Rik Op De Beeck. 2013. The case for research into the zero accident vision. *Safety Science*, 58: 41–48. doi: <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2013.01.026>.

Ljubomir M. MITROVIĆ

WHAT DOES OCCUPATIONAL SAFETY AND HEALTH REPRESENT TO SERBIA? A SECURITY-SCIENCE ANALYSIS

Resume

With the adoption of the Law on Occupational Safety and Health at the end of April 2023, after nearly two decades of the previous law, the Republic of Serbia emphasises the need to additionally regulate and improve this area. However, despite the legal improvements, from a security-science point of view, the terminology used within the Law on Occupational Safety and Health's framework appears to be insufficiently scientifically-accurate. This may lead to harmful consequences, such as loss of life, injuries, occupational diseases or the development of work-related diseases, as well as material damage. Although workers may feel safe during work activities, the actual level of their safety may be an illusion. The scientifically-accurate occupational safety terminology is the foundation of occupational risk prevention.

The scientific aim of this study was to analyse and highlight the terminological deficiencies of definitions used within Serbia's Law on Occupational Safety and Health from the perspective of security science, which has been successfully achieved. The practical objective of this research was to emphasise the necessity of amending the key terminological interpretations to establish a scientific foundation of occupational safety in the Republic of Serbia, which is discussed in both, the concluding and preceding chapters. In addition to encourage the revision of the Law's key terms, the concluding chapter provides an overview of scientifically-accurate occupational safety terms and definitions, which can be undoubtedly utilised in the future scientific discourse. By adopting this approach, it is possible to establish scientifically and methodologically-accurate life-health-integrity safeguard principles of occupational safety in the Republic of Serbia.

Keywords: Law on Occupational Safety and Health no. 35/2023, corporate security, human security, private security, occupational safety and health, human rights, security culture.

CONSUMER SALES GUARANTEES IN SERBIAN, CROATIAN, AND SLOVENIAN LAW**

Abstract

Each examined legal order acknowledges the voluntary character of consumer commercial guarantees, complementing the seller's legal liability for the lack of conformity. The peculiarity of Slovenian law is the existence of a mandatory guarantee for the flawless operation of the goods for at least one year, covering the so-called "technical goods" imposed upon the producer. The hierarchy of consumer remedies in the case of the commercial guarantee is three-level in Croatian law: repair is considered primary, replacement secondary, and termination of the contract and price reduction tertiary claims. On the other hand, in Serbian and Slovenian law, there is no obligatory hierarchy between the remedies in this regard. Another essential difference between the examined legal orders concerns the non-existence of a separate institute of the producer's guarantee of durability for certain goods for a certain period in Serbian law, unlike in Croatia and Slovenia.

Keywords: commercial guarantee, mandatory guarantee, consumers

* Ph.D student at the Ferenc Deák Doctoral School of the University of Miskolc. E-mail: ivan.jokanovic@centraleuropeanacademy.hu. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3016-6178>.

** The research presented in this article is performed for the purposes of writing the Ph.D thesis of the author.

1. INTRODUCTION

The importance of consumer sales guarantees was underlined in Directive 1999/44/EC on certain aspects of the sale of consumer goods and associated guarantees (hereinafter referred to as “Directive 1999/44/EC”). The enactment of this Directive, characterized by the minimum harmonization approach (Twigg-Flesner 2008, 407), was considered “the decisive step for establishing the European policy on consumer guarantees” (Wiewiórowska-Domagalska 2012, 45). Its Recital 21 stated that the practice of offering guarantees “can stimulate competition”. It also affirmed that “guarantees are legitimate marketing tools” that “should not mislead the consumer”.

Another stage in the regulation of the consumer’s position in the event of a lack of conformity of the goods with the contract and consumer guarantees is hallmarked by the adoption of Directive (EU) 2019/771 on certain aspects concerning contracts for the sale of goods (hereinafter referred to as “Directive (EU) 2019/771”), that repealed Directive 1999/44/EC. Directive (EU) 2019/771, featured by the maximum harmonization clause, paid due attention to commercial guarantees (Carvalho 2020, 33).

This paper concentrates on the regulation of consumer commercial (contractual) guarantees in Serbian, Croatian, and Slovenian law and the mandatory guarantee as the specificity of Slovenian law. Since Directive (EU) 2019/771 is transposed within Croatian and Slovenian law, the paper also compares the legal regulation in force today with that influenced by Directive 1999/44/EC, with the principal objective to determine whether the recent amendments introduced substantial modifications. In addition, this study aims to compare and determine the similarities, divergences, and peculiarities of the examined national legal systems. In this regard, the Croatian and Slovenian regulations could serve as a model for the Serbian legislator in the future transposition of Directive (EU) 2019/771. Finally, each chapter contains a short introductory part dedicated to legal sources governing the focal issues.

2. SERBIA

2.1. Legal Sources

The rules on the contractual guarantee contained in the Serbian Consumer Protection Act² (hereinafter referred to as “the SrCPA”) are based

² Zakon o zaštiti potrošača [Consumer Protection Act], Službeni glasnik RS [Official Gazette of the Republic of Serbia], No. 88/2021.

on Directive 1999/44/EC. It is worth mentioning that the Serbian Obligations Act¹ (hereinafter referred to as “the SrOA) also regulates the warranty for the correct functioning of the goods (Art. 501-507), whose application is limited to the category of technical goods (SrOA, Art. 501). Given that the SrCPA is *lex specialis* in consumer matters, its provisions apply to the guarantee given to the consumer. However, if, in a specific case, the protection provided in the SrOA is more beneficial to the consumer’s position than the SrCPA, the consumer should not be prevented from appealing to the SrOA (Jovičić 2018, 720). Namely, the Serbian legal theory argues that the provisions of the SrOA should find their application if they do not diminish the degree of protection granted to the consumer by the SrCPA (Jovičić 2018, 720-721; Karanikić Mirić 2011, 177).

2.2. The Contractual Guarantee

The SrCPA defines a guarantee as any statement where the guarantor makes a promise related to the goods that is legally binding in line with the terms of the statement and related advertising (SrCPA, Art. 53, Sec. 1). For this purpose, the guarantor is the trader, whether the producer, importer, wholesaler, or retailer, who undertakes the obligation to the consumer based on a given guarantee (SrCPA, Art. 5, Sec. 1 (40)). Moreover, the SrCPA determines the producer as an entity:

- 1) that produces or imports finished products, goods, raw materials, or parts in the Republic of Serbia for sale, leasing, or other kind of trade;
- 2) that purports to be a producer by placing his/her name, trademark, or another distinctive sign on the goods;
- 3) trader of a product that does not contain information on the producer if he/she failed to inform the person suffering damage in due time of the identity of the producer or the entity from which the product was bought;
- 4) trader of an imported product that contains information on the producer but not on the importer (SrCPA, Art. 5, Sec. 1 (16)).

¹ Zakon o obligacionim odnosima [Act on Obligations]. Službeni list SFRJ [Official Gazette of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia] 29/78, 39/85, 45/89 – Decision of the Constitutional Court of Yugoslavia and 57/89; Službeni list SRJ [Official Gazette of the Federal Republic of Yugoslavia] 31/93; Službeni list SCG [Official Gazette of Serbia and Montenegro] 1/2003 – Constitutional Chapter and Službeni glasnik RS [Official Gazette of the Republic of Serbia] 18/2020.

Including the producer, importer, wholesaler, and retailer (i.e., seller) among possible guarantors is in the consumer's interest and is necessary for having the most extensive possible number of products on the market (Jo-
vičić 2018, 715). It is worth underlining that the field of application of the
guarantee, covering the mentioned entities, is ampler than that of the li-
ability for the lack of conformity, which presupposes the liability of the sole
seller towards the consumer. The determination of the possible guarantors,
including the extensive interpretation of the producer, is in line with the
legal solution contained in Directive 1999/44/EC (Art. 1, Sec. 2 (d) and (e)).
However, it is questionable why the Serbian legislator mentions separately
the importer without giving any definition to this term since the notion of
the producer indubitably incorporates it. It may be stated that the specific
mention of this term in the definition of the guarantor is redundant and un-
necessary due to the extensive interpretation of the producer. It is suscep-
tible to creating confusion about whether there is any difference between
the importer from the definition of the guarantor and the importer embed-
ded in the notion of the producer. Directive 1999/44/EC does not mention
the importer as a separate category, i.e., it is encompassed in the notion of
the producer (Wiewiórowska-Domagalska 2012, 60).

The guarantor's obligation is connected to the promise he/she made
about the goods. Interestingly, the SrCPA does not explicitly require that
the promise be given without extra charge. Such an omission may repre-
sent a fundamental difference compared to the definition of the guarantee
contained in Directive 1999/44/EC.² Namely, the requirement that the un-
dertaking be given "without extra charge" was introduced to distinguish
the after-sale services from the guarantee. In that manner, the rules of the
mentioned Directive did not apply if the consumer was asked to pay sepa-
rately for the guarantee (Ninane 2015, 106; Vujisić 2016, 705). It was possi-
ble to exclude the application of its provisions by stipulating a symbolic re-
muneration to be paid by the consumer to the guarantor (Ninane 2015, 106;
Stijns 2005, 164-165). Although the SrCPA does not explicitly contain the
gratuitousness requirement in the definition of the guarantee, the Serbian
legal doctrine suggests an interpretation concordant with the legal solution
from Directive 1999/44/EC (Karanikić Mirić 2011, 182).

² In Art. 1, Sec. 2 (e) of Directive 1999/44/EC the guarantee is defined as any undertaking by a
seller or producer to the consumer, given without extra charge, to reimburse the price paid or to
replace, repair or handle consumer goods in any way if they do not meet the specifications set
out in the guarantee statement or in the relevant advertising.

Furthermore, the SrCPA does not specify the content of the guarantor's promise concerning the consumer's remedies. On the other hand, Directive 1999/44/EC in Art. 1, Sec. 2 (e) mentions the reimbursement of the price paid, repair, replacement, and handling of consumer goods in any other way. It is worth noting that the Directive did not introduce any hierarchy between these remedies, nor is there any exhaustive list because of the possibility of offering to handle consumer goods in any other way (Wiewiórowska-Domagalska 2012, 76; Vujisić 2016, 708). Albeit the SrCPA is reticent in this regard, it may be stated that nothing hinders the guarantor from providing the consumer the same remedies as those mentioned in Directive 1999/44/EC. However, the guarantor cannot restrict the consumer's rights deriving from the warranty for the lack of conformity (Jovičić 2018, 716). The SrCPA explicitly envisages that any contractual term or declaration of will that directly or indirectly waives or restricts the rights of consumers resulting from that law is null and void (SrCPA, Art. 3, Sec. 2).

The guarantor's promise is legally binding in accordance with the terms of his/her statement and related advertising. This final part of the definition complies with the one contained in Directive 1999/44/EC. The question arises as to how to treat the potential conflicts and divergences between the terms of the statement and the associated advertising. The legal theory dealing with this issue from the point of view of the mentioned Directive adopted a *contra proferentem* approach, allowing the more favourable provision to the consumer's position to prevail (Howells et al. 2018, 199; Wiewiórowska-Domagalska 2012, 86). Consequently, if the guarantee statement is less advantageous to the consumer than the advertising, the latter should be prioritized (Tenreiro in Stijns 2005, 167). Conversely, some voices gave precedence to the guarantee statement, stating that it could correct the advertising (Malinvaud in Wiewiórowska-Domagalska 2012, 86). This conflict is resolved by Directive (EU) 2019/771 in favour of a more advantageous solution to the consumer.³ The interpretation allowing the *contra proferentem* approach should be accepted in Serbian law. It derives from the *favor consumatoris* principle enshrined in the rule that unclear provisions of the contract concluded between the trader and the consumer are to be interpreted in the consumer's favour (SrCPA, Art. 41). The Serbian

³ Art. 17, Sec. 1 (2) of Directive (EU) 2019/771: If the conditions laid out in the commercial guarantee statement are less advantageous to the consumer than those laid down in the associated advertising, the commercial guarantee shall be binding under the conditions laid down in the advertising relating to the commercial guarantee, unless, before the conclusion of the contract, the associated advertising was corrected in the same way or in a comparable way to that in which it was made.

legal theory emphasized the contractual nature of the guarantee (Karanić Mirić 2011, 183).

Another issue directly connected to the related advertising concerns its binding nature if the guarantor was not its author. Namely, it is worth noting that the SrCPA, regulating the conformity of goods, considers the public statements on the specific characteristics of the goods made about them by the seller, the producer, or their representative, particularly on the advertising or the labelling (SrCPA, Art. 49, Sec. 2 (4)). Moreover, it stipulates that the seller is not bound by the mentioned public statements if the seller was not and could not reasonably have been aware of the statement in question or by the time of the conclusion of the contract, the statement had been corrected or the consumer's decision to conclude the contract could not have been influenced by the statement (SrCPA, Art. 51, Sec. 5). These provisions represent the transposition of Art. 2, Sec. 2 (d) and Sec. 4 of Directive 1999/44/EC. The legal theory, interpreting the legal solutions from the Directive, stated that "the regulation does not have to consider the possibility that an entity other than the guarantor would refer to the guarantee in the course of advertising" (Wiewiórowska-Do-magalska 2012, 85). However, the possibility of accepting the applicability of the exceptions exonerating the seller from the liability for the public statements of the producer and its representative to the guarantee was left open (Stijns 2005, 167).

The SrCPA emphasizes the importance of the guarantee card, stipulating that it is a document in writing or electronic form or on another durable medium that contains all the information from the guarantee drafted in a plain, intelligible manner, in an easily comprehensible language (SrCPA, Art. 53, Sec. 2). The Serbian legislator did not determine in which language the guarantee card should be drafted (Đorđević 2018, 62). It is worth noting that Directive 1999/44/EC in Art. 6, Sec. 4 allowed the Member States to provide within their own territory that the guarantee be drafted in one or more languages determined from among the official languages of the European Union. Furthermore, the SrCPA in Art. 53, Sec. 4 introduced the guarantor's obligation to issue and deliver to the consumer a guarantee card for the given guarantee. The burden of proof that the guarantee card was delivered to the consumer is placed upon the seller (SrCPA, Art. 53, Sec. 6). Therefore, in the event of a dispute concerning the guarantee, the seller is obliged to demonstrate that he/she handed over the guarantee card to the consumer. The obligation to deliver the guarantee card to the

consumer represents a novelty in Serbian law since the previous SrCPA⁴ subjected its issuance to the consumer's request (SrCPA, Art. 54, Sec. 3).

Regarding the form of the guarantee card, the general rule is that it should be drafted in writing (SrCPA, Art. 53, Sec. 3). However, if the consumer agrees with it, it can also be issued in electronic form or on other durable medium available to the consumer (SrCPA, Art. 53, Sec. 5). For the sake of clarity, it should be mentioned that the SrCPA defines the durable medium as "any instrument that enables the consumer or trader to store data addressed personally to them in a way such data remain accessible for future reference, for a period of time appropriate to the purpose of the data that allows the unchanged reproduction of the stored data, such as paper, e-mail, CD-ROM, DVD, memory card and computer hard disc" (SrCPA, Art. 5, Sec. 1 (44)). The legal solution from Serbian law differs from Directive 1999/44/EC, which in Art. 6, Sec. 3 stipulates that, upon the consumer's request, the guarantee shall be made available in writing or featured in another durable medium available and accessible to him/her. The legal doctrine interpreted this provision as the possibility given to the consumer to demand that the guarantee be communicated to him/her before the conclusion of the sales contract (Stijns 2005, 171). On the other hand, in Serbian law, the guarantee card should be issued and drafted in writing as a general rule in each case, i.e., its issuance in writing is not subject to the consumer's request.

Moreover, the SrCPA explicitly stipulates in Art. 53, Sec. 2 that the guarantee card should contain particularly information on the following:

- 1) the rights at the consumer's disposal based on the law and that the guarantee does not exclude or affect the consumer's rights stemming from the seller's legal liability for the lack of conformity of the goods with the contract;
- 2) the name and address of the guarantor;
- 3) the name and address of the seller if the seller is not a guarantor;
- 4) the date of the delivery of the goods to the consumer;
- 5) information identifying the goods (model, type, serial number, etc.);
- 6) the content of the guarantee, conditions, and procedure for realizing the rights from the guarantee;
- 7) the duration of the guarantee period and the validity area of the guarantee.

⁴ Zakon o zaštiti potrošača [Consumer Protection Act], Službeni glasnik RS [Official Gazette of the Republic of Serbia], No. 62/2014, 6/2016 – other law and 44/2018 other law

Apart from including it in the obligatory content of the guarantee card, the Serbian legislator, in a separate provision, reiterates that the guarantee does not exclude or influence the consumer's rights concerning the conformity of the goods with the contract (SrCPA, Art. 53, Sec. 8). It is worth underlining that in Serbian law, the guarantee is voluntary, i.e., it depends on the free will of the guarantor to grant it (Jovičić 2018, 718). Neither Directive 1999/44/EC established the mandatory nature of the guarantee (Oughton & Willett 2002, 323).

The liability stemming from the lack of conformity of the goods with the contract concerns only the seller as a contracting party in the consumer sales contract. Notwithstanding the existence of the guarantee, the consumer is entitled to request the elimination of the lack of conformity from the seller under the rules establishing the seller's legal liability. The consumer is, therefore, free to choose under which legal title he/she realizes the rights at his/her disposal (Jovičić 2018, 719; Stijns 2005, 170). The consumer's choice to first pursue the available remedies toward the guarantor in concordance with the rules contained in the guarantee cannot be interpreted as his/her renunciation of the rights deriving from the seller's legal liability for the lack of conformity (Ninane 2015, 110).

Finally, the SrCPA, transposing Art. 6, Sec. 5 of Directive 1999/44/EC, makes clear that the infringement of the guarantor's obligations referred to in the abovementioned Art. 53, Sec. 2 does not affect the validity of the guarantee and entitles the consumer to request that the guarantee be honoured in accordance with the given statement (SrCPA, Art. 53, Sec. 7). This rule manifests the ancient civil law principle "*Nemo auditur propriam turpitudinem allegans*" (Karanikić 2011, 183). Moreover, the Serbian legislator introduced a provision prohibiting the misuse of the word guarantee, not included in Directive 1999/44/EC. Namely, the trader should refrain from using that word and any other expression with the same meaning while concluding a sales contract and presenting related sales advertising if the consumer, based on the sales contract, does not obtain more rights compared to those stemming from the trader's legal liability for the lack of conformity of the goods with the contract or other rights granted by the same law (SrCPA, Art. 54). It may be stated that this provision is unnecessary (Nikolić 2018, 62-63) since the SrCPA in Art. 20, Sec. 1 (10) enumerates in the cases of deceptive trade practice presenting rights guaranteed to the consumer by the law as a distinctive advantage that the trader offers the consumer.

3. CROATIA

3.1. Legal Sources

The provisions on the contractual guarantee of the Croatian Obligations Act⁵ (hereinafter referred to as: “the CroOA”) adopted in 2005 were based on Directive 1999/44/EC (Petrić 2006, 92). Directive (EU) 2019/771 is transposed into Croatian law by the amendments to the CroOA in 2021. The specificity of the Croatian regulation is that the provisions on the consumer’s position in the event of a lack of conformity of the goods, including the rules on the contractual guarantee, also apply to the contracts concluded outside the consumer context unless the CroOA explicitly restricts the application of a specific provision to consumer sales contracts (Petrić 2006, 31-32; Slakoper and Nikšić 2022, 534).

3.2. Contractual Guarantee

Before the amendments of 2021, the CroOA did not define the guarantee (the exact term used was the warranty for the proper quality of the sold goods). It is worth underlining that the guarantee could be granted on a voluntary basis by the producer or the seller. The producer was defined as the manufacturer of goods, the importer of goods, and any person purporting to be a producer by placing his/her name, trademark, or any other distinctive sign on the goods (CroOA, Art. 401, Sec. 3.). Thus, the definition of a producer was identical to that of Art. 1, Sec. 2 (d) of Directive 1999/44/EC.

The guarantee given by the producer granted the consumer certain claims to be realized with respect to the seller as well. Namely, if the producer warranted the proper quality of the goods during a certain period of time, commencing from their delivery to the consumer, the consumer was entitled, if the goods lacked the proper quality, to demand from both the seller and the producer to repair the goods within a reasonable time or, if the repair was not done, to replace them with proper goods (CroOA, Art. 423, Sec. 1.). Therefore, the consumer had the liberty of choice, independently deciding from whom to ask for the repair of the goods based on the producer’s guarantee. On the other hand, the guarantee given by the seller did not have any influence on the producer. In that case, the consumer could request the repair to be done within a reasonable time and, subsequently,

⁵ Zakon o obveznim odnosima [Obligations Act], Narodne novine [Official Gazette], No.35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21, 114/22, 156/22 and 155/23.

the replacement only from the seller (CroOA, Art. 423, Sec. 2.). It may be stated that the producer's guarantee was more advantageous to the consumer's position than the guarantee given by the seller.

The Croatian legislator introduced the hierarchy of claims deriving from the guarantee. Since the replacement was conditioned by the failure to repair the goods within a reasonable time, it may be inferred that the repair was considered a primary remedy. In contrast, the replacement was a secondary remedy. Interestingly, the consumer could ask for these remedies during the guarantee period, regardless of when the defect appeared (CroOA, Art. 424, Sec. 1.). Therefore, the existence of the defect at the moment of the delivery of the goods to the consumer was not a mandatory condition for their use. The consumer was also entitled to compensation for damage suffered because he/she could not use the goods from the moment of requesting repair or replacement until their fulfilment (CroOA, Art. 424, Sec. 2.). Moreover, the CroOA obliged the seller and the producer to transport the goods to the place where they needed to be repaired or replaced at their expense and, subsequently, to return the repaired or replaced goods to the consumer (CroOA, Art. 427, Sec. 1.). During that period necessary for the realization of repair and replacement, the seller or the producer bore the risk of the goods being destroyed or damaged (CroOA, Art. 427, Sec. 2.).

Furthermore, the consumer was also entitled to termination of the contract or price reduction. These remedies were available to the consumer if the seller failed to repair and replace the goods within a reasonable time (CroOA, Art. 426). It is worth noting that the Croatian legislator subjected the availability of the mentioned remedies to the seller's failure to repair and replace the goods, i.e., the producer was omitted. It seems that the opinion existing in Hungarian legal theory that termination of the contract and price reduction can be obtained solely from the seller since the consumer concluded the sales contract with him/her and paid him/her the price can find its application in this Croatian case (Kemenes in Dudaš 2021, 943). The consumer was also entitled to compensation for damage (CroOA, Art. 426.).

In concordance with Art. 6, Sec. 2 of Directive 1999/44/EC, the CroOA stipulated that the provisions on the commercial guarantee did not exclude the application of rules concerning the seller's liability for the lack of conformity of the goods with the contract (CroOA, Art. 423, Sec. 4.). Additionally, the guarantee had to contain a precise specification that it did not affect other rights that belonged to the consumer based on other legal grounds (CroOA, Art. 423, Sec. 5). Thus, as stated in the chapter devoted to Serbian regulation, the consumer was entitled to choose under which legal

title to demand the fulfillment of his/her rights. The CroOA mandated that the guarantee should have specified the consumer's rights stemming from it (CroOA, Art. 423, Sec. 5). Moreover, in line with Art. 6, Sec. 2 of Directive 1999/44/EC, the guarantee should have set out the essential particulars necessary to the consumer for making claims under the guarantee, notably its duration and territorial scope as well as the name and address of the person who granted it (CroOA, Art. 423, Sec. 6). However, it was not explicitly required that the guarantee's content be drafted in plain, intelligible language. It is worth underlining that the eventual failure to comply with the obligations regarding the content of the guarantee (the mentioned Art. 423, Sec. 5 and 6) did not affect its validity (CroOA, Art. 423, Sec. 7). The requirement contained in Directive 1999/44/EC that the guarantee needs to be given without extra charge was also omitted in the CroOA.

Finally, the written form of the guarantee was not rendered obligatory since it was binding under the conditions under which it was given. The CroOA explicitly mentioned the warranty certificate, oral statement, and associated advertising without taking a stance in the case of the hypothetical divergences between the terms of the warranty certificate or the oral statement on the one side and the associated advertising on the other (CroOA, Art. 423, Sec. 3). Transposing Art. 6, Sec. 3 of Directive 1999/44/EC, the CroOA enabled the consumer to request that the guarantee be made in writing or another durable medium available and accessible to him/her (CroOA, Art. 423, Sec. 3.).

The implementation of Directive (EU) 2019/771 brought essential novelties. First of all, this institute changed its official name to commercial guarantee (*komercijalno jamstvo*). The same term is also used by the EU legislator in the mentioned Directive. The commercial guarantee is defined as any obligation by which the seller or the producer, in addition to the seller's liability for the lack of conformity of the goods with the contract, are being bound to the consumer to refund the price paid or replace, repair, or service the goods if they do not meet the specifications or other requirements that are set out in the commercial guarantee statement or the relevant associated advertising material available in the moment of or before the conclusion of the contract (CroOA, Art. 423, Sec. 1). The CroOA resolved the potential conflict between the terms of the commercial warranty statement and the associated advertising material. Namely, if the conditions laid out in the former are less advantageous to the consumer than those laid down in the latter, the commercial guarantee is binding under the conditions laid down in the latter unless, before the conclusion of the contract, it was corrected

in the same or comparable way to that in which it was made (CroOA, Art. 423, Sec. 7). This provision represents the transposition of Art. 17, Sec. 1 of Directive (EU) 2019/771.

The mandatory content of the commercial guarantee statement is specified more precisely. Primarily, the requirement that it be expressed in plain and intelligible language, which was omitted before the transposition of Directive (EU) 2019/771, was introduced (CroOA, Art. 423, Sec. 9). Following the letter and spirit of Art. 17, Sec. 2 of the mentioned Directive, the CroOA in Art. 423, Sec. 9 stipulates that it should contain the following:

- 1) a clear statement that the consumer is entitled to remedies deriving from the seller's liability for the lack of conformity of the goods with the contract free of charge and that the commercial guarantee does not affect those remedies;
- 2) the name and address of the guarantor;
- 3) the procedure the consumer has to follow in order to obtain the implementation of the commercial guarantee;
- 4) the designation of the goods to which the commercial guarantee applies;
- 5) the terms of the commercial guarantee.

Furthermore, the commercial guarantee statement is to be provided to the consumer on a durable medium at the latest at the moment of the delivery of the goods (CroOA, Art. 423, Sec. 8). Thus, the Croatian legislator established a general rule applicable to each case that the commercial guarantee statement is incorporated into a durable medium, defined as any instrument that enables the consumer or the seller to store information addressed personally to that person so that he/she can access it during a period that corresponds to the purposes for which the information is intended and that allows the unchanged reproduction of the stored information (CroOA, Art. 399a (9)). However, it is worth noting that non-compliance with the obligations concerning the delivery of the commercial guarantee statement and its mandatory content does not affect the validity of the commercial guarantee (CroOA, Art. 423, Sec. 10).

The CroOA introduced the possibility for the producer to grant the consumer the commercial guarantee of durability for certain goods for a certain period. In that case, the producer is liable directly to the consumer during the entire period of the commercial guarantee of durability for repair or replacement according to the rules contained in Art. 410a (CroOA,

Art. 423, Sec. 3). Therefore, the consumer can choose whether to request repair or replacement from the producer or the seller (Marín López 2019, 19; Cárcamo 2022, 158). Nevertheless, the producer can offer the consumer more favourable conditions in the commercial guarantee of durability statement (CroOA, Art. 423, Sec. 4). These provisions represent the implementation of Art. 17, Sec. 1 of Directive (EU) 2019/771.

The hierarchy of the remedies available to the consumer and the conditions for their use in case of a commercial guarantee given by the producer or the seller remained the same as before the transposition of Directive (EU) 2019/771. Thus, repair, which is to be realized within a reasonable time, continues to be prioritized over replacement. This type of prioritization of the repair may be considered the most important difference compared with the producer's commercial guarantee of durability, where equal merit is given to repair and replacement, with the possibility of granting more advantageous conditions to the consumer.

4. SLOVENIA

4.1. Legal Sources

The peculiarity of Slovenian law has been the existence of voluntary and mandatory guarantees, in addition to the seller's legal liability for the lack of conformity (Možina 2009, 145). The transposition of Directive 1999/44/EC took place in 2002 by amending the Consumer Protection Act, adopted in 1998 (hereinafter referred to as "1998/2002 SloCPA").⁶ The provisions in force today are based on Directive (EU) 2019/771, the implementation of which occurred with the adoption of the novel Consumer Protection Act in 2022⁷ (hereinafter referred to as "2022 SloCPA"). It is worth mentioning that the provisions of the Obligations Act⁸ shall apply to issues not regulated by the 2022 SloCPA (2022 SloCPA, Art. 3, Sec. 1). Due to the similarity of the provisions on the voluntary and mandatory guarantees contained in the 2022 SloCPA to the previous regulation, this chapter will be primarily devoted to the rules in force today, explicitly underlining if they differ from the legal solutions enshrined in the 1998/2022 SloCPA.

⁶ Zakon o varstvu potrošnikov [Consumer Protection Act], Uradni list RS [Official Gazette of the Republic of Slovenia], Nos. 20/98, 25/98, 110/02, 14/13 (official consolidated version), 51/04, 98/04 (official consolidated version), 126/07, 86/09, 78/11, 38/14, 19/15, and 31/18.

⁷ Zakon o varstvu potrošnikov [Consumer Protection Act], Uradni list RS [Official Gazette of the Republic of Slovenia], No. 130/22.

⁸ Obligacijski zakonik [Obligations Code], Uradni list RS [Official Gazette of the Republic of Slovenia], Nos. 83/01, 28/06, 40/07, 97/07 (official consolidated version), and 64/16.

4.2. Commercial and Mandatory Guarantees

The 2022 SloCPA defines the guarantee similarly to the Croatian legislator. Namely, it is each obligation that the seller or producer⁹ undertakes toward the consumer, in addition to the seller's legal liability deriving from the lack of conformity of the goods with the contract, and by which he/she undertakes to repair or replace the goods for the consumer free of charge, refund a part of or entire purchase price when the goods do not meet the specifications or do not have the characteristics set out in the guarantee statement or the associated advertising available at the time of the conclusion of the contract or before it (2022 SloCPA, Art. 89, Sec. 1). Thus, the guarantee can be granted to the consumer by the seller or producer. Its essential characteristic is the gratuitousness connected to the performance of repair or replacement. Consequently, envisaging the consumer's obligation to pay for the realisation of these remedies would exclude the application of the provisions contained in the 2022 SloCPA dedicated to the guarantee (Explanatory Memoranda for the Bill of 2022 SloCPA, Commentary to Art. 89, 117). The Slovenian legislator distinguishes the voluntary (commercial) and the mandatory guarantee (2022 SloCPA, Art. 89, Sec. 2).

In line with Art. 17, Sec. 1 (1) of Directive (EU) 2019/771, the 2022 SloCPA stipulates that the guarantee is binding under the conditions laid down in the guarantee statement and associated advertising available at the moment of the conclusion of the contract or before it (2022 SloCPA, Art. 90, Sec. 1). An eventual conflict between the guarantee statement and the associated advertising, when the terms contained in the latter are more beneficial to the consumer's position than those enshrined in the former, is solved in favour of the associated advertising unless it was corrected in the same or comparable way to that in which it was issued (2022 SloCPA, Art. 90, Sec. 2). Such a legal solution represents the transposition of Art. 17, Sec. 1 (2) of the mentioned Directive. This provision can be considered a novelty since the 1998/2002 SloCPA did not provide a solution for a conflict between the guarantee statement and associated advertising.

⁹ The 2022 SloCPA defines the producer in Art. 4, Sec. 1 (20) as a company that manufactures finished goods or components or obtains basic raw materials or another person that presents him/herself as the producer of the goods with his/her company name, trademark or other distinguishing mark. The importer and distributor of goods not produced in the Republic of Slovenia, the representative office of the producer in the Republic of Slovenia, or any other person appearing to be the producer by marking the goods with their name, brand, or other distinguishing mark are also considered producers.

Moreover, the seller is obliged to hand over the guarantee statement to the consumer for goods for which the guarantee is issued upon delivery of the goods at the latest (2022 SloCPA, Art. 91, Sec. 1). This rule, together with the requirement that it is to be provided to the consumer on a durable medium (2022 SloCPA, Art. 91, Sec. 3), is in concordance with Art. 17, Sec. 2 of Directive (EU) 2019/771. On the other hand, under the 1998/2002 SloCPA, the guarantee statement was to be handed over to the consumer at the moment of the conclusion of the sales contract, in writing, or featured on another durable medium easily accessible to him/her (1998/2002 SloCPA, Art. 16 and Art. 18, Sec. 1).

Concerning the language used in the guarantee statement, it should be plain and intelligible, as required by the abovementioned Art. 17, Sec. 2 of Directive (EU) 2019/771. Interestingly, the Slovenian legislator used the opportunity granted by Art. 17, Sec. 4 of the mentioned Directive to lay down rules on the language in which the guarantee statement is to be made available to the consumer, stipulating that if the goods are intended for sale on the territory of the Republic of Slovenia, it should be drafted entirely in Slovenian (2022 SloCPA, Art. 91, Sec. 3). Therefore, it may be inferred that Slovenia is the only examined country that explicitly determined in which language the guarantee statement is to be drafted. Furthermore, the guarantee statement, as stated in Art. 91, Sec. 2 of 2022 SloCPA, shall contain the following:

- 1) the name and the address of the person issuing the guarantee, i.e., the guarantor;
- 2) the date of delivery of the goods;
- 3) information identifying the goods covered by the guarantee;
- 4) the guarantor's statement that he/she guarantees the properties or flawless functioning (*brezhibno delovanje*) during the warranty period that commences with the delivery of the goods to the consumer;
- 5) the rights available to the consumer if the goods do not meet the specifications or do not have the properties envisaged in the guarantee statement or the associated advertising;
- 6) the procedure to be followed by the consumer to obtain the implementation of the guarantee;
- 7) the deadline for resolving the complaint;
- 8) the duration of the warranty period;

- 9) the territorial validity of the guarantee;
- 10) a clear statement that the consumer is entitled by law to remedies from the seller in the event of a lack of conformity of the goods free of charge and that the guarantee does not exclude these remedies;
- 11) for goods for which the guarantee is mandatory, the time after the expiration of the warranty period during which the guarantor provides the consumer with maintenance, spare parts, and attachments.

It may be stated that the content of the guarantee statement determined in the 2022 SloCPA is more precise than in the 1998/2002 SloCPA. Namely, the specific rights at the consumer's disposal on the basis of the guarantee, the procedure the consumer is obliged to follow in order to obtain the implementation of the guarantee, and the deadline for resolving the complaint were not enlisted among the mandatory content of the guarantee statement in the 1999/2002 SloCPA. It is worth noting that the provision determining the content applies to the voluntary (commercial) and mandatory guarantees. However, the failure to meet the requirements enshrined in Art. 91 does not affect the binding nature of the guarantee for the guarantor (2022 SloCPA, Art. 91, Sec. 4). This rule, favourable to the consumer's position, is the transposition of Art. 17, Sec. 3 of Directive (EU) 2019/771.

The Slovenian legislator, like the Croatian one, in Art. 92, Sec. 1 established the possibility for the producer to offer the consumer a commercial guarantee of durability for certain goods for a certain period under the abovementioned conditions and without prejudice to legal protection based on other regulations. In that case, the producer becomes directly liable to the consumer, joining the seller, for the repair and replacement of the goods during the whole period of the mentioned guarantee in accordance with Art. 82, Sec. (1), (2), (7), (8), (9) of the 2022 SloCPA. The consumer's position can be further strengthened by the opportunity granted to the producer to offer more favourable conditions in the commercial guarantee of durability statement (2022 SloCPA, Art. 92, Sec. 2.). This institute, introduced into Slovenian law as the transposition of Art. 17, Sec. 1 (1) of Directive 2019/771, did not exist in the 1998/2002 SloCPA.

The existence of the mandatory guarantee in the 1998/2002 SloCPA was severely criticized by the Slovenian legal theory. Since it also applied to persons not considered consumers (1998/2022 SloCPA, Art. 21.č), i.e., to commercial contracts, it was stated that there were no justified reasons for the state intervention in contractual relations between the subjects able to take care of their interests and to operate in the market for lucrative reasons

(Možina 2009, 157). It also potentially represented an impediment to the free movement of goods in the internal market (Možina 2009, 162). The mandatory guarantee was deemed an additional burden for sellers and producers in the Slovenian market (Možina 2011, 46). Furthermore, it was considered “a source of inefficiency” because it prevented competition and “a source of moral hazard, opportunism, and negative selection” (Kovač 2012, 113). Since the seller did not have any influence on the final risks, which depended on the consumer’s use of the goods, and the level of protection, the consumer was encouraged to behave opportunistically (Kovač 2012, 113). The Supreme Court of Slovenia also demonstrated its contrariety towards this institute, defining it as “a relic of the past” (Judgement of the Supreme Court of Slovenia, II Ips 1001/2008, 9).

Notwithstanding this harsh criticism, the mandatory guarantee is retained in the 2022 SloCPA. The Explanatory Memoranda explicitly stressed that by preserving the rules on the mandatory guarantee, “the high level of protection enjoyed by Slovenian consumers until now is maintained” (The Explanatory Memoranda for the Bill of 2022 SloCPA, Commentary to Art. 94, 118). Namely, it is stated that retaining this institute is not contrary to the maximum harmonization character of Directive (EU) 2019/771 since Recital 18 stipulates that it should “not affect national laws providing for non-contractual remedies for the consumer, in the event of a lack of conformity of goods, against persons in previous links of the chain of transactions, for example, manufacturers, or other persons that fulfil the obligations of such persons” (The Explanatory Memoranda for the Bill of 2022 SloCPA, Commentary to Art. 94, 118). The provisions on the mandatory guarantee continue to apply to persons who are not considered consumers, i.e., to sales contracts concluded outside the consumer context (2022 SloCPA, Art. 98).

It is worth underlining that the mandatory guarantee does not cover all the goods. The 2022 SloCPA envisages that the minister competent for consumer protection shall issue a regulation specifying the goods for which the producer is obliged to grant a guarantee for flawless operation (*brezhibno delovanje*) for at least one year (2022 SloCPA, Art. 94). Such a regulation¹⁰ was issued in November 2022 (hereinafter referred to as “the Regulation of 2022”), and it entered into force on 26 January 2023 (Regulation of 2022, Art. 5), repealing the previously applicable regulation from

¹⁰ Pravilnik o blagu, za katero se izda garancija za brezhibno delovanje [Regulation on Goods for which a Guarantee for Faultless Operation is Issued], Uradni list RS [Official Gazette of the Republic of Slovenia], No. 142/22.

2012.¹¹ The obligation to grant a guarantee for at least one year for so-called “technical goods” (The Explanatory Memoranda for the Bill of 2022 SloCPA, Commentary to Art. 94, 118) is imposed exclusively on the producer. Due to the maximum harmonisation character of Directive (EU) 2019/771, the mandatory guarantee concerning second-hand goods imposed on the seller contained in Art. 19 of the 1998/2002 SloCPA was abolished (The Explanatory Memoranda for the Bill of 2022 SloCPA, Commentary to Art. 94, 118). The Regulation of 2022 in Art. 1, Sec. 2 explicitly states that it does not apply to second-hand goods.

For the goods covered by the mandatory guarantee, the producer is, as established by Art. 95 of the 2022 SloCPA, obliged to:

- 1) provide the consumer, in addition to the guarantee statement, with instructions for assembly and use and a list of authorized service centers;
- 2) provide a service that is authorized by him/her to carry out service work on the goods and has a contract concluded with him/her for the supply of spare parts if he/she does not perform such activity;
- 3) ensure the elimination of the lack of conformity of the goods free of charge during the warranty period;
- 4) provide, in exchange for the payment, for the repair, maintenance of the goods, spare parts, and attachments for at least three years following the expiration of the warranty period by performing the mentioned services himself/herself or having a service contract concluded with another person.

The Slovenian legal doctrine particularly criticized the producer’s obligation to provide for the repair, maintenance of the goods, spare parts, and attachments for three years after the expiry of the warranty period, enshrined also in the 1998/2002 SloCPA, stating that it is a relic of the socialist economy, characterized by the limitations of the market operations and shortage of certain goods (Možina 2011, 47-48.). Nevertheless, this provision remained intact in the 2022 SloCPA.

Furthermore, the fact that the guarantee statement was not issued or handed over to the consumer does not influence the producer’s obligations stemming from the mandatory guarantee (2022 SloCPA, Art. 96, Sec. 1). The Slovenian legislator retained the presumption that the guarantee statement is not issued if the documents containing all the necessary information

¹¹ Pravilnik o blagu, za katero se izda garancija za brezhibno delovanje [Regulation on Goods for which a Guarantee for Faultless Operation is Issued], Uradni list RS [Official Gazette of the Republic of Slovenia], No. 14/12.

prescribed by the above-mentioned Art. 91, Sec. 2 of the 2022 SloCPA were not handed over to the consumer (2022 SloCPA, Art. 96, Sec. 2). However, if these information are contained in different documents, the producer is obligated to warn the consumer about it specifically (2022 SloCPA, Art. 96, Sec. 2).

If the goods covered by the mandatory guarantee do not meet the specifications or do not have the properties laid down in the guarantee statement or associated advertising, the consumer is primarily entitled to request the remedy of repair. The replacement with identical, new, and faultless goods becomes available to the consumer when repair is not realized within 30 days from the day the producer or the authorized service received the consumer's request (2022 SloCPA, Art. 97, Sec. 1). It is admissible to extend the mentioned 30-day deadline for the shortest time necessary to complete the repair or replacement, which cannot be longer than 15 days (2022 SloCPA, Art. 97, Sec. 1). In order to determine the extended deadline, the nature and complexity of the goods, the nature and severity of the lack of conformity, and the effort needed to complete the repair or replacement are to be taken into account. The 2022 SloCPA mandates the producer to inform the consumer about the exact number of days extending the deadline and the reasons for such an extension before the expiry of the 30-day deadline (2022 SloCPA, Art. 97, Sec. 1). Interestingly, the possibility of the extension was not envisaged in the Explanatory Memoranda. Therefore, the maximum period for the individual realization of repair and replacement is 45 days (30 days + the possibility of extending it for not more than 15 days). The 1998/2002 SloCPA in Art. 21b (1) prescribed a 45-day deadline for completing the repair and replacement, not conceding the possibility of its extension. It was interpreted as a deadline separately applicable to these remedies, meaning that if the repair was not completed within 45 days, the same period applied to the replacement (Možina 2009, 158). It seems that the same interpretation is also valid for the legal solution contained in the 2022 SloCPA. However, it is worth underlining that the consumer would not be allowed to exercise the mentioned remedies against the producer if the seller had previously eliminated the lack of conformity according to his/her legal liability for conformity. Permitting the consumer to request it from the producer, notwithstanding the seller's successful performance, would cause his/her unjust enrichment (The Explanatory Memoranda for the Bill of 2022 SloCPA, Commentary to Art. 94, 118).

The consumer's position is further reinforced by the provision obliging the producer or the authorized service to provide him/her with the

free-of-charge use of similar goods while eliminating the lack of conformity (2022 SloCPA, Art. 97, Sec. 7). If the producer does not fulfil this obligation, the consumer is entitled to compensation for damage suffered by being unable to use the goods from the moment he/she requested repair or replacement until their completion (2022 SloCPA, Art. 97, Sec. 8). It is worth underlining that the producer bears the costs for material, spare parts, work, transfer, and transport of products incurred while repairing and replacing the goods (2022 SloCPA, Art. 97, Sec. 9). The enlisted expenses seem to represent a *numerus clausus*, signifying that the producer's obligation does not include bearing other types of costs. In addition, the 2022 SloCPA in Art. 97, Sec. 6 mandates the producer to issue a new guarantee statement for replaced goods or replaced essential parts of the goods.

The failure to complete repair or replacement within the prescribed time limits places at the consumer's disposal the right to request and obtain a reimbursement of the entire purchase price from the producer or an appropriate price reduction (2022 SloCPA, Art. 97, Sec. 3). The Slovenian legislator specifies that a price reduction is appropriate when it is proportional to the decrease in the value of the goods received by the consumer compared to the value the goods would have had if they were compliant (2022 SloCPA, Art. 97, Sec. 4). It is worth noticing that the legal solution contained in the 2022 SloCPA differs from that enshrined in the Explanatory Memoranda. Namely, while the 2022 SloCPA entitles the consumer to a reimbursement of the entire purchase price to be exerted against the producer, the Explanatory Memoranda explicitly mentioned the termination of the contract (Explanatory Memoranda for the Bill of 2022 SloCPA, Commentary to Art. 97, 119). The 1998/2002 SloCPA also stipulated in Art. 21b, Sec. 2 that the consumer could terminate the contract or request a price reduction when the producer failed to repair or replace goods within the prescribed deadline.

The reimbursement of the entire purchase price (*vračilo celotne kupnine*), as a separate remedy to be exercised against the producer, raises many questions. One may consider it "only the extreme form of a price reduction" since the entire purchase price is refunded to the consumer, and the contract terms are not modified (Wiewiórowska-Domagalska 2012, 77). On the contrary, its consequence is the total return of what the consumer as a contractual party performed (Wiewiórowska-Domagalska 2012, 77). When the consumer terminates the consumer sales contract because of the lack of conformity, the seller must reimburse him/her the price paid for the goods (*vračilo plačanega zneska*) (2022 SloCPA, Art. 86, Sec. 1). It should

be accentuated that such an obligation is imposed on the seller as a party to the consumer sales contract to whom the price was paid. That is why the Slovenian legal theory stressed that the consumer could terminate the contract and obtain the price reduction solely from the seller (Možina 2009, 157). On the other hand, in the case of the mandatory guarantee, the producer, who is not a party to the sales contract, shall reimburse the consumer the entire purchase price, complementing the seller's legal liability for conformity. Such a legal solution seems to deviate from the principle of relativity of the effects of the contract (Strojan 2023, 83). In addition, it should be noted that the producer, because of his/her extraneity to the consumer sales contract, did not receive the purchase price. The Slovenian legislator did not determine whether such reimbursement generates or precedes the consumer's obligation to return the goods nor against whom the appropriate price reduction is to be exerted.

It is noticeable that the remedies available to the consumer based on the mandatory guarantee have a three-level hierarchy (Ocepek 2022, 151; Možina 2009, 158). Namely, the repair can be considered a primary, while the replacement, dependent upon the producer's failure to complete the repair within the stipulated time, is a secondary remedy. The reimbursement of the entire purchase price and the appropriate price reduction can be deemed a tertiary set of claims. The 2022 SloCPA introduced a rule circumventing such a hierarchy applicable to the eventuality when the deficiency of the goods emerges within less than 30 days of their delivery. In that case, the consumer is entitled to immediately request the reimbursement of the purchase price from the producer (2022 SloCPA, Art. 97, Sec. 5). However, it should be noted that in this situation, the consumer is not impeded from opting for repair as a primary remedy in the general hierarchy. This legal solution was not contained in the Explanatory Memoranda.

Finally, since the producer guarantees the flawless operation of the goods for at least one year, his/her liability is activated if these goods show deficiencies within the warranty period that commences from the day the goods are delivered to the consumer (Regulation of 2022, Art. 3). Therefore, the consumer's eventual notification of the faulty operation of the goods is not a precondition for the producer's liability (Možina 2009, 155).

5. CONCLUSION

The regulation of the commercial guarantee in Serbia is still based on Directive 1999/44/EC. On the other hand, the Croatian and Slovenian law in this respect is under the influence of Directive (EU) 2019/771, transposed in these countries, respectively, in 2021 and 2022. The relevant rules in Serbia and Slovenia are contained in a specific act devoted to consumer protection, while in Croatia, they are enshrined in the Obligations Act as *sedes materiae* for contract law. Although existing in all the examined countries, the institute of voluntary commercial guarantee demonstrates certain divergences. First, its gratuitous character is not explicitly accentuated in Serbian and Croatian law. Contrarily, Slovenian law requires that repair and replacement be performed free of charge. While the SrCPA does not give a direct and explicit response to the issue of an eventual difference between the terms of the guarantee statements and related advertising, the CroOA and the SloCPA give priority to the latter when its terms are more advantageous to the consumer than those enshrined in the former unless it was corrected in the same or comparable way to that in which it was issued. However, the same conclusion should be drawn in Serbian law in line with the *favor consumatoris* principle.

Concerning the specific remedies at the consumer's disposal in the event of a commercial guarantee, the Croatian legislator is the only one who established an obligatory three-level hierarchy consisting of repair as primary, replacement as secondary, and termination of the contract and price reduction as tertiary claims. It is worth underlining that the tertiary claims can be exerted solely against the seller. In addition, the consumer is entitled to compensation for damage. On the other hand, the SrCPA does not explicitly determine the consumer remedies concerning the commercial guarantee. At the same time, the SloCPA envisages repair, replacement, and reimbursement of a part of or the entire purchase price without establishing their hierarchy. Croatian and Slovenian law introduced the institute of the producer's commercial guarantee of durability for certain goods for a certain period.

Moreover, regarding the form of the guarantee card/statement, Serbian law envisages the written form as a general rule. However, with the consumer's consent, it can also be issued electronically or on other durable medium available to the consumer. In Croatian and Slovenian law, precedence is given to the durable medium to be delivered to the consumer at the latest upon delivery of the goods. Slovenia is the only examined country that

specified in which language the guarantee statement is to be made. Namely, when the goods are intended for sale on the territory of the Republic of Slovenia, the guarantee statement shall be drafted entirely in Slovenian.

The peculiarity of the Slovenian regulation is the existence of the mandatory guarantee covering the so-called “technical goods”, enlisted in a regulation issued by the minister competent for consumer protection. The producer is the only subject upon which the obligation to give a guarantee for flawless operation of the goods for at least one year is imposed. The application of the provisions governing the mandatory guarantee contained in the SloCPA is extended to sales contracts concluded outside the consumer context. The hierarchy of the remedies available to the consumer is three-level: repair is deemed primary, replacement secondary, and reimbursement of the entire purchase price from the producer and appropriate price reduction are tertiary remedies. However, the emergence of the deficiency of the goods within less than 30 days of their delivery made possible the immediate use of the reimbursement of the purchase price from the producer.

BIBLIOGRAPHY

Cárcamo, Roncesvalles Barber. 2022. “Garantías en las ventas de consumo y economía circular: ¿El inicio de un nuevo paradigma?”. *Revista de Derecho Civil*, 9/2022, pp. 141-186.

Carvalho, Jorge Morais. 2020. “Introducción a las Nuevas Directivas sobre Contratos de Compraventa de Bienes y Contenidos o Servicios Digitales”. In Ester Arroyo Amayuelas & Sergio Cámara Lapuente (eds.), *El derecho privado en el nuevo paradigma digital* (pp. 31-48). Madrid: Colegio Notarial de Cataluña.

Dudaš, Atila. 2021. „Neposredna odgovornost proizvođača za nesaobraznost proizvoda u srpskom i evropskom pravu.“ *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 55/2021, pp. 931-956, 10.5937/zrpfns55-34419.

Đorđević, Aleksandar. 2018. „Garancija i neke kontroverze u vezi sa uređenjem garancije u aktuelnom srpskom pravu“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 57(81)/2018, pp. 51–68.

Jovičić, Katarina. 2018. „Garancija prodavca u Zakonu o obligacionim odnosima i Zakonu o zaštiti potrošača“. *Pravo i privreda*, 4-6/2018, pp. 711-721.

Karanikić Mirić, Marija. 2011. „Uskladenost srpskog potrošačkog prava sa Direktivom 99/44/EZ o prodaji robe široke potrošnje i pratećim garancijama“. In Stevan Lilić (ed.), *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije, Book I* (pp. 173–191). Belgrade: Faculty of Law of the University of Belgrade.

Kovač, Mitja. 2012. „Garancija za brehibno delovanje: obvezna in/ali prostovoljna“. *Pravni letopis*, 1/2012, pp. 105-118.

Marín López, Manuel Jesús. 2019. “La Directiva 2019/771/UE, de 20 de mayo, sobre contratos de compraventa de bienes con consumidores”. *Centro de Estudios de Consumo*, pp. 1-19.

Možina, Damjan. 2009. „Garancija za brezhibno delovanje in odgovornost za stvarne napake“. *Zbornik znanstvenih razprav*, 69/2019, pp. 143-169.

Možina, Damjan. 2011. „Obvezna garancija za brezhibno delovanje in varstvo kupca v evropskem pravu“. *Podjetje i delo*, 1/2011, pp. 38-48.

Ninane, Yannick. 2015. “Le défaut de la chose vendue selon le régime de la garantie des biens de consommation”. In Catherine Delforge & Jean van Zuylen (eds.), *Les défauts de la chose. Responsabilités contractuelle et extracontractuelle* (pp. 33–115). Limal: Anthemis.

Ocepek, Maša. 2022. „Stvarne napake v luči ciljev krožnega gospodarstva“. In Petra Weingerl (ed.) *Pravna ureditev varstva potrošnikov: učinkovito uveljavljanje pravic v luči ciljev krožnega gospodarstva* (pp. 137-188), Maribor: Univerza v Mariboru.

Oughton, David & Willett, Chris. 2002. Quality Regulation in European Private Law. *Journal of Consumer Policy*, 25(3-4), pp. 299–328.

Petrić, Silvija. 2006. „Odgovornost za materijalne nedostatke stvari prema novom Zakonu o obveznim odnosima“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 27/2006, pp. 87-128.

Howells, Geraint, Twigg-Flesner, Christian & Wilhelmsson, Thomas. 2019. *Rethinking EU Consumer Law*. London – New York: Routledge, 10.4324/9781315164830.

Slakoper, Zvonimir & Nikšić, Saša. 2022. „Novo uređenje odgovornosti za materijalne nedostatke u hrvatskom obveznom pravu“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 43/2022, pp. 531-558, 10.30925/zpfsr.43.3.1.

Stijns, Sophie. 2005. “Les garanties commerciales et l’action récursoire du vendeur final dans la vente au consommateur”. In Christine Biquet-Mathieu & Patrick Wéry (eds.), *La nouvelle garantie des biens de consommation et son environnement legal* (pp. 161-183). Bruxelles: La Chartre.

Strojan, Lucija. 2023. „Vrste i značilnosti garancij v ZvPot-1“. *Pravni letopis*, 2/2023, pp. 71-94.

Twigg-Flesner, Christian. 2008. “Consumer Sales Directive”. In Hans Schulte-Nölke, Christian Twigg-Flesner & Martin Ebers (eds.), *EC Consumer Law Compendium – The Consumer Acquis and its Transposition in the Member State* (pp. 407-451). Munich: Sellier European Law Publishers.

Vujisić, Dragan. 2016. „Potrošački ugovori i garancija za ispravno funkcionisanje stvari“. *Pravo i privreda*, 7-9/2016, pp. 695-712.

Wiewiórowska-Domagalska, Aneta. 2012. *Consumer Sales Guarantees in the European Union*. PhD thesis. University of Utrecht.

Josipa KOKIĆ*

Central European Academy
Budapest

УДК 347.61/.64(497.5)
DOI: 10.5937/adpn2502097K

Review paper

CHANGES IN THE DEVELOPMENT OF CHILDREN'S RIGHTS AND PARENTAL CARE IN CROATIAN FAMILY LAW OVER THE LAST TEN YEARS

Abstract

In the past decade, the institutes of parental care and children's rights in Croatian Family law have undergone several changes. These changes began with the adoption of Family Act of 2014 and Family Act of 2015, which introduced the child's right to informed consent, non-contentious proceedings of mandatory counselling and family mediation, and the sole exercise of parental care in cases where parents could not reach an agreement on a joint parental care plan. The changes continued with the Same-Sex Life Partnership Act, which established provisions regarding the parental care of a life partner and the partner's care. Additionally, jurisprudence of the European Court of Human Rights, encouraged the Croatian legislator to change provisions related to child adoption when child's biological parent has been deprived of parental care.

Key words: changes, parental care, children's rights, Family Act, Same-Sex Life Partnership Act, ECtHR.

* Ph.D student at the Ferenc Deák Doctoral School of the University of Miskolc and Junior Researcher at the Central European Academy. E-mail: josipa.kokic11@gmail.com.

1. INTRODUCTION

Family law has traditionally been regulating relationships between family members by reflecting the dynamics present in society, thus being shaped by people's tradition, culture, customs and religion. However, modern times have brought a certain shift from long-standing traditions and customs, introducing new legal concepts that have impacted the Family law legislations, more precisely the institutions of parental care and children's rights. In Croatian legislation, this shift occurred over the last decade, firstly with the adoption of the Family Act of 2014, which was later replaced by the Family Act of 2015 and then with the Same-Sex Life Partnership Act. The Family Act of 2014 was in force for only four months, as it was suspended by the Constitutional Court due to its gaps and inconsistencies (Korać Graovac 2021a, 53).¹ Its successor, the Family Act of 2015, adopted on September 18, 2015, and entering into force on November 1, 2015, "*managed to remedy (only) major omissions that led to its suspension*" (ibid.). Nonetheless, it continued along the paved path (see Korać Graovac 2021a, 37-75).

In 2017, an attempt was made to "get back on track", but it failed, because it was only a draft withdrawn from public consultation due to strong public opposition, which deemed it too conservative (Korać Graovac 2021a, 55). A certain change occurred in 2023 when the Constitutional Court annulled 18 out of 148 contested articles of the currently applicable Family Act of 2015, stating that they will cease to be valid by December 31, 2023 (Decision of CCRC, U-I/3941/2015). By that time, the Croatian Parliament (Hrvatski sabor) was required to implement the necessary changes. Thus, the Parliament amended the existing law, and the changes have come into effect as of December 31, 2023.

The Same-Sex Life Partnership Act was adopted on July 15, 2014, a shortly after a referendum on marriage was held (December 1, 2013), which resulted in the change of Croatian Constitution and constitutional protection of marriage as a life union of a man and a woman. As it equated the legal effects of a life partnership with those of marriage, introduced the institute of partner's care, and provided the possibility for a life partner of child's parent to exercise parental care, the Same-Sex Life Partnership Act encountered a strong opposition from certain groups in Croatian society, which argued that it had opened Pandora's box.

¹ In the same ruling, the Constitutional Court took the following steps: it initiated a procedure to review the compliance of the Family Act of 2014 with the Constitution, temporarily suspended the enforcement of all individual acts and actions based on the Family Act of 2014 and decided that the Family Act of 2003 would remain in effect until a final decision was made.

As it sparked significant controversies and marked a turning point in the development of Croatian Family law, alongside with the Family Act, they will be central to this analysis, with particular attention given to the changes they introduced in the regulation of children's rights and parental care. Moreover, the influence of the jurisprudence of the European Court of Human Rights on legislative changes – particularly in the area of parental care - will also be examined. Following the analysis, the further focus will be on examining whether these new solutions were implemented correctly and whether they contain any inconsistencies.

2. FAMILY ACT OF 2015: KEY CHANGES IN PARENT-CHILD RELATIONSHIP

The Family Act of 2015, which replaced Family Act of 2014, brought about numerous significant changes to Croatian legislation, some of which concern parental care and children's rights. In this chapter, we will examine the following ones: the recognition of the right of the child to give informed consent, the introduction of mandatory counselling and family mediation with a focus on the child's right to express his or her opinion, and the establishment of the sole parental care after the dissolution of a marital union when parents didn't reach an agreement.

2.1.. The right of the child to informed consent

Following the opinion of the UN Committee on the Rights of the Child in its General Comment No. 12 (2009) and seeking to resolve contradictions² between the relevant legal acts applicable at that time, in 2014, the Croatian legislator introduced a new institute – the right of the child to informed consent (Rešetar 2022, 360). The right to informed consent is a personal, inalienable and non-transferable right, through which, an individual, after being properly informed, freely, consciously, and voluntarily

² Those contradictions existed between the Act on the Protection of Patients' Rights and the Act on the Protection of Persons with Mental Disorders. The Act on the Protection of Patients' Rights, applicable at that time stipulated that, in order to accept or refuse medical intervention, a person must be of legal age, legally competent, capable of reasoning, and conscious. This meant that the right to informed consent was reserved only for adults and could not be acquired by minors who attained adulthood through marriage or childbirth. On the other hand, under the then-applicable Act on the Protection of Persons with Mental Disorders, it was stipulated that a minor with mental impairments who could understand the nature, consequences, and risks of the proposed medical procedure, and who could make a decision and express his or her will based on this understanding, was required to give consent (Čulo 2009, 139-160; Rešetar 2009, 301).

consents to an examination, test, or medical procedure (Kokić 2024, 19).³ Whether that individual can be a child depends on the national legal solution.

While some national legislators guarantee this right to children when they reach a certain age and level of maturity, referring to the *principle of evolving capacities* (see General Comment No. 12, para. 84; Majstorović 2017b, 57; Šimović 2024, 139, 145 and 150; Varadan 2019, 306-338), others leave decision-making to their parents until they reach the age of majority. For example, in Slovenia, Serbia and Denmark, the child acquires this right when reaches the age of 15; in Poland and Croatia at the age of 16; in Austria, Germany, Belgium and Czech Republic, there is no age minimum,⁴ and in countries such as Hungary, Romania, Bulgaria and Slovakia, the age of consent is the same as the age of legal majority, that is, child's parents will give their consent instead of the child (European Union Agency for Fundamental Rights 2018; see *Stultiëns* et al. 2007; Bolcato et al. 2024).

The right of the child to informed consent in Croatia is regulated by Art. 88 of the Family Act. Para. 1, which states that the child who has turned the age of 16 and who, according to a medical doctor's assessment, disposes of all the necessary information to form his or her opinion on a particular matter, and in doctor's assessment is mature enough to decide on a preventive, diagnostic or therapeutic procedure related to his or her health or medical treatment, may independently consent to medical check-up, examination or medical procedure.

Para. 2 prescribes that in the case when a doctor ascertains that the medical procedure carries risks of serious consequences for the physical or mental health of the child, parental consent is also required.⁵ Para. 3 stipulates that in a case of a dispute between the child and the parent, the court shall issue a decision in the non-contentious proceedings initiated at the proposal of the child or parent, with the aim to protect child's well-being. Finally, para. 4 stipulates that in the case of an urgent medical intervention,

³ In Croatia, the right to informed consent is not only protected by the law - Act on the Protection of Patients' Rights, but at the constitutional level as well. The Constitution of the Republic of Croatia guarantees every citizen the right to autonomously decide on personal matters – Art. 35 and the right to consent to medical and scientific experiments -Art. 23 (Rešetar 2018, 104).

⁴ There has been an ongoing debate whether a fixed age limit should determine a child's capacity to give informed consent or if it should be assessed on a case-by-case basis. While some experts support the idea that age serves as a valid indicator of competence, others argue that this approach disregards individual differences (see Tucak, Nedić & Sabo 2022, 391-392).

⁵ If the parents withhold consent, the doctor must notify the social welfare center (APPR 2004, Art. 17, para. 3), which will then appoint a special guardian *ad litem* to replace the parents' informed consent (FA 2015, Art. 240, para. 1, pt. 8) (Rešetar 2018, 106).

the provisions of the specific regulation governing the protection of patients' rights apply.

The question is: how are these provisions implemented in practice? In practice, for any medical check-up, examination or medical procedure that, according to the doctor's assessment doesn't pose a risk to the child's health, child can independently give consent, regardless of whether the issue is minor or serious (Kokić 2024, 21). For example, a child aged 16 or older can independently visit a family doctor while having a flu, consult a dentist to have dental plaque removed, or visit a gynaecologist for a routine medical check-up (ibid.). However, this also means that a child can independently consent to more serious procedures, such as termination of pregnancy, obtaining contraception or to undergoing other treatments that may significantly impact his or her physical or mental health (ibid.).

This suggests that, although the Croatian legislator has restricted the autonomy of the child by requiring a doctor's assessment of the child's maturity and the potential risk of the procedure to the child's health (Rešetar 2018, 105), he has not clearly distinguished between less and more serious medical procedures nor established separate criteria for them. Additionally, he has not made clear what would occur if a child refused medical treatment necessary to save his or her life or prevent serious health consequences (Hrabar 2020, 665-666). According to Pelčić (2012, 16), the solution would lie in the doctor's duty to act in the best interest of the child, meaning that, in such cases, doctors usually obtain parental consent beforehand.

Discrepancy with two other relevant acts – Act on Health Measures in Implementation of the Right to Freely Decide on Childbirth and Act on the Protection of Patient's Rights should not be overlooked. Under Art. 20 of the Act on Health Measures in Implementation of the Right to Freely Decide on Childbirth (*lex specialis*), when a minor girl, who has turned the age of 16, wishes to terminate her pregnancy (and she is unmarried), her parents will only be informed of her referral to the first instance commission.⁶ This occurs in cases where the pregnancy exceeds 10 weeks or if her health might be seriously impaired. This means that, under this Act, in cases where child's health might be impaired, that is, where there is a possibility of serious risks for child's mental or physical health, her parents will only

⁶ If the minor in question is under the age of 16, Art. 18 of the Act on Health Measures in Implementation of the Right to Freely Decide on Childbirth stipulates that the consent of her parents or guardians, as well as the approval of the social welfare center, is required for submitting a request for the termination of pregnancy.

be informed, and not asked to give their consent, as stipulated in Family Act. Consequently, in all other cases, they might not even know about it.

This solution cannot be considered as wise for several reasons. First, it should be noted that adolescence is “*a period characterized by accelerated physical changes, cognitive and social transformations*” (Rešetar 2009, 361-362) and that adolescents lack the ability to “*restrain impulsivity and...to place a given decision in a larger temporal context*” (Hein et al.

2015, 5) in the same way adults do. Second, the termination of pregnancy can have serious consequences for the minor girl, including potential infertility or psychological effects, and her parents might not be able to intervene or to support her. Lastly, this solution overlooks the fact – what numerous studies have shown – that during the adolescence, parental role is still very important (Pećnik 2021, 177). Adolescents need parental support, comprehension and encouragement and the relationship they have with their parents, should be based on mutual understanding and trust.

Another discrepancy can be found in the Act on the Protection of Patient's Rights, which considers every minor patient incapable of giving informed consent (see Čulo 2009, 145-147). This means that, regardless of whether they are older or younger than 16, their legal representative or guardian must provide informed consent on their behalf (APPR 2004, Art. 17). The legal representative or guardian may withdraw that consent at any time if it is in the interest of the minor patient (ibid.). In a case of a conflict of interests, the medical worker is required to inform the social welfare center (now Croatian Institute for Social Work) (ibid.).⁷

In light of what has been discussed, it can be concluded that the Croatian legislator should make the necessary changes in order to align the relevant provisions. Thus, one of the changes should be to harmonize the relevant provisions of the Act on the Protection of Patient's Rights with Family Act. Just as Family Act distinguishes minor patients older than 16 and minor patients younger than 16, the Act on the Protection of Patient's Rights should adopt similar solutions. Furthermore, changes are needed in the Family Act as well. Croatian legislator should differentiate between more and less serious medical procedures and involve the child's parents in decisions regarding the more serious ones.

⁷ According to Rešetar (2018, 105), the discrepancy between the relevant provisions of the Family Act—under which the court resolves disputes between a child and a parent—and the Act on the Protection of Patients' Rights, under which the medical staff should inform the social welfare center in the case of a conflict, should be addressed by requiring a doctor to notify the social welfare center in the case of a child younger than 16. In the event of a dispute between an adolescent and a parent, the court should decide based on the Family Act.

Lastly, the Act on Health Measures in Implementation of the Right to Freely Decide on Childbirth, in force since 1978, requires revision and adaptation to contemporary challenges.⁸ Among other things, these changes should ensure that the parents of a minor girl are not only informed when she is referred to the first-instance commission because the procedure could seriously impair her health, but also involved to the extent that their consent is required. After all, they are the ones who have “*primary responsibility for the upbringing and development of the child*” and to whom “*the best interests of the child will be their basic concern*” (UN-CRC 1989, Art. 18, para. 1).

2.2. The right of the child to express his or her opinion in the proceedings of mandatory counselling and family mediation

Mandatory counselling and family mediation are “*two proceedings of family law assistance aimed at the amicable resolution of family disputes*” (Hrabar et al. 2021, 260) introduced into the Croatian family legal system a decade ago.⁹ Mandatory counselling is conducted in cases prescribed by law (FA 2015, Art. 320) and, defined as a “*form of assistance provided to family members to help them reach mutual agreements on family relations, with particular attention to protecting family relationships involving a child and addressing the legal consequences of failing to reach an agreement, as well as initiating court proceedings that determine the personal rights of the child*” (FA 2015, Art. 321).

It is carried out by a professional team from the Croatian Institute for Social Work, comprising a lawyer, a social worker, or a psychologist (FA 2015, Art. 321 & Regulation 2015, Art. 4, para. 1). It takes place prior to initiating divorce proceedings involving a minor child and before initiating other judicial proceedings concerning the exercise of parental care and personal relations with the child (FA 2015, Art. 322). The process is conducted over a maximum of three meetings between the parties and members of the professional team at the premises of the Institute for Social Work (Regulation 2015, Art. 3, para. 1). Family members are required to

⁸ According to Hrabar (2015, 822), the currently applicable law has the following deficiencies: lack of psychological support for women, insufficient grounds for abortion, lack of mandatory counselling, inadequate regulation of the legal status of minors, unregulated status of the man, etc. (see Rittossa 2005, 971–997; Radačić 2016, 251–270; Kostadinov & Horvat Vuković 2022, 199–229).

⁹ For the forms of family law assistance that preceded family mediation and mandatory counselling see Čulo Margaletić 2021, 67-71.

participate personally, which means without any representative (FA 2015, Art. 321, para. 4).

On the other hand, participation in family mediation is voluntarily. It is defined as “*a structured process for resolving conflicts and disputed issues between family members with the assistance of a third party—a family mediator—with the aim of reaching a mutual agreement.*”¹⁰ (Breber & Sladović Franz 2014, 122). This process was introduced into the Croatian legal system in 2014 through the Family Act, which was later suspended by the Croatian Constitutional Court (Majstorović 2017a, 133). However, as previously mentioned, a new Family Act that came into force in November 2015, retained largely identical provisions (ibid.). The aim of the family mediation is to create a plan for joint parental custody and to reach other agreements concerning the child. Additionally, the parties may reach agreements on all other contentious issues, whether property-related or non-property-related (FA 2015, Art. 331, para. 3).

Both in mandatory counselling and family mediation “*decisions are made concerning the child's rights and interests, which are important, if not crucial for the child's future*” (Šimović 2023, 233). Therefore, in these proceedings, the child has certain rights, such as the right to be informed about the content of the joint parental care agreement and the right to express his or her opinion (Čulo Margaletić 2017, 155). Para. 3 of the Art. 325 of the Family Act stipulates that a child may be given the opportunity to express his or her opinion, but with the consent of the parents. Art. 329, para. 2 contains the same provision. Furthermore, Art. 339, para. 2, specifies that a family mediator may allow a child to express his or her opinion, but with a parental consent. As evident from these provisions, in both of these proceedings, child's right to express his or her opinion is “*conditioned upon obtaining parental consent*” (ibid.). This implies that parental will may hinder the child's ability to participate in these proceedings and that it might determine whether child's opinion is heard at all (ibid.).

Some legal experts justify such legal solutions by stating that determining the child's opinion without the consent of the parents—who have the primary right to care for the child and his or her rights—“*would constitute a violation of the right to respect for family life and the best interests of the child*” (Rešetar 2009, 1100). However, this raises the question: are such solutions in accordance with Art. 12, para. 1 of the UNCRC, which

¹⁰ A family mediator is an impartial and specially trained person registered in the register of family mediators (FA 2015, Art. 331, para. 2).

states: “States Parties shall assure to the child who is capable of forming his or her own views the right to express those views freely in all matters affecting the child, the views of the child being given due weight in accordance with the age and maturity of the child.”

A detailed explanation of this provision can be found in the opinion of the UN Committee on the Rights of the Child in the General Comment No. 12 on the right of the child to be heard (2009). While non-binding in nature, like all other general comments, it serves as a guideline for Member States in implementing the UNCRC. In it, the Committee offered a detailed explanation of the term “freely.” It emphasized that the child must not be manipulated nor should be exposed to inappropriate influence or pressure (Korać Graovac 2012, 120). It further explained that the term freely “is intrinsically related to the child’s ‘own’ perspective: the child has the right to express her or his own views and not the views of others” (General comment 2009, pt. 22).

This raises a significant question: How can a child be truly free to express his or her own opinion if parental consent is required beforehand? (see Šimović 2023, p. 233). In other words, this requirement gives parents the ability to condition their child, allowing him or her to express his or her opinion only if it aligns with what the parents want to hear or avoids saying something that might displease them. In such situation, the child is no longer fully free in expressing himself or herself, but might become a subject of influence, manipulation, or even pressure. That is certainly not in the child’s best interest. Although a child may not always know what is best for him or her, and even though there may be situations where parents reach an agreement that the child opposes, the child capable of forming his or her opinion should not be denied the opportunity to express it. After all, child is a legal subject with various rights, one of the most important being the right to express his or her opinion.

Therefore, the Croatian legislator should strive to achieve a balance between the child’s right to express his or her opinion and the parents’ right to care for their child. The legislator should amend *lege lata* to ensure that a child who is capable to express his or her opinion, can do so freely in both proceedings. Afterwards, due weight should be given to that opinion in accordance with the child’s age and maturity, as stipulated in the Art. 12 of the UNCRC.

2.3. Sole exercise of parental care

From 1999 to 2014, in the Republic of Croatia, parental care was exercised jointly by both parents of the child, regardless of whether they lived together or separately, and regardless of whether the child was born in or out of wedlock (Korać Graovac 2022b, 45; 2017, 51). Notably, with the adoption of the Family Act in 1998, which became applicable in 1999, the Republic of Croatia positioned itself among first European countries to incorporate the principle of joint parental responsibility for the upbringing and development of the child, as outlined in Art. 18, para. 1. of the UNCRC (ibid.).

According to Art. 98 para. 1 of the Family Act from 1998, parents equally, jointly and by mutual agreement cared for the child, unless it was otherwise specified by the law. Under the para. 2 of the same Article, it was stipulated that the social welfare center could, *ex officio* or at the request of a parent, decide that only one parent would care for the child, in a case if the other parent was prevented, deprived of legal capacity, or endangering the well-being of the child through his or her actions. If the parents did not live in a family household, the social welfare center decided with which parent the child would live and determined the manner and schedule of the child's meetings and interactions with the other parent, unless it was specified that such decisions were made by the court (FA 1998, Art. 99, para. 1).

Similarly, the Family Act from 2003, in Art. 99, para. 1 stipulated that, parents, regardless of whether they lived together or separately, jointly, equally and by mutual agreement cared for the child. Para. 2 of this Art. stipulated that sole parental care would occur only in cases where one parent had died, been declared deceased, deprived of parental care, been fully deprived of legal capacity, been partially deprived of legal capacity in relation to parental care, or had been prevented. If the parents did not live in a family household, the court decided with which parent the child would live and determined the manner and schedule of the child's meetings and interactions with the other parent (FA 2003, Art.100, para.1).

A significant change occurred with the adoption of the Family Act of 2014 and later the currently applicable, Family Act of 2015.¹¹ Since the Family Act of 2015 kept nearly all the provisions from the suspended Family Act of 2014, regarding parental care and its exercise after divorce, the focus will be here on the provisions that are currently applicable. Under the Family Act of 2015, there are three possible scenarios regarding parental

¹¹ The reason for these changes was the high number of conflict situations among parents who do not live together (Korać Graovac 2022b, 47 and 69).

care: both parents jointly exercise parental care (Art. 104),¹² one parent exercises parental care independently (Art. 105),¹³ or one parent exercises parental care independently, except in matters concerning personal rights of the child (Art. 100). Under Art. 104, para. 1, parents have the right and duty to exercise parental care equally, jointly, and by mutual agreement. Para. 2 of the same Article stipulates that when parents permanently do not live together, they need to reach an agreement on the exercise of parental care.

If parents do not live together and fail to reach joint parental care plan or agreement during court proceedings, one parent will independently exercise parental care based on a court decision, whereby the court must specifically consider which parent is willing to cooperate and reach an agreement on joint parental care (FA 2015, Art. 105, para. 3). This solution was justified by the aim to “prevent situations in which the child is torn between two conflicting parents who are unable to place the child’s interests and well-being above their own, where the child becomes a weapon in their ongoing conflicts and manipulations.” (Draft 2014, cited in Korać Graovac 2017, 59). However, it has also been justifiably criticized as a “kind of punishment for the parent who wishes to live with the child but is not willing to reach an agreement because he or she recognizes the deficiencies in the other parent’s parenting abilities” (Korać Graovac 2017, 68).

Under para. 4 of the same Article, a parent who opposes joint parental care, or a joint parental care plan or agreement, must prove that joint parental care is not for the well-being of the child. Otherwise, the court may entrust the other parent with the sole exercise of parental care. Thus, the court must determine which parent possesses better competencies, while the parent who claims that the other parent is not competent to care for the child, has to prove it. This solution was justified by the fact that it is applied when it is determined that “the aim of the parent who opposes

¹² “According to Art. 104 of the Family Act of 2015, parents jointly exercise parental care *ex lege* until there is a court decision on the matter (this applies to marital and acknowledged paternity) or when there is a court decision confirming a joint parental care plan (the so-called ‘parenting plan’) or an agreement between the parents regarding parental care.” (Korać Graovac 2017, 60)

¹³ Under the Art. 105 of the Family Act one parent will independently exercise parental care in the following cases:

- 1) When there is a court decision on the matter: completely, partially, or with respect to the decision on a specific important issue concerning the child, while simultaneously limiting the other parent’s exercise of parental care in that regard, in accordance with the child’s well-being,
- 2) Without a court decision: if the other parent has died or been declared deceased, and the parents were exercising joint parental care prior to the other parent’s death.
- 3) Based on a court decision if parents have not reached a joint parental care plan or agreement during the court proceedings.

to the agreement is to exclude the other parent from life and care for the child”(Rešetar 2022, 450).

Nevertheless, the parent who does not exercise parental care will still retain certain rights regarding the child, such as the right to maintain personal relationships, the right to make urgent decisions if the child's safety is at risk, the right to receive information about important circumstances related to the child's personal rights and to request a change of the decision regarding parental care due to changed circumstances (ibid.; Korać Graovac, 2017, 69). Additionally, if the court decides so, the parent who doesn't exercise parental care, will be involved in decision-making on important personal matters of the child (FA 2015, Art. 105, para. 5). These important personal matters include a change of the child's personal name, change of residence or domicile of the child, and the choice or change of religious affiliation (FA 2015, Art. 100, para. 1). Consequently, any representation of the child by the other parent in these matters will not be valid without the consent of the parent who doesn't exercise parental care and doesn't reside with the child.

This solution has been justified on the basis that it provides the parent, who no longer lives with the child and does not exercise the care over the child, the opportunity to at least participate in decision-making on important personal matters, rather than reducing their relationship to mere visitation and maintenance (Rešetar 2022, 451). However, it has also been criticized for being a solution by which “*the legislator ‘punishes’ the parent who has failed in reaching an agreement by completely neglecting the fact that it takes two to make an agreement*” (Korać Graovac 2022b, 55). Additionally, it raises the question of compliance with Art. 3, para. 1 (the best interests of the child) and Art. 18 (parental responsibilities and state assistance) of the UNCRC.

In General comment No. 14 (2013), which addresses Art. 3, para. 1, the UN Committee on the Rights of the child states that “*shared parental responsibility is in the best interests of the child*” and that “*it is contrary to those interests if the law automatically gives parental responsibility to either or both parents*” (General Comment 2013, pt. 67). The case-law has followed this opinion and has created a modified solution, directly invoking the relevant international human rights treaties (see Korać Graovac 2022b, 55). Therefore, if it is determined to be in the best interests of the child, the court may establish joint parental care, even if the parents do not live together and have not reached an agreement (ibid.).

3. SAME-SEX LIFE PARTNERSHIP ACT: A CHANGE IN THE CONCEPT OF TRADITIONAL FAMILY?

The Same-Sex Life Partnership Act was adopted on July 18, 2014, and came into force ten days later. In Croatian legislation, it introduced new institutes such as life partnership, informal life partnership, partner's care and parental responsibility of the life partner of the child's parent.¹⁴ By introducing the institutes of partner's care and parental responsibility of a life partner – which allow the life partner of the child's parent to become legally involved child's life – significant changes occurred concerning children's rights and parental responsibility, challenging the traditional concept of family (Kutleša & Škvorc 2016, 223).¹⁵

In this chapter, we will provide an analysis of these two institutes.

3.1. Parental care of a life partner

Parental care, as its very name suggests is a natural, personal and human right of the child's parents, "*which belongs to them by the very fact of the existing parent-child relationship*" (Korać Graovac 2022a, 41). Accordingly, currently applicable Family Act indicates that parental care encompasses the responsibilities, duties, and rights of the child's parents. However, in 2014 there was an attempt to expand this concept and to include other persons. Specifically, the Family Act of 2014, which was later suspended by the Constitutional Court, addressed this in Art. 102, para. 1, by explicitly mentioning other persons in addition to parents. These included other natural or legal persons who could exercise parental care either alongside the parents or instead of them based on a court decision, as well as other persons temporarily entrusted by the parents to exercise the parental care over the child.

However, the Family Act of 2014 was not the only legal act to mention other persons in this context. Specifically, the Same-Sex Life Partnership Act followed the same approach by enabling the life partner of the child's parent to exercise parental care together with parents or instead of them

¹⁴ As a result, the Act faced strong criticism and was perceived as a tool for changing the traditional concept of family, potentially opening the door for same-sex couples to jointly adopt children and undergo artificial reproduction.

¹⁵ In May 2021, the Administrative Court passed a decision allowing same-sex couples to begin the procedure to assess their capability to adopt a child. This decision was confirmed by the High Administrative Court in May 2022. However, three years later, no adoption has taken place. (Korać Graovac, 2021a, 63).

(Korać Graovac 2017, 56). Under the Art. 40, para. 1 it is stipulated that a life partner is entitled to exercise parental care or its elements together or instead of child's parents based on a court decision in accordance with provisions of the act regulating family relations. Art. 40, para. 2 further stipulates that both parents, or a parent who is exercising parental care in its entirety, may temporarily entrust the exercise of parental care, either partially or fully, to the life partner, provided that the life partner meets the conditions prescribed for a guardian by the Family Act.

These provisions have been criticized for several reasons. First, under these provisions, the life partner of the child's parent could exercise parental care alongside the child's parents, when both parents are already exercising it (ibid.). Therefore, the third person becomes involved in daily decision-making processes and has the same role as the parents in decisions regarding child's upbringing, education, health, place of residence, property, etc. This solution might be impractical in reality. Involvement of the third person may lead to conflicts, miscommunication and prolonged decision-making.

Second, as mentioned, the Family Act of 2015, as *lex specialis* and *lex posterior* in relation to this Act, only recognizes parents as holders of the right to parental care (Hrabar et al. 2021, 349). It is unclear how under one legal act – Family Act, a life partner is not a holder of parental care, but under the other act – Same-Sex Life Partnership Act, he or she can exercise it instead or along with child's parents? (Korać Graovac 2017, 56) Third, these provisions don't contain the list of preconditions that need to be met when the court is deciding to entrust the life partner with the exercise of the parental care instead of parents but only refer to the application of the Family Act (Hrabar et al. 2021, 350). Therefore, it may be observed that “*such solutions are not consistent and do not contribute to the harmony of the legal system*” (ibid.).

Aside from criticisms of the existing solutions, it has also been argued that the same opportunity to exercise parental care is not extended for a spouse or cohabiting partner of the parent, as “*no provision of the Family Act... explicitly grants a new spouse or cohabiting partner the right to exercise parental care*” (Winkler 2017, 83). Some authors find this gap “*surprising*”, referring to the principle of equality, and argue that “*it would be expected that the legislator... would have legally regulated the role of the life partner of the child's parent in the same manner as that of the new spouse or cohabiting partner with whom the parent lives*” (ibid.).

3.2. Partner's care

Another form of childcare provided under the Same-Sex Life Partnership Act is partner's care. Introduced into the Croatian legal system in 2014, it is still debated, due to its controversial nature. In terms of content, it is similar to *adoptio minus plena* - "terminable adoption with limited effects regarding adopting parents' relatives"¹⁶ (Korać Graovac 2021, 63) which existed in Croatian legal system until 1989 (Korać Graovac 2015, 806). As such, it has been criticized as one of the first steps toward enabling same-sex couples to jointly adopt children, thus challenging traditional concepts of family and adoption (Čizmek 2014). When it comes to its implementation, it can be exercised under specific circumstances: after the death of the child's parent who was his or her life partner, or in exceptional cases, during the parent's lifetime if the other parent is unknown or has been deprived of parental care due to violence against the child (SSLPA 2014, Art. 44).

In cases where partner's care is exercised after the death of the life partner parent following conditions must be met: the child must be a minor, the life partner of the minor child's parent passed away, the child was living with the life partner at the time of the parent's death, and the other parent is either deceased, declared deceased, or deprived of parental rights due to child abuse (SSLPA 2014, Art. 45 para. 1). The justification of this solution lies in the necessity to provide the child with continuous care after the death of his or her parent. However, this solution has been criticized for failing to include cases when other parent is unknown and for only mentioning child abuse as a reason for deprivation of parental care and not indicating other cases such as abandonment of the child (Hrabar et al. 2021, 351).

On the other hand, in cases where partner's care is exercised during the lifetime of the child's parent, the preconditions are as follows: the child must be a minor, the other parent is unknown or has been deprived of parental care due to child abuse, and the appointment of the partner-guardian is in the interest of protecting the child's welfare and well-being (SSLPA

¹⁶ *Adoptio minus plena*, also known as incomplete adoption, has its roots in Roman law. During the time of Emperor Justinian, there were two types of adoption: *adoptio plena* (full adoption) and *adoptio minus plena* (incomplete adoption). *Adoptio plena* occurred when a child was adopted by a biological ascendant, typically a maternal grandfather or great-grandfather. This type of adoption resulted in the full integration of the child, meaning the establishment of *patria potestas* over the child and mutual inheritance rights between the adopter and the adoptee. On the other hand, *adoptio minus plena* occurred when the child was adopted by a stranger, without full integration, thus remaining under the *patria potestas* of his or her biological father. The adopted child acquired the right to inherit from the adopter, but the adopter did not acquire inheritance rights from the adopted child (Kitanović & Ignjatović 2013, 167-168).

2014, Art. 45, para. 2). This solution is justified by the aim to provide the child with necessary care not only from his or her parent, but also from parent's life partner (Hrabar et al. 2021, 351). However, it has been criticized because it doesn't specify the age difference between the partner-guardian and the child, and because unnecessarily reiterates that the appointment must serve the child's welfare and well-being, as this is already addressed in Art. 3 of the UNCRC (ibid.).

Once granted by the court decision, partner's care establishes rights and duties that, by law, exist between parents and children and their descendants, and as such, it is officially registered in the birth registry (SSLPA 2014, Arts. 48 and 47, para. 2). The partner-guardian acquires parental care over the minor child, and the child gains the same rights as partner's biological children, including inheritance rights. However, the establishment of parent's care will not create family law relationships with the partner's biological relatives, nor will it terminate the child's kinship with his or her biological relatives (Hrabar et al. 2021, 353).

Given its terminable nature, partner's care ceases by court decision in the following cases: 1. upon a proposal of the social welfare center, if it determines that justified interests of the minor child require it, 2. at the joint proposal of the partners acting as guardians of the child and the child, if it is in the child's interest, 3. at the request of the partner-guardian or the child, 4. upon the proposal of the parent whose parental rights have been restored by a court decision (SSLPA 2014, Art. 49, para. 1). This solution has been criticized as it contains certain gaps and inconsistencies. First, it fails to indicate that partner's care also ceases in the event of the death of the child or the partner, or when the child attains legal capacity by reaching the age of majority or through marriage. Second, the age at which a child can submit a request, or a joint proposal is not specified, and that the child's best interests are considered in the first two cases, but not in the latter two (ibid.).

4. THE IMPACT OF ECTHR JURISPRUDENCE ON THE REGULATION OF PARENTAL CARE

Through its rich and extensive jurisprudence, the European Court of Human Rights (hereinafter: ECtHR) has played a significant role in shaping the legal frameworks of the CoE Member States, including Croatia. Even though in the last decade, the ECtHR has issued a number of rulings against the Republic of Croatia regarding parental care, only a few of them have led to changes in national legal framework.

One such ruling is *A.K. and L. v. Croatia*, in which the ECtHR addressed, among other things, the alleged violation of Art. 8 of ECHR. The first applicant, A.K., lodged an application on her own behalf and on behalf of her biological son, L., the second applicant, after he was adopted without her consent. Shortly after the birth of A.K.'s son, the social welfare center decided to place him in foster care and later filed a request with the municipal court to divest A.K. of parental care. The center based its actions on the facts that A.K. had mild mental retardation, lived in poor conditions, was unemployed, was incapable to care for the child and visited the child only twice since he had been placed in foster care.

The municipal court ruled to divest A.K. of her parental care over the child, and subsequently, L. was adopted without her being informed about it and thus, without her consent. During the proceedings concerning her parental rights, A.K. was unrepresented, and in the proceedings of adoption, she did not participate. Namely, under the legislation in force at the time, a parent divested of parental rights didn't participate in the adoption process, as he or she couldn't be a party in the proceedings, nor did he or she need to be informed about it.¹⁷

In its decision, the ECtHR stated that even though it is understandable that in the proceedings of adoption A.K.'s consent was not needed, given that she had been divested of parental care, in countries such as Croatia, where parental care can be restored, "*it is indispensable that a parent be given an opportunity to exercise that right before the child is put up for adoption*" (ECtHR, 37956/11, para. 78). For the Court, the issue was the inability of the biological mother to participate in the proceedings for the deprivation of parental care, particularly due to her lack of legal representation and her mild intellectual disability (Korać Graovac 2021b, 77). The ECtHR emphasized that "*the national authorities deprived her of the opportunity to seek restoration of her parental rights before the ties between the biological parent and child were finally severed by the child's adoption*" (ECtHR, 37956/11, para. 78). Finally, the Court concluded that A.K. was not sufficiently involved in the decision-making proceedings and that

¹⁷ In its judgment, ECtHR provided a comparative overview of the legal frameworks of 41 CoE's State Parties revealing that the majority of the analysed states exclude the parent from the adoption process, while in 12 of them, the deprivation of parental care has no effect on the requirement for granting consent to adoption (Radina 2017, 110).

national authorities should have informed her of the intention to proceed with the adoption, enabling her to request the return of parental care.^{18 19}

After this ruling, the Croatian legislator made the necessary change with the adoption of the Family Act of 2014, and later, Family Act of 2015. Under the currently applicable act, the biological parent who is divested of parental care, will be asked to give opinion, but that opinion is not binding (Korać Graovac 2021b, 84). Social welfare professionals from the Croatian Institute for Social Welfare will take the content of that opinion into account when making a professional assessment of whether adoption is the best form of permanent care for the child in the specific case (FA 2015, Art. 210, para. 3). This solution has been justifiably criticized for several reasons: adoption proceedings are unnecessarily prolonged,²⁰ the quality of parental care is questionable when a parent's interest in exercising it is motivated solely by the possibility of adoption, and because it fails to impose an obligation on the Institute for Social Welfare to suspend the adoption, even if the parent has initiated proceedings to restore parental care (Korać Graovac 2021b, 84).

Finally, these changes are mostly criticized for providing advantages exclusively to the parent, rather than placing emphasis on the protection of the best interests of the child (ibid.).

5. CONCLUSION

Croatian Family law has undergone several changes in the past decade, some of which directly concern the interrelationship between parental care and children's rights. These changes began with the adoption of the Family Act of 2014, although it was in force for only four months before being suspended by the Constitutional Court. Its successor, the Family Act of 2015 managed to correct its major flaws, however, it continued on the set path and maintained concepts that were new to Croatian society, such as

¹⁸ This requirement that a parent should always be given an opportunity to initiate proceedings for the return of parental rights has faced criticism in Croatian legal literature (see: Radina, 2017, p. 111).

¹⁹ In this regard Guštin (2023, 545) observes: *"There is no doubt that the entire adoption procedure should be primarily directed towards the child, but the fact that biological parents, regardless of health or social difficulties, have guaranteed rights under international law should not be overlooked either (prescribed by the ECA, ECHR and other international documents)."*

²⁰ *"We believe it is highly questionable to delay the adoption process by notifying parents that the social welfare center intends to initiate adoption, only to then halt the adoption proceedings until the process for the restoration of parental rights is concluded. This approach keeps the child in institutional or alternative care, sometimes during the most formative early years that are crucial for their further psycho-physical development."* (Korać Graovac 2021b, 82).

the informed consent of the child, mandatory counselling and family mediation, and the sole exercise of parental care when parents did not agree on the joint parental care plan.

The introduction of the child's right to informed consent into Croatian legislation has provoked both positive and negative reactions in Croatian legal literature and beyond. It is a right that the child enjoys under Croatian Family law when reaches the age of 16 and a certain level of maturity. By exercising it, the child independently makes a decision about whether to undergo medical examination, test or procedure. To prevent possible negative outcomes that could arise from the child's immaturity, unawareness of the situation, or lack of knowledge and experience, if the medical examination, test, or procedure could have serious consequences for the child's health, the parents will also need to give their consent.

However, it remains unclear what should be done if the child refused the procedure, or in cases where the procedure is more serious, and its impacts might not be immediately apparent but could affect the child's mental or physical health in the future. The case of a minor girl terminating her pregnancy is one such example, and its regulation under the Act on Health Measures in the Implementation of the Right to Freely Decide on Childbirth needs to be properly revised. It is both unacceptable and inconsistent with the provisions of the Family Act on informed consent that the involvement of her parents in cases where her health may be at risk during the abortion is limited to simply being informed.

Mandatory counselling and family mediation, two non-contentious proceedings of different character, were both introduced with an aim of resolving disputes that have arisen between family members and that involve a minor child. Since in both of them, decisions that impact the child are being made, the child is being guaranteed certain rights, such as right to be informed and a right to express his or her opinion. However, that opinion a child can express only with the parental consent, that is if they allow so. This raises a question whether the Croatian legislator has properly considered the interpretation of the term "freely" provided by the UN Committee on the Rights of the Child in its General Comment No. 12.

The sole exercise of parental care in the Croatian legal system can occur in several situations, but one of them stands out as controversial, as it limits the rights of the parent who is not living with the child. A parent may exercise parental care independently when they failed to come to an agreement on a joint parental care plan or when they failed to come to an agreement during court proceedings. In such cases, that parent has limited

involvement in the child's life and his or her role is reduced to maintaining personal relationships with the child, making urgent decisions when the child's safety is at risk, or being informed about matters concerning the child's personal rights (Rešetar 2022, 450). This approach does not comply with *General Comment No. 14*, which emphasizes that shared parental responsibility is in the child's best interests. Nonetheless, case law has increasingly followed *General Comment No. 14*, prioritizing shared parental responsibility.

The Same-Sex Life Partnership Act furthered the transformation of Croatian Family law. In addition to introducing the concepts of life partnership and informal life partnership, and equating their legal effects to those of marriage, it also established two distinct forms of childcare provided by the parent's life partner. The first is parental care by the life partner, which can be exercised either based on a court decision—alongside or instead of the child's parents—or if the parents decide to temporarily entrust the exercise of it to a life partner. The issue with this solution is that it does not align with the *lex specialis*, the Family Act, which stipulates that only the child's parents can be holders of parental care. Moreover, in the case when life partner exercises parental care alongside child's parents, third person is involved, which might be complicated in practice.

The second form of care is partner's care, which is similar to *adoptio minus plena*. It can be exercised after the death of the child's parent who was the life partner or, in exceptional cases, during their lifetime if the other parent is unknown or has been deprived of parental care due to child abuse. When granted by a court decision, it establishes the same rights and duties that, by law, exist between parents and their descendants. As such, it has been criticized—alongside parental care exercised by a life partner—for “*enabling the establishment of a sui generis family*” (Kutleša & Škvorc 2016, 223).

In addition to the reforms initiated by the legislator based on national priorities and legal needs, the influence of the ECtHR's jurisprudence has also played a significant role in shaping the regulation of parental care and children's rights in Croatia. After the judgment passed in case *A.K. and L. v. Croatia*, the Croatian legislator made certain changes of the relevant provisions. The parent divested of parental care will be required to give opinion during child's adoption, however that opinion is not binding. This solution has been criticized for favouring parental rights over the best interests of the child.

Finally, after analysing all these new legal solutions, it can be concluded that they have collectively paved the way for a new way of development for the institutes of parental care and children's rights. Whether this path leads to the creation of new types of families, full independence for older children in making decisions about their health, or an increase in cases where, after a divorce, exercising of parental care becomes the right of only one parent, the future will reveal.

BIBLIOGRAPHY

Bolcato, Vittorio, Franzetti, Chiara, Fassina, Giovanni, Basile, Giuseppe, Martinez, Rosa Maria & Tronconi, Livio Pietro. 2024. "Comparative study on informed consent regulation in health care among Italy, France, United Kingdom, Nordic Countries, Germany, and Spain", *Journal of Forensic and Legal Medicine*, 103, pp. 1-10. Available at: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1752928X24000362>.

Breber, Marija & Sladović Franz, Branka. 2014. "Introducing family mediation into the social welfare system – expert perspective", *Annual of social work*, 21(1), pp. 121-152.

Čizmek, Željko. 2014. "Partner's Care – A New Regulation of the Legal Status of Children in Same-Sex Parental Communities", *Ius-info* (online). Available at: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/partnerska-skrb-novo-ure%C4%91enje-pravnog-polozaja-djece-u-istospolnim-zajednica-ma-roditelja-18298> (Accessed: January 21, 2025).

Čulo, Anica. 2009. "The child patient's right to informed consent", in: Rešetar, Branka (ed.), *Child and Law* (pp. 139-160), University of Osijek: Faculty of Law.

Čulo Margaletić, Anica. 2017. "Child's Rights in Family Mediation", *Yearbook of the Academy of Legal Sciences of Croatia*, 7, Special Issue, pp. 151-170. Available at: <https://hrcak.srce.hr/191578>,

Čulo Margaletić, Anica. 2021. "Mandatory counselling and family mediation as forms of family law assistance to families in crisis", *Yearbook of the Academy of Legal Sciences of Croatia*, 7(1), pp. 67-82. Available at: <https://hrcak.srce.hr/260595>.

European Union Agency for Fundamental Rights. 2018. "Consenting to medical treatment without parental consent". Available at: <https://fra.europa>.

eu/en/publication/2017/mapping-minimum-age-requirements-concerning-rights-child-eu/consenting-medical-treatment-without-parental-consent (Accessed: December 7, 2024).

Hrabar, Dubravka, Hlača, Nena, Jakovac-Lozić, Dijana, Korać Graovac, Aleksandra, Majstorović, Irena, Čulo Margaletić, Anica, Šimović, Ivan. 2021. *Family Law*, Zagreb: Official Gazette.

Hrabar, Dubravka. 2015. "The Right to Abortion – Legal and Non-legal Dilemmas", *Collected Papers of the University of Zagreb*, 65(6), pp. 791-831. Available at: <https://hrcaj.srce.hr/file/225307>.

Hrabar, Dubravka. 2020. "The postmodern age as a vestibule of the negation of children's rights", *Collected Papers of the Faculty of Law in Split*, 57(3), pp. 657-688. Available at: <https://doi.org/10.31141/zrpf.2020.57.137.657>.

Hein, Irma M., De Vries, Martine C., Troost, Pieter W., Meynen, Gerben, Van Goudoever, Johannes B., Lindauer, Lindauer, Ramón J. L. 2015. "Informed consent instead of assent is appropriate in children from the age of twelve: Policy implications of new findings on children's competence to consent to clinical research", *BMC Medical Ethics*, 16(76), pp. 1-7, doi:10.1186/s12910-015-0067-z.

Guštin, Matko. 2023. "The Impact of the European Court of Human Rights on the Adoption Procedure in the Republic of Croatia", *Collected Papers of the Faculty of Law in Rijeka*, 44(2), pp. 531-559.

Kitanović, Tanja, Ignjatović, Marija. 2013. "The Evolution of the Institution of Adoption: From Roman to Contemporary Law", *Collected Papers of the Faculty of Novi Sad*, 47(4) pp. 163–184. Available at: <https://zbornik.pf.uns.ac.rs/wp-content/uploads/2018/07/2013-4.pdf>.

Kokić, Josipa. 2024. *Parental role in the realization of the right of the child to express his or her opinion in the context of the right to health: Croatian perspective*, LL.M thesis, University of Miskolc: Faculty of Law.

Korać Graovac, A. 2012. "Right of child to be heard - General comment No. 12 of the Committee on the rights of the child (2009)", in: Filipović Gordana, Osmak Franjić, Davorica (eds.), *A child in the judicial process – Application of the European Convention on the Exercise of Children's Rights* (pp. 117-139), Zagreb: Ombudsman for children.

Korać Graovac, Aleksandra. 2015. "Marriage and family as values in the Croatian legal system", *Theological Review*, 85(3), pp. 799-811. Available at: <https://hrcak.srce.hr/file/217700>.

Korać Graovac, Aleksandra. 2017. "From joint to independent exercise of parental care and back – how to protect the rights of children and parents", *Annual of the Academy of Legal Sciences of Croatia*, 8, Special Issue, pp. 51-73. Available at: <https://hrcak.srce.hr/191514>.

Korać Graovac, Aleksandra. 2021a. "Family Protection in Croatia", in: Barzó, Tímea. and Lenkovics, Barnabás (eds.), *Family Protection from a Legal Perspective* (pp. 37-77), Miskolc- Budapest: Ferenc Mádl Institute of Comparative Law and Central European Academic Publishing. Available at: <https://mfi.gov.hu/wp-content/uploads/familyprotectionfromalegalperspective-1.pdf>.

Korać Graovac, Aleksandra. 2021b. "Judgment in the case of A.K. and L. v. Croatia", in: Hrabar, Dubravka (ed.) *Judgments on Parental Care by the European Court of Human Rights Against the Republic of Croatia* (pp. 63-84), University of Zagreb: Faculty of Law.

Korać Graovac, Aleksandra. 2022a. "The content of the Right to Parental Care", in: Sobczyk, P. (ed.), *Content of the Right to Parental Responsibility Experiences – Analyses – Postulates* (pp. 37-72), Miskolc-Budapest: Central European Academic Publishing. Available at: <https://real.mtak.hu/157090/1/CEA-ProfNet%2008%20Sobczyk%20-%20Parental%20Responsability%2004%20e-konyv.pdf>.

Korać Graovac, Aleksandra. 2022b. "Parental care following divorce in the Republic of Croatia", *Law, identity and values*, 2(2), pp. 45-63. Available at: <https://doi.org/10.55073/2022.2.45-63>.

Kostadinov, Biljana, Horvat Vuković, Ana. 2022. "The Decision of the Constitutional Court of the Republic of Croatia on Abortion and the Central Issue of Its Implementation", in: Horvat Vuković, Ana, Gardašević, Đorđe, Gotovac, Viktor, Zrinščak, Siniša (eds.), *Law and Society: Liber Amicorum Josip Kregar*, pp. 199–229, University of Zagreb: Faculty of Law.

Kutleša, Mislav, Škvorc, Mladen. 2016. "The Evolution of the Moral-Legal Status of Same-Sex Unions in the Republic of Croatia", *Theological Review*, 86(1), pp. 213-235. Available at: <https://hrcak.srce.hr/file/233811>.

Lucić, Nataša. 2017. "Legal regulation of marriage and other forms of life unions", in: Rešetar, Branka, Aras Kramar, Slađana, Lucić, Nataša, Medić, Ines, Šago, Dinka, Tucak, Ivana, Mioč, Petra (eds.), *Contemporary Family law and procedure* (pp. 61-103), University of Josip Juraj Strossmayer in Osijek: Faculty of Law.

Majstorović, Irena. 2017a. "Mandatory Counselling and Family Mediation de Lege Lata and de Lege Ferenda", *Yearbook of the Academy of Legal Sciences of Croatia*, 8, Special Issue, pp. 129-150. Available at: <https://hrcak.srce.hr/file/282488>.

Majstorović, Irena. 2017b. "The Realisation of the right of the child to express his/her views – How »visible« are children in Croatian family judicial proceedings?", *Annual of social work*, 24 (1), pp. 55-71.

Pećnik, N. (2021) "Contemporary parenthood and rights of the child", in: Hrabar, Dubravka (ed.), *Rights of the child. Multidisciplinary approach* (pp. 173-195), Faculty of Law University of Zagreb: Biblioteka Udžbenici.

Pelčić, Gordana. 2012. *Informed consent of children in theory and practice with special reference to Croatia*. Doctoral dissertation. University of Rijeka: Faculty of Medicine.

Radačić, Ivana. 2016. "Regulation of Abortion – Practice of the European Commission of Human Rights and the European Court of Human Rights in Light of Global Standards", *Zagreb Law Review*, 5, 3, pp. 251–270. Available at: <https://hrcak.srce.hr/file/289290>.

Radina, Ana. 2017. "Removal of a Child from the Family in the Practice of the European Court of Human Rights", *Yearbook of the Academy of Legal Sciences of Croatia*, 8, Special Issue, pp. 93-116.

Rešetar, Branka. 2009. "Child and Law – Interdisciplinary approach", in: Rešetar, Branka (ed.), *Child and Law*, pp. 297-311, University of Osijek: Faculty of Law.

Rešetar, Branka. 2018. "Child patient and informed consent", *Medical Journal - the official publication of the Croatian Medical Chamber*, 175, pp. 104-107.

Rešetar, Branka (ed.) 2022. *Commentary on the Family Act - Book I: Fundamental Principles, Marriage, Legal Relations Between Parents and Children, Measures for the Protection of Children's Rights and Well-being, Adoption, Guardianship, Maintenance, Mandatory Counselling, and Family Mediation*, Zagreb: Organizator Impresum.

Rittossa, Dalida. 2005. "Disputes on the Right to Abortion in the Republic of Croatia", *Collected Papers of the Faculty of Law*, 26, 2, pp. 971–997.

Tucak, Ivana, Nedić, Tomislav & Sabo, Dorian. 2022. "Medical decision-making and children", *Collected Papers of the Faculty of Law*, University of Split, 59(2), pp. 385-405.

Varadan, Sheila. 2019. "The principle of evolving capacities under the UN Convention on the Rights of the Child", *International Journal of Children's Rights*, 27, pp. 306-338. Available at: https://brill.com/view/journals/chil/27/2/article-p306_306.xml?ebody=pdf-130820, pp. 306-338.

Šimović, Ivan. 2023. "The right of the child to be heard in the Croatian Family law", *European Integration studies*, 19(1), pp. 221-243. Available at: <https://doi.org/10.46941/2023.e1.10>.

Šimović, Ivan. 2024. "UN Convention on the Rights of the Child: Participation", in: Benyuz, M., Raisz, A. (eds.) *International Children's Rights* (pp. 137-159), Miskolc -Budapest: CEA Publishing.

Winkler, Sandra. 2017. "Parental Responsibility and Blended Families", *Yearbook of the Academy of Legal Sciences of Croatia*, 8, Special Issue, pp. 75-92. Available at: <https://hrcak.srce.hr/file/282379>.

LEGAL SOURCES

Act on Health Measures in Implementation of the Right to Freely Decide on Childbirth, Official Gazette No. 18/1978, 31/1986, 47/1989, 88/2009.

Act on the Protection of Patients' Rights, Official Gazette No. 169/04.

Constitution of the Republic of Croatia, Official Gazette No. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

Family Act, Official Gazette No. 162/1998.

Family Act, Official Gazette No. 116/2003.

Family Act, Official Gazette No. 75/14.

Family Act, Official Gazette No. 103/15, 98/19, 47/20, 49/23, 156/23.

UN Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 12: The right of the child to be heard (2009), CRC/C/GC/12, 1 July 2009, Available at: <https://www.refworld.org/legal/general/crc/2009/en/70207>.

UN Committee on the Rights of the Child, General Comment No.14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (Art. 3 para. 1), CRC/C/GC/14, 29 May 2013, Available at: <https://www.refworld.org/legal/general/crc/2013/en/95780>.

Regulation on Mandatory Counselling, Official Gazette No. 123/2015.

Same-Sex Life Partnership Act, Official Gazette No. 92/14, 98/19.

UN Convention on the Rights of the Child, Official Gazette SFRY, No. 15/1990, Official Gazette- International Treaties, No. 12/93, 20/97.

JUDGEMENTS

A.K. and L. v. Croatia, No. 37956/11, Judgment of 8 January 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0801JUD003795611.

Decision of the Constitutional Court of the Republic of Croatia (CCRC), U-I-3101/2014 of January 12, 2015, *Official Gazette* No. 5/15. Available at: <https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/dodatni/434422.pdf>.

Decision of the Constitutional Court of the Republic of Croatia (CCRC), U-I/3941/2015 of Mary 8, 2023, *Official Gazette* No. 49/2023. Available at: <https://www.zakon.hr/cms.htm?id=56779>.

НАЧЕЛА ОПШТЕГ УПРАВНОГ ПОСТУПКА

Сажетак

У раду се анализирају начела општег управног поступка, оправданост и сврха њиховог прописивања, као и начин на који она утичу на вођење управног поступка. Предмет рада је и допринос начела процесној регулативи опште, уз поређење данашњег законског уређења начела са начином на који су она била регулисана појединим претходно важећим законима о општем управном поступку. Притом, нагласак је на оним начелима општег управног поступка која су новоуведена, али и онима која су измењена или допуњена у односу на ранија законска решења, али и једном које би требало увести у домаће законодавство.

Циљ рада састоји се у испитивању тога да ли је постојећи начин регулисања начела адекватан и пружа ли основ за квалитетно вођење управног поступка, да ли су новине које је у погледу начела увео важећи Закон о општем управном поступку неопходне и оправдане, као и односа појединих начела управне процедуре.

Кључне речи: општи управни поступак, начела управног поступка, Закон о општем управном поступку.

1. УВОД

Начела представљају основ на којем се граде правила сваког поступка. Она треба да допринесу што потпунијој регулативи одређеног

* Аутор је истраживач-приправник Института за упоредно право у Београду. Електронска адреса аутора: dj.timotijevic@iup.rs. ORCID: <https://orcid.org/my-orcid?orcid=0009-0003-6019-6957>.

поступка и комплетнијој заштити права његових учесника, али и повећању правне сигурности и заштити јавног интереса. Поред тога, неопходно је да законодавац приликом прописивања основних начела води рачуна о особеностима конкретног поступка, будући да се само тако може успоставити стабилан и делотворан процесно-правни систем.

Прописивање конкретних начела се врши како би она у садејству са одредбама које их конкретизују и разрађују успоставила свеобухватан систем правних норми чијом применом се дата животна ситуација може решити делотворно, економично и праведно. Како би се овај циљ постигао, начела морају одражавати смисао и сврху закона (Тимотијевић 2024, 63-64).

Сваки озбиљан закон, било процесни, било материјални, садржи основна начела којима се законодавац руководи приликом његовог доношења (Пљакић 2016, 239). Начела управног поступка треба да обезбеде његово конзистентно и ефикасно вођење. На њима се темељи целокупан управни поступак и велика већина одредаба закона којима се он уређује, те она морају бити што потпунија и пружити чврст, поуздан основ и путоказ за примену одредаба закона које их следе.

Правилно дефинисана и детаљно разрађена начела, прописана у складу са сврхом закона, обезбеђују ретку појаву погрешног тумачења његових одредаба. Такође, када неко питање које је везано за управни поступак није до краја регулисано, односно када је у питању правни стандард, начела омогућавају тумачење права у конкретним случајевима (Томић, Миловановић и Џуцић 2017, 24), попуњавајући на тај начин правне празнине.

Важећи Закон о општем управном поступку (ЗУП),¹ по угледу на своје претходнике, садржи посебан одељак у оквиру којег су предвиђена појединачна основна начела у погледу којих су прописане и одређене новине у односу на претходна законска решења, при чему се поставља питање да ли су оне потребне и на који начин утичу на вођење управног поступка.

2. НАЧЕЛО ЗАКОНИТОСТИ И ПРЕДВИДИВОСТИ

Начело законитости је једно од основних начела правног система које је садржано и у Уставу Републике Србије.² Заједно са начелом

¹ Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 18/2016, 95/2018 – аутентично тумачење и 2/2023 – одлука УС.

² Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006 и 115/2021.

установности, оно чини окосницу владавине права у једном друштву (Томић 2021, 282) и представља динамичко правно начело везано или за ефикасност правног поретка или за стање и квалитет конкретног права (Митровић 2004, 57). Изузев тога, начело законитости је тесно повезано са правном сигурношћу и помаже да се неизвесност у погледу правне судбине појединца или одређене ситуације отклони у мањој или већој мери.

Начело законитости представља начело функционисања свих државних органа и организација, рада и понашања грађана, у вези са било којом делатношћу уређеном законом и другим прописима (Stjepanović i Lilić 1991, 242) и поставља основ за доношење низа законских одредаба у циљу његове конкретизације, иступајући на тај начин као принцип који је потребно остварити у оној мери у којој је то неопходно како би се обезбедила животворност правног и социјалног поретка (Митровић 2004, 58).

У оквиру теорије, постојање начела законитости се оправдава политичким, техничким и психолошким разлозима. Политички разлози су везани за потчињавање извршне власти представничкој, технички за правилно функционисање извршног апарата које би било тешко оствариво без потчињавања одговарајућим правним прописима, док се психолошки разлози односе на обезбеђивање правне сигурности грађана од извршне власти, чиме се она онемогућава да делује по сопственој вољи и подвргава прописима са чијом садржином се грађани могу упознати (Вашић 2002, 40).

Посматрано са аспекта управног права, принцип законитости се првенствено односи на било коју интервенцију јавних власти засновану на праву (Миловановић и Крстић 2021, 11-12). Свако поступање управних органа мора бити засновано на закону, док се законом поверена овлашћења не смеју прекорачити нити злоупотребити.

Начело законитости је каткад уткано и у саму дефиницију управе. Тако, на пример, француски правни писац де Малбер (*de Malberg*) одређује управу као „делатност коју обављају органи управе под руководством и у извршењу закона” (Carré de Malberg 1920, 482).

Начело законитости је, наравно, заступљено и у управном поступку, у оквиру којег представља темељ са којим у сагласности морају бити све друге, секундарне одредбе о управном поступку којима се ово начело разрађује.

Органи који решавају у управним стварима дужни су да поступају на основу закона и других прописа и да правилно примењују

важеће материјалноправне прописе. Начело законитости прожима целокупан управни поступак. Стога су управни органи обавезни да примењују правила овог поступка када се ради о њиховој стварној и месној надлежности, објективности у решавању, процесном односу са странкама, али и у поступку доношења управних аката и поступања у другим управним стварима, као и у поступку по правним средствима, односно поступку принудног извршења решења. Изузев тога, редовна и ванредна правна средства предвиђена ЗУП-ом и мере које надлежни управни орган може предузети током поступка служе управо заштити начела законитости и јавног интереса (Stjepanović i Lilić 1991, 243).

ЗУП доприноси пуноћи начела законитости тако што прописује да се његове одредбе примењују и онда када је орган овлашћен да одлучује на основу дискреционе оцене. Тада орган не делује произвољно, већ по једној логици, тј. разумности која успоставља границу између права и својеволжности (Тасић 1928, 191-201). Орган је дужан да одлучује у границама законом датог овлашћења и у складу са циљем због којег је овлашћење дато. Међутим, границе и циљ овлашћења нису увек јасно и прецизно одређени у оквиру одредаба које га овлашћују да решава по слободној оцени, тако да се они морају конкретно утврдити на основу склопа, мотива, сврхе и осталих елемената прописа у питању (Stjepanović i Lilić 1991, 243).

Код дискреционих управних аката, питање законитости је разуђеније и сложеније (Томић 2019, 122). Наиме, од слободне оцене законодавца зависи да ли ће у одређеном случају надлежни орган бити везан законском нормом или ће бити овлашћен да самостално „доврши” њен смисао тако што ће изабрати ону законом прописану опцију која, по мишљењу органа, највише одговара, односно најпотпуније одсликава вољу законодавца у конкретној животној ситуацији. Истовремено, како би одредио у којим ситуацијама ће орган овластити да одлучује по дискреционој оцени, законодавац мора узети у обзир бројне ванправне елементе који су важни за исправно и квалитетно правно расуђивање, попут легитимних политичких, економских, социјалних, психолошких, историјских и других околности дате средине (Томић 2019, 627). Следствено томе, законодавац мора бити врло опрезан и водити се различитим и повезаним правним и ванправним факторима приликом одређивања случајева који су по својим карактеристикама такви да захтевају да се органу могу доделити дискрециона овлашћења, при чему ванправни фактори, као што су социјалне, политичке и економске прилике конкретне средине, могу бити од пресудног значаја.

На органу који одлучује је велика одговорност јер је неопходно да он приликом одлучивања по слободној оцени има у виду и слово закона и циљ због којег му је конкретно овлашћење законом дато. Тада орган мора деловати промишљено, водећи рачуна о особеностима сваког конкретног случаја. Иако се дискрециона оцена не би смела подразумевати, већ би требало да буде изричито предвиђена, на основу читања законског текста не може се увек јасно закључити да ли је надлежном органу дато овлашћење да одлучује по слободној оцени. Неретко се мора прибећи систематском тумачењу не би ли се утврдило да ли је интенција законодавца заиста била да органу повери дискрециона овлашћења (Томић 2019, 122). Према томе, законска регулатива мора у овом смислу бити јасна и недвосмислена у највећој могућој мери, и то не само због органа који примењују прописе на појединачне случајеве, већ и због странака и отклањања неизвесности у погледу тога на који начин ће се одлучивати о њиховим правима, обавезама и правним интересима, што, несумњиво, позитивно утиче на правну сигурност.

Овлашћење на вршење дискреционе оцене јесте засновано на закону, али њега одликује и велика мера субјективности (Тимотијевић 2024, 67). Наиме, орган увек мора узети у обзир околности конкретног случаја и, слично као законодавац приликом прописивања случајева у којима ће орган овластити на примену слободне оцене, проценити на који начин различити правни и ванправни елементи утичу на одређену ситуацију, те у складу са сопственим схватањем ових прилика додати одлуку која ће бити разумна, праведна и целисходна. Штавише, елементи који леже ван подручја права могу имати пресудан значај за коначно опредељење поступајућег органа.

Уз начело законитости важећи ЗУП уводи и начело предвидивости. Под њиме се подразумева да надлежни управни орган мора да се придржава претходно успостављене праксе и да у будућим истим или сличним случајевима одлучује на исти начин. Уколико је то оправдано, орган може одступити од раније праксе, али то не може учинити без детаљног образложења. Прописивањем овог начела у право Републике Србије се не уводи прецедентни систем. Наиме, особеност прецедентног система јесте да једна одлука постаје формалан извор права и основ за одлучивање у свим будућим истим или сличним случајевима. Начело предвидивости не значи ослањање на једну одлуку, већ на претходно успостављену и уједначену праксу једног органа у погледу одређеног питања (Давинић 2020, 21).

Начело предвидивости је уведено ради уједначења праксе управних органа, али и како би се у што већој мери отклонио различит третман странака у истим или сличним случајевима. Њиме се доприноси већој правној сигурности и извесности и штите се легитимна очекивања странке, што је изузетно важно за остварење њених права и правних интереса и поверење грађана у управу. С тим у вези, странке би требало да могу да се поуздају у управу и правилност њеног одлучивања, што представља једну од главних одлика квалитетног система јавне управе и обезбеђује да спона између ње и грађана буде чврста, одржива и заснована на међусобном поштовању и сарадњи.

Управни орган, поступајући на основу закона, других прописа и општих аката, успоставља праксу која ће служити као узор за решавање у будућим истим или сличним управним стварима, те је услед тога начело предвидивости тесно повезано са начелом законитости, тако да му је са разлогом прикључено у оквиру важећег ЗУП-а.

3. НАЧЕЛО СРАЗМЕРНОСТИ

Принцип пропорционалности је један од основних принципа који је присутан како у међународном праву, тако и у националним правним системима и који представља најважнији елемент код утврђивања да ли је држава остала у оквиру граница својих овлашћења приликом поступања на одговарајући начин (Миловановић и Крстић 2021, 22). Његова суштина се састоји у томе да деловање јавне управе, посебно када се правним субјектима намећу обавезе или ограничавају права, мора бити сразмерно јавном интересу који се тим деловањем настоји постићи (Лончар и Вучетић 2013, 1617). Ограничавајући деловање органа на меру неопходну за остваривање циља који је од јавног интереса, начело сразмерности доприноси јачању принципа правичности у друштву (Schwartz 2006, 679).

Принцип сразмерности је значајан за делотворну заштиту људских права, с обзиром да мере којима се она ограничавају морају бити неопходне, благовремене и разумно оправдане. Од суштинског значаја је да се поступањем надлежног органа приликом примене начела сразмерности постигне сврха закона уз избегавање диспропорционалног ограничења гарантованих права, због чега је једна од главних функција законодавца у овом контексту постављање адекватне сврхе прописа (Barak 2012, 401).

Принцип сразмерности спада у европска начела *ваљане управе* и са њим је повезано одмеравање и усклађивање три постулата: 1) заштита јавног интереса, 2) очување интегритета, позиције странке и суштине њених зајемчених права и 3) законитост поступања. Поред тога, са овим начелом мора бити у сагласности свака активност органа која може ограничити право појединца или утицати на његов правни интерес (Томић 2019, 52).

Начело сразмерности представља новину уведenu ЗУП-ом. Оно је било имплицитно предвиђено и ЗУП-ом из 1997. године³ који је прописивао да ће се према странкама и другим учесницима у поступку, којима се на основу закона налажу обавезе, примењивати мере предвиђене прописима које су за њих повољније, ако се таквим мерама постиже циљ закона (ЗУП 1997, чл. 6, ст. 3). Ипак, ова одредба се налазила у оквиру члана посвећеног начелу заштите права грађана и заштите јавног интереса.

Начело пропорционалности је важећим ЗУП-ом издвојено и проширено, и то тако да више није везано само за наметање обавеза, већ и за права и правне интересе странака које надлежни орган може ограничити само поступањем које је неопходно како би се остварила сврха прописа, при чему се та сврха не може остварити другим поступањем којим би се мање ограничавала права или у мањој мери утицало на правни интерес странке (ЗУП 2016, чл. 6, ст. 1). Дакле, смисао овакве одредбе се састоји у забрани прекомерног ограничења права и интереса странке приликом предузимања било које управне активности у конкретним случајевима. Сходно томе, неопходно је да врста, облик, садржина и начин вршења сваке управне активности буду такви да се њима остварују и заштите интереси који су у одређеној ситуацији ангажовани, односно постиже сврха закона, док они истовремено морају бити и по обиму и захвату прилагођени тој сврси. При томе се никако не смеју кршити људска права и слободе (Томић 2019, 54). Треба напоменути да се овом одредбом органу не оставља простор за дискреционо одлучивање, имајући у виду да сврха прописа и сразмера између конкретног поступања органа и оствареног циља представљају правне стандарде који нису подложни различитим тумачењима у истим и сличним случајевима. Изузев тога, могућност другостепеног органа да по жалби врши контролу сразмерности између предузетог

³ Закон о општем управном поступку, *Службени лист СРЈ*, 33/97 и 31/2001, *Службени гласник РС*, 30/2010.

поступања и постављене и остварене законске сврхе, као и могућност Управног суда да учини исто у управносудском поступку по тужби, јесу елементи у којима се огледа управо одсуство дискреције (Томић, Миловановић и Џуцић 2017, 26).

Како се приликом примене начела сразмерности морају узети у обзир одредбе о заштити права и правних интереса појединца, али и одредбе о заштити јавног интереса (Ђерђа 2016, 179) пред орган који поступа се ставља врло тежак и одговоран задатак. Не само да он мора истовремено водити рачуна о јавном и приватном интересу, већ мора настојати да успостави границу између ове две супротстављене вредности не би ли коначно дао предност једној и тако дошао до правичног исхода. Задатак органа је утолико тежи услед тога што је граница између остварења легитимног циља, оличеног у реализацији јавног интереса, без претераног задирања у индивидуална права, и његовог испуњења уз нарушавање гарантованих права у мери већој од неопходне, неретко веома танка. Не треба занемарити ни обавезу органа да константно има у виду и сврху прописа, јер у супротном ризикује изигравање сопствених овлашћења, односно несврсисходност управног поступања.

Начело сразмерности конкретизовано је и разрађено бројним одредбама ЗУП-а. У питању су одредбе које се тичу измене побијаног решења, укидања решења, начина извршења решења, али и укидања решења и његовог поништавања у поновљеном поступку (ЗУП 2016, чл. 172, чл. 184, ст. 1, тач. 1, чл. 194, ст. 1, чл. 182).

Начело сразмерности је посебно издвојено ради обезбеђења потпуније и ефикасније заштите права и правних интереса странака, али уз истовремено остварење сврхе закона. Оно појачава брижљивост и одговорност органа приликом примене ЗУП-а или релевантног посебног закона (Јилић, Манојловић Андрић и Голубовић 2018, 55). При том, нема сметњи да примена овог принципа буде проширена на сваку радњу управног поступка (Томић 2021, 284). У питању је принцип који представља уставну категорију, прожима различите законске текстове и врло је важан за праведно поступање и успостављање и очување владавине права и правне државе. Уз то, управне радње принудног карактера могу се примењивати само у мери у којој се остварење сврхе прописа постиже са најмање штетних последица. На тај начин, поставља се ваљан темељ за остварење основних права и слобода али и за заштиту јавног интереса кроз правно допуштено ограничавање тих права. Без обзира на то, у пракси се могу јавити ситуације у којима ће

орган, услед лошег сопственог суда, прибећи несразмерном поступању, али истовремено треба имати на уму и да је оптималну количину принуде неретко тешко проценити, док околности често захтевају да то буде учињено веома експедитивно.

Напоследку, како доследна примена начела сразмерности омогућава очување интегритета странке, обезбеђује поштовање и заштиту основних људских права и слобода и омогућава да примена средстава принуде буде промишљена, адекватна и сведена на неопходну меру, сматрамо да је издвајање овог принципа био исправан корак, предузет ради унапређења квалитета вођења управног поступка.

4. НАЧЕЛО ЗАШТИТЕ ПРАВА СТРАНАКА И ОСТВАРИВАЊА ЈАВНОГ ИНТЕРЕСА

Надлежни управни орган који води поступак не сме да олакшава положај странке и других учесника у поступку на штету јавног интереса, нити субјективна оцена јавног интереса од стране надлежног органа сме отежавати могућност заштите и остваривања права и правних интереса странака и других учесника поступка. У складу са тим, орган који води поступак је дужан да странкама омогући да што лакше остваре и заштите своја права, као и да остварење и заштита тих права не буду на штету јавног интереса, односно права других лица (Stjepanović i Lilić 1991, 244). На тај начин, слично као код начела сразмерности, пред орган се ставља сложен задатак помирења приватног и јавног интереса, али је овога пута нагласак на остварењу приватног интереса без прекомерног задирања у јавну сферу.

Некадашње начело заштите права грађана и заштите јавног интереса сужено је и преименовано важећим ЗУП-ом. Наиме, два од три елемента од којих се оно састојало су издвојена у оквиру нових, посебних начела (начела сразмерности о којем је претходно било речи и начела помоћи странци које ћемо анализирати нешто касније). Према важећем ЗУП-у, ово начело се односи само на обавезу органа да странци омогући што лакшу заштиту и остварење права и правних интереса, али не на штету права и правних интереса трећих лица, нити јавног интереса (ЗУП 2016, чл. 7). Законодавац полази од ужих интереса, односно интереса странке, чије остварење је и у јавном интересу, те је њима неопходно пружити одговарајућу заштиту (Милков 2016, 78). Наравно, заштити права и правних интереса странке мора се поставити граница која је оличена управо у јавном интересу. Самим тим, јавни

интерес се испољава као интерес свих припадника једне друштвене целине (Томић 2021, 285). Интересантно је да законодавац употребљава израз „остваривање” јавног интереса, за разлику од претходно важећег ЗУП-а који је користио термин „заштита” јавног интереса.

Посматрано са правнотеоријског аспекта, под „заштитом јавног интереса” подразумева се изрицање санкције због повреде закона, док се „остваривање јавног интереса” односи на одређивање диспозиције. Имајући у виду да управно поступање није последица повреде закона, већ да се активност управе састоји у примени закона на конкретне случајеве, закључује се да управа поступа у циљу „остварења”, а не „заштите” јавног интереса. Коришћење термина „заштита јавног интереса” имало је смисла током ранијег периода, када су управна и судска функција биле садржински изједначене због тога што доносе појединачне акте у извршењу закона, али су се истовремено разликовале по организацији, процедури и форми аката. У таквим условима, управни органи су, на пример, могли изрицати прекршајне санкције које данас изричу прекршајни судови, што значи да се више не може говорити о „заштити”, него само о „остваривању” јавног интереса (Лилић, Манојловић Андрић и Голубовић 2018, 55-56). Важећи ЗУП је, према томе, оправдано преименовао некадашње начело заштите права грађана и заштите јавног интереса, усвајајући у знатној мери суштинско разликовање између „заштите” и „остваривања” јавног интереса.

Треба нагласити да у управном поступку не постоји посебан орган који би се искључиво старао о заштити јавног интереса, будући да важећи ЗУП уопште не помиње јавног тужиоца. Штавише, изостављање одредбе о органу који би могао да учествује у управном поступку ради заштите законитости и јавног интереса у великој мери обесмишљава члан 11, став 3 Закона о управним споровима (ЗУС), према којем надлежни јавни тужилац може да покрене управни спор ако је управним актом повређен закон на штету јавног интереса, као и члан 49, став 1 ЗУС-а који предвиђа да надлежни јавни тужилац може поднети захтев за преиспитивање судске одлуке уколико сматра да је њоме закон повређен на штету јавног интереса.

Тиме што јавном тужиоцу није дато овлашћење да поднесе жалбу у управном поступку, онемогућено је да он у бројним случајевима накнадно изјави правна средства у управном спору, узевши да ће ту могућност имати само када је жалба у управном поступку искључена или ју је странка поднела у управном поступку (Џуцић 2018, 149). Такво решење није исправно управо јер се могу појавити ситуације у

којима је неопходно да јавни интерес штити јавни тужилац или други посебни орган. Тако, уколико би доношење решења у корист странке било резултат договора између ње и органа који води поступак, ни чији приватни интерес не би био угрожен, али би био оштећен јавни интерес. Тада би жалба странке, наравно, изостала, док орган по службеној дужности не би поништио решење. Стога, једино што преостаје јесте да се брига о јавном интересу повери посебном органу, али се онда отвара питање да ли тај орган може бити јавни тужилац или би исправније било увести нови, посебан орган за заштиту јавног интереса у управном поступку. Примаран посао јавног тужиоца јесте гоњење учинилаца кривичних дела, те би јавно тужилаштво, пре свега услед обимности и сложености већ постојећег посла, тешко могло обезбедити ресурсе и време за деловање јавних тужилаца као заштитника законитости и јавног интереса и у управном поступку.

Из наведеног произилази да је оптималније решење да се уведе посебан, специјализовани орган који би се старао о заштити јавног интереса у управном поступку и био овлашћен да поднесе жалбу против првостепеног решења (Џуџић 2018, 149). Ипак, због одсуства тог посебног органа у тексту ЗУП-а, заштита јавног интереса је још увек искључиво задатак органа који води управни поступак.

С обзиром да је управни поступак углавном једностраначки и да се у њему решава о правима, обавезама и правним интересима конкретног правног субјекта, логично је да ЗУП прво истиче важност заштите и остваривања појединачних права и правних интереса.

Начело заштите права странака и остваривања јавног интереса представља један од кључних принципа о којима је орган управе дужан да води рачуна приликом примене одговарајућих одредаба ЗУП-а. У оквиру овог начела се сједињују вредности које прожимају целокупан правни поредак и чије остваривање представља предуслов и за стабилан друштвени поредак. Различити акти и радње органа, који су полазиште за заштиту и остваривање права и правних интереса странака, свакако се морају предузимати тако да се странци омогући да на основу њих што лакше оствари своја права. Овај циљ се постиже избегавањем компликоване и дуготрајне процедуре, тј. доследном применом начела делотворности и економичности поступка, што говори у прилог томе да су начела међусобно повезана, тако да се неретко јављају ситуације у којима није могуће ослонити се искључиво на један принцип, већ их је неопходно комбиновати, с тим да су могући

и случајеви у којима се јавља конфликт принципа, што превазилази оквире овог рада.

5. НАЧЕЛО ПОМОЋИ СТРАНЦИ

У управном поступку је неопходно да постоји сарадња органа са странком и другим учесницима у поступку ради заштите њихових права и правних интереса, али и како би се обезбедила законитост. Истовремено, важно је и да странка активно учествује у управном поступку у својству процесног сарадника органа (Томић 2022, 209) приликом одлучивања о њеним правима, обавезама и правним интересима и пружања јавних услуга, као и да избегава беспотребно оптерећивање органа тражењем помоћи у вези са лако доступним информацијама и једноставним радњама.

Важећи ЗУП предвиђа најпре обавезу органа да по службеној дужности пази да незнање и неукост странке и другог учесника у поступку не буде на штету права која им припадају (ЗУП 2016, чл. 8, ст. 1). Под „незнањем” се превасходно подразумева непознавање одређених, за странку битних чињеница, док се „неукост” првенствено односи на непознавање прописа (Томић 2021, 286). Када је реч о правима која припадају странци и другом учеснику у поступку, ради се како о материјалним, тако и о процесним правима (Милков 2016, 88).

Следећи елемент начела помоћи странци је управо некадашњи саставни део начела заштите права грађана и заштите јавног интереса. У питању је дужност органа да упозори странку или другог учесника у поступку да има основа за остварење неког права или правног интереса, када то сазна или оцени, обзиром на чињенично стање (ЗУП 2016, чл. 8, ст. 2). Оваквом одредбом се отклања евентуално незнање странке у погледу могућности остварења неког права или правног интереса, и говори се само о остварењу права, тако да се може рећи да она пре припада начелу помоћи странци, те да је било исправно издвојити је из начела заштите права грађана и заштите јавног интереса.

Трећи елемент начела помоћи странци је нарочито значајан са аспекта правне сигурности, будући да се односи на обавезу органа да обавести странку да је у току поступка дошло до измене прописа који је од значаја за поступање у управној ствари (ЗУП 2016, чл. 8, ст. 3). Ипак, орган не упозорава странку на то да ли је нови пропис повољнији по њу. Ово отуда што измена одређеног прописа може у погледу одређених околности бити повољнија по странку, док, у погледу

других, може бити неповољнија, тако да је потребно самој странци препустити да одлучи да ли ће одустати од захтева или ће се управни поступак наставити. У случају да странка одустане од свог захтева и да након обустављања поступка захтев поново поднесе, по њему ће бити покренут поступак у којем ће се примењивати измењени прописи (Томић, Миловановић и Џуцић 2017, 28-29). Насупрот томе, ако странка одлучи да се поступак настави, он ће се, по правилу, спровести до краја према раније важећем пропису, имајући у виду уобичајен начин утврђивања овог питања прелазним и завршним одредбама закона.

У односу на ранија законска решења, примећује се да је начело помоћи странци допуњено и разрађено важећим ЗУП-ом, што је правилан потез, будући да оно сада доприноси већој правној сигурности и извесности.

6. НАЧЕЛО ДЕЛОТВОРНОСТИ И ЕКОНОМИЧНОСТИ ПОСТУПКА

Делотворност и економичност представљају предуслове за ефикасно вођење управног поступка. Законодавство једне државе треба не само да у оквиру овог начела пропише одређене обавезе органа који води поступак, а које ће одговарати природи и сврси управног поступка, већ је битно и да те обавезе буду детаљније разрађене и прецизиране одговарајућим законским одредбама које се тичу појединачних фаза вођења управног поступка.

У управном поступку, делотворност се ставља у један врло сложени контекст, узимајући у обзир да се она цени како из угла странке, тако и са аспекта јавног интереса. Поред тога, она је уско повезана са применом различитих правних института (Вучетић 2021, 78) и чини да начин њихове имплементације служи успостављању праксе која ће задовољити потребе конкретне друштвене заједнице.

Поједини аутори правну делотворност, уз правну сигурност, сврставају у основне правне вредности, истичући њену повезаност са потребом да право буде благовремено примењено, услед чега се делотворност налази у колизији са правним вредностима за чије је потпуно остварење неретко потребно утрошити највише времена, попут истине, правде и законитости (Лукић 1995, 520). Иако се о идеалној примени права не може говорити, каткад је нужно поједине правне вредности остварити на уштрб оних вредности које су, узимајући у обзир околности дате ситуације, мање значајне. Истовремено, жртвовањем

тих вредности не смеју се прекорачити разумне границе и тиме прећи у самовољу.

Начело делотворности и економичности поступка је настало спајањем начела ефикасности и начела економичности, која су одвојено била предвиђена још од 1977. године у оквиру тадашњег ЗУП-а.⁴ Делотворност се односи на успешност и целовитост одлучивања у управном поступку, док се под економичношћу подразумева вођење поступка без одуговлачења, уз што мање трошкова по странке и друге учеснике, али тако да брзина одвијања поступка не спречи да се изведу сви докази неопходни за правилно и потпуно утврђивање чињеничног стања (Томић, Миловановић и Џуцић 2017, 30).

Први елемент овог начела тиче се дужности органа да странкама омогући да успешно и целовито остваре и заштите права и правне интересе, у чему се огледа делотворност. Пре него што је на овај начин предвиђена, поменута одредба је пролазила кроз неколико термилошких промена. Најпре је изменама и допунама ЗУП-а из 1977. године била прописана обавеза органа који решавају у управним стварима да обезбеде „ефикасно” остваривање права странака, да би онда ЗУП из 1997. године предвидео обавезу органа да обезбеде да остваривање права странака буде „успешно и квалитетно” (ЗУП 1997, чл. 7). Најзад, важећи ЗУП говори о обавези органа да омогући „успешно и целовито” остваривање и заштиту права странака. Ипак, претходно поменути закони нису понудили критеријуме „ефикасности”, „успешности и квалитета”, односно „успешности и целовитости”. Разлог за такво опредељење законодавца би се могао тражити у томе што би претходно одређивање ових појмова било непримењиво на различите конкретне случајеве, с обзиром да оно што за један случај представља ефикасно, односно делотворно остваривање права и правних интереса, не мора бити ефикасно тј. делотворно и у неком другом случају (Милков 2016, 80). Може се рећи да је терминологија коју користи важећи ЗУП исправна, али и потпунија и прецизнија у односу на претходна законска решења, јер - уколико странка целовито оствари неко своје право, оно ће самим тим бити остварено квалитетно.

Када је реч о самим појмовима ефикасности и делотворности, неопходно је указати на разлику између ових термина. Ефикасност је суштински више везана за време које се утроши приликом решавања управне ствари, те је она у већој мери повезана са економичношћу

⁴ Закон о општем управном поступку, *Службени лист СФРЈ*, бр. 4/1977.

него са делотворношћу. Као што је већ речено, делотворност се односи на успешност и целовитост одлучивања, односно на правилно вођење управног поступка (поштовање и примену релевантних правила конкретне процедуре) и потпуно остварење права странака тј. наметање обавеза чијим се извршењем обезбеђује складно функционисање друштвених токова и остварење јавног интереса (Тимотијевић 2024, 72).

Економичност се огледа у вођењу поступка без одуговлачења, и то уз што мању изложеност учесника трошковима поступка, с тим да такав начин поступања не сме бити на штету законитости, делотворности и истине (Томић 2022, 210). Оправдано је да поступак траје нешто дуже и да се води уз више трошкова, ако то доводи до доношења законите одлуке и правилно и потпуно утврђеног чињеничног стања, што значи да економичност првенствено мора бити у складу са законитошћу.

Трајање поступка и висина трошкова свакако не смеју да превазиђу разумне границе. Дакле, за разлику од делотворности код које је нагласак на резултатима појединих процесних радњи тј. поступка у целини, и то у смислу успешног, потпуног и ефикасног остваривања права и обавеза странака и заштите њихових правних интереса, економичност се превасходно везује за експедитивност и штедњу приликом вођења поступка (Томић 2019, 135). Претходно важећи ЗУП је садржао готово идентичну одредбу у погледу принципа економичности, али је предвиђао и да се поступак води тако да се изведу докази потребни за доношење законитог и правилног решења (ЗУП 1997, чл. 14), што је изостављено важећим ЗУП-ом, који се задржава на прописивању обавезе органа да правилно и потпуно утврди чињенично стање. Услед тога се поставља питање да ли овако утврђено чињенично стање нужно значи да ће бити донето законито и правилно решење. Одговор на ово питање ће у већини случајева бити потврдан. Изузетак чине ситуације у којима управни орган изведе погрешан закључак из правилно и потпуно утврђеног чињеничног стања или погрешно примени материјално право, а да је претходно чињенично стање такође потпуно и правилно утврђено. С обзиром на овакве случајеве, сматрамо да важећи ЗУП није требало да изостави поменућу одредбу, посебно имајући у виду важност свеобухватног регулисања управно-процесне материје.

Даље, у оквиру начела делотворности и економичности поступка, важећи ЗУП предвиђа и две нове одредбе којима се органу који води поступак намећу одређене обавезе у циљу ефикаснијег вођења

поступка и растерећења странака. Обавеза органа да по службеној дужности изврши увид у чињенице садржане у службеној евиденцији и да прибави и обради податке о тим чињеницама, представља један од елемената начела истражног поступања у процесу утврђивања чињеничног стања у циљу откривања истине. С друге стране, од странке се могу захтевати искључиво подаци неопходни за њену идентификацију и документи којима се доказују чињенице које нису обухваћене службеном евиденцијом (Томић 2022, 210). Тиме је странка ослобођена дужности прибављања података о којима се води службена евиденција, а поменута одредба је, будући да се налази у оквиру начела, постала обавезујућа у свакој управној области.

Начело делотворности и економичности поступка је даље разрађено низом одредаба ЗУП-а које се тичу начина утврђивања чињеница у поступку и дужности органа да прибавља податке по службеној дужности, места одржавања усмене расправе и спајања ствари у један поступак (ЗУП 2016, чл. 95, чл. 102, ст. 2, чл. 103, чл. 115, ст. 2), а прописана је и прекршајна и дисциплинска одговорност овлашћених службених лица која поступе супротно наведеним одредбама (Давинић 2020, 23). Начело економичности свој израз налази и у одредбама о институту јединственог управног места (ЗУП 2016, чл. 42).

Овако одређено начело делотворности и економичности поступка поставља ваљану основу за ефикасно, квалитетно и успешно вођење управног поступка, у којем ће бити обезбеђено олакшавање положаја странке и лакше остваривање и заштита њених права. Међутим, овакве одредбе се не примењују доследно у пракси, чему у прилог говоре бројни дуготрајни поступци и случајеви ћутања управе.

Неактивност управе непожељна је како са аспекта странака у поступку, тако и посматрано из угла правилно схваћеног појма јавног интереса. Штавише, ћутање управе као предмет управног спора постало је велики терет за Управни суд, чему у прилог говори сада већ огроман број предмета по овом основу (Миловановић 2021, 63-64). Ипак, треба водити рачуна и о томе да се случајеви ћутања управе јављају и услед злоупотребе права, тако да недоследна примена принципа делотворности и економичности није само последица понашања органа јавне управе (о овоме више нешто касније, на одговарајућем месту).

7. НАЧЕЛО ИСТИНЕ И СЛОБОДНЕ ОЦЕНЕ ДОКАЗА

Начело истине и слободне оцене доказа принцип је од кључног значаја за сам ток управног поступка, односно за поступак извођења доказа. Оно је везано за један од главних циљева поступка, тј. за утврђивање правог стања ствари, што се не може постићи без воље органа да сваком случају приступи озбиљно, пажљиво одмеравајући различите чињенице и доказе, не би ли дошао до истине и донео адекватну одлуку у конкретном случају.

У питању је начело које је формирано спајањем некадашњих начела истине и начела оцене доказа. Важећи ЗУП у мањој мери модификује начело истине. Реч је о начелу које се све до 1997. године звало „начело материјалне истине”. Овакав назив проистиче из правнотеоријске поделе на формалну и материјалну истину, која се заснива на методама које се користе како би орган који води поступак утврдио право стање ствари. Код принципа формалне истине, методи за утврђивање чињеница су унапред одређени прописима, тако да се право стање ствари установљава путем доказних средстава чија је доказна снага прописана законом. Насупрот томе, код начела материјалне истине, органу је остављено да изабере методе утврђивања правог стања ствари, чиме се ово начело у великој мери приближава истражној максими (Милков 2016, 81).

Имајући на уму разноврсност и динамику друштвених збивања, органу је неопходно поверити извесну слободу приликом избора начина утврђивања истине, под условом да он одговорно и аналитички приступи сваком појединачном случају, уз максималну ангажованост на пољу сазнавања и обраде свих релевантних чињеница и околности. С тим у вези, усвајање начела материјалне истине се чини као прикладнији избор, обзиром да је његов циљ потпуно и правилно утврђивање чињеничног стања које неће пратити занемаривање комплексности различитих животних ситуација из које проистиче потреба да се поступајућем органу повери одговарајуће поље слободне оцене када је реч о утврђивању правог стања ствари.

ЗУП прихвата начело материјалне истине, с тим да је његов садашњи назив „начело истине”. Могу постојати два могућа разлога за овакву формулацију. Прво, строго узев, постоји само једна, објективна истина, што поделу на формалну и материјалну истину чини излишном. Друго, изостављање придева „материјална” доприноси јасноћи овог начела за странку и отклања потребу евентуалног тумачења његовог назива, односно тога на шта се оно конкретно односи.

8. НАЧЕЛО ПРИСТУПА ИНФОРМАЦИЈАМА И ЗАШТИТЕ ПОДАТАКА

Неопходно је да појединцима буде омогућен приступ личним подацима који се чувају како би они могли да провере начин њихове обраде и њихову тачност, али и да, уколико то околности допуштају, остваре и друга права, као што су право на исправљање или брисање података (Миловановић и Крстић 2021, 35). Прикупљање, обрада и достављање личних података се морају вршити уз стриктно придржавање унапред предвиђене процедуре и поштовање и заштиту основних људских права, међу којима је у овом контексту свакако најважније право на поштовање приватног живота. Иако је главни циљ пружања информација од јавног значаја остварење јавног интереса, његова реализација не сме значити прекомерно задирање у приватну сферу појединца.

Начело приступа информацијама и заштите података уведено је важећим ЗУП-ом и оно је повезано са низом правила која се односе на обавезе органа који воде управни поступак да омогуће увид у одговарајуће податке и обезбеде њихову заштиту како не би дошло до кршења одређених права. Према Образложењу Предлога ЗУП-а, ово начело је „у функцији омогућавања приступа информацијама о којима јавност има право да зна, а да при томе тајни и лични подаци буду заштићени”.⁵

До почетка 21. века, бројни подаци у Србији су представљали државну, војну или службену тајну. Међутим, доношењем Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја,⁶ смањивањем круга тајних података Законом о тајности података⁷ и успостављањем институције Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности као независног и самосталног контролног тела, створени су предуслови за висок степен транспарентности управног поступка (Томић, Миловановић и Цуцић 2017, 39). Такође, само пружање информација представља управну радњу и на ову активност управе се примењују преваходно одредбе посебних закона.

У садашње време, развој информатичке технологије утицао је на то да се прикупљање информација, њихова заштита и приступ њима

⁵ Предлог Закона о општем управном поступку, https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/257861/pz_urnadni_postupak195_suz.zip. (14.5.2025).

⁶ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Службени гласник РС*, бр. 120/2004, 54/2008, 104/2009, 36/2010 и 105/2021.

⁷ Закон о тајности података, *Службени гласник РС*, бр. 104/2009.

морају ставити у један доста сложенији контекст. Штавише, појава и развој електронске управе довели су до тога да се и сам појам управе посматра на један нов начин, док су складиштење и заштита података о личности добили потпуно нову димензију, што је све утицало на то да приступ информацијама и заштита података нађу своје место и у одредбама о основним начелима општег управног поступка.

Треба имати у виду да би принцип приступа информацијама и заштите података важио и да није прописан ЗУП-ом, будући да про-изилази из Устава⁸ и одговарајућег посебног закона који има хоризонтално дејство (Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја). Ипак, предвиђање овог начела је значајно због тога што се његовим прописивањем разрађују уставни принципи у оквиру законског текста и доприноси већој владавини права.

9. НАЧЕЛО ЗАБРАНЕ ЗЛОУПОТРЕБЕ ПРАВА

Начело забране злоупотребе права представља начело које није предвиђено важећим ЗУП-ом иако постоји основ за његово прописивање. Наиме, у пракси се усталило да се управним органима подноси велики број захтева како они не би могли благовремено одлучити по свим захтевима, да би се потом поднела жалба, односно тужба због ћутања управе, путем које ће се захтевати накнада трошкова поступка.

Самим тим, учачава се да постоји значајан број лица која настоје да остваре неоправдану корист подношењем великог броја правних средстава и оптерећивањем органа и Управног суда, чиме долази до злоупотребе права странака кроз коришћење института ћутања управе. У складу са тим, у оквиру ЗУП-а и ЗУС-а би требало предвидети и разрадити начело злоупотребе права (Миловановић 2021, 71).

За разлику од ЗУП-а, Закон о управном поступку Црне Горе (ЗУП ЦГ)⁹ садржи начело забране злоупотребе права, прописујући да је јавноправни орган „дужан да спречи сваку злоупотребу права странке у управном поступку” (ЗУП ЦГ, чл. 15). Како је претходно наведено, мишљења смо да би ово начело требало предвидети и српским ЗУП-ом, управо како би се избегле поменуте ситуације у пракси, а пре свега услед тога што оне негативно утичу на делотворност и економичност

⁸ Устав РС јемчи заштиту података о личности у чл. 42 и предвиђа право на обавештеност у оквиру чл. 51.

⁹ Закон о управном поступку, *Službeni list Crne Gore*, br. 056/14 od 24. 12. 2014, 020/15 od 24. 04. 2015, 040/16 od 30. 06. 2016, 037/17 od 14. 06. 2017.

у вођењу управног поступка, али и на благовремено решавање управних спорова. Поред тога, пракса оптерећивања органа захтевима, односно жалбама, као и оптерећивање Управног суда тужбама којима се захтевају трошкови поступка, представља удар на буџет државе и онемогућава остварење јавног интереса, посебно узимајући у обзир да се поменути поступак отежава и одуговлачи одлучивање о заиста значајним захтевима чије је решавање у јавном интересу.

12. ОДНОС ИЗМЕЂУ ПОЈЕДИНИХ НАЧЕЛА УПРАВНЕ ПРОЦЕДУРЕ

Бројна начела општег управног поступка су међусобно повезана и налазе се у непрекидној корелативној вези која долази до изражаја приликом решавања појединачних случајева. Ту бисмо пре свега издвојили начело законитости, начело сразмерности, начело заштите права странака и остваривања јавног интереса и начело истине и слободне оцене доказа, као принципе које одликује велики степен повезаности, а који су од прворазредног значаја за управни поступак и његово квалитетно и свеобухватно спровођење.

Да би уопште дошао у ситуацију да примењује начело сразмерности, односно води рачуна о правима странке, јавном интересу и утврђује право стање ствари и цени доказе, орган најпре мора бити законом овлашћен на конкретно поступање. Тек када се стекну законом прописани услови, орган ће се наћи у ситуацији која захтева од њега да приликом свог поступања узме у обзир један, а неретко и бар још неки или више основних принципа. У складу са тим, законски засновано поступање чини окосницу примене осталих начела и константно је присутно како у сфери прописивања правних норми, тако и у сфери њихове примене.

Даље, несумњива је повезаност између начела сразмерности и начела истине са једне, и начела остваривања јавног интереса са друге стране. Сразмерност поступања се пре свега прописује како орган не би у настојању да својим поступањем оствари јавни интерес ограничио права појединца у мери већој од неопходне. Која је то мера „неопходна”, цени се од случаја до случаја, што је и неизбежно, обзиром на динамику и комплексност друштвеног живота.

Утврђивање истине је нужно везано за остварење приватног интереса странке, али његов главни циљ би морала бити реализација вредности које потпадају под категорију јавног интереса. Приликом

трагања за правим стањем ствари, орган би требало да се руководи потребом за успостављањем праксе која се неће заснивати на томе да се вредновање чињеница и оцена доказа сведу на пуки формализам. У том смислу, решавање конкретних случајева од стране различитих органа јавне управе на начин који омогућава детаљно и аналитичко сагледавање и оцену свих релевантних чињеница, околности и доказа, представља израз праксе путем које се остварује јавни интерес, док се њеним уједначавањем формира и одржава поуздан систем јавне управе.

Најзад, тачка повезница начела сразмерности и начела заштите права странака састоји се у томе што примена оба ова принципа поставља пред надлежни орган сложени задатак помирења јавног и приватног интереса.

13. ЗАКЉУЧАК

Начела су постулати који обликују и устројавају правни и друштвени поредак. Она служе како надлежним органима који поступају у конкретним случајевима, тако и онима који теже да своја права остваре. Поврх тога, она могу бити ваљано средство за превазилажење недоречености, непрецизности, недоследности и других мањкавости важећих норми.

Како би начела остварила своју сврху, мора постојати спремност да се она правилно пропишу и примењују. Издвајање посебних начела и њихово прописивање на почетку законског текста води јаснијој и свеобухватнијој регулативи управног поступка. Уз то, уколико странка аргументацију за своје ставове не може пронаћи у преосталим законским одредбама, управо начела могу послужити као упориште за њене тврдње. Важно је истаћи да начела могу служити и као средство за попуњавање правних празнина и тако остварити битну улогу у превазилажењу недостатака појединих правних норми.

Остварење и заштита права и правних интереса је заједнички елемент многих одредаба домаћег законодавства о начелима управног поступка, што уједно представља и један од главних циљева целокупног правног поретка једне земље. Притом, поједини принципи су издвојени и посвећени су им посебни чланови. Циљ тога је био да се нека начела истакну како би се читав њихов систем ускладио са принципима који су доминантни у европском управном простору.

Сврха предвиђања одређених начела у оквиру закона којим се уређује општи управни поступак треба да буде пружање основа за

правилно и ефикасно вођење поступка, као и за успостављање јасног и делотворног система правне заштите. Одредбе важећег ЗУП-а у великој мери испуњавају овај циљ, док је на пракси да обезбеди њихово доследно спровођење. Такође, примећује се да постоје одређени недостаци законске регулативе, који се пре свега односе на непостојање посебног органа који би се старао о заштити законитости и јавног интереса у управном поступку, што негативно утиче на начела заштите права странака и остваривања јавног интереса, али и на непрописивање начела злоупотребе права које би несумњиво требало да буде део законског текста.

Напоследку, прописивање одговарајућих начела јесте први корак у конституисању праведног права и обезбеђивању праведне примене правних норми, што имплицира да избор одређених принципа и њихово нормирање не гарантује и остварење наведених циљева, али дакако може поставити темеље за изградњу правног поретка чија ће примена бити заснована на правди и правичности.

ЛИТЕРАТУРА

Barak, Aharon. 2012. *Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bačić, Arsen. 2002. *Komentar Ustava Republike Hrvatske*. Split: Pravni fakultet Univerziteta u Splitu.

Вучетић, Дејан. 2021. Делотворност процесних решења у првостепеном управном поступку. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 60 (91), стр. 75-96.

Давинић, Марко. 2020. *Закон о општем управном поступку, Закон о управним споровима*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

Đerđa, Dario. 2016. Načelo razmjernosti u donošenju upravnih odluka. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 37 (1), str. 175-200.

Лилић, Стеван, Манојловић Андрић, Катарина и Голубовић, Катари-на. 2018. *Практична примена новог ЗУП-а: Спорна питања и одговори*. Београд: Службени гласник.

- Лончар, Зоран и Вучетић, Дејан. 2013. Принцип сразмерности у европском и српском праву: Управноправни аспекти. *Теме*, 37 (4), стр. 1617-1642.
- Лукић, Радомир. 1995. *Систем филозофије права*. Београд: Завод за уџбенике и наставна средства.
- Милков, Драган. 2016. *Управно право II, управна делатност*. Нови Сад: Правни факултет Универзитета у Новом Саду.
- Миловановић, Добросав. 2021. ”Ћутање јавне управе”. У Јелена С. Перовић Вујачић (ур.), *Зборник радова 34. Сусрета Копаоничке школе природног права – Слободан Перовић, Том II* (стр. 63-75).
- Миловановић, Добросав и Крстић, Ивана. 2021. *Стандарди Европског суда за људска права од значаја за Управни суд*. Београд: Управни суд, Правосудна академија.
- Митровић, Драган М. 2004. Начело законитости. *Анали Правног факултета у Београду*, 52 (1-2), стр. 55-78.
- Pljakić, Ljubodrag. 2016. Управно поступање у новом Закону о општем управном поступку. *Правни живот*, 10, стр. 237-249.
- Schwartz, Jürgen. 2006. *European Administrative Law*. London: Sweet and Maxwell.
- Stjepanović, Nikola i Lilić, Stevan. 1991. *Управно право*. Београд: Завод за уџбенике и наставна средства.
- Тасић, Ђорђе. 1928. Дискрециона власт у немачком и аустријском праву. *Архив за правне и друштвене науке*, 33 (1), стр. 190-201.
- Тимотијевић, Ђорђе. 2024. У Јелена С. Перовић Вујачић (ур.), *Право на правду у светлу основних вредности природног и позитивног права. Зборник радова 37. Сусрета Копаоничке школе природног права – Слободан Перовић, Том IV* (стр. 57-71).
- Timotijević, Đorđe. 2024. Pojam uprave – shvatanja u teoriji i osvrt na osnovna načela. *Eudaimonia – Journal of Legal, Political and Social Theory and Philosophy*, 8 (2), str. 70-88. doi: 10.51204/IVRS_24206A.
- Томић, Зоран Р., Миловановић, Добросав и Цуцић, Вук. 2017. *Практикум за примену Закона о општем управном поступку*. Београд: Министарство државне управе и локалне самоуправе.

Томић, Зоран Р. 2019. *Коментар Закона о општем управном поступку са судском праксом и регистром појмова*. Београд: Службени гласник.

Томић, Зоран Р. 2021. *Опште управно право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

Томић, Зоран. 2022. Компатибилност управно-процесних начела. *Право и привреда*, 60 (2), стр. 205-223. doi: https://doi.org/10.55836/PiP_22201A.

Carré de Malberg, Raymond. 1920. *Contribution à la théorie générale de l'Etat*. Paris: Librairie de la Société du Recueil Sirey.

Цуцић, Вук. 2018. Фино подешавање Закона о општем управном поступку. *Анали Правног факултета у Београду*, 66 (2), стр. 139-163. doi: https://doi.org/10.51204/Anali_PFUB_18206A.

ИЗВОРИ ПРАВА

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

Закон о општем управном поступку, *Службени лист СФРЈ*, бр. 4/1977.

Закон о општем управном поступку, *Службени лист СРЈ*, 33/97 и 31/2001, *Службени гласник РС*, 30/2010.

Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, 18/2016, 95/2018 – аутентично тумачење и 2/2023 – одлука УС.

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Службени гласник РС*, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 и 105/2021.

Закон о тајности података, *Службени гласник РС*, бр. 104/2009.

Закон о управном поступку, *Službeni list Crne Gore*, 056/14 od 24.12.2014, 020/15 od 24.04.2015, 040/16 od 30.06.2016, 037/17 od 14.06.2017.

Предлог Закона о општем управном поступку, https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/257861/pz_upravni_postupak195_cyr.zip. (14.5.2025).

Ђорђе Timotijević

THE PRINCIPLES OF GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Resume

The paper analyses the principles of general administrative procedure, the justification and purpose of their regulation, and the way they influence administrative procedure and its subjects. Furthermore, the subject of the paper is the role of principles of the procedure of administrative law and their contribution to procedural regulations in general, along with a comparison between contemporary regulations and some previous laws on general administrative procedure in the Republic of Serbia. The emphasis is on those principles of general administrative procedure that have been newly introduced, but also on those that have been amended or supplemented in relation to previous legal solutions and the one that should be introduced into Serbian legislation.

The aim of the paper is to examine whether the existing way of regulating the mentioned principles is adequate and whether it provides the basis for an appropriate management of administrative proceedings, as well as whether the novelties introduced by the current Law on General Administrative Procedure in terms of principles are necessary and justified. Moreover, the paper explores the relationship between certain principles.

Keywords: general administrative procedure, principles, Law on General Administrative Procedure

Владан ПЕТРОВ*
Правни факултет
Универзитет у Београду

УДК 342.4(497.11)
DOI: 10.5937/adpn2502149P

ОДГОВОРНОСТ, ДИЈАЛОГ И ВЛАДА ШИРЕГ ДРУШТВЕНОГ ПОВЕРЕЊА**

У (за)уставном времену у којем живимо, у којем овештале политичке форме и класични политички механизми као да су исцрпени, нашли смо се пред уставноправном ситуацијом коју савремена политичка сцена Србије није имала прилике да види. Председник Владе поднео је оставку. Устав (чл. 128. ст. 3) предвиђа да мандат Влади пре истека времена на које је изабрана, између осталог, престаје оставком председника Владе. Њој престаје мандат даном констатације оставке председника Владе на првој наредној седници Народне скупштине. Од тог момента Влада може вршити само текуће послове, али може доносити и прописе „ако је њихово доношење везано за законски рок или то налажу потребе државе, интереси одбране или природна, привредна или техничка несрећа“ (тзв. техничка влада). Констатације оставке није, како се некад лаички каже, усвајање оставке, него њено формално примање к знању од стране Скупштине која је ту владу и изабрала.

Влада у сваком парламентарном систему, а наш систем је, у основи, парламентарни, мора уживати подршку парламента као највишег представничког органа. Негирати једноставну истину која каже да једна влада може бити само парламентарна да би била легална и легитимна не само да подразумева повреду уставног начела народне (грађанске) суверености (чл. 2. Устава), основног постулата представничке демократије, него и целокупног уставног поретка. Према томе, влада мора произлазити из парламента, а кандидата за мандатара мора да покуша

* Аутор је редовни професор на Правном факултету Универзитета у Београду и судија Уставног суда Републике Србије. Електронска адреса аутора: vpetrov@ius.bg.ac.rs. ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-2674-5819>.

** Текст је изворно објављени у дневном листу Политика: „Одговорност, дијалог и влада ширег друштвеног поверења“ (31.1.2025).

да „пронађе“ председник Републике, не зато што он има уставно право на то него зато што му Устав тако „наређује“: „Када Народна скупштина констатује оставку председника Владе, председник Републике је дужан да покрене поступак за избор нове Владе. Ако Народна скупштина не изабере нову Владу у року од 30 дана од дана констатације оставке председника Владе, председник Републике је дужан да распусти Народну скупштину и распише изборе“ (чл. 132. ст. 5).

Наиме, председник Републике има обавезу да одмах после констатовања оставке Владе у Скупштини, позове на тзв. председничке консултације (израз јесте обичајни, али су радње у вези с тим правно обавезне, јер Устав у чл. 112. каже да председник Републике, између осталог, „предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе, пошто саслуша мишљење представника изабраних изборних листа“, не ограничавајући то само на ситуацију непосредно после окончаних парламентарних избора). Уставна обавеза председника Републике повлачи за собом и уставну обавезу представника изабраних изборних листа са последњих парламентарних избора да се на те консултације одазову. То што раније поједини представници опозиције нису чинили, (за)уставно је време да учине. Кад грађани, а нарочито студенти у протестима, буду тако нешто видели, а уверили су нас да све пажљиво анализирају, онда ће моћи да кажу да је направљен један мали, али значајан корак ка институционалном друштвеном дијалогу. Замолио бих и представнике парламентарне опозиције (колико год да је она нејединствена; уосталом, ко каже да мора бити јединствена?) да се овог пута не изговарају неповерењем у председника Републике, јер минимум поверења настаје разговором и дијалогом који више у Србији не сме бити изговорена реч која никог не обавезује. Од почетка сам студенте у протестима разумео само у једном (у њиховим свим захтевима не баш): тражи се одговорност. Без индивидуалне и институционалне одговорности не можемо у Србију будућности.

Разговори председника Републике са људима у странци којој припада, са својим коалиционим партнерима, сами по себи, неће довести Владу ширег друштвеног поверења. Није реч само о „влади изборног поверења“ (коју код нас промовише Владимир Павићевић), јер ниједна влада, ма колико орочена, не може и не сме да се бави само бољим изборним условима. Она мора обављати у пуном капацитету све Уставом и законом поверене послове. Зато би одговорни институционални политички чиниоци и они који су можда почели да схватају да је демократски пут једино онај најтежи, „ход кроз институције“

(Драгољуб Мићуновић) требало да се укључе у институционални дијалог који треба да „модерира“ председник Републике, који је за то Уставом овлашћен (и обавезан).

Скупштина по Уставу „чека“ 30 дана од дана констатације оставке у Скупштини, што значи да од данашњег дана има и више времена да се овај дијалог организује. Наравно, председник Републике би могао, и без дијалога, да предложи „свог“ кандидата за председника Владе и он би, под условом да се створе услови за одржавање Скупштине, могао бити изабран већином коју има владајућа коалиција. Ипак, чини се да то није решење уставне кризе, која је потврђена подношењем оставке актуелног председника Владе.

Друга уставна могућност је да Скупштина не добије предлог за мандатара у ком случају се по сили Устава распушта истеком 30 дана од констатације оставке. Овај сценарио би био уставна неминовност. Србија би морала да иде на изборе зато што Устав тако налаже, иако се чини да Србија изборе нити жели нити су јој потребни нити је, у сваком смислу, спремна за изборе који ће донети било какав квалитативни новум.

Опцију са експертском владом, која би била цела састављена од експерата, сматрам негодговарајућим решењем. Изнећу само два разлога. Прво, влада је, по својој природи, политичко тело. Сва од експерата, она би могла да се претвори у један научно-стручни, евентуално дебатни клуб и највероватније да би изгубила политичко-кохезивну супстанцу која је неопходна у уставном систему у којем Влада мора да одлучује. Ако се тај квалитет Владе до сада није довољно истицао, тек ће са експертима сасвим нестати. Друго, експерти који би ушли у Владу, без политичке, па и страначке, подршке и инфраструктуре, нашли би се у једном њима непознатом свету, у којем чак и најинтелигентнији морају добити време да се снађу и да направе тим људи од поверења. Не може један уредник научног часописа да „пребаци“ своју редакцију у министарство, нити може професор своје асистенте или студенте.

Стога бих препоручио да се покуша са формирањем владе ширег друштвеног поверења, односно владе најширег могућег друштвеног консензуса у овом тренутку. Таква влада би требало да буде изгласана у нашој Скупштини већом већином од ове коју има актуелна владајућа коалиција. Окосница ове владе би свакако била владајућа коалиција, са неким истим и искусним, и неким другим, али такође политички профилисаним људима. Поред њих у владу би ушли, у извесном броју,

и људи из парламентарне и ванпарламентарне опозиције који су спремни макар да за почетак седну за исти сто. Не искључујем могућност да у Владу уђе и неки истакнути појединац из ванинституционалног политичког и јавног живота. Та влада би свакако била „орочена“, али би трајала макар до нових редовних, или скоро па редовних, избора и један од њених главних задатака била би промоција институционалног друштвеног дијалога. Кад се та идеја у нашем политичком друштву мало више запати, лакше ћемо решити „изборне техникалије“, јер ћемо полако враћати поверење у институције које ниједан правни пропис, ниједан правни или било који други експерт и ниједан, ма колико моћан, појединац не може сам да прогласи. У будућем политичком животу и на глобалном нивоу, снажни лидери имаће кључну улогу, али не сами, него заједно са својим способним тимом.

Ако је опција са владом ширег друштвеног поверења преамбициозна у овом тренутку, мислим да ће за наше друштво бити лековито да сви релевантни политички фактори макар покушају да је у уставном року формирају. Након неуспелог покушаја, остаће резултати институционалног труда и то ће већ почети да мења атмосферу пред ванредне парламентарне изборе, који ће тада морати да уследе. Они који су учествовали у демократском институционалном покушају, уверен сам, биће адекватно награђени од народа на изборима, а они који су се одали потпуној деструкцији, сами ће себе одстранити из политичког живота. Верујем да би и студенти, ако би се у том правцу одвијале радње за успостављање ширег институционалног дијалога, донели одлуку да се врате својим стратешки приоритетним радним обавезама уз свест да су највише допринели да се подстакне одговоран институционални дијалог као залог снажније демократије и владавине права у Србији будућности.

Владимир МИКИЋ*
Институт за упоредно право
Београд

УДК 342.4(497.11)
DOI: 10.5937/adpn2502153P

ПРИКАЗ МОНОГРАФИЈЕ:
ВЛАДАН ПЕТРОВ: УСТАВНА
И ДРУГА САБИРАЊА

(Чигоја штампа, Београд, 2024, 208 страна)

Када смо се „сабрали“ недалеко од Уставног суда Србије, почетком маја 2025. године, професор Владан Петров пожелео ми је, напишено, да *сабирам* „научне, стручне, али свакако и приватне бисере“ и да тако „сабирајући“ оставим „траг“. Хемијска оловка коју је искористио пишући посвету на књизи „Уставна и друга сабирања“ (Политика око, Чигоја штампа, Београд, 2024), утиснула је дубок *траг* у стазе наше двадесетогодишње научне и професионалне сарадње и, усуђујем се да кажем, пријатељства. Моја драга рођака, гимназијска професорка социологије из Ниша пред пензијом, једном ме је пред својим тада доста младим синовима, студентима, похвалила када сам на телефонски позив аутора ове књиге устао – нехотице и без претходне намере, тако рећи: механички – и тиме изразио прећутно поштовање које осећам према њему, откада га знам. И данас то чиним када год се чујемо.

Збирку сажетих текстова коју сам примио као посебно драгоцен поклон нисам „дијагонално“ и „на брзу руку“ прелистао, знајући да ће она свакако обогатити моја знања из области историје уставности Србије. Ипак, испоставиће се да ћу књигу прочитати за свега неколико дана, како се и читају занимљива дела. А и изнова ћу је повремено читати, као „Дервиш и смрт“ бесмртног Меше Селимовића, или неко дело Бартелемија, Брајса или Фридриха, премда утиске из штива којима радо приступам по аутоматизму преносим у „фолдере“ у које похрањујем оно што научим или барем покушавам да као заљубљеник у јавно право и правну историју разумем.

На поновно читање ове књиге посебно обавезује утисак који оставља фотографија смедеревске тврђаве – угнеждена на корицама

књиге – тог монументалног здања на ушћу Језаве у Дунав и вечног подсетника на бедеме српске државе која је „заспала“ да би се четири века доцније „пробудила“, сањиво и још увек се поштапајући, најчешће тешко погурена и вазда рањена и рањива. И која је у том „буђењу“ пролазила и још увек пролази кроз разноврсне тешке фазе, од Сретења до Сретења, неумитно, сваке године. Поглед на тврђаву коју је изградио последњи владар релативно самосталне српске средњевековне државе, деспот Ђурађ Бранковић, обавезивао је читаоца (којем је намењена дирљива посвета) да се књизи посвети хитро и дубоко. Тврђава је дограђивана и преграђивана, као и ауторове мисли у току другог низа година. Задовољству читања књиге чије корице краси, као што је увек случај када читам радове потписане од тог аутора, нисам се препустио из разлога „аутоматског“ поштовања (јер га никада и немам), већ из искуства да читање онога што он потпише богати моје видике и оштри моја истраживачка чула. Можда је зато чудно што сам је у даху и прочитао, а можда је и логично.

Свакако, није било једноставно потврдно одговорити на молбу да напишем приказ књиге редовног професора Правног факултета Универзитета у Београду и судије Уставног суда (*мог* асистента из дана када сам похађао студијску групу из Уставног права код Оливере Вучић, професорке у пензији и, исто тако, некадашње судије Уставног суда, а менторке моје докторске дисертације; никада нисам био вешт у правилном граматичком појашњавању када је реч о *мојим* асистентима са Правног факултета, чији наставник нисам). У тешким данима, обележеним првенствено предубоким поделама у нашем друштву, представљало ми је задовољство, али и особит изазов, да теме обрађене у овој збирци текстова објављених у новинама „Вечерње новости“, „Политика“, „Печат“, „Глас разума“ и „Смедеревске новине „Наш глас““, те часопису „Архив за правне и друштвене науке“, од 2009. до 2024. године (али и неких раније необјављених говора и излагања), читам кроз „наочаре“ уставног правника, али и некадашњег ауторовог студента. Треба подвући и да је аутор уздигао најстарији „живи“ правни часопис у Срба, управо „Архив за правне и друштвене науке“, из позиције готово угашеног гласила у статус у којем тај часопис само напредује и за који је постала велика част приложити рад у сврху објављивања, уз сталну стрепњу да ли ће до објављивања и доћи. О томе више знају колегинице и колеге који, под ауторовом будном пажњом, обављају одговорне редакцијске и рецензентске задатке. А аутор књиге зна колико су га те обавезе

удаљавале од одговорних наставних и научних обавеза, мада, чини се – нису превише.

Какве год биле прилике које су довеле до нередовног развоја догађаја којима данас сведочимо у Србији, у мени остаје белег конфузије на чији развој не могу, као ни многи други, да утичем. Не могу ни да слутим како се у овим приликама („у времену невремена“, како пише аутор) осећа професор који је, приватно и јавно, увек истицао да му је долазак на предавања, вежбе и консултације *на првом месту* у планирању каријерног усавршавања и личне среће, задовољства и испуњености. У јавним наступима континуирано је истицао да би волео да га саговорници ословљавају упућујући на његово звање професора, а не нужно судије Уставног суда или члана Венецијанске комисије Савета Европе. То је секундарно и привремено. Колико ми је познато, ретки су такви професори, не само Правног факултета и не само данас.

Обраћајући се дипломираним студентима поводом крсне славе Правног факултета 2018. године, аутор је говорио о „лепоти краја, који је, у правом смислу, нови почетак“. Читајући тај текст, присетио сам се како сам се збуњено осећао када ми је уручивана диплома основних студија Правног факултета Универзитета у Београду, постављајући себи питање: „Куда ћу сада?“. Уместо да будем срећан и опхрван емоцијама, готово да сам био уплашен, питајући се: „Шта ми је ово требало?“. Јесам ли „пребрзо“ дипломирао, без довољно јасних упутстава на плану каријерног развоја? Знам ли уопште куда сам „журио“ полагајући један испит за другим? И, најзад, како се то догодило да сам нисам био слушаалац једног таквог говора? Непроцењиво дугујем свом факултету, али истина је: недостајала ми је таква врста подршке и охрабрења када сам окончао студије у здању које ми никада није било „друга кућа“, већ уистину прва и једина. Као да сам преузео оверену здравствену књижицу, а не стекао звање опредељеног професионалца из одређене области, заувек. Истински завидим дипломцима који су били адресати таквог једног говора, сада, срећом, забележеног да неумитно остане сведочанство истинске посвећености једног правог наставника. Зато ми је част да међу најлепше поруке будућим правницима и правницима уврстим ауторове речи изговорене у пуном амфитеатру „Радомир Лукић“, нашој славној „Петици“. Казао је да ће присутне колегинице и колеге бити „најбољи сведоци и представници величине и снаге“ Правног факултета. Надам се да ће му се прилика да се обрати студентима у једном од амфитеатара поново указати ускоро, додуше не пред новим дипломираним правницима – јер је

једном био вршилац дужности декана, а увек је професор – него пред студентима основних, мастер и докторских студија. Пред публиком коју највише уважава.

Књига је подељена на целине посвећене редом: уставу, политичким институцијама и уставном систему у целини, покрајинској аутономији, (уставном) судству и, напослетку, *сабирањима* различитих облика. У њој су садржани карактеристични осврти на српску уставну историју, од Карађорђа и Милоша до данас, укључујући својеврсне омаже великанима српске уставне науке, попут Димитрија Давидовића (професор је ишао у школу која носи његово име), Милована Миловановића, Миодрага Јовичића, Ратка Марковића, Златије Ђукић-Вељовић, те Милоша Игњатовића – чика Мише – великана локалног правосуђа из ауторовог родног места и то из времена у којем је Смедерево „било град господског шарма и боемског духа“. Аутор износи и важне коментаре који се односе на предности и мане важећег Устава Републике Србије из 2006. године, као и неких његових историјских претходника – „Видовданског устава“ Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца (1921), Устава Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (1974), те ретко примерних аката из наше историје – Устава Краљевине Србије (1888) и Устава Републике Србије (1990). Аутор врло спретно разлаже бројне, а тешко уочљиве, аспекте квалитета и недостатака ових докумената, који су историјски били изузетно важни чак и када је њихова свакодневна примена била ограничавана или онемогућавана. Пошто се није либио да их критикује где треба и похвали где мора, многобројна тумачења из ове категорије заслужују да буду уврштена у уџбеничку грађу.

Аутор сажима своје утиске о уставном идентитету Србије (потреби за аутохтоним уставотворним иницијативама) и достојанству устава, питањима о којима се недовољно пише (а заслужују посебан осврт истраживача из области уставне науке, нарочито српске). Он непогрешиво истиче критике на рачун Устава из 2006. године, који је, по свему што нам је доступно, писан „преко колена“, дакле: лоше. Устав је усвојен и без довољног легитимитета и „живи“ са врло упитним ауторитетом међу грађанима, а посебно истраживачима из области уставног права. Уверљив је, ипак, ауторов стручни став у складу са којим и *такав* уставни документ треба поштовати, јер се алтернатива граничи са аномијом, те, нужно, анархијом. А то професор *уставног* права не жели и не може да прихвати. Аутор се у објављеним текстовима бавио и апологијом слободног мандата демократски изабраног

народног представника и истицао аргументе за потврдно изјашњавање на референдуму о промени Устава (амандмани из 2022. године посвећени поступку избора судија и јавних тужилаца). Значајно је допринео утврђивању појма истакнутог правника и подвукао важност независности Уставног суда и његових чланова, истакао утицај Венецијанске комисије, али и извесне критике изнете на рачун њеног рада.

„Уставна и друга сабирања“ обухватају и коментар текста о (не) обавезности заклетве председника републике, о институту прелазне владе, те о правној природи чина оставке (било ког јавног функционера), посебно у контексту уставне одредбе о „слободи“ народног посланика да листи са које је изабран „понуди“ оставку – том небулозном и лицемерном решењу садржаном у уставном акту у складу са чијим диспозицијама живимо. Професор је оставио и минуциозни приказ о томе да су Бриселски споразуми из 2013. године *правни*, а не *политички* акт, који – сходно томе – подлеже уставносудском оцењивању њихове уставности и који је ништа мање до „споразум који крши начела Устава“. Пише и о томе да је можда само „подлегао професорској уобразиљи да је супрематија Устава још увек највиша, надуставна вредност“, што, вероватно, није само грех универзитетског професора, већ и свих мислећих правника, стручњака од интегритета. Истовремено, он упућује „бочно“, можда баш – коришћењем њему својствене фудбалске терминологије (аутор је и бивши голман „ФК Сартид“, данас „ФК Смедерево 1924“) – „из скраћеног корнера“, убедљиве коментаре који би свакако промакли онима који се не удубљују превише у штиво којем су се предали. Тако, између осталог, сугерише да је потребно „реформисати правосудни испит тако да се он не своди на обичну репродукцију (не)знања стеченог на факултету“. Ово знају многе колегице и колеге који полагање правосудног испита најчешће искуствено проживљавају као (непотребан, а неопходан) тест воље и издржљивости, а не као истинску проверу знања, стеченог, уосталом, тек коју годину раније. Такав приступ није очекиван у академској заједници чији су чланови често учени да „буду паметни“ и да не „таласају“. Аутор своје критике износи очигледно знајући да није најлакше критиковати, како се то често каже. Критиковати је тешко, а најлакше је ћутати. А текстови објављени у књизи „Уставна и друга сабирања“ сведоче о томе да њен аутор, током безмало две деценије, *барем*, није ћутао.

Извесно је да су „Уставна и друга сабирања“ посвећена већем кругу поштовалаца стручног и академског рада аутора него што је наведено на уводним страницама књиге. Она је, наиме, намењена његовом

јединцу Богдану и његовој земљи Србији, Ипак, она је извесно писана за све који хоће да дубље проуче шта је *уставно право*, шта је *уставно право Србије*, али и – на један посебан начин – *шта је Србија*. Сажетим реченицама, јасним оценама и упечатљивим закључцима Петров наводи на утиске које ће читаоци непогрешиво и лако тумачити и препознати. А то су бистрина правничког ума, стручна усмереност врсног професора уставног права и његова дисциплинована жеља да помогне земљи коју воли, у области којом несумњиво и дубоко влада. Више од тога читалац тешко да може да очекује.

ПРАВНИ АФОРИЗМИ**

1

Право се налази у лабилној равнотежи усред поларних напетости, равнотежи која је стално угрожена и коју увек изнова треба успостављати. (1932)

2

Појму исправног права (*das richtige Recht*) исто толико припада да буде позитивно, као што је задатак позитивног права да садржински буде исправно. (1914)

3

Право је воља за правдом. (1945)

* Густав Радбрух (Gustav Radbruch) рођен је 1878. у Либеку, а умро 1949. у Хајделбергу. Ученик Франца фон Листа (Franz von Liszt), реформатора у области кривичног права. Радбрух је био професор кривичног права и правне филозофије на универзитетима у Кенигсбергу, Килу и Хајделбергу. Био је и немачки министар правде 1921/22. и 1923. године. Године 1933. био је отпуштен из политичких разлога, а 1945. године поново је преузео своју професуру у Хајделбергу и био декан тамошњег Правног факултета – Његова главна дела по хронолошком реду објављивања, јесу следећа: *Einführung in die Rechtswissenschaft*, 1910; *Rechtsphilosophie*, 1914; *Kulturlehre des Sozialismus*, 1922; *Entwurf eines Allgemeinen Deutschen Strafgesetzbuchs*, 1922, P. J. Anselm Feuerbach: ein Juristenleben, 1934; *Elegantiae Juris Criminalis*, 1938; *Gestalten und Gedanken*, 1946; *Theodor Fontane oder Skepsis und Glaube*, 1945; *Der Geist des Englischen Rechts*, 1946; *Vorschule der Rechtsphilosophie*, 1947; *Geschichte des Verbrechen* (mit H. Gwinner), 1951; *Der innere Weg. Aufriss meines Lebens*, 1951; *Kleines Rechtsbrevier*, 1954; *Der Mensch im Recht*, 1957. – Књигу афоризама из његових дела саставио је и по тематским целинама објавио немачки правни филозоф Артур Кауфман (Arthur Kaufmann): Gustav Radbruch, *Aphorismen zur Rechtsweisheit*, Göttingen, Vandenhoeck und Ruprecht, 1963. Преводилац је из те књиге одабрао оне афоризме који се претежно односе на проблематику права, правне науке, правне филозофије и правничког позива. – Нап. прев.

** Рад је изворно објављен у Архиву за правне и друштвене науке, бр. 3/1978, књ. I, стр. 383-393. Превод и одабир афоризама: академик Данило Баста (Зрењанин, 1945).

4

Право, укључив и позитивно право, уопште се не може друкчије дефинисати осим као поредак и установљење (*Satzung*) који су по свом смислу одређени да служе правди. (1946)

5

Само правда (и неправда), само исправно (и неисправно) право могу припадати царству вредности, а не право као такво. (1914)

6

Право је све оно што може бити учињено предметом праведне пресуде, дакле и неправедне пресуде; право је оно што би требало да буде праведно право, свеједно да ли је оно одиста праведно право; право је оно што има правну сврху, али нипошто нема потребу да буде достигнуто; право је успели или/и неуспели покушај да буде исправно право. (1914)

7

За важење доказиво неисправног права не да се замислити никакво оправдање. (1914)

8

Нека наредба, којој чак није својствена воља да једнаке третира једнако, а неједнаке неједнако, може бити позитивно важећа, може бити целисходна, штавише, нужна а стога и апсолутно законска, али би јој требало ускратити име права, јер право је само оно што бар смера ка томе да служи правди. (1924)

9

Не може се замислити никакво образложење за то да прописано право, које је без сумње спознато као неправедно, сачува своје важење. (1932)

10

Ма колико садржина права претежно била одређена државном целисходношћу, форма права ипак лежи изван и изнад подручје утицаја државних циљева. (1932)

11

Поредак који искључиво хоће да служи општем добру а појединачном интересу одриче сваку оправданост, свакако не би могао изискивати име права. (1937)

12

Тамо где право не би било ништа до вођина заповест, остало би необјашњено обвезивање и самог вође путем права, остала би, дакле, необјашњена правна држава и остала би необјашњена субјективна јавна права. Напротив, ти појмови се формално могу објаснити само из позитивистичке садржине мисли о правној сигурности, а материјално само из индивидуалистичке садржине мисли о правди. Даље, независност судова би остала неразумљива, кад би право било само заповест вођина у служби општег добра, кад оно не би развило властиту законитост која би била независна од пуког мишљења о целисходности и поковања заповести. (1937)

13

Право је пре и изнад државе, чак државни закон има основ свог важења у надзаконском праву, а не у самовезивању државе за свој сопствени закон, које представља сувише слабу основу за важење закона. (1945)

14

Не, не може се рећи: све што користи народу јесте право, већ обрнуто: све што је право, користи народу. (1945)

15

Сила не претходи праву, али победничка сила ствара ново правно стање. (1947)

16

Постоје правне немогућности, као што постоје природне немогућности, и постоје неизлечиви правни случајеви, као што постоје неизлечиве болести. (1924)

17

„Право“ није само категорија која претходи сваком правном разматрању и лежи му у основи, није само мисаона форма изван које се не може мислити ништа што је правно, већ и реална форма културе која захвата и обликује сваку чињеницу правног света. (1932)

18

Право неће да буде само норма која вреднује него и моћ која делује, а главна врата кроз која оно из царства идеја улази у царство стварности, да би овладало животним односима, јесте судија. У судији се одвија оваплоћење права. (1929)

19

Да би постало делотворно, наддржавно право не мора обитавати негде на небу вредности изнад нас, оно мора добити овоземаљски, социолошки облик. Ово постајање права обликом врши се у судијској служби. (1945)

20

Старо је „лукавство светске историје“ да она право које хоће да доведе до важења издаје за већ важеће, а да право које би хтела да стави ван снаге издаје за оно које је већ ван снаге. (1929)

21

Социјални развој права, а то је оно што чини величину и импресивност тог развоја, не показује се као остваривање неког програма, већ као самоостваривање неке надсвесне историјске нужности, која је постојала пре него што је била сазната, која је снажнија од свих отпора и свеснија циља од свих неспоразума појединачних људи. (1930)

22

Право је постепено изгубило своју самосталност и властиту успостављеност, оно је преузело у себе доброту, ставило се у службу добробити, моралности, културе – постало је социјално право. (1919)

23

Пошто је правни поредак у исто време поредак мира, њему се у понекој багателној ствари најбоље служи кад се, ради „драгог мира“, одустане и од „доброг права“. (1929)

24

Праву као моралној норми, као и праву као позитивном императиву, логички претходи право као мерило – ова форма мерила је праоблик како позитивног, тако и исправног права. (1914)

25

Норма захтева моралност, императив захтева пуку легалност. (1914)

26

Рећи за право да оно захтева само легалност, значи: одрећи му способност да утемељује дужности. (1914)

27

У обичају сви заповедају сваком појединцу, у праву јединствена воља заповеда свима – у моралу свако заповеда само себи самом. (1929)

28

Наше право је право на могућност испуњавања дужности, право да вршимо своју дужност – и зато је, обрнуто, дужност да чувамо своје право. (1914)

29

Право не служи моралу помоћу правних обавеза које намеће, већ помоћу пррва која гарантује. Оно моралу није окренуто оном својом страном на којој су обавезе, већ оном на којој су права. Оно појединцима гарантује права да би они утолико боље могли да удовоље својим моралним дужностима. (1932)

30

Оно што је правно заповеђено постаје дужношћу тек тиме што се уздиже до моралне дужности, дакле на подручју етике. Правна обавеза је тако утемељена као морална дужност, а не као истинска правна обавеза. (1932)

31

Морал захтева да човек своју дужност врши из осећања дужности, право допушта и друге побуде. (1932)

32

Право може извести своје важење само из важења морала, правни прописи доспевају до важења само тиме што их морална личност присваја себи као етичке норме. (1914)

33

Морал је, с једне стране, сврха права и, баш зато, основ његовог обвезујућег важења, с друге стране. (1932)

34

Важење права засновано је на моралу, јер је сврха права усмерена ка моралном циљу. (1947)

35

Тиме што право олакшава моралност – оно је у исти мах отежава. (1914)

36

Право је само могућност морала, а баш зато и могућност не-морала. Право може морал само омогућавати, а не изнуђивати, јер морални чин, по нужности појма, може бити само чин слободе; но, пошто право може морал само омогућавати, оно неизбежно мора омогућавати и не-морал. (1932)

37

Језик закона се никада неће моћи изједначити с језиком новина, књиге, промета. Он је шкрт језик који не каже ниједну сувишну реч, опор језик који заповеда без образлагања, хладан језик који се никад не узбуђује, и у свим тим особеностима оправдан као и било која друга стилска форма. (1922)

38

Велика законодавна дела имају обичај да са собом донесу привремени прекид правног развоја. (1929)

39

Само буђење и учвршћивање правне свести могу створити поуздано јемство правног понашања. (1932)

40

Реткост добро изображеног правног осећања не објашњава се само тиме што такво осећање поред себе захтева исто тако добро изображену савест; штавише, томе још доприноси то што правно осећање, потпуно друкчије од савести, претпоставља окретан интелект. (1914)

41

Великог борца за право карактерише особена мешавина хладноће и жара, интелектуализма, који једини оно појединачно може уздићи до општости и тако о томе доносити праведне судове, и страсти, која апстрактну мисао правде једина може поново испунити делатном ватром индивидуалног живота. (1914)

42

Правно осећање захтева хитар дух који може прелазити од посебног ка општем и од општег поново ка посебном. (1932)

43

Идеални циљ остаје да се правно осећање и савест доведу у међусобну равнотежу, да се морално испуњавање дужности схвати као највиши циљ права и да се право схвати само као право да се испуњавају своје моралне дужности. (1949)

44

Идеја права не може бити ниједна друга осим правде. (1932)

45

Правда је апсолутна вредност равна с истинитим, добрим, лепим, дакле вредност која је заснована на самој себи и није изведена из виших вредности. (1947)

46

За правду важи оно што важи за истину: оно што је целисходно није, додуше, истинито (као што мисли прагматизам), али је оно што је истинито, управо кад се може развити без обзира на неку сврху, еминентно целисходно. (1932)

47

Правда је други велики задатак права; први је, међутим, правна сигурност, мир. (1929)

48

Правна сигурност захтева да се у сваком правном спору једном каже последња реч, па била та реч и неумесна. (1947)

49

Што је више граница, то је више граничних случајева, што је више граничних случајева, то је више спорних питања, што је више спорних питања, то је више правне несигурности. (1908)

50

Правна сигурност није једина и није одлучујућа вредност коју право има да оствари. Поред правне сигурности ступају друге две вредности: целисходност и правда. У ступњевању тих вредности, целисходност права за опште добро треба да ставимо на последње место. Право нипошто није све оно „што користи народу“, већ народу на крају крајева користи само оно што је право, што ствара правну сигурност и тежи за правдом. (1946)

51

Правда иде испред целисходности. А и правна сигурност има предност пред целисходношћу. (1947)

52

Не сме се веровати да је тврдња о увек и свуда истом природном праву чисто емпиријски оповргнута већ обичним указивањем на шаролику разноврсност правних погледа различитих епоха и нација. (1914)

53

Само је категорија исправног, праведног права општеприхватљива, али то није ниједна од њених примена. (1914)

54

Ма колико се право, по својој садржини, могло неправедно обликовати, једну сврху ће увек, већ својим пуким постојањем, испуњавати: сврху правне сигурности. (1914)

55

Апсолутно важење позитивног права је позитивно-правна – али баш зато и *само* позитивно-правна истина, истински смисао позитивног права, али зато још не и истина. (1914)

56

Правни позитивизам, то идолопоклонство моћи, значио је правну делимичну појаву раздобља реалне политике, државе моћи. (1919)

57

Надпозитивно и, у том смислу, природноправно вредновање позитивног права, не само по његовој форми и његовој садржини већ и по његовом важењу, нераздвојно је повезано са суштином правне филозофије. (1924)

58

Мисао природног права била је заблуда – али је она била најплодотворнија заблуда која се може замислити. (1929)

59

Доиста је општепризнато да нема другог осим „прописаног“, „позитивног“ права. (1929)

60

Природно право час служи дубљем учвршћивању прописаног права, час, управо обрнуто, борби против прописаног права. (1932)

61

Држава је везана за своје позитивно право надпозитивним, природним правом, истим природноправним начелом на којем се једино може заснивати важење самог позитивног права. (1932)

62

Природно право се може остварити само у природном стању. Насупрот томе, социјални поредак је у културним земљама неразрешиво зависан од традиције. (1944)

63

Ово се, међутим, мора дубоко утиснути у свест народа и правника: могу постојати закони таквог степена неправедности и опште штетности да им се мора одрећи важење, штавише, да им се мора одрећи правни карактер. (1945)

64

Кад закони свесно поричу вољу за правдом, кад нпр. људска права људима самовољно јемче и одричу, онда тим законима недостаје важење, онда народ није дужан да им се повинује, онда и правници морају наћи храбрости да им одрекну правни карактер. (1945)

65

Ми се поново морамо опоменути људских права која стоје изнад свих закона, на природном праву, које одриче важење законима непријатељским према правди. (1946)

66

Својим уверењем „закон је закон“, позитивизам је разоружао немачки правнички сталеж против законâ са самовољом и злочиначком садржином. При том позитивизам уопште није у стању да властитом снагом образложи важење законâ. (1946)

67

Тамо где се за правдом чак и не тежи, где се једнакост, која чини језгро правде, свесно пориче при установљавању позитивног права, ту закон није нпр. само „неисправно право“, он је, штавише, уопште лишен правне природе. (1946)

68

Тамо где неправедност позитивног права достиже такву меру да правна сигурност, која је зајемчена позитивним правом, у односу на ту неправедност уопште више нема тежине, у таквом случају неправедно позитивно право има да узмакне пред праведношћу. (1947)

69

Само правна сигурност може подупирати правно важење неисправног права, али се могу замислити случајеви у којима су неисправност правне садржине, њена неправедност или нецелисходност, таквог степена да, насупрот томе, вредност правне сигурности, зајемчене важењем једном прописаног права, не може имати тежине. (1932)

70

Правни позитивизам, који се мање или више предају на свим катедрама, навикао је правнике на то да сваку државну вољу у форми закона признаје као право. (1948)

71

Демократија је, извесно, добро вредно хвале, али је правна држава као дневни хлеб, као вода за пиће и ваздух за дисање, и најбоље на демократији је управо то што је само она подесна да осигура правну државу. (1946)

72

Законодавство је поверено законодавцу само под условом да самог себе подврне владавини закона. (1934)

73

Потреба је правничког позива да се у сваком тренутку истовремено буде свестан своје узвишености и своје дубоке сумњивости. (1947)

74

Нама правницима је досуђено оно најтеже: да верујемо у свој животни позив и да ипак уједно, у неком најдубљем слоју нашег бића, увек изнова сумњамо у њега. (1929)

75

Велика сумњала у науку и вредност права, један Толстој, један Домије, један Анатоли Франс а тако и Кирхман, за будућег правника су непроцењиви опомињачи за самоосвешћивање. Јер, добар правник може постати само онај који је са рђавом савешћу правник. (1949)

76

Само образован човек може уистину бити ваљан правник. (1929)

77

Правник као научник не сме ништа сматрати разумљивим по себи. (1907)

78

Прецењивање логичког елемента у правном методу дели случајног од рођеног правника. (1904)

79

Рад правника је рад разума, овладавање расплинутом збрком људских односа помоћу оштрине јасних појмова. (1919)

80

Правни поредак може живети само ако су одређени чланови правне заједнице испуњени не само својим посебним интересом него и правном свешћу која лежи у основи тог поретка. (1947)

81

Неизоставној суштини правне науке припада то што хоће да види само појединачно дрвеће а не и шуму. (1932)

82

Правно мишљење захтева да се човек бави само најконкретнијим животом, а ипак, опет, само његовим најапстрактнијим обрисима. (1932)

83

С једне стране, правна филозофија је политичка страначка борба транспонована у сферу духа, с друге стране, политичка страначка борба се уједно показује као величанствена правно-филозофска дискусија. Све велике политичке промене припремила је или пратила правна филозофија. На почетку је стајала правна филозофија, на крају револуција. (1932)

84

Правна филозофија као функција теоријског ума ставља све могуће предмета вредновања на избор практичком уму појединца, дакле не само његовом нахођењу него и његовој савести. (1914)

85

Чисто емпиристичка општа наука о праву је еутаназија правне филозофије. (1914)

86

Поред математике и латинског језика, ништа није тако подесно да образује за логичко мишљење као правна наука. (1924)

87

Пуко случајно знање нигде није опасније доли у правној науци. (1920)

88

Правнички стил је исправно изостављање онога што је несуштинско. (1948)

89

Онај ко треба да ствара право мора бити честит. (1929)

Густав РАДБРУХ
(С немачког превео
Данило Н. БАСТА)

УПУТСТВО ЗА АУТОРЕ

Радови у часопису *Архив за правне и друштвене науке* се објављују на српском језику и ћириличком писму или енглеском језику.

Часопис се објављује четири пута годишње. Исти аутор не може да објави рад у два узастопна броја часописа, без обзира да ли је реч о самосталном или коауторском раду.

Аутори су у обавези да приликом слања радова доставе потписану и скенирану изјаву да рад није претходно објављен, односно да није реч о аутоплагијату или плагијату. Образац изјаве може се преузети са интернет странице часописа: <https://www.ips.ac.rs/casopis.php?id=6>

Радове за издање часописа на енглеском језику слати на имејл-адресу: **arhiv@ips.ac.rs**

Научни чланак може имати највише **40.000 карактера** са размацима, укључујући фусноте. Приликом бројања карактера изоставити списак референци.

Приликом провере броја карактера користити опцију *Review/Word Count/Character (with spaces)* уз активiranу опцију *Include textboxes, footnotes and endnotes*.

ФОРМАТИРАЊЕ ТЕКСТА

Текст рада обрадити у програму *Word*, на следећи начин:

- величина странице: A4;
- маргине: *Normal* 2,5 cm;
- проред између редова у тексту: 1,5;
- проред између редова у фуснотама: 1;
- величина слова у наслову: 14 pt;
- величина слова у поднасловима: 12 pt;
- величина слова у тексту: 12 pt;
- величина слова у фуснотама: 10 pt;
- величина слова за табеле, графиконе и слике: 10 pt;
- увлачење првог реда пасуса
- поравнање текста: *Justify*;
- не преламати речи ручно уношењем цртица за наставак речи у наредном реду;
- сачувати рад у формату .doc.

Примена правописних правила

Радове ускладити са *Правописом српског језика* у издању Матице српске из 2010. године или из каснијих издања.

Посебну пажњу обратити на следеће:

- Приликом првог навођења **транскрибованих страних имена** и израза у загради поред навести и њихове облике на изворном језику у курзиву (*italic*), нпр: Њујорк Тајмс (*The New York Times*), Алексис де Токвил (*Alexis de Tocqueville*).
- Поједине **општепознате стране изразе** писати само на изворном језику у курзиву, нпр. *de iure, de facto, a priori, sui generis* итд.
- За навођење израза или цитирања на српском језику користити наводнике који су својствени српском језику („**A**“), а за навођење или цитирање на енглеском или другом страном језику користити наводнике који су својствени том језику (“**A**”).
- **Угластом заградом** [] означавати: 1) сопствени текст који се умеће у туђи текст; или 2) текст који се умеће у текст који је већ омеђен облом заградом.
- **Црту** писати са размаком пре и после или без размака, никако са размаком само пре или само после.
- За наглашавање појединих речи не користити подебљана слова (**bold**), нити подвучена слова (underline) већ искључиво курзив (*italic*) или наводнике и полунаводнике (‘**A**’ на енглеском језику).

У тексту је могуће користити највише три нивоа подналова, на следећи начин:

1. ПОДНАСЛОВ ПРВОГ НИВОА

1.1. Поднаслов другог нивоа

1.1.1. Поднаслов трећег нивоа

Научни чланак форматирати на следећи начин:

*Име и ПРЕЗИМЕ првог аутора**
Установа запослења

* Фуснота: афилијација, имејл-адреса и ORCID број аутора.

*Име и ПРЕЗИМЕ другог аутора***
Установа запослења

** Фуснота: афилијација, имејл-адреса и ORCID број аутора.

НАСЛОВ РАДА***

*** Фуснота: По потреби, навести један од следећих (или сличних) података: 1) назив и број пројекта у оквиру кога је чланак написан; 2) да је рад претходно изложен на научном скупу у виду усменог саопштења под истим или сличним називом; или 3) да је истраживање које је представљено у раду спроведено за потребе израде докторске дисертације аутора.

Сажетак

Сажетак, обима од 100 до 200 речи, садржи предмет, циљ, коришћени теоријско - методолошки приступ, резултате и закључке рада.

Кључне речи: Испод текста сажетка навести од пет до десет кључних речи.

На крају рада, након списка коришћене литературе, навести име и презиме аутора, наслов рада, сажетак и кључне речи на енглеском језику на следећи начин:

| |
|---------------|
| First Author |
| Second Author |
| TITLE |
| Resume |
| Keywords: |

НАЧИН ЦИТИРАЊА

Часопис *Архив за правне и друштвене науке* користи делимично модификовани Чикаго стил цитирања, што подразумева навођење библиографске парентезе (заграде) по систему аутор–датум у тексту, као и списак референци са пуним библиографским подацима након текста рада.

Библиографска парентеза се по правилу наводи на крају реченице, пре интерпункцијског знака, и садржи презиме аутора, годину објављивања и одговарајући број страна, према следећем примеру: (Шарчевић 2023, 15).

Када се у једној парантези наводи више аутора, референце одвојити тачком и зарезом: (Пашић 1958; Јовановић 2015)

Када се у једној парантези наводи више дела истог аутора, навести презиме аутора, а затим године издања различитих референци по редоследу од најраније до најновије и одвојити их зарезом, односно тачком и зарезом када се наводи број страна: (Степић 2012, 2015) или (Степић 2012, 30; 2015, 69)

Податке у библиографској парантези и списку референци навести на језику и писму на коме је референца објављена. У наставку се налазе правила и примери навођења библиографских података у списку референци и у тексту.

Монографија

Један аутор – Презиме, име. Година издања. *Наслов*. Место издања: издавач.

- Петров, Владан. 2007. *Енглески устав*. Београд: Службени гласник.
(Петров 2007)
- Loewenstein, Karl. 1965. *Political Power and the Governmental Process*. New York: University of Chicago Press.
(Loewenstein 1965)

Два аутора – Презиме, име и презиме, име. Година издања. *Наслов*. Место издања: издавач.

- Илић Попов, Гордана и Павловић, Ђорђе. 2003. *Лексикон јавних финансија*. Београд: Завод за унапређење и рентабилност пословања.
(Илић Попов и Павловић 2003)
- Craig, Paul & De Búrca, Gráinne. 2020. *EU Law: Text, Cases and Materials*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/he/9780198856641.001.0001>
(Craig & De Búrca 2020)

Три аутора – Презиме, име, презиме, име и презиме, име. Година издања. *Наслов*. Место издања: издавач.

- Jansky, Libor, Murakami, Masahiro & Pachova, Nevelina. 2004. *The Danube: Environmental monitoring of an international river*. Tokyo: United Nations University Press.
(Jansky, Murakami & Pachova 2004)

Више од три аутора – Презиме, име, презиме, име, презиме, име и презиме, име. Година издања. *Наслов*. Место издања: издавач. Приликом парантези навести првог аутора и ставити скраћеницу „и др.” када је у питању извор на српском, односно “et al.” када је у питању извор на енглеском језику.

- Милисављевић, Бојан, Варинац, Саша, Литричин, Александра, Јовановић, Андријана и Благојевић, Бранимир. 2017. *Коментар Закона о јавно-приватном партнерству и*

концесијама: према стању законодавства од 7. јануара 2017. године. Београд: Службени гласник и Правни факултет.

(Милисављевић и др. 2017)

Поглавље у зборнику

Презиме, име. Година издања. „Наслов поглавља”. У име и презиме (ур.), *Наслов* (број страна на којима се налази поглавље). Место издања: издавач.

- Јовановић, Милан и Вучићевић, Душан. 2020. „Избори за народне посланике Народне скупштине Републике Србије 1990 - 2020”. У Милан Јовановић и Душан Вучићевић (ур.), *Како, кога и зашто смо бирали: Избори у Србији 1990–2020. године* (стр. 583–646). Београд: Институт за политичке студије и ЈП „Службени гласник“.

(Јовановић и Вучићевић 2020)

- Lindahl, Hans. 2006. “Constituent Power and Reflexive Identity: Towards an Ontology of Collective Selfhood”. In Martin Loughlin & Neil Walker (eds.), *The Paradox of Constitutionalism* (pp. 9–24). Oxford: Oxford University Press.

(Lindahl 2006)

Чланак у научном часопису

Презиме, име. Година издања. Наслов чланка. *Наслов часописа*, волумен (број), број страна на којима се налази чланак. DOI број.

- Јовановић, Милан. 2019. Право на политичко удруживање и оснивање политичких странака у Србији – проблеми и дилеме. *Архив за правне и друштвене науке*, 114 (1-2), стр. 31–51. doi: <https://doi.org/10.22182/apdn.122019.2>

(Јовановић 2019, 41–42)

- Ellwood, David W. 2018. Will Brexit Make or Break Great Britain? *Serbian Political Thought*, 18 (2), pp. 5–14. doi: 10.22182/spt.18212018.1.

(Ellwood 2018, 11)

Енциклопедија и речници

Наведен је аутор/уредник - Презиме, име (ур). Година издања. *Наслов*. Том. Место издања: издавач.

- Jerkov, Aleksandar (Ur). 2010. *Velika opšta ilustrovana enciklopedija Larrouse: dopunjeno srpsko izdanje*. Tom V (S–Ž). Beograd: Mono i Manjana.

(Jerkov 2010)

Није наведен аутор/уредник - *Наслов*. Година издања. Место издања: издавач.

- *Webster's Dictionary of English Usage*. 1989. Springfield, Massachusetts: Merriam - Webster Inc.

(Webster's Dictionary of English Usage 1989)

Докторска дисертација

Презиме, име. Година издања. *Наслов дисертације*. Докторска дисертација. Назив универзитета: назив факултета.

- Бурсаћ, Дејан. 2019. Утицај идеологије политичких партија на јавну потрошњу у бившим социјалистичким државама. Докторска дисертација. Универзитет у Београду: Факултет политичких наука.

(Бурсаћ 2019, 145–147)

- Cartwright, Andrew L. 1999. Implementing land reform in post-Communist Romania. PhD thesis. University of Warwick: School of Law.

(Cartwright 1999)

Чланак у дневним новинама или периодичним часописима

Наведен је аутор/уредник - Презиме, име. Година издања. „Наслов чланка”. *Назив новине или часописа*, број стране на којој се налази чланак.

- Авакумовић, Маријана. 2019. „Платни разреди – 2021. године”. *Политика*, стр. 9.

(Авакумовић 2019)

Није наведен аутор - Назив новине или часописа. Година издања. „Наслов чланка”, број стране на којој се налази чланак.

- *New York Times*. 2002. “In Texas, Ad Heats Up Race for Governor” p. 15.
(New York Times 2002)

Референца са корпоративним аутором

Назив аутора [акроним, по потреби]. Година издања. *Наслов издања*. Место издања: издавач.

- Министарство за европске интеграције Републике Србије [МЕИРС]. 2018. *Водич за коришћење ЕУ фондова у Србији*. Београд: Министарство за европске интеграције Републике Србије.
(МЕИРС 2018)
- International Organization for Standardization [ISO]. 2019. *Moving from ISO 9001:2008 to ISO 9001:2015*. Geneva: International Organization for Standardization.
(ISO 2019)

Репринт издања

Презиме, име. [Година првог издања] Година репринт издања. *Наслов*. Место првог издања: издавач првог издања. Напомена „Репринт“ на језику и писму референце, место издања репринт издања: издавач. Напомена одакле су цитати у тексту преузети.

- Михалцић, Стеван. [1937] 1992. *Барања: од најстаријих времена до данас*, треће издање. Нови Сад: Фототипско издање. Репринт, Београд: Библиотека града Београда.
(Михалцић 1992)

Посебни случајеви референцирања

Више референци истог аутора

- *Исти аутор, различите године* – У литератури ређати према години издања, почевши од најраније.

- Степић, Миломир. 2012. Србија као регионална држава: реинтеграциони геополитички приступ. *Национални интерес*, 14 (2), стр. 9–39. doi: 10.22182/ni.1422012.1.
- Степић, Миломир. 2015. „Позиција Србије пред почетак Великог рата са становишта Првог и Другог закона геополитике” У Миломир Степић и Љубодраг П. Ристић (ур.), *Србија и геополитичке прилике у Европи 1914. године* (стр. 55–78). Лајковац: Градска библиотека; Београд: Институт за политичке студије.

- *Исти аутор, иста година* – Ређати према азбучном или абecedном редоследу почетног слова назива референце. Поред године објављивања ставити почетна слова азбуке или абецедне која се користе и у библиографској парентези.

- Гађиновић, Радослав. 2018а. Војна неутралност и будућност Србије. *Политика националне безбедности*, 14 (1), стр. 23 – 38. doi: 10.22182/pnb.1412018.2.

(Гађиновић 2018а, 25)

- Гађиновић, Радослав. 2018б. *Млада Босна*, друго допуњено и измењено издање. Београд: Ево Book.

(Гађиновић 2018б)

- *Исти аутор као самостални аутор и као коаутор* – У литератури прво навести референце у којима је самостални аутор, а затим оне у којима је коаутор.

- Стојановић, Ђорђе. 2016. „Постмодернизам у друштвеним наукама: стање парадигме”. У Ђорђе Стојановић и Мишко Шуваковић (ур.), *Постмодернизација српске науке: политика постмодерне/политика после постмодерне*, *Српска политичка мисао*, посебно издање, стр. 5–35. doi: 10.22182/spm.specijal2016.1.

- Стојановић, Ђорђе и Живојин Ђурић. 2012. *Анатомија савремене државе*. Београд: Институт за политичке студије

Посебни случајеви навођења библиографске парентезе

Посебни случајеви навођења библиографске парентезе су:

- 1) *Навођење презимена аутора у оквиру реченице* – Годину издања ставити у заграду након навођења презимена, а број стране на крају реченице у заграду. За референцу на латиници или страном језику у загради навести и презиме аутора. Уколико се име страног аутора наводи у реченици по први пут, након навођења, у загради, навести његово име и презиме на изворном језику, а затим у новој загради референцирати годину и, по потреби, страну:

„Став Петрова (2007) о Енглеском уставу, ...” (30).

„Рувен Хазан и Гидеон Рахат (Hazan & Rahat 2010) износе тезу...”

„Тако, Матееи Доган (*Mattei Dogan*) (2013) појам легитимитета везује за политички систем...”

- 2) *Навођење презимена аутора у оквиру реченице пре цитата из референце* – Након навођења презимена, у библиографској парентези навести годину и број стране, а затим навести цитат.

Као што Суботић (2010, 45) наводи: „ ... ”

Миршајмер (Mearsheimer 2001, 57) изричито тврди: „ ... ”

- 3) *Навођење израза „видети”, „упоредити” и сл.* - Изразе унети у библиографску парентезу.

(видети Петров 2007)

(Степић 2015; упоредити Кнежевић 2014)

- 4) *Секундарна референца* - У библиографској парентези прво навести презиме аутора, годину и број стране примарне референце, затим „цитирано у:” и презиме аутора, годину и број стране секундарне референце. У списку референци навести само секундарну референцу.

„Том приликом неолиберализам се од стране највећег броја његових протагониста најчешће одређује као политика слободног тржишта која охрабрује приватне фирме и побољшава избор потрошачима, разарајући при том ’неспособну, бирократску и паразитску владу која никада не може урадити ништа добро, без обзира на њене добре намере” (Chomsky 1999, 7 цитирано у: Ђурић и Стојадиновић 2018, 47).

Цитирање правних аката

У библиографској парентези навести члан, став и тачку или параграф коришћењем скраћеница „чл.”, „ст.”, „тач.”, „Art.” „para.” и сл.

Закони и други прописи

Назив акта [акроним, по потреби], *Назив службеног гласила*, број или интернет адреса и датум последњег приступа. Детаљни подаци о правном пропису се наводе само у списку референци, не и у библиографској парентези.

- Устав Републике Србије, *Службени гласник РС* 98/06.
(Устав Републике Србије од 2006, чл. 33)
- Закон о основама система образовања и васпитања [ЗОСОВ], *Службени гласник РС* 88/2017, 27/2018 – др. закон, 10/2019 и 27/2018 – др. закон.
(ЗОСОВ 2019, чл. 17, ст. 4)
- An Act to make provision for and in connection with offences relating to offensive weapons [Offensive Weapons Act], 16th May 2019.
(Offensive Weapons Act 2019)
- Заштитник грађана Републике Србије [Заштитник грађана], Мишљење бр. 15 –3314/12, 22. октобар 2012.
(Заштитник грађана, 15–3314/12)
- Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member

States of the Commission's exercise of implementing powers, OJ L 55, 28.2.2011, p. 13 – 18.

(Regulation 182/2011, Art. 3)

- Parliamentary Assembly of the Council of Europe [PACE], Doc. 14326, Observation of the presidential election in Serbia (2 April 2017), 29 May 2017.

(PACE, Doc. 14326, para. 12)

Судска пракса

Врста акта и назив суда [акроним суда], број предмета са датумом доношења, *назив* и број службеног гласника или друге публикације у коме је пресуда објављена – ако је доступно.

- Одлука Уставног суда Републике Србије [УСПС], IУа-2/2009 од 13. јуна 2012. године, *Службени гласник РС*, бр. 68/2012.

(Одлука УСПС, IУа-2/2009)

- International Court of Justice [ICJ], *Application of the Interim Accord of 13 September 1995 (the Former Yugoslav Republic of Macedonia v. Greece)*, Judgment of 5 December 2011, I.C.J. Reports 2011, p. 644.

(ICJ Judgment, 2011)

- *Pronina v. Ukraine*, No. 63566/00, Judgment of the Court (Second Section) on Merits and Just Satisfaction of 18 July 2006, ECLI:C E:ECHR:2006:0718JUD006356600.

(*Pronina v. Ukraine*, 63566/00, par. 20) или (ECHR, 63566/00, par. 20)

Цитирање архивских извора

Назив установе [акроним или скраћени назив], назив или број фонда [акроним или скраћени назив], кутија, фасцикла (уколико постоји), сигнатура, „Назив документа” (ако нема назива, дати кратак опис одговарањем на питања: ко? коме? шта?), место и датум документа или н.д. ако није наведен датум.

- Архив Србије [АС], МИД, К-Т, ф. 2, r93/1894, „Извештај Министарства иностраних дела о постављању конзула”,

Београд, 19. април 1888.

(АС, МИД, К-Т, ф. 2)

(АС, МИД, ф. 2) – ако је позната само фасцикла, а не и кутија.

- Dalhousie University Archives [DUA], Philip Girard fonds [PG], B-11, f. 3, MS-2-757.2006-024, “List of written judgements by Laskin,” n.d.

(DUA, PG, B-11, f. 3)

Цитирање интернет извора

Презиме, име или назив корпоративног аутора [акроним]. Година објављивања или н.д. ако не може да се утврди година објављивања. „Наслов секције или стране унутар сајта.” *Назив сајта*. Интернет адреса (Датум последњег приступа).

- Bilefsky, Dan, and Ian Austen. 2019. “Trudeau Re-election Reveals Intensified Divisions in Canada.” *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2019/10/22/world/canada/trudeau-re-elected.html> (21.4.2020.)

(Bilefsky and Austen 2019)

- *Танјуг*. 2019. „Европска свемирска агенција повећава фондове“. <http://www.tanjug.rs/full-view1.aspx?izb=522182>. (28.11.2019)

(Танјуг 2019)

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

34(497.11)

АРХИВ за правне и друштвене науке = Archive for
Legal and Social Sciences / главни и одговорни уредник
Владан Петров. - Год. 1, књ. 1, св. 1 (1906)-год. 9, књ. 17,
св. 4 (1914) ; год. 10, књ. 1(18), св. 1 (1920/1921)-год. 31, књ.
42(52), св. 3 (1941) ; год. 32, књ. 1(60), св. 1/2 (1945)-
. - Београд : Институт за политичке студије : Удружење
правника Србије, 1906- (Београд : Донат граф). - 23 cm

Тромесечно. - Прекид у излажењу од 2014-2018. год.

ISSN 0004-1270 = Архив за правне и друштвене науке

COBISS.SR-ID 578831