

INSTITUT ZA UPOREDNO PRAVO  
INSTITUTE OF COMPARATIVE LAW

# STRANI PRAVNI ŽIVOT

FOREIGN LEGAL LIFE

ISSN 0039 2138

UDK 34

Beograd, 2022/ Broj 3/ Godina LXVI



1956. BEOGRAD



**INSTITUT ZA UPOREDNO PRAVO**

**UDK 34**

**ISSN 0039 2138**

**ISSN (online) 2620 1127**

# **STRANI PRAVNI ŽIVOT**

**Beograd, 2022/ Broj 3/ Godina LXVI**

**Izdavač/ Publisher**  
INSTITUT ZA UPOREDNO PRAVO/ INSTITUTE OF COMPARATIVE LAW  
Terazije 41, 11000 Beograd, Srbija, tel. + 381 11 32 33 213

**Za izdavača/ For the Publisher**  
Prof. dr VLADIMIR ČOLOVIĆ

**Izdavački savet/ Advisory Board**

Acc. prof. dr MIODRAG ORLIĆ, foreign member of ANURS, president of the Comparative Law Association, Serbia. Prof. em. Dr. Dr h.c. SPYRIDON VRELLIS, Faculty of Law, University of Athens, Greece. Dr JOVAN ĆIRIĆ, Principal Research Fellow, Judge of the Constitutional Court of the Republic of Serbia, Serbia. Prof. dr VLADIMIR ČOLOVIĆ, Principal Research Fellow, Institute of Comparative Law, Serbia. Prof. dr DEJAN ĐURĐEVIĆ, Faculty of Law, University of Belgrade, Serbia. Prof. dr IOANA VASIU, Faculty of Law, Babeş-Bolyai University, Cluj Napoca, Romania. Prof. dr ALEKSANDRA ČAVOŠKI, Birmingham Law School, University of Birmingham, UK. Prof. dr VLADIMIR ĐURIĆ, Senior Research Fellow, Institute of Comparative Law, Serbia. Prof. dr MINA ZIROJEVIĆ, Senior Research Fellow, Institute of Comparative Law, Serbia.

**Glavni i odgovorni urednik/ Editor in chief**

Doc. dr KATARINA JOVIČIĆ, Senior Research Fellow, Institute of Comparative Law, Serbia

**Zamenik glavnog i odgovornog urednika/ Deputy of editor in chief**

Dr JELENA KOSTIĆ, Senior Research Fellow, Institute of Comparative Law, Serbia

**Tehnički urednik/ Technical editor**

JOVANA MISAILOVIĆ, Institute of Comparative Law, Serbia

**Uređivački odbor/ Editorial board**

**Članovi iz reda nacionalne naučne javnosti/ National members**

Prof. dr ĐORĐE IGNJATOVIĆ, Faculty of Law University of Belgrade, Serbia. Prof. dr LJUBINKA KOVAČEVIĆ, Faculty of Law University of Belgrade, Serbia. Prof. dr NATAŠA MRVIĆ PETROVIĆ, Principal Research Fellow, Institute of Comparative Law, Serbia. Prof. dr JELENA ČERANIĆ PERIŠIĆ, Principal Research Fellow, Institute of Comparative Law, Serbia. Dr VESNA ĆORIĆ, Senior Research Fellow, Institute of Comparative Law, Serbia. Doc. dr SLOBODAN VUKADINOVIĆ, Faculty of Law, University UNION, Serbia. Doc. dr BRANKA BABOVIĆ VUKSANOVIĆ, Faculty of Law, University of Belgrade, Serbia. Dr ANA KNEŽEVIĆ BOJOVIĆ, Senior Research Fellow, Institute of Comparative Law, Serbia. Dr MILOŠ STANIĆ, Research Fellow, Institute of Comparative Law, Serbia. Dr MILICA MATIJEVIĆ, Research Fellow, Institute of Comparative Law, Serbia. Dr MIROSLAV ĐORĐEVIĆ, Research Fellow, Institute of Comparative Law, Serbia.

**Članovi iz reda inostrane naučne javnosti/ Foreign members**

Prof. dr MICHELE PAPA, L'Università degli Studi di Firenze, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Italy. Prof. dr VID JAKULIN, Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia. Prof. dr ALESSANDRO SIMONI, L'Università degli Studi di Firenze, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Italy. Prof. dr ANITA RODIŃA, Juridiskā fakultāte, Latvijas Universitāte, Judge of the Constitutional Court of Latvia, Latvia. Doc. dr HANA KOVAČIKOVA, Faculty of Law, Comenius University in Bratislava, Slovakia. Doc. dr NIKOLA DOŽIĆ, Faculty of Law, University of Montenegro, Montenegro. Doc. dr VELIMIR ŽIVKOVIĆ, University of Warwick School of Law, United Kingdom.

**Sekretar redakcije/ Secretary of Editorial board**

IVA TOŠIĆ, Institute of Comparative Law, Serbia

**Lektura/ Proof reading**  
SVETLANA STOJKOVIĆ

**Štampa/ Print**  
Tri O doo, Aranđelovac

**Tiraž/ Circulation**  
100 primeraka/ 100 copies

**Prilozi objavljeni u časopisu referisani su u bazama/ Abstracted and indexed in**

Directory of Open Access Journals (DOAJ), Central and Eastern European Online Library (CEEOL), European Reference Index for Humanities and Social Sciences (ERIHplus), HeinOnline Law Journal Library, Srpski citatni indeks (SCIndeks), Kooperativni online bibliografski sistem i servisi (COBISS).

**Adresa uredništva/ Address of the Editorial Board**

Terazije 41, 11000 Beograd, Srbija; tel. + 381 11 32 33 213; e-mail: redakcijaspz@gmail.com  
Časopis se objavljuje tromesečno uz podršku Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

INSTITUT ZA UPOREDNO PRAVO  
STRANI PRAVNI ŽIVOT

Broj 3

Godina LXVI

jul-septembar 2022.

## SADRŽAJ/TABLE OF CONTENTS

## ČLANCI/ARTICLES

*Vladimir Ž. Čolović*NORME NEPOSREDNE PRIMENE I JAVNI POREDAK ..... 349  
OVERRIDING MANDATORY RULES AND PUBLIC POLICY*Oliver P. Nikolić**Savo D. Manojlović*RAZVOJ I FUNKCIJE PARLAMENTA  
I NJEGOV ODNOS PREMA IZVRŠNOJ VLASTI  
U ZEMLJAMA EVROPSKE UNIJE ..... 367  
DEVELOPMENT AND FUNCTIONS OF PARLIAMENT  
AND ITS RELATIONSHIP TO THE EXECUTIVE BRANCH  
IN THE COUNTRIES OF THE EUROPEAN UNION*Jelena P. Vučković**Anika N. Kovačević*INSTITUT INTERPELACIJE  
U PARLAMENTARNOM PRAVU FRANCUSKE ..... 385  
THE INSTRUMENT OF INTERPELLATION  
IN PARLIAMENTARY LAW IN FRANCE ..... 402*Nataša V. Mrvić Petrović*KAKO UČINITI HUMAN(I)IM DOŽIVOTNI ZATVOR  
KONCEPTA „ZAKLJUČAJ I BACI KLJUČ”  
NA PRIMERIMA ITALIJE I HOLANDIJE ..... 403  
HOW TO MAKE MORE HUMANE LIFE IMPRISONMENT  
("LOCK UP AND THROW AWAY THE KEY" CONCEPT)  
– ON THE EXAMPLES OF ITALY AND THE NETHERLANDS*Danica V. Vasiljević Prodanović**Filip A. Mirić**Ljiljana D. Stevković*POMILOVANJE U KRIVIČNOM PRAVU RUSKE FEDERACIJE ..... 429  
THE INSTITUTE OF PARDON  
IN CRIMINAL LAW OF THE RUSSIAN FEDERATION

<i>Mario Lj. Reljanović</i> <i>Jovana M. Misailović</i> <b>SIGURNOST ZAPOSLENJA KAO INDIKATOR DOSTOJANSTVENOG RADA</b> – <b>NORMATIVNA REŠENJA DRŽAVA U REGIONU</b> ..... SECURITY OF WORK AS AN INDICATOR OF DECENT WORK – <b>NORMATIVE SOLUTIONS OF COUNTRIES IN THE REGION</b>	<b>443</b>
<i>Aleksandar B. Vasiljević</i> <b>RAZLIKE U KOMPARATIVISTIČKIM TEORIJAMA ALANA VOTSONA I PATRIKA GLENA</b> ..... DIFFERENCES IN THE COMPARATIVE THEORIES OF ALAN WATSON AND PATRICK GLENN	<b>463</b>
<i>Valentina V. Cvetković-Đorđević</i> <i>Vladimir M. Vuletić</i> <b>O ZASTUPANJU U PRIVATNOM PRAVU</b> ..... ON THE INSTITUTION OF REPRESENTATION IN PRIVATE LAW	<b>477</b>
<i>Bojan M. Milisavljević</i> <i>Marko S. Novaković</i> <b>SUKCESIJA ODGOVORNOSTI U MEĐUNARODNOM PRAVU KROZ RAD KOMISIJE ZA MEĐUNARODNO PRAVO</b> – <b>PRISTUP U IZVEŠTAJIMA PAVELA ŠTURME</b> ..... THE SUCCESSION RESPONSIBILITIES IN INTERNATIONAL LAW THROUGH THE WORK OF THE INTERNATIONAL LAW COMMISSION – <b>THE APPROACH IN PAVEL STURMA'S REPORTS</b>	<b>491</b>
<b>PRIKAZI/REVIEWS</b>	
<i>Jovana M. Rajić Čalić</i> <b>Prikaz monografije: Dr Mario Reljanović i MA Jovana Misailović REŠAVANJE RADNIH SPOROVA</b> ..... Monograph review: Dr Mario Reljanović i MA Jovana Misailović REŠAVANJE RADNIH SPOROVA	<b>507</b>
<b>UPUTSTVO AUTORIMA</b> ..... INSTRUCTIONS FOR AUTHORS	<b>511</b>

## NORME NEPOSREDNE PRIMENE I JAVNI POREDAK\*\*

### Sažetak

*Norme neposredne primene predstavljaju norme koje se direktno primenjuju na pravni odnos sa elementom inostranosti. To su samoograničavajuće norme, koje isključuju primenu kolizionih normi i one, unapred, definišu polje sopstvene primene. Navedene norme su jače od normi javnog poretka. Kad govorimo o primeni normi neposredne primene, govorimo, pre svega, o normama države u kojoj se rešava pravni odnos, što znači da se u njihovoj primeni polazi od *lex fori* kao kriterijuma. Međutim, postavlja se pitanje i šireg shvatanja ovih normi, odnosno njihove primene kada su sastavni deo pravnog poretka države, čije je pravo određeno kao merodavno, odnosno države koja je blisko povezana sa pravnim odnosom u pitanju. U radu se posvećuje pažnja regulisanju ovih normi u propisima Republike Srbije i pojedinih država, kao i u aktima EU. Posebno se posvećuje pažnja razlikovanju ovih normi od instituta javnog poretka.*

**Ključne reči:** *norme neposredne primene, javni poredak, javni interes, prinudni propisi, koliziona norma, treća država.*

### 1. Uopšte o normama neposredne primene

Kad primenjujemo pravila međunarodnog privatnog prava, ne primenjujemo samo pravila koja se fokusiraju na određivanje merodavnog prava već i na primenu obavezujućih ili prinudnih propisa, koji štite kako nacionalne, tako i nadnacionalne globalne interese (Zgrabljic Rotar, 2021, p. 83).

Te obavezujuće ili prinudne propise nazivamo normama neposredne primene koje predstavljaju norme unutrašnjeg pravnog poretka jedne zemlje, čija je primena, u svakom slučaju, obavezna, bez obzira na to što se na određeni pravni

---

\* Redovni profesor i naučni savetnik, Institut za uporedno pravo Beograd, Srbija, e-mail: [v.colovic@iup.rs](mailto:v.colovic@iup.rs)

\*\* Rad je nastao kao rezultat finansiranja naučnoistraživačkog rada Instituta za uporedno pravo od strane Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja RS prema Ugovoru o realizaciji i finansiranju naučnoistraživačkog rada NIO u 2022. godini, evidencioni broj 451-03-68/2022-14/200049.

odnos mogu primeniti i druga pravila, koja sadrže drugačija rešenja u odnosu na pomenute norme. O primeni normi neposredne primene govorimo, naročito, u uslovima postojanja elementa inostranosti u jednom pravnom odnosu, to jest kod primene merodavnog prava koje je određeno putem kolizionih normi, odnosno normi o rešavanju sukoba zakona. Međutim, kod primene ovih normi u rečenim uslovima, postaviće se pitanje primene kolizionih normi. Da li će sud ili drugi organ koji rešava dati odnos, uopšte, primeniti norme o rešavanju sukoba zakona, kad utvrdi o kojoj pravnoj kategoriji je reč, koja je deo pravnog odnosa?

Jedno od pitanja koje se mora postaviti kad govorimo o normama neposredne primene jeste da li one spadaju u javni poredak. Pokušaćemo da analiziramo odnos normi neposredne primene i javnog poretka u ovom radu. No, možemo odmah reći da norme neposredne primene moramo posmatrati šire nego javni poredak, jer o tim normama ne govorimo samo kada primenjujemo pravo domaće zemlje, zemlje u kojoj se postavlja pitanje rešenja datog pravnog odnosa, već i kada primenjujemo pravo druge zemlje, čije je pravo određeno kao merodavno, odnosno kada je dati pravni odnos povezan sa nekom trećom zemljom, preko jedne ili više činjenica koje čine taj odnos. Isto tako, veoma je bitno definisati da li će se morati primeniti i norme neposredne primene one zemlje u kojoj treba da se realizuje pravni odnos.

Vidimo iz navedenog da su norme neposredne primene drugačije od instituta javnog poretka, koje, takođe, čine supstancijalne norme domaće države, odnosno države foruma koje se moraju, u svakom slučaju, zaštititi. Kad štitimo javni poredak, ne primenjujemo merodavno pravo kao rezultat primene kolizionih normi (Rajčević, 1998, p. 85; Dika, Knežević, & Stojanović, 1991, p. 14), za razliku od primene normi neposredne primene koje se primenjuju i kad se ne odred merodavno pravo.

Norme neposredne primene možemo definisati i kao norme ekskluzivne primene. To su samoograničavajuće norme koje unapred definišu polje sopstvene primene, tako da isključuju primenu kolizionih pravila. Naime, ako norme neposredne primene regulišu određeni pravni odnos, one će se direktno primeniti na taj odnos. No, bitno je, u vezi s tim, jasno odrediti pravnu kategoriju koja predstavlja predmet pravnog odnosa.

Primenu normi neposredne primene nalazimo u različitim pravnim odnosima, pa tako i u ugovornim, kod kojih se često merodavno pravo određuje putem autonomije volje. Čak i tada, neće se primenjivati osnovna pravila ugovornih odnosa, već norme neposredne primene.

Navešćemo jedan primer, na početku, kako bi bilo jasno šta predstavlja norme neposredne primene, kad se radi o njihovoj primeni na ugovorne odnose. Naime, prodavac vina iz Francuske prodao je tuženom, koji ima sedište u

Nemačkoj, određenu količinu vina, sa obavezom isporuke u sedištu tuženog. Carinski organi su robu, odnosno vino zadržali i poslali ga na analizu, zbog sumnjivog kvaliteta. Nakon dobijenih rezultata analize, zabranjen je uvoz vina u Nemačku. Primenjen je Zakon o vinu Nemačke, po čijoj odredbi vino ne može biti predmet uvoza, zbog kvaliteta. Kupac vina, odnosno tuženi je zahtevao da mu tužilac umesto tog vina pošalje drugo, koje se može uvesti u Nemačku. Prodavac iz Francuske je to odbio i tražio da mu se isplati cena vina. S druge strane, tuženi je podneo protivtužbu zbog neispunjenja ugovora. Tužba francuskog prodavca vina je odbijena i priznat je zahtev tuženika. Revizija tužioca nije imala uspeha. U ovom slučaju, stranke nisu ugovorile primenu prava, a nisu ni prećutno pristale da se primeni neko drugo pravo. U takvoj situaciji, sud mora odrediti pravo na način lokalizacije ugovora na jednom određenom pravnom području, ako je to moguće. Ovde se ne istražuje hipotetička volja, već se ugovor prostorno veže za jednu teritoriju. Ako su ugovori istog tipa, oni moraju imati istu tačku vezivanja za jedan pravni poredak. Važenje nemačkog Zakona o vinu stranke nisu mogle isključiti. Ono se primenjuje bez obzira na bilo kakav sporazum stranaka o pravu koje će se primenjivati, kao i o izvršenju ugovora. U svakom slučaju, primena navedenog zakona ne znači da se primenjuje nemačko pravo, odnosno da su stranke dogovorile primenu tog prava (Čolović, 2010, p. 98; Heinrich, 1961, pp. 261–263).

Znači, norme neposredne primene predstavljaju metod isključenja primene uobičajenih pravila u međunarodnom privatnom pravu, kao i metod određivanja „merodavnosti pomoću specifične kolizione norme za dati pravni odnos” koji je od značaja za domaću državu, državu u kojoj se postavlja pitanje. Veoma je bitno definisati jaku vezu jednog pravnog odnosa sa pravnim poretom čije ćemo norme neposredne primene primeniti (Rajčević, 1998, p. 78). Ali ta veza ne može biti ograničena samo na države u kojima se postavlja pitanje primene ovih normi.

Kad nadležni organ rešava pravni odnos sa elementom inostranosti, on mora kvalifikovati pojmove kako bi odredio kolizionu normu i odredio merodavno pravo. No, ako, prilikom kvalifikacije, sud ili drugi organ utvrdi da je kategorija kao deo pravnog odnosa regulisana normama neposredne primene, kao i ako je značaj primene tih normi takav da se nameće njihova primena, tada možemo reći da se nalazimo u situaciji kada odstupamo od primene kolizione norme (Rajčević, 1998, pp. 74–75). U navedenom nalazimo i osnovnu razliku između normi neposredne primene i javnog poretka, koji se može zaštititi tek kada se odredi merodavno pravo.

## 2. Poreklo i definisanje normi neposredne primene

Norme neposredne primene imaju svoje poreklo u francuskom pravu. U francuskom Građanskom zakoniku se definiše da zakoni o redu i bezbednosti obavezuju sva lica koja su nastanjena na domaćoj teritoriji (čl. 3, st.1, Građanskog zakonika Francuske; Kitić, 2016, p. 118). Ove norme karakteriše visok stepen imperativnosti. Zakonodavac je taj koji određuje značaj ovih normi, na način da imaju prvenstvo u primeni u odnosu na kolizione norme (Kitić, 2016, p. 118). Osnovni problem kod normi neposredne primene je njihova identifikacija (Kitić, 2016, p. 119) kako bi se obezbedilo eksteritorijalno dejstvo sudskih odluka i kako bi mogle da se primene i strane norme neposredne primene (Kitić, 2016, p. 122).

Međutim, veće posvećivanje pažnje normama neposredne primene beležimo u Nemačkoj, kada se i definisala teorija *Sonderstatut*, koja se odnosila na primenu posebnih propisa. U pitanju je bio problem obveznica koje su izdate nemačkim građanima u SAD, a koje nisu mogle da proizvedu dejstva u Nemačkoj zbog strogih propisa o deviznoj kontroli iz 1931. godine. Dužnici su pred američkim sudovima tvrdili da treba uzeti u obzir norme neposredne primene Nemačke, iako nemački zakon nije bio primenljiv, odnosno nije bio određen putem kolizione norme. No, američke sudije nisu uzimale u obzir navedeno i presuđivale su isključivo po lokalnom pravu SAD, odnosno protiv nemačkih državljana. Ipak, tokom četrdesetih godina prošlog veka teorija *Sonderstaut* je razrađena i u narednim godinama je primenjivana sve češće (Wojewoda, 2000, p. 186).

U 1966. godini beležimo prvu sudsku odluku koja prihvata primenu ovih normi. Slučaj holandskog *Alnati* obeležio je novu fazu u razvoju međunarodnog privatnog prava. U ovoj odluci proklamovana je sloboda stranaka da izaberu pravo koje će se primeniti u ugovoru, ali i primenu prinudnih propisa trećih zemalja. Tako, dozvoljena je primena pojedinih odredaba domaćeg pravnog poretka, čak i van teritorije domaće zemlje (Wojewoda, 2000, p. 186). Ipak moramo imati na umu da se ne može na identičan način odrediti norma neposredne primene u različitim oblastima. Dok je kod krivičnog prava jasno da će norme u toj oblasti biti obavezne na teritoriji domaće zemlje u svakom slučaju, na primer kod pravila ugovornog prava nije takva situacija (Wojewoda, 2000, p. 189). Međutim, koliko god su pravila ugovornog prava liberalna, toliko postoje pravila čija se primena ne može izbexi i koja imaju prednost u odnosu na slobodu ugovaranja (Wojewoda, 2000, p. 189).

### 2.1. Definisanje normi neposredne primene

Definicije normi neposredne primene su različite. Izdvajamo sledeće: norme koje imperativno ili neposredno uređuju pravne odnose; norme koje se

primenjuju nezavisno od važećeg zakona koji uređuje odnosnu materiju; norme koje se primenjuju bez obzira na dejstvo sukoba zakona; norme koje se ne mogu izbeći izborom prava; norme kod kojih se zahteva eksplicitna primena na sve vrste pravnih odnosa, uključujući unutrašnje i odnose sa elementom inostranosti; norme koje imaju eksteritorijalnu primenu; norme koje su od presudnog značaja za odnosnu državu; norme koje služe javnim interesima; itd. (Szabados, 2020, pp. 13–14). Jednom rečju, kod svih navedenih definicija ovih normi nalazimo zajednički element, a to je da one moraju biti primenjene u svakoj situaciji koja zahteva tu primenu.

Jasnu definiciju normi neposredne primene retko nalazimo u nacionalnim zakonodavstvima. Tako Zakon o rešavanju sukoba zakona sa propisima drugih zemalja Republike Srbije (ZRSZ) ne reguliše eksplicitno norme neposredne primene. Njihovu primenu možemo sresti u odredbi koja reguliše zaključenje braka, kad se definiše proširena primena normi po *lex fori*, odnosno kod pravila koja se odnose na bračne smetnje (čl. 32, ZRSZ). Znači, ukoliko postoje smetnje za zaključenje braka, on se neće zaključiti. Od ovih normi se ne može odstupiti i one se primenjuju na sve brakove koji se zaključuju u Srbiji, bez obzira na postojanje ili nepostojanje elementa inostranosti i na državljanstvo lica koja zaključuju brak (Kitić, 2016, pp. 119–120).

S druge strane, Nacrt zakona o međunarodnom privatnom pravu Republike Srbije (dalje: Nacrt ZMPP) posebno definiše ove norme u članu 44 i njihovu primenu određuje na jedan širok način, regulišući da će se one primeniti na sve slučajeve, bez obzira na to koje je pravo merodavno. Takođe definiše da sud može uzeti u obzir i norme neposredne primene druge države sa kojom je dati pravni odnos blisko povezan. U vezi sa primenom ovih normi, Nacrt ZMPP-a određuje da je sud obavezan da ceni prirodu i svrhu ovih normi, kao i posledice njihove primene, odnosno propuštanja primene. Nijedna druga odredba Nacrta ZMPP-a nije posvećena normama neposredne primene. Iz navedene odredbe ne možemo videti o kakvim je normama reč i da li ih sud može primeniti u svakoj situaciji. Insistira se na bliskoj vezi, a ne pominje se primena ovih normi po kriterijumu merodavnog prava. Smatramo da je zakonodavac morao jasno da odvoji primenu normi neposredne primene koje su deo domaćeg pravnog poretka u odnosu na primenu ovih normi, kao dela pravnog poretka druge države.

Zakon o međunarodnom privatnom pravu Crne Gore reguliše institut normi neposredne primene u članu 10. Ovaj akt određuje obaveznu primenu normi koje štite javni interes Crne Gore, odnosno koje štite politički, društveni i ekonomski sistem države. Zakon takođe propisuje da se, u izuzetnim slučajevima, mogu uzeti u obzir norme neposredne primene druge države čije je pravo povezano sa pravnim odnosom koji se rešava. Interesantno je da ovaj akt određuje

da se izuzetne situacije određuju prema prirodi i svrsi normi, kao i prema posledicama njihove primene (Nikolić, 2017, p. 126).

Zakon o međunarodnom privatnom pravu Severne Makedonije takođe reguliše ove norme u članu 14. Ali, ovaj zakon određuje da će se voditi računa samo o primeni normi neposredne primene Severne Makedonije, a ne i neke druge države (Nikolić, 2017, p. 127).

Hrvatski Zakon o međunarodnom privatnom pravu definiše norme neposredne primene tako što određuje da sud može da primeni normu hrvatskog pravnog poretka, zaključenu u zaštiti hrvatskih javnih interesa, kao što su politički, ekonomski ili društveni interesi, a nezavisno od prava koje inače treba primeniti. Ova odredba je veoma slična odredbi člana 9 Uredbe Rim I, kojoj ćemo kasnije posvetiti pažnju. Osim toga, ovaj zakon predviđa i mogućnost primene normi neposredne primene treće države. Naime, ako je izvršenje obaveze delimično ili u celini u suprotnosti sa prinudnim propisima države u kojoj treba tu obavezu ispuniti, tada sud može da primeni taj propis (Zgrabljić Rotar, 2021, p. 95). Ako pažljivo pogledamo odredbu hrvatskog zakona, možemo zaključiti da sud može, ali ne mora da primeni norme neposredne primene, bez obzira na to da li se reč o domaćem ili stranom pravnom poretku. To znači da sud diskreciono odlučuje o tome, tako da se može postaviti pitanje pravne prirode i imperativnosti ovih normi.

## 2.2. Norme neposredne primene u aktima EU

Primena normi neposredne primene dobija na značaju nakon usvajanja dva akta EU – Uredbe Rim I (Uredba br. 593/2008 Evropskog parlamenta i Saveta od 17. juna 2008. o pravu koje se primenjuje na ugovorne obaveze, pp. 109–119) i Uredbe Rim II (Uredba br. 864/2007 Evropskog parlamenta i Saveta od 11. jula 2007. o pravu koje se primenjuje na vanugovorne obaveze pp. 73–82).

Uredbom Rim I (čl. 9, st. 1) norme neposredne primene su definisane kao „norme od odlučujućeg značaja za očuvanje javnih interesa države, naročito ako je u pitanju njena politička, društvena i ekonomska organizacija, a koje se primenjuju u svim situacijama koje ulaze u njihovo polje primene, bez obzira na pravo koje bi bilo merodavno za ugovor, a po odredbama Uredbe Rim I”. Uredba predviđa i da svaka država članica može, pored normi neposredne primene *lex causae* i *lex fori*, da primeni i norme neposredne primene države u kojoj ugovorna obaveza treba da bude izvršena ili je već izvršena, ako ove norme smatraju izvršenje ugovora nezakonitim. Prilikom odlučivanja da li treba primeniti navedene norme uzima se u obzir priroda tih normi, odnosno posledice njihove primene (čl. 9, st. 3; Đorđević, 2010, p. 45, fn. 45). Ovo pitanje je bitno i zbog tumačenja

pomenute odredbe koja određuje da će se primeniti norme neposredne primene države ispunjenja ugovora, ako one definišu ispunjenje ugovora nezakonitim (Köhler, 2014, p. 17). Da li je u tim situacijama, kada pravo države koja je na bilo koji način vezana za određeni pravni odnos, bilo preko ispunjenja ugovora, izvršenja nekog pravnog posla i sl., a nije država čije se pravo primenjuje, odnosno nije domaća država, to jest država primene merodavnog prava, potrebno definisati posebnu kolizionu normu koja će omogućiti primenu stranih normi neposredne primene ili ne?

Kao što reguliše norme neposredne primene, Uredba Rim I (čl. 21) reguliše i pitanje javnog poretka. Ovaj akt definiše da će biti odbijena primena prava bilo koje države ako je to pravo u suprotnosti sa javnim poretkom države foruma, odnosno domaće zemlje. Uredba Rim I prihvata opšte pravilo kod definisanja javnog poretka. Ali zaštita javnog poretka koju definiše ova uredba odnosi se na oblast koju reguliše ovaj akt. Osim toga, Uredba Rim I se odnosi na zaštitu javnog poretka domaće zemlje. To ograničava ovu zaštitu na zemlju foruma, iako elementi jednog građanskopravnog odnosa sa elementom inostranosti mogu biti vezani za više zemalja.

Uredba Rim II u članu 16, kao i Uredba Rim I (čl. 9) ne precizira da li se norme odnose na zaštitu privatnih ili javnih interesa. Ni pravo EU ne poznaje formalno razliku između privatnog i javnog (Melcher, 2020, p. 40). Inače, odredba člana 9 Uredbe Rim I ne ograničava primenu prinudnih propisa prava države suda koji vodi postupak. Isto tako, ova odredba predviđa da je moguće priznati dejstvo prinudnih propisa države koja je vezana za ugovor, na bilo koji način. Odredba člana 16 Uredbe Rim II je konciznija i definiše da ničim nije ograničena primena prava države u kojoj se vodi postupak ako se radi o prinudnim propisima, bez obzira na merodavno pravo koje se primenjuje na vanugovorne odnose.

Pre usvajanja navedenih akata, nacionalna zakonodavstva su u oblasti međunarodnog privatnog prava u kontinentalnom sistemu podvrgavali privatnopravne odnose zakonu koji je određen kao merodavan, na osnovu primene kolizivne norme. Isto tako, sudovi su primenjivali i pravilo *lex fori*, kao i negativni princip kad je u pitanju poštovanje javnog poretka (Grušić, 2020, p. 92).

### 3. Klasifikacija normi neposredne primene

Kad govorimo o klasifikaciji normi neposredne primene, govorimo o različitim pravnim porecima u kojima su one definisane. Tako, razlikujemo norme neposredne primene domaćeg pravnog poretka, kao i one koje predstavljaju deo stranog prava. Težnja ka zaštiti domaćeg pravnog poretka vodi ka primeni normi

neposredne primene, dok s druge strane, kad govorimo o ovim normama u okviru stranog pravnog poretka, govorimo o zaštiti kako tog poretka, čije se pravo primenjuje na dati pravni odnos, tako i samog pravnog odnosa, koji mora biti rešen u skladu sa pravilima merodavnog prava (Nikolić, 2017, p. 121), kao i pravnog poretka koji je na drugi način u vezi sa pravnim odnosom koji se rešava.

Pojedini autori razlikuju međunarodno imperativne norme od unutrašnjih imperativnih normi. Po tome, međunarodno imperativne norme su norme koje definiše država svojim zakonima i koje se moraju primeniti, bez obzira na to koje je merodavno pravo za dati pravni odnos (Stojić Dabetić, 2018, p. 47). S druge strane, u ovom kontekstu, ne definišu se unutrašnje imperativne norme, koje, opet, moraju biti definisane zakonima jedne države. Dalje, međunarodno imperativne norme su norme čija se primena ne može otkloniti u jednom pravnom odnosu i one su uvek obavezne, čak i u unutrašnjem pravnom poretku, dok unutrašnje imperativne norme ne moraju uvek biti međunarodno imperativne (Stojić Dabetić, 2018, p. 48). Ovakvo mišljenje zaslužuje sledeće kritike. Prvo, termin koji se upotrebljava ne odgovara pravnoj prirodi normi o kojima je reč. Naime, norme neposredne primene jesu imperativne norme, ali njihov uži deo, tako da ne možemo upotrebljavati termin „imperativni” u ovoj situaciji. Sledeće, imperativne norme definiše država u svom unutrašnjem zakonodavstvu. Njihova primena je obavezna u svim slučajevima, a ne samo u slučaju postojanja elementa inostranosti. To znači da ne možemo norme neposredne primene razlikovati na međunarodne i unutrašnje, odnosno na one čija je primena uvek obavezna u pravnim odnosima sa elementom inostranosti, i druge, čija primena nije obavezna. Ako su norme neposredne primene definisane u unutrašnjem pravnom poretku jedne države, njihov cilj je zaštita različitih interesa od važnosti za državu. Stoga nije bitno da li je u pitanju pravni odnos sa ili bez elementa inostranosti, norme neposredne primene uvek moraju biti primenjene. U vezi s tim se i definiše osnovni cilj ovih normi, koji se odnosi na zaštitu interesa države foruma (države gde se ovo pitanje postavlja), a koje se označavaju kao „nacionalna pravila zasnovana na zaštitnom principu” (Stojić Dabetić, 2018, p. 48).

Norme neposredne primene mogu biti obavezne, zaštitne i međunarodno obavezne. Kratko ćemo ih definisati. Obavezne su one od kojih se ne može odstupiti. Kad je u pitanju građansko pravo, njih nalazimo na primer u trgovačkim zakonima i njih strane koje zaključuju ugovor moraju da poštuju. Obavezna zaštitna pravila su ona koja štite slabiju stranu u ugovoru, na primer potrošača, zaposlenog itd. Najzad, međunarodno obavezna pravila se nalaze, najpre, u međunarodnim aktima. Inače, koncept ovih pravila dugo nije bio definisan na odgovarajući način. Sad ga nalazimo u Uredbama Rim I i Rim II (Trávníčková, 2008, pp. 2–3). Moramo reći da kod međunarodno obaveznih pravila postoji problem i

u terminologiji. U svakom slučaju, ova podela se odnosi kako na predmet koji se ovim normama štiti, tako i na širinu primene.

Franceskakis, teoretičar koji je u teoriju sukoba zakona uveo prinudne norme neposredne primene, definiše neophodnost poštovanja tih normi i definiše ih kao međunarodno obavezujuće, ali samo u slučajevima kada je primena tih normi značajna za zaštitu interesa zemlje suda i kada se te norme ne mogu zameniti nijednim drugim pravilom (Stojšić Dabetić, 2018, p. 48). Termin „međunarodno obavezujuće norme” je suviše širok. Norme neposredne primene mogu štiti pravne poretke triju država – države čije je pravo merodavno za dati pravni odnos, države u kojoj se odlučuje o datom pravnom odnosu, kao i države za koju je pravni odnos vezan na druge načine, kao što su izvršenje ugovora, nalaženje stvari, mesto plaćanja itd. Time što se te norme mogu ticati prava triju država ne znači da su one međunarodno obavezujuće i međunarodno imperativne norme. One se tiču pravnog odnosa u kome je prisutan element inostranosti, kao i zaštite jednog ili najviše triju pravnih poredaka koji su u vezi s tim pravnim odnosom. S druge strane, bez obzira na to o kom pravnom poretku je reč, one su unutrašnje imperativne norme, čiji je zadatak da štite interes država.

#### 4. Način primene normi neposredne primene

Kad primenjujemo norme neposredne primene, moramo poći od činjenice da se radi o prinudnim propisima koji se u, u svakom slučaju, moraju primeniti, bez obzira na to da li se štite privatni ili javni interesi. S druge strane, nesumnjivo je da će se, prvo, primeniti norme neposredne primene države u kojoj se postavlja pitanje rešavanja pravnog odnosa, odnosno u kojoj dolazi ili može doći do primene kolizione norme koja će dovesti do određivanja merodavnog prava. Zatim, mogu se primeniti norme neposredne primene kao *lex causae* norme, to jest kada su one deo pravnog poretka države čije je merodavno pravo određeno. No, te norme će biti moguće primeniti samo ako nisu u suprotnosti sa javnim poretkom države u kojoj će biti primenjene. Najzad, postavlja se pitanje i primene normi neposredne primene treće države, kada je pravni odnos u pitanju blisko povezan sa tom državom. Navedeno zavisi od više činilaca. Pre svega od mogućnosti da država u kojoj se postavlja pitanje predviđa takvu mogućnost. Drugo, treba dokazati blisku povezanost pravnog odnosa sa odnosnom državom. To se odnosi na relevantnost te činjenice koja se vezuje za treću državu, a koja nije ona po kojoj se određuje merodavno pravo, odnosno nije tačka vezivanja. Najzad, da li bi primena normi treće države imala značaja ako ta odluka ne bi mogla da proizvede dejstvo na teritoriji te države ili ako se uopšte ne postavlja pitanje priznanja odluke

na teritoriji treće države? No, pre svega navedenog, sud ili drugi organ koji mora da primeni ove norme mora prethodno da definiše te norme, odnosno da definiše potrebu za njihovom безусловnom primenom (Kitić, 2016, p. 119).

Moramo postaviti pitanje na koji način ćemo primeniti strane norme neposredne primene, dakle, norme koje štite državne, političke, ekonomske i druge interese strane države. Ako govorimo o primeni merodavnog prava strane države, osnov u toj primeni nalazimo u prethodnom utvrđivanju postojanja elementa inostranosti i primeni domaće kolizionne norme, koja upravo ima zadatak da odredi merodavno pravo. No, kod normi neposredne primene se radi o prinudnim propisima druge države, koje štite osnovne vrednosti te države. Da li, ovde, možemo primeniti institut *renvoi*, odnosno uzvratanja i upućivanja. Sigurni smo da ne. Razlog je što kod institute *renvoi*, primenjujući celokupno pravo druge države čije je pravo određeno kao merodavno, primenjujemo i kolizionne norme koje mogu i na drugi način rešiti ovo pitanje. Međutim, nas interesuje primena substancijalnih, materijalnih normi u okviru kojih nalazimo i norme neposredne primene. Kao i kod svakog pravnog odnosa sa elementom inostranosti, takođe se mora voditi računa o dejstvu odluke koja je donesena kao rezultat rešenja tog odnosa, a koje ona mora da proizvede na teritoriji druge države.

Da li je neophodno definisati primenu normi neposredne primene, budući da su one takve da u svakoj situaciji moraju biti primenjene? Moramo razlikovati situacije kad se ove norme regulišu u aktima koji regulišu sukob zakona, odnosno određivanje merodavnog prava, od situacije kada se radi o aktima koje regulišu oblast koja je predmet zaštite ovih normi. Norme neposredne primene možemo posmatrati kao institut međunarodnog privatnog prava koji dovodi do odstupanja od primene kolizionnih normi, odnosno merodavnog prava koje treba primeniti na dati pravni odnos i kao institut koji štiti određeni interes, a koji nalazimo u različitim propisima u kojima je zaštita tog interesa definisana (Nikolić, 2017, p. 130).

Ono od čega moramo poći kod načina primene ovih normi jeste to da se one primenjuju direktno i bez odlaganja, bez obzira na postojanje kolizionnih normi (Kitić, 2016, p. 118).

#### 4.1. Eksteritorijalnost normi neposredne primene treće države

Ako imamo u vidu mogućnost primene normi neposredne primene jedne države na teritoriji druge, postavlja se pitanje njihove eksteritorijalnosti. Ukoliko ne bi uzeli u obzir navedeno dejstvo normi neposredne primene, onda bi se, praktično, primenjivale samo one norme koje su sastavni deo pravnog poretka države u kojoj se to pitanje i postavlja. Eksteritorijalne norme mogu da budu sve norme neposredne primene, ali njihova primena zavisi od samog organa koji

donosi odluku i koji mora da odredi te norme i mogućnost njihove primene. (Ungerer, 2021, p. 417).

Kad je u pitanju primena normi neposredne primene trećih država, postavlja se pitanje da li će sudovi uvek voditi računa o tome. To zavisi i od koncepata vezanih za određivanje statusa stranog prava u jednoj zemlji. Idealistički koncept primene ovih normi koje dolaze iz trećih država (Wojewoda, 2000, p. 208), bez obzira na to da li je u pitanju država merodavnog prava ili je na drugi način povezana sa pravnim odnosom, jasno definiše težnju da se odredi pravilna primena prava na dati pravni odnos, kako bi ta odluka imala dejstvo u drugim državama.

Primena pravila trećih država u ovoj oblasti predstavlja prilično kontroverzno pitanje. Najčešće se kao razlog primene ovih normi navodi princip *comity*.<sup>1</sup> No, postoje i drugi razlozi, a koji se na primer tiču specifičnih situacija, kada je određena ugovorna obaveza naknadno postala nezakonita po mestu izvršenja. Tada, naravno, sud ne bi smeo da izbegne primenu ovih normi, kako bi se zaštitile stranke (Zgrabljic Rotar, 2021, p. 89). Pravilo koje je obavezno u Francuskoj možda neće biti obavezno u Nemačkoj. Iako sama priroda određenog pravila nameće njegovu primenu kao prinudnog pravila, ipak je na sudovima odluka kako će tretirati taj propis (Zgrabljic Rotar, 2021, p. 84). Švajcarski Zakon o međunarodnom privatnom pravu jasno predviđa primenu normi neposredne primene ako to zahtevaju interesi jedne strane, a koje prema švajcarskom pravu zaslužuju zaštitu, kao i ako pravni odnos, to jest „činjenično stanje ima tesnu vezu sa tim pravom” (Varadi, Bordaš & Knežević, 2001, p. 152).

## 5. Javni poredak i norme neposredne primene

Norme neposredne primene nikako ne smemo izjednačavati sa institutom javnog poretka. Ne samo kada je u pitanju primena kolizionih normi i određivanje merodavnog prava, nego i kada se radi o definisanju jednog i drugog instituta. Odredbe o zaštiti javnog poretka sadrže, kako unutrašnje propise koji regulišu međunarodno privatno pravo, tako i međunarodne konvencije. Ipak, ovi akti ne određuju u pojedinostima sadržinu javnog poretka, već definisanje tih odredaba prepuštaju organima primene (Sajko, 2005, p. 253). Opravdanost pozivanja na zaštitu domaćeg javnog poretka zavisi i od činjenice da li pravni odnos u pitanju ima usku vezu sa domaćom zemljom i njenim pravom ili ne (Sajko, 2005,

<sup>1</sup> Institut *comity* ima svoj izvor u načelu *o comitas gentium*, kojim se ublažava primena pravila o teritorijalnosti, odnosno koje favorizuje primenu stranog prava, pre svega, zbog međunarodne učtivosti. Ovo učenje vezujemo za holandskog naučnika Hubera, koji, između ostalog, smatra da je međunarodna učtivost stalna i da je prećutno dogovorena između država; M.Gutzwiller, 1929. *Le développement historique du droit international privé, Recueil de cours*, vol. 29, no. IV, 342.

pp. 256–257). Što je ta veza labavija, to je manje opravdanja za odbijanje primene stranog prava (Sajko, 2005, p. 257).

Ako je merodavno pravo na koje nas je uputila koliziona norma u suprotnosti sa javnim poretkom domaće zemlje, tada se to pravo neće primeniti (Collier, 2001, p. 361). Kod primene normi javnog poretka reč je o zadržavanju primene domaće prava. U nemačkom pravu postoji termin *Vorbehaltssklausel*, koji upravo označava zadržavanje prava (Pak, 2000, p. 341), odnosno primenu domaće prava. Na primer, švajcarski Savezni zakon o međunarodnom privatnom pravu u članu 17 navodi da se strano pravo neće primenjivati ako je protivno javnom poretku Švajcarske. Ali interesantno je da ovaj zakon ne definiše šta predstavlja javni poredak. S druge strane, ZRSZ (čl. 4) nepotrebno definiše javni poredak i to čini na način koji je nespojiv sa materijom i predmetom međunarodnog privatnog prava. Činjenica je da treba odrediti samo šta predstavlja posledicu suprotnosti sa javnim poretkom domaće zemlje (Varadi, Bordaš & Knežević, 2001, p. 141), a to je primena normi domaće, a ne merodavnog prava.

Šta bi predstavljao javni poredak? Reći da se javni poredak sastoji od normi koje štite društveno uređenje jeste tačno, ali nedovoljno primenljivo u situacijama primene normi međunarodnog privatnog prava. Javni poredak treba usko tumačiti u slučajevima sa elementom inostranosti kako se ne bi ugrozila međunarodna saradnja. Imajući u vidu definisanje javnog poretka u velikoj većini država, možemo govoriti o njegovoj relativnosti. Institut javnog poretka se ne definiše precizno, s obzirom na vrednosti koje štiti i mogućnost promena tih vrednosti (Klasiček, 2012, p. 696).

Rekli smo da norme neposredne primene štite javni interes, koji može biti različit. Da li javni poredak možemo poistovetiti sa javnim interesom? Ova dva pojma se razlikuju, iako je, kako to pojedini autori tačno definišu, javni interes podloga javnom poretku, jer je javni poredak skup najbitnijih javnih interesa, koje je neophodno štiti (Tomić, 2019, p. 35). Možemo izdvojiti tri elementa javnog interesa. Prvi se odnosi na neophodnost ostvarivanja i zaštite ljudskih sloboda i prava. Drugi na omogućavanje odvijanja društvenog života, a treći se na nesmetan i uredan rad državnih organa i javnih ustanova (Tomić, 2019, p. 36). U pojedinim zemljama, kao što je na primer Španija, samo javnopravne norme mogu biti obavezne norme, budući da doprinose zaštiti javnog interesa, za razliku od normi privatnog prava. Najčešće ove norme štite javni interes, ali one mogu obuhvatati i norme koje štite privatne interese, kao što je to u nekim državama (Szabados, 2020, p. 17).<sup>2</sup> U praksi je nekad teško razlikovati da li norma služi zaštiti samo javnih ili samo privatnih interesa, odnosno zaštiti obeju vrsta interesa (Szabados, 2020, p. 17).

<sup>2</sup> Danska, Poljska, Slovenija

Norme neposredne primene pretežno služe zaštiti javnih interesa, ali predviđaju građanskopravne posledice. Samim tim, one se mogu svrstati u građansko pravo, pa tako I kolizionopravni tretman normi neposredne primene svrstavamo u međunarodno privatno pravo (Köhler, 2014, p. 12). Da bi primenili strane norme neposredne primene, koje su prostorno vezane, postavlja se pitanje da li treba da primenimo stranu kolizionu normu ili ćemo moći da definišemo sopstvenu kolizionu normu (domaću), kako bi mogli da definišemo i kolizionopravni interes. Da bismo to uradili, potrebno je da definišemo ciljeve materijalne norme (Köhler, 2014, p. 12).

Najznačajniji zajednički element normi neposredne primene i javnog poretka je zaštitna funkcija. Ali, u ostvarivanju te funkcije postoje velike razlike. Javni poredak ima užu zaštitnu funkciju od normi neposredne primene (Klasiček, 2012, p. 704). Razlika između normi neposredne primene i javnog poretka je suptilna, jer se odnosi na činjenicu da norme neposredne primene autonomno određuju svoju primenu, dok se javni poredak ne primenjuje direktno, već se protivni odnosnom stranom pravu. Zbog toga, nije uvek lako odrediti koje će pravo ili propis biti primenjeni nakon intervencije instituta javnog poretka, koje dovodi do odbijanja primene stranog prava (Klasiček, 2012, p. 705).

Uloga pravila *lex fori* je i kod instituta javnog poretka i kod normi neposredne primene nesumnjiva. Naime, pozivanjem na *lex fori*, može doći do odbijanja primene stranog prava koje je u suprotnosti sa javnim poretkom domaće zemlje (Ročkomanić, 2012, p. 59). Slična je situacija i kada je primena normi neposredne primene u pitanju (Ročkomanić, 2012, p. 60). Praktično, bez pozivanja na pravilo *lex fori* ne bismo mogli da govorimo ni o primeni kogentnih propisa, to jest normi neposredne primene, s tim što se kod normi neposredne primene ne smemo ograničavati samo na *lex fori*. Čak i kada je u pitanju primena prinudnih, kogentnih propisa drugih država u pitanju, opet polazimo od pravila *lex fori*, imajući u vidu mesto primene tih normi, odnosno postavljanja pitanja i rešavanja odnosa.

## 6. Funkcija normi neposredne primene u odnosu na javni poredak

Funkcija normi neposredne primene je mnogo šira od pravila koja štite domaći javni poredak (Sajko, 2005, p. 275). Do primene instituta javnog poretka dolazi kada se utvrdi da je merodavno pravo u suprotnosti sa tim institutom, odnosno u momentu kada se primeni koliziona norma. Norme neposredne primene se primenjuju nezavisno od primene kolizionih normi (Varadi, Bordaš & Knežević, 2001, p. 146). Kod normi neposredne primene se radi o zaštiti zajedničkih interesa o kojima brigu vodi država (Varadi, Bordaš & Knežević, 2001, p. 149).

Razvoj normi neposredne primene je dostigao tačku kada ih moramo razlikovati od javnog poretka i njihova primena predstavlja daleko složeniji koncept od primene normi koje definišemo kao javni poredak (Wojewoda, 2000, p. 193). Kod javnog poretka, jedina referentna tačka od koje sud ili drugi organ mora da pođe je *lex fori*. Drugačije je kod normi neposredne primene, kako smo rekli (Wojewoda, 2000, p. 194).

Kad govorimo o zaštiti pravnog poretka jedne zemlje, odnosno o primeni normi neposredne primene ili o pozivanju na zaštitu javnog poretka, govorimo o relativizaciji primene klasične kolizionopravne metode, čime se negira osnovno načelo međunarodnog privatnog prava, koje se odnosi na primenu prava koje je u najbližoj vezi sa pravnim odnosom (Klasiček, 2006, p. 690). Merodavno pravo strane države se neće primeniti ako bi dejstvo te primene dovelo do narušavanja neke od osnovnih vrednosti domaćeg pravnog poretka (Klasiček, 2006, p. 695). No, ako je jedan pravni pojam nepoznat u domaćem pravu, to ne znači da je on i suprotan javnom poretku, pa samim tim i merodavno pravo druge zemlje. (Čolović, 2018, p. 20). Da bi odredili taj pojam, potrebno je da izvršimo kvalifikaciju kolizione norme, odnosno pravne kategorije (Čolović, 2018, p. 21).

Najzad, moramo reći da javni poredak ima dvostruku funkciju: pozitivnu, kada imamo nametnutu primenu domaćeg prava, prava države u kojoj se postavlja pitanje, i negativnu, kada se isključuje primena merodavnog stranog prava kada bi primena tog prava bila nespojiva sa osnovnim vrednostima domaćeg prava (Sajko, 2005, p. 259). Domaći organi vode računa samo o zaštiti domaćeg javnog poretka (Sajko, 2005, p. 263). Kao što smo zaključili, mogu se primenjivati norme neposredne primene i drugih država.

## 7. Zaključak

Norme neposredne primene moramo primeniti u svakoj situaciji kada je u pitanju zaštita interesa države foruma, bilo da su oni privatni ili javni. One se primenjuju bez obzira na primenu kolizione norme, što znači da će sud ili drugi organ morati da ih primeni čim utvrdi pravnu kategoriju koja je predmet pravnog odnosa u pitanju. Pitanje primene normi neposredne primene drugih država zavisi od odnosa države foruma prema primeni tih normi. Budući da je reč o primeni prinudnih propisa, treba voditi računa o dejstvu tih normi na teritoriji države foruma, odnosno domaće države. S druge strane, mora se voditi računa i o dejstvu odluke kojom se rešava dati pravni odnos. U svakom slučaju, od izuzetne je važnosti jasno regulisanje normi neposredne primene, imajući u vidu upravo činjenicu primene ovih normi kada dolaze iz trećih država.

Ne smemo na isti način posmatrati norme neposredne primene i javni poredak. No, pitanje zaštite javnog poretka se može postaviti kada se odredi merodavno pravo strane države. Znači, bez primene kolizione norme ne možemo govoriti o eventualnoj zaštiti javnog poretka. Ipak, ono što vezuje norme neposredne primene i javni poredak odnosi se na sledeće. Oba instituta, u širem smislu, predstavljaju imperativne propise. Osim toga, oba instituta vezuje i primena pravila *lex fori*, ali kada su u pitanju norme neposredne primene, samo u situaciji kada se radi o primeni domaćih normi ove vrste.

Sigurno je da zakon koji reguliše međunarodno privatno pravo mora da definiše primenu normi neposredne primene, naročito ako se radi o primeni prava treće države, bez obzira na to po kom kriterijumu dolazi do te primene (merodavno pravo ili bliska veza), ali je isto tako bitno da zakonodavstva u drugim oblastima definišu koje su to norme, kako bi ih sud ili drugi organ lakše identifikovao i primenio.

### Literatura

- Collier, J. G. 2001. *Conflict of Laws*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Čolović, V. 2010. *Međunarodno privatno pravo*, Banja Luka: Panevropski univerzitet „Apeiron”.
- Čolović, V. 2018. Kvalifikacija kolizione norme. *Strani pravni život*, 62(3), pp. 5–24.
- Dika, M., Knežević G., Stojanović S. 1991. *Komentar Zakona o međunarodnom privatnom i procesnom pravu*, Beograd: Nomos.
- Đorđević, S. 2010. Merodavno pravo za ugovore o osiguranju u međunarodnom privatnom pravu EU. *Revija za pravo osiguranja*, 1, pp.40–51
- Grušić, U. 2020. Some Recent Developments Regarding the Treatment of Overriding Mandatory Rules of Third Countries. *ELTE Law Journal*, 1, pp. 89–112.
- Heinrich, D. 1961. Hipotetična volja stranaka, *Juristenzeitung*, 8, pp. 261–263.
- Kitić, D. 2016. *Međunarodno privatno pravo*, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union.
- Klasiček, D. 2006. Autonomija u međunarodnom privatnom pravu – novije tendencije. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 56(2–3), pp. 687–715.
- Köhler, A. 2014. Uzimanje u obzir stranih normi neposredne primene u evropskom međunarodnom ugovornom pravu. *Nova pravna revija*, časopis za domaće, njemačko i evropsko pravo, 1, pp. 9–19.
- Melcher, M. 2020. Substantive EU Regulations as Overriding Mandatory Rules? *ELTE Law Journal*, 1, pp. 37–50.

- Nikolić, A. 2017. Problematika regulisanja normi neposredne primene – stanje i perspective. *Pravo i privreda*, 1–3, pp. 118–137.
- Pak, M. 2000. *Međunarodno privatno pravo*, Beograd: Nomos.
- Rajčević, T. 1998. Zakoni obavezne primene i javni poredak u međunarodnom privatnom pravu. *Strani pravni život*, 3, pp. 71–102.
- Ročkomanović, M. 2012. Nadležnost *lex fori* u međunarodnom privatnom pravu Srbije *de lege lata* i *de lege ferenda*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 59, pp. 51–63.
- Sajko, K. 2005. *Međunarodno privatno pravo*, Zagreb: Narodne novine.
- Stojić Dabetić, J. 2018. Prinudne norme neposredne primene u međunarodnom privatnom pravu. *PRAVO – teorija i praksa*, 4–6, pp. 45–60.
- Szabados, T. 2020. Overriding Mandatory Provisions in the Autonomous Private International Law of the EU Member States – General Report. *ELTE Law Journal*, 1, pp. 9–35.
- Tomić, Z. 2019. Javni poredak: pojam i struktura, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, god. LXVII, 2, pp. 34–48.
- Ungerer, J. 2021. Explicit legislative characterisation of overriding mandatory provisions in EU Directives: Seeking for but struggling to achieve legal certainty. *Journal of Private International Law*, 17(3), pp. 399–420.
- Varadi, T., Bordaš, B., Knežević, G. 2001. *Međunarodno privatno pravo*, Novi Sad: Forum.
- Wojewoda, M. 2000. Mandatory Rules in Private International Law, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 7(2), pp. 183–213.
- Zgrabljic Rotar, D. 2021. Overriding Mandatory Provisions in Croatian private International Law. *Pravni vjesnik*, 37(3–4), pp. 81–100.
- Pravni izvori
- Nacrt zakona o međunarodnom privatnom pravu, konačna verzija, sajt Ministarstva pravde Republike Srbije. Dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/obavestenje/6274/konacna>.
- Švajcarski Savezni zakon o međunarodnom privatnom pravu 1987 (Switzerland's Federal Code on Private International Law, english translation). Dostupno na: [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1988/1776\\_1776\\_1776/en](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1988/1776_1776_1776/en)
- Uredba (EU) Evropskog parlamenta i Saveta o merodavnom pravu za ugovorne obaveze (Rim I) br. 593 od 17. juna 2008, *Službeni list Evropskih zajednica* L 177, 4. 7. 2008. (Regulation (EC) No. 593/2008 of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 on the law applicable to contractual obligations (Rome I). *Official Journal of the European Communities* L 177, 4. 7. 2008, pp.6–16.

- Uredba (EU) br. 864/2007 Evropskog parlamenta i Saveta od 11. jula 2007. o pravu koje se primenjuje na vanugovorne obaveze (Rim II), *Službeni list Evropske unije* L 199, Regulation (EC) No. 864/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 on the law applicable to non-contractual obligations (Rome II), pp.73–82.
- Zakon o međunarodnom privatnom pravu Crne Gore, *Službeni list CG*, br. 1/2014, 6/2014 – ispr., 11/2014 – ispr., 14/2014 i 47/2015 – dr. zakon.
- Zakon o međunarodnom privatnom pravu Republike Hrvatske. *Narodne novine*, br. 101/2017.
- Zakon o međunarodnom privatnom pravu Severne Makedonije (Закон за меѓународно приватно право), *Služben vesnik na RSM*, br. 32/2020.
- Zakon o rešavanju sukoba zakona sa propisima drugih zemalja Republike Srbije, *Službeni list SFRJ*, br. 43/1982 i 72/1982 – ispr., *Službeni list SRJ*, br. 46/1996 i *Službeni glasnik RS*, br. 46/2006 – dr. zakon.

### Internet izvori

- Trávníčková, S. 2008. Limitation of choice of law – mandatory and internationally mandatory rules, In *Dny práva – Days of law*, Brno: Masarykova univerzita, pp. 788–798. Dostupno na: <https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/mezinaro/travnickova.pdf>.

---

Vladimir Ž. Čolović

Full-time Professor, Principal Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade, Serbia

e-mail: [v.colovic@iup.rs](mailto:v.colovic@iup.rs)

## OVERRIDING MANDATORY RULES AND PUBLIC POLICY

### Summary

Overriding mandatory rules represent norms that are directly applied to the legal relationship with the foreign element. These are self-limiting norms, which exclude the application of collision rules, and they, in advance, define the field of their own application. These norms have a stronger legal force than the norms of public order. When we talk about the application of the overriding mandatory rules, we are talking, first of all, about the norms of the state in which the legal relationship is resolved, which means that in their application the *lex fori* is the starting point. However, there is also the question of a broader understanding of these norms, that is, of their application when they are an integral part of the legal order of the state, whose law is determined as applicable, that is, of the state that is closely connecting to the legal relationship in question. Considering the possibility of applying these norms, which are an integral part of the legal order of another state, the question of their extraterritoriality arises. The paper pays attention to the regulation of these norms in the regulations of the Republic of Serbia and some states, as well as in EU acts. Those acts are Regulation Rome I, which regulates the applicable law to contractual obligations, and Regulation Rome II which regulates the applicable law to non-contractual obligations. Particular attention is paid to distinguishing these norms from the institute of public policy. In this regard, the paper defines the difference between public policy and public interest. The main problem in regulating of the overriding mandatory rules is related to the fact that they are not determined in advance and that their application depends on the court or other authority that makes the decision.

**Keywords:** overriding mandatory rules, public policy, public interest, compulsory rules, collision rule, third country.

**Primljeno: 8. 9. 2022.**

**Prihvaćeno: 25. 10. 2022.**

## RAZVOJ I FUNKCIJE PARLAMENTA I NJEGOV ODNOS PREMA IZVRŠNOJ VLASTI U ZEMLJAMA EVROPSKE UNIJE\*\*\* \*\*\*\*

### Sažetak

*U ovom radu autori ulaze u problematiku parlamentarnog razvoja krajem dvadesetog veka, kao i savremenih tendencija odnosa parlamenta i izvršne vlasti. U prvom delu rada se objašnjava problem legitimiteta parlamenta kroz teorijsku analizu legitimiteta vlasti i predstavljanja i učešća naroda u toj vlasti. Sledi kratak pogled na načelo podele vlasti i njena dva osnovna modela, parlamentarni i predsednički sistem, da bi se prešlo na današnje tendencije položaja i funkcija parlamenta u Evropskoj uniji.*

*Prvo se daje uporednopravni pregled nekadašnjih socijalističkih država, a danas punopravnih članica Evropske unije, koje su sve prihvatile demokratske tekovine parlamentarnog sistema, naravno u većoj ili manjoj meri, sa određenim oscilacijama. A zatim, s obzirom na to da je parlamentarni sistem dominantni sistem vlasti u Evropskoj uniji, razmotriće se njegove tri varijante u ostalim državama Evropske unije, i to: 1) gde u odnosu na parlament izvršna vlast jača u licu šefa države, 2) gde u odnosu na parlament izvršna vlast jača u licu vlade ili njenog predsednika i 3) gde parlament i izvršna vlast ostaju u ravnoteži.*

**Ključne reči:** *parlament, sistem vlasti, izvršna vlast, komparativno pravo, Evropska unija.*

---

\* Doktor pravnih nauka, naučni saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd, Srbija, e-mail: [o.nikolic@iup.rs](mailto:o.nikolic@iup.rs)

\*\* Doktor pravnih nauka, naučni saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd, Srbija, e-mail: [s.manojlovic@iup.rs](mailto:s.manojlovic@iup.rs)

\*\*\* Rad je nastao kao rezultat finansiranja naučnoistraživačkog rada Instituta za uporedno pravo od strane Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja RS prema Ugovoru o realizaciji i finansiranju naučnoistraživačkog rada NIO u 2022. godini, evidencioni broj 451-03-68/2022-14/200049.

\*\*\*\* Dr Savo Manojlović se zahvaljuje dr Oliveru Nikoliću, naučnom saradniku Instituta za uporedno pravo, za pomoć koju mu je pružio savetima kao komentor, tokom izrade doktorske disertacije pod nazivom „Javnopravni subjektivitet i ovlašćenja političkih stranaka u liberalnoj demokratiji”, odbranjene na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu 29. decembra 2021. godine, pod mentorstvom prof. dr Dobrosava Milovanovića.

## 1. Legitimitet parlamenta i njegov položaj

### 1.1. Parlament i njegov legitimitet

Odnos upravljača i onih nad kojima se upravlja u bilo kom političkom sistemu vekovima stvara jedan fundamentalan problem. To je problem legitimiteta onih koji upravljaju, dakle onih koji vrše vlast. Kako kaže Duverger (1975, p. 33), u stvari problem je logično opravdati iskazivanje poslušnosti vlasti.

U demokratskom političkom sistemu ovo „logičko opravdanje”, to jest razlog (osnov) pokoravanju vlasti se, praktično, samo po sebi nameće. Istinite i uvek aktuelne reči Rusoa (1993, p. 30) da pošto nijedan čovek nema prirodnu vlast nad svojim bližnjima, i pošto iz sile ne proizilazi nikakvo pravo, ostaju sporazumi kao osnova za sumnju u legitimnu vlast među ljudima. Ova ideja Rusoa, oslobođena naslaga koncepcije o društvenom ugovoru, jeste temelj za istinsko rešenje problema, kojem se Carl J. Friedrich (1958, p. 232) sasvim približio tvrdeći da legitimitet počiva isključivo na prihvatanju i podršci naroda, odnosno da je volja naroda magični izvor sve legitimne moći. Prema tome, oni koji upravljaju imaju legitimitet ako su izraz volje naroda, odnosno ako uživaju slobodnu podršku naroda, to jest imaju pristanak većine (Bluntschli, 1880, p. 71). Iskustvo pokazuje da su izbori onih koji upravljaju ključni deo mehanizma kojim se postiže legitimitet. Međutim, svoju funkciju stvaranja i obezbeđivanja legitimiteta izbori će izvršiti samo ako su slobodni i demokratski. U čitavom ustavnom i političkom sistemu to se odnosi, u prvom redu, na izbore za parlament.

Dakle, parlament kao institucija predstavničkog sistema i izraz narodne (nacionalne) suverenosti je imao demokratski osnov svog postojanja i uživao legitimitet u toku svoje duge istorije svuda i uvek, gde i kada je bio rezultat slobodnih i demokratskih izbora. To je i stvorilo mogućnost parlamentu da ostvari izuzetnu ulogu u toku političke i ustavne istorije i zauzme centralno mesto u političkom i ustavnom sistemu moderne demokratske države. I obrnuto, parlament je padao na margine političkog života i postajao dekor na političkoj pozornici, bez obzira na eventualne formalne proklamacije i ustavne konstrukcije, u zemljama u kojima nedemokratski i lažni izbori (npr. u uslovima jednopartijskog sistema) nisu mogli da mu daju legitimitet, niti da stvore demokratsku osnovu njegovog postojanja.

### 1.2. Položaj parlamenta u demokratskom sistemu

Ako su tačna gore navedena zapažana o položaju parlamenta u demokratskim i nedemokratskim zemljama, tačno je i to da njegova stvarna uloga i položaj zavise od brojnih činilaca – sistemskih (ustavnih) rešenja, autoriteta vodećih

ličnosti, a naročito od partijskog sistema i delovanja političkih stranaka. Otuda su se tokom istorije položaj i funkcije parlamenta menjali i razlikovali, i to ne samo od jednog do drugog sistema vlasti (predsedničkog, parlamentarnog i drugih) već i u okviru jednog istog sistema.

Tako je, u predsedničkom režimu remećenje ravnoteže vlasti, koja predstavlja ugaoni kamen svakog sistema podele vlasti, pa i predsedničkog, u pojedinim periodima dolazilo do vidljivijeg izražaja, pa se i moglo govoriti o kongresnoj vladi, predsedničkoj vladi i slično. U svakom od ovih slučajeva, parlament (kongres) nije, u samoj praksi, imao isti položaj i istu ulogu.

To pogotovo važi za zemlje (pre svega latinoameričke, pa i neke afričke zemlje) u kojima je činjen bezuspešni pokušaj da se uspostavi predsednički režim (Roy, 1977, pp. 110 i dalje). Taj neuspeh je praktično imao značenje deformisanja autentičnog predsedničkog režima koje se ispoljavalo u drastičnom jačanju egzekutive, odnosno slabljenju uloge pozicije parlamenta. U ovakvom izopačenom predsedničkom režimu, nazvanom prezidencijalizam, kako je praksa pokazala, otvara se put ličnoj vlasti i uspostavljanju autoritarnog režima u kojima je parlament gubio svaku realnu ulogu.

Parlament u parlamentarnom sistemu je nosilac zakonodavne vlasti; on je taj pred kojim je vlada odgovorna i koju parlament može da obori; zauzvrat, izvršna vlast može da raspusti parlament. To su glavni, ali nikako i jedini elementi koji opredeljuju položaj i funkcije parlamenta u mehanizmu ravnoteže (i saradnje) vlasti u parlamentarnom režimu. Parlamentarizam možemo posmatrati kao sistem dualiteta vlasti (legislative i egzekutive) koji karakteriše primena triju osnovnih načela: a) jednakost između legislative i egzekutive, b) saradnja između tih dveju vlasti, c) postojanje uzajamne mogućnosti delovanja jedne vlasti na drugu (Sokol, Smerdel, 1988, pp. 100–101).

Međutim, s obzirom na to da su parlamentarni režimi u stalnoj evoluciji (Lalumiere, Demichel, 1978, p. 94), poremećaj ravnoteže, a samim tim i drukčija pozicija parlamenta, ne predstavljaju iznenađenje. Ako se ostave po strani različite varijante u kojima se ispoljavao parlamentarni režim (dualistički, monistički, a posebno i racionalizovani parlamentarizam), pažnju u tom pogledu naročito privlače režim dvopartijskog parlamenta i režim višepartijskog parlamenta.

Pošto u režimu dvopartijskog parlamenta jedna stranka (pobednička) raspolaze većinom u parlamentu, a time i vladom, vođenje politike faktički prelazi u ruke vlade, pogotovo ako se na njenom čelu nalazi šef većinske partije. Na taj način, parlament (većina) i vlada nisu više u odnosu suprotstavljenih vlasti, a funkcija parlamenta se u ovakvim uslovima neizbežno svodi na vršenje kontrole nad vladom.

U zemljama u kojima parlamentarna većina nije stabilna, ni jaka, pa se i pribegava raznim koalicijama, pozicija vlade je slaba te su neizbežne česte ministarske krize. U takvim sistemima vlada ne vodi politiku, već se priklanja volji parlamentarne većine, što i govori o drukčijoj poziciji parlamenta (premoć parlamenta).

Teorijski i idejno zamišljena afirmacija demokratskog predstavničkog tela i njegovog centralnog položaja u skupštinskom sistemu (puna premoć nad egzekutivom) u praksi nije doživela potvrdu već samim tim što ni sam skupštinski sistem nije, sem izuzetno (Švajcarska), doživeo uspeh (Nikolić, 1993, pp. 57 i dalje). Ostavljajući po strani neuspele pokušaje uspostavljanja skupštinskog sistema (naročito posle Prvog svetskog rata), valja ukazati na potpuni debakl skupštinskog sistema u bivšim socijalističkim zemljama. Formalno opredeljenje za princip takozvanog demokratskog jedinstva vlasti (termin skupštinski sistem se nije upotrebljavao, osim u Jugoslaviji) u ovim zemljama je u praksi, pa čak i putem ustavnih odredaba, bilo grubo pogaženo. U uslovima jednopartijskog sistema, plebiscitarnih izbora, sraščivanja partijskog i državnog aparata, jačanja izvršne vlasti kao direktnog eksponenta jake partijske države, došlo je do potpune pasivizacije parlamenta i njegovog pretvaranja u dekorativnu instituciju autoritarne države.

## **2. Parlament i savremene evropske tendencije**

Ravnoteža zakonodavne i izvršne vlasti, koja predstavlja suštinu ustavnopravno proklamovanog principa podele vlasti i sistema vlasti mnogih zemalja, izložena je velikim iskušenjima već dugo vremena. Iako taj fenomen nije nov ni skorašnjeg datuma, on je poslednjih decenija došao do snažnijeg izražaja, i to u vidu širenja i jačanja jednog dvostrukog procesa – procesa snaženja izvršne vlasti i samim tim procesa slabljenja parlamenta. Razume se, taj proces se nije na isti način i u istim oblicima, ali ni sa istim intenzitetom odvijao u svim zemljama, kao što nije izazivao ni iste posledice niti je bio prouzrokovan istim razlozima. Pri tome, ma koliko ovaj dvostruki proces bio karakterističan za današnju epohu, ne bi se smele ispustiti iz vida ni druge tendencije – očuvanje uravnotežene (ili bar formalno jake) pozicije parlamenta u jednim, odnosno težnja da se uspostavi takva pozicija parlamenta u drugim zemljama.

Imajući u vidu poslednju dekadu prošlog veka, najkrupnije promene u pogledu razvoja i položaja parlamenta su se odigrale u postkomunističkim zemljama centralne i istočne Evrope, koje su ušle u članstvo Evropske unije, dok u istom periodu u ostalim državama Evropske unije takvih promena nije bilo.

## 2.1. *Parlament u bivšim socijalističkim državama Evropske unije*

Odbacivanje socijalističke ustavnosti u jednom delu komunističkog sveta (zemlje centralne i istočne Evrope) bilo je praćeno pokušajem uspostavljanja demokratske ustavnosti, uglavnom po uzoru na zemlje zapadne demokratije. U tom procesu tranzicije većina zemalja ovog regiona je donela svoje nove ustave koji su, praktično, postali „glavni tranzicioni instrument” (Lesage, 1995, p. 17), odnosno osnova za uspostavljanje i razvoj demokratske ustavnosti, bitno različite od one koja je više decenija postojala u ovom delu Evrope.

Karakteristično je za sve ove ustave da, bez obzira na to što neki od njih ne proklamuju izričito princip podele vlasti, kao Republika Rumunija (Kutlešić, 2002, p. 84), konstituišu sistem na ovom principu, a u formi bilo parlamentarnog bilo neke vrste blagog predsedničkog režima. Na taj način, oni su u potpunosti odbacili jedinstvo vlasti kao princip bivšeg režima (Trocsanyi, 1995, p. 15).

Parlament u bivšim socijalističkim zemljama Evrope predstavlja značajnu instituciju koju ustavi ovih zemalja stavljaju ispred ostalih organa centralne vlasti (šefa države, vlade). Novodoneseni ustavi većine zemalja centralne i istočne Evrope daju neku vrstu kvalifikacije parlamenta i time, unekoliko, opredeljuju bilo opštu poziciju parlamenta u političkom i ustavnom sistemu, bilo naznačuju njegovu osnovnu funkciju.

Tako se na primer Ustavom Republike Hrvatske iz 1990. utvrđuje da je Sabor (parlament) predstavničko telo građana i nosilac zakonodavne vlasti (čl. 71), rumunski Ustav iz 1991. godine kvalifikuje parlament kao najviši predstavnički organ rumunskog naroda i jedinu zakonodavnu vlast u zemlji (čl. 61), što nije bitno drukčije od kvalifikacije parlamenta utvrđene starim socijalističkim ustavom ove zemlje iz 1965. godine. Slično i Ustav Mađarske iz 2011. proklamuje Narodnu skupštinu za vrhovni organ narodnog predstavnštva (čl. 1.1. deo o Državi, odnosno Narodnoj skupštini), što neodoljivo podseća na formulaciju u Ustavu iz davne 1949. godine. Ustavi ostalih zemalja uglavnom proklamuju da parlament vrši zakonodavnu vlast, a neki i ustavotvornu vlast (čl. 72 Ustava Slovačke Republike iz 1992), a bugarski Ustav iz 1991. godine tome dodaje i obezbeđenje parlamentarne kontrole (čl. 62). Ustavi Letonije iz 1922, Slovenije iz 1992. i Litvanije iz 1992, ne daju bilo kakvu kvalifikaciju parlamenta.

Većina parlamenata bivših socijalističkih zemalja koje su u Evropskoj uniji je po svojoj strukturi jednodomna (Slovačka, Hrvatska, Bugarska, Litvanija, Letonija, Estonija i Mađarska), ipak četiri zemlje su se opredelile za dvodomni sistem (Rumunija, Slovenija, Češka Republika i Poljska) (Gazier, 2003, p. 71). Hrvatska je imala dva doma (Županijski i Zastupnički dom) ali je ustavnim promenama 2000. godine Hrvatski sabor postao jednodomno telo.

Poslanici svih parlamenata, odnosno njihovih domova su izabrani na osnovu opštih izbora neposredno tajnim glasanjem, pri čemu se primenjuje princip proporcionalnog predstavnštva, a izuzetno većinski sistem. U principu, poslanici nemaju imperativan mandat.

Daleko najveći broj parlamenata ovih zemalja radi u okviru redovnih zasedanja, uz mogućnost da se održe i vanredna zasedanja. Samo se parlamenti Bugarske, Slovačke (čl. 82) i Češke Republike (čl. 34) nalaze u stalnom zasedanju. Funkcije parlamenta i njegovi odnosi sa šefom države i vladom su ključni faktor koji opredeljuje njegovu poziciju i ulogu, ali i prirodu samog sistema vlasti.

U svim pomenutim bivšim socijalističkim državama parlament je nosilac pre svega zakonodavne i ustavotvorne vlasti, ali uz izvesna ograničenja koja postoje u pojedinim od ovih zemalja. Tako na primer u Rumuniji izglasana promena Ustava od strane parlamenta mora biti podvrgnuta ustavotvornom referendumu, dok se u Sloveniji može primeniti fakultativni ustavotvorni referendum (na predlog 30 poslanika, čl. 170 Ustava) (Grad, Kaučič, Zagorc, 2016, pp. 115–116). U baltičkim zemljama (Estonija, Letonija i Litvanija) postoji obavezni ustavotvorni referendum, ali samo za pojedine delove ustava, u svim ostalim zemljama promenu ustava vrši samostalno sam parlament. U domenu zakonodavne vlasti samostalnost parlamenta u svim ovim zemljama je ograničena pravom suspenzivnog veta predsednika republike.

Inače, parlamenti raspolažu i drugim, manje ili više uobičajenim kompetencijama svojstvenih parlamentu u sistemima podele vlasti (donošenje budžeta, ratifikacija međunarodnih ugovora, davanje amnestije, itd.).

Međutim, u pogledu ovlašćenja parlamenta prema šefu države i vladi, a to znači u sferi odnosa parlamenta i ovih organa, rešenja kojima su se priklonili ustavi ovih zemalja se u nizu detalja veoma mnogo međusobno razlikuju.

Tako na primer u trima evropskim bivšim socijalističkim zemljama, Letoniji (čl. 35), Estoniji (čl. 79) i Mađarskoj (čl. 11, st. 3), u nadležnosti parlamenta je izbor predsednika republike. U ostalim zemljama izbor predsednika republike se vrši na neposrednim, opštim izborima, tajnim glasanjem, što nesumnjivo vodi ka jačanju njegove pozicije u odnosu na parlament. To još vidljivije dolazi do izražaja u onim državama u kojima razrešenje predsednika republike ne vrši sam parlament. Tako, u ovim zemljama razrešenje predsednika republike nastupa posle odluke ustavnog suda (u Poljskoj Državni tribunal/sud, čl. 145) da je predsednik republike povredio ustav (izvršio veleizdaju, kršio zakone i sl.), a na osnovu optužbe koju podnosi parlament. U Rumuniji se odluka o razrešenju donosi na referendumu posle suspenzije koju je izvršio parlament (oba doma) i konsultacije sa ustavnim sudom (čl. 95). U baltičkim državama razrešenje vrši parlament.

Ovlašćenja parlamenta u odnosu na vladu takođe trpe izvesna ograničenja i to, prevashodno, u korist kompetencija predsednika republike, mada ne u svim zemljama i ne u podjednako meri. Tako, u Slovačkoj, Češkoj Republici, Poljskoj, Hrvatskoj, Slovačkoj i Letoniji, predsednik republike imenuje predsednika vlade, a u Litvaniji to čini uz potvrdu (saglasnost) parlamenta. Na predlog predsednika vlade on imenuje (i razrešava) i ministre (u Letoniji, Slovačkoj i Poljskoj sam predsednik imenuje ministre). Međutim, u Bugarskoj, Sloveniji i Mađarskoj, parlament bira i predsednika vlade i ministre (u Mađarskoj ministre imenuje predsednik Republike).

Inače, vlada (predsednik vlade) mora da uživa poverenje parlamenta pred kojim snosi odgovornost. Parlament može da izglasa nepoverenje vladi (predsedniku vlade), ali i vlada (predsednik vlade) može da postavi pitanje poverenja u parlament.

Takođe, valja ukazati na činjenicu da se u pojedinim od ovih zemalja ravnoteža vlasti remeti i usled brojnih i jakih ovlašćenja predsednika republike, odnosno vlade. U većini zemalja predsednik republike raspolaže, pored već pomenutih prava (suzpenzivni veto) i: pravom raspuštanja parlamenta, pravima u domenu nacionalne odbrane i vojske, pravom da preduzme određene mere u vezi sa radnim stanjem i slično, pa i određenim pravima u odnosu na vladu. Izrazito jak položaj predsednika republike karakteriše sistem u Hrvatskoj, pa i u Rumuniji, mada nema mogućnost direktnog smenjivanja predsednika vlade (čl. 107, st. 2). Obrnuto, o slabijoj poziciji šefa države se može govoriti u Mađarskoj, pa i Estoniji, Letoniji i Litvaniji (Trocsanyi, 1995, pp. 19–20).

U nekim od ovih zemalja (u Češkoj Republici, čl. 67, Slovačkoj, čl. 108), vlada se kvalifikuje kao „najviši organi izvršne vlasti”, odnosno kao organ koji je nosilac izvršne vlasti. Pojedini ustavi izričito poveravaju vladi da vodi politiku (Poljska, Bugarska). Predsednik republike, odnosno vlada u pojedinim zemljama imaju mogućnost da u uslovima određenim ustavima, donose i normativne akte sa zakonskom snagom.

Priklanjanje demokratskim principima zapadnog sveta i u pojedinim zemljama vraćanju sopstvenoj demokratskoj tradiciji od pre Drugog svetskog rata, uslovalo je opredeljenje svih ovih zemalja za sisteme podele vlasti. Pri tome su došle do izražaja, iz različitih razloga, razne tendencije, tako da se, kao što se moglo videti, i ne može govoriti o nekoj uniformnosti, pa ni uobičajanju „čistih” modela (Trocsanyi, 1995, pp. 18 i dalje). Stiče se utisak da su koncepciji klasičnog parlamentarnog režima najbliže Češka Republika, Mađarska, pa i Bugarska (Klima, 1995, pp. 15 i dalje, Gélard, 1992, p. 125) U rumunskoj literaturi, režim u ovoj zemlji se kvalifikuje kao oslabljeni ili parlamentarizovani polupredsednički sistem (Iorgovan, 1995, p. 16), dok se poljski režim, s obzirom na izraženu težnju

ka predsedničkom sistemu, obeležava kao parlamentarni sistem sa polupredsedničkim korekcijama (Wojtytzek, 1995, pp. 23–24). Novoizabrani parlamenti (npr. Poljske, Češke, Mađarske, Slovenije) bili su u prvom posttranzicionom razdoblju daleko stabilnije institucije od njihovih vlada, što se ogledalo i u vršenju kontrole nad izvršnom vlašću (Zajc, 2013 p. 10), ali se ta moć smanjila u korist vlada koje su naknadno ojačale u postupku uključivanja država u Evropsku uniju (Fink Hafner, 2011, pp. 1223–1241)

## 2.2. *Parlament u zemljama takozvanih zapadnih demokratija država Evropske unije*

Proces jačanja izvršne vlasti i samim tim slabljenje parlamenta, zahvatio je i zemlje zapadne demokratije, što ne znači da su sve ove države podlegle tom talasu. Pri tome, ni u jednoj od ovih zemalja ovaj proces nije vodio uspostavljanju lične vlasti, diktature i slično. kao što je to bio izuzetno slučaj u socijalističkim zemljama, u nekim zemljama trećeg sveta ili u pojedinim južnoameričkim državama. Zato je s pravom primećeno da se želja za jačanjem izvršne vlasti nika da ne predstavlja kao protivrečna demokratskoj vladavini (Lavroff, 1987, p. 344). Razlog je u tome što uzroci jačanja egzekutive u ovim zemljama leže prevashodno u potrebi efikasnijeg, racionalnijeg i operativnijeg delovanja države, pri čemu se ne sme ispustiti iz vida ni činjenica da su u pitanju zemlje koje imaju dugu demokratsku tradiciju i u kojoj demokratski duh prožima čitavo društvo. Ako bi to bilo tako, onda se mora prihvatiti mišljenje izraženo u teoriji da jačanje egzekutive u ovim zemljama poseduje legitimitet (Manassis, 1991, pp. 237 i dalje) Osim toga, ovaj proces nije doveo do marginalizovanja uloge parlamenta u političkom životu ovih zemalja, već naprotiv, parlament kao izraz narodne (nacionalne) suverenosti ostaje značajna institucija političkog i ustavnog sistema.

Posmatrano sa stanovišta položaja i uloge parlamenta, mogu se uočiti, globalno govoreći, tri situacije: 1) parlament u zemljama u kojima egzekutiva jača u licu šefa države, 2) parlament u zemljama u kojima egzekutiva jača u licu vlade (odnosno predsednika vlade) i 3) parlament u zemljama u kojima, u osnovi, on ostaje u ravnoteži sa egzekutivom (eventualno uživa i izvesnu premoć).

### 2.2.1. *Parlament u zemljama u kojima egzekutiva jača u licu šefa države*

Francuska je, verovatno, najkarakterističniji primer za zemlje zapadne demokratije u kojima je egzekutiva (još pre nekoliko decenija) postigla značajnu afirmaciju, i to kroz poziciju, funkcije i uticaj šefa države, što je neminovno moralo da se odrazi na položaj, funkcije i ulogu parlamenta u ovoj zemlji.

Pre svega, Parlament nije više jedino predstavništvo naroda. To postaje i predsednik Republike, s obzirom na to da se i on bira na opštim, direktnim i tajnim izborima. Na taj način, oba ova organa predstavljaju nacionalnu suverenost i podjednako poseduju legitimitet.

Međutim, široke kompetencije predsednika Republike i njegova ovlašćenja prema drugim organima (posebno Parlamentu) likvidirali su suprematiju Parlamenta karakterističnu za režime III i IV republike. Ujedno je omogućeno predsedniku Republike da postane ključni igrač parlamentarnog režima i zajedno sa proširenim ovlašćenjima prvog ministra (predsednika vlade) da uspostavi izvesnu premoć egzekutive uopšte (Nikolić, 2013, p. 58). Tome nesumnjivo doprinosi i postojanje jedne stabilne i krajnje odane parlamentarne većine, zahvaljujući odnosu snaga političkih stranaka.

Osnovnu funkciju Parlamenta predstavlja donošenje zakona, ali današnja ograničenja Parlamenta kao zakonodavca su vrlo vidljiva. Pre svega, Ustavom je striktno određeno područje koje može biti predmet zakonske regulative, s tim čak i stvari koje ne spadaju u delokrug zakona imaju regulatorni karakter. Zatim, predsednik Republike može da iznese na referendum određene predloge zakona, kao što može pre isticanja Ustavom određenog roka za promulgaciju da zahteva od Parlamenta novo razmatranje zakona ili samo nekih njegovih članova. Važno je, takođe, spomenuti i pravo zakonodavne inicijative Vlade i, u tom kontekstu, odredbu Ustava koja predviđa da dnevni red skupštine sadrži prioritarno i red koji je Vlada utvrdila, razmatranje predloga zakona koje je Vlada deponovala i predloga zakona koje je ona prihvatila. U sistemu bicefalne egzekutive, položaj predsednika Republike može znatno da se izmeni kada parlamentarna većina koja je izabrala vladu, zastupa drugačiju političku viziju, što dovodi do kohabitacije ova dva izvršna organa (Ponthoreau, 2001. pp. 33–49).

U skladu sa idejom klasičnog parlamentarnog režima, funkcija parlamentarne kontrole je u rukama Parlamenta. Vlada, koja određuje i vodi politiku nacije i ima druge dobro poznate kompetencije, odgovorna je pred Parlamentom. Nacionalna skupština može da dovede u pitanje odgovornost Vlade glasanjem o njenom nepoverenju. Međutim, i sam prvi ministar može da traži od Narodne skupštine izjašnjenje o odgovornosti Vlade (Avril, Gicquel, 1988. pp. 213 i dalje). Članovi oba doma Parlamenta, kao i ranije, raspolažu pravom da postavljaju poslanička pitanja.

Predstavu o položaju Parlamenta zaokružava podsećanje na široke kompetencije predsednika Republike, od kojih one najvažnije vrši samostalno, odnosno bez ministarskog premapotpisa. Opšta odredba Ustava koja se odnosi na predsednika Republike, a prema kojoj on vodi računa o poštovanju Ustava, njegovim posredstvom se obezbeđuje redovno funkcionisanje javnih ovlašćenja, kao i

državni kontinuitet, predstavlja izvor i osnov njegovih ovlašćenja. Pored već pomenutih, to je i imenovanje prvog ministra, na njegov predlog i drugih članova Vlade, kao i imenovanje predsednika Ustavnog saveta, predsedavanje Savetu ministara, raspuštanje Nacionalne skupštine, preduzimanje mera u okolnostima koje predviđa član 16 Ustava, pregovaranje oko ratifikacije ugovora itd. (Nikolić, 2012 p. 942) Predsednik Republike je na čelu vojske i garant sudske nezavisnosti.

Sve to je moralo da oslabi poziciju Parlamenta i smanji njegovu ulogu, ali ne toliko da ga baci na marginu političkog života.

#### 2.2.2. Parlament u zemljama u kojima egzekutiva jača u licu vlade (odnosno njenog predsednika)

Druga tendencija koja je došla do izražaja u zemljama zapadne demokratije je slabljenje parlamenta, a u korist jačanja vlade, to jest njenog predsednika.

U Nemačkoj je samim Ustavom iz 1949. godine stvorena takva konstrukcija parlamentarnog sistema u kojoj predsednik Vlade (kancelar) igra vidljivo izraženu ulogu, mada to nije dovelo do marginalizovanja pozicije Parlamenta koji na političkoj sceni Nemačke ima veoma važno mesto. Neki autori sugerišu na tripartitnu vlast koja je glavna komponenta liberalnog i demokratskog ustavnog poretka, u kojoj podela vlasti nije apsolutno definisana, već se podrazumeva, u smislu međusobne recipročne kontrole (Favoreu, 1999, p. 362).

Uz rezervu ograničenja koja proizilaze iz federativnog ustrojstva Nemačke, kao i članstva u Evropskoj uniji, Parlament raspolaže vrlo značajnim funkcijama: predstavlja narod, vrši zakonodavnu vlast, obavlja kontrolu rada savezne vlasti. U nadležnost Parlamenta spada, takođe, i ustavotvorna funkcija, budžetska funkcija i drugo. Pri tome, čak i u vanrednim okolnostima, Parlament deluje posredstvom svoje zajedničke delegacije.

Savezni parlament, kao što je poznato, čine Bundestag koji predstavlja celokupni narod i Bundesrat koji predstavlja federalne jedinice. Iz Bundestag-a proizilaze svi drugi federalni organi, tako da vršenje celokupne vlasti na nivou federacije (sa izuzetkom Bundesrat-a) stiče legitimitet od Bundestag-a i zato posredno i od samog naroda. Naravno parlamentarna većina mora da poštuje slobodu naroda, kao i prava parlamentarne manjine (Hesse, 1999, p. 62). Ni federalne jedinice (zemlje), niti parlamentarna većina ne mogu da računaju na apsolutnu vlast, već naprotiv, oni su *a priori* predmet tih ograničenja, jer Ustav proklamuje ograničenu vlast (Klein, 1983, p. 17).

U skladu sa koncepcijom parlamentarnog režima, Savezna vlada (kancelar i ministri) je zavisna od Bundestag-a u pogledu svog imenovanja i razrešenja. Bundestag bira kancelara na predlog predsednika Republike i on je uvek šef jedne od

velikih partija, koja ima većinu u Bundestag-u. Ako kandidat za Kancelara ne dobije apsolutnu većinu, Bundestag može u naredne dve nedelje da po svojoj inicijativi izabere kancelara, a u slučaju da to ne učini, pristupa se novom glasanju posle čega predsednik Republike može ili da imenuje kandidata koji nije dobio apsolutnu većinu, ili da raspusti Bundestag. Savezne ministre imenuje i razrešava predsednik Republike na predlog kancelara.

Bundestag vrši kontrolu Savezne vlade i ona obuhvata pravo na adekvatne informacije od strane Vlade ili drugih izvora (Magiera, 1995, pp. 27–28). Odgovornost Vlade je sankcionisana pravom Bundestag-a da opozove kancelara, pri čemu je predviđen jedan originalan mehanizam nazvan „konstruktivno izglasavanje nepoverenja kancelaru”: Bundestag može da izrazi nepoverenje kancelaru samo ako istovremeno izabere novog kancelara sa apsolutnom većinom. Naravno, i sam kancelar može da postavi pitanje poverenja u Bundestag-u, i ako poverenje nije izglasano apsolutnom većinom, u periodu od naredne tri nedelje Bundestag može da izabere novog kancelara ili predsednik Republike može, na predlog dotadašnjeg kancelara da raspusti Bundestag.

Ovakav sklop odnosa ide u prilog zaključku o relativno jačoj poziciji kancelara, pogotovo ako se imaju u vidu njegova nadležnost da utvrđuje glavne smernice za vođenje državne politike (i da za njih snosi odgovornost), kao i proširene kompetencije za vreme neposredne ratne opasnosti i drugo, ali i ovlašćenja u domenu uredbodavne vlasti.

Nasuprot ovakoj poziciji kancelara, položaj i uloga predsednika Republike su svedeni u krajnje skromne okvire. Njegove funkcije su pretežno reprezentativne, tako da i ne raspolaže efektivnim vlastima. Inače predsednik Republike bira takozvanu Saveznu skupštinu, koju čine poslanici Bundestaga i predstavnici federalnih jedinica, a na osnovu optužbe jednog ili drugog doma, Savezni ustavni sud ga može razrešiti zbog kršenja Ustava ili drugog saveznog zakona.

Prema tome, tačno je mišljenje da mehanizmi koje predviđa Ustav imaju za cilj da obezbede adekvatnu ravnotežu između neophodne zavisnosti i autonomije Savezne vlade u odnosu na Bundestag (Magiera, 1983, pp. 94–98), ali se teško mogu osporiti i mišljenja da kancelar raspolaže vanrednim moćima koje vidljivo prevazilaze pojam parlamentarnog režima (Duverger, 1975, p. 283), kao i da vlada i kancelar predstavljaju središnji i najvažniji deo političke stvarnosti Nemačke (Pactet, 1981, p. 180).

### 2.2.3. Parlament u zemljama u kojima on ostaje u ravnoteži sa egzekutivom

Najzad, u pojedinim zemljama Evropske unije funkcioniše parlamentarni režim zasnovan na stvarnoj ravnoteži između legislative i egzekutive, čime je

opredeljena važna uloga parlamenta u funkcionisanju čitavog političkog i ustavnog sistema. Doduše, pitanje stvarne ravnoteže u praksi je faktičko pitanje, pa se uvek može istraživati da li se ona održava ili u pojedinim trenucima (periodima) remeti.

(a) U tom pogledu može se smatrati da Austrija danas predstavlja prikladan primer, s obzirom na to da u ovoj zemlji funkcioniše parlamentarni režim zasnovan na ravnoteži vlasti koja ne doživljava značajnije remećenje. Specifičnost austrijskog režima je u postojanju izvesnog ograničenja vlasti saveznih organa zbog federativnog uređenja države, postojanja oblika neposredne demokratije, kao i pripadnosti Austrije Evropskoj uniji (Hausmaninger, 2000, p. 49). Čini se da ova ograničenja najviše pogađaju Savezni parlament.

Dvodomni parlament (Nationalrat i Bundesrat) vrši ustavotvornu, zakonodavnu i funkciju parlamentarne kontrole i dr. Ova poslednja se sastoji u pravu Parlamenta da kontroliše akte Vlade, da ispituje njene članove, da od njih traži informacije, da rezolucijama izrazi svoje želje u vezi sa vršenjem izvršne funkcije i dr. Međutim Saveznu vladu (saveznog kancelara i ministre) ne imenuje Parlament, već savezni predsednik, ali Parlament može da izglosa nepoverenje Vladi koja je i odgovorna Parlamentu s obzirom na to da cela administracija deluje samo na osnovu ustava i zakona koje je, naravno, doneo parlament i da je po tom osnovu odgovorna Parlamentu, mada su tumačenja ovog problema višestruka (Konrath, 2009. p. 80).

Što se tiče odnosa Parlamenta i izvršne vlasti, ustavni razvoj u poslednjih deset godina je dvosmislen. S jedne strane, čini se da je zakonodavna vlast sve više ograničena a, s druge strane, uvedeni su novi oblici van nadzora izvršne vlasti u klasičnim „izvršnim domenima” kao što su na primer budžet, bezbednost i policija (Grussmann, 1995, p. 53). Predsednik austrijske Federacije je odgovoran pred Parlamentom (svojom rezolucijom Parlament može da ga optuži pred Ustavnim sudom za povredu saveznog Ustava), ali njegov izbor vrši narod neposredno, kao i opoziv na zahtev Parlamenta (a u slučaju da se ne izvrši opoziv, Nationalrat se raspušta). Iako ima značajna ovlašćenja (npr. protokolarni vrhovni komandant armije, vrši imenovanje Vlade i raspuštanje Nationalrat-a na predlog Vlade itd.), savezni predsednik nema veliku ulogu u praksi.

S obzirom na razvoj parlamentarnog režima u Austriji poslednjih decenija, on se može fokusirati na najmanje četiri trenda: 1) parlament daje demokratski legitimitet izvršnoj vlasti, koja je sve više stvarni zakonodavac ili imenovanjem ili zajedničkim odlukama zakonodavnog i izvršnog organa; 2) u isto vreme, izvršni organi postaju sve više prozvani, a ujedno i odgovorni, direktno biračkom telu; 3) princip reprezentacije sve više se zamenjuje principom participacije i 4) konačno, funkcija Parlamenta kao foruma transparentnosti, posebno kontrolisanjem

izvršne vlasti, sve više se prebacuje na posebne institucije u okviru zakonodavne vlasti (Grussmann, 1995, p. 67).

(b) Savremeni režim u Holandiji takođe predstavlja autentičnu ilustraciju tendencije održavanja stvarne ravnoteže između parlamenta i izvršne vlasti.

Uspostavljen u formi ustavne monarhije sa dvodomnim paramentarnim sistemom (Van Raalte, 1959, pp. 58 i dalje), holandski režim je zasnovan na principu podele vlasti, ali je stvarno stanje više izdiferencirano. Činjenica je da holandsko ustavno pravo sugeriše striktno razdvajanje vladinih aktivnosti u skladu sa trima vlastima i da su te aktivnosti dodeljene posebnim i razdvojenim institucijama vlasti, u stvarnosti, situacija je znatno suptilnije diferencirana. Bilo bi pošteno reći da je suština ideje tri vlasti, naime da se državna vlast raspodeli na različite institucije centralne vlade, od kojih svaka ima jednak udeo vlasti, u značajnoj meri se realizovala u holandskom ustavnom pravu. Pored toga, u ovaj zakon su ugrađene kontrole protiv širenja državne moći (*checks and balances*) u meri u kojoj različite vladine institucije mogu da kontrolišu i utiču jedna na drugu. U Holandiji zakonodavna vlast nije isključivo, ili najvećim delom, koncentrisana u rukama Parlamenta. Član 81 Ustava propisuje da se zakoni donose zajedno od strane vlade i Parlamenta. Ove dve odvojene vladine institucije uključene su u kreiranje akata parlamenta. Parlament se može pozvati samo kao zakonodavni partner (Kortmann, Bovend'Eert, 1993, p. 41).

Podela vlasti između Parlamenta i Vlade izaziva, u praksi, njihovu kooperaciju, oslobođenu hijerarhijskih odnosa. Ipak, dvodomni parlament, kao predstavništvo naroda, igra veoma važnu ulogu u parlamentarnom životu ove zemlje.

### 3. Zaključak

Imajući u vidu ustavna rešenja i praksu mnogih savremenih država stiče se vrlo uverljiv utisak da razvoj parlamenta u toku poslednjih decenija nije ni nagovestio mogućnost priklanjanja jednom modelu, niti jednom, manje ili više, opšteprihvaćenom rešenju u pogledu položaja parlamenta, njegovih funkcija i odnosa sa drugim organima vlasti.

Praksa u nedemokratskim zemljama ukazuje, bez obzira na formalne (ustavne) proklamacije, na premoć izvršne vlasti izraženu u vrlo različitim oblicima. U ovim zemljama takav položaj izvršne vlasti je neizbežan deo autoritarnog režima i, razume se, u takvim okolnostima parlament stiče drugorazrednu, ako ne i potpuno zanemarljivu ulogu.

U demokratskim zemljama uočava se tendencija porasta uloge i uticaja izvršne vlasti i jačanja njene pozicije uopšte u sistemu, ali kako je na prethodnim

stranicama rečeno, to je imalo sasvim drukčije značenje, pa i nije vodilo bilo kom obliku autoritarizma. Štaviše, parlament kao demokratsko predstavničko telo i izraz narodne (nacionalne) suverenosti ostaje važna i uticajna institucija ustavnog i političkog sistema. Pri svemu tome, nije zanemarljiv broj demokratskih zemalja u kojima funkcioniše sistem u kome parlament zadržava jaku poziciju, s obzirom na očuvanje ravnoteže između legislative i egzekutive koja, naravno, u praksi nikada ne može da bude idealna, s obzirom na uticaj mnogobrojnih faktora (naročito partijskog sistema i odnosa političkih stranaka).

Posmatrano sa stanovišta demokratije, poželjna bi svakako bila značajnija afirmacija parlamenta u procesu vršenja vlasti, ali iz dobro poznatih razloga nije moguće da parlament kao široko predstavničko telo uspostavi dominantnu poziciju u sistemu i da efikasno i racionalno ostvaruje svoje (proširene) funkcije. Otuda rešenje problema razvoja, položaja i funkcija parlamenta treba tražiti u davno otkrivenom i proklamovanom principu ravnoteže (i saradnje) vlasti. Pri tome, ako se u demokratskom izboru egzekutive nalazi osnova njenog legitimiteta, u nekim elementima klasičnog parlamentarnog režima (ministarska odgovornost i nužnost da vlada uživa poverenje parlamenta) leži garant pozicije parlamenta, uz dovoljno široke kompetencije parlamenta.

### Literatura

- Avril, P. & Gicquel, J. 1988. *Droit parlementaire*. Paris: Montchrestien.
- Bluntschli, J.K. 1880. *Karakter i duh političkih partija*. Beograd: Čupićeva zadužbina.
- Duverger, M. 1975. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Favoreu, L. et al. 1999. *Droit constitutionnel*. Paris: Dalloz.
- Fink Hafner, D. 2011. Vloga svetovne gospodarske krize pri spreminjanju razmerij moči v nacionalnih političnih sistemih. Ljubljana, *Teorija in Praksa*, 48, pp. 1223–1241.
- Friedrich, C. 1958. *La démocratie constitutionnelle*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Gazier, A. 2003. Une démocratie parlementaire à l'européenne, *Pouvoirs*, 106, pp. 69–83.
- Gélard, P. 1992. Chronique - droit constitutionnel étranger, *Revue française de droit constitutionnel*, 9.
- Grad, F., Kaučič, I. & Zagorc, S. 2016, *Ustavno pravo*. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerza v Ljubljani.

- Grussmann, W.D. 1995. The Functions and Development of Parliament. *Cinquante ans de constitutionnalisme - Réalité et perspectives*. Tokyo: L'association International de Droit Constitutionnel, pp. 52–72.
- Hausmaninger, H. 2000. *The Austrian Legal System*. Wien: Manzche Verlags und Universitätsbuchhandlung.
- Hesse, K. 1999. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg: C.F. Müller Verlag.
- Iorgovan, A. 1995. Le changement du régime politique et le développement constitutionnel en Roumanie, *System Transformation and Constitutional Developments in Central and Eastern Europe*. Kecskemét: Karoli Gaspar Reformed University, pp. 139–157.
- Klein, E. 1983. The Concept of the Basic Law. In: Starck, Ch. (ed). *Main Principles of the German Basic Law*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 15–37.
- Klima, K. 1995. Faits historiques en relation avec la naissance de la République Tchèque. *System Transformation and Constitutional Developments in Central and Eastern Europe*. Kecskemét: Karoli Gaspar Reformed University, pp. 205–225.
- Kortmann, C., Bovend'Eert P. 1993. *The Kingdom of the Netherlands - An Introduction to Dutch Constitutional Law*. Deventer, Boston: Kluwer Law and Taxation Publishers.
- Konrath, C. 2009. On Concepts of Parliament and Parliamentarism in Austrian Public Law. *Vienna Journal on International Constitutional Law*, 3(2), pp. 80–108.
- Kutlešić, V. 2002. *Organizacija vlasti - Uporedna studija ustava bivših socijalističkih država Evrope*. Beograd: Službeni list SRJ.
- Lalumière, P. & Demichel, A. 1978. *Les régimes parlementaires européens*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Lavroff, D.G. 1987, Le renforcement de l'exécutif dans les systèmes constitutionnels contemporains. *Droit constitutionnel et droits de l'homme*. Paris: Economica, pp. 341–355.
- Magiera, S. 1995. The functions and development of Bundesrat and Bundestag. *Cinquante ans de constitutionnalisme - Réalité et perspectives*. Tokyo: L'association International de Droit Constitutionnel, pp. 114–134.
- Magiera, S. 1983. The Interpretation of the Basic Law. In: Starck Ch. (ed.). *Main Principles of the German Basic Law*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 89–107.

- Manassis, A. 1991. Le renforcement de l'exécutif dans les systèmes constitutionnels contemporaine. *Le Nouveau Droit Constitutionnel*. Fribourg: Institut du fédéralisme, pp. 211–245.
- Nikolić, O. 2013. Izvršna vlast u Francuskoj. U: Nikolić, O. i Petrov, V. (ur.). *Uvod u pravo Francuske*. Beograd: Institut za uporedno pravo i Pravni fakultet u Beogradu, pp. 57–72.
- Nikolić, O. 2012. Predsednik republike u parlamentarnom režimu. *Pravni život*, 12, pp. 239–254.
- Nikolić, P. 1993. Le gouvernement d'assemblée et la démocratie. *Problem of Constitutional Development*. Budapest: Akademiai kiado, pp. 51–61.
- Pactet, P. 1981, *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Paris: Masson.
- Ponthoreau, M.-C. 2001, Le Président de la République - Une fonction à la croisée des chemins. *Pouvoirs*, 99, pp. 33–44.
- Roy, M. P. 1977. *Les régimes politiques du Tiers monde*. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Ruso, Ž. Ž. 1993. *Društveni ugovor - O poreklu i osnovima nejednakosti među ljudima - Rasprava o naukama i umetnostima*. Beograd: Filip Višnjić.
- Sokol, S., Smerdel, B., 1988. *Organizacija vlasti - Političke ideje, ustavni modeli, zbilja*. Zagreb: Narodne novine.
- Trocsanyi, L. 1995. Constitutionnalisme et changement du régime politique en Europe centrale et Europe de l'est. *System Transformation and Constitutional Developments in Central and Eastern Europe*. Kecskemét: Karoli Gaspar Reformed University, pp. 7–25.
- Van Raalte, E. 1959. *The Parliament of the Kingdom of the Netherlands*. London: The Hansard Society for Parliamentary Government.
- Wojtyczek, K. 1995. Le changement du régime politique et le constitutionnalisme en Pologne. *System Transformation and Constitutional Developments in Central and Eastern Europe*. Kecskemét: Karoli Gaspar Reformed University, pp. 111–139.
- Zajc, D. 2013. Izazovi današnje parlamentarne demokratije. U Orlović, S. (ur.). *Iskušenje parlamentarizma*. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, pp. 7–17.

### Pravni izvori

- Constitution of Austria, usvojen 1. oktobra 1920, poslednji put menjan 2019.
- The Constitution of the Republic of Bulgaria, usvojen 12. jula 1991.
- The Constitution of the Czech Republic, usvojen 16. decembra 1992.
- The Constitution of the Republic of Estonia, usvojen 28. juna 1992.

Constitution de la République française, usvojen 4. oktobra 1958.

Basic Law for the Federal Republic of Germany, usvojen 8. maja 1949.

Ustav Republike Hrvatske, usvojen 22. decembra 1990.

The Fundamental Law of Hungary, usvojen 18. aprila 2011.

The Constitution of Latvia, usvojen 15. februara 1922, ponovo u upotrebi 1994, poslednji put menjan 2018.

The Constitution of the Republic of Lithuania, usvojen 25. oktobra 1992.

The Constitution for the Kingdom of the Netherlands, usvojen 24. avgusta 1815, poslednji put menjan 2005.

The Constitution of the Republic of Poland, usvojen 2. aprila 1997.

The Constitution of Romania, usvojen 21. novembra 1991.

The Constitution of the Slovak Republic, usvojen 1. septembra 1992.

The Constitution of the Republic of Slovenia, usvojen 23. decembra 1991.

---

**Oliver P. Nikolić, PhD**

Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade, Serbia

e-mail: *o.nikolic@iup.rs*

**Savo D. Manojlović, PhD**

Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade, Serbia

e-mail: *s.manojlovic@iup.rs*

## **DEVELOPMENT AND FUNCTIONS OF PARLIAMENT AND ITS RELATIONSHIP TO THE EXECUTIVE BRANCH IN THE COUNTRIES OF THE EUROPEAN UNION**

### Summary

In this paper, the authors enter into the issue of parliamentary development at the end of the twentieth century, as well as the contemporary tendencies of the relationship between parliament and the executive branch. The first part of the paper explains the problem of the legitimacy of the parliament through a theoretical analysis of the legitimacy of the government and the representation and participation of the people in that government. A brief look at the principle of separation of powers and its two basic models, the parliamentary and presidential systems, is followed by the overview of today's tendencies of the position and function of the parliament in the European Union.

The first is a comparative overview of the former socialist states, and today full members of the European Union, which have all accepted the democratic achievements of the parliamentary system, of course to a greater or lesser extent, with certain oscillations. And then, since the parliamentary system is the dominant system of government in the European Union, its three variants in other European Union countries will be considered: 1) where, in relation to the parliament, the executive branch is strengthened in the person of the head of state, 2) where in relation to the parliament the executive branch is strengthened in the face of the government or its president, and 3) where the parliament and the executive branch remain in balance.

**Keywords:** Parliament, system of government, executive branch, comparative law, European Union.

**Primljeno: 27. 6. 2022.**

**Prihvaćeno: 25. 10. 2022.**

## INSTITUT INTERPELACIJE U PARLAMENTARNOM PRAVU FRANCUSKE

### Sažetak

*Autori izdvajaju i detaljno analiziraju karakteristike, funkcije i značaj interpelacije, koja predstavlja tradicionalnu parlamentarnu prerogativu u oblasti političke kontrole izvršne vlasti, ali i značajno pravo poslanika – individualno ili kolektivno. Interpelacija može da stavi u izgled političku odgovornost vlade sa efektima ostavke ili izglasavanje nepoverenja vladi ili jednom njenom članu. Ona nužno navodi na otvaranje rasprave pred licem javnosti, što bez obzira na ishod debate predstavlja javnu i informativnu komponentu ovog instituta. Autori, koristeći komparativni, istorijsko-pravni i dogmatsko-pravni metod, daju kratak prikaz razvitka ovog instituta kroz različite epohe francuske ustavnosti i, na kraju, predstavljaju pozitivnopravna rešenja.*

**Ključne reči:** *interpelacija, parlamentarizam, politička odgovornost, debata, javnost.*

### 1. Uvod

Francuska je država sa bogatom ustavnom istorijom i parlamentarnom praksom. U bilo kojoj analizi ustavnog razvoja i parlamentarnog života ove zemlje treba se osvrnuti na značaj Francuske revolucije i Deklaracije o pravima čoveka i građanina. Prihvatajući 1875. godine parlamentarni sistem (koji je po prvi put uveden u jednoj republici), Francuska je iznedrila njegovu posebnu varijantu, koja je izvršila znatan uticaj na ustavne sisteme niza drugih zemalja (Portugalija, Island, Finska, Srbija).<sup>1</sup>

---

\* Doktor pravnih nauka, vanredni profesor, Pravni fakultet, Univerzitet u Kragujevcu, Srbija, e-mail: [jvuckovic@jura.kg.ac.rs](mailto:jvuckovic@jura.kg.ac.rs), ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0598-7599>

\*\* Doktorand, asistent, Pravni fakultet, Univerzitet u Kragujevcu, Srbija, e-mail: [akovacevic@jura.kg.ac.rs](mailto:akovacevic@jura.kg.ac.rs); ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5632-1917>

<sup>1</sup> Od specifičnosti ovog parlamentarnog sistema možemo nabrojati odlučujuću ulogu parlamenta, nestabilnost vlada, relativno slabu poziciju predsednika republike i snažnu državnu upravu. U Francuskoj je, naime, i nastala ustanova Državnog saveta sa ulogom kontrole upravnih akata. Ovu ustanovu su, po uzoru na Francusku, kasnije preuzele brojne države, prilagođavajući rešenja svojim ustavnopravnim i političkim sistemima (vid. Jovičić, 1984, pp. 144–145).

Parlamentarizam u Trećoj francuskoj republici funkcionisao je u višestranačkom sistemu, pa je formiranje vlade bilo moguće uz pomoć koalicije dveju ili više strana. Međutim, vlada je snosila odgovornost pred oba doma parlamenta i obrazovanje koalicionih vlada imalo je za posledicu česte parlamentarne krize. Za francuski parlamentarizam vrlo je karakteristično da šef države ima odlučujuću ulogu prilikom imenovanja vlade. Iako je u Četvrtoj republici bilo pokušaja da se položaj vlade osnaži uvođenjem odgovornosti isključivo pred donjim domom i kroz pravo šefa države da raspusti Nacionalnu skupštinu, nastavljena je praksa nestabilnih vlada. Upravo zbog tih negativnih iskustava, Ustavom Pete republike položaj izvršne vlasti je značajno osnažen, a naročito položaj šefa države. Osnovno sredstvo kojim se ostvaruje kolektivna odgovornost vlade je i dalje glasanje o poverenju.

Interpelacija predstavlja instrument kontrole vlade. Normativno uvedena u Francuskoj 1791. godine, danas je zastupljena u skoro svim parlamentarnim demokratijama, naravno u različitim oblicima svojstvenim datom ustavnom i političkom sistemu zemlje u kojoj se primenjuje. U nekim državama, interpelacija je bliska najdrastičnijem sredstvu kontrole – predlogu za izglasavanje nepoverenja, dok je u drugim teško povući oštru granicu između interpelacije i „običnog” poslaničkog pitanja u pisanoj formi (u tom smislu, interpelacija se najčešće definiše kao kvalifikovano poslaničko pitanje). Interpelacija je očito nezaobilazno sredstvo kontrole i ta dimenzija ozbiljnosti često se naglašava propisivanjem velikog broja poslanika koji je mogu podneti. Međutim, takav uslov, s druge strane, može dovesti i do situacije da ona uopšte ne zaživi u praksi. Interpelacija sadrži političku sankciju jer se njom može aktivirati ministarska odgovornost i razrešenje, odnosno dovesti dalje do ostavke vlade ili pojedinog njenog ministra. Upravo stoga interpelacija predstavlja najenergičnije i najšire sredstvo parlamentarne kontrole.<sup>2</sup>

Radi celovitijeg sagledavanja interpelacije kao mehanizma parlamentarne kontrole u Francuskoj, zemlji gde je interpelacija nastala, ali i gde je ova procedura gotovo neprepoznatljiva, smatramo poželjnim da se najpre izdvoje i analiziraju karakteristike, funkcije i značaj interpelacije, a nakon toga se osvrnemo na razvika ovog instituta kroz različite faze francuske ustavnosti i na kraju predstavimo pozitivnopravna rešenja, uz predlog jasnijeg i preciznijeg sadržinskog i proceduralnog razdvajanja ovog instituta od predloga za izglasavanja nepoverenja vladi.

---

<sup>2</sup> Karakteristike instituta interpelacije iz Treće francuske republike umnogome su inspirisale i tvorce Vidovdanskog ustava prilikom normativnog regulisanja ovog instituta, a brojna rešenja propisana tadašnjim skupštinskim poslovníkom mogu se pronaći i u današnjem srpskom parlamentarnom pravu interpelacije (vid. Blažić & Kovačević, 2021, pp. 259–260).

## **2. Karakteristike i značaj interpelacije kao instrumenta parlamentarne kontrole**

Sredstva delovanja parlamenta prema vladi mogu se svrstati u dve grupe: prva grupa ne dopušta direktne sankcije, dok druga uvlači „u igru” pitanje poverenja, odnosno može težiti povlačenju vlade putem direktnog pritiska (Duverger, 1985, pp. 394–395). Interpelaciju možemo svrstati u drugu grupu sredstava.

Samom nazivu „interpelacija” pripisuju se različita značenja. Nekada se pod tim pojmom podrazumeva debata o jednostavnim pitanjima, ponekad i sama pitanja bez debate. Kako navodi Ratko Marković (2014, p. 281), „cilj interpelacije nije [...] informacija, nego diskusija i rasprava, a potom, eventualno, i sankcija prema vladi. Interpelacija znači pitati, ali i pitajući protestovati.” Čini se jasnim da se ovde radi o takvom parlamentarnom institutu koji u formalnom smislu obuhvata pitanja upućena vladi, ali sa suštinskim razlikama u odnosu na instrument poslaničkog pitanja. Ovde se, naravno, izuzimaju ona pitanja koja je moguće postaviti neformalno u okviru parlamentarne debate, bilo u plenumu, bilo na sednicama odbora. Interpelacija upućena vladi ili pojedinom ministru dovodi do debate i do glasanja. Osnovna razlika između poslaničkih pitanja i interpelacije sastoji se u postojanju ili odsustvu rasprave i glasanja o odgovoru. Interpelacija predstavlja napad poslanika na ministra sa ciljem da se izazove skupštinska rasprava povodom radnji ili akta odgovornog ministra ili vlade u celini (Jovanović, 1924, p. 186).

Motiv za interpelaciju predstavljaju ona poslanička pitanja koja su izazvala javni interes, pa stoga zahtevaju i pretres. U svakom slučaju, pod pojam interpelacije podvode se samo ona pitanja kojima se direktno navodi na osudu vlade ili nekog njenog člana (Morscher, 1976, pp. 53–54). Interpelacija nije samo stvar određenog poslanika ili grupe poslanika koji su istakli interpelativni zahtev. To je pitanje čitavog parlamenta koji tim povodom ispituje i kontroliše rad vlade. Morscher (1985, pp. 56–62) navodi brojne funkcije interpelacije, koje zajedno čine takozvane „demokratske funkcije interpelacije”. To su: funkcija oživljavanja, funkcija racionalizacije, zaštitna funkcija (zaštita manjine) i funkcija integracije.

Ustavnopravna i politikološka teorija, ipak akcenat najčešće stavljaju na ciljeve kontrole, odgovornosti i javnosti. Žarko Miladinović (1929, pp. 1–2) je definisao interpelaciju kao deo državnog opšteg prava i nezamenljivo sredstvo u vršenju kontrole uprave, kao sredstvo zaštite „manjine od šikaniranja većine” i kao mehanizam obaveštavanja javnosti o značajnim političkim i državnim pitanjima. Prema ovom autoru, suština interpelacije je kvalifikovano pitanje postavljeno od strane poslanika vladi ili pojedinom njenom ministru, koje se podnosi u posebnom obliku (formi) i koje nije u vezi sa predmetom rasprave u parlamentu (Miladinović, 1929, p. 2).

Interpelativna kontrola je jedan element razgranatog sistema kontrole u parlamentarnom sistemu. Cilj parlamentarne kontrole nije isključivo ocena zakonitosti, već u istoj meri validacija celishodnosti vladinih akata i radnji, odnosno ocena da li su oni u skladu sa opštim, javnim i političkim interesima (Dimitrijević, 2014, p. 474). Reč je, dakle, i o političkoj kontroli rada jedne vlade. Zato se neretko postavlja pitanje merila kontrole postavljanjem interpelacije. Odgovor se čini relativno jednostavnim kada se radi o oceni pravne valjanosti, jer se kreće od principa ustavnosti i zakonitosti. Kod kontrole svrsishodnosti je nešto drugačije. Merilo ocene ovde je široko otvoreno, tako da to može biti raspon koji se kreće od izjave vlade do procene izloženog prigovora.

Kao instrument političke kontrole, interpelacija je manje efikasna ako vlada raspolaže snažnom i jedinstvenom parlamentarnom većinom, čiji politički program ona sledi u svojoj aktivnosti. Tada je sasvim izvesno da će interpelacija biti iskorišćena za potvrdu pozicije vlade i za njenu „političku pobedu”. U nešto labavijim odnosima snaga, interpelacija može argumentovano kritikom, u toku skupštinske debate, da uzdrma ugled vlade u redovima parlamentarne većine i u okviru javnog mnjenja. Na kraju, vlada može biti primorana da postavi pitanje svog poverenja ili da sam parlament pristupi glasanju o poverenju vladi.

Ustavnopravna teorija i praksa je dala brojne odgovore i mišljenja po pitanju predmeta interpelacije. Interpelacija se može podneti zbog svih predmeta koji spadaju u krug rada parlamenta, bilo da su zasnovani na ustavu, zakonu ili su plod parlamentarne prakse (Miladinović, 1929, p. 15) Prema Ulbrihovom mišljenju (1907, p. 920) to može biti celokupna delatnost vlade. U okviru nemačke pravne doctrine ističe se da su sve interpelacije dopuštene ako nemaju neustavan karakter, a u vezi s tim, da se nadzor nemačkog parlamenta prostire na sve stvari javnog života (Zorn, 1895, p. 241). Engleski pisac Redlih, govoreći o engleskom Donjem domu, tvrdio je da je on nadležan da interpeliše o unutrašnjoj i spoljnoj politici, o zemaljskoj i državnoj upravi, o vladinim namerama i planovima. Takođe, u nizu zemalja nije dopušteno da se interpelacija odnosi na određena pitanja: na primer ako su to pitanja koja se kose sa poretkom ili državnim interesom, ako uključuju u spor šefa države, ako nisu u nadležnosti vlade (Nikolić, 1998, p. 78). Tako se u Francuskoj, početkom XX veka, isticalo da se interpelacijom mogu kritikovati ne samo upravne (administrativne) radnje već i sudstvo i pravosuđe, osim ako interpelacija nije bila protivna Ustavu ili uvredljiva (Barthélemy, 1933, p. 700).<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Odredbe Poslovnika Narodne skupštine Kraljevine Srba Hrvata i Slovenaca, kojima je regulisano pitanje interpelacije, umnogome su nalikovale odredbama francuskog poslovnika: interpelaciju može podneti svaki poslanik „bez pomoći drugih poslanika”, ona ne može biti protivustavna niti uvredljiva, za pretres interpelacije određen je jedan dan u nedelji, četvrtak (Blažić & Kovačević, 2021, p. 261).

Dakle, u najširem smislu predmet interpelacije predstavlja pitanje od „opšteg interesa”. U svom odgovoru na interpelaciju, vlada ne pruža samo informaciju već objašnjenje ili opravdanje svoje politike ili akta koji je izraz vladine politike (Petrov, 2015, p. 130). Interpelacija, stoga, nije samo pitanje pojedinog poslanika ili grupe koja je istakla svoj zahtev. To je pitanje ili „parlamentarna stvar” za čitav parlament, koji tim povodom ispituje i kontroliše rad vlade. Za razliku od poslaničkih pitanja, interpelacija može posredno ili neposredno da izazove opoziv ili ostavku vlade. Dakle, kao alternativna forma poslaničkih pitanja, interpelacija je uvek praćena raspravom posle koje može da usledi glasanje o odgovornosti vlade (Pejić, 2011, p. 210).

Vlada u svom odgovoru mora da objasni, a najčešće i da opravda, svoju politiku u odnosu na neku značajnu temu. Iz toga proizilazi, pod uslovom da je u određenoj zemlji na pravi način koncipirana (ukoliko je dostupna poslanicima, tj. njeno podnošenje se ne vezuje npr. za nedostižno veliki broj poslanika), da interpelacija može da bude izuzetno delotvorno sredstvo za kontrolu vlade (Pastor, 2019, p. 205). Što se predmeta interepelacije tiče, samo po sebi se razume da se granica ne može preći, ali se tom pretresanju može stati na put – „interpelacija može da bude nož dvosečac, može da posluži dobroj, a i rđavoj stvari” (Miladinović, 1929, p. 16).

Ukoliko se izričito ustavom ili zakonom ustanovljava pravo interpelacije, onda je jasno pravo svakog poslanika da interpeliše, ali se šire posmatrano to može pretpostaviti čak i tamo gde nema o tome izričitih odredaba. Naime, pravo na interpelaciju proizilazi iz načela ministarske odgovornosti, jer kad je ministar odgovoran, mora biti dopuštena i interpelacija, koja teži baš za tim da se ministarski rad proveri, a ne samo da se javnost obavesti o radu ministarstva. „Iako je istina da je lako kritikovati, a teško bolje stvoriti” (Ulbrich, 1907, p. 922), kritika, odnosno interpelacija, ipak mora biti dopuštena jer je njena svrha da iznosi zamerke na rad vlade i time je kontroliše. Njen krajnji domet ide za tim da se izjavi nepoverenje vladi ili pojedinom članu vlade.

Interpelaciju čine tri bitna elementa, podnošenje interpelacije, debata o interpelaciji<sup>4</sup> i zaključivanje o interpelaciji. 1) Pravom da podnese interpelaciju raspolaže svaki poslanik, s tim što taj njegov zahtev mora potpisati odgovarajući broj poslanika (10, 15, 20, 50). Pravo interpelacije predstavlja individualno pravo, ali može biti i kolektivno (Bruyneel, 1978, p. 80). U nekim zemljama, tim pravom raspolažu poslaničke grupe, pa čak i parlamentarne komisije. Interpelacija se podnosi u pismenoj formi i dostavlja predsedniku parlamenta (doma), saglasno odredbama poslovnika, a u skladu sa propisanom procedurom i u okviru

---

<sup>4</sup> Postoje i mišljenja da su posebni delovi interpelacije: davanje odgovora ministra na posebno pitanje i parlamentarna rasprava povodom tog pitanja ( Lončar, 2000, p. 97).

određenih rokova, uvršćuje u dnevni red sednice parlamenta. Komparativno parlamentarno pravo poznaje i izvesna ograničenja za pokretanje interpelacije. Razlog, smisao i cilj ograničavanja prava na podnošenje interpelacije je racionalizacija rada parlamenta. Najčešće se poslovníkom propisuje vremenski rok (izražen u mesecima ili po jednom parlamentarnom zasedanju) u kome se o istom pitanju ne može podneti interpelacija. Ograničenje se može odnositi i na broj interpelacija koje može podneti ista grupa poslanika u toku jednog parlamentarnog zasedanja ili u toku godine dana (Pajvančić, 2008, p. 180). 2) Debata na sednici parlamenta o interpelaciji ima dvostruko značenje (Nikolić, 1998, p. 79). To je, pre svega, davanje odgovora vlade, odnosno nadležnog ministra na interpelacijsko pitanje, čime se poslanicima pruža tražena informacija. U većini slučajeva se smatra da je vlada dužna da odgovori na postavljeno pitanje, jer uskraćivanje odgovora povlači političku sankciju (Jovanović, 1924, p. 79). Zbog obaveze ministra da odgovori na interpelacijsko pitanje, u ustavnopravnoj teoriji se početkom XX veka postavilo pitanje kakav taj odgovor mora biti. Tako, možemo razlikovati odgovore u materijalnom i u formalnom smislu. Odgovor u materijalnom smislu predstavlja suštinski odgovor na postavljeno pitanje, dok formalni odgovor praktično i nije odgovor na postavljeno pitanje, već njime ministar objašnjava da zaštita državnog interesa sprečava pružanje odgovora na interpelacijsko pitanje (Rosegger, 1907, p. 42). Ona neizbežno otvara generalnu debatu o određenom značajnom političkom ili drugom pitanju, odnosno o radu i politici vlade ili delovanju pojedinog ministra. To interpelaciji daje značenje ne samo sredstva informacije već i parlamentarne kontrole. 3) Ono što interpelaciju suštinski razlikuje od poslaničkog pitanja i što je čini moćnim sredstvom u rukama poslanika, to jest opozicije u parlamentu, jeste upravo završna faza procedure sprovođenja interpelacije. Interpelacija se okončava glasanjem o dnevnom redu, koji implicira poverenje ili nepoverenje prema vladi. Tako, dok izglasavanje prostog prelaska na dnevni red ne izražava određeni stav parlamenta, dotle usvajanje obrazloženog dnevnog reda izričito oslikava poverenje, odnosno nepoverenje prema određenom ministru. Ako se iskazuje nepoverenje, sledi ostavka ministra ili ostavka cele vlade. Otuda je s pravom rečeno: „Predlog dnevnog reda je jedan vrlo čist način da se kaže Vladi da ona uživa ili ne uživa poverenje Skupštine. Ako dom odbaci dnevni red koji Vlada prihvata ili usvoji onaj koji ona pobija, ona mora dati ostavku” (Barthélemy, 1933, p. 703).

### 3. Razvoj instituta interpelacije kroz ustavnu i parlamentarnu istoriju Francuske

#### 3.1. Treća i Četvrta francuska republika

Interpelacija je uvedena u Francuskoj Odlukom Konstituante, od 21. 7. 1791. godine (Morsher, 1973, p. 53), kao kvalifikovano pitanje upućeno članu vlade ili vladi u celini. U parlamentarnom sistemu vlasti u Francuskoj, vlada je snosila odgovornost pred oba doma Parlamenta. Razloge za ustanovljenje ovakvog rešenja trebalo bi tražiti u želji ustavotvoraca (među kojima je prevladao uticaj konzervativaca) da se Senatu obezbedi aktivnija uloga. Međutim, čini se jasnim da je položaj Vlade koja mora da uživa poverenje dva doma, a ne samo jednog – slabiji. U praksi se događalo da su vlade bile prinuđene da podnesu ostavku zbog sukoba sa Senatom.<sup>5</sup> Dešavalo se da vlada podnese ostavku zbog toga što su njihovi zakonski predlozi bivali usvojeni u Predstavničkom domu, ne i u Senatu (Jovičić, 1984, p. 139).<sup>6</sup> Odgovornost Vlade i pred Senatom onako kako je postavljena u ustavnom režimu ove francuske republike može biti podvrgnuta kritici. S jedne strane, Vlada odgovara pred jednim domom parlamenta, čije raspuštanje nije u mogućnosti da sprovede. S druge strane, Senat može primorati Vladu da se povuče, a Vlada ima poverenje Donjeg doma, koji je izabran na direktnim, opštim izborima.

---

<sup>5</sup> Žorž Klemanso, osnivač Radikalne partije (1901), bio je jedan od premijera Treće francuske republike. Njegova Vlada je formirana 16. novembra 1917. i bila na vlasti do 20. januara 1920. Za političke prilike toga doba u Francuskoj Klemansoova Vlada od dve godine i dva meseca je bila dugovečna, a Klemanso inače u francuskoj politici karakterisan kao veoma vešt političar i državnik. Njegova politička veština došla je posebno da izražaja kada je formirao prvu Vladu 25. oktobra 1906, koja je trajala do 24. jula 1909. Pritom ova vlada nije izgubila poverenje doma koji ju je i izabrao, već doma koji je nije birao – Senata (vid. Chagnollaud, Quermonne, 1993, p. 431).

<sup>6</sup> Poslovničkim normama bilo je regulisano da se u plenumu prvo raspravlja o tekstu zakona onako kako je usvojen na sednici komisije, a ne o nacrtu zakona koji je poticao od Ministarskog saveta. Tako je često menjani tekst nacrta zakona predložen od strane komisije konačno postajao zakon, potiskujući vladine zakonske inicijative. Parlament je u toku ove francuske republike bio istinska zakonodavna vlast, često ometajući zakonske kreacije egzekutive. Vladavinski procesi morali su se odvijati i u onim okolnostima kada je jedna vlada u ostavci (ili joj je izglasano nepoverenje), a druga nije izabrana (vid. Rogers, 1923, pp. 419–620). Delatnost izvršne vlasti zahteva finansijska sredstva koja odobrava zakonodavna vlast. Glasanje o budžetu takođe je bilo jedan od vidova kontrole izvršne vlasti u ovoj francuskoj republici. Postojale su situacije kada se vlade sa parlamentom nisu mogle dogovoriti oko visine budžeta, a posledice su bile pad vlada. S obzirom na to da su ustavni zakoni ostali nedorečeni kada je u pitanju izglasavanje budžeta, odnosno kada se njemu pristupa, tu je takođe politička praksa učinila svoje, tako da se po pravilu to dešavalo svake godine. Prednost Poslaničkog doma prilikom izglasavanja finansijskih zakona bila je predviđena odredbom člana 8 Zakona od 24. februara 1875. godine. Međutim, ni ta prednost nije bila od značaja, ako se ima u vidu da je Senat mogao da odbije predlog budžeta (Rogers, 1923, pp. 425).

U Francuskoj je od osnivanja Treće republike u političkom životu učestvovalo više političkih partija. Tako su vlade, po pravilu, bile koalicione – u njima nije bilo unutrašnje kohezije, njihovi programi su proizlazili iz privremenih kompromisa, te je neizbežno dolazilo do unutrašnjih sukoba i, na kraju, njihovog raspada.<sup>7</sup> Pri tome je potrebno napomenuti da je usled nekorišćenja prava raskidanja Predstavničkog doma i neodržavanja izbora (koji bi eventualno promenili političku strukturu ovog doma) morala da se obrazuje nova vlada. U Predstavničkom domu neprestano su se odigravali politički manevri čiji je rezultat bio obaranje starih i formiranje novih vlada. Takođe, i stare i nove vlade često su se samo delimično razlikovale po sastavu, s obzirom na nepromenjenu višepartijsku strukturu parlamenta i neophodnost političkih dogovora, uz eventualnu promenu resora.

U Trećoj francuskoj republici bila je prisutna stabilnost političkog personala. Naime, promenilo se mnogo vlada, ali je krug lica koja su se nalazila na ministarskim mestima ostajao manje-više isti. Usled uvođenja interpelacije, vlade su se stalno nalazile u „opasnosti” da im povodom neke interpelacije (a one su u praksi bile podizane često) bude izglasano nepoverenje.

Francuskim poslovníkom iz 1791. godine bilo je predviđeno da interpelaciju može inicirati jedan ili više poslanika, ali je to bilo izričito normirano kao neposredno pravo predsednika skupštine. Naime, predsednik skupštine mogao je da zatraži objašnjenja i obaveštenja od strane ministara, uz saglasnost skupštine. Interpelacija se podnosila pismeno, a na nju se odgovaralo usmeno. Francuskim poslovníkom je bio predviđen jedan dan u nedelji za pretres interpelacije, kako interpelacija ne bi sprečila redovan rad skupštine. Međutim, do češće upotrebe interpelacije dolazi tek od 1830. godine. Skupštinskim poslovníkom uvedene su sledeće novine: 1) interpelacija se imala podnositi u pismenom obliku; 2) za raspravu o interpelaciji se određivao poseban dan i 3) rasprava o interpelaciji mogla se završiti motivisanim prelaskom na dnevni red (Rosegger, 1907, p. 101).

Interpelacije su, za razliku od poslaničkih pitanja, bile sredstvo kojim se ostvarivala politička odgovornost izvršne vlasti. Interpelacijama se zahtevalo od ministara da se izjasne povodom ličnih akata ili, u slučaju predsednika Saveta, politike cele vlade. Povodom tih akata mogla se započeti opšta rasprava, što je moglo dovesti u pitanje poverenje ministra ili vlade (Barthélemy, 1933, p. 110). Interpelaciju je mogao predložiti jedan ili više članova parlamenta. Predlog se u pisanoj formi predavao predsedavajućem, koji ga je potom čitao pred domom, nakon čega se određivao dan kada će se interpelacija obaviti. Ako se njome dovedila u pitanje delatnost iz oblasti unutrašnjih poslova, dan za izvršenje nije mogao biti odložen duže od mesec dana. Ako je predlog bio iz oblasti spoljnih poslova,

<sup>7</sup> Za 65 godina „života” ove republike, promenjeno je 108 vlada (vid. Petrov, 2015, p. 131).

takvog ograničenja nije bilo (Hauriou, 1923, pp. 580, 581). Izuzetno, interpelirani ministar mogao je prihvatiti da se odmah pristupi raspravljanju ili čak da se obično pitanje pretvori u interpelaciju. U danu interpelacije vodila se opšta rasprava u domu u kojem je pokrenuta i završavala se glasanjem o prelasku na dnevni red. U slučaju „prostog” prelaska na dnevni red interpelacija formalno nije imala nikakve posledice. Međutim, postojao je i „motivisan” povratak na dnevni red. On se pojavljivao u dva oblika: prvi, sa poverenjem, i drugi, bez poverenja. U prvom slučaju opet nije bilo formalnih posledica, mada je politički to svakako bilo vrlo značajno. U drugom, interpelirani ministar ili vlada morali su dati ostavku (Hauriou, 1923, pp. 583).

Moć domova da nateraju vladu na ostavku predstavlja nesporno suštinu političke odgovornosti, koja je osnov parlamentarnog režima. Zbog ovoga se interpelaciji pripisivao veliki značaj u okviru sistema vlasti, utoliko pre što je ona „stara” francuska ustanova (Esmein, Nézard, 1921, p. 445)

Međutim, u Trećoj republici interpelacija je poprimila drugačiji oblik nego u prethodnim režimima – ministri su pred domovima solidarno odgovorni za opštu politiku vlade i pojedinačno, za svoje lične akte. (Esmein, Nézard, 1921, p. 447). Međutim, postojala je nedoumica povodom toga, da li zaista oba doma imaju pravo da primoraju vladu na ostavku, odnosno koliko je opravdano dodeliti to ovlašćenje Senatu. Na prvi pogled, suprotno je konzervativnoj ulozi Gornjeg doma da on obara vlade i ministre, utoliko pre što to ovlašćenje nije imao ni u jednom drugom parlamentarnom sistemu. U odbranu ovog ovlašćenja izneti su argumenti da sam tekst Ustava to Senatu omogućuje, kao i da je sasvim logično dodeliti mu ga kako bi mogao da obara „opasne” i „revolucionarne” vlade. Ono što je prevagnulo jeste da je ustavna praksa potvrdila da Senat to pravo ima i da ga koristi. Zbog toga je ova rasprava izgubila smisao i konačno je napuštena (Popović, 1992, p. 509).

Interpelacija je svakako moćno pravno i političko sredstvo. Zbog toga se prirodno postavlja pitanje kakve je posledice imala njena praktična upotreba. Sistem vlasti Treće republike često je bio predmet polemika zbog, navodno, velike nestabilnosti vlada i ministara izazvanih prekomernom upotrebom pitanja i interpelacija (Dušanić, 2013, p. 359). Iako su ove kritike po mnogo čemu osnovane, u nekim svojim aspektima čine se i preteranim. Naime, tačno je da većina vlada nije trajala duže od pola godine, kao i da je bilo onih koje su opstale samo jedan dan. No, premda uglavnom jesu bile obarane interpelacijama, ne može se reći da je ta ustanova uvek bila (jedini) uzrok nestabilnosti vlada. Posredi je bila, pre svega, rasparčana i nestabilna politička scena. U redovnim prilikama, bilo je vrlo teško da se od tolikog broja različitih stranaka sastavi stabilna većina. Međutim, u vremenima krize, stvarane su vlade „nacionalnog jedinstva” koje su opstajale više

godina i daleko su manje bile ometane pitanjima i interpelacijama – čuven je primer vlada Poenkarea 1922–1924. i 1926–1928, koje su postavljane u vreme finansijskih kriza, a obarane kada bi krize bile okončane (Hauriou, 1923, p. 587). Čini se jasnim da ustanova interpelacije nije bila uzrok nestabilnosti vlada. Još jedan dokaz ovoga jeste stabilnost ministarskog položaja – iako su vlade brzo padale, mnogi ministri su godinama bez prekida bili na svojim pozicijama ili menjali mesta, a ostajali ministri. Interpelacija, dakle, nije sama po sebi rušilačka ustanova, ona to postaje ako se neodgovorno upotrebljava.

Podređen položaj izvršne vlasti prema parlamentu otežavao je njen rad i dovodio je do velike nestabilnosti vlada, koje su retko opstajale duže od šest meseci. Ovaj odnos grana vlasti naglo se menjao tokom kriza i ratnih stanja – domovi su tada davali puno poverenje vladama, koje su daleko duže trajale i mogle su nesputano da donose neophodne uredbe – čak i one koje su u suprotnosti sa zakonom. Ova promenljivost Treće republike proizvod je, najvećim delom, osobenosti njene političke scene. Ipak, bez obzira na to što priroda političkih snaga ima presudan uticaj, nesporan je značaj ustava Treće republike za osobenosti, ako ne i slabosti njenog sistema vlasti.

Ustavom iz 1946. započinje život Četvrte francuske republike. U novom ustavnom poretku, oslabljen je položaj Gornjeg doma, Saveta Republike – on više nije bio ravnopravan sa Nacionalnom skupštinom u zakonodavnoj sferi i nije bilo ministarske odgovornosti pred Savetom. Osnovna intencija ustavotvoraca bila je racionalizacija, odnosno jačanje položaja vlade i povećanje njene efikasnosti (Jovičić, 1984, p. 143). Uvedena je isključiva odgovornost vlade pred Nacionalnom skupštinom. Ustavom je eksplicitno predviđeno da ministri nisu odgovorni pred Savetom Republike (Constitution of the French Republic, *Journal Officiel*, October 28, 1946, art. 48). Odredbom člana 53. Ustava propisano je da ministri mogu da prisustvuju sednicama domova i njihovih komisija, uz pravo da uzmu reč kad god to zatraže. Ustavnim odredbama nije eksplicitno pomenuta funkcija potpredsednika Ministarskog saveta ili zamenika premijera, ali je predviđeno da predsednik Vlade može svoja ovlašćenja preneti na jednog od ministara.

Suštinska pretpostavka za stabilizaciju institucionalnog okvira i ostvarenje svrhe racionalizacije bila je promena partijskih prilika i međupartijskih odnosa u smislu postojanja manjeg broja koherentnih i jakih partija spremnih na ostvarivanje čvrstih oblika saradnje. Međutim, ta pretpostavka se nije ostvarila jer je politička scena u Francuskoj ostala uglavnom ista kakva je bila za vreme Treće republike. Značajnu promenu u odnosu političkih snaga, posle Drugog svetskog rata na strani levice, činilo je jačanje Komunističke partije Francuske.<sup>8</sup> Spletom

<sup>8</sup> U političkom životu značajnu ulogu je imalo nekoliko većih partija – dve partije levice: socijalisti i komunisti i više buržoaskih partija na levom i desnom centru (Jovičić, 1984, p. 144).

političkih okolnosti, a zbog visoke fragmentacije parlamenta, egzekutiva je ostala podređena legislativi. To je umanjilo njenu efikasnost. Raskorak između normativnog i stvarnog ubrzo se pojavio po formiranju nove republike. Pokušaj racionalizacije ipak nije uspeo.

Pravo interpelacije u periodu Treće i Četvrte republike bilo je najčešći povod pada vlade u parlamentu. Naime, tri petine francuskih vlada Treće i Četvrte republike, razrešeno je korišćenjem ovog instituta. Prva francuska vlada Četvrte republike je, u nešto više od dve godine, odgovarala na 218 interpelacija (Esmein, Nézard, 1921, p. 449).

### 3.2. *Peta francuska republika*

Donošenjem Ustava iz 1958. godine i stvaranjem Pete francuske republike<sup>9</sup> uveden je polupredsednički, odnosno „francuski model” organizacije vlasti (Duverger, 1980, p. 164). Dolazi do promene u položaju zakonodavnog tela. Francuska Nacionalna skupština i Senat više nemaju takav značaj kao što je to bilo u prošlosti. Iako redosled izlaganja o organima vlasti u Ustavu ne mora da navodi na zaključak koja je vlast najznačajnija u državi, to se iz francuskog ustavnog rešenja, uz pogled na višedecenijsku praksu, ipak može zaključiti. Ustavotvorac je na prvo mesto rangirao položaj predsednika Republike, na drugoj poziciji je Vlada, a tek na trećem mestu je parlament (Rapajić, 2017, p. 273).

Karakteristika sistema vlasti Pete republike je postojanje jakog šefa države uz zadržavanje Vlade<sup>10</sup> sa premijerom i ministrima, koji su politički odgovorni pred parlamentom. Dok su prethodne dve republike imale samo formalnu bicefalnu egzekutivu, sa naglaskom na položaju predsednika Ministarskog saveta i Vlade, u Petoj republici dolazi do koncentrisanja vlasti u rukama šefa države.

Polupredsednički model ipak ne predstavlja samo „sintezu parlamentarnog i predsedničkog sistema”, već kako je istakao Moris Diverže (1980, p. 165) sistem

<sup>9</sup> Pozitivno referendumsko glasanje omogućilo je da već 4. oktobra 1958. godine stupi na snagu novi ustav. Taj datum je događaj koji se karakteriše kao rođenje Pete francuske republike. Ustavopisci su bili nadahnuti idejama koje je Šarl de Gol izneo u svom govoru u gradu Bajeu u kome se založio 1946. godine pred donošenje Ustava Četvrte republike, za snažnu izvršnu vlast koja kao takva jedino može da pomogne problemima sa kojima će se u budućnosti u posleratnim godinama suočavati francusko društvo (Chagnolland, Quermonne, 1993, p. 649). U ovom slučaju De Gol je imao nameru da se osnaži institucija šefa države, za razliku od prethodnih ustavotvoraca koji su težili da postave izvršnu vlast na čvršće temelje putem snaženja institucije Ministarskog saveta.

<sup>10</sup> Vladu čine ministari različitog ranga, na čijem čelu se nalazi prvi ministar. Ministri, zajedno sa premijerom, formalno se sastaju u Savetu ministara. Savetom ministara predsedava predsednik Republike koji nije deo Vlade. Međutim, članovi Vlade su niži ministri koji ne ulaze u sastav Saveta ministara (Rapajić, 2017, p. 274).

u kome se smenjuju „predsedničke i parlamentarne faze”. Dok u polupredsedničkom sistemu postoji vlada koja je odgovorna parlamentu i proizilazi iz njega, kao i pravo šefa države da posegne za disolucijom, te osobine se ne mogu sresti u izvornom predsedničkom sistemu. S druge strane, Sartori (2003, p. 147) ističe da je francuski poluprezidencijalizam postao autentičan mešoviti sistem, zasnovan na fleksibilnoj strukturi vlasti, odnosno na dvoglavoj izvršnoj vlasti, čija se „prva” glava menja u zavisnosti od većinskih kombinacija.<sup>11</sup> Sa jedinstvenom većinom, predsednik prevladava nad premijerom i primenjuje se materijalni ustav (konvencije ustava). Obratno i alternativno, sa razdvojenom većinom, premijer kojeg podržava njegova sopstvena parlamentarna većina jeste taj koji „prevladava”, i zato što mu formalni ustav (dokument ustavnog teksta) daje pravo da vlada za svoj račun.

Egzekutiva je u polupredsedničkom sistemu i formalno i realno bicefalna, za razliku od predsedničkog, gde je ona i formalno i faktički monocefalna. Jedna osobina je zajednička kako za predsednički, tako i za polupredsednički sistem. Reč je o izboru šefa države od strane građana, na osnovu čega on ima identičan legitimitet koji parlament poseduje. U ova dva sistema građani na izborima dva puta izražavaju volju. Jednom se ona ogleda u neposrednom izboru narodnih predstavnika, a drugi put u izboru predsednika republike. Na drugom polu stoji parlamentarni sistem, gde se neposredna narodna volja izražava samo na parlamentarnim izborima. U predsedničkom i polupredsedničkom sistemu, predsednik poseduje značajna ovlašćenja koja mu omogućavaju da bude značajni, odnosno efektivni deo egzekutive, što nije slučaj sa šefom države u parlamentarnom sistemu (Duverger, 1980, p. 166).

U francuskoj Petoj republici, institut interpelacije ne postoji u svom klasičnom obliku. U parlamentarnoj proceduri su bile predviđene dve vrste poslaničkih pitanja, koja su obezbeđivala debatu i javnost kontrolnog postupka. To su pismena i usmena pitanja, koja mogu biti „sa debatom” i „bez debate”. Procedura pisanih pitanja dozvoljava poslanicima da pitaju članove Vlade o javnoj politici i funkcionisanju upravnih službi. U prvih 15 godina Pete republike broj pitanja je ostao u proseku od 4.000 do 5.000 godišnje. Poslanici su kolektivno počeli više da upotrebljavaju ovaj nadzorni instrument od sredine sedamdesetih godina prošlog veka (Duverger, 1964, pp. 295–297). Ova vrsta poslaničkih pitanja se

---

<sup>11</sup> Ustavni sistem Republike Srbije sa neposrednim izborom predsednika i vladom koja proističe iz skupštine, čine naš sistem mešovitim, predsedničko-parlamentarnim, što u praksi otvara pitanje odnosa neposredno i posredno izabranog predstavnika bicefalne egzekutive. U slučaju dominacije jedne političke stranke ili koalicije koja „daje” i predsednika i premijera, postavlja se pitanje prevelike koncentracije moći i potrebe da se ona ogleda i kroz položaj predsednika i kroz položaj premijera (vid. Vučković, 2019, p. 138).

može postavljati tokom cele godine i odlikuje se ličnom notom i izraz je individualne akcije poslanika. Pismena pitanja, kojima nije ograničen broj, objavljuju se zajedno sa odgovorima u službenom glasniku. Odgovori na postavljena pitanja, koja daju ministri u tumačenju zakonskih i uredbodavnih propisa, predstavljaju stav Vlade o radu državne uprave.

Manje brojna pitanja su usmena, postavljaju se na plenarnim sednicama i više su u fokusu političkog interesovanja. Ustavom je izričito propisano da „barem jedna sednica nedeljno je obavezno rezervisana za pitanja članova parlamenta i odgovore Vlade”. Reč je o odredbi člana 48, stav 3 Ustava, koja je deo konstitucionalne reforme iz 1995. godine. Pre toga, ustavno je bilo dopušteno da se sednice na kojima se postavljaju usmena pitanja održavaju, po pravilu, jednom nedeljno. Zvaničan naziv za usmena pitanja je „pitanja Vladi”. Pitanja Vladi su posledica spontane aktivnosti poslanika i ta aktivnost je posebno dobila na značaju posle konstitucionalizacije (Prakke, Kortmann, 2004, p. 276). Pitanja Vladi mogu da budu napisana veoma sumarno i da budu podneta predsedniku doma sve do pred sam početak zasedanja. Cela Vlada je, u principu, prisutna za davanje odgovora na pitanja u Skupštini. Pošto je dat odgovor od strane člana Vlade, nije moguće da ponovo na taj odgovor usledi reakcija poslanika – odgovor poslanika na odgovor člana Vlade.

#### 4. Interpelacija u Francuskoj danas

Institut interpelacije u Francuskoj više ne predstavlja *materia constitutionis*, već je regulisan Poslovníkom Nacionalne skupštine Francuske (Rules of procedure of the National Assembly of France - RNA, Januaru 2007, art. 156). Procedura interpelacije odvojena je u formalnom smislu od zahteva za glasanje o poverenju, ali se mnogi njeni elementi poklapaju upravo sa parlamentarnom procedurom izglasavanja nepoverenja Vladi. Poslanik koji želi da interpelira Vladu obaveštava o tome predsednika Nacionalne skupštine u toku javne sednice. On je dužan da svoj predlog potkrepi istim aktima koji se zahtevaju i prilikom podnošenja zahteva za glasanje o poverenju (Pejić, 2011, p. 212). Interpelativni zahtev mora biti podržan od strane jedne desetine poslanika Nacionalne skupštine, a u pogledu postupka predaje, upisa u dnevni red, diskusije i glasanja važe ista pravila kao u postupku glasanja o poverenju. Jedini izuzetak je da inerpelant može da traži reč po pravu prioriteta (RAN, art. 156. par 2).

Rasprava po interpelativnom zahtevu u francuskoj Nacionalnoj skupštini odvija se po sledećim pravilima. Najpre Konferencija predsednika utvrđuje globalno vreme za pojedine grupe u srazmeri sa njihovom numeričkom snagom u

parlamentu. Pravilo je da svaka grupa raspolaže vremenom za govor od 30 minuta, i to za govornika koga je sama odredila. Predsednik Skupštine određuje redosled. Poslednji u nizu govornika uzimaju reč premijer ili član Vlade, kako bi mogli da odgovore svim učesnicima u raspravi (RAN, art. 132). Po završetku rasprave pristupa se glasanju u kome učestvuju samo poslanici naklonjeni predlogu o odbijanju poverenja (RAN, art. 154). Uzdržani glasovi i glasovi poslanika koji su izostali sa sednice Skupštine računaju se kao glasovi „za” poverenje Vladi. Postupak po interpelativnom zahtevu obavezno se završava glasanjem o poverenju Vladi, što ukazuje da se radi o značajnom i delotvornom sredstvu parlamentarne kontrole.

## **5. Zaključak**

Parlamentarni sistem je prilagodljiv i javlja se u brojnim oblicima i varijantama. Parlamentarizam se kombinuje, više ili manje uspešno, sa elementima predsedničkog sistema i institucijama direktne demokratije. Posle dvovekovnih pokušaja da se definiše esencija parlamentarizma, nesporna je konstitutivna odgovornost vlade koja mora uživati skupštinsko poverenje. Primena interpelacije kao oblika parlamentarne kontrole zatvara krug političke igre u parlamentarnom režimu. S jedne strane opozicija uvek ima nešto da zameri vladinoj akciji i delovanju, bez obzira na to koliko je njen rad bio ispravan. S druge strane, vlada se uvek poziva na činjenicu da zemljom upravlja na osnovu poverenja parlamentarne većine i da nema razloga da se povinuje javnoj diskusiji njenih akata. Za razliku od poslaničkih pitanja, koja se mogu svrstati u grupu akcionih instrumenata za delovanje parlamenta prema izvršnoj vlasti bez direktne sankcije, interpelacija može da stavi u izgled političku odgovornost vlade sa efektima ostavke ili izglasavanje nepoverenja vladi ili jednom njenom članu.

Parlamentarni sistem, struktura i odnos institucija u jednoj državi zavise od kompleksa političkih, istorijskih, ekonomskih odnosa i prilika. Francuska je tokom Treće i Četvrte republike bila model višepartijskog sistema. Ona u tom razdoblju od dva veka nije mogla formirati vladu od strane jedne partije. Vládalo se isključivo uz pomoć koalicija. Politički sistem Francuske ovog razdoblja karakterisala je institucionalna deformacija, odnosno izuzetna nestabilnost vlada, a najčešći povod pada vlade bilo je korišćenje prava interpelacije.

Ustav Pete francuske republike ne poznaje institut interpelacije, dok važeći poslovnik reguliše interpelaciju kroz formalno „jedva vidljivo” razlikovanje od instituta glasanja o poverenju vladi. Ovakvim normiranjem, odnosno izostavljanjem normiranja, uz ograničenja poput određenog kvalifikovanog broja podnosilaca,

vremena kada se može podneti, roka u kojem se o njoj raspravlja, primetna je tendencija uspostavljanja kontinuiteta stabilnosti vlade, kroz otežavanje postupka političke odgovornosti. Politički posmatrano, pravo na podnošenje interpelacije ne znači mnogo ako vlada raspolaže snažnom i jedinstvenom parlamentarnom većinom, čiji politički program ona sledi u svojoj aktivnosti. Tada je izvesno da će interpelacija biti iskorišćena za potvrdu i jačanje pozicije vlade. Ipak, i u ovakvim odnosima političkih snaga na relaciji vlada–parlament, interpelacijom se može, uz pomoć argumentovane kritike, uzdrmati ugled vlade u redovima parlamentarne većine, kao i u očima javnosti. U tom slučaju, vlada može biti primorana da postavi pitanje svog poverenja u parlamentu ako smatra da joj je to potrebno. Najzad, da bi se razumela nužnost transformacije interpelacije iz pravnog ideala u praktično-politički mehanizam parlamentarne kontrole, prilikom uređivanja ovog instituta trebalo bi jasno odvojiti interpelaciju od poslaničkih pitanja, kako po sadržaju, tako i po dejstvu, ali, s druge strane, voditi računa da se ne približi sasvim predlogu za izglasavanje nepoverenja vladi, budući da svako negativno izjašnjavaње o radu vlade povodom interpelacije automatski znači i pad vlade.

### Literatura

- Barthélemy, J. 1925. *Le gouvernement de la France*. Paris: Payot.
- Blažić, Đ. & Kovačević, A. 2021. Izvršna vlast u Vidovdanskom ustavu. U: Đorđević, S., Vučković, J. (ur.) *100 godina od Vidovdanskog ustava*. 2021. Kragujevac: Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Institut za pravne i društvene nauke, pp. 247–263.
- Bruyneel, G. 1978. Interpellations, questions et procédures analogues. *Informations constitutionnelles et parlementaires*, 28 (116), pp. 66 – 89.
- Chagnollaud, D. & Quermonne, J. 1996. *Le Gouvernement de la France sous la Ve République*. Paris: Fayard.
- Dimitrijević, P. 2016. *Upravno pravo*. Niš: Atlantis.
- Dušanić, S. 2013. Odnos izvršne i zakonodavne vlasti u Trećoj francuskoj republici. *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 61(1), pp. 346–368. Dostupno na: [https://anali.rs/xml/201-/2013c/2013-1c/Anali\\_2013-1\\_346-368.pdf](https://anali.rs/xml/201-/2013c/2013-1c/Anali_2013-1_346-368.pdf), (1. 2. 2022).
- Duverger, M. 1980. A New Political System Model: Semi-presidential Government. *European Journal of Political Research*, 8(2), pp. 165–264.
- Duverger, M. 1964. *Introduction à la politique*. Paris: Gallimard.
- Esmein, A. & Nézard, H. 1921. *Eléments de droit constitutionnel français et comparé, II*. Paris: Recueil Sirey.

- Hauriou, M. 1923. *Précis de droit constitutionnel*. Paris: Recueil Sirey.
- Jovanović, S. 1924. *Ustavno pravo Srba, Hrvata i Slovenaca*. Beograd: Izdavačka knjižarnica Gece Kona.
- Jovičić, M. 1984. *Veliki ustavni sistemi, elementi za jedno uporedno ustavno pravo*. Beograd: IRO Svetozar Marković.
- Lončar, Z. 2000. *Odgovornost ministara*. Doktorska disertacija, Novi Sad: Univerzitet u Novom Sadu, Pravni fakultet.
- Marković, R. 2014. *Ustavno pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Centar za izdavaštvo i informisanje.
- Miladinović, Ž. 1929. *Parlamentarno pravo interpelacije, Le droit d'interpellation = Das Parlam. Interpellationsrecht : proučavanje o pravno-historiskom razvitku i pravnom sravnjenju, jedinom do najnovijeg vremena, u raznim državama, naročito našoj i balkanskim, sa vrlo kratkim saveznim pogledima na modernu odgovornost ministara i parlamentsku kontrolu nad upravom države*. Subotica.
- Morsher, S. 1973. *Die parlamentarische Interpellation*. Berlin : Duncker & Humblot.
- Nikolić, P. 1998. Interpelacija. U: Jovičić, M. (ur.). *Vlada - Položaj u sistemu; ostvarivanje u praksi; funkcija vlade; šta valja menjati?: materijal sa okruglog stola organizovanog 16. aprila 1998*. Beograd: Jugoslovensko udruženje za ustavno pravo. pp. 77- 87.
- Pajvančić, M. 2008. *Parlamentarno pravo*. Beograd: Fondacija Konrad Adenauer.
- Pastor, B. 2019. Izazovi ostvarivanja efikasne i delotvorne nadzorne funkcije parlamenta sa posebnim osvrtom na interpelaciju. *Srpska politička misao*. 3(26), pp. 195–216. Dostupno na: <https://ips.ac.rs/wp-content/uploads/2019/11/SPM-65-8.pdf>, (1. 10. 2022).
- Pejić, I. 2011. *Parlamentarno pravo*. Niš: Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, Centar za publikacije.
- Petrov, V. 2015. *Parlamentarno pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i Dosije studio.
- Popović, D. 1992. Parlamentarizam u Trećoj francuskoj republici. *Arhiv za pravne i društvene nauke: organ Pravnog fakulteta Univerziteta beogradskog*, 48(3–4), pp. 507–533.
- Prakke, L. & Kortmann, C. 2004. *Constitutional Law of 15 EU Member States*. Deventer: Kluwer Legal Publishers.
- Rapajić, M. 2017. *Izvršna vlast u polupredsedničkim sistemima*. Doktorska disertacija, Kragujevac: Univerzitet u Kragujevcu Pravni fakultet.
- Rogers, L. 1923. Parliamentary Commissions in France. I. *Political Science Quarterly*, 38(3), pp. 413–442.

- Rosegger, H. L. 1907. *Das Parlamentarische Interpellationsrecht: rechtsvergleichende und politische Studie*. Duncker & Humblot.
- Sartori, Đ. 2003. *Uparedni ustavnopravni inženjering*. Beograd: „Filip Višnjić”.
- Mischler, E. & Ulbrich, J. 1895. *Österreichisches Staatswörterbuch: Handbuch des gesammten österreichischen öffentlichen Rechtes, III*. Alfred Hölder.
- Vučković, J. 2019. Odnos predsednika Republike i Vlade u Ustavu i ustavnom zakonodavstvu Republike Srbije. U: Mićović, M. (ur.). *Usklađivanje pravnog sistema Srbije sa standardima EU: zbornik radova. Knj 7*. Kragujevac: Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Institut za pravne i društvene nauke, pp. 137–151. Dostupno na: <http://institut.jura.kg.ac.rs/images/Projekti/6%20Uskladjivanje%20PSS/8.%20Uskladjivanje%20pravnog%20sistema%20Srbije%20sa%20standardima%20EU%20knjiga%207.pdf>, (3. 2. 2022).
- Zorn, P. 1895. *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Band 1: Das Verfassungsrecht*. Berlin: De Gryuter.

### Pravni izvori

- Constitution of the French Republic, *Journal Officiel*, October 28, 1946, translated by French Embassy, Press and Information Division, 610 Fifth Avenue, New York 20, N.Y. Dostupno na: <https://www.elysee.fr/en/french-presidency/the-constitution-of-27-october-1946>, (2. 2. 2022).
- Rules of procedure of the National Assembly of France - RNA, January 2007. This English translation was prepared under the responsibility of the European Affairs Department of the National Assembly. Dostupno na: [https://www.legislationline.org/download/action/download/id/2084/file/France\\_Rules\\_Procedure\\_NationalAssembly\\_2007htm/preview](https://www.legislationline.org/download/action/download/id/2084/file/France_Rules_Procedure_NationalAssembly_2007htm/preview), (3. 2. 2022).

---

**Jelena P. Vučković, PhD**

Associate Professor, Faculty of Law, University of Kragujevac, Serbia

e-mail: [jvuckovic@jura.kg.ac.rs](mailto:jvuckovic@jura.kg.ac.rs); ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0598-7599>

**Anika N. Kovačević, MA**

Assistant, PhD Candidate, Faculty of Law, University of Kragujevac, Serbia

e-mail: [akovacevic@jura.kg.ac.rs](mailto:akovacevic@jura.kg.ac.rs); ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5632-1917>

## THE INSTRUMENT OF INTERPELLATION IN PARLIAMENTARY LAW IN FRANCE

### Summary

The authors define and thoroughly analyze the characteristics, functions and significance of interpellation, which represents the traditional parliamentary prerogative in the area of political control of the executive authority, while it also represents a significant right of members of parliament, which is both individual and collective. Interpellation can put the political responsibility of the government into perspective with potential outcomes of resignation or vote of no confidence for the government or one of its members. As a matter of course, it leads to the beginning of a discussion in the face of the public, which represents a public and informative component of this instrument regardless of the outcome of the debate. By using the comparative, legal historical method and legal dogmatic method, the authors reflect on the development of this instrument over various periods in French constitutionality, and finally they present positive legal solutions.

**Keywords:** interpellation, parliamentarism, political responsibility, debate, the public.

**Primljeno: 1. 7. 2022.**

**Izmenjeno: 14. 10. 2022.**

**Prihvaćeno: 25. 10. 2022.**

## KAKO UČINITI HUMAN(IJ)IM DOŽIVOTNI ZATVOR KONCEPTA „ZAKLJUČAJ I BACI KLJUČ” NA PRIMERIMA ITALIJE I HOLANDIJE

### Sažetak

*Autorka kritikuje koncept doživotnog zatvaranja „za ceo život” iz aspekta evropskih standarda zaštite prava lica lišenih slobode. Cilj rada jeste doprinos kritici zakonskih rešenja u Srbiji, u kojoj je kazna doživotnog zatvora uvedena 2019. godine, a nije propisan način izvršenja. Doživotno osuđenim za određena krivična dela zabranjuje se uslovni otpust. Suprotno tome, relevantni akti Saveta Evrope i praksa Evropskog suda za ljudska prava (ECHR) pokazuju da princip reintegracije u društvo doživotnih zatvorenika mora biti obezbeđen u nacionalnom sistemu izvršenja, inače se rizikuje povreda čl. 3 Evropske konvencije. Država članica ima obavezu da doživotne zatvorenike uključi u rehabilitacioni tretman, kao i da predvidi i primeni mehanizme za skraćenje kazne. Na primerima iz Italije i Holandije autorka ispituje okolnosti zbog kojih izvršenje doživotnog zatvora nije doseglo standarde ECHR. Na taj način skreće se pažnja zakonodavcu u Srbiji da princip rehabilitacije ne sme biti zanemaren čak i kada postoji potreba da se na kriminalitet reaguje najstrože, doživotnom kaznom zatvora.*

**Ključne reči:** zatvor „za ceo život”, doživotni zatvor, mučenje i nečovečno postupanje, uslovni otpust.

### 1. Uvod

Izmenama i dopunama Krivičnog zakonika Republike Srbije (KZ RS, 2005) 2019. godine izmenjen je postojeći sistem kazni tako što je umesto kazne zatvora od 30 do 40 godina uveden doživotni zatvor. Ne samo da su izmene usledile

---

\* Doktor pravnih nauka, naučni savetnik Instituta za uporedno pravo, Beograd, Srbija, e-mail: [n.mrvic@iup.rs](mailto:n.mrvic@iup.rs)

\*\* Rad je nastao kao rezultat finansiranja naučnoistraživačkog rada Instituta za uporedno pravo od strane Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja RS prema Ugovoru o realizaciji i finansiranju naučnoistraživačkog rada NIO u 2022. godini, evidencioni broj 451-03-68/2022-14/200049.

*ad hoc* nego je predlog komisije za izradu zakona korigovan amandmanima u postupku usvajanja na taj način što je isključeno pravo na uslovni otpust osuđenima na doživotni zatvor za teško ubistvo i najteže oblike krivičnih dela silovanja, obljube nad nemoćnim licem, obljube sa detetom i obljube zloupotrebom položaja. Međutim, ako neko bude osuđen na doživotni zatvor za zločin genocida ili što je ubijao ljude kao terorista, mogao bi posle 27 godina da bude pušten na uslovni otpust ako ispunjava i druge zakonske uslove. Izvesnost kažnjavanja doživotnim zatvorom treba da obezbedi protivustavna odredba<sup>1</sup> čl. 108. KZ RS, u kojoj je predviđeno da krivično gonjenje i izvršenje kazne ne zastareva za sva krivična dela za koja je propisana kazna doživotnog zatvora.

Naučna i stručna javnost u Srbiji listom se izjasnila protiv doživotne kazne bez mogućnosti uslovnog otpusta, zato što nije u skladu sa međunarodnim i evropskim standardima zaštite ljudskih prava.<sup>2</sup> Uprkos tome, sporne odredbe KZ RS do danas nisu izmenjene. Bilo je važno predvideti doživotni zatvor – kako će se izvršavati izgleda da nikoga ne zanima, jer u Zakonu o izvršenju krivičnih sankcija (ZIKS RS, 2005) „zjapi” ogromna pravna praznina na mestu gde bi trebalo da su odredbe o doživotnom zatvoru. Shodna primena postojećih rešenja nije moguća, jer se radi o novoj vrsti kazne. S druge strane, tokom 2021. godine su postale pravosnažne dve presude na doživotni zatvor i osuđenici su upućeni na izvršenje kazni. Zato postoji bojazan da će izvršenje doživotnog zatvora biti zasnovano na konceptu „zaključaj osuđenog, baci ključ” i – čekaj da umre. Takav sistem izvršenja zasnovan na principu odmazde (retributivni princip) u neskladu je kako sa prihvaćenim međunarodnim standardima, tako i sa čl. 42 KZ RS u kome je propisana svrha kažnjavanja.

Aktuelnost i značaj uočenog problema nameću potrebu da se odgovori na pitanje zašto opisani pristup izvršenju doživotnog zatvora nije prihvatljiv ni sa stanovišta penološke teorije, niti iz aspekta zaštite ljudskih prava. U prvom delu rada opisano je pod kojim uslovima se pomenuti koncept izvršenja kazne doživotnog zatvora smatra nečovečnim, prema evropskim standardima i praksi Evropskog suda za ljudska prava (European Court of Human Rights – dalje: ECHR). Reč je o tome da, prema praksi ECHR-a, nije nelegitimno propisati doživotni zatvor bez mogućnosti uslovnog otpusta, pod uslovom da postoje pravni mehanizmi za periodično proveravanje potrebe za daljim zatvaranjem na osnovu napredovanja osuđenog u procesu resocijalizacije i/ili da su zakonom predviđeni načini

<sup>1</sup> Odredbom čl. 34 Ustava RS (2006) predviđeno je da ne zastareva krivično gonjenje i izvršenje kazne za ratni zločin, genocid i zločin protiv čovečnosti.

<sup>2</sup> Videti izveštaj stranog eksperta (Jakulin, 2021, pp. 31–35) i druge naučne radove o doživotnom zatvoru i uslovnom otpustu objavljene u tematskom broju *Revije za krivično pravo i kriminologiju* 1/2021 .

za skraćenje kazne. Nije dovoljno da su takve mogućnosti *de jure* propisane ako se pokaže da se *de facto* ne primenjuju. Tada bi mogla da postoji povreda čl. 3 (zabrana mučenja, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja) Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama sa pratećim protokolima (European Convention on Human Rights, 1950 – dalje: EK). Na primerima iz Italije i Holandije pokazano je kako se traže načini da se prevaziđu problemi izvršenja doživotnog zatvora koji je koncipiran da traje do smrti, budući da su obe države u postupcima pred ECHR-om bile oglašavane odgovornima zbog povrede čl. 3 EK. Zato ulažu napore da postojeće stanje promene, ali tome pristupaju na različite načine. Italija je izabrana zbog toga što se zakonodavac u Srbiji prilikom propisivanja strožeg režima izvršenja kazne zatvora za organizatore zločinačkih udruženja i za osuđene za ratne zločine inspirisao, sada spornim, italijanskim rešenjima. S druge strane, krivičnopravni sistem Holandije koji važi za blag, human i efikasan, koji je usmeravan rezultatima naučnih istraživanja svetski cenjenih holandskih kriminologa, pretrpeo je značajne promene proteklih decenija zbog kriminalno-političkog zaokreta ka retribuciji, što je i doprinelo promeni prakse pomilovanja doživotnih zatvorenika. Cilj istraživanja bio je da se na primerima iz izabраниh stranih zakonodavstava pokaže kakve posledice može izazvati zanemarivanje principa rehabilitacije prilikom izvršenja doživotnog zatvora, sve u funkciji kritičkog preispitivanja nedostataka postojećeg zakonodavstva Republike Srbije.

## 2. Izvršenje doživotnog zatvora kroz prizmu evropskih standarda

Kada propisuje kaznu doživotnog zatvora, zakonodavac se opredeljuje za jedan od dva koncepta. Prema prvom konceptu doživotni zatvor upodobljen je alternativni smrtne kazne i zato se uvodi kao posebna kazna u sistem krivičnih sankcija. Kaznene odlike doživotnog zatvora, koji je koncipiran kao zatvaranje osuđenog do smrti, u odnosu na smrtnu kaznu razlikuju se samo u činjenici održanja njegovog života. Doživotna kazna predstavlja „smrt na rate”, te se (u evropskom prostoru) smatra da takav vid prava države da raspolaze životom čoveka nije u skladu sa civilizacijski dostignutim nivoom zaštite ljudskih prava (Mrvić Petrović, 2007, pp. 115, 119). Saglasno drugom konceptu doživotni zatvor se, u krajnjem, svodi na dugotrajnu kaznu lišenja slobode zato što su predviđene mogućnosti za periodično preispitivanje potrebe da se nastavi sa izvršenjem ili je omogućeno skraćenje kazne na osnovu uslovnog otpusta, zamene kazne zatvorom određenog trajanja ili na drugi način (pomilovanje i slično). U pomenutom slučaju osuda na doživotni zatvor teža je od kazne zatvora zbog neizvesnosti da

li će i kada biti pušten iz zatvora. Kako se očekuje da će osuđeni (ipak) jednog dana izaći iz zatvora i pridružiti se ostalim članovima društva, postaje važno da li je i na koji način tokom izvršenja kazne promenio svoje navike i stavove u toj meri da se može prognozirati da neće ponoviti izvršenje krivičnog dela, to jest da li su tokom zatvorskog tretmana kome je osuđeni bio podvrgnut postignuti ciljevi rehabilitacije.

Zahvaljujući aktivnostima Saveta Evrope (dalje: SE), u evropskom prostoru važi apsolutna zabrana propisivanja i primene smrtne kazne. Uz tu zabranu, drugi kamen temeljac kriminalne politike u Evropi jeste apsolutna zabrana mučenja, nečovečnog i ponižavajućeg postupanja (Jobard, 2017, p. 12). Predviđena je kako EK tako i Evropskom konvencijom o sprečavanju mučenja, nečovečnog i ponižavajućeg postupanja (ETS 126, 2002). Stoga dokumenti SE, izveštaji Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (dalje: CPT) – zatvorske „inspekcije” SE koja kontroliše poštovanje prava lica lišenih slobode u zatvorenim ustanovama država članica – i stavovi ECHR-a, koji, poput nadnacionalnog „vrhovnog” suda, usmerava rad nadležnih organa država članica, određuju na koji način bi trebalo uskladiti regulativu i praksu izvršenja kazne doživotnog zatvora na nacionalnom nivou.

Od devedesetih godina, kada je prihvatanjem protokola uz EK ukinuta smrtna kazna na prostoru SE, države članice su počele da propisuju kaznu doživotnog zatvora. Ona je danas predviđena u zakonodavstvima svih država članica SE osim Portugalije.<sup>3</sup> Otuda značaj Preporuke SE (2003)23 o postupanju zatvorske uprave u pogledu doživotnih kazni i drugih dugih zatvorskih kazni (Rec (2003)23). Preporuka ima tri opšta cilja: 1) da se obezbedi sigurnost boravka u zatvoru za osuđene, zaposlene i posetioce, 2) da se spreče štetne posledice dugotrajnog ili doživotnog boravka u zatvoru i 3) da se poveća i poboljša mogućnost uspešnog uključivanja u društvo osuđenih na dugotrajne ili doživotne kazne

<sup>3</sup> U Portugaliji su tradicionalno prihvaćene humanističke ideje u pogledu kažnjavanja: doživotni zatvor ukinut je od 1884. godine (prethodno i smrtna kazna). U skladu sa čl. 1 Ustava Portugalije (1976) u čl. 24, 25 i 30 garantuje se neprikosnovenost ljudskog života, moralnog i fizičkog integriteta ljudi, predviđene su zabrane smrtne kazne, mučenja, nečovečnog i ponižavajućeg postupanja, dok se u čl. 30, st. 1 zabranjuje kažnjavanje trajnim lišenjem slobode, uz izuzetnu mogućnost produženja mere bezbednosti psihijatrijskog lečenja i čuvanja prema neuračunljivom učinocu. Prema čl. 42 Krivičnog zakonika iz 1995, isključive svrhe izvršenja kazne zatvora su generalna prevencija (odbrana društva od kriminaliteta) i specijalna prevencija (sprečavanje učinioca da vrši krivična dela), pri čemu izvršenje mora biti usmereno na reintegraciju osuđenog u društvo i pripremu da vodi društveno odgovoran život bez vršenja krivičnih dela. Maksimalna kazna zatvora je 20 godina, s tim da se u izuzetnim slučajevima utvrđenim zakonom može izreći 25 godina (npr. za teško ubistvo, krivično delo protiv čovečnosti, sticaj krivičnih dela i slično). Ipak se primećuje da se ponekad učestalim izricanjem uzastopnih kazni zatvora istom licu (povratniku) postiže efekat doživotnog zatvaranja (Maculan, Ronco & Vianello, 2013, p. 45).

pošto budu pušteni iz zatvora. Svi opšti ciljevi su penološki opravdani. Lica lišena svake nade da će do kraja života izaći iz zatvora nemaju nijedan razlog da ne izvrše novo krivično delo tokom izvršenja kazne – gore im ne može biti. Fenomen psihološke izmene ličnosti tokom dugotrajnog boravka u zatvoru dobro je izučan u kriminologiji.<sup>4</sup> Za temu rada je najvažniji treći cilj, budući da se insistira na tome da osuđeni mogu biti pušteni iz zatvora posle dugog zatvaranja i uključeni u život zajednice. Da bi to bilo moguće, individualni programi izvršenja kazne, između ostalog, moraju da omogućе progresivni napredak osuđenog u izvršenju kako bi se pripremio za život na slobodi i uključio u društvo, pod uslovom da se može prognozirati da ne predstavlja opasnost po društvo i da neće vršiti krivična dela (par. 10). U par. 16 Rec(2003)3 naglašava se da periodično treba korigovati procene rizika, potreba i mogućnosti osuđenih lica kako bi se ostvarila svrha kažnjavanja zato što opasnost osuđenog i njegove kriminogene potrebe nisu konstantne karakteristike. Posebni par. 33 i 34. odnose se na upravljanje procesom uključivanja u društvo osuđenih na dugotrajne kazne i doživotni zatvor, uključujući tu obavezu izrade programa za reintegraciju i primenu uslovnog otpusta.

U par. 4 a Preporuke SE o uslovnom otpustu iz 2003. (Rec (2003) 22 on conditional release) propisan je opšti princip da, u cilju smanjenja štetnih posledica lišenja slobode po osuđenog i omogućavanja napredovanja osuđenih u tretmanu, pod uslovom da je osigurana bezbednost zajednice, zakonom treba predvideti dostupnost uslovnog otpusta svim zatvorenicima, među kojima su i osuđeni na doživotni zatvor.

Na osnovu EK i ETS 126, SE je doneo Evropska zatvorska pravila (Recommendation Rec(2006)2 on the European Prison Rules). U odredbama koje regulišu svrhu režima za zatvorenike (deo VIII) predviđeno je generalno da programi izvršenja kazne obuhvataju u meri u kojoj je to izvodljivo: radne, obrazovne i druge aktivnosti i pripremu za otpuštanje (čl. 103.4). U odredbi čl. 103.8 naglašeno je da će se posvetiti posebna pažnja obezbeđivanju odgovarajućih planova izvršenja i režima kazni za osuđene na dugotrajni i doživotni zatvor. Postoje posebne odredbe koje naglašavaju da će se obrazovne aktivnosti organizovati u

---

<sup>4</sup> Prema rezultatima istraživanja koje su sproveli Crewe, Hulley & Wright (2019, pp. 1–2) poređenjem osuđenih mladih lica na kratke i duge kazne, najviše treba pomoći osuđenima na kraće kazne, naročito ako su prvi put u zatvoru, jer su u stanju šoka prvih godina, dok dužim boravkom u zatvoru na neki način sazrevaju kao ličnosti, mire se sa sudbinom, privikavaju na život u zatvoru i tragaju za smislom života. Empirijsko istraživanje posledica dugotrajnog zatvaranja sprovedeno u Kanadi (John Howard Society of Alberta, 1999, p. 16) pokazuje da su osuđenici koji su već dugo u zatvoru razvili neki način suočavanja sa iskustvom, dok su pod stresom osuđeni na dugotrajne kazne, tek primljeni na izvršenje kazne. Od strukture ličnosti zavisi da li će napustiti zatvor rehabilitovani, postati trajno nesposobni za samostalni život ili ljuti na društvo i željni osvete (John Howard Society of Alberta, 1999, p. 15).

zavisnosti od dužine boravka osuđenog u zatvoru, kao i da će se sprovoditi postepena priprema za puštanje na slobodu osuđenih koji su proveli dug period u zatvoru. I sa stanovišta CPT-a zatvorska kazna koja isključuje svaku nadu doživotno osuđenog da bi ako se rehabilituje mogao biti pušten na slobodu u suprotnosti je sa svrhom kažnjavanja i obeščovečuje ga (CPT, 2016, par. 73).

Očigledno, osuđeni na dugotrajni i doživotni zatvor ne smeju biti izuzeti iz svrsishodno osmišljenih i individualiziranih programa resocijalizacije, budući da svaki zatvorski sistem države članice SE mora da ima za cilj ponovno uključivanje osuđenog u društvo, ako je omogućena i postignuta njegova rehabilitacija tokom izvršenja kazne. Shodno konceptu reintegracije osuđenih u društvo, koji u penološkoj praksi evropskih država dominira od osamdesetih godina prošlog veka do danas, a takođe dolazi do izražaja i u dokumentima SE, zatvorska izolacija osuđenog do smrti ne sme biti isključiva svrha primene kazne (doživotnog) zatvora – ne samo zato što se ličnost osuđenog i njegova opasnost po društvo menjaju sa vremenom, nego i zbog problema u upravljanju zatvorskim sistemom u kome se dugo zadržavaju osuđeni koji ničim nisu motivisani da poštuju zatvorski režim, a zbog podmaklih godina imaju sve većih problema sa zdravljem i posebne medicinske i socijalne potrebe (tzv. fenomen „sedih” zatvora).

### 3. Italija – čekajući Godoa, to jest zakonodavca

Tokom poslednje decenije XX veka, radi efikasnije borbe protiv Mafije, italijansko krivično zakonodavstvo je značajno menjano. Između ostalog, 1991. godine je izmenjen i Zakon od 26. jula 1975, br. 353/75 (Legge sull'ordinamento penitenziario [Zakon o zatvorskoj upravi] – dalje: OP, 1975) koji reguliše sistem i način izvršenja kazni. Tada su čl. 4 bis osuđeni na zatvorsku kaznu za teška krivična dela ograničeni u ostvarivanju prava na pogodnosti tokom izvršenja kazne.<sup>5</sup> Osuđeni su razvrstani u dve kategorije. Prema st. 1 navedenog člana, prvu

<sup>5</sup> Doživotni zatvor (*l'ergastolo*) predviđen je čl. 22 italijanskim Krivičnim zakonikom (*Codice Penale* – CP) od 19. oktobra 1930, br. 1398, kao trajno lišenje slobode uz obavezu rada danju i ćelijsko usamljenje noću. Prema OP-u, u toku izvršenja kazne sudija za izvršenje po prethodnoj konsultaciji sa direktorom zatvorske ustanove može odobriti izvesne pogodnosti osuđenom koji se ne smatra društveno opasnim, koji je određeno vreme proveo u zatvoru i ostvario napredak u rehabilitaciji. Osuđenom koji provede najmanje deset godina u zatvoru sudija može dati dozvolu da od 15 do najduže 45 dana u toku godine provede izvan zatvora radi zadovoljenja emocionalnih, kulturnih ili radnih potreba (čl. 30 ter OP). Ti dani se uračunavaju u kaznu. Osuđenom koji je proveo na izvršenju kazne najmanje dvadeset godina može biti odobren režim poluslobode, u kome osuđeni veći deo dana provodi u zatvoru, dok van zatvora (moguće uz dodatna ograničenja) može biti upućen na rad, školovanje ili radi učešća u aktivnostima korisnim za njegovu društvenu reintegraciju (čl. 48 OP). Osuđeni koji je proveo najmanje 26 godina na izvršenju

kategoriju čine osuđeni za posebno teška krivična dela (zločinačko udruživanje u kriminalnu organizaciju tipa Mafije, za terorizam ili subverzivne delatnosti), dok su u drugoj kategoriji manje opasni učinioци ubistava, razbojništava, teških oblika iznuda i slično, pod uslovom da krivična dela nisu izvršili u sastavu zločinačkog udruženja. U međuvremenu je primena zakona proširena na učinioce teških dela protiv polne slobode.

Što se tiče prve kategorije učinilaca, pogodnosti su im mogle biti odobrene samo ako dokažu da su trajno prekinuli vezu sa kriminalnom organizacijom. Zakonom br. 203/1991 od 12. jula 1991. o hitnim merama u vezi sa borbom protiv organizovanog kriminala, transparentnost i efikasno obavljanje administrativnih poslova (Legge 12 luglio 1991, n. 203), čije su odredbe preuzete u Zakonskoj uredbi od 8. juna 1992, br. 306/1992 kojom su predviđene hitne izmene procesnog zakonodavstva i mere za suzbijanje kriminala mafijaškog tipa (Decreto-Legge 8 giugno 1992, n. 306) koja je postala Zakon br. 356 od 7. avgusta 1992. (Legge 7 agosto 1992, n. 365), predviđeno je da osuđeni za krivična dela iz čl. 4 bis, st. 1 OP-a mogu ostvariti pravo na uslovni otpust samo ako saraduju sa pravosudnim sistemom u svojstvu svedoka-saradnika, to jest „pokajnika” (ital. *pentiti*). Kako je borba protiv organizovanog kriminaliteta posle ubistava sudija Đovanija Falconea (Giiovani Falcone) i Paola Borselina (Borsellino) 1992. godine postala nacionalni prioritet, zatvorski režim za prvu kategoriju osuđenih iz čl. 4 bis, st. 1 OP je pooštren u skladu sa st. 2 istog člana: kazna se izvršava u uslovima potpune izolacije osuđenog organizatora ili istaknutog pripadnika kriminalne organizacije, pri čemu je sprečen njegov kontakt sa ostalim osuđenicima i sa spoljnom sredinom, uz mogućnost produženja strogog režima izvršenja dokle god se ne dokaže prestanak povezanosti sa kriminalnom organizacijom.<sup>6</sup> Tako je čl. 4 bis u vezi sa čl. 58-ter OP-a omogućio faktički stroži trajan doživotni zatvor (*ergastolo ostativo*), ako osuđeni nije voljan da saraduje sa državnim organima ili se pokaže da je takva saradnja nemoguća ili irelevantna.

Postavljeni uslov znači da se *ergastolo ostativo* ne primenjuje potpuno automatski, ali da nedostatak saradnje osuđenog sa državnim organima, kako ističe Menghini (2020, p. 309), ima značaj apsolutne zakonske pretpostavke zbog koje se smatra da je osuđeni za krivična dela iz čl. 4 bis, st. 1 OP-a, ako odbija

---

kazne može biti pušten na uslovni otpust (čl. 176 CP) ako je uspešno resocijalizovan i ne predstavlja opasnost po društvo i ako je regulisao građanske obaveze usled izvršenog krivičnog dela, osim ako je siromašan. Uslovni otpust može biti opozvan u roku od pet godina.

<sup>6</sup> Tokom vremena ispoljile su se mane na brzinu donetog zakonodavstva za borbu protiv Mafije i strogog režima izvršenja kazne zatvora po čl. 4 bis OP-a, kako pokazuju izveštaji CPT-a prilikom poseta Italiji, odluke Ustavnog suda Italije i presude ECHR protiv Italije, kao i činjenica da je specijalni zatvorski režim postepeno ublažavan (Mrvić Petrović, 2007, p. 273).

saradnju, opasan po društvo, bez obzira na to što je tokom izvršenja dela kazne mogao ostvariti izvestan uspeh u rehabilitaciji. Kako se vidi, *ergastolo ostativo de facto* isključuje svaku mogućnost skraćivanja doživotnog zatvora, kao i ublažavanja režima izvršenja. Sudija izvršenja nema nikakvih ovlašćenja da ispituje razloge zbog kojih osuđeni odbija saradnju, a najčešće je reč o tome da osuđeni strahuje od osвете Mafije i brine se za živote članova porodice. Takođe, osuđeni koji ne raspolaže relevantnim informacijama, iako hoće da saraduje sa državnim organima, suočava se sa rizikom da će u zatvoru boraviti do smrti.

Doživotni zatvor bez izgleda da bude skraćen obesmišljava svrhu kažnjavanja i izvršenja kazne zatvora. Postupno napredovanje osuđenih tokom izvršenja kazne uz njihovo motivisanje pogodnostima u svrhe odvikavanja od kriminalnih aktivnosti i osposobljavanja za uključivanje u društvenu sredinu po izlasku iz zatvora naročito je važno kada je reč o izvršenju dugotrajnih ili doživotnih kazni zatvora, te bi trebalo da se i zatvorski sistem, kroz individualne programe postupanja, prilagodi svakom osuđeniku ponaosob, njegovim potrebama i mogućnostima. Zato je primena odredbe 4 bis OP-a direktno suprotna principu rehabilitacije učinioca, a time i svrsi izvršenja kazne zatvora proklamovanoj u CP-u, kao i u Ustavu Italije (Constituzione, 1947). Štaviše, kako se pokazuje, primena apsolutne pretpostavke o trajnoj društvenoj opasnosti doživotnog zatvorenika koji nije spreman da saraduje sa pravosudnim organima ili im nije od koristi u krivičnom postupku razlog je što mnogi osuđeni, čak i pošto su prekinuli sve veze sa kriminalnom organizacijom, ostaju u zatvoru na osnovu navedene odredbe.<sup>7</sup> I suprotno: u literaturi se ukazuje na slučajeve kada su pojedinci ostvarili pravo na pogodnosti formalno prihvativši saradnju sa pravosudnim organima, iako stvarno i trajno nisu prekinuli vezu sa kriminalnom organizacijom (Santangelo, 2020, p. 522).

*Ergastolo ostativo* je bio povod za pokretanje postupaka pred Ustavnim sudom Italije i pred ECHR-om. Presudom od 13. juna 2019. u slučaju *Marchello Viola v. Italia* (no. 2) (predstavka 77633/2016)<sup>8</sup> ECHR je zauzeo stav da prime-

<sup>7</sup> Poslanica Evropskog parlamenta Eleonora Foreza je 29. 3. 2019. godine postavila pitanje Evropskoj komisiji šta će preduzeti kako bi privolela italijanske vlasti na promenu odredaba o izvršenju *ergastolo ostativo*. Istakla je da osuđeni na doživotni zatvor, prema podacima iz 2010. godine, čine 4% zatvorske populacije u Italiji (dok je medijana za EU 1,8%). Pri tome je *ergastolo ostativo* primenjen prema 70% osuđenih na doživotni zatvor (European Commission, 2019).

<sup>8</sup> Viola je, kao visoko pozicionirani pripadnik kriminalne organizacije mafijaškog tipa, 1995. godine bio osuđen na kaznu od petnaest godina, a potom i na doživotni zatvor zbog učestvovanja u izvršenju ubistava, otmica i drugih krivičnih dela u sukobima sa drugim mafijaškim klanom u periodu od sredine 1980. do 1996. godine. Tokom boravka na izvršenju kazne postigao je izvestan uspeh u rehabilitaciji, prema mišljenju suda za izvršenje, zbog čega je tražio da ta činjenica bude vrednovana dodelom pogodnosti i puštanjem na uslovni otpust, ali je odbijen kao opasan za društvo jer je odbio saradnju sa pravosudnim organima.

na *ergastolo ostativo* u prevelikoj meri ograničava izgled podnosioca predstave da bude pušten na slobodu i mogućnost skraćanja kazne. Zbog toga sud smatra da kazna nema svojstvo da se može smanjiti u smislu čl. 3 EK, što predstavlja kažnjavanje suprotno dostojanstvu čoveka. Okolnost da je Viola osuđen za najteža dela učinjena u sastavu kriminalne organizacije bila je irelevantna, jer EK u apsolutnom smislu zabranjuje nečovečno i ponižavajuće postupanje, a u krajnjoj liniji, kazna ima za cilj uključivanje učinioca u društvo (*Marchello Viola v. Italia* (no. 2), 2019, p. 2).

U II delu obrazloženja izreke presude u vezi sa kršenjem čl. 3 EK sud je ukazao na to da se ličnost osuđenog menja od trenutka izvršenja krivičnog dela tokom perioda boravka u zatvoru, čime je omogućen proces rehabilitacije, pri čemu su penološki razlozi boravka u zatvoru u ovom slučaju blokirani neoborivom zakonskom pretpostavkom opasnosti osuđenog koji ne saraduje sa pravosudnim organima (*Marchello Viola v. Italia* (no. 2), 2019, p. 3). Sud je takođe konstatovao da pomilovanje i u OP-u predviđena mogućnost administrativnog prevremenog puštanja iz zatvora starih ili teško bolesnih osuđenika iz razloga samilosti nisu dovoljne opcije za skraćanje kazne, kako proizilazi iz ranijih presuda ECHR-a tako i iz činjenice da italijanska vlada nije navela nijedan primer u kome su osuđeni koji se nalaze u istom režimu kao Viola dobili pomilovanje (par. III presude – *ibid.*).

Navedena presuda ECHR-a ne samo da zahteva usvajanje „Viola doktrine“ u domaćem zakonodavstvu i praksi, nego izaziva strukturalne probleme u italijanskom pravnom sistemu, budući da poništava do sada uobličenu sudsku praksu vezano za izvršenje doživotnog zatvora, a da je veliki broj sudskih postupaka u toku (Santangelo, 2020, p. 522). Stoga je, posle presude u slučaju *Viola*, Kasacioni sud 3. juna 2020. godine zatražio od Ustavnog suda preispitivanje usaglašenosti sa Ustavom (čl. 3, 27 i 117) članova 4 bis, st. 1 i 58 ter 1. OP i 2 Zakonske uredbe br. 152 iz 1991. sa kasnijim izmenama, kao i Zakona br. 203 iz 1991. godine u delu u kome isključuju mogućnost da budu pušteni na uslovni otpust osuđeni na kaznu doživotnog zatvora za krivična dela učinjena pod uslovima iz čl. 416 bis CP-a ili za pomaganje u izvršenju takvih dela koji ne žele da saraduju sa pravosudnim organima. Ustavni sud, koji je prethodnih 25 godina bio u prilici da se izjašnjava o ustavnosti raznih aspekata izvršenja doživotnog zatvora, u pogledu ustavnosti *ergastolo ostativo* je 2003. imao potpuno suprotno mišljenje.<sup>9</sup> Sada je promenio gledište usvajajući argumente iz presude ECHR-a u slučaju *Marchello Viola v. Italy* (2). Konstatovao je da izbor osuđenog iz kategorije čl. 4 bis,

---

<sup>9</sup> U presudi od 9. aprila 2003. godine br. 135 Ustavni sud je zauzeo stav da odredbe o *ergastolo ostativo* nisu u suprotnosti sa čl. 27 Ustava, budući da osuđenom nije uskraćena svaka mogućnost izbora ponašanja (da saraduje sa pravosuđem) koje bi moglo da vodi uslovnom otpustu (Dolcini, 2021).

st. 1. OP da saraduje nije slobodan, te da izbor između zahteva da pomogne pravosuđu ili da se odrekne mogućnosti skraćanja kazne može za osuđenog da bude dramatičan kada je primoran da bira između izgleda da ponovo stekne slobodu i potpune suprotnosti – sudbine beskonačnog zatvora. Sud naglašava da ponekad takav izbor osuđenog može biti „tragičan”: on bira između sopstvene (eventualne) slobode, koja može da nosi rizike po bezbednost njegovih najmilijih, i odricanja od slobode da bi ih zaštitio od opasnosti (Corto Costituzionale, Ordinanza n. 27/2021, par. 6, p. 13).

Ustavni sud je istakao da nije nelegitimna sama po sebi zakonska pretpostavka po kojoj se za nedostatak saradnje vezuje ocena trajne društvene opasnosti učinioca, nego njen apsolutni karakter – takva pretpostavka negativno utiče na osuđenog i nameće nova ograničenja isključivo zbog činjenice da odbija saradnju, drugo, onemogućava sud da izvrši individualizaciju u skladu sa okolnostima konkretnog slučaja prateći proces rehabilitacije i ponašanje učinioca tokom izvršenja kazne i treće, pretpostavka je zasnovana na generalizaciji, koja bi mogla biti osporena kada bi se dopustila ocena konkretnog slučaja (Corto Costituzionale, Ordinanza n. 27/2021, par. 7, p. 15). Problem se u suštini svodi na to što zakon daje prevagu državnom interesu da se obezbedi delotvorna istraga organizovanog i subverzivnog kriminaliteta na račun kršenja ljudskih prava osuđenog lica, što znači da je stroži zatvorski tretman prema čl. 4 bis suprotan principima srazmernosti kazne i rehabilitacije učinioca, što su ustavom proklamovane svrhe kažnjavanja (čl. 27 Ustava Italije) (Menghini, 2020, p. 319).

Uprkos tome što je prihvatio argumentaciju ECHR-a i što je, pokušavajući da pronađe kontinuitet sa ranijom sudskom praksom, Ustavni sud objasnio da su osporene odredbe zakona u koliziji sa Ustavom, sud je izbegao da donese meritornu odluku. Umesto toga je procesnom odlukom odložio ročište do 10. maja 2022. godine u nastojanju da zakonodavcu dâ dovoljno vremena kako bi izmenama zakona rešio sistematski problem koji prevazilazi značaj izvršenja presude ECHR-a u pojedinačnom slučaju. Sud je istakao da zbog teškoća suzbijanja organizovanog kriminala i u slučaju očekivanih izmena zakonodavstva osuđena lica za krivična dela iz čl. 416 CP-a neće moći da računaju da će samo na osnovu uspeha u rehabilitaciji ostvariti pravo na uslovni otpust ako se ne dokaže trajni prekid veza sa kriminalnom organizacijom ili odsustvo izgleda da se u budućnosti takva veza obnovi, a potom je obrazložio da svojom formalnom odlukom izbegava puku „rušilačku intervenciju” kojom bi eliminisao posebne odredbe krivičnog zakonodavstva iz pravnog sistema kao neustavne, jer bi tako izazvana pravna praznina mogla ugroziti delikatnu ravnotežu potrebe za borbom protiv organizovanog kriminala i zahteva rehabilitacije pojedinca (Corto Costituzionale, Ordinanza n. 27/2021, pp. 16–17). Treba primetiti da je Ustavni sud i ranije, u tri

slučaja, koristio istu procesnu mogućnost, s tim da je posle protoka predviđenog roka, ako propis ne bi bio izmenjen, otvorao raspravu i konstatovao neustavnost određenog propisa (Mauri, 2021, pp. 365, 368).

Odlaganje donošenja meritorne odluke Ustavnog suda svakako odgovara i javnom mnjenju i stručnoj javnosti, koji smatraju da bi izmenama zakonodavstva bili poništeni svi uspesi u dosadašnjoj borbi protiv Mafije, budući da je strah od *ergastolo ostativo* po pravilu odlučujuće motivisao pripadnike Mafije da postanu „pokajnici”. U iščekivanju zakonskih izmena ili konačne odluke Ustavnog suda je i veliki broj osuđenih na doživotni zatvor koji spadaju u prvu kategoriju po čl. 4 bis, st. 1, a na koje bi se mogli odnositi razlozi iz presude ECHR-a u slučaju *Marc-hello Viola v. Italia*. Oni su u međuvremenu ispunili vremenske i druge uslove da bi po osnovnoj odredbi čl. 176 CP-a mogli tražiti uslovni otpust, što sada nije moguće zbog apsolutne pretpostavke o njihovoj trajnoj opasnosti po društvo. Takođe, zakonske izmene nestrpljivo iščekuju i svi optuženi za krivična dela u sastavu kriminalne organizacije tipa Mafije, koji bi mogli biti osuđeni na kaznu doživotnog zatvora u sudskim postupcima koji su u toku.

#### **4. Holandija – kažnjavati doživotnim zatvorom ili ne, pitanje je sad!**

Za razliku od italijanskog primera, gde je faktički u odnosu na posebnu kategoriju osuđenika uspostavljen stroži režim doživotnog zatvora bez skraćanja, u Holandiji je donedavno *de jure* i *de facto* kazna doživotnog zatvora trajala dok osuđeni ne umre u zatvoru. Skraćenje kazne moglo se postići samo izuzetno, po osnovu administrativne odluke *ex gratiae* (kraljevskim pomilovanjem).

Prema holandskom Krivičnom zakoniku (Wetboek van Strafrecht, 1881 – WvSr) kazna zatvora može biti doživotna (*levenslange gevangenisstraf*) ili ograničenog trajanja (čl. 10, st. 1). Zatvor ograničenog trajanja minimalno traje jedan dan, a maksimalno petnaest godina (čl. 10, st. 2). Izuzetno, po diskrecionoj odluci suda moguće je da bude izrečen zatvor od trideset godina umesto doživotne kazne ili kazne zatvora ograničenog trajanja za teško krivično delo ako se učiniocu sudi za dela učinjena u sticaju, u povratu ili za krivična dela terorizma, kada bi primenom pravila o odmeravanju kazna prešla maksimum od petnaest godina (čl. 10, st. 3). Prema st. 4 istog člana kazna zatvora ograničenog trajanja ne sme biti duža od trideset godina. U čl. 15–15l WvSr bilo je regulisano pravo na uslovni otpust osuđenih kojima je bila izrečena kazna zatvora ograničenog trajanja. Izmenama WvSr od 1. 1. 2020. godine te odredbe su ukinute. Novim Zakonom o kaznama i zaštiti (Wet straffen en beschermen, 2020) koji reguliše izvršenje krivičnih sankcija, a primenjuje se od 1. jula 2021. godine, smanjene su pogodnosti

osuđenika i skraćen je period uslovnog otpusta. Sada se detaljnije i strože ocenjuje napredovanje osuđenog u tretmanu tokom izvršenja kazne i samo izuzetno (ako to doprinosi njegovoj sigurnoj reintegraciji u društvo) može mu biti odobreno privremeno odsustvovanje iz zatvora ako je to zaslužio svojim ponašanjem, a ne postoji bezbednosni rizik po društvo i po žrtvu. Za razliku od ranijeg rešenja, kada je osuđeni mogao da traži uslovno puštanje na slobodu pošto je u zatvoru proveo dve trećine kazne, sada to može učiniti tek dve godine pre isteka kazne. Zato Struijk (2020, p. 62) konstatuje da je za razliku od ranijeg modela „uslovni otpust uvek, osim ako...” sada uspostavljen sistem: „bez uslovnog otpusta, osim ako”. Čini se da su opisane promene posledica ukorenjenog pojednostavljenog shvatanja kazne zatvora kao fizičkog ograničenja slobode kretanja osuđenog – ne razume se da je suština kazne zatvora vezana za postupno ukidanje ograničenja skopčanih sa lišenjem slobode osuđenog koji takođe postepeno „osvaja” slobodu tokom izvršenja kazne (Struijk, 2020, p. 59).<sup>10</sup>

Za razliku od drugih zemalja Evropske unije, u Holandiji su uslovi u pogledu izgleda na skraćenje doživotnog zatvora tako strogi da Van Hatum (van Hattum) (2009, p. 13) primećuje kako se faktički u holandskim zatvorima osuđeni na doživotni zatvor razdvajaju u grupe onih koje su osudili holandski sudovi, koji će u zatvoru najverovatnije boraviti do smrti, i osuđenih presudama stranih sudova, upućenih na izvršenje kazne u Holandiju po osnovu međunarodne pravne pomoći, koji su u povoljnijoj situaciji u pogledu izgleda da budu pušteni na slobodu.

Holandski primer interesantan je zbog dramatičnih promena u praksi korišćenja pomilovanja, koji je *de jure* jedini način skraćenja kazne doživotnog zatvora. Pravo na pomilovanje garantovano je čl. 122 Ustava (Grondwet, 1814), a regulisano je posebnim zakonom. Sve do 2004. godine u Holandiji je doživotni zatvor korišćen kao vrsta dugotrajne kazne, budući da je posle petnaest godina (kasnije i nakon deset godina) izdržane kazne bilo moguće da osuđeni ostvari pravo na pomilovanje, te je ono praktikovano kao redovan način skraćenja kazne, pod uslovom da je osuđeno lice uspešno resocijalizovano. Osamdesetih godina

<sup>10</sup> Zato Struijk (2020, pp. 61–62) smatra da je novim zakonom narušen koncept resocijalizacije i kritikuje neodređenost kriterijuma za odobravanje pogodnosti koji se tiču ponašanja osuđenog, procene bezbednosnog rizika i uvažavanja stava žrtve krivičnog dela, čime se prava žrtve stavljaju u funkciju resocijalizacije učinioca (o pravima žrtava u Holandiji i Mrvić Petrović, 2019). Ocenjuje da je zakon primer slučaja u kome je „beba izbačena iz kadice zajedno sa vodom za kupanje” (Struijk, 2020, p. 65). Drugi stručnjaci u izveštaju o evaluaciji Zakona o kaznama i zaštiti sa puno takta upozoravaju na to da u zakonu „neki elementi logike politike nisu zasnovani na naučnim ili praktičnim saznanjima, već pre na onome što se želi postići i politički preferira. To ne znači da ove mere ne mogu da funkcionišu, ali uvek implicira da je neizvesno hoće li funkcionisati u praksi” (Homburg *et al.*, 2021, p. 104).

prošlog veka je, međutim, zbog promena kriminalne politike započelo distanciranje od resocijalizacije kao vodećeg penološkog principa (Downes & van Swaanningen, 2007, p. 46). Od početka XXI veka menja se kaznena politika: sve češće se izriču kazne zatvora i brzo se uvećava zatvorska populacija. Istovremeno se promenio i odnos prema doživotno osuđenim licima, budući da se sada očekuje da treba do smrti da ostanu u zatvoru zato što su opasni po društvo.<sup>11</sup> Tako je posle više od sto godina uspešne primene pomilovanja, kao načina skraćivanja doživotnog zatvora u cilju reintegracije osuđenog u društvo, taj osetljivi mehanizam, koji zavisi od političke volje, praktično zablokiran zaokretom u kriminalnoj politici prema konceptu „doživotno znači doživotno” (van Hattum & Meijer, 2016).

Pokazalo se da primena promenjenog koncepta vodi mogućoj povredi ljudskih prava osuđenih lica u praksi. Tako je Holandija oglašena odgovornom za kršenje čl. 3 EK u slučaju *Murray v. the Netherlands* (predstavka od 10511/10, presuda od 10. 12. 2013 - sekcija III, odluka Velikog veća od 26. 4. 2016). Muri (Murray) je zbog ubistva deteta na karipskom ostrvu Kurasao (jedna od četiri konstitutivne države Kraljevine Holandije) osuđen na doživotni zatvor presudom Zajedničkog suda Holandskih Antila u martu 1980. godine (u to vreme Antili su bili u sastavu Kraljevine Holandije, a u ime Kraljevine teritorijom upravlja guverner).<sup>12</sup> U toku izvršenja kazne sudovi su odbili zahteve osuđenog za vanredno preispitivanje kazne, a guverner ostrva najmanje trinaest zahteva osuđenog za pomilovanje. Uredbom guvernera, 2011. godine proglašen je novi Krivični zakon države Kurasao (Landsverorderening 2011) kojim je omogućeno periodično preispitivanje doživotnog zatvora. Odlukom Zajedničkog suda, septembra 2012. godine, odbijen je zahtev Murija za skraćivanje kazne. On je u tom trenutku bio zatvoren već 33 godine. Sudska odluka temeljila se na rezultatu psihijatrijskog veštačenja o izostanku

---

<sup>11</sup> Broj doživotnih kazni se povećao sa tri osamdesetih godina i sedam u devedesetim na otprilike dvadeset u prvoj deceniji XXI veka. Pod sloganom „doživotno znači doživotno” rad sa osuđenim na doživotnoj kazni se, ciljano, sveo na plan da budu smešteni u „zaštićena odeljenja” unutar običnih zatvora, što je doprinelo da budu isključeni iz rehabilitacionih programa, a sva ispitivanja u okviru programa postupanja svela su se na individualnu procenu rizika (van Hattum, 2016, p. 14).

<sup>12</sup> On je ubio šestogodišnju devojčicu, nećaku bivše devojke kojoj se hteo osvetiti zbog prekida veze. Bio je zaostalog duševnog razvoja i krivično delo je učinio u stanju bitno smanjene uračunljivosti. Sud ga je oglasio krivim za ubistvo iz predumišljaja. U prvostepenom postupku osuđen je na dvadeset godina. Drugostepeni sud je utvrdio da zbog psihičkih razloga postoji opasnost da će okrivljeni ponovo izvršiti krivično delo ako se nađe na slobodi, te da je iz razloga bezbednosti potrebno izdvojiti ga iz društva i izrekao mu je kaznu doživotnog zatvora. Kazna je bila rezultat kompromisa, budući da na ostrvu nije bilo psihijatrijske zatvorske bolnice u kojoj bi okrivljeni, kao lice sa hroničnim duševnim poremećajem, mogao biti čuvan na neodređeno vreme i lečen. Posle devetnaest godina zatvorenik je na lični zahtev prebačen na Arubu, gde mu je bila porodica.

suštinskih promena ličnosti osuđenog, budući da je reč o osobi sa antisocijalnim poremećajem, okolnosti da osuđeni nije mogao objasniti razloge ubistva i stava rodbine ubijene devojčice. Nakon toga osuđeni je podneo predstavku ECHR-u.

ECHR je 10. decembra 2013. godine jednoglasno doneo odluku da doživotni zatvor u ovom slučaju nije povezan sa povredom čl. 3 EK, zato što je osuđenom, iako je izvršavao kaznu na Arubi, bilo omogućeno da po Krivičnom zakoniku Kurasao podnese zahtev Zajedničkom sudu radi preispitivanja doživotnog zatvora, što je i učinjeno. Sud je smatrao da nije potrebno ispitivati da li je *de facto* pomilovanjem bilo moguće njegovu kaznu smanjiti pre 2011. (*Murray v. the Netherlands*, presuda od 10. 12. 2013, par. 57–58). Sud nije prihvatio ni navode podnosioca predstavke o zlostavljanju usled neadekvatnog smeštaja i nedostatka psihijatrijskog lečenja u zatvorskoj ustanovi (*Murray v. the Netherlands*, presuda od 10. 12. 2013, par. 71–73). Podnosilac predstavke je u aprilu 2014. godine zahtevao da se predmet prosledi Velikom veću, što je prihvaćeno. Kako je Muri u međuvremenu umro, postupak pred ECHR-om su nastavili njegovi srodnici.

Veliko veće je 26. aprila 2016. donelo suprotnu odluku kojom je odlučilo da *de facto* nije bilo nikakvih mogućnosti za umanjenje doživotne kazne podnosioca predstavke zbog čega je takvo kažnjavanje nečovečno (suprotno čl. 3 EK). Sud je utvrdio da su nadležni ocene da Muri ne ispunjava uslove za uslovni otpust ili pomilovanje zasnivali na riziku da će ponoviti izvršenje krivičnog dela. Pri tome, procena njegovih potreba za psihijatrijskim lečenjem nije bila na vreme sprovedena, niti je tokom izvršenja kazne na odgovarajući način lečen u cilju rehabilitacije. S druge strane, čl. 3 EK obavezuje države da izvrše procenu rehabilitacionih potreba zatvorenika kako bi se olakšala njihova rehabilitacija i smanjio rizik da ponove izvršenje krivičnog dela, čak i kada osuđeno lice ne zahteva da bude uključeno u program postupanja (*Murray v. the Netherlands*, presuda od 26. 4. 2016, par. 108). U konkretnom slučaju psihijatrijsko lečenje je bilo preduslov da podnosilac predstavke može napredovati u rehabilitacionom tretmanu do trenutka kada bi prestao da bude opasan po okolinu, što bi isključilo razumne razloge daljeg boravka u zatvoru. Samim tim *de facto* je onemogućen u skraćenju doživotne kazne (par. 123). Stoga se sud nije ni upuštao u ocenu da li su *de jure* postojale mogućnosti skraćenja kazne putem pomilovanja, konstatujući da postoji povreda čl. 3 EK zato što je *de facto* izostala mogućnost skraćenja kazne doživotnog zatvora u odnosu na podnosioca predstavke (*Murray v. the Netherlands*, presuda od 26. 4. 2016. par. 125–127).

Navedena presuda je značajna zbog toga što sadrži smernice koje se jednim delom odnose na trajanje doživotnog zatvora, a drugim delom se tiču položaja zatvorenika sa duševnim poremećajima u procesu rehabilitacije u zatvorskoj ustanovi (uključujući tu i tzv. opasne osuđenike koji su na produženim merama

preventivnog zatvaranja posle izvršenja pravosnažne kazne zatvora).<sup>13</sup> Reč je o tome da nedostatak adekvatnog psihijatrijskog lečenja ili psihološkog tretmana u zatvorskoj ustanovi, o čemu država mora da se stara, može faktički da spreči takvog zatvorenika da ostvari uspeh u resocijalizaciji, što je nužna pretpostavka korišćenja pravnih mehanizama radi skraćanja kazne (Bürli, 2016).

Bez obzira na nedostatak naučnog interesa za istraživanja efekata zatvora na osuđene i pitanja reintegracije u Holandiji (Tonry & Bijleveld, 2007, pp. 25–26), naučna i stručna javnost, kao i organizacije za ljudska prava ukazivale su i pre okončanja slučaja *Murray v. the Netherlands* na to da su uslovi izvršenja doživotnog zatvora u Holandiji suprotni čl. 3 EK, što potvrđuje pismo Van Hattum (2016) koje je u ime Foruma za prava doživotnih osuđenika uputila CPT-u. Takođe, u presudama holandskih sudova došlo je do izražaja nastojanje da ukažu na spornu praksu (prema tumačenjima ECHR-a vezano za čl. 3 EK). Tako je Vrhovni sud Holandije u presudi od 16. 6. 2009. istakao da osuđenima na doživotni zatvor ne treba uskratiti mogućnost da budu pušteni na slobodu, naročito ako, posle dugotrajnog zatvaranja, prestane razumna svrha kazne (van Hattum, 2009, p. 13). Sud se nije upuštao u ocenu koliko se često pomilovanja dodeljuju doživotno osuđenima, ali je naglasio da bi te činjenice bile relevantne prilikom procene da li je način izvršenja doživotnog zatvora u skladu sa čl. 3 EK (Public International Law and Policy Grup NL (PILPG NL), 2016, p. 23). Na neprihvatljivu praksu izvršenja doživotnog zatvora ukazano je i u presudama sudova u Hagu. Tako je u presudi Apelacionog suda od 23. novembra 2011, povodom zahteva osuđenog da mu se odobri odsustvo bez nadzora na slobodi, utvrđeno da od 2007. godine nijednom osuđenom na doživotan zatvor nije odobrena takva pogodnost, jer se jednostavno ne uklapa u koncept izvršenja doživotnog zatvora (PILPG NL, 2016, p. 19).<sup>14</sup> U presudi Okružnog suda u Hagu od 18. septembra 2014, povodom tužbe zbog nezakonito odbijenog pomilovanja, sud je konstatovao da osuđeni, čak ni da se utvrdila nezakonitost tog postupka, ne bi bio pušten na slobodu, ali je naredio državi da preduzme aktivnosti kako bi uključila osuđenog u proces rehabilitacije da bi u kasnijem periodu mogao ostvariti uslove za pomilovanje (PILPG NL, 2016, p. 23; Meijer, 2017, p. 156).

---

<sup>13</sup> Prema licima koja su označena kao opasna po društvo (zbog duševnih poremećaja, promene karaktera ili vrste izvršenih krivičnih dela) mogu biti preduzete takozvane preventivne mere zatvaranja posle izvršene kazne zatvora koje faktički vode doživotnom zatvaranju (vid. Mrvić Petrović, 2015).

<sup>14</sup> Iza te prakse stoji ideja da se pomilovanje i ne razmatra za osuđene na kaznu doživotnog zatvora, a rezultat je da su isključeni iz aktivnosti reintegracije, kao i iz prevremenog otpusta, jer se smatraju neprilagođenim, to jest ne ispunjavaju uslove za reintegraciju, niti su kroz programe rehabilitacije pripremljeni za te aktivnosti (PILPG NL, 2016, p. 19).

Među primerima iz sudske prakse ističe se odluka Okružnog suda Severne Holandije u Asenu, doneta 24. novembra 2015. (dakle pre presude ECHR-a u slučaju *Murrey v. Netherlands*). Sud je umesto doživotnog zatvora, kako je tražilo tužilaštvo, odredio kazne od po trideset godina zatvora dvojici braće optuženih za ubistvo bračnog para iz predumišljaja (Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten, 2015). Starijem okrivljenom je uz kaznu izrečena i mera bezbednosti obaveznog psihijatrijskog lečenja neograničenog trajanja, budući da je reč o osobi sa teškim duševnim poremećajima. U obrazloženju presude istaknuto je da se, pri izboru kazne, sud rukovodio činjenicom da su u Holandiji od 1970. do 2014. godine pomilovana samo trojica osuđenih na doživotni zatvor (od čega dvojica u terminalnoj fazi bolesti), te da praksa retkih pomilovanja znači da osuđeni *de facto* nema perspektivu da ikada bude oslobođen, što predstavlja situaciju koja može da se tumači kao povreda čl. 3 EK (Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten, 2015; PILPG NL, 2016, pp. 23–24). Očekivano, posle donošenja navedene presude ECHR-a, Vrhovni sud Holandije je u presudi od 5. jula 2016. konstatovao da je trenutni način izvršenja doživotnog zatvora u Holandiji ispod standarda, zato što se rehabilitacioni tretman tokom izvršenja kazne ne primenjuje, a postupak pomilovanja se ne koristi da bi se omogućio povratak osuđenog u društvo, nego iz samilosti u slučaju potpunog gubitka radnih sposobnosti, te zato smatra da nedostaje pravni mehanizam koji bi dozvoljavao preispitivanje potrebe za trajanjem doživotne kazne (van Hattum, 2016, p. 15).

Kako bi se što pre sistem izvršenja doživotnog zatvora uskladio sa evropskim standardima i smernicama iz odluka ECHR-a, državni sekretar za bezbednost i pravosuđe je novembra 2016. godine doneo Uredbu o osnivanju Savetodavnog odbora za doživotne zatvorenike (Besluit Adviescollege levenslanggestraften, 2016), kojom se predviđa mehanizam preispitivanja potrebe za daljim zatvaranjem osuđenih posle 25 godina izdržane kazne. Prema rečima državnog sekretara, Uredbom se ispravlja osnovni nedostatak holandskog pravnog sistema koji ne računa da će se doživotni zatvorenik ikada vratiti u društvo, zbog čega oni nisu bili uključeni u rehabilitacione tretmane i programe reintegracije (PILPG NL, 2016, p. 18). Ispitivanje postignutog uspeha u resocijalizaciji konkretnog osuđenog, praćenje daljeg razvoja situacije posle 27 godina izdržane kazne, kada stiču pravo na službeno pomilovanje, i toka postupka po molbi za pomilovanje prepuštaju se Savetodavnom odboru za doživotne zatvorenike (Adviescollege Levenslanggestraften – ACL). Kada osuđeni jednom podnese prijavu Odboru, prate se periodično rezultati procesa izvršenja kazne u tom predmetu sve do momenta dobijanja pomilovanja ili do smrti osuđenog lica (ACL, 2021, p. 6).<sup>15</sup> Odbor zasniva svoj predlog na

<sup>15</sup> Od 2017. do danas Odbor je u tri slučaja (od šest) savetovao puštanje osuđenih na slobodu (ACL, 2021, p. 9). Jedno pomilovanje bilo je dato 1986, a 2021. godine pomilovana su dvojica osuđenih.

činjenicama iz zatvorske dokumentacije, izveštajima Probacione službe o uslovima za radno-socijalnu integraciju osuđenog i Nacionalne službe za podršku žrtvama koja ispituje stavove žrtve i rizike da ona bude objekt novog napada osuđenog, ako se nađe na slobodi. Obaveštenja i mišljenja Saveta pomažu ministru prilikom donošenja odluke da se osuđeni uključi u fazu reintegracije, posle 25 godina izvršene kazne, kada može da bude pušten na slobodu radi obavljanja određenih aktivnosti. Takođe, mišljenje Saveta uvažava se prilikom odluke ministra o uslovima za pokretanje postupka pomilovanja, što se preduzima po službenoj dužnosti posle 27 godina boravka osuđenog u zatvoru. Na prvi pogled čini se da je pronađen pragmatičan način da Holandija otkloni nedostatke u sistemu izvršenja doživotnog zatvora. Ipak, Van Hattum u radu pod nazivom „Šuma neispunjenih očekivanja” (2022) iznosi ocenu da dosadašnja primena administrativnih rešenja ne zadovoljava standarde ECHR-a. Pokazalo se da je vreme za primenu programa socijalne reintegracije od dve godine (od 25. do 27. godine izvršenja kazne) prekratko, zbog čega sudovi često molbe za pomilovanje ocenjuju „preuranjenim”, da ministar donosi odluke ne uvažavajući predloge ACL-a, što sve pokazuje da bi trebalo procenu ispunjenosti uslova za puštanje osuđenog iz zatvora izuzeti iz nadležnosti političara i poveriti je sudu (van Hattum, 2022, pp.13–16). Epilog: na zvaničnom državnom sajtu i dalje je istaknuto da „u Holandiji doživotni zatvor zaista podrazumeva zatvor do kraja nečijeg života”, te da bi neko mogao biti pušten ranije samo ako dobije kraljevo pomilovanje. Na izvršenju kazne trenutno se nalazi trideset osoba (Government of the Netherlands, 2022).

## 5. Zaključak

Svedoci smo da se pažnja javnosti u Evropi, kao i u svetu, sve češće usmerava na strože kažnjavanje kao jedini svrsishodan način borbe protiv kriminaliteta. Tako se formira svojevrsni „kazneni mentalitet” ljudi koji kažnjavanje smatraju jedinim adekvatnim odgovorom na nepravde i zločin. Od takvog stava do odmazde korak nas deli – stoga ne treba da čudi da je i u srpskom zakonodavstvu, kao i u mnogim drugim, svrha kažnjavanja upotpunjena zahtevom da se učinocu uzvratu pravičnom i srazmernom kaznom u skladu sa težinom učinjenog krivičnog dela. Verovatno postoje situacije u kojima doživotni zatvor, u smislu lišenja slobode neizvesnog trajanja, može biti pravična i srazmerna kazna za onog ko učini naročito teško krivično delo. Ipak, način izvršenja doživotnog zatvora ne sme da se svede na koncept „zaključaj osuđenog i baci ključ što dalje”, na šta ukazuju dokumenti SE, izveštaji CPT-a i tumačenja EK kroz praksu ECHR-a. Krajnja granica jeste obaveza države da doživotne zatvorenike uključi u rehabilitacione

programe radi integracije u društvo, kao i da propiše i redovno primenjuje pravne mehanizme radi preispitivanja dalje potrebe za zatvaranjem, ako je zakonom isključeno pravo osuđenog na uslovni otpust.

Pokazuje se da hteli-ne hteli nemamo drugo smisleno opravdanje za zatvorsku izolaciju osuđenih osim izgleda da se uz primenu programa postupanja postignu promene njegovog ponašanja, stavova i navika (svrha rehabilitacije). Uostalom rehabilitacija u cilju sprečavanja recidivizma osuđenog i dalje zauzima prvo mesto među različitim ciljevima kažnjavanja koji su predviđeni u čl. 42 KZ RS. Promenjeni kriminalno-politički pristup nalagao bi da i rehabilitacija osuđenog više bude usmerena na to da osuđeni izgradi odgovoran odnos prema onome što je učinio, kako u odnosu na društvo tako i na žrtvu. Zanemarivanje rehabilitacije doživotnih osuđenika i isključiva usmerenost na odmazdu, prema konceptu „doživotno znači doživotno” može stvoriti probleme zbog kršenja čl. 3 EK, kako pokazuju primeri iz Italije i Holandije.

Problemi izazvani primenom *ergastolo ostativo* u Italiji posledica su zanemarivanja reintegracije osuđenih lica kao ustavne kategorije i vrednosti doktrine (nove) društvene odbrane na kojoj se tradicionalno temelji italijansko krivično zakonodavstvo. Doživotno zatvaranje trebalo bi da obezbedi neutralizaciju opasnih kriminalaca – terorista i pripadnika organizovanih kriminalnih grupa, što su legitimni ciljevi države, ali je zbog nedostataka u pogledu resocijalizacije u zatvorskoj ustanovi pomenuto rešenje neustavno i protivno čl. 3 EK, budući da je uslov saradnje sa pravosudnim organima prioritetno uveden u interesu efikasne borbe protiv organizovanog kriminaliteta, a ne kako bi se omogućilo uključivanje osuđenog u društvo. Italijanski zakonodavac, kako se vidi, odugovlači sa menjanjem „anti-Mafija” zakonodavstva zato što se sporno rešenje, uvedeno još pre tri decenije, pokazalo efikasnim u borbi protiv organizovanog kriminaliteta.

Holandski primer pokazuje kako se, uprkos tradiciji dužoj od veka, brzo promenila praksa primene pomilovanja kao pravnog mehanizma za skraćenje kazne doživotnog zatvora u drugačijem kriminalno-političkom ambijentu. Blokirana primena pomilovanja, uz izostanak rehabilitacije osuđenih na doživotni zatvor i mogućnosti da budu uključeni u programe reintegracije, čime bi stvorili uslove da dobiju pomilovanje, razlozi su zbog kojih se smatra da izvršenje ne dostiže standarde ECHR-a. Dok italijanski zakonodavac još uvek traga za adekvatnim rešenjem problema, dotle je Holandija pronašla pragmatično rešenje da se poseban savetodavni odbor bavi ispitivanjem uspeha rehabilitacije doživotnih zatvorenika posle 25 godina izdržane kazne i da se periodično preispituje potreba za daljim izvršenjem kazne i mogućnost davanja pomilovanja. Rešenje se, međutim, prema prvim kritikama, pokazuje nedostatnim, zato što je odlučivanje prepušteno političkom funkcioneru (ministru).

Oba primera treba da predstavljaju upozorenje za kreatore javnih politika u Srbiji, jer će se svakako postaviti pitanje povrede čl. 3 EK ako važeća zakonska rešenja ne budu blagovremeno izmenjena. Istovremeno, primeri pokazuju koliko je teško naći adekvatno rešenje, čak i onda kada, kao u Holandiji i Italiji, nacionalni sudovi nađu načina da indirektno upozore zakonodavca na sporne situacije.

Prema tome, bez obzira na promene kriminalno-političke orijentacije, reintegracijska komponenta sankcija mora biti zadržana, pravno regulisana i sprovedena kroz praksu izvršenja kazne zatvora, jer bi bilo nečovečno osuđenog, iako je osuđen za teška krivična dela doživotnim zatvorom, trajno lišiti svake nade da će biti pušten na slobodu. Stoga država mora čak i najtežem zločincu pružiti priliku da se resocijalizuje, i to na način koji je pravno primenjiv i koji funkcioniše u praksi. Da bi se izvršila pomenuta obaveza, neophodno je da rehabilitacija bude zadržana u kriminalnoj politici države, to jest država mora povesti interesa i o pravima osuđenog lica. Sva složenost problema proizilazi iz okolnosti da je prilikom zakonskog regulisanja sistema izvršenja kazne doživotnog zatvora potrebno pažljivo uskladiti obaveze države da zaštiti društvo od kriminaliteta, pravo osuđenog da doživotna kazna kojom je kažnjen ne bude neopoziva i interese žrtve oštećene izvršenjem krivičnog dela.

### Literatura

- Downes, D. & van Swaaningen, R. 2007. The Road to Dystopia Changes in the Penal Climate of the Netherlands. *Crime and Justice: Review of Research*, 35, pp. 31–72.
- Jakulin, V. 2021. Compliance of the Provisions of the Serbian Penal Code Governing Conditional Release from Life Imprisonment with the Relevant International Standards. *Revija za krivično pravo i kriminologiju*, 59(1), pp. 17–68.
- Jobard, F. 2017. Transformations of the State's Use of Force in Europe. In: King, Desmond & Le Galès, Patrick (eds.). *Reconfiguring European States in Crisis*. Oxford: Oxford University Press, pp. 353–376.
- Maculan, A., Ronco, D. & Vianello, F. 2013. *Prison in Europe: Overview and Trends*. Rome: European Prison Observatory, Antigone Edizioni. Dostupno na: <http://www.prisonobservatory.org/upload/PrisoninEuropeOverviewandtrends.pdf> (15. 6. 2022).
- Mauro, D. 2021. A New Technique for Implementing ECtHR Judgments: Will It Work? The Corte Costituzionale "Urges" the Houses to Reform the Ergastolo Ostativo. Note to: Corte Costituzionale, 15 April 2021, Order No 97. *The Italian Review of International and Comparative Law*, 1, pp. 361–373.

- Meijer, S. 2017. Rehabilitation as A Positive Obligation. *European Journal of Crime, Criminal Law Criminal Justice*, 25(2), pp. 145–162. DOI:10.1163/15718174–2502211.
- Menghini, A. 2020. La Consulta apre una breccia nell'art. 4 bis o.p. Nota a Core cost. N. 253/2019. *Osservatorio AIC*, 2, pp. 307–324. Dostupno na: [https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2020\\_2\\_06\\_Menghini.pdf](https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2020_2_06_Menghini.pdf) (15. 6. 2022).
- Mrvić Petrović, N. 2007. *Kriza zatvora*. Beograd: Vojnoizdavački zavod i Institut za uporedno pravo.
- Mrvić Petrović, N. 2015. Preventivne mere prema osuđennicima opasnim po društvo u pravima Sjedinjenih Američkih Država i Velike Britanije. *Strani pravni život*, 59(2), pp. 41–52.
- Mrvić Petrović, N. 2019. Prava žrtava krivičnih dela u Holandiji. *Strani pravni život*, 63(2), pp. 17–31. DOI <https://doi.org/10.5937/spz63–22126>.
- Santangelo, A. 2020. Irreducible Life Sentences and Rehabilitation. A Point of Juncture Between Strasbourg and Rome. *The Italian Law Journal*, 6(2), pp. 520–535.
- Struijk, S. 2020. Wetsvoorstel Straffen en beschermen: wordt het kind met het badwater weggegooid?. *Sancties*, 13(2), pp. 56–65. Dostupno na: <https://research.rug.nl/en/publications/wetsvoorstel-straffen-en-beschermen-wordt-het-kind-met-het-badwat> (15. 6. 2022).
- Tonry, M. & Bijleveld, C. 2007. Crime, Criminal Justice, and Criminology in the Netherlands. *Crime and Justice: Review of Research*, 35, pp. 1–30.
- van Hattum, W. F. 2016. Het huidige debat over de levenslange gevangenisstraf in Nederland. *Fatik : Tijdschrift voor Strafbeleid en Gevangeniswezen*, 33(151), 12–18. Dostupno na: [http://www.mensenrechten.be/bestanden/uploads/tijdschriften/FATIK\\_2016\\_151\\_DIGITAL.pdf](http://www.mensenrechten.be/bestanden/uploads/tijdschriften/FATIK_2016_151_DIGITAL.pdf) (15. 6. 2022).
- van Hattum, W. F. 2009. Het probleem van de levenslange gevangenisstraf. In: Harte, Joke, Verhagen, Thieu & Zomer, Mariette (eds.), *Most probably the best professor of forensic psychiatry: Liber amicorum* prof. dr. Dick Raes. Nijmegen: Wolf Legal Publisher, pp. 311–329. Dostupno na: <https://core.ac.uk/download/pdf/232528156.pdf> (15. 6. 2022).
- van Hattum, W. F. 2022. Het woud der niet-ingeloste verwachtingen. Over het herbeoordelingsmechanisme levenslange gevangenisstraf. In: van den Akker, S. de Haas, A. de Jong F. & de Roos, T. *Opstellen over menselijkheid in het strafrecht*. Den Haag: Willem Pompe Instituut, pp. (25- 46). Dostupno u verziji predatoj urednicima (pp. 1–17), na <https://drive.google.com/file/d/1nXW9Y6tWx69SNubuU7oAFWXxomxtS31z/view> (15. 6. 2022).

van Hattum, W. F. & Meijer, S. 2016. An Administrative Procedure for Life Prisoners: Law and Practice of Royal Pardon in the Netherlands. In: Van Zyl Smit, D. & Appleton, C.(eds.), *Life Imprisonment and Human Rights*. [Chapter 6] (pp. 141–165). Oxford and Portland: Hart Publishing Ltd.

Homburg, G., Verbeek, E., Grift, M. van de Kuin, M., & Schuyt, P. M. 2021. *Voorbereiding evaluatie Wet straffen en beschermen*. WODC Rapport. Den Haag: WODC. Dostupno na: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/09/10/tk-bijlage-eindrapport-voorbereiding-evaluatiewetsenb-regioplan-21jul21> (15. 6. 2022).

#### Internet izvori

Bürli, Nicole, 2016. Grand Chamber Clarifies Principles for Life Sentence of Prisoner with Mental Disability, May 02, 2016. *Strasbourg Observes*. Dostupno na: Strasbourg Observes, <https://strasbourgobservers.com/2016/05/02/grand-chamber-clarifies-principles-for-life-sentence-of-prisoner-with-mental-disability/> (15. 6. 2022).

Crewe, B., Hulley, S. & Wright, S. 2019. Experiencing long term imprisonment from youth adulthood: identity, adaptation and penal legitimacy. Institute of Criminology, University of Cambridge, Ministry of Justice Analytical Series. Dostupno na: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/819752/experiencing-long-term-imprisonment-from-young-adulthood.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/819752/experiencing-long-term-imprisonment-from-young-adulthood.pdf) (15. 6. 2022).

Dolcini, E. 2021. L'ordinanza della Corte costituzionale n. 97 del 2021; eufonie, disonanze, prospettive inquietanti, *Sistema Penale*, 25. Maggio 2021. Dostupno na: <https://www.sistemapenale.it/it/sentenza/dolcini-corte-costituzionale-2021-97-ergastolo-ostativo> (15. 6. 2022).

Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten, 2015. Life Imprisonment in the Netherlands Is at Odds with the ECHR. *Liberties*, December 04. Dostupno na: <https://www.liberties.eu/en/stories/netherlands-life-imprisonment-at-odds-with-echr/6332> (15. 6. 2022).

Public International Law and Policy Grup NL (PILPG NL) 2016. The Legality of Life Imprisonment: Comparative Analysis of International, European and Dutch Law – Legal Memorandum, May. Dostupno na: <https://pilpnjcm.nl/wp-content/uploads/2016/09/PILPG-NL-Life-Imprisonment-Comparative-Analysis-26.05.16.pdf> (15. 6. 2022).

John Howard Society of Alberta 1999. Effects of Long Term Incarceration <http://www.johnhoward.on.ca/wp-content/uploads/2014/09/jhs-alberta-report-effects-of-long-term-incarceration.pdf> (15. 6. 2022).

van Hattum, W.F. 2016. Letter to the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.

Stichting Forum Levenslang. Feb. 16, 2016. Dostupno na: <http://www.forumlevenslang.nl/nieuws/forum-levenslang-verzoekt-het-cpt-een-onderzoek-in-te-stellen-naar-dedetentieomstandigheden-van-levenslanggestraften/> (15. 6. 2022).

Government of the Netherlands, 2022. Custodial Sentences. Dostupno na: <https://www.government.nl/topics/sentences-and-non-punitive-orders/custodial-sentences> (15. 6. 2022).

ACL, 2021. Tweejaarbericht Adviescollege Levenslanggestraften. Juni 2021. <https://www.adviescollegelevenslanggestraften.nl/publicaties-en-documenten/>. (15. 6. 2022).

European Commission 2019. E-001555/2019 from 29. March 2019. Dostupno na [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2019-001555\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2019-001555_EN.pdf).

## Pravni izvori

### *Savet Evrope (SE) i tela SE*

Rec(2003)23. Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the management by prison administrations of life sentence and other long-term prisoners, adopted by the Committee of Ministers on 9 October 2003 at the 855<sup>th</sup> meeting of the Ministers' Deputies. Dostupno na: <https://pjp-eu.coe.int/documents/41781569/42171329/CMRec+%282003%29+23+on+the+management+of+life+sentence+and+other+long+term+prisoners.pdf/bb16b837-7a88-4b12-b9e8-803c734a6117>.

Rec(2003)22. Recommendation of the Committee of Ministers to member states on conditional release (parole) (Adopted by the Committee of Ministers on 24 September 2003 at the 853<sup>rd</sup> meeting of the Ministers' Deputies) <https://rm.coe.int/16800ccb5d>.

Evropska zatvorska pravila 2006. Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules (Adopted by the Committee of Ministers on 11 January 2006 at the 952<sup>nd</sup> meeting of the Ministers' Deputies). Dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/european-prison-rules>.

ETS no 126 1987. European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Strasbourg 26/11/1987; on force 01/02/1989. Dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=126>.

European Convention on Human Rights 1950. Prečišćeni tekst sa izmenjenim protokolima do 2021. dostupan na: [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf).

CPT, 2016. Situation of Life-Sentenced Prisoners. CPT/Inf(2016) 10-par. Extract from the 25<sup>th</sup> General Report of CPT, from 16. 4. 2016. Dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/cpt/life-sentenced-prisoners>.

### *Portugalija*

Ustav Republike Portugalije 1976. [Constituição da República Portuguesa]. *Diário da República* n. 86/1976, Série I de 1976–04–10. Dostupno na: <https://data.dre.pt/eli/decapconst/1976/p/cons/20050812/pt/html> (17. 6. 2022).

Krivični zakonik Portugalije, 1995. [Código Penal, Decreto-Lei n.º 48/95], *Diário da República*, n.º 63/1995, Série I-A de 1995–03–15- Dostupno na: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/1995-34437675> (17. 6. 2022).

### *Italija*

Costituzione 1947. *Gazzetta Ufficiale della R.I.*, 27. 12. 1947, no. 298. Sa izmenama od 12. juna 2003. i sa Ustavnim zakonom od 11. 2. 2022. Dostupno na sajtu predsednika Republike <https://www.quirinale.it/page/costituzione> (17. 6. 2022).

Codice Penale 1930. Testo coordinato ed aggiornato del Regio Decreto 19 ottobre 1930, n. 1389. Sa kasnijim izmenama, poslednjim na osnovu Zakonske uredbe (D.L.) od 25. februara 2022, n. 13 i Zakona od 9. marta 2022, n. 22. Dostupno na: <https://www.altalex.com/documents/codici-altalex/2014/10/30/codice-penale> (17. 6. 2022).

Legge sull'ordinamento penitenziario 1975. Legge, testo coordinato 26/07/1975 n. 354, *Gazzetta Ufficiale della R.I.* 09/08/1975. Tekst u poslednjoj redakciji sa izmenama na osnovu Zakonske uredbe (D.L.) od 30. aprila 2020, br. 28 i Zakona (L.) od 26 juna 2020, br. 70 dostupan na <https://www.altalex.com/documents/codici-altalex/2018/11/26/legge-sull-ordinamento-penitenziario-#art4bis> (17. 6. 2022).

Legge 1992. L. 7 agosto 1992, n. 365 - Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 8 giugno 1992, n. 306, recante modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa. *Gazzetta Ufficiale* br. 185 od 7. 8. 1992. Dostupno na: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1992-08-07;356> (17. 6. 2022).

Decreto-Legge 1992. D.L. 8 giugno 1992, n. 306 - Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa. Stupio na snagu za vreme *vacatio legis* (zbog uvedenog vanrednog stanja) dekretom od 9. 6. 1992 (*Gazzetta Ufficiale* br. 134). Izmenjen Zakonom od 07. avgusta 1992. Dostupno na: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2L-s?urn:nir:stato:decreto.legge:1992-06-08;306!vig=> (17. 6. 2022).

### Holandija

Grondwet 1814. U verziji od 2018 dostupno na:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/02/28/grondwet-voor-het-koninkrijk-der-nederlanden-2018>.

Wetboek van Strafrecht 1881. WvSr van 3. maart 1881, *Staatsblad*, n. 35. Sa kasnijim izmenama. U redakciji od 1. 3. 2022. dostupno na: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001854/2022-03-01> (17. 6. 2022).

Wet strafen van beschermen 2020. Wet van 24 juni 2020 tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de regeling inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling, *Staatsblad* n. 224. U primeni od 1. 12. 2021. Dostupno na: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0043990/2021-12-01> (17. 6. 2022).

Landsverorderening 2011. Nacionalna uredba guvernera Kurasao od 2. novembra 2011 kojom se proglašava novi Krivični zakonik. Objavljeno u službenom glasilu br. 48/2011. Dostupno na: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/MONO-GRAPH/110154/136883/F35101769/NLD110154.pdf> (17. 6. 2022).

Besluit Adviescollege levenslanggestraften 2016. Besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 25 november 2016, houdende de instelling van een Adviescollege levenslanggestraften. Dostupno na: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0038779/2020-09-01> (17. 6. 2022).

### Srbija

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

Krivični zakonik, *Službeni glasnik RS*, br. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019.

Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, *Službeni glasnik RS*, br. 5/2014, 35/2019.

## Sudska praksa

### ECHR

*Marchello Viola v. Italia (no. 2)*, predstavka br. 77633/16, presuda od 13. 6. 2019. Dostupno na: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22002-12494%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22002-12494%22]})

*Murray v. The Netherlands*, predstavka br. 10511/10, presuda od 10. 12. 2013.

Dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/>

[fre#%7B%22display%22:\[2\],%22itemid%22:\[%22002-9358%22\]%7D](https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22display%22:[2],%22itemid%22:[%22002-9358%22]%7D).

*Murray v. The Netherlands*, predstavka br. 10511/10, presuda Velikog veća od 26. 4. 2016. Dostupno na: <https://njb.nl/umbraco/uploads/2017/1/Murray.pdf>.

### Italija

Corto Costituzionale della Repubblica Italia, Ordinanza n. 27/2021. Decisione del 15/04/2021. Pubblicazione in G. U. Dostupno na: [http://pronuncia\\_97\\_2021.pdf](http://pronuncia_97_2021.pdf) (17. 6. 2022).

---

**Nataša V. Mrvić Petrović, PhD**

Principal Research, Institute of Comparative Law, Belgrade, Serbia

e-mail: *n.mrvic@iup.rs*

**HOW TO MAKE MORE HUMANE LIFE IMPRISONMENT  
("LOCK UP AND THROW AWAY THE KEY" CONCEPT)  
– ON THE EXAMPLES OF ITALY AND THE NETHERLANDS**

Summary

The author criticizes the concept of whole life sentence from the aspect of the European standards of protection of the rights of persons deprived of their liberty. The aim of the paper is to contribute scientific critique of new solutions on life imprisonment in Serbian Criminal legislations, because the life imprisonment was introduced in 2019, but the conditions on serving the sentence are not prescribed. Conditional release of convict for certain serious crimes are forbidden. On the contrary, the relevant acts of the Council of Europe and the decisions of the European Court of Human Rights (ECHR) show that the principle of social reintegration of offenders must be ensured in the national enforcement system, otherwise there is a risk of violating Art. 3 of the European Convention. The state has an obligation to include lifelong prisoners in prison rehabilitation programs, as well as establish and use mechanism to reduce sentences. Using examples from Italy and the Netherlands, the author examines the circumstances due to which the standards of ECHR of execution of life imprisonment in those countries have not been reached. In that way, the attention of the legislator in Serbia is drawn to the fact that the principle of effective offender's rehabilitation (also his right of rehabilitation) must not be neglected even when the crime needs to be reacted to the strongest sanctions, with a lifelong imprisonment.

**Keywords:** whole life imprisonment, life imprisonment, torture and inhuman treatment, conditional release.

**Primljeno: 20. 6. 2022.**

**Prihvaćeno: 25. 10. 2022.**

## POMILOVANJE U KRIVIČNOM PRAVU RUSKE FEDERACIJE

### Sažetak

*Pomilovanje ima dugu tradiciju u pravu Rusije. Reč je o aktu milosti predsednika kojim se osuđeni delimično ili potpuno oslobađa od daljeg izvršenja krivične sankcije. Prema savremenom konceptu, pomilovanje predstavlja institut ustavnog prava, pravo osuđenog koje garantuje Ustav, najviši pravni akt države. Pomilovanje je pravno sredstvo kojim se utiče na izvršenje krivične sankcije, poboljšava položaj osuđenog lica i otklanjaju pravne posledice osude. Predmet ovog rada je institut pomilovanja u zakonodavstvu Ruske Federacije. Cilj rada je sticanje saznanja o razvoju ovog instituta i savremene prakse njegove primene u Ruskoj Federaciji. Iskustva primene pomilovanja u Ruskoj Federaciji mogu doprineti unapređenju primene ovog instituta u zakonodavstvu Srbije.*

**Ključne reči:** pomilovanje, krivično pravo, Ustav, Ruska Federacija.

### 1. Uvod

Poslednjih dvadesetak godina u ruskoj pravnoj nauci postoji veliko interesovanje za istraživanje instituta pomilovanja. Velike fluktuacije u praksi primene pomilovanja pokrenule su pitanja njegove efektivnosti i predloge za unapređenje ovog instituta. U doktorskim disertacijama objavljenim u navedenom periodu pomilovanje se najčešće proučavalo sa aspekta krivičnog prava, kaznenog prava i kriminologije (Козлов, 2004; Кавелина, 2009; Никитин, 2010; Попов, 2010), pri čemu su istraživanja uglavnom usmerena na proučavanje mehanizama primene instituta pomilovanja. Autori koji su se bavili ustavnopravnim modelom pomilovanja (Гукасов, 2008; Рыбьяков, 2009) ukazuju da se priroda ovog instituta

\* Doktor defektoloških nauka, vanredni profesor na Fakultetu za specijalnu edukaciju i rehabilitaciju, Univerzitet u Beogradu, Srbija, e-mail: [danicavasiljevic@fasper.bg.ac.rs](mailto:danicavasiljevic@fasper.bg.ac.rs)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5236-1308>

\*\* Doktor pravnih nauka, naučni saradnik i samostalni stručno-tehnički saradnik za studije III stepena, Pravni fakultet, Univerzitet u Nišu, Srbija, e-mail: [filip@prafak.ni.ac.rs](mailto:filip@prafak.ni.ac.rs)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3066-070X>

\*\*\* Doktorand, asistent na Fakultetu za specijalnu edukaciju i rehabilitaciju, Univerzitet u Beogradu, Srbija, e-mail: [stevkoviclj@gmail.com](mailto:stevkoviclj@gmail.com); ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9975-4117>

ne može na pravi način razjasniti bez sagledavanja njegove ustavne komponente i ustavnih principa dostojanstva pojedinca, humanosti i pravičnosti (Гукасов, 2008). Pravo osuđenog da traži pomilovanje i ovlašćenja državnih organa da odobre pomilovanje su regulisana Ustavom, kao najvišim pravnim aktom države. Stoga, ustavnopravno regulisanje instituta pomilovanja predstavlja garanciju za sprovođenje ustavnih odredaba u okviru normi krivičnog, kaznenog, upravnog i drugih grana prava (Рыбьяков, 2009).

U skladu sa tendencijom humanizacije krivičnog zakonodavstva Ruske Federacije i smanjenja nivoa represivnosti, posebna pažnja posvećena je društvenoj ulozi pomilovanja. Postoje različita polazišta u razmatranju funkcije instituta pomilovanja. Pored krivičnopravnih, kazneno-popravnih i kriminoloških, ovaj institut može ostvarivati i druge društvene ciljeve, među kojima je i politička svrshodnost (Щепельков, Пряхина & Суслина, p. 50). Pomilovanje je pravno sredstvo kojim se utiče na izvršenje krivične sankcije, poboljšava položaj osuđenog lica i otklanjaju pravne posledice osude. Ono predstavlja meru za otklanjanje protivrečnosti u sistemu krivičnog zakonodavstva kada su iscrpljena druga krivičnopravna sredstva. U praksi se javljaju i okolnosti koje sud ne može da otkloni a da pritom ne izađe izvan granica svojih ovlašćenja. Međutim, pomilovanje ne služi samo kako bi se ispravili propusti i popunile praznine krivičnopravnog sistema. U osnovi savremenog instituta pomilovanja su etičke kategorije, kao što su milosrđe, humanost i praštanje. Činom pomilovanja se potvrđuju opšte vrednosti, poput opraštanja, milosrđa, pokajanja, humanog odnosa prema čoveku, iskazivanja poverenja i vere da osuđeni može da se popravi i promeni ponašanje. Primenom ovog instituta ostvaruje se princip humanosti u kaznenoj politici i postižu ciljevi specijalne prevencije – popravljjanje osuđenog i sprečavanje da ubuduće vrši krivična dela (Скопинцева & Пономарев, 2020, p. 281).

Ustav Ruske Federacije (*Конституция Российской Федерации - КРФ*) garantuje pravo svakog osuđenog lica da podnese molbu za pomilovanje ili ublažavanje kazne (čl. 50 *КРФ*). Pomilovanje daje predsednik Ruske Federacije (čl. 89 *КРФ*). Krivičnim zakonom Ruske Federacije (*Уголовный кодекс Российской Федерации - УКРФ*) određuju se pojam, sadržina i pravno dejstvo pomilovanja. Aktom pomilovanja osuđeno lice može biti oslobođeno daljeg izvršenja kazne, izrečena kazna se može smanjiti u trajanju ili zameniti blažom vrstom kazne, može se obrisati kaznena evidencija osuđenog koji je izdržao kaznu (čl. 85 *УКРФ*). Pomilovanje se može primeniti samo prema licu koje je pravnosnažno osuđeno, što znači da se ovaj institut ne odnosi na oslobađanje od krivične odgovornosti. Pomilovanje se ne može primeniti na prinudne mere medicinskog karaktera, vaspitne mere i druge krivičnopravne mere koje nisu u vezi sa kaznom. Krivičnopravno zakonodavstvo ne ograničava pravo na pomilovanje formalnim

zahtevima, kao što je na primer izvršenje određenog dela kazne, krivično delo određene kategorije i slično. Takođe, pravo na pomilovanje nije uslovljeno priznanjem krivice osuđenog ili naknadom štete.

U ovom radu je dat pregled istorijskog razvoja instituta pomilovanja u Ruskoj Federaciji, prikazani su njegove osnovne karakteristike, problemi u primeni, kao i mere koje su preduzete za unapređenje efektivnosti ovog instituta. Cilj rada je sticanje saznanja o razvoju ovog instituta i savremene prakse njegove primene u Ruskoj Federaciji. Iskustva primene pomilovanja u Ruskoj Federaciji mogu doprineti unapređenju primene ovog instituta u domaćem zakonodavstvu.

## 2. Istorijski razvoj instituta pomilovanja u Rusiji

Reč „pomilovanje” (*помилование*) pojavljuje se u ranom periodu razvoja ruskog jezika, u periodu vladavine knezova tokom XII i XIII veka, i označavao je milosrđe, oprost od strane vladara. Ljublinski ukazuje da su knezovi, pod uticajem sveštenstva, iskazivali milosrđe prema svojim neprijateljima time što ih nisu proterivali ili zatvarali u tamnice (Люблинский, 1907, navedeno u Парфененко, 2018, p. 182). Takav oblik iskazivanja milosti vladara je imao teološki karakter i posledica je snažne sprege između crkvene i državne vlasti. Crkva je, naime, isticala da je milosrđe jedna od najvažnijih vrlina vladara, čime je istovremeno jačala uticaj sveštenstva u narodu. Mnogo kasnije, tokom XVII veka, ruski vladari počinju da koriste akte milosrđa kao izraz političke moći, dajući oprost za zločine povodom značajnih događaja, krunisanja, rođenja naslednika, završetka ratnih pohoda, crkvenih praznika i slično. Takvi postupci su vršeni po nahođenju i volji suverena, i najčešće su imali karakter amnestije, oslobađanja većeg broja zatvorenika. Pravo na pomilovanje se prvi put pominje u Sabornom zakoniku cara Alekseja Mihailoviča iz 1649. (*Соборное уложение*), u kojem se navodi da je „izdajnik koji se vrati iz inostranstva mogao da bude pomilovan od suverena, ali da je izgubio pravo na vraćanje oduzete zemlje” (Рыбьяков, 2007, navedeno u Овчинко, 2021, p. 4). Zakonodavstvo u doba vladavine Petra I Aleksejeviča Romanova je bilo veoma strogo, ali je amnestiranje osuđenika korišćeno u velikoj meri. Manifestom iz 1721, povodom zaključenja mira sa Švedskom, dat je „oprost za sve osuđenike, osim za ubice i razbojнике, po milosti Svevišnjega u ratu”, pri čemu je u zavisnosti od vrste zločina i ličnosti osuđenog dato potpuno oslobađanje od kazne ili njeno ublažavanje (Овчинко, 2021, p. 4).

Parfenenko navodi zapis Ljublinskog (1907), koji pokazuje da je leksema pomilovanje prvi put zabeležena 1856. u krunidbenom manifestu cara Aleksandra II Nikolajeviča: „Onima koji su bili podvrgnuti raznim kaznama za političke zločine

a još nisu dobili oprost, ali zaslužuju pomilovanje, jednima olakšajte kaznu, a drugima dajte oslobođenje” (Люблинский, 1907, navedeno u Парфененко, 2018, p. 183). Međutim, pojam ovog instituta nije određen u ovom pravnom dokumentu. Zakonska definicija pomilovanja se prvi put susreće u Kaznenom zakoniku iz 1885. godine (*Уложение о наказаниях уголовных и исправительных*), gde se pominju pojmovi „oprost” i „pomilovanje”. Oprost se primenjivao do sudske presude i mogao je biti opšti (prema svim licima koja su izvršila krivično delo) ili pojedinačni, koji je primenjivan na jedno ili više lica koja su pod istragom ili pred sudom. Pomilovanje se moglo odrediti nakon sudske presude, i njime je osuđeno lice oslobođano izvršenja kazne (Попов, 2010, navedeno u Парфененко, 2018, p. 183). Postupak pomilovanja je propisan u Povelji o krivičnom postupku (*Устав уголовного судопроизводства*), u okviru velike reforme pravosuđa u Rusiji 1864. Po pravnosnažnosti presude, osuđeni je mogao da podnese molbu za pomilovanje koja je dostavljana ministru pravde uz zaključak sudskog veća. Podnošenje molbe je odlagalo izvršenje kazne do donošenja odluke o pomilovanju, koja je isključivo predstavljala čin careve milosti.

Razvoj instituta amnestije i pomilovanja u periodu sovjetske Rusije započinje Dekretom o sudu iz 1918. (*Декреты о суде*), koji je osigurao pravo svim osuđenim licima „da traže od lokalnog narodnog suda u mestu prebivališta podnosioca zahteva uslovno ili prevremeno puštanje na slobodu, kao i pomilovanje ili vraćanje prava” (Овчинко, 2021, pp. 5–6). Sud je imao nadležnost da odobri pomilovanje licu koje izražava kajanje i spremnost da se popravi, bez obzira na vrstu krivičnog dela. Krivičnim zakonom iz 1922. nadležnost za pomilovanje je data Prezidijumu Sveruskog centralnog izvršnog komiteta. Institut pomilovanja je predviđen u Ustavu iz 1936, a potom i 1977, kojima je garantovano pravo osuđenog na pomilovanje, a nadležnost za odlučivanje dodeljena Prezidijumu Vrhovnog sovjeta SSSR-a. Prilikom razmatranja molbe za pomilovanje uzima se u obzir priroda i stepen društvene opasnosti krivičnog dela, ličnost osuđenog, njegov odnos prema radu, vreme izdržane kazne, mišljenje uprave kazneno-popravne ustanove i druge okolnosti, u skladu sa postupkom sprovođenja pomilovanja i razmatranja predavki u Prezidijumu Vrhovnog sovjeta SSSR-a i Vrhovnog sovjeta RSFSR-a usvojenim 1980. godine (Овчинко, 2021, p. 6).

Krajem XX veka institut pomilovanja se dalje razvija pod uticajem međunarodnog prava i zahteva za poštovanje ljudskih prava osuđenog. Novi period u razvoju instituta pomilovanja nastupio je 1992. godine, donošenjem Ukaza tadašnjeg predsednika Ruske Federacije Borisa Jeljcina. Ovim ukazom je formirana Komisija za pomilovanje koja je radila pri kancelariji predsednika Ruske Federacije i imala zadatak da razmatra podnete molbe i priprema zaključke o svrishodnosti primene akta pomilovanja. U periodu od 1992. do 2001. Komisija je

donela preporuke o pomilovanju 69.856 osuđenika (koja je odobrio predsednik), od čega je 12.856 bilo osuđeno na smrt (Немилостивый государь, 2019). Dinamika primene pomilovanja u navedenom periodu ukazuje na trend konstantnog porasta: 1992. godine je pomilovano 2.726 lica, 1995. godine – 4.988 osuđenih, 1999. godine – 7.418, a 2000. godine je odobreno pomilovanje 12.843 osuđenika (Гаджихмедов & Гандалоев, 2018, p. 82). Tokom navedenog perioda bilo je mnogo žalbi na rad Komisije i navoda o korupciji i netransparentnosti, što je dovelo do predloga za reformu instituta pomilovanja (Овчинко, 2021, p. 7).

Nakon dolaska na mesto predsednika, Vladimir Putin je 2001. doneo Ukaz br. 1500 (*О комиссиях по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации*), kojim su umesto jedne centralne komisije formirane komisije za pomilovanje u svakom federalnom okrugu. Delatnost regionalnih komisija je proširena funkcijama praćenja uslova izvršenja kazne zatvora i socijalne adaptacije lica koja su izdržala kaznu. Od stupanja na snagu ovog ukaza došlo je do drastičnog smanjenja primene instituta pomilovanja. Umesto dotadašnjih nekoliko hiljada pomilovanih osuđenika godišnje, taj broj se mnogostruko smanjio. Tokom 2002. godine regionalne komisije su razmatrale oko 8.000 molbi osuđenih za pomilovanje, od čega je podržano 1.100 molbi, dok je svega 182 lica pomilovano (Прохоров & Прохорова, 2020, p. 40). Razlike u primeni instituta pomilovanja su još drastičnije ako uporedimo podatke za 1999. godinu, kada je pomilovano 7.418 osuđenih lica, i 2014. tokom koje su pomilovane 4 osobe. Proteklih godina broj pomilovanih osuđenika ne prelazi desetak lica godišnje, što ovaj institut čini izuzetnom merom. Ovakva praksa je u skladu sa prirodom instituta pomilovanja i u većoj meri ima podršku javnosti u odnosu na stanje pre 2001. godine, „jer se na institut pomilovanja u Rusiji tradicionalno uglavnom ne gleda sa odobravanjem” (Đorđević, 2018, p. 176).

### **3. Kritika primene instituta pomilovanja**

Statistički podaci o primeni pomilovanja su u stručnoj i široj javnosti izazvali brojne polemike i bili su polazna osnova za zaključke o potrebi reforme ovog instituta u Ruskoj Federaciji. Tako je Savet pri predsedniku Ruske Federacije za razvoj građanskog društva i ljudska prava 2015. godine usvojio predloge za unapređenje instituta pomilovanja i izmene zakonodavstva uz konstataciju da je „institut pomilovanja u velikoj meri degradiran” i da „prema ovakvoj situaciji društvo ne može da bude ravnodušno” (navedeno u Щепельков, Пряхина & Суслина, p. 50). Posmatrajući opadanje broja pomilovanih osuđenika u periodu od 2002. do 2009. godine Semendjaeva je zaključila da u savremenom periodu u Rusiji „još

nije uspostavljena konkretna praksa po pitanju pomilovanja i nisu razvijeni relevantni standardi” (Семендяева, 2011). Pojedini autori su kritikovali praksu primene ovog instituta navodeći da se pomilovanje koristi u izuzetnim slučajevima i da je „više političko oruđe nego manifestacija humanizma” (Овчинко, 2021, p. 12), uz osvrt na politički motivisane slučajeve pomilovanja: Mihail Hodorkovski, Nadežda Savčenko, Jurij Sološenko i Genadij Afanasjev. Izraženo je mišljenje autora da postoji potreba za unapređenjem instituta pomilovanja i ukazivanjem većeg poverenja u predloge regionalnih komisija, budući da su ti predlozi zasnovani na detaljnoj analizi okolnosti koje su od značaja za razmatranje molbi za pomilovanje (Прохоров & Прохорова, 2020, p. 40).

Kada je reč o obimu primene pomilovanja, kritičari su najčešće fokusirani na pitanje zašto se većini osuđenika ne odobrava molba za pomilovanje. Da li je reč o nesavršenosti zakonskog okvira instituta pomilovanja, nedostacima u praksi njegove primene (Семендяева, 2011) ili odnosu predsednika Ruske Federacije prema ovom institutu (Рубинштейн, navedeno u Коробка, 2020)? Decentralizacija postupka razmatranja molbi uzrokovala je različite pristupe u radu regionalnih komisija, pa autori poput Ribjakova ukazuju da je primetno odsustvo razumevanja suštine sadašnjeg modela institucije pomilovanja i prakse njegove primene. Prema autoru, jedan od uzroka je nedostatak jedinstvenog zakona kojim bi se regulisao postupak ostvarivanja prava na pomilovanje, što otežava primenu ovog instituta (Рыбьяков, 2009). Postoje i mišljenja autoriteta u oblasti krivičnog prava koji smatraju da statistički podaci o primeni „ne govore o degradaciji instituta pomilovanja, već upravo suprotno” (Щепельков, Пряхина & Суслина, p. 50). Autori ne dovode u pitanje opravdanost primene pomilovanja, ali ukazuju da je reč o institutu koji treba primenjivati umereno i u izuzetnim slučajevima. Naime, ukoliko predsednik odobrava veliki broj pomilovanja, kao što je bio slučaj do 2000. godine, to znači da on smatra da je krivičnopravna reakcija prestroga. U tom slučaju, potrebno je promeniti zakone ili prilagoditi njihovu primenu, a ne menjati odluke sudija odlukama predsednika. Krivični zakon predviđa okolnosti koje isključuju krivičnopravnost dela, načelo izbegavanja represije pri odmeravanju kazne, individualizaciju kazne, olakšavajuće okolnosti, posebna pravila za odmeravanje kazne koja dozvoljavaju ublažavanje kazne, mogućnost izricanja uslovne osude, osnov za oslobađanje od krivične odgovornosti, oslobađanje od kazne i ublažavanje kazne, brisanje kaznene evidencije. Pomilovanje je pravno sredstvo za poboljšanje položaja osuđenog lica u izuzetnim okolnostima koje nisu predviđene krivičnim zakonom. Ovi slučajevi po pravilu ne bi trebalo da budu česti, pa se stoga ne može ni očekivati veliki broj pomilovanja (Щепельков, Пряхина & Суслина, pp. 50–51).

Pravo na pomilovanje nije uslovljeno priznanjem krivice osuđenog, iako pojedini autori (Кавелина, 2009; Скопинцева & Пономарев, 2020) smatraju da bi priznanje krivice trebalo uvesti kao kriterijum za ostvarivanje prava na pomilovanje. Skopinceva i Ponomarjov (2020) naglašavaju da lice koje nije shvatilo društvenu opasnost krivičnog dela koje je počinilo i ne izražava stvarno kajanje ne podleže pomilovanju, jer „ako nisi kriv, onda ne treba opraštati, nema šta da se prašta” (Скопинцева & Пономарев, 2020, p. 283).

#### 4. Aktuelni propisi o pomilovanju u Ruskoj Federaciji

Imajući u vidu predloge za unapređenje primene instituta pomilovanja i probleme koji se javljaju u radu komisija, predsednik Vladimir Putin je 2020. doneo Ukaz broj 787 „O nekim pitanjima delatnosti komisija za pomilovanje na teritoriji subjekata Ruske Federacije“ (*О некоторых вопросах деятельности комиссий по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации*). Ovim ukazom su definisani glavni zadaci komisija i utvrđen postupak za razmatranje molbi za pomilovanje, koji je novim ukazom donekle izmenjen. Procedura podnošenja molbe je u znatnoj meri pojednostavljena za lica koja se nalaze u kazneno-popravnim ustanovama. Dopunjen je spisak okolnosti koje komisije treba da uzimaju u obzir prilikom odlučivanja, obuhvatajući stavove žrtava ili njihovih srodnika, kao i mogućnost resocijalizacije osuđenog lica. Molbu za pomilovanje sada može da podnese bilo koja osoba, uključujući srodnike, advokate osuđenog ili predstavnike društvenih organizacija. Nova pravila za razmatranje molbi omogućavaju da se pomilovanje primenjuje na širi krug osuđenih lica. U novom pravilniku o postupku razmatranja molbi za pomilovanje izričito je navedeno da se ovaj institut odnosi i na uslovno puštene (u preostalom neizdržanom delu kazne), uslovno osuđene i one kojima je odloženo izvršenje kazne (Коробка, 2020). Pomilovanje se može primeniti samo prema licu koje je pravnosnažno osuđeno. Ovo je u saglasnosti sa principom podele vlasti i isključuje mogućnost mešanja predsednika u sudsku nadležnost. Naime, pomilovanje lica prema kome se još vodi krivični postupak bi bilo u suprotnosti sa Ustavom, i predstavljalo bi kršenje pretpostavke nevinosti (Скопинцева & Пономарев, 2020, pp. 283–284). U skladu s prethodnim, u okviru instituta pomilovanja predsednik ne može da oslobodi lice krivične odgovornosti.

Pravilnikom o postupku razmatranja molbi za pomilovanje (*Положение о порядке рассмотрения ходатайств о помиловании в Российской Федерации*) (tač. 3) propisano je da se pomilovanje može primeniti: a) u odnosu na lica osuđena od strane sudova u Ruskoj Federaciji na kazne predviđene krivičnim zakonom

i na izdržavanju kazne na teritoriji Ruske Federacije; b) u odnosu na lica osuđena od strane sudova strane države na izdržavanju kazne na teritoriji Ruske Federacije u skladu sa međunarodnim ugovorima Ruske Federacije ili na osnovu reciprociteta; v) u odnosu na lica puštena na uslovni otpust, u toku preostalog neizdržanog dela kazne; g) u odnosu na lica koja su uslovno osuđena, kao i lica čija je kazna suspendovana od strane sudova Ruske Federacije; d) u odnosu na lica koja su izdržala kaznu i imaju nebrisanu kaznenu evidenciju. Pomilovanje se, po pravilu, ne primenjuje na osuđenika: a) koji tokom perioda proveravanja izvrši krivično delo sa umišljajem; b) koji zlonamerno krši postupak izvršenja kazne; v) koji je ranije uslovno otpušten sa izdržavanja kazne; g) kome je prethodno izrečena kazna zamenjena blažom kaznom i ko je ponovo izvršio krivično delo; d) na kojeg su ranije primenjivani akti amnestije i (ili) akti pomilovanja (tač. 4).

Prilikom razmatranja molbe za pomilovanje komisije uzimaju u obzir: a) prirodu i stepen društvene opasnosti učinjenog krivičnog dela; b) ponašanje osuđenog za vreme izdržavanja ili izvršenja kazne; c) rok izdržane (izvršene) kazne; d) izvršenje krivičnog dela od strane osuđenog lica tokom perioda provere koji mu je odredio sud; d) da li su prema osuđenom prethodno primenjivani akti amnestije, pomilovanja ili uslovni otpust; f) naknada materijalne štete prouzrokovane krivičnim delom; g) podatke o identitetu osuđenog: zdravstveno stanje, broj prethodnih osuda, bračno stanje, godine starosti, mogućnost resocijalizacije; h) molbe za pomilovanje primljene od rodbine, advokata osuđenika, predstavnika javnih organizacija, kao i drugih lica; i) mišljenja žrtava ili njihovih rođaka o mogućnosti pomilovanja; j) druge bitne okolnosti za razmatranje molbe za pomilovanje (tačka 21). Za razliku od prethodne verzije pravilnika, u razmatranju molbe će se uzimati u obzir i apeli upućeni od strane rodbine, advokata, javnosti, kao i mišljenje oštećenog ili njegovih srodnika, što bi moglo da ima povoljan efekat na praksu pomilovanja.

## 5. Zaključak

Poslednjih dvadesetak godina došlo je do fluktuacija u praksi primene pomilovanja i velikog smanjenja broja pomilovanih lica u Ruskoj Federaciji u odnosu na period pre 2001. godine, što je dovelo do predloga za unapređenje ovog instituta. Ukazom predsednika Putina iz 2020. izvršene su izmene postupka razmatranja molbi za pomilovanje. Najnovijim izmenama proširen je krug osuđenih lica na koja se može primeniti pomilovanje i dopunjen spisak okolnosti koje komisije treba da uzimaju u obzir prilikom odlučivanja. Novim pravilnikom o postupku razmatranja molbi za pomilovanje propisano je da se ovaj institut može

применити и на условно отпуштена лица (у преосталом неиздржаном делу казне), условно осуђена лица и на оне којима је одложено извршење казне. Помиловање у кривичном праву Русије има уже дејство него што је то случај у српском кривичном праву, јер председник Руске Федерације нема овлашћење да ослободи лице кривичне одговорности.

Помиловање се применjuje када постоје одређени криминално-политички и друштвени разлози који оправдавају његову примену. Применjuje се у циљу остварења принципа хуманости и отклањања противречности у систему кривичног законодавства. Иако се расправе о улози института помиловања у Руској Федерацији најчешће базирају на статистичким подацима, поједини аутори указују да је природа овог института, као изузетне мере, таква да се не може очекивати велики број помиловања. Овај институт има своје место у правном систему Руске Федерације, а будућа пракса ће показати да ли држава са једном од највећих стопа затварања у свету може повећати и стопу примене помиловања. Упознавање са развојем и праксом примене помиловања у Руској Федерацији може бити корисно за даља истраживања у процесу унапређења института помиловања у законодавству Србије.

### Literatura

- Гадџиахмедов, К.Г., Гандалоев, Р.Б. 2018. Амнистия и помилование в законодательном развитии (краткий исторический экскурс). *Криминалистика*, 2(23), pp. 75–82. (Gadžiahmedov, K.G., Gandaloev, R.B. 2018. Amnistija i pomilovanie v zakonodatel'nom razvitii (kratkij istoričeskij èkskurs). *Kriminalist*", 2(23), pp. 75–82).
- Гукасов, И.А. 2008. *Институт помилования в Российской Федерации: конституционно-правовые начала*. Автореферат диссертации. Ростов-на-Дону: Кубанский государственный университет. (Gukasov, I.A. 2008. *Institut pomilovanja v Rossijskoj Federaciji: konstitucionno-pravovye načala*. Avtoreferat dissertacii. Rostov-na-Donu: Kubanskij gosudarstvennyj universitet).
- Ђорђевић, М. 2018. Помиловање - упоредноправни осврт. *Strani pravni život*, 62(3), pp. 163–180.
- Кавелина, О.Г. (2009). *Институт помилования: криминологические и уголовно-правовые аспекты*. Автореферат диссертации. Ростов-на-Дону: Ростовский юридический институт МВД России. (Kavelina, O.G. (2009). *Institut pomilovanja: kriminologičeskie i ugotovno-pravovye aspekty*. Avtoreferat dissertacii. Rostov-na-Donu: Rostovskij juridičeskij institut MVD Rossii).

- Козлов, А.Ф. 2004. *Помилование: правовой и криминологический анализ*. Автореферат диссертации. Рязань: Академия права и управления Минюста России. (Kozlov, A.F. 2004. Pomilovanie: pravovoj i kriminologičeskij analiz. Avtoreferat dissertacii. Rjazan': Akademija prava i upravljenja Minjusta Rossii).
- Никитин Д.А. 2010. *Помилование: криминологический и уголовно-исполнительный анализ*. Автореферат диссертации. Москва: Московский университет МВД России. (Nikitin D.A. 2010. Pomilovanie: kriminologičeskij i ugovovno-ispolnitel'nyj analiz. Avtoreferat dissertacii. Moskva: Moskovskij universitet MVD Rossii).
- Овчинко О.А. 2021. Генезис амнистии и помилования в российском праве. *Электронный научный журнал "Дневник науки"*, 4, pp. 1–12. (Ovčinko O.A. 2021. Genezis amnjistiji i pomilovanjija v rossijskom prave. *Elektronji naučnji žurnal "Dnevnik nauki"*, 4, pp. 1–12).
- Парфененко, Е.Н. 2018. Сравнительный анализ терминов „помилование“ и „pardon“ в английском и русском языках (диахронический аспект). В сборнике: Г.Ю. Гуляев (ред.), *European Research*. Сборник статей XVIII Международной научно-практической конференции. pp. 181–183. (Parfenenko, E.N. 2018. Sravnitel'nyj analiz terminov „pomilovanje“ i „pardon“ v anglijskom i ruskom jazykah (diahroničeskij aspekt). V sbornike: G.Ju. Guljaev (red.), *European Researč*. Sbornik statej HVIII Meždunarodnoj naučno-praktičeskoj konferencii. pp. 181–183).
- Попов, А. В. 2010. *Помилование в Российской Федерации*. Автореферат диссертации. Томск: Алтайский государственный университет. (Popov, A. V. 2010. Pomilovanie v Rossijskoj Federacii. Avtoreferat dissertacii. Tomsk: Altajskij gosudarstvennyj universitet).
- Прохоров, Л.А. & Прохорова, М.Л. 2020. Помилование в России: проблемы применения (в свете протокола совместного совещания Управления Президента РФ и представителей органов исполнительной власти Южного федерального округа). *Союз криминалистов и криминологов*, 4, pp. 39–44. (Prohorov, L.A. & Prohorova, M.L. 2020. Pomilovanie v Rossii: problemy primeneniya (v svete protokola sovmestnogo sovešaniya Upravlenija Prezidenta RF i predstavitelej organov ispolnitel'noj vlasti Južnogo federal'nogo okruga). *Sojuz kriminalistov i kriminologov*, 4, pp. 39–44).
- Рыбьяков, А.С. 2009. *Конституционно-правовое регулирование помилования*. Автореферат диссертации. Тюмень: Сургутский государственный университет. (Rjibjakov, A.S. 2009. *Konstituciono-pravovoe regulirovanje pomilovanjija*. Avtoreferat disertacii. Tjumenj: Surgutski gosudarstvennii unjiversitet).

- Скопинцева, В.В., Пономарев, С.Н. 2020. Институт помилования при исполнении уголовного наказания: вопросы теории и практики. *Уголовно-исполнительное право*, 15(1–4) (3), pp. 280–286. (Skopinceva, V.V., Ponomarev, S.N. 2020. Institut pomilovanjija pri ispolnenjiji ugovalnogo nakazanjija: vopros teoriji i praktiki. *Ugovalno-ispolnjiteljnoe pravo*, 15(1–4) (3), pp. 280–286).
- Щепельков, В.Ф., Пряхина Н.И., Суслина Е.В. 2017. Пути совершенствования института помилования в российском праве. *Государство и право*, 9, pp. 49–57. (Šepeljkov, V.F., Prjahina N.I., Suslina E.V. 2017. Puti soveršenstvovanjija instituta pomilovanjija v rosijskom prave. *Gosudarstvo i pravo*, 9, pp. 49–57).

### Pravni izvori

- Конституция Российской Федерации (Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года) Dostupno na: <http://www.kremlin.ru/acts/constitution> (30. 4. 2022). (Konstitucija Rossijskoj Federaciji (Prinjata vsenarodnm golosovanjem 12 dekabnja 1993 goda s izmenenijami, odobrenniji v hode obšerosijskogo golosovanjija 1 ijulja 2020 goda) Dostupno na: <http://www.kremlin.ru/acts/constitution> (30. 4. 2022)).
- Положение о порядке рассмотрения ходатайств о помиловании в Российской Федерации. Dostupno na: <https://base.garant.ru/75047404/> (30. 4. 2022). (Položenje o porjadke rasmotrenjija hodatajstvo pomilovanjiii v Rossijskoj Federaciji. Dostupno na: <https://base.garant.ru/75047404/> (30. 4. 2022)).
- Уголовный кодекс Российской Федерации. Dostupno na: <https://rulaws.ru/uk/> (30. 4. 2022) (Ugovolnji kodeks Rossijskoj Federaciji. Dostupno na: <https://rulaws.ru/uk/> (30. 4. 2022)).
- Указ Президента РФ от 28 декабря 2001 г. N 1500 „О комиссиях по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации“ (СЗ РФ, 2001, N 53, ст. 5149; ..., 2016, N 50, ст. 7077) Dostupno na: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/17672> (30. 4. 2022). (Ukaz Prezidenta RF ot 28 dekabnja 2001 g. N 1500 „O komissijah po voprosam pomilovanjija na territorijah subjektov Rossijskoj Federaciji“ (SZ RF, 2001, N 53, st. 5149; ..., 2016, N 50, st. 7077) Dostupno na: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/17672> (30. 4. 2022)).
- Указ Президента РФ от 14 декабря 2020 г. N 787 „О некоторых вопросах деятельности комиссий по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации“ Dostupno na: <https://base.garant.ru/75047404/> (30. 4. 2022). (Ukaz Prezidenta RF ot 14 dekabnja 2020 g. N 787 „O nekotorh voprosah dejateljnosti komissij po voprosam pomilovanjija na

teritorijah subjektov Rossijskoj Federaciji“ Dostupno na: <https://base.garant.ru/75047404/> (30. 4. 2022)).

### Internet izvori

- Коробка, Е. 2020. Владимир Путин утвердил новый порядок помилования, *Адвокатская газета*. 17.12.2020. Dostupno na: <https://www.advgazeta.ru/novosti/vladimir-putin-utverdil-novyuy-poryadok-pomilovaniya/> (18. 4. 2022). (Korobka, E. 2020. Vladimir Putin utverdil novi porjadok pomilovanjija, *Advokatskaja gazeta*. 17. 12. 2020. Dostupno na: <https://www.advgazeta.ru/novosti/vladimir-putin-utverdil-novyuy-poryadok-pomilovaniya/> (18. 4. 2022)).
- Немилостивый государь. Исследование о том, как российская власть перестала быть милосердной, *Проект*. 20. 3. 2019. Dostupno na: <https://www.proekt.media/research/statistika-pomilovaniya/> (21. 4. 2022) (Nemilostivi gosudar. Isledovanje o tom, kak rosijskaja vlast perestala biti miloserdnoj, *Proekt*. 20. 3. 2019. Dostupno na: <https://www.proekt.media/research/statistika-pomilovaniya/> (21. 4. 2022)).
- Семендяева, С. В. 2011. Становление и развитие института помилования в России. *Credo New*, 2, Dostupno na: <http://credonew.ru/content/view/1028/65/> (5. 5. 2022). (Semendjaeva, S. V. 2011. Stanovljenje i razvitie instituta pomilovanjija v Rosiji. *Credo New*, 2, Dostupno na: <http://credonew.ru/content/view/1028/65/> (5. 5. 2022)).

---

**Danica V. Vasiljević Prodanović**

Associate Professor, Faculty for Special Education and Rehabilitation,  
University of Belgrade, Serbia

e-mail: [danicavasiljevic@fasper.bg.ac.rs](mailto:danicavasiljevic@fasper.bg.ac.rs); ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5236-1308>

**Filip A. Mirić**

Research Associate, Faculty of Law, University of Niš, Serbia

e-mail: [filip@prafak.ni.ac.rs](mailto:filip@prafak.ni.ac.rs); ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3066-070X>

**Ljiljana D. Stevković**

Assistant, PhD Candidate, Faculty for Special Education and Rehabilitation,  
University of Belgrade, Serbia

e-mail: [stevkoviclj@gmail.com](mailto:stevkoviclj@gmail.com); ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9975-4117>

**THE INSTITUTE OF PARDON  
IN CRIMINAL LAW OF THE RUSSIAN FEDERATION**

Summary

Pardon has a long tradition in Russian law. It is an act of mercy of the President of the Republic, by which the convict is partially or completely relieved of the criminal sanction. The modern concept defines pardon as an institute of constitutional law, the right of the convict guaranteed by the Constitution, the highest legal document of the state. Pardon is a legal means of influencing execution of a criminal sanction, improving position of the convicted person and eliminating the legal consequences of conviction. The subject of this paper is the institute of pardon in the legislation of the Russian Federation. The aim of the paper is to gain knowledge about the development of the institute of pardon, and the contemporary practice of its application in the Russian Federation. Experiences of Presidential Pardon in the Russian Federation can contribute to improve the application of this institute in Serbia.

**Keywords:** Pardon, Criminal law, Constitution, Russian Federation.

**Primljeno:** 5. 6. 2022.

**Prihvaćeno:** 25. 10. 2022.



**SIGURNOST ZAPOSLENJA  
KAO INDIKATOR DOSTOJANSTVENOG RADA  
– NORMATIVNA REŠENJA DRŽAVA U REGIONU\*\*\***

**Sažetak**

*Sigurnost zaposlenja predstavlja jednu od osnovnih dimenzija dostojanstvenog rada prema nomenklaturi Međunarodne organizacije rada. Naznačena kao „stabilnost i sigurnost zaposlenja”, ova dimenzija ukazuje da za postizanje standarda dostojanstvenog rada nije dovoljno postaviti odgovarajuće uslove rada već i da je jedan od glavnih parametara koji dostojanstven rad razlikuje od prekarnih oblika rada upravo njegovo trajanje, koje omogućava da izvesnost trajanja i (ne)mogućnost da se radni odnos olako okonča sprečava da radnik bude izložen finansijskoj nestabilnosti, odnosno socijalnoj nesigurnosti.*

*Imajući u vidu sve veću rasprostranjenost fleksibilnih oblika rada, koji neretko vode ka umanjenju obima sigurnosti zaposlenja, istraživanje je usmereno na izučavanje postojećih problema u državama u regionu u pogledu normiranja sigurnosti zaposlenja. Prvenstveni cilj kritičkog pregleda zakonskih rešenja jeste da se prepoznaju određeni trendovi u uređenju radnog odnosa, analiziraju postojeći odnosi između poslodavaca i radnika u pogledu forme ugovaranja rada i prava radnika u pogledu prestanka rada, kao i da se pokaže da li je u datim okolnostima moguće očuvati pravo na sigurnost zaposlenja u skladu sa njegovim tradicionalnim elementima. U radu se analiziraju postojeća rešenja u četiri države iz okruženja, od kojih su dve članice Evropske unije (Mađarska i Hrvatska) a dve nisu (Bosna i Hercegovina i Crna Gora). Rešenja predviđena u pomenutim zakonodavstvima poređena su sa rešenjima iz Zakona o radu Srbije u cilju formiranja zaključaka o mogućnostima unapređenja normativnog okvira u periodu usaglašavanja sa pravnim tekovinama Međunarodne organizacije rada i Evropske unije, kao i moguće primene uporednih rešenja koja su povoljnija po radnike.*

\* Doktor pravnih nauka, naučni saradnik, Institut za uporedno pravo, Beograd, Srbija, e-mail: [m.reljanovic@iup.rs](mailto:m.reljanovic@iup.rs)

\*\* Master pravnik, istraživač saradnik, Institut za uporedno pravo, Beograd, Srbija, e-mail: [j.misailovic@iup.rs](mailto:j.misailovic@iup.rs)

\*\*\*Rad je nastao kao rezultat finansiranja naučnoistraživačkog rada Instituta za uporedno pravo od strane Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja RS prema Ugovoru o realizaciji i finansiranju naučnoistraživačkog rada NIO u 2022. godini, evidencioni broj 451-03-68/2022-14/200049.

Početna hipoteza od koje se polazi u radu, primenom normativnog i uporednopravnog metoda, jeste da u posmatranim državama oblici fleksibilizacije rada aktivno utiču na odustajanje od koncepta sigurnosti rada, kao i da obim i kvalitet prava povodom prestantka radnog odnosa u državama regiona nije usaglašen, ali i da je povoljniji u državama koje su članice Evropske unije i koje ne prepoznaju rad van radnog odnosa, koji podrazumeva lišenje radnika osnovnih prava u slučaju otkaza ugovora o radu od strane poslodavca.

**Ključne reči:** sigurnost zaposlenja, indikatori dostojanstvenog rada, prestanak radnog odnosa, otkaz ugovora o radu, radna prava.

## 1. Uvodna razmatranja

Sigurnost zaposlenja predstavlja jednu od osnovnih dimenzija dostojanstvenog rada prema nomenklaturi Međunarodne organizacije rada (u daljem tekstu: MOR) (ILO, 2013, pp. 127–140) a njen značaj je toliko dragocen za delotvorno ostvarivanje prava na rad da se sigurnost zaposlenja izdiže na nivo jednog od načela radnog prava (Kovačević, 2021, p. 151). Naznačena kao „stabilnost i sigurnost zaposlenja”, ova dimenzija ukazuje da za postizanje standarda dostojanstvenog rada nije dovoljno da odgovarajući uslovi rada budu predviđeni već i da je trajanje rada jedan od glavnih parametara koji dostojanstveni rad razlikuje od pre-karnih oblika rada (vid. Kosanović & Paunović, 2013, pp. 119–140; Ghai, 2003, pp. 113–145).

Zemlje regiona posvećene su u većoj ili manjoj meri istim politikama i taktikama kada je reč o održavanju proizvodnje, razvoju privrede i zapošljavanju. U pitanju je globalno rasprostranjena, ali izuzetno štetna politika „trke do dna” (Brown, 2000) (engl. *Race to the bottom*), koju, između ostalog, karakteriše devolucija prava radnika, odnosno umanj enje kvaliteta i obima prava koje oni mogu da ostvare povodom svog učešća u procesu rada kod poslodavca. Jednom od najtežih posledica „trke do dna”, ekstremnog izraza neoliberalnih politika koje nekoliko decenija unazad propagiraju fleksibilizaciju rada, koja suštinski dovodi do obespravljanja radnika, može se smatrati umanj enje cene rada – „do dna”, kojoj su države širom sveta pribegle u cilju privlačenja investicija, u najvećem broju slučajeva stranih.

U nameri da se uvedu novi modaliteta rada neretko su svesno zanemarene određene komponente prava na rad. Najbolju sliku pružaju odredbe nacionalnih zakonodavstava kojima se uređuje rad van radnog odnosa koji, nažalost, nije predviđen tako da radniku obezbedi adekvatne uslove rada, a pre svih sigurnost zaposlenja kao jednu od neminovnih komponenti dostojanstvenog rada. Tako, fleksibilizacija podrazumeva pospešivanje neizvesnosti kod radnika u pogledu

trajanja, odnosno opstanka radnog odnosa, iz dva razloga: prvi je da se na radnika prebaci teret fluktuacije obima rada, a drugi da se radnici na taj način drže u neizvesnosti kada je reč o produženju (po pravilu kratkoročnih) ugovornih odnosa sa poslodavcem (vid. Devicienti, Naticchioni, & Ricci, 2018, pp. 174–175). U tom smislu postoji jasan konflikt između prava na sigurnost zaposlenja i fleksibilizacije rada. Postojeći trend fleksibilizacije rada, koja je nominalno imala za cilj da prilagodi uslove rada novim izazovima na tržištu i omogući lakše usklađivanje privatnih i poslovnih obaveza, odnosno širu transparentnost poslovnih ponuda, zapravo vodi negaciji većeg broja prava koja su radnici stekli tokom druge polovine XIX i XX veka.<sup>1</sup>

## 2. Indikatori sigurnosti zaposlenja Međunarodne organizacije rada

Indikatori sigurnosti zaposlenja prema metodologiji MOR-a obuhvataju četiri statistička i jedan pravni pokazatelj. Dok su statistički pre svega usmereni na strukturu zaposlenja (udeo prekarnih oblika rada u ukupnom broju radnika, udeo stalno zaposlenih lica u ukupnom broju radnika, broj samozaposlenih i ranjivih samozaposlenih radnika) i na kvalitet zarada koje radnici ostvaruju, pravni indikator tiče se načina prestanka zaposlenja.

Osnova za razradu ovog indikatora je Konvencija broj 158 MOR-a o prestanku radnog odnosa na inicijativu poslodavca (*Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 4/1984 i 7/1991)<sup>2</sup>, kao i prateća Preporuka broj 166 (ILO, 1982). Pomenuti instrumenti sadrže niz opravdanih uslova pod kojima poslodavac može prekinuti zaposlenje radnika, kao i prava koja radnik tim povodom može da ostvari.

Osnovni indikatori sigurnosti zaposlenja u tom smislu su: Da li je potreban otkazni razlog da bi poslodavac prekinuo radni odnos? Da li postoje nedozvoljeni otkazni razlozi zbog kojih poslodavac ne može prekinuti radni odnos? Da li je normiran otkazni postupak koji poslodavac mora poštovati prilikom prestanka radnog odnosa? Da li u tom postupku radnik može da se obrati poslodavcu i da li postoji dvostепенost postupka (pravo na žalbu)? Da li postoji otkazni rok? Da li

---

<sup>1</sup> Najbolji primer posledica široko postavljene fleksibilizacije možemo videti u slučaju (ne)pravnog statusa digitalnih radnika koji su u potpunosti obespravljani u pogledu ostvarivanja prava po osnovu rada. O tome u Republici Srbiji i šire vid. Reljanović & Misailović, 2021, pp. 407–432.

<sup>2</sup> Konvencijom br. 158 propisano je šta se smatra valjanim razlogom za otkaz ugovora o radu od strane poslodavca, koji razlozi to nisu, uređen je postupak žalbe povodom prestanka radnog odnosa, otkazni rok, zaštita otpremnine i drugih dohodaka na koje zaposleni ostvaruje pravo nakon prestanka radnog odnosa. Time je prvi put Konvencijom Međunarodne organizacije rada regulisana materija prestanka radnog odnosa na inicijativu poslodavca na jedan sveobuhvatan način (Misailović, 2019, p. 190).

postoji pravo radnika na plaćeno odsustvo sa rada u cilju traženja novog zaposlenja, za vreme trajanja otkaznog roka? Da li postoji pravo radnika na otpremninu? Da li postoje posebna pravila za kolektivna otpuštanja radnika? Da li je normirano uključivanje predstavnika radnika u otkazni postupak, odnosno da li je potrebno njihovo informisanje ili odobrenje? Da li otpušteni radnik može ostvariti prava za slučaj nezaposlenosti? Ko je isključen iz mogućnosti ostvarivanja prethodno navedenih prava (pokrivenost pravnom zaštitom)? Kako se navedena normirana prava primenjuju u praksi i kakva je zaštita navedenih prava (normativno i u praksi)? Da li je država ratifikovala Konvenciju 158 MOR-a? (ILO, 2012, p. 123).

Kao što se može primetiti, uslovi za opravdan prestanak radnog odnosa postavljeni su visoko. Poslodavac mora pratiti određenu proceduru i ne može otkazati ugovor radniku bez posebnog razloga predviđenog zakonom. Svaki pojedinačni indikator mora biti normiran i primenjivati se na najveći broj slučajeva otkaza od strane poslodavca, kako bi se moglo oceniti da država poštuje minimalne standarde dostojanstvenog rada u pogledu ovog pitanja.

Radi preglednosti, u nastavku sledi tabela ispunjenosti većine navedenih osnovnih indikatora u posmatranim državama, koji su detaljnije obrazloženi u daljem tekstu. Već na ovom mestu vredi ukazati da nijedna od posmatranih država ne ispunjava sve indikatore na način koji je predviđen izloženim standardima MOR-a.

**Tabela 1:**

Ispunjenost pojedinih indikatora sigurnosti zaposlenja u izabranim državama

INDIKATOR \ DRŽAVA	Mađarska	Hrvatska	BiH		Crna Gora	Srbija
			RS	FBiH		
<b>OTKAZNI RAZLOZI</b>	DA	DA	DA	DA	DA	DA
<b>NEDOZVOLJENI OTK. RAZLOZI</b>	DA	DA	DA	DA	DA	DA
<b>OTKAZNI POSTUPAK</b>	DA	DA	DA	DA	DA	DA
<b>DVOSTEPENOST OTK. POSTUPKA</b>	NE	NE	NE	NE	NE	NE
<b>OTKAZNI ROK</b>	DA	DA	DA	DA	DA	NE
<b>PLAĆENO ODSUSTVO</b>	DA	DA	NE	NE	DA	NE
<b>OTPREMNINA</b>	DA	DA	DA	DA	DA	DA
<b>VIŠAK RADNIKA</b>	DA	DA	DA	DA	DA	DA
<b>PARTICIPATIVNOST SINDIKATA</b>	NE	NE	DA	NE	NE	DA
<b>OSIG. ZA SLUČAJ NEZAPOSLENOSTI</b>	DA	DA	DA	DA	DA	DA
<b>POKRIVENOST PR. ZAŠTITOM</b>	DA	DA	NE	DA	NE	NE
<b>RATIFIKACIJA K158</b>	NE	NE	DA		DA	DA

### 3. Kratkoročni ugovori o radu i radnom angažovanju

Sigurnost zaposlenja u teoriji najčešće podrazumeva da niko ne može biti lišen svog posla bez opravdanog razloga, obezbeđivanje srazmerne finansijske naknade zbog gubitka posla i, naposljetku, procesne garantije i odgovarajuće sankcije za slučaj nezakonitog otkaza (Kovačević 2016, p. 30). Međutim, prvi faktor koji se ipak mora razmatrati jeste činjenica da li je radnik zaključio ugovor o radu na neodređeno vreme, kao pravilo i osnovni način ugovaranja rada, ili je angažovan u nekom od oblika rada na određeni period vremena koji po pravilu nose sa sobom element neizvesnosti u kontinuitetu rada, odnosno opstanku radnog odnosa kod poslodavca. Jer u okolnostima u kojima radnik nema zaključen ugovor o radu, već je u pitanju neki od oblika rada kojima se ne zasniva radni odnos, pomenuti teorijski elementi sigurnosti zaposlenja ne mogu biti primenjivi. U posmatranim državama moguće je uočiti nekoliko modaliteta ovakvog rada.

#### 3.1. Radni odnos na određeno vreme

Poslednjih godina mnoge evropske zemlje su reformisale svoje radno zakonodavstvo u cilju veće fleksibilnosti na tržištu rada postavljajući nehotice na marginu radni odnos na određeno vreme, iako je opravdano zaključiti da je mnogima zapravo bio cilj da se smanji obim zaštite ugovora na neodređeno vreme (Silva, Martins & Lopes, 2018, p. 740). Međutim i pored toga, radni odnos na određeno vreme svakako je najčešći oblik oročenog rada. Njegovo trajanje razlikuje se u različitim državama. Činjenica da ne postoji međunarodni standard trajanja ovakvog radnog odnosa dovodi do toga da se njegovo trajanje neprestano uvećava. Tako je trajanje rada na određeno vreme u Mađarskoj dovedeno do apsurdna jer radni odnos može trajati do pet godina, a pod nekim uslovima čak i duže (Zakon o radu Mađarske, čl. 192). Ono što je posebno problematično jeste činjenica da ne postoje prepreke da poslodavac inicijalno ponudi radniku zaključenje ugovora o radu na određeno vreme (Hardy & Butler, 2011, p. 126). U Republici Srpskoj (Zakon o radu, čl. 192–193) i Srbiji (Zakon o radu Srbije, čl. 189) trajanje je ograničeno na 24 meseca (uz izuzetke), a u Federaciji BiH (Zakon o radu FBiH, čl. 105), Hrvatskoj (Zakon o radu Hrvatske, čl. 121–122) i Crnoj Gori (Zakon o radu Crne Gore, čl. 177) na 36 meseci.

Nijedno od ovih rešenja ne nudi obrazloženje kojim bi se racionalno objasnila mogućnost da radnik bude privremeno angažovan tako dug vremenski period. Rad na određeno vreme bio je po pravilu ograničen na poslove koji su izuzetni, omeđeni preciznim vremenskim rokom. Nažalost, opravdani razlozi za zaključenje ugovora o radu na određeno vreme u zakonima posmatranih zemalja su tokom vremena

bivali sve manje značajni. U tom smislu, iako su u većini država oni i dalje jasno postavljeni (Crna Gora, Hrvatska, Republika Srpska, Srbija), u drugim se praktično ne navode, pa je rad na određeno vreme moguć uvek kada se poslodavac i radnik tako dogovore (kao što je slučaj u Mađarskoj ili u Federaciji Bosne i Hercegovine). U praksi će to značiti da će radnik biti primoran da prihvati ponudu poslodavca da radi na određeno vreme, iako za takvim nečim *de facto* nema potrebe (Reljanović, 2019, pp. 47–50). U prilog tome govori i činjenica da se u periodima trajanja rada na određeno vreme sa radnicima može zaključiti neograničeni broj konsekutivnih ugovora o radu na određeno vreme, što svakako unosi novu dimenziju neizvesnosti u pogledu trajanja radnog odnosa koja ne može biti ekonomski opravdana (Reljanović, 2021, pp. 99–101). Evolucija pravila kojima se uređuje rad na određeno vreme stoga svakako ne odgovara standardima dostojanstvenog rada, a posebno čini da veći broj radnika bude u nesigurnom položaju kada je reč o trajanju njihovog radnog odnosa. Negativne posledice velikog broja zaključenih ugovora o radu na određeno vreme u pomenutim zemljama nepovoljno utiču i na stabilnost i kvalitet radne snage. Istraživanja su pokazala da tamo gde je veća stabilnost zaposlenja raste obučenost radnika jer se više ulaže u radnu snagu, samim tim raste i kvalitet ponude na tržištu rada (Skedinger, 2010, p.14).

### 3.2. *Probni rad*

Probni rad odnosi se na period u kojem poslodavac procenjuje radne sposobnosti i kvalitete radnika i odlučuje da li će ga zaposliti na neodređeno vreme. Neizvesnost zaposlenja je u tom smislu donekle umanjena, jer postoji trajna potreba za obavljanjem nekog posla – ukoliko radnik zadovolji postavljene kriterijume u izgledu je zasnivanje radnog odnosa na neodređeno vreme. Probni rad u Federaciji BiH (Zakon o radu, čl. 21), Crnoj Gori (Zakon o radu, čl. 35), Hrvatskoj (Zakon o radu, čl. 53) i Srbiji (Zakon o radu, čl. 36) traje do šest meseci, dok u Republici Srpskoj traje tri meseca, ali se može produžiti za još tri meseca sporazumom poslodavca i radnika (Zakon o radu RS, čl. 37). Radnik na probnom radu u svim navedenim državama ostvaruje sva prava kao i drugi radnici zaposleni na određeno vreme.

### 3.3. *Pripravnički rad, radne prakse, stručno osposobljavanje*

Pripravnički rad, radne prakse, stručno osposobljavanje kao i drugi načini obavljanja početnog staža nakon stečenog formalnog obrazovanja spadaju u najnesigurnije oblike rada. Oni formalno služe da se radnik praktično usavrši na teorijskim znanjima koje je stekao i dobije potrebno radno iskustvo. Kada je reč o

zakonodavnoj regulisanosti, Zakon o radu Federacije BiH poznaje ugovor o radu sa pripravnikom, koji je uređen na klasičan način i koji garantuje pripravniku sva prava iz radnog odnosa na jednak način kao i drugim zaposlenima, osim iznosa zarade (Zakon o radu Federacije BiH, čl. 32). Sličnu odredbu sadrže i zakoni o radu Srbije i Republike Srpske (Zakon o radu Srbije, čl. 109. i Zakon o radu RS, čl. 125), dok u Hrvatskoj, Mađarskoj i Crnoj Gori ovakve odredbe izostaju.

Stručno osposobljavanje je moguće i bez zasnivanja radnog odnosa, što značajno utiče na sigurnost zaposlenja. Tako se članom 34. Zakona o radu Federacije BiH uređuje da poslodavac može lice sa određenim stepenom obrazovanja, koje mora da stekne radno iskustvo da bi obavljalo poslove za koje se školovalo, primiti na rad bez zasnivanja radnog odnosa. Ovaj radnik ostvaruje samo pravo na zdravstveno i penzijsko osiguranje, kao i pravo na odmore na identičan način kao zaposleni, ali ne i druga prava. Istovetno rešenje sadrže i zakoni Srbije i Republike Srpske, koji su u suštini još restriktivniji jer radnik ne ostvaruje niti jedno pravo koje je vezano za radni odnos (Zakon o radu RS, čl. 206 i Zakon o radu Srbije, čl. 201).

Ovakvo normiranje rada suprotno je međunarodnim standardima rada i rešenjima iz Direktive Veća 1999/70/EZ od 28. 6. 1999. godine o Okvirnom sporazumu o radu na određeno vreme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP (Direktiva Veća 1999/70/EZ). U Direktivi se navodi da lice na stručnom usavršavanju ne mora biti posmatrano kao radnik u radnom odnosu na određeno vreme ako država odluči da ovaj rad normira na poseban način. Ovo svakako ne znači da se na njega ne moraju primeniti ostali standardi rada. Naprotiv, lica koja se nalaze u ovom obliku nesigurnog rada moraju uživati sva osnovna prava garantovana međunarodnim standardima. U slučaju zakonske normiranosti na prikazan način to se ne dešava, što u praksi dovodi do zloupotreba i radne eksploatacije ove kategorije radnika. Kao pozitivan primer, u duhu Direktive, Zakon o radu Hrvatske sadrži odredbu prema kojoj je moguće zaključiti ugovor o stručnom osposobljavanju van radnog odnosa, ali tako da lice ostvaruje sva prava iz radnog odnosa, osim onih koja su vezana za zaradu, zasnivanje i prestanak radnog odnosa (Zakon o radu Hrvatske, čl. 59).

### *3.4. Privremeni i povremeni poslovi*

Privremeni i povremeni poslovi predstavljaju osnovni oblik rada van radnog odnosa koji poznaju mnoga evropska zakonodavstva. Specifičnosti ugovaranja ovih poslova se ogledaju u tome što je poslodavcu potreban izvršilac na poslovima koji su izuzetno ograničenog vremenskog trajanja i koji ne spadaju u redovne poslove koje poslodavac inače obavlja. Privremeni i povremeni poslovi

ne podrazumevaju zaključenje ugovora o radu, odnosno postojanje radnog odnosa. Oni, međutim, spadaju u radnopravnu regulativu, tako da su radnici zaštićeni osnovnim standardima dostojanstvenog rada. Tako, u Mađarskoj lica na privremenim i povremenim poslovima mogu ostvariti veći broj prava iz radnog odnosa (Zakon o radu Mađarske, čl. 201–203). U drugim državama rešenja nisu u skladu sa ovim pravilom. Zakon o radu Federacije BiH izdvaja ugovor o obavljanju privremenih i povremenih poslova kao posebnu vrstu ugovora van radnog odnosa,<sup>3</sup> ali ne garantuje najveći broj prava koja ostvaruju radnici u radnom odnosu (Zakon o radu FBiH, čl. 166–167). Obavljanje ovih poslova mora biti utvrđeno kolektivnim ugovorom ili pravilnikom o radu, što je dobro rešenje kojim se ograničavaju mogućnosti njihovog utvrđivanja i u situacijama u kojima se radi o redovnim poslovima koja obavljaju lica u radnom odnosu. Međutim, osim prava na odmor u toku dnevnog rada, kao i prava iz penzijskog i zdravstvenog osiguranja, ova lica ne mogu ostvariti prema slovu zakona nijedno drugo pravo iz radnog odnosa garantovano Zakonom o radu. U Crnoj Gori, Republici Srpskoj i Srbiji situacija je još lošija, jer su ova lica potpuno lišena bilo kojeg prava iz radnog odnosa (Zakon o radu Republike Srpske, čl. 204; Zakon o radu Crne Gore, čl. 200; Zakon o radu Srbije, čl. 197).

Kada je reč o trajanju ugovora o privremenim i povremenim poslovima, ono je u Federaciji BiH ograničeno na 60 dana u toku kalendarske godine, što jeste u skladu sa njihovim privremenim karakterom. U zakonodavstvima Srbije, Crne Gore i Republike Srpske, međutim, utvrđeni su duži periodi trajanja ugovora: 90 radnih dana u Republici Srpskoj, odnosno do 120 radnih dana (oko šest meseci) u toku kalendarske godine u Srbiji i Crnoj Gori, što takođe obesmišljava njihovu primenu i dovodi do značajnih zloupotreba u praksi. Hrvatska, s druge strane, ne poznaje ugovor o privremenim i povremenim poslovima. Ugovorom o radu za privremeno obavljanje poslova koji se zaključuje putem agencije za privremeno zapošljavanje (Zakon o radu Hrvatske, čl. 46), kao i standardnim ugovorom o radu na određeno vreme (Zakon o radu Hrvatske, čl. 12–13), pokrivena je ova oblast radnog angažovanja u okviru pravila o radnom odnosu.

Ako se analizirani standardi uporede sa rešenjima iz Konvencije 158 i indikatorima koje je postavila MOR, može se zaključiti da najveća odstupanja postoje u odnosu na rad van radnog odnosa. Radnici angažovani prema ovim ugovorima ne mogu uopšte biti predmet primene Konvencije 158, dok su normativno izopšteni iz primene prava koja uživaju radnici u radnom odnosu, tako da je vidljivo značajno odstupanje od pravila Konvencije.

<sup>3</sup> Detaljniji pregled vrsta ugovora o radnom angažovanju van radnog odnosa vid. (Urdarević *et alia*, 2019, pp. 79–86). Takođe, u odnosu na prestanak radnog odnosa u Srbiji vid. (Bradaš & Reljanović, 2019, p. 19).

#### 4. Otkaz ugovora o radu od strane poslodavca

Norme radnog zakonodavstva teže zaštititi obe strane radnog odnosa – kako zaposlenog, koji je podređen u odnosu na poslodavca, tako i poslodavca kao ekonomski jače strane čiji interesi moraju biti ograničeni u cilju poštovanja prava radnika (Misailović, 2018, p. 198). Imajući u vidu nejednakost strana u radnom odnosu, ima smisla da je zaštita od nezakonitog otkaza predviđena u cilju ostvarenja suštine sigurnosti zaposlenja, kojom se onemogućava poslodavac da jednostrano otkáže ugovor o radu sa radnikom i time doprinese umanjivanju njegovog faktičkog položaja. Zbog toga je u savremenom radnom pravu otkaz ugovora o radu od strane poslodavca u nacionalnim zakonodavstvima po pravilu normiran veoma detaljno, naročito kada je reč o trima elementima: otkazni razlozi, otkazni postupak i prava radnika povodom otkaza ugovora od strane poslodavca.

Otkazni razlozi predstavljaju negativne okolnosti koje se vezuju za (ne)postupanje radnika u procesu rada, a koje mogu dovesti do otkazivanja ugovora o radu. Potrebno je napomenuti da ugovor o radu može biti opravdano otkazan radniku i usled okolnosti koje se ne odnose na poslodavca, poput otkaza usled smanjenja obima posla. U svim posmatranim državama zakoni o radu sadrže otkazne razloge, što je dovoljno da bi se ispunili predviđeni indikatori.<sup>4</sup> Takođe, nacionalni zakoni sadrže i odredbe o tome šta ne može biti valjani otkazni razlog, među kojima su i privremena sprečenost za rad, odsustvo radi trudnoće ili porođaja, članstvo u sindikatu ili političkoj organizaciji ili delovanje u svojstvu predstavnika radnika, lično svojstvo koje nije odlučujuće za obavljanje poslova na kojima je radnik angažovan, različite forme uzbunjivanja ili pokretanja radnog spora protiv poslodavca i slično. Posebno se ističe zakonodavstvo Mađarske (Zakon o radu Mađarske, čl. 66) gde je kao neuobičajen razlog na strani radnika za otkaz ugovora o radu predviđena povreda obaveze vernosti zaposlenog poslodavcu. U Zakonu nije precizirano šta predstavlja sadržina predmetne obaveze, te može rezultirati da poslodavac olako pribegne primeni otkaznog razloga (Kovačević, 2016, p. 244).

Osim jasno predviđenih otkaznih razloga, u cilju sigurnosti zaposlenja, važno je da bude ispoštovana procedura otkaza tokom koje se suštinski utvrđuju dve stvari: da li otkazni razlog postoji i da li su okolnosti u kojima je nastao dovoljne da se jednostrano raskine ugovor o radu. U analiziranim državama, otkazni

<sup>4</sup> Da li je poslodavac upotrebio tačan otkazni razlog, koji odgovara konkretnim činjenicama i okolnostima, može biti predmet sudskog preispitivanja. Tako je Sud pravde Evropske unije u predmetu *Cristian Pujante Rivera v Gestora Clubs Dir, SL and Fondo de Garantia Salarial C-422/14* naglasio da je otkaz koji je poslodavac dao radniku zbog neprihvatanja ponuđenog aneksa ugovora o radu, a koji je uključivao značajno pogoršanje uslova rada na štetu radnika, zapravo otkaz ugovora o radu iz razloga prestanka potrebe za radom konkretnog radnika, čime je radnik doveden u položaj da je zaštićen pravilima o kolektivnim otpuštanjima (višku radnika).

postupak je normiran uz podrazumevane razlike koje potpadaju u domen dopuštenosti. Upravo u cilju sigurnosti zaposlenja, važno je da otkazni postupak bude precizno normiran i da sadrži segmente u kojima se omogućava radniku da se izjasni o okolnostima koje su dovele do otkaza. U određenim situacijama poslodavac ne može odmah da otkáže ugovor o radu, nego treba da upozori radnika da postoje okolnosti koje se mogu smatrati otkaznim razlogom. Ove situacije vezuju se za nedovoljne rezultate rada radnika, kao i za povredu radne discipline ili radne obaveze radnika. Njihova svrha je međutim drugačija. U prvom slučaju radniku se ostavlja vreme da poboljša kvalitet svog rada, čemu može doprineti i poslodavac pružanjem dodatne pomoći, obuke, saveta iskusnijih kolega i slično. U drugom slučaju se radniku pruža mogućnost da se izjasni o okolnostima koje mogu dovesti do otkaza, to jest ostavlja mu se mogućnost da se „brani” (Jašarević, 2018, p. 89), budući da je moguće da okolnosti nisu na tačan način interpretirane od strane poslodavca, ili uopšte nisu istinite. Takođe, i kada su okolnosti koje dovode do otkaza ugovora o radu navedene na korektan način, moguće je da postoje olakšavajuće okolnosti koje mogu dovesti do promene odluke poslodavca da otkáže ugovor o radu, pre svega ukoliko radnik objasni svoje ponašanje i pruži garancije da se ono neće ponoviti. Na ovaj način je otkazni postupak normiran u Crnoj Gori, Republici Srpskoj, Srbiji, Federaciji Bosne i Hercegovine i Hrvatskoj. Zakon o radu Mađarske (čl. 66, st. 1) ne sadrži postupak izjašnjavanja radnika o otkaznom razlogu, već se zadržava na standardu da rešenje o otkazu poslodavca mora biti obrazloženo, a ne postoji postupak koji bi omogućio efikasnu komunikaciju radnika sa poslodavcem u slučaju da je pokrenuta procedura otkazivanja njegovog ugovora o radu, što nije u skladu sa članom 7 Konvencije 158.<sup>5</sup>

Nakon sprovedenog otkaznog postupka, radnik može da uloži žalbu na rešenje o otkazu ugovora o radu u kom slučaju njegovu žalbu razmatra drugostepeni organ – po pravilu poslodavac, odnosno odgovorno lice koje zastupa poslodavca. Dvostепенost postupka je od značaja u onim slučajevima u kojima se otkaz radniku izriče kao posledica disciplinskog prestupa ili drugog ponašanja koje nije očigledno i koje može biti predmet osporavanja na sudu.<sup>6</sup> Drugi stepen odlučivanja je u tom

<sup>5</sup> Član 7 Konvencije 158 glasi: „Radni odnos radnika neće prestati zbog razloga vezanih za ponašanje radnika ili njegov rad pre nego što mu se omogući da se brani od iznetih navoda, osim ako se s razlogom ne može očekivati od poslodavca da mu pruži tu mogućnost.”

<sup>6</sup> U cilju sprečavanja da spor povodom otkaza ugovora o radu bude pokrenut pred sudom, uloga sindikata mogla bi biti značajna. Međutim, u svim analiziranim zakonodavstvima ona je izuzetno marginalizovana. Ovo posebno vredi jer je participativnost sindikata u slučaju otkaza ugovora o radu od strane poslodavca jedan od parametara koji su važni kako bi se obezbedila formalna i faktička zaštita radniku. Uloga sindikata u pogledu odluke o otkazu koju donese poslodavac jeste da ukaže na potencijalne nepravilnosti u otkaznom postupku, da obavesti inspekciju rada ili drugi nadzorni organ, odnosno da pregovara sa poslodavcem u ime radnika o

smislu od značaja za poslodavca koliko i za samog radnika, međutim, nijedno od zakonodavstava posmatranih zemalja ne poznaje ovakvu mogućnost – u svima se otkazni postupak završava u prvom stepenu, dok se radniku ostavljaju druge mogućnosti za zaštitu prava, pre svega kroz pokretanje radnog spora. Dodatno, bilo kakvo normiranje prava na žalbu u cilju dvostepenosti postupka kod poslodavca neretko se posmatra kao nepotrebno birokratizovanje i odugovlačenje. Realnost je, međutim, ipak nešto drugačija, budući da bi poslodavci svakako imali koristi od toga da nezavisno stručno telo pregleda rešenje o otkazu ugovora o radu u drugom stepenu, pre nego što se pokrene radni spor, jer se po pravilu najveći broj izgubljenih radnih sporova poslodavaca upravo vezuje za nepoštovanje pravila o otkazu. Dvostepenost postupka kod poslodavca smanjila bi i opterećenost sudova u pogledu broja radnih sporova koji se neretko ne okončavaju u predviđenom zakonskom roku (vid. Reljanović & Misailović, 2021, pp. 153–154).

## 5. Prava radnika povodom otkaza ugovora od strane poslodavca

Kako bi se ublažile negativne posledice prestanka radnog odnosa, nacionalna zakonodavstva predviđaju određena prava radnika tim povodom. Postojanje i način ostvarivanja ovih prava zavise od načina otkazivanja ugovora – otkaznog razloga i otkaznog postupka.

### 5.1. Pravo na otkazni rok

Otkazni rok je period koji protekne od trenutka uručenja otkaza ugovora o radu do trenutka prestanka radnog odnosa. Svrha otkaznog roka može biti uslovima otkazivanja ugovora o radu. Na ovaj način sindikat može uticati kako na sprečavanje nezakonitog otkaza, koji je jedan od najčešćih povoda za pokretanje postupaka sudske zaštite, ali i osnažiti položaj radnika u slučaju da do otkaza ipak dođe, kako bi se eventualno desio pod povoljnijim uslovima od zakonskog minimuma (tamo gde je to moguće, a imajući u vidu nepromenljiva imperativna zakonska rešenja). Međutim, u posmatranim državama uloga sindikata je bez većeg značaja. Osim u slučajevima kolektivnog otpuštanja viška radnika, mišljenje sindikata zahteva se u redovnom postupku otkazivanja samo u Srbiji (Zakon o radu, čl. 181) i Republici Srpskoj (Zakon o radu, čl. 117 i 182). Treba napomenuti i da je članom 13. Konvencije 158 predviđeno konsultovanje sa predstavnicima radnika, dakle ne nužno sindikata, u slučaju da se ugovor otkazuje radniku ili radnicima za čijim radom je prestala potreba. Ovo je u praksi dovelo do toga da se sindikati aktivno zanemare u većini posmatranih država kada je reč o ovoj vrsti konsultacija. Iako su predviđene konsultacije sa predstavnicima radnika, odnosno saveta zaposlenih, treba napomenuti da je faktički položaj ovog saveta – naročito u državama koje nisu članice EU i nisu uskladile svoja zakonodavstva sa Direktivom 2002/14/EC o određivanju opšteg okvira za obaveštavanje i konsultovanje zaposlenih u Evropskoj zajednici – takav da ne može garantovati nikakvu zaštitu radnika u ovim delikatnim situacijama.

dvojaka. S jedne strane, to je period u kojem radnik treba da nađe novo zaposlenje, s druge strane, to je period u kojem poslodavac treba da nađe radniku zamenu na poslovima koje je obavljao (ako je zamena potrebna). Ipak, primarna svrha postojanja otkaznog roka jeste da pruži period konsolidacije radniku kako bi mogao da se snađe u novim okolnostima i da – u idealnim uslovima – skрати ili u potpunosti eliminiše period između dva zaposlenja, odnosno period u kojem neće raditi i neće primati zaradu.

Rešenja u posmatranim državama u odnosu na otkazni rok su različita. U mađarskom Zakonu o radu (čl. 69) opšti otkazni rok je 30 dana i uvećava se srazmerno periodu ostvarenog staža kod poslodavca u trajanju od pet do 60 dana, odnosno najduže do šest meseci ako se radnik i poslodavac tako dogovore. Zakonom o radu FBiH (čl. 105) određeno je minimalno trajanje otkaznog roka od 14 dana, s tim što se kolektivnim ugovorom, pravilnikom o radu ili ugovorom o radu može utvrditi i duže trajanje, ali ne duže od tri meseca. Slično rešenje sadrži i Zakon o radu Republike Srpske (čl. 192), s tim da je kao opšte minimalno trajanje otkaznog roka utvrđeno 30 dana. U Crnoj Gori (Zakon o radu, čl. 177) otkazni rok je uređen tako da može trajati najmanje 30 dana. Nije navedeno na osnovu kojih kriterijuma i kojim aktom se ovaj rok može dodatno produžiti. Hrvatski Zakon o radu (čl. 122) uredio je otkazni rok u trajanju od dve nedelje do tri meseca, u zavisnosti od trajanja radnog odnosa kod poslodavca. Ovaj rok može se dodatno produžiti po osnovu navršenih godina života. Ukoliko je otkaz posledica nepoštovanja radne obaveze, otkazni rok iznosi polovinu roka koji bi inače bio utvrđen. Ovo rešenje je specifično jer, osim mađarskog rešenja, analizirana zakonodavstva uglavnom isključuju otkazni rok kod disciplinskih prestupa. Zakon o radu Srbije (čl. 189) ne sadrži zadovoljavajuća pravila o otkaznom roku, budući da predviđa otkazni rok samo u jednom slučaju – ukoliko radnik ne ostvaruje potrebne rezultate rada, odnosno nema potrebna znanja i sposobnosti, i tada otkazni rok iznosi između osam i 30 dana. Ovakvo rešenje svakako nije u skladu sa opštim principima prava na otkazni rok i ne može biti zadovoljavajuće. Treba takođe napomenuti da otkazni rok kao pravo ne postoji ni kod jednog od navedenih oblika rada van radnog odnosa u Republici Srpskoj i Srbiji.

Za vreme trajanja otkaznog roka radnik ostvaruje i pravo na plaćeno odsustvo sa rada. Ono je zamišljeno kao slobodno vreme radnika kako bi mogao da traži novi posao (ide na razgovore za posao na primer), ili druge aktivnosti koje su od značaja za novo zaposlenje. U Mađarskoj (Zakon o radu, čl. 70) dozvoljava se plaćeno odsustvo u trajanju do jedne polovine otkaznog roka, s tim što se ono mora iskoristiti najviše u dva dela. U Federaciji BiH, Republici Srpskoj i Srbiji ovo pravo nije predviđeno zakonom. U Crnoj Gori zaposleni može da odsustvuje

najmanje četiri časa nedeljno (Zakon o radu, čl. 177). Ovo rešenje je prilično neprecizno, posebno zato što se ne navodi kojim aktima se može potencijalno proširiti. Identično rešenje predviđeno je i hrvatskim Zakonom o radu (čl. 122).

## 5.2. Pravo na otpremninu

Otpremnina povodom otkaza predstavlja novčanu naknadu koju je poslodavac dužan da isplati radniku u određenim slučajevima prestanka radnog odnosa. Ona se po pravilu vezuje za okolnosti kada radniku prestaje radni odnos zbog prestanka potrebe za njegovim radom, dakle kao višku zaposlenih koji u zavisnosti od okolnosti može biti individualni (jedan radnik) ili kolektivni. Sva zakonodavstva posmatranih država sadrže osnovne okvire u pogledu otpuštanja radnika koji se tretiraju kao „višak”, a u skladu sa time poslodavac treba radnicima da ponudi i mogućnosti za ostanak u radnom odnosu ili upućivanje kod drugog poslodavca.

Konkretno, mađarskim Zakonom o radu (čl. 77) predviđeno je da radnik ima pravo na otpremninu u iznosu od jedne do šest mesečnih zarada, u zavisnosti od ukupnog staža (dakle ne samo staža ostvarenog kod poslodavca), odnosno od dve mesečne zarade do devet mesečnih zarada u slučaju da je radniku do osvarivanja prava na starosnu penziju potrebno pet godina ili manje. Otpremnina se isplaćuje u slučaju otkaza ugovora o radu od strane poslodavca (uključujući i kolektivno otpuštanje) i prestanka rada poslodavca. U Federaciji BiH (Zakon o radu FBiH, čl. 111) pravo na otpremninu stiže se nakon dve godine rada kod poslodavca i može se ostvariti uvek kada poslodavac otkáže ugovor o radu, osim ukoliko je otkaz posledica kršenja obaveze iz radnog odnosa ili zbog neispunjavanja obaveza iz ugovora o radu od strane radnika. Otpremnina se utvrđuje kolektivnim ugovorom, pravilnikom o radu ili ugovorom o radu. Najmanji iznos otpremnine iznosi jednu trećinu zarade za svaku godinu rada kod poslodavca, a najveći šest mesečnih zarada. Identično rešenje predviđeno je Zakonom o radu Hrvatske (čl. 126) i Zakonom o radu Republike Srpske (čl. 194). Interesantno je da se članom 111. Zakona o radu FBiH, kao i članom 194. Zakona o radu Republike Srpske predviđa i da se u izuzetnim slučajevima poslodavac i radnik mogu sporazumeti da se umesto otpremnine utvrdi „drugi vid nadoknade”. Ne navodi se, međutim, ni šta se podrazumeva pod izuzetnim slučajevima, ni šta bi moglo predstavljati drugi vid nadoknade. U Crnoj Gori otpremnina je u slučaju kolektivnog otpuštanja određena na nivou jedne trećine zarade za svaku godinu rada kod poslodavca ili jedne trećine prosečne zarade na nivou Republike za svaku godinu rada kod poslodavca, ako je to povoljnije po radnika. Da bi ostvario ovo pravo, radnik mora kod poslodavca provesti bar 18 meseci. Posebna pravila važe za osobe sa invaliditetom za koje poslodavac nije uspeo da pronađe odgovarajući posao nakon umanjenja radne sposobnosti – one će ostvariti

pravo na otpremninu u iznosu 12 ili 36 mesečnih zarada (Zakon o radu Crne Gore, čl. 169). U Srbiji je pravo na otpremninu predviđeno samo u slučaju da usled tehnoloških, ekonomskih ili organizacionih promena prestane potreba za obavljanjem određenog posla ili dođe do smanjenja obima posla (kolektivno otpuštanje) u iznosu od najmanje jedne trećine zarade za svaku punu godinu provedenu kod poslodavca (čl. 158. i 159. Zakona o radu). Krajnje ironično, u ovim situacijama radnici mogu ostvariti i prava iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti, dok su u drugim situacijama kada im se otkazuje ugovor o radu lišeni prava na otpremninu.

### 5.3. *Pravo na pravnu zaštitu povodom otkaza ugovora o radu*

Pravna zaštita povodom otkaza ugovora o radu deo je korpusa prava radnika jer je poslodavac taj koji jednostrano odlučuje o prestanku radnog odnosa, što se može desiti i suprotno imperativnim zakonskim odredbama i navedenim ograničenjima. Zbog toga je od velikog značaja da se radniku omogući efikasan mehanizam zaštite koji bi vodio ka preispitivanju odluke poslodavca i proceni njene usklađenosti sa relevantnim propisima. Svi zakoni o radu posmatranih zemalja poznaju posebna pravila regulisanja situacije u kojoj postoji nezakoniti otkaz i uređuju pravne posledice nezakonitog otkaza. Primetno je, međutim, da u Republici Srpskoj i Srbiji ne postoji adekvatna pravna zaštita radnika u režimima rada van radnog odnosa, budući da je pokretanje radnog spora, kao i obraćanje inspekciji rada (sa retkim izuzecima<sup>7</sup>), predviđeno samo za lica koja se nalaze u radnom odnosu, odnosno imaju zaključen ugovor o radu sa poslodavcem.

## 6. Zaključak

Imajući u vidu standarde predviđene Konvencijom 158 MOR-a, izvesno je da postoje razlike u normiranju prava radnika povodom otkaza od strane poslodavca u analiziranim državama, kao i da su odstupanja od ovih standarda u pojedinim slučajevima znatna.

<sup>7</sup> Inspekcija rada će reagovati na primer u slučajevima kršenja propisa o bezbednosti i zdravlju na radu, ili zlostavljanju na radu. Broj takvih situacija je međutim, mali jer prema samom Zakonu o radu, radno angažovana lica ne mogu da ostvare prava po osnovu rada – ona su im dakle unapred oduzeta normativnim okvirom. Inspekcija rada je međutim, dužna da ispita okolnosti u kojima radnik radi, ako on tvrdi da se faktički nalazi u radnom odnosu iako je sa poslodavcem zaključio neki drugi ugovor o radnom angažovanju – na primer, Zakonom o radu zabranjeno je da se zaključi ugovor o delu sa radnikom radi obavljanja poslova iz opšte delatnosti poslodavca, odnosno bilo koji ugovor van radnog odnosa radi obavljanja poslova koji su sistematizovani kao trajni pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji poslova.

Pre svega, celokupna normiranost ugovora kojima se ne zasniva radni odnos doprinosi vulnerabilnosti radnika jer je obim predviđene zaštite minimalan, a poštovanje standarda je ispod nivoa kojima se obezbeđuje dostojanstven rad. S druge strane, kada je reč o pravima radnika kojima se obezbeđuje sigurnost zaposlenja – pre svih u pogledu otkaznog postupka – neophodno je istaći da je, kada je reč o otkaznom roku, potpuno nedopustivo rešenje koje postoji u Srbiji, gde je otkazni rok predviđen povodom samo jednog otkaznog razloga, dok u ostalim slučajevima otkaz može nastupiti praktično istog dana kada je uručen, što je u potpunosti protivno rešenju iz člana 11 Konvencije 158. Kada je reč o pravu na otpremnine, primeri dobrog normiranja idu u smeru da se radniku omogućava pravo na otpremninu u svakom slučaju, nezavisno od otkaznog razloga i nezavisno od ostvarivanja prava iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti. Neka druga rešenja su, međutim, previše restriktivna, poput Zakona o radu Srbije, pa se tako pravo na otpremninu vezuje samo za prestanak radnog odnosa zbog toga što je prestala potreba za radnikom.

Otkazni razlozi su relativno uspešno normirani u svim posmatranim zakonodavstvima. Međutim, kada je reč o otkaznom postupku, to nije uvek slučaj. Osnovna zamerka koja se može uputiti svim analiziranim zakonodavstvima jeste da ni u jednom od njih ovaj postupak nije normiran dvostepeno. Svakako da se može govoriti o dvostepenoj (odnosno višestepenoj) zaštiti radnika u smislu obraćanja inspeksijskom organu ili sudu, ali radnici često zaziru od takvih postupaka i ne smatraju ih dovoljno nepristrasnim ili efikasnim. Nemogućnost da se razmatra uvođenje dvostepenosti u otkazni postupak direktno je povezano sa pristupom država prilikom njegovog normiranja – postupak je uprošćen i uglavnom se svodi na ispunjenje minimuma standarda.

Naposletku, ono što je neminovno primetno jeste da odstupanja u pogledu poštovanja standarda nisu nužno vezana za nacionalna zakonodavstva posmatranih država u pogledu njihovog članstva u Evropskoj uniji – dve od četiri posmatrane države koje su članice (Hrvatska i Mađarska) nisu bez izuzetka vodilje u odnosu na druga analizirana zakonodavstva država koje nisu članice Evropske unije. Ono što je, međutim, neophodno istaći jeste to da su zemlje koje nisu članice Evropske unije predvodnice u pogledu broja različitih ugovora van radnog odnosa kojima se degradira položaj radnika, ne omogućavajući im adekvatan obim prava koja se ostvaruju po osnovu rada.

## Literatura

- Bradaš, S. & Reljanović, M. 2019. *Indikatori dostojanstvenog rada*. Beograd. Dostupno na: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/15771.pdf> (28. 7. 2022).
- Brown, D.K. 2000. International Trade and Core Labour Standards: A Survey of the Recent Literature. *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, (43). Dostupno na: <https://econpapers.repec.org/paper/oecel-saaa/43-en.htm> (15. 7. 2022).
- Devicienti, F. Naticchioni, P. & Ricci, A. 2018. Temporary Employment, Demand Volatility, and Unions: Firm-level Evidence. *ILR Review: The Journal of Work and Policy*, 71(1), pp. 174–207.
- Ghai, D. 2003. Decent Work: Concept and Indicators. *International Labour Review*, 142(2), pp. 113–145.
- Hardy, S. & Butler, M. 2011. *European Employment Laws - A Comparative Guide*, 2<sup>nd</sup> Edition. Spiramus Press: Great Britain.
- International Labour Organisation. 2012. *Decent Work Indicators - Concepts and Definitions*. Geneva.
- International Labour Organisation. 2013. *Decent Work Indicators Guidelines for Producers and Users of Statistical and Legal Framework Indicators*, ILO Manual Second Version. Dostupno na: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms\\_229374.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_229374.pdf) (15. 7. 2022).
- International Labour Organisation. 1982. R166 – Termination of Employment Recommendation. Dostupno na: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:R166](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R166) (28. 7. 2022).
- Jašarević, S. 2018. Zaštita od otkaza u Srbiji u svetlu međunarodnih standarda i uporedne prakse. *Radno i socijalno pravo* 23(1), pp. 71–96.
- Kosanović, R. & Paunović, S. 2013. Filozofija dostojanstvenog rada. *Radno i socijalno pravo*, (2), pp. 119–140.
- Kovačević, Lj. 2016. *Valjani razlozi za otkaz ugovora o radu*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Kovačević, Lj. 2021. *Zasnivanje radnog odnosa*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Misailović, J. 2018. Naknada štete kao posledica nezakonitog otkaza ugovora o radu u pravu Velike Britanije i Republike Srbije. *Strani pravni život*, 62(3), pp. 197–211.

- Misailović, J. 2019. O otkazu i otkaznom postupku. *Arhiv za pravne i društvene nauke*, 114(1–2), pp. 187–203.
- Reljanović, M. & Misailović, J. 2021. *Rešavanje radnih sporova*. Beograd: Institut za uporedno pravo.
- Reljanović, M. & Misailović, J. 2021. Radnopravni položaj digitalnih radnika – iskustva evropskih zemalja. *Strani pravni život* 65(3), pp. 407–432.
- Reljanović, M. 2021. Fleksibilizacija i prekarizacija na tržištu rada: redefinisanje radnih odnosa u postsocijalističkom svetu. U: Biti, O. & Senjković, R. (ur.), *Transformacija rada: narativi, prakse, režimi*. Zagreb: Institut za etnologiju i folkloristiku, pp. 81–110.
- Reljanović, M. 2019. *Alternativno radno zakonodavstvo*. Beograd: Rosa Luxemburg Stiftung – Centar za dostojanstven rad.
- Silva, M., Martins, L., & Lopes, H. 2018. Asymmetric labor market reforms: Effects on Wage Growth and Conversion Probability of Fixed-term Contracts. *ILR Review: The Journal of Work and Policy*, 71(3), pp. 760–788.
- Skedinger, P. 2010. *Employment Protection Legislation - Evolution, Effects, Winners and Losers*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Urdarević, B. et al. 2019. *Analiza stanja ekonomskih i socijalnih prava u Republici Srbiji*. Beograd. Dostupno na: <http://cdrsrbiya.org/wp-content/uploads/2020/06/Analiza-stanja-ekonomskih-i-socijalnih-prava-CDR-final.pdf> (28. 7. 2022).

### Pravni izvori i sudska praksa

- Konvencija broj 158 MOR o prestanku radnog odnosa na inicijativu poslodavca, *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 4/1984 i 7/1991.
- Direktiva Veća 1999/70/EZ od 28. 6. 1999. godine o Okvirnom sporazumu o radu na određeno vreme koji su sklopili ETUC, UNICE i CEEP (Direktiva Veća 1999/70/EZ).
- Direktiva 2002/14/EC o određivanju opšteg okvira za obaveštavanje i konsultovanje zaposlenih u Evropskoj zajednici.
- Zakon o radu Mađarske, Act I of 2012 on Labour Code. Dostupno na: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/89886/103370/F373393512/Act.I.of.2012.on.the.Labor.Code.2018.pdf> (28. 7. 2022).
- Zakon o radu Republike Srpske, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 1/2016, 66/2018.
- Zakon o radu Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - odluka US, 113/2017 i 95/2018 - autentično tumačenje.

Zakon o radu Federacije Bosne i Hercegovine, *Službene novine FBiH*, br. 1/2016, 89/2018.

Zakon o radu Hrvatske, *Narodne novine RH*, br. 93/2014, 127/2017, 98/2019.

Zakon o radu Crne Gore, *Službeni list CG*, br. 74/2019.

*Cristian Pujante Rivera v Gestora Clubs Dir, SL and Fondo de Garantía Salarial* C-422/14.

---

**Mario Lj. Reljanović, PhD**

Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade, Serbia

e-mail: m.reljanovic@iup.rs

**Jovana M. Misailović, MA**

Research Associate, Institute of Comparative Law, Belgrade, Serbia

e-mail: j.misailovic@iup.rs

## **SECURITY OF WORK AS AN INDICATOR OF DECENT WORK – NORMATIVE SOLUTIONS OF COUNTRIES IN THE REGION**

### Summary

International Labor Organization set security of work as one of the basic aspects of decent work. In order to achieve the standard of decent work, it is not enough to have appropriate working conditions, it is also important to achieve that employment cannot be easily terminated by the employer and prevent workers from being exposed to financial instability, that is, social insecurity.

Bearing in mind the increasing spread of flexible forms of work that often lead to a reduction in the scope of security of work, authors' focus in the paper is dominantly on analyzing the existing problems in the countries in the region regarding the standardization of security of work. The paper analyzes existing solutions in four countries – two which are the members of the European Union (Hungary and Croatia) and two which are not (Bosnia and Herzegovina and Montenegro). The solutions foreseen in the aforementioned legislations were compared with the solutions from the Labor Law of Serbia, with the aim of making conclusions regarding the possibilities of improving the normative framework in the period of harmonization with the legal *acquis* of the International Labor Organization and the European Union. The primary aim of the critical review of legal solutions is to recognize certain trends in the regulation of work relations, to analyze existing relations between employers and workers in terms of the labor contracts forms, rights of workers in terms of termination of employment as well as to conclude whether it is possible to preserve the right to security of work in accordance with its traditional elements, given the current circumstances.

Authors based the paper on the initial hypothesis that in the observed countries the forms of work flexibility actively influence the abandonment of the concept of employment security, as well as that the scope and quality of the rights regarding the termination of the employment in the countries of the region are not harmonized and secondly, that it is more favorable for workers to achieve

---

employment security in the countries that are members of the European Union and that do not recognize work outside the employment relationship.

**Keywords:** security of work, indicators of decent work, employment termination, dismissal, workers' rights.

**Primljeno: 30. 7. 2022.**

**Prihvaćeno: 25. 10. 2022.**

## RAZLIKE U KOMPARATIVISTIČKIM TEORIJAMA ALANA VOTSONA I PATRIKA GLENA

### Sažetak

Savremeni komparativisti Alan Votson i Patrik Glen, osnivači teorija pravnih transplantata i teorije tradicije, iako pripadaju istoj epohi uporednopravne discipline, veoma se razlikuju u načinu pristupanja savremenim pitanjima uporednog prava. Na početku rada je istaknuto pozajmljivanje pravnih tradicija kao jedini zajednički element ovih naučnika i istorija kao prelazna tačka i put „od slaganja ka neslaganju”. Autor se bavi analizom odnosa između teorija koje Votson i Glen zastupaju, sa posebnom pažnjom na razlike i suprotnosti koje u njima postoje. Prvo je naglašena razlika u shvatanju pravne istorije koja se javlja kao rezultat različitih pravnih teorija koje komparativisti zastupaju. Zatim autor ističe i analizira razlike u značaju i ulozi pravne tradicije i uporednog prava, koje predstavljaju nepremostiv jaz u gledištima ovih naučnika.

**Ključne reči:** uporedno pravo, pravni transplantati, teorija tradicije, pravna istorija i pravna tradicija.

### 1. Uvod

Uporedno pravo je disciplina koja podrazumeva skup metoda ili tehnika pomoću kojih se posmatra, razume i poredi najveći broj pravnih sistema u svetu. Međutim, jedan od najznačajnijih komparativista i pravni istoričar profesor Alan Votson<sup>1</sup> (Alan Watson) u knjizi *Pravni transplantati*, daje nešto drugačiji odgovor.

---

\* Master teolog-pravnik, student druge godine doktorskih akademskih studija na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu, kao stipendista Ministarstva prosvete uključen u rad Instituta za uporedno pravo, e-mail: [aco.vasiljevic96@gmail.com](mailto:aco.vasiljevic96@gmail.com)

<sup>1</sup> Dr Alan Votson (1933–2018), profesor prava iz SAD, predavao na pravnim fakultetima univerziteta u Virdžiniji, Luizijani, Kaliforniji, Džordžiji. Rođen u Škotskoj, doktorirao na Oksfordu, da bi potom više od deset godina vodio katedru za civilno pravo Univerziteta u Edinburgu. Od 1980. godine svoju univerzitetsku karijeru nastavlja u SAD (Votson, 2010, p. 15). Ova istorijska okolnost iz Votsonovog života posebno je važna zato što se on u tom periodu upoznaje sa evropskim kontinentalnim i anglosaksonskim *Common Law* pravnim sistemom. Zahvaljujući tome on je jedan od retkih pravnih istoričara i komparativista koji podjednako dobro poznaje

On uporedno pravo posmatra kao disciplinu koja izučava povezanost jednog pravnog sistema i njegovih pravila sa drugim. Da bi se razlike i sličnosti razumele, neophodno je detaljno izučavanje pravnih sistema do najsitnijih činilaca koji predstavljaju njegov identitet (Votson, 2010, p. 54). Prema Votsonovoj teoriji pravni razvoj je kroz istoriju u najvećem broju slučajeva predstavljao posledicu *pravnih transplantata*, odnosno pozajmljivanja i presađivanja iz drugih pravnih sistema. Termin prvenstveno svojstven medicini Votson je iskoristio kako bi objasnio saznanja do kojih je došao, a nas upoznao sa jednom od najprisutnijih aktivnosti iz sveta uporednog prava.

S druge strane, savremeno pravo poznaje i gledište koje brani delimični prelazak sa istorije na tradiciju, ukazujući na žive tragove prethodnog pravnog razvoja, koji su kod Patrika Glena<sup>2</sup> (Patrick Glenn) definisani kao *prisustvo prošlosti*. Njegovo gledište ima za cilj bolje razumevanje korena trenutne pravne doktrine i verovatnog oblika budućih zakonskih promena, što ukazuje na interakciju, harmonizaciju pravnih sistema, ali i na to da se završava era samostalnih i izolovanih nacionalnih pravnih sistema. Pojam tradicije definisan je kao skup saznanja i dostignuća, ali i vrednosti i obrazaca življenja unutar jedne kulture ili grupe ljudi (Glenn, 2004, p. 3). I pored višeznačnosti pojma, u osnovi tradicija predstavlja kontinuitet i posebnost jednog naroda, ali i svojstvenost njegovog pravnog sistema. Glenova teorija polazi od toga da je tradicija zajednička karakteristika nekog društva, njegov znak kvaliteta i izdržljivosti.

Teorija tradicije je skup metoda za proširivanje znanja i razumevanja, koja uključuje kretanje iz jedne tradicije u drugu.<sup>3</sup> Trenutne tradicije su jedno novo otkriće kako se sećamo i čega se sećamo, i ono predstavlja uvođenje prošlosti u sadašnjost. Upravo je uvođenje, odnosno *hvtanje* prošlosti i prenošenje u sadašnjost temelj Glenove koncepcije „Presents of the Past”.

---

dva velika, moderna pravna sistema, koji se razlikuju toliko da obično predstavljaju nepoznanicu za pravnike koji im ne pripadaju.

<sup>2</sup> Dr Patrik Glen (1940–2014) bio je profesor na Pravnom fakultetu Univerziteta MC Gill u Kanadi. Rođeni Kanadčanin, studirao je na Harvardu, a doktorirao pravo u Strazburu. Predavao je i istraživao u oblastima uporednog, međunarodnog i privatnog prava. Za knjigu *Legal Traditions of the World* dobio je veliku nagradu Međunarodne akademije za uporedno pravo, čiji je bio počasni član. Posebno je važna njegova angažovanost na projektima o reformi ruskog građanskog zakonika i pravosudnom obrazovanju u Kini. Od 2006. do 2014. dobio je veliki broj nagrada i medalja za doprinos razvoju i unapređenju ne samo uporednog nego i međunarodnog i privatnog prava (Faculty of Law, McGill University, 2014).

<sup>3</sup> U svom radu Glen (2004, p. 3) naglašava kinetičnost tradicija. One su žive i pokretne, a pokretljivost tradiciji daju njeni najsitniji elementi, za Glenu su to informacije od kojih je tradicija sastavljena.

I jedna i druga koncepcija predstavljaju rezultate savremenog pogleda na uporedno pravo i promene koje se unutar njega dešavaju. Komparativisti su živeli u državama *Common Law* pravnog sistema, gde su se susretali sa sličnim pitanjima vezanim za uporedno pravo, ali ipak u njihovom načinu pristupa ima mnogo razlika i neslaganja. Po ovom osnovu očekivano je više primera na kojima bi ovi autori delili isto mišljenje i donosili slične zaključke. Međutim, da to nije tačno ukazuju razlike koje su definisane kao neslaganje koje postoji kod ovih autora, pogotovo kada je reč o pitanjima za koja smo verovali da su izvor zajedničkog mišljenja. Najvažniji primeri neslaganja Votsona i Glena su u različitom shvatanju pravne istorije, pravne tradicije i uporednog prava.

## 2. Slaganje Votsona i Glena na primeru pozajmljivanja pravnih tradicija

Osnova pravno-istorijske nauke je izučavanje i razumevanje pravne prošlosti. Na osnovu poznavanja prošlosti, razume se sadašnjost, ali se može predvideti i budućnost, kao što čine neki komparativisti. U uporednom pravu je čest slučaj da se uz pomoć pravne istorije, kroz razumevanje i analiziranje prošlosti, osmišljavaju i pojavljuju rešenja za sadašnjost. Na ovaj način može se shvatiti i razumeti pojam tradicije. U svom osnovnom značenju tradicija (lat. *traditio*) znači preći ili preći dalje što ukazuje da se nešto desilo u prošlosti, ali zbog važnosti za sadašnjost neophodno je ponovno vraćanje i prisećanje uloge koju je to imalo u prošlosti. Da bi se razumela pravna sadašnjost, neophodno je razumevanje pravne prošlosti, moramo prvo razumeti poreklo i razvoj prava da bismo razumeli promene i interakcije koje se dešavaju u sadašnjosti (Avramović, 2010, p. 29). Izuzetan primer prelaska iz prošlosti u sadašnjost je pravna tradicija. Analizirajući pravnu prošlost, istraživanje je prvenstveno orijentisano ka boljem razumevanju različitih pravnih principa, institucija i doktrina, aktuelnih pravnih sistema i pravne porodice, kao i obrazaca njihovih promena i interakcija.<sup>4</sup> Na ovaj način dolazimo do uticaja pravne prošlosti na pravnu sadašnjost koja je uočljiva kod većine komparativista.

Pre nego što se bilo šta kaže o neslaganju Votsona i Glena, naglašen je primer pozajmljivanja pravnih tradicija o kome govore i jedan i drugi naučnik. Kod Votsona je to u središtu njegove teorije, nešto što opisuje način prenošenja, odnosno transplantiranja pravnih sistema kroz istoriju.<sup>5</sup> Nešto sa čim se srećemo na

<sup>4</sup> Zajedničko za sve komparativiste je da se pravni sistemi kreću. Načini kretanja i načini interakcije su elementi koji među komparativistima stvaraju razlike. Naglašavajući kretanje profesor Avramović ističe neophodnost postavljanja odgovarajućih pravnih principa na osnovu kojih će se to kretanje pratiti (Avramović, 2010, p. 21).

<sup>5</sup> U svom delu Votson (2010, pp. 53–65) naglašava važnost autoriteta među pravnim porodicama. Autoriteti su pravni sistemi „davaoci”. Najznačajniji pravni autoritet na svetu je rimsko pravo.

početku udžbenika iz uporedne pravne tradicije polazna je tačka za ovo istraživanje. Pravne pozajmice stare su koliko i pravni sistemi. Ovu tezu posebno ističe Ivald (Ewald, 1995, p. 492), sa napomenom da pozajmljivanje nije svojstveno samo istoriji već da se ono dešava i danas, a sigurno je i da u budućnosti neće biti izostavljeno. Upravo su apstraktnost i eshatološka dimenzija pravnih pozajmica temelj i zajednička polazna tačka ovih autora, koja se na različite načine manifestuje, ali sa istim i podjednako važnim ciljem.

Glen termin pozajmljivanja pravnih tradicija koristi i u kontekstu razmene informacija između tradicija. Ovakve razmene su za Glenu uobičajene i zdrave. Tradicije mogu delovati komplementarno i mogu da pozajme i koriste neformalne pojmove normativnosti kako bi se dopunjavale (Glenn, 2004, p. 17).<sup>6</sup> Svaki komparativista ima zadatak da ispita stav svoje tradicije prema univerzalnosti i toleranciji prema drugima. U prvom poglavlju knjige *Legal Traditions of the World*, Patrik Glen koristi upečatljiv naslov da označi pravnu tradiciju kao promenljivo prisustvo prošlosti „The Changing Present of the Past”. Ova fraza ima dvojakoznačenje, može se shvatiti i kao postojanje, ali i kao aktuelnost prošlosti.

Cilj koji Glen postiže je otkrivanje i razumevanje uticaja prošlosti na sadašnjost. Ovde se misli na sve one tragove koji su nasleđeni ili preneti iz prošlosti. Glenova teorija tradicije polazi od toga da je tradicija zajednička karakteristika nekog društva, ona je znak kvaliteta i izdržljivosti. Teorija tradicije je skup metoda za proširivanje znanja i razumevanja, koja uključuje kretanje iz jedne tradicije u drugu (Glenn, 2004, p. 3). Prema Glenu teorija tradicije je racionalna konstrukcija koja pre nego što se testira na objašnjenja u stvarnom svetu, prvo mora da odgovori na zahtev unutrašnje doslednosti i logike. To podrazumeva dosledne metode koje definišu kretanje tradicija.

Votson ističe da je nemoguće govoriti o pozajmljivanju (uopšte o transplantiranju) a ne uzeti u obzir istorijske okolnosti koje pozajmljivanje čine mogućim. Pored njih na promene u pravu u vidu transplantiranja utiču klimatski i ekonomski uslovi, pa čak i verski pogledi (Votson, 2010, p. 147). Glenovo viđenje istorije je identično Votsonovom po pitanju uloge i cilja koji istorija ima u njegovoj teoriji. Međutim, on istorijske činjenice priznaje samo sa prekidima kao sekundarna pomoćna sredstva (Glenn, 2004, p. 6). Zbog zajedničke uloge i cilja u njenom shvatanju, istoriju bismo samo uslovno mogli svrstati u red sa pozajmljivanjem pravnih tradicija. Ali kada je reč o načinu predstavljanja pravne istorije i njenom uticaju na uporedno pravo, tu već postoje ozbiljne razlike zbog kojih pravnoj istoriji više priliči svrstavanje u kategoriju neslaganja ovih komparativista.

<sup>6</sup> Analizirajući Glenu, profesor Norman (2004, p. 439) podseća na opasnost koja se krije u pravnim pozajmicama. Iako su prirodne i zdrave, pravne pozajmice često mogu imati negativno dejstvo ako im se pristupi neoprezno i površno. Ukoliko neformalni pojmovi postanu normativ, pravne posledice su veoma ozbiljne.

### 3. Glenovo i Votsonovo shvatanje pravne istorije

Iz njegovih govora o pravnoj tradiciji zaključujemo da Glenna ne zanima primena dosledne metode istorijskog objašnjavanja. Tačno je da se dok propoveda o razvoju određene pravne tradicije povremeno osvrće na istorijska pitanja, ali mnogo češći slučaj je da njegova kazivanja ne dovode u pitanje bilo kakvu rigoroznu istorijsku metodu.<sup>7</sup> Istoriju opisuje kao drsku i lukavu. Za njega istorija izbegava normativne elemente i sastoji se od mrtvih ljudi i starih činjenica (Glenn, 2004, p. 7). U svojoj knjizi tvrdnje koje iznosi ne bave se ni jurisprudencijom ni njegovom društveno-naučnom konstrukcijom. Istorija i prošlost se ne opravdavaju i uglavnom ne sadrže rešenja za današnje probleme (Glenn, 2001, p. 137). Ovim rečima Glenn ozbiljno dovodi u pitanje ne samo uticaj istorije na pravne sisteme nego i njihovo upoređivanje u opštem smislu. To je potpuno suprotan stav u odnosu na Votsonovo gledište po kome se primernost istorije ne dovodi u pitanje.

Nasuprot istoriji Glenn uvodi pojam prošlost (*pastness*) kojim opisuje i predstavlja tradiciju. Prošlost je za Glenna zamena za istoriju i adekvatan pojam kojim se razume tradicija, prošlost je sredstvo koje treba da uputi na razmišljanje i prenošenje određenog značenja u sadašnjost. Ljudski život je bez prisećanja prošlosti teško zamisliv. On podrazumeva sećanje svih dostignuća koja bi bez sećanja nestala. Glenn ovo vidi kao hvatanje prošlosti (*Capturing the Past*), što podrazumeva pitanje ljudske komunikacije ali ne samo u opštem smislu prenošenja informacija arheologijom, pravnim izvorima, usmenim putim, audio-video tehnologijom, nego i fizički predmeti mogu biti sredstvo za hvatanje i prenošenje prošlosti. Stvari postoje ne samo kao rezultat napora već kao rezultat onoga što mi znamo kao prirodu, za sve nas priroda je ispunjena značenjem, ona je zarobljena u drami ili čudu savremenog postojanja, sredstvo ili metod hvatanja prošlosti u njenom materijalnom ležistu, opstajanju u sadašnjosti i svetu (Glenn, 2004, p. 5). Sadržaj tradicije se prema Glenu može preneti sa visokim stepenom stabilnosti u celini, posebno tamo gde je umetnost pamćenja razvijena, u takvom okruženju usmene tradicije su opstale i uspele da zadrže svoj dinamični karakter. To je često njena velika prednost, tradicija je na taj način uvek u mislima i raspravama njenih pristalica, i ne može se tako lako uništiti.

S druge strane, Votson kaže da do povezanosti pravnih sistema može doći jedino izučavanjem istorije tih sistema, zato je uporedno pravo na prvom mestu pravna istorija koja se bavi vezom između sistema.<sup>8</sup> Uporedno pravo i pravna isto-

---

<sup>7</sup> Glenov stav o istoriji detaljno je opisan u: Glenn (2004, pp. 6–7).

<sup>8</sup> Suprotan stav o značaju i uticaju pravne istorije iznosi Votson (2010, p. 35), gde ističe da se nepoznavanjem pravne istorije stvara praznina i površnost u bavljenju uporednopravnom naukom. Sličnosti i razlike između pravnih sistema mogu se sagledati jedino kroz njihovu pravno-istorijsku analizu.

rija, upleteni u uporednu pravnu tradiciju, pružaju spoznaju o tome kako pravo funkcioniše u životu i kakvi se efekti i pravne norme izazivaju u različitim uslovima, stvarajući svest da preuzimanje prava iz jednog sistema u drugi nije jednostavno i da gotovi modeli i rešenja ne funkcionišu podjednako u različitim okolnostima.<sup>9</sup> Razumevanje prošlosti je prvi i suštinski preduslov za osmišljanje najprikladnijih rešenja za sadašnjost.<sup>10</sup>

Pravna istorija je neophodan uslov za postojanje transplantata, koji prema Votsonu postoje od kada postoji pravo. Justinijanov *Corpus Iuris civilis* nastaje kao transplantat rimskog prava, a kasnije je on poslužilo kao „davalac”<sup>11</sup> Francuskoj, Nemačkoj i Švajcarskoj za formiranje pravnog sistema. Pravnička mišljenja koja se koriste kao izvori prava su zasluga fleksibilnosti, novi stav može prevladati samo ako se prepozna njegova nadmoć nad starijim rešenjima (Votson, 1985, p. 768). To podrazumeva da je pravna istorija zajedno sa pravnom jurisprudencijom sastavni deo uporednog prava koje samo za sebe predstavlja naučnu disciplinu. Ovakav stav pored Votsona imaju i Dž. P. Dosen (Dosen), H. Merinem (Merinem), R. Dejvid (David), najugledniji pravници iz sveta uporednog prava.

#### 4. Različitost u shvatanju tradicije

Pod tradicijom se podrazumeva otpornost na promene koja se uglavnom koristi u kontekstu suprotnosti sa racionalnim i modernim. Govor o tradiciji često je nacionalistički i lokalistički usmeren na dominaciju određene kulture, svet se od najranijih vremena bori protiv nacionalizma, njegove posledice ne mogu se iskoreniti ni u savremenom svetu (Duve, 2018, p. 17). Za bavljenje uporednim pravom neophodna je otvorenost prema drugima, razumevanje i prihvatanje

<sup>9</sup> Poznavanje pravne istorije i uporednog prava omogućava ne samo preuzimanje rešenja iz drugih, inostranih pravnih sistema već se na ovaj način stvara kritička svest o tome da li je opravdano i moguće prihvatanje tuđih rešenja. Prema Avramović & Stanimirović (2019, p. 18), bavljenje pravnom istorijom i uporednim pravom omogućava razumevanje razlika u pravu i sagledavanje uticaja koji na pravnu kulturu vrše različiti faktori.

<sup>10</sup> Avramović (2010, p. 13) i Votson dele isto mišljenje po pitanju značaja i neophodnosti istorijske metode za bavljenje uporednim pravom.

<sup>11</sup> U sedamnaestom poglavlju Pravnih transplantata Votson naglašava da određeni pravni sistem može biti sistem davalac ili sistem primalac. Ističemo vezu sa transplantiranjem u medicini za čiju realizaciju su neophodni davalac i primalac. Votson istu logiku primenjuje na promene koje se dešavaju unutar prava na globalnom nivou. Sigurno najbolji primer sistema davaoca je rimsko pravo, dok su sistem primalac u tom slučaju Francuska, Nemačka i Švajcarska. Drugi primer sistema davaoca je Austrijski građanski zakonik iz 1811. godine, sistem primalac ovde je Srpski građanski zakonik, Jovana Hadžića iz 1844. godine. Vid. više u: Votson (2010, pp. 153–155).

mišljenja drugih. U uporednom pravu, dominacija i nacionalizam su nepoželjni. Za mnoge religije tradicija je konstitutivni element od sve veće važnosti. Religijski zakoni tumače se sa posebnim razumevanjem tradicije. Posebno je važno napraviti razliku između tradicije i tradicionalizma. Tradicionalizam je mrtva vera živih, a tradicija je živa vera mrtvih.<sup>12</sup> Nakon Francuske revolucije i pojave sekularizacije i laiciteta, dolazi do direktnog podsticanja skrnavljenja sakralnih vrednosti, ali i tradicije i kulture, te je moderno društvo danas na rubovima tradicionalne, kulturne i verske egzistencije (Hamilton, 2003, p. 206).

Međutim, pored vekova i decenija detradicionalizacije, sociolozi su u evrokontinentalnom i anglosaksonskom svetu počeli da primećuju ponovnu tradicionalizaciju, u kojoj se tradicija istovremeno napušta i obnavlja, i posmatra kao osećaj kontinuiteta između prošlosti i sadašnjost, kao partnerstvo. Ne možemo razumeti šta je ovo danas ako ne znamo zbog čega je to postalo, prilagođavanje prošlosti neophodno je zbog rešavanja novih problema, a na taj način se obrazuje istorijski kontinuitet (Berman, 2000, p. 740). Berman u vraćanju tradiciji i verskim izvorima vidi osnov istorijske evolucije i istorijske neophodnosti. Neophodno je da svaka država vodi pravni sistem do takve revolucije. Paralelu vidi u Isusovim rečima farisejima i advokatima navedenih u Jevanđelju po Mateju, (23 glava, 23. stih): „Teško vama fariseji i licemjeri, što dajete desetak od metvice (nane) i od kopra i od kima, a ostaviste što je pretežnije u Zakonu: pravdu milost i vjeru, a ovo je trebalo činiti i ono ne ostavljati.“ Tradicija je partnerstvo i generacija, osvrnuti se na naše pretke u potrazi za inspiracijom u napredovanju ka našem potomstvu (Burke, 1790, p. 94). Dokaz za to je Glenova teorija tradicije, koja zajedno sa Votsonovim transplantacijama pokazuje svoju vrednost iz pravno-istorijske perspektive

Patrik Glen, tvorac teorije tradicije, u svom proslavljenom delu više puta ponavlja polemiku protiv teorije nesrazmernosti tradicije. Tradicija ima neprocenjivu vrednost za čoveka. Ona može da pruži savete, smernice, ali i modele ponašanja koji u određenim situacijama mogu biti od izuzetnog značenja za ljudsku egzistenciju. Ona je usmerena na dobro svih ljudi. Vidimo da se često pojavljuju mišljenja da su tradicionalna društva konzervativna. Glen se sa ovim mišljenjima ne slaže, ističući stabilnost tih društava. Društva bez tradicije su nestabilna, nesigurna društva koja su podložna promenama (Glenn, 2004, p. 27). Stabilnost se ne odnosi na statičnost u smislu čuvanja ideja iz prošlosti po cenu da su suprotne idejama savremenog doba, naprotiv stabilnost je živa tradicija koja ima aktivno dejstvo.

---

<sup>12</sup> U delu *Vindikacija tradicije* (*The Vindication of Tradition*) predstavljene su opasnosti koje nastaju usled neadekvatnog pristupa tradiciji. S tim u vezi dobar primer je stav koji iznosi Pelikan (1984. p. 65), gde naglašava opasnost tradicionalizma koji u mnogim društvima predstavlja direktnu pretnju tradiciji. Mrtvom verom živih poljuljana je živa vera mrtvih.

Ideja tradicije kao informacije je ključna za njegov argument da su različite pravne tradicije nesrazmerne. Tradicija je prema Glenu informacija koja se prenosi iz prošlosti. U pitanju je gledište specifično za Glenu i njegovo distanciranje od istorije. Informacija se javlja u potrebi tradicije koja se prenosi u kontinuitetu određenim društvenim zajednicama kako bi bila aktuelna u sadašnjosti. Element koji se tom prilikom prenosi je informacija od koje je tradicija sastavljena. Glen smatra da bi se činjenice lako zaboravile ukoliko se ne bi pretvorile u informaciju. Upravo je informacija najvažniji element tradicije, element koji obezbeđuje sličnosti, ali i razlike u tradicijama. Tradicija je identična jedino ukoliko su informacije od kojih je ona sastavljena identične. Glenov koncept hvatanja prošlosti ("The Changing Present of the Past"), zasnovan je na hvatanju informacija iz prošlosti i na njihovoj primeni u sadašnjosti. Informacije na ovaj način obrazuju mrežu, koju Glen naziva mrežom informacija, sličnu računarskoj Lan mreži kojom je ceo svet povezan (Glenn, 2004, p. 22).

Pored toga, Glen naglašava i stalnu interakciju i raznolikost koja postoji između tradicija, ali i negativnu ulogu uporednog prava u očuvanju raznolikosti tradicija. Ovo je osnova za teoriju nesrazmernosti tradicije, koju primenjuje u mnogim poglavljima pogotovo kada razmišlja o raznolikosti i razmeni informacija na osnovu tradicije. Glen se zalaže za odustajanje od tradicionalnih principa sukoba zakona.<sup>13</sup> Mnogi stavovi koje Glen iznosi u teoriji tradicije potiču iz njegovog ličnog rada u najtradicionalnijim oblastima zapadnog uporednog prava, ali i iz poređenja građanskog i običajnog prava. Njegova nesklonost obavezujućem zakonu države i apstraktna priroda civilnih zakona su osnovna motivacija za njegovu teoriju.

Do one mere u kojoj je Glen ostao distanciran u odnosu na istoriju, do iste vrednosti se Votson distancira da direktno govori o tradiciji. Ono što se može zaključiti je da se kod Votsona tradicija može povezati sa autoritetom. Autoritet je igrao značajnu ulogu u pravnim pozajmicama. Čest slučaj u religijama je da kada se zakoni direktno od Boga daju pojedincima na korišćenje (Hristos apostolima, Jahve Mojsiju, Apolon Likurgu, Zevs Krićanima), tada se oni više vrednuju i poštuju. U pravu je identično, rimsko pravo je autoritet među pravnim sistemima, zbog toga je neprikosnoven primer najčešćeg pravnog transplantata u istoriji.<sup>14</sup> Autoritet je osnova za tradiciju koja će se vekovima prenositi i nasleđivati. Ona ne može biti rezultat inovativnosti već prošlosti, utemeljenosti i postojanosti. Tradi-

<sup>13</sup> Analizirajući Glenovu teoriju tradicije, Norman objašnjava da se ovo odnosi na analizu dvaju zakona onda kada su oba pravna sistema upletena u spor, zalaže se za izbor jednog, a tradiciju krivi za postojanje ovakve nedoumice (Norman, 2004, p. 437).

<sup>14</sup> Votson kaže da je autoritet rimskog prava zapadnom svetu potpuno isprao mozak. Najčešći pravni transplantat je transplantat rimskog prava (Votson, 1995, p. 468).

cija je u ovom slučaju povezana sa autoritetom jer je ona znak kvaliteta, izdržljivosti i vrednosti. Tradicijom se mogu nazvati one vrednosti čiji se autoritet oseća duži vremenski period, bez obzira na to da li će ta vrednost u budućem periodu oslabiti.

## 5. Uporedno pravo kao primer neslaganja

Ono što je zajedničko za Votsona i Glena kada govorimo o pravnim sistemima današnjice jeste to da su nastali pod jakim uticajem prošlosti, koju naučnici na različite načine posmatraju.

Glen insistira na uticaju prošlosti na sadašnjost na osnovu tradicije, on ističe da stare navike traju i duže od njihove korisnosti, a za to je zaslužena pristranost prema tradiciji. Tradicija je tako akcija lišena misli ili bezumna navika koju treba ukloniti primenom razuma (Norman, 2004, p. 432). Za njega je bavljenje uporednim pravom bavljenje tradicijama, koje Glen vidi i predstavlja na simboličan način, način svojstven računarskoj terminologiji. Za njega je osnova tradicije informacija, koja je poput računarskih podataka ili genetskih kodova, koji su nam dostupni i koje primenjujemo uvek kada su nam potrebni. Teorija informacije zasnovana je na ubeđenju da je tradicija sastavljena od informacija. U teoriji neće uvek biti moguće govoriti o vrsti informacija koje čine tradiciju. To uglavnom zavisi od tradicije. Ono što se u jednoj tradiciji doživljava kao činjenica, u drugoj se može smatrati duboko simboličkim i normativnim (Glenn, 2004, p. 14).

Za Votsona je uporedno pravo kao akademska disciplina veoma lična tema. Tema koja svojim sagovornicima daje veliku slobodu da biraju svoja interesovanja. Osnovne odlike uporednog prava su kompleksnost i akademski karakter (Watson, 1995, p. 469). Pa zbog toga nam nije čudno što kao takvo proizvodi različite naučnike iz iste oblasti poput Glena ili R. Šlezingera (Schlesinger), čije se istraživanje uporednog prava razlikuje od Votsonovog. Votsonov stav da je uporedno pravo skup metoda i tehnika čije izučavanje je neophodno za razumevanje svetskih pravnih sistema (Votson, 2010, p. 29) potvrđuje i Gateridž (*Gutteridge*) u delu *Comparative Law*.<sup>15</sup> Votson koristi terminologiju svojstvenu medicini da

---

<sup>15</sup> Razlika u njihovim gledištima je što Gateridž uporedno pravo definiše samo kao metod a ne kao posebnu granu prava. Vrednost uporednog prava leži u primeni novih metoda u odnosu na različite grane prava, kao što su pravna istorija, ustavno i upravno pravo, krivično, radno, porodično, nasledno, obligaciono i privredno pravo. Detaljno ispituje proces poređenja, što dovodi do rasprave o tehničkim aspektima kodeksa, statuta i sudske prakse, kao materijala za poređenje. Zaključuje da kodeksi ne smeju biti iscrpni, već da se praznine moraju popuniti, a da sudija rešenje mora tražiti na drugom mestu da bi se vladavina prava primenila u određenom predmetu (vid. *Gutteridge*, 1946, pp. 1–8).

bi objasnio na koji način se tradicija prenosi iz prošlosti, a zadržava i nalazi svoju primenu u sadašnjosti. Votson terminom transplantiranja, presađivanja pravnih sistema iz jedne države u određenom istorijskom periodu u drugu, i to u različitom vremenskom periodu, objašnjava način na koji se uporedno pravo praktično primenjuje (Ewald, 1995, p. 498). Za njega tradicija nije informacija koja se prenosi iz prošlosti, nego transplant koji omogućava da se izučavanjem tuđih pravnih sistema pronađu rešenja za sopstvene pravne probleme.

Kada govori o uporednom pravu Glen u celosti podržava Rajmanovo (Reiman) gledište, koje i nije previše optimistično. Za njih uporedno pravo ne pokazuje vrednost za pravnu praksu, i pored tvrdnji da je velika korist od proučavanja uporednog prava poput boljeg razumevanja sopstvenog pravnog sistema, prema njihovom mišljenju to često nije tačno. Za Glena i Rajmana uporedno pravo nije dovelo do sistematičnog teoretisanja i stvaranja koherentne agende istraživanja.

Potpodručja uporednog prava, bilo da su definisana geografskom specijalnošću (japansko pravo, latinoameričko pravo, evropsko pravo) ili oblastima pravnih studija (privatno pravo, ustavno pravo, obligaciono pravo), ostaju uglavnom nerešena, problem je u lošoj komunikaciji sa kolegama na globalnom nivou po istaknutim pitanjima (Gutteridge, 1946, p. 6). Trag koji je Glen ostavio u vidu razrađivanja sintetičke perspektive razvoja uporednog prava zasenio je T. Karbonoa (Carbonnea). Glen sa lakoćom artikuliše metodologiju koja je rigoroznija i zahtevnija od katalogizacije starije discipline (Carbonnea, 2000, p. 227). Njegov pristup uporednom pravu prema Karbonou ima značajnu prednost što proučavanje stranih pravnih sistema čini temom pogodnom za običan ljudski diskurs.

S druge strane, primećuje se Votsonova potpuna suprotnost u značaju i primeni uporednog prava na globalnom nivou. On definiše uporedno pravo tako što počinje od toga šta ono nije<sup>16</sup> i nedostataka, odnosno opasnosti koje donosi, zatim dolazi do precizne i detaljne formule i mnogo većeg broja vrednosti koje ovakvo bavljenje prava može da pruži. Sledeći Gateridža, Votson ističe da uporedno pravo označava naučnoistraživački metod ili tehniku. U pitanju je metod koji kasnije može da se koristi u različite naučnoistraživačke svrhe. Uporedno pravo podrazumeva proučavanje veze između pravnih sistema, mada je logično pitanje da li u slučajevima gde ne postoji nikakva veza, ne postoji ni uporedno pravo? Votson naglašava da uvek postoji priroda mogućih veza, gde istorija ponovo dobija svoju ulogu.

Istorijska veza postoji za sve pravne sisteme, jedan pravni sistem uz promene, preinačenja uvek je u sprezi sa bar još jednim pravnim sistemom. Postoji

<sup>16</sup> Uporedno pravo prema Votsonu nije samo puko poređenje pravnih sistema, ni izučavanje jednog pravnog sistema i jedne pravne porodice, već potpuno suprotno, izučavanje što većeg broja pravnih sistema i pronalaženje zajedničkih elemenata u njima (Votson, 2010, p. 32).

mnogo primera koji ovo dokazuju, najvažniji je taj da je ustaljena praksa uobičajenog načina razvoja prava pozajmljivanje uz prilagođavanje. To je nauka čiji je cilj da sistematski dovede do uspostavljanja bližih odnosa između pravnih institucija različitih zemalja.<sup>17</sup> Uporedno pravo je opšteprihvaćena oznaka za uporedni metod pravnog proučavanja i istraživanja, koji je postao prepoznatljiv kao najbolje sredstvo za unapređivanje zajednice mišljenja među pravnicima različitih nacija, ali i neprocenljiv pomoćnik za razvoj i reformu naših i drugih pravnih sistema. Definisane uporednog prava kao skupa metoda i tehnika da jedan pravni sistem bude u sprezi sa bar još jednim pravnim sistemom, polazna je tačka Škotlandaninu za stvaranje teorije pravnog transplantata.

## 6. Zaključak

Votson i Glen nas na najbolji način upoznaju sa kompleksnošću uporednopravne discipline. I jedan i drugi su iza sebe ostavili izuzetan doprinos koji ih je učinio vodećim naučnicima uporednog prava današnjice. Nije moguće ne složiti se sa rečima Votsona koji uporedno pravo vidi kao izrazito ličnu temu, temu koja svim komparativistima daje veliku slobodu u izboru svojih interesovanja. Upravo je takva sloboda stvorila razlike u istraživanju Votsona i Glena, koje na nekim primerima predstavljaju potpunu suprotnost i nepremostiv jaz. Da je to tačno govori i ovaj rad u kojem je nadahnuće autora da će pronaći mnogo više primera istomišljeničkog pristupa savremenim uporednopravnim pitanjima skoro u potpunosti potisnuto. Naime, neuspeh u takvom pristupu otvorio je druga vrata, vrata suprotnosti i neslaganja u najuopštenijim uporednopravnim temama. Reč je o temama za koje smo gotovo čvrsto verovali da su osnova i zajednički temelj ne samo Votsonu i Glenu nego i mnogim drugim savremenim komparativistima. Otežavajuća okolnost za ovo istraživanje je činjenica da Votson i Glen nikada nisu imali zajedničku naučnoistraživačku saradnju, nisu se mešali jedan drugom u rad niti su sa naučne strane komentarisali stvaralaštvo drugog.

Nesvakidašnja odlika ovih pravnika je da svoju uporednopravnu analizu zasnivaju na teorijama i terminima svojstvenim drugim naukama. Alan Votson koristi termin svojstven medicini, na način na koji se medicinskom intervencijom krv davaoca pomeša i poveže sa krvlju primaoca i pomogne mu tako što mu

---

<sup>17</sup> U petom poglavlju knjige *Comparative Law: An Introduction to the Comparative Method of Legal Study*, Gatriddz uporedno pravo postavlja u odnos sa pravom nacija. Posledica je upad pravnik uporednog prava u oblast međunarodnog prava budući da je posao uporednog prava bio usmeren samo na međunarodne pravike. Neophodan je visok stepen opreza pre nego što se bilo koji princip ili analogija privatnog prava prihvati kao usklađen sa standardom univerzalnog priznanja koji je usvojen kao tekst za njegovu primenu u međunarodne svrhe (Gutteridge, 1949, p. 63).

produži život. Na isti način postoji i pravna intervencija u kojoj savremeni i aktuelni pravni sistem može poslužiti kao davalac državi u kojoj je slučaj suprotan. Rezultat transplantiranja je osavremenjavanje pravnog sistema, praktična primena zakona i normi u određenoj državi, rešavanje sopstvenih problema poznavanjem i primenom transplantiranog sistema. Pravnom intervencijom određenoj državi se pomaže tako što joj se produžuje pravni život. Patrik Glen koristi računarsku terminologiju da bi nas upoznao sa teorijom tradicije. Za njega informacije od kojih je tradicija sastavljena čine računarsku Lan mrežu kojom je ceo svet povezan. Mreža informacija nastala je na lokalnom nivou, ali napretkom i širenjem tehnologije i komunikacije brzo je formiran svetski Lan koji proširuje razmenu informacija i omogućuje da sve tradicije budu međusobno povezane. Cilj pravnih transplantiranja i mreže informacija pravnih tradicija je razvoj i napredovanje pravnih sistema. Obe teorije ukazuju da je završena era samostalnih i izolovanih pravnih sistema, sistema koji svoje rezultate čuvaju i primenjuju samo za sebe. Pravna istorija nas upoznaje da je izolovanje pravnih sistema uvek štetno za državu i društvo, a priroda prava je takva da se ono razvija i napreduje, prenosi i aktualizuje.

Saradnja između pravnih sistema, njihovo transplantiranje i Lan mreže tradicija direktno doprinose stvaranju svetske pravne tradicije, koju čine pravni elementi zajednički za sve pravne sisteme na svetu. Najznačajniji koraci su napravljeni sredinom prošlog veka kroz nevladine međunarodne organizacije čije potpisnice su gotovo sve države sveta. Svi ljudi su dovedeni u međusobne odnose kroz svetsku ekonomiju, komunikaciju, tehnologiju, nauku i sport. Razvojem i unapređivanjem mira, nauke, trgovine, ljudskih prava, zaštite životne sredine, kulturne baštine stvoreni su odnosi koji čine infrastrukturu svetskog odnosa neophodnu za univerzalno svetsko pravo. Pored istorijskih i životnih okolnosti koje imaju mnogo sličnosti, lični pristup uporednom pravu odneo je apsolutnu dominaciju. Zaključuje se da i pored neizmernog napretka i razvoja pravne istorije i uporednog prava, unifikacija nije cilj kome se kroz taj napredak teži. Uporedno pravo je aktivna disciplina koja se neprestano razvija i napreduje. Saglasje među naučnicima nije njen konstitutivni element. Njen identitet obezbeđuje se i najmanjim doprinosom uporednopravnog razmišljanja i istraživanja. Savremeno uporedno pravo raširenih ruku prihvata nova gledišta koja mogu biti potpuno različita čak i kod savremenika kao što su Votson i Glen.

## Literatura

- Avramović, S. & Stanimirović V. 2019. *Uporedna pravna tradicija*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta.
- Avramović, S. 2010. From General Legal History towards Comparative Legal Traditions. *Annals of the Faculty of Law in Belgrade*, 58(3), pp. 20–39.
- Berman, J. H. 2000. The Western Legal Tradition in a Millennial Perspective: Past and Future. *Louisiana Law Review*, 60(3), pp. 738–763.
- Burke, E. 1790. *Reflections on the Revolution in France*. Oxford: Oxford World's Classics.
- Carbonneau, T. 2000. Legal Traditions of the World. Sustainable Diversity in Law. *The American Journal of Comparative Law*, 48(4), pp. 729–732.
- Duve, T. 2018. *A Dialogue between Comparative Law and Comparative Legal History*. London: Informa UK.
- Ewald, W. 1995. Comparative Jurisprudence II. The Logic of Legal Transplants. *The American Journal of Comparative Law*, 43(4), pp. 489–510.
- Gutteridge, H. C. 1949. *Comparative Law: An Introduction to the Comparative Method of Legal Study*, Cambridge: University Press.
- Glenn, P. 2001. Are Legal Traditions Incommensurable. *The American Journal of Comparative Law*, 49(1), pp. 133–145.
- Glenn, P. 2004. *Legal Traditions of the World*. Oxford: University of Oxford.
- Hamilton, M. 2003. *Sociologija religije*, Beograd: CLIO.
- Norman, P. 2004. *Comparative Law: Problems and Prospects*. Oxford: University of Oxford.
- Pelikan, J., 1984. *The Vindication of Tradition*. New Haven: Yale University.
- Sveto pismo Novoga zaveta*. 2014. Preveo Đuro Daničić, Beograd: Sveti arhijerejski sinod Srpske pravoslavne crkve.
- Votson, A. 2010. *Pravni transplanti – pristup uporednom pravu*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta.
- Watson, A. 1985. Sources of Law, Legal Change and Ambiguity. *Michigan Law Review*, 83(4), pp. 750–754.
- Watson, A. 1995. From Legal Transplants to Legal Formats. *The American Journal of Comparative Law*, 43(3), pp. 469–476.
- \*\*\*, H. Patrick Glenn Faculty of Law McGill University - Montreal 2014. Dostupno na: <https://www.mcgill.ca/law/community/memorial/glenn-h-patrick> (18. 10. 2021).

---

**Aleksandar B. Vasiljević**

MA Theologian-Lawyer, PhD Student, Belgrade University - Faculty of Law, Serbia

e-mail: *aco.vasiljevic96@gmail.com*

## **DIFFERENCES IN THE COMPARATIVE THEORIES OF ALAN WATSON AND PATRICK GLENN**

### Summary

Contemporary comparativists Alan Watson and Patrick Glenn, the founders of the theory of transplants law and the traditional theory, although belonging to the same era of comparative legal disciplines, greatly differ in their ways of approaching contemporary issues of comparative law. At the beginning, the borrowing of legal traditions as the only common element of these scholars and history as a transition point and a path “from agreement to disagreement” was emphasized. The author analyzes the relationship between the theories Watson and Glenn advocate. First, the difference in the understanding of legal history that appears as a result of different legal theories that comparativists advocate is emphasized. Then, the author points out and analyzes the differences in the significance and role of comparative law and legal tradition, which represent an unrecognizable gap in the views of these scholars.

**Keywords:** comparative law, transplants law, theory of tradition, legal history and legal tradition.

**Primljeno: 9. 6. 2022.**

**Izmenjeno 14. 10. 2022.**

**Prihvaćeno: 25. 10. 2022.**

## O ZASTUPANJU U PRIVATNOM PRAVU

### Sažetak

Ugovor o nalogu (*mandatum*) nastao je u rimskom pravu. Na temelju tog ugovora uređeno je posredno zastupanje. Prve moderne građanske kodifikacije priznaju neposredno zastupanje na osnovu punomoćja, ali ga vezuju za ugovor o nalogu. Samostalna ustanova punomoćja nastaje u nemačkom pravu u drugoj polovini XIX veka pri čemu je najveću zaslugu u osamostaljivanju punomoćja od mandata imalo učenje Paula Labanda.

U slučaju neposrednog zastupanja pravna dejstva preduzetih pravnih radnji neposredno nastupaju za zastupanog. S obzirom na to da prilikom preduzimanja pravne radnje zastupnik izjavljuje volju, postavlja se pitanje da li izjavljenu volju treba shvatiti kao volju zastupnika ili volju zastupanog. Savremena literatura je u neposrednom zastupanju pre sklona da vidi zamenu volje zastupanog voljom zastupnika. Takvo shvatanje prirode zastupanja u privatnom pravu ima zanimljivo poreklo koje seže u XIII vek.

**Ključne reči:** rimsko pravo, prvi moderni građanski zakonici, ugovor o nalogu, punomoćje, zastupanje.

### 1. Uvod

U starom rimskom pravu poslovi su se preduzimali lično. Verovalo se da se zainteresovana strana, preuzimajući obavezu, obavezivala bogovima da će ona biti ispunjena. S tim u vezi je i zabrana starog rimskog prava *alteri stipulari nemo potest* (Zimmermann, 1996, p. 35). U uslovima nerazvijene privrede poštovanje te zabrane bilo je moguće. Međutim, razvojem robno-novčane privrede paterfamilijas nije bio u stanju da sve neophodne i(li) potrebne poslove lično sklapa. Otuda se pojavila neophodnost preduzimanja poslova posredstvom drugog. Iako se vremenom javljaju mnogi slučajevi u kojima paterfamilijas obavlja posao posredstvom drugog (sina *alieni iuris*, roba ili slobodnog lica van porodice), rimsko pravo nije

---

\* Doktor pravnih nauka, vanredni profesor, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Srbija, e-mail: [valentina\\_cvetkovic@ius.bg.ac.rs](mailto:valentina_cvetkovic@ius.bg.ac.rs)

\*\* Doktor pravnih nauka, vanredni profesor, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Srbija, e-mail: [pfc@ius.bg.ac.rs](mailto:pfc@ius.bg.ac.rs)

formulisalo načelo neposrednog zastupanja (Cvetković Đorđević, 2020, pp. 129 i dalje). Štaviše, posredno zastupanje po kome zastupnik dela u svoje ime a za račun zastupanog u rimskom pravu je bilo pravilo. Kada je reč o licima pod vlašću paterfamilijasa, njihovo preuzimanje obaveza za račun paterfamilijasa sankcionisano je pretorskim tužbama (*actiones adiecticae qualitatis*). Međutim, pravni poslovi koje bi zaključili sinovi *alieni iuris* i robovi, prvenstveno bi obavezivali njih, dok je paterfamilijas bio vrsta jemca (Šarac, 2011, p. 51). S druge strane, na temelju ugovora o nalogu (*mandatum*) paterfamilijas je angažovao drugo slobodno lice koje se ne nalazi pod njegovom vlašću da izvrši određeni posao. Upravo je taj ugovor bio ključan za opunomoćavanje, koje, počev od XIX veka, predstavlja samostalan pravni posao.

## 2. O ugovoru o nalogu u rimskom pravu

Rimski ugovor o nalogu predstavlja sporazum na osnovu koga se jedna strana nalogoprimac (mandatar) obavezuje drugoj strani – nalogodavcu (mandantu) da će besplatno obaviti posao koji joj je druga strana naložila.

O rimskom ugovoru o nalogu govori Gaj u *Institucijama* (3.155):

*Mandatum consistit, sive nostra gratia mandemus sive aliena; itaque sive ut mea negotia geras sive ut alterius, mandaverim, contrahitur mandati obligatio, et invicem alter alteri tenebimur in id, quod vel me tibi vel te mihi bona fide praestare oportet.*

*Mandat se zaključuje bilo radi izvršenja nekog našeg posla ili tuđeg. Tako će nastati obaveza iz mandata ako ugovorimo da obaviš neki moj posao ili posao nekog trećeg lica i otuda ćemo biti jedan drugom obavezni na ono što ja tebi ili ti meni prema načelu savesnosti treba da dugujemo* (prevod Stanojević, 1982, p. 221).

Iz fragmenta se zaključuje da je predmet mandata obavljanje određenog tuđeg posla. Mandatar pristupa obavljanju tuđeg posla po nalogu mandanta. Takođe, mandatum je ugovor *bonae fidei*, te sudija prilikom raspravljanja odnosa nalogodavca (mandanta) i nalogoprimca (mandatara) vodi računa o savesnosti i poštenju stranaka prilikom sklapanja i izvršenja ugovora.

Mandant mora dati nalog za obavljanje posla u svom ili tuđem interesu, ali nikako u isključivom interesu nalogoprimca. Ako jedno lice naloži drugom licu da obavi posao koji je u interesu tog drugog lica, nema ugovora o nalogu. O tome svedoči Gaj u *Institucijama* (3.156):

*Nam si tua gratia tibi mandem, supervacuum est mandatum; quod enim tu tua gratia facturus sis, id de tua sententia, non ex meo mandatu facere debes; itaque si otiosam pecuniam domi te habentem hortatus fuerim, ut eam faenerares, quamvis iam ei mutuam dederis, a quo servare non potueris, non tamen habebis mecum mandati actionem. item si hortatus sim, ut rem aliquam emereres, quamvis non expedierit tibi eam emisse, non tamen tibi mandati tenebor. et adeo haec ita sunt, ut quaeratur, an mandati teneatur, qui mandavit tibi, ut Titio pecuniam faenerares. Servius negavit nec magis hoc casu obligationem consistere putavit, quam si generaliter alicui mandetur, uti pecuniam suam faeneraret. sed sequimur Sabini opinionem contra sententiam, quia non aliter Titio credidisses, quam si tibi mandatum esset.*

Ali, ako ti naložim da izvršiš nešto u svoju korist, ništav je mandat, jer ono što treba da uradiš u svom interesu, dužan si da uradiš ne prema mom nalogu, već prema svom nahođenju. Tako, ako te nagovorim da novac, koji neupotrebljen držiš u kući, daš na zajam sa kamatom i ti pozajmiš nekome od koga kasnije ne možeš povratiti, ipak nećeš imati pravo da me tužiš na osnovu mandata. Takođe, neću biti odgovoran na osnovu ugovora o mandatu ako te nagovorim da kupiš stvar, a kupovina te stvari ti ne koristi. Ovo pravilo se u toj meri primenjuje da se postavlja pitanje da li je iz mandata obavezan onaj koji ti je naložio da daš zajam sa kamatom Ticiju. Servije je smatrao da ovde ne postoji obaveza, kao i uopšte kada neko da nalog drugom da svoj novac pozajmi. Mi se držimo suprotnog mišljenja Sabina, budući da ti ne bi dao Ticiju zajam da nije bilo ovog naloga. (prevod Stanojević, 1982, p. 221).

Gaj u drugom delu „Res cottidianae” takođe govori o tome u čijem interesu može biti dat nalog da bi postojao punovažan ugovor o nalogu:

*D.17.1.2.pr Gaius secundo rerum cottidianarum sive aureorum: Mandatum inter nos contrahitur, sive mea tantum gratia tibi mandem sive aliena tantum sive mea et aliena sive mea et tua sive tua et aliena. Quod si tua tantum gratia tibi mandem. Supervacuum est mandatum et ob id nulla ex eo obligatio nascitur.*

Tako, nalog može biti dat: u isključivom interesu nalogodavca, u isključivom interesu trećeg lica, u zajedničkom interesu nalogodavca i trećeg lica, u zajedničkom interesu nalogoprimca i nalogodavca ili u zajedničkom interesu nalogoprimca i trećeg lica.

Predmet naloga po pravilu je intelektualni posao (Milošević 2019, p. 377). Iako nije postojalo nikakvo pravno ograničenje da se ugovor o nalogu koristi za izvršavanje faktičkih radnji, u praksi to nije bio slučaj.<sup>1</sup> Uglavnom se radilo o

<sup>1</sup> Predmet ugovora o nalogu uglavnom je podrazumevao intelektualno angažovanje, te se

uslugama kao što je pravnička ili lekarska pomoć, pomaganje retoričkim sposobnostima na sudu i sl.

Kao i ostali konsenzualni ugovori, mandat se može sklopiti bez ikakve forme. Za nastanak mandatum dovoljno je da se na bilo koji način postigne saglasnost volja stranaka o predmetu naloga:

D.17.1.1.pr Paulus libro 32 ad edictum: *Obligatio mandati consensu contra-hentium consistit.*

Paul takođe daje primere reči koje mogu biti izgovorene da bi mandat nastao kao što su *volo*, *rogo* i *mando*:

D.17.1.1.2. Paulus libro 32 ad edictum: *Item sive rogo sive volo sive mando sive alio quocumque verbo scripserit, mandate action est.*

Iz tog fragmenta proizlazi da je mandat mogao biti sklopljen i upotrebom drugih reči u usmenom ili pisanom obliku.

Svaki konsenzualni kontrakt mogao je biti sklopljen i konkludentnim radnjama. Tako Modestin, govoreći uopšteno o konsenzualnim ugovorima, kaže da je i klimanje glavom dovoljno (D.44.7.52.10). Ovo mišljenje je prihvaćeno u savremenoj romanističkoj teoriji (Watson, 1961, p. 61).

Ugovor o nalogu uvek je besplatan. Javolen je prvi formalno proklamovao besplatnost naloga (Watson, 1961, p. 104). U fragmentu D.17.1.36.1. on govori o mandataru koji se obavezao da će za nalogodavca kupiti zemljište koje se nalazi u susvojini. Slučaj je zanimljiv stoga što je jedan od suvlasnika upravo mandatar. Nalogodavac je, sklapajući ugovor o nalogu, odredio cenu koju je spreman da plati za dato zemljište. Nalogoprimac je, izvršavajući nalog, uspeo da dogovori cenu koja je bila niža od one koju je bio spreman da plati nalogodavac (jer su ostali suvlasnici hteli da svoje udele prodaju po nižoj ceni). Postavlja se pitanje da li mandatar ima pravo da ostvari korist tako što bi višak od postignute cene uračunao u svoj deo. Javolen odgovara negativno stoga što bi mandatar stekao korist na temelju mandatum i time prekršio osnovno načelo ugovora o nalogu, a to je da je on besplatan.<sup>2</sup> Iz toga proizlazi da je mandataru zabranjeno da stiče ne samo

---

sklapao među pripadnicima više klase. Obavljanje nekvalifikovanog rada bio je predmet drugih ugovora poput ugovora o najmu radne snage (kada je reč o slobodnim licima) ili ugovora o kupu ili posluži (kada je reč o tuđim robovima).

<sup>2</sup> D.17.1.36.1. **Iavolenus libro septimo ex Cassio:** *Simili modo et in illa specie, ubi certo pretio tibi emere mandavi et aliarum partium nomine commode negotium gessisti et vilius emeris, pro tua parte tantum tibi praestatur, quanti interest tua, dummodo intra id pretium, quod mandato continetur. Quid enim fiet, si exiguo pretio hi, cum quibus tibi communis fundus erat, rem abicere vel necessitate rei familiaris vel alia causa cogentur? Non etiam tu ad idem dispendium*

honorar i novčanu nadoknadu za rad već i bilo kakvu drugu korist od izvršenja mandata (Šarac, 2011, p. 54).

Rimljani su nalazili razne načine da zaobiđu pravilo po kome je ugovor o nalogu besplatan. Besplatnost mandata proizlazi iz ondašnjih društvenih odnosa i uvreženog mišljenja rimskih građana. Rimljani su smatrali da „zarađivanje sopstvenim radom ponižava slobodnog čoveka” (Milošević, 2019, p. 278). Za izvršene usluge nijedan patricij koji drži do sebe ne bi ugovorio naknadu. To se prenelo i na polje ugovora o mandatumu, stoga naknada za izvršeni posao nije mogla biti ugovorena. Rimljani su besplatnost mandatuma u periodu principata zaobilazili tako što su ugovarali stipulacije, verbalne kontrakte civilnog prava.<sup>3</sup> Formalno, mandat je ostajao besplatan, ali se dodatnom stipulacijom zapravo ugovarala naknada za rad nalogoprimca.<sup>4</sup> Isto tako, postojao je običaj da se, nakon što je posao završen, isplati određena nagrada – *honorarium* (Milošević, 2019, p. 378), čime je opet postizan efekat kao da je isplaćena naknada. Pojavom ekstraordinarnog postupka<sup>5</sup> nastaje mogućnost da nalogoprimac utuži honorar od nalogodavca, ali ne tužbom iz mandatuma (Milošević, 2019, p. 378).

Nalogoprimac može imati interes za obavljanje posla. Međutim, nije dozvoljeno da se nalog obavlja isključivo u interesu nalogoprimca. Primera radi, dozvoljeno je da nalogoprimac kupi mlin na kome će on i nalogodavac imati susvojину. Ako se posao preduzima isključivo u interesu nalogoprimca, radi se o prostom davanju saveta (Malenica & Cvetković Đorđević, 2018, p. 217; Eisner & Horvat, 1948, p. 436).<sup>6</sup>

Ugovor o nalogu je strogo ličan (*intuitu personae*), što znači da nalogoprimac ne može preneti izvršenje posla drugim licima (Milošević, 2019, p. 378). Razlog za to takođe treba tražiti u poreklu ugovora o nalogu. Naime, taj ugovor sklapa se između prijatelja između kojih, po definiciji, vlada poverenje i bliskost. Ako bi nalogoprimac prepustio izvršenje posla trećem licu, to bi značilo izdaju poverenja nalogodavca.

---

*deducaris. Sed nec lucrum tibi ex hac causa acquirere debes, cum mandatum gratuitum esse debet: neque enim tibi concedendum est propter hoc venditionem impedire, quod animosiores eius rei emptorem esse quam tibi mandatum est cognoveris.*

<sup>3</sup> Za detaljniji opis stipulacije vid. Kaser (1972, pp. 160–162).

<sup>4</sup> Milošević (2019, p. 378) ima suprotno mišljenje da stipulacije u ovom slučaju nisu mogle biti ugovarane.

<sup>5</sup> Ekstraordinarni postupak nastaje u principatu kao vanredni postupak u odnosu na formularni postupak. Ukidanjem formularnog postupka u IV veku ekstraordinarni postupak postaje redovni postupak u građanskim sporovima (vid. Milošević, 2019, pp. 201–210).

<sup>6</sup> Čak je i zlonamerno davanje saveta vodilo odgovornosti savetodavca putem *actio doli* (vid. D.50.17.47).

### 3. Odnos naloga i punomoćja u prvim modernim građanskim kodifikacijama

Prve moderne građanske kodifikacije (Pruski građanski zakonik, Francuski građanski zakonik i Austrijski građanski zakonik) propisuju neposredno voljno zastupanje, ali ga uređuju zajedno sa mandatom. U tim kodifikacijama se ne pravi razlika između punomoćja i mandata, već se oni koriste kao sinonimi. Novina u odnosu na rimsko pravo ogledala se u tome što je pravni posao koji je sklopio mandatar neposredno obavezivao mandanta.

Pruski građanski zakonik (*Allgemeines Landrecht Fur Die Preussischen Staaten* – ALR) i Francuski građanski zakonik (*Code Civil* – CC) punomoćje izjednačavaju sa nalogom. Tako u petom paragrafu 13. naslova prvog dela Pruskog građanskog zakonika koji nosi naziv „O sticanju stvari i drugih prava putem trećeg lica” (*Von Erwerbung des Eigentums der Sachen und Rechte durch einen Dritten*) definisano je punomoćje: *Izjava volje kojom jedno lice dodeljuje ovlašćenje drugom licu da za njega i umesto njega preduzme pravni posao naziva se nalog ili punomoćje.*<sup>7</sup> Prema ALR-u, punomoćje se smatra ugovorom koji sklapaju zastupani i zastupnik.<sup>8</sup>

Kada je reč o Francuskom građanskom zakoniku, u čl. 1984 stoji: *Mandat ili punomoćje je akt kojim jedno lice daje drugom moć da nešto učini za račun i u ime vlastodavca (st. 1), Ugovor nastaje tek kada punomoćnik prihvati ovlašćenje (st. 2).*<sup>9</sup>

Nešto mlađi Austrijski građanski zakonik (*Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch* – ABGB) zastupanje propisuje u okviru 22. glave koja nosi naziv „O opunomoćavanju i drugim vrstama posloводства”. Prema čl. 1002 ABGB-a: *Ugovor o opunomoćavanju zove se onaj ugovor, kojim se ko prima naloženog mu posla da ga u ime drugoga svrši.*<sup>10</sup>

Iz navedenih odredaba prvih modernih građanskih kodifikacija (ALR, CC i ABGB) proizlazi da se terminološki ne pravi razlika između punomoćja i naloga. Dok ALR i CC te termine upotrebljavaju kao sinonime, ABGB punomoćje i

<sup>7</sup> *Die Willenserklärung, wodurch Einer dem Andern das Recht ertheilt, ein Geschäft für ihn und statt seiner zu betreiben, wird Auftrag oder Vollmacht genannt.*

<sup>8</sup> § 6 I 13 ALR: *Wird der Auftrag angenommen, so ist unter beyden Theilen ein Vertrag vorhanden – Ukoliko je nalog prihvaćen, smatra se da među stranama postoji ugovor.*

<sup>9</sup> (1) *Le mandat ou procuration est un acte par lequel une personne donne à une autre le pouvoir de faire quelque chose pour le mandant et en se nom.* (2) *Le contrat ne se forme que par l'acceptation du mandataire.*

<sup>10</sup> *Der Vertrag, wodurch jemand ein ihm aufgetragenes Geschäft im Nahmen des Anderen zur Besorgung übernimmt, heißt Bevollmächtigungsvertrag.*

nalog spaja u jedan pojam *Bevollmächtigungsvertrag* – ugovor o opunomoćavanju. Svima njima je zajedničko to što se punomoćje daje u okviru ugovora o nalogu te je njegov nastanak i prestanak uslovljen trajanjem ugovora o nalogu (Cvetković Đorđević, 2019, p. 213).

U Srpskom građanskom zakoniku (SGZ) iz 1844. godine voljno zastupanje uređeno je u čl. 609–627, pri čemu SGZ ne propisuje posebno ugovor o nalogu. Prema čl. 609 punomoćje nastaje na osnovu *ugovora punomoćstva kojim ko vlast dobija, u ime drugoga i za drugoga što činiti punovažno*. U čl. 610 definišu se ugovorne strane iz ugovora punomoćstva: *onaj, koji vlast daje, zove se vlastodavac, onaj pak, kome se vlast daje, zove se punomoćnik. Vlast ta napismeno stavljena zove se punomoćije*. Iz čl. 620 zaključuje se da je reč o neposrednom zastupanju: *što punomoćnik u ime svoga vlastodavca sa trećim svršši ili ugovori po smislu svoga punomoćija, ono je stalno, i veže i vlastodavca i trećega*.

#### 4. Labandov doprinos – razdvajanje punomoćja od ugovora o nalogu

Opunomoćavanje kao samostalan pravni posao nastaje zaslugom nemačke pravne nauke u drugoj polovini XIX veka (Cvetković Đorđević, 2019, p. 214). Paul Laband je bio prvi autor koji se izričito zalagao za to da punomoćje nastaje na temelju posebnog pravnog posla koji se razlikuje od osnovnog pravnog posla (najčešće mandata) koji proizvodi dejstva između vlastodavca i punomoćnika. On je prvi zastupao tezu o pravnoj nezavisnosti punomoćja od mandata (*das Trennungsprincip*). Pre Labanda odnos punomoćja i osnovnog pravnog posla nije bio predmet naučnog interesovanja, već su se punomoćje (*die Vollmacht*) i mandat (*das Mandat*) smatrali sinonimima, odnosno dvema stranama istog pravnog odnosa. Razdvajanje mandata i punomoćja usledilo je nakon što je neposredno zastupanje postalo pravilo (Cvetković Đorđević, 2019, p. 214).

Svoju tezu o opunomoćavanju kao samostalnom pravnom poslu Laband razvija na temelju Opšteg nemačkog trgovačkog zakonika (*Allgemeinen Deutschen Handelsgesetzbuchs* – ADHGB) iz 1861. godine. Istorija njegovog donošenja od značaja je za osamostaljivanja punomoćja od osnovnog pravnog posla sklopljenog između vlastodavca i punomoćnika. Podsticaj za osamostaljivanje poslovnog punomoćja (prokure) od osnovnog pravnog posla zaključenog između vlastodavca (principala) i prokuriste potekao je od predstavnika trgovačkih gradova na severu Nemačke (Doerner, 2018, p. 45). Oni su zahtevali nesmetan razvoj trgovine koji je nezamisliv bez zaštite trećih lica koja sklapaju posao s prokuristom. Zahtevi predstavnika trgovačkih gradova za ustanovljenje poslovnog punomoćja čija je sadržina zakonski utvrđena i koju vlastodavac ne može da suzi sa uspehom

su inkorporisani u Opštem nemačkom trgovačkom zakoniku iz 1861. godine. Razdvajanje unutrašnjeg odnosa prokuriste i vlastodavca i spoljašnjeg odnosa u kojem učestvuje treće lice imalo je za posledicu izdvajanje prokure u samostalan pravni posao koji se razlikuje od osnovnog pravnog posla (najčešće mandata ili ugovora o radu). Razdvajanje punomoćja od osnovnog pravnog posla trebalo je da bude ograničeno samo na trgovinske odnose. Doprinosa Labanda ogleđa se u tome što je zastupao stav po kome je svako punomoćje, a ne samo poslovno punomoćje, samostalan pravni posao koji se razlikuje od osnovnog pravnog posla – mandata (Doerner, 2018, p. 47). Komentarišući odredbe Opšteg nemačkog trgovačkog zakonika iz 1861. godine o zastupanju prilikom sklapanja pravnih poslova (*Die Stellvertretung bei dem Abschluß von Rechtsgeschäften nach dem Allgemeinen Deutschen Handelsgesetzbuch*) Laband (1866, pp. 183 i dalje) razvija tezu po kojoj su punomoćje i nalog dva odvojena pravna posla koji imaju različite pretpostavke, sadržinu i pravne posledice. Iako polazi od normi Trgovačkog zakonika, Laband zastupa stav po kome navedeno poimanje punomoćja ne treba ograničiti samo na trgovinske odnose, već da svako punomoćje treba razlikovati od osnovnog pravnog posla (najčešće mandata). Takvo razlikovanje pravno je neophodno jer punomoćje može postojati bez naloga, kao što i nalog može postojati bez punomoćja (Doerner, 2018, p. 48). BGB usvaja načelo razdvojenosti punomoćja od osnovnog pravnog posla i propisuje ga u čl. 167, st. 1: *Punomoćje se daje izjavom volje licu koje se ovlašćuje za zastupanje ili trećem licu prema kojem treba vršiti zastupanje.*<sup>11</sup> U čl. 168 BGB-a stoji da punomoćje može biti opozvano, pri čemu osnovni pravni posao između vlastodavca i punomoćnika može nastaviti da važi: *Prestanak punomoćja se određuje prema pravnom odnosu za koji je ono dato. Punomoćje je opozivo i kada pravni odnos nastavi da traje, ukoliko iz ovog odnosa ne proizlazi drugačije. Na izjavu o opozivu shodno se primenjuje odredba § 167, st. 1.*<sup>12</sup>

Za razliku od docnijeg rešenja Nemačkog građanskog zakonika, prema kome punomoćje nastaje jednostranim pravnim poslom (čl. 167 BGB), Laband opunomoćavanje poima kao ugovor između vlastodavca i punomoćnika u kojem se izražava saglasnost da će poslovi koje punomoćnik bude sklopio sa trećim licem imati dejstvo kao da ih je sklopio vlastodavac (Doerner, 2018, pp. 51–52). Ukoliko postoji punomoćje, ono predstavlja formalnu legitimaciju punomoćnika da sklapa pravne poslove u ime i za račun vlastodavca. Sklopljen pravni posao

<sup>11</sup> Čl. 167, st. 1 BGB: *Die Erteilung der Vollmacht erfolgt durch Erklärung gegenüber dem zu Bevollmächtigten oder dem Dritten, dem gegenüber die Vertretung stattfinden soll.*

<sup>12</sup> Čl. 168 BGB: *Das Erlöschen der Vollmacht bestimmt sich nach dem ihrer Erteilung zugrunde liegenden Rechtsverhältnis. Die Vollmacht ist auch bei dem Fortbestehen des Rechtsverhältnisses widerruflich, sofern sich nicht aus diesem ein anderes ergibt. Auf die Erklärung des Widerrufs findet die Vorschrift des § 167 Abs. 1 entsprechende Anwendung.*

sa trećim licem neposredno obavezuje vlastodavca čak i onda kada je punomoćnik postupio protivno uputstvima koja je dobio od vlastodavca. Odgovornost punomoćnika prema vlastodavcu zbog nepostupanja po uputstvima koja je od njega dobio ne utiče na sklopljen ugovor sa trećim licem.

Labandov stav o punomoćju podstakao je naučno interesovanje o utvrđivanju odnosa pravnog posla kojim se daje punomoćje i osnovnog pravnog posla između vlastodavca i punomoćnika. Naponi da se pojmovno odredi taj odnos doveli su do stvaranja pojma apstraktnosti punomoćja (*die Abstraktheit der Vollmacht*) na osnovu koga je „punomoćje nezavisno od svoje kauze” [Ladenburg, ZHR 11 (1868), p. 72, nav. prema Doerner, 2018, p. 59]. Zbog apstraktnosti punomoćje proizvodi dejstvo nezavisno od osnovnog (kauzalnog) pravnog posla sklopljenog između vlastodavca i punomoćnika.

Labandovo učenje o opunomoćavanju kao samostalnom pravnom poslu imalo je dalekosežne posledice jer je prihvaćeno ne samo u nemačkom Građanskom zakoniku već i u drugim pravima. Uticaj tog učenja primetan je i u srpskom pravu jer se u Zakonu o obligacionim odnosima neposredno zastupanje (i u okviru njega punomoćje) reguliše odvojeno od ugovora o nalogu.<sup>13</sup>

## 5. Zastupnik kao gospodar osnovnog pravnog posla

Razdvajanje punomoćja od osnovnog pravnog posla doprinelo je promena-ma u poimanju zastupanja. U slučaju neposrednog zastupanja pravna dejstva preduzetog pravnog posla neposredno nastupaju za zastupanog. S obzirom na to da prilikom preduzimanja pravnog posla zastupnik izjavljuje volju, postavlja se pitanje da li izjavljenu volju treba shvatiti kao volju zastupnika ili volju zastupanog. Savremena literatura je u neposrednom zastupanju pre sklona da vidi zamenu volje zastupanog voljom zastupnika (Lobrano & Onida, 2016, p. 9). Takvo shvatanje prirode zastupanja vodi poreklo još iz XIII veka.

Polovinom XIII veka Sinibaldo dei Fijeski (Sinibaldo dei Fieschi), to jest papa Inoćentije IV zagovara tezu da svi vernici katoličke veroispovesti predstavljaju jedinstvo izraženo pojmom *lice (persona)*, koje je fiktivno (*persona ficta*)<sup>14</sup> i koje predstavlja Katolička crkva. Po Onidi (2018, pp. 71, 74), stvaranje pojma fiktivno lice imalo je za cilj da otkloni eventualnu pomisao o otuđenju Katoličke crkve od vernika koje ona u svom jedinstvu predstavlja (*persona ficta vel repraesentata*).

---

<sup>13</sup> Punomoćje se uređuje u čl. 89–94, a ugovor o nalogu u čl. 749–770 Zakona o obligacionim odnosima – ZOO.

<sup>14</sup> Izraz *persona ficta* Sinibaldo dei Fijeski upotrebio je u Komentaru Dekreta pape Grgura IX (Onida, 2018, p. 70).

Koncept zastupanja formiran u kanonskom pravu od kraja XIII veka počinje da se razvija u feudalnom pravu (Onida, 2018, p. 74). Do toga je došlo 1295. godine kada je engleski kralj Edvard I sazvaio takozvani *Model Parliament*, koji je imao dalekosežne posledice na potonju političku praksu jer su njegovi članovi bili delegirani sa potpunom vlasti (*plena potestas*) odlučivanja. Razlog sazivanja parlamenta bio je uobičajen za to doba i ogledao se u tome što je kralju trebala finansijska pomoć za potrebe ratovanja. Ono što je bilo neuobičajeno i po čemu će *Model Parliament* predstavljati prekretnicu u razvoju parlamentarizma bilo je to što je kralj Edvard I sazvaio parlament čiji su članovi (predstavници crkve i teritorijalnih jedinica) imali *plena potestas*, odnosno slobodan mandat. Ustanovljenjem slobodnog mandata omogućeno je „otuđenje” zastupnika od zastupanih (Onida, 2018, p. 75).

Nekoliko vekova kasnije Tomas Hobs (Thomas Hobbes) u delu „Levijatan” (*Leviathan*) iznosi učenje o državi kao licu čija volja zamenjuje volju pojedinaca (di Bello, 2010, pp. 69 i dalje). Time je još jednom u javnopravnoj sferi istaknuta suprematija zastupnika u odnosu na zastupanog.

Kada je reč o zastupanju u privatnom pravu, trojica nemačkih autora su uticala na njegovo moderno poimanje. Najpre je Savinji (Savigny) za paradigmu zastupanja uzeo tutorstvo nad poslovno nesposobnim licem (Lobrano, 2018, p. 61). Sklapajući poslove za račun poslovno nesposobnog šticećenika, tutor izjavljuje svoju volju. U tumačenju odnosa poslovno sposobnog paterfamilijasa i njegovih potčinjenih lica, Savinji je mišljenja da tu ne može biti govora o (voljnom) zastupanju. Ovo stoga što se koristi iz posla koji je sklopilo potčinjeno lice automatski pripisuje imovini paterfamilijasa bez obzira na njihovu volju (von Savigny, 1840, pp. 92–93). Osim toga, potčinjena lica (*sin alieni iuris* i rob) smatrana su „produženom rukom” svog paterfamilijasa koji, usled povećanog obima trgovine, nije u mogućnosti da lično obavlja sve transakcije (Kaser, 1971, p. 262). S druge strane, paterfamilijas u početku nije odgovarao za obaveze iz pravnih poslova koje je sklopilo njegovo potčinjeno lice. Takva odgovornost nastaje tek stvaranjem pretorskih tužbi, takozvanih *actiones adiecticae qualitatis* (Gaius, *Inst.* IV, 70–74). Jednu od tih tužbi predstavlja *actio quod iussu* na osnovu koje je paterfamilijas odgovarao onda kada je dao nalog (*iussum*) sinu *alieni iuris* ili robu da izvrši određeni pravni posao. Iako Savinjijevo učenje postavlja temelj novom sagledavanju ustanove zastupanja u privatnom pravu, za njega *iussum domini* još uvek predstavlja naredbu (*der Befehl*) gospodara posla bilo licu pod njegovom vlašću, bilo licu koje se ne nalazi pod njegovom vlašću, ali koje je na temelju ugovora o nalogu dužno da izvrši određeni pravni ili faktički posao (von Savigny, 1840, p. 93 fn. f; Lobrano, 2018, p. 62). Za razliku od Savinji, Vindšajd (Windscheid) drugačije shvata rimski *iussum*. Po njemu, *iussum* nije nalog već upućivanje (*die*

*Verweisung, Anweisung*) na zastupanje (Windscheid, 1866, § 482, p. 391, fn. 6). Time se ukazuje da sin *alieni iuris* ili rob, odnosno mandatar stiču autonomiju prilikom sklapanja pravnog posla, te da nisu bespogovorni izvršioci tuđe volje. Posledično, Windscheid je predstavnik „teorije predstavljanja” (*Repräsentationstheorie*) po kojoj zastupnik, iako pravni posao preuzima u ime zastupanog, izjavljuje svoju volju (Coing, 1989, p. 457). Konačan stav koji je uticao na stvaranje modernog pojma zastupanja u privatnom pravu dao je Laband. Za razliku od Vindšajda (1887, § 74, p. 211. fn. 1a) koji je bio izričit da su Rimljani poznavali koncept punomoćja, ali da ga nisu razdvajali od ugovora o nalogu, Laband čini presudan korak time što razdvaja punomoćje od naloga. Opunomoćavanje počinje da se smatra posebnim pravnim poslom na temelju koga vlastodavac (zastupani) prenosi vlast punomoćniku (zastupniku) da odlučuje o vlastodavčevim stvarima. Nakon opunomoćavanja, gospodar posla koji treba preduzeti nije više zastupani, već to postaje zastupnik.

## 6. Zaključak

Preduzimanje pravnih poslova posredstvom drugog lica postoji od antičkih vremena. U najstarijem rimskom pravu pod uticajem religije pravni poslovi su se sklapali lično te nije postojala mogućnost zastupanja. Zainteresovane strane su sklapale pravni posao preduzimanjem stroge svečane forme kojom prilikom su se obavezivale bogovima da će izvršiti preuzete obaveze. Širenjem rimske države i razvojem trgovine nastaje potreba da se pravni poslovi sklapaju posredstvom zastupnika. Iako su Rimljani vremenom razvili različite mehanizme kojima je bilo omogućeno da jedno lice obavlja poslove za račun drugog lica, u rimskim izvorima ne nailazi se na opšti pojam zastupanja. Pravilo *alteri stipulari nemo potest* zadržalo se i u srednjem veku, zbog čega je predstavljalo smetnju načelnom prihvatanju neposrednog zastupanja.

Prve građanske kodifikacije (Pruski građanski zakonik, Francuski građanski zakonik i Austrijski građanski zakonik) propisuju neposredno voljno zastupanje, ali ga uređuju zajedno sa mandatom. U tim kodifikacijama se ne pravi razlika između punomoćja i mandata, već se oni koriste kao sinonimi. Novina u odnosu na rimsko pravo ogledala se u tome što je pravni posao koji je sklopio mandatar neposredno obavezivao mandanta.

Prekretnica koja je uzrokovala razdvajanje punomoćja od mandata bilo je donošenje Opšteg nemačkog trgovačkog zakonika iz 1861. godine. Komentarišući taj Zakonik, nemački pravni pozitivista Paul Laband izneo je stav po kome su opunomoćavanje i nalog dva odvojena pravna posla. Opunomoćavanjem

vlastodavac (zastupani) prenosi vlast punomoćniku (zastupniku) na temelju koje preduzima pravni posao. Sticajem tri činioca – teokratskog, feudalnog i Hobsovog, koji su sukcesivno nastupali u javno-pravnoj sferi, stvoren je koncept zastupanja po kome zastupnik u odnosu na zastupanog dobija prevlast jer, od trenutka u kome zastupani ovlasti zastupnika da obavi određeni posao, gospodar posla postaje zastupnik. Delovanjem nemačkih pravnika Savinjija, Vindšajda i Labanda, takvo shvatanje o prirodi voljnog zastupanja preneto je u privatno pravo.

### Literatura

- Di Bello, A. 2010. *Sovranità e rappresentanza. La dottrina dello stato in Thomas Hobbes*. Napoli: Istituto italiano per gli studi filosofici.
- Cvetković Đorđević, V. 2019. Opunomoćavanje kao samostalan pravni posao. U: Lilić, S. (ur.). *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije. Knj. 9*, (Biblioteka Zbornici). Beograd: Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, pp. 211–220.
- Cvetković Đorđević, V. 2020. Neposredno zastupanje u rimskom pravu s osvrtom na moderno pravo. *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2, pp. 124–144.
- Laband, P. 1866. Die Stellvertretung bei dem Abschluß von Rechtsgeschäften nach dem Allgemeinen deutschen Handelsgesetzbuch. *Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht*, 10, pp. 183–241.
- Lobrano, G. & Onida, P. P. 2016. Rappresentanza o/e partecipazione. Formazione della volontà ‘per’ o/e ‘per mezzo di’ altri. Nei rapporti individuali e collettivi, di diritto privato e pubblico, romano e positivo”, *Diritto@Storia*, 14. Dostupno na: <https://www.dirittoestoria.it/14/contributi/Lobrano-Onida-Rappresentanza-o-e-partecipazione.htm> (15. 8. 2022).
- Doerner, R. 2018. *Abstraktheit der Vollmacht*. Berlin: Duncker&Humbolt.
- Coing, H. 1989. *Europäisches Privatrecht. Bd. II, 19. Jahrhundert. Überblick über die Entwicklung des Privatrechts in den ehemals gemeinrechtlichen Ländern*. München: Verlag C. H. Beck.
- Eisner, B. & Horvat, M. 1948. *Rimsko pravo*. Zagreb: Nakladni zavod Hrvatske.
- Kaser, M. 1971. *Das Römische Privatrecht. Erster Abschnitt – Das altrömische, das Vorklassische und Klassische Recht*. München: Verlag C. H. Beck.
- Lobrano, G. 2018. Appunti per la lettura delle fonti. L’esempio – da non seguire – della attribuzione della “rappresentanza” al diritto romano”. *Diritto@Storia*, 16. Dostupno na: <https://www.dirittoestoria.it/16/tradizione/Lobrano-Appunti-per-lettura-fonti-esempio-attribuzione-rappresentanza-al-Diritto-romano.htm> (15. 8. 2022).

- Malenica, A. & Cvetković-Đorđević, V., 2018. *Rimsko pravo*. Novi Sad: Univerzitet u Novom Sadu – Pravni fakultet.
- Milošević, M. 2019. *Rimsko pravo*. Beograd: Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet.
- Onida P. P. 2018. “*Agire per altri*“ o “*agire per mezzo di altri*“. *Appunti romanistici sulla “rappresentanza” I. Ipotesi di lavoro e stato della dottrina*. Napoli: Jovene editore.
- Šarac, M. 2011. *Mandatum u rimskom pravu*. Split: Naklada Bošković.
- Watson, A. 1961. *Contract of Mandate in Roman Law*. Oxford: Clarendon Press.
- Windscheid, B. 1866. *Lehrbuch des Pandektenrechts. Bd. II, Zweite Abtheilung*. Düsseldorf: Verlagshandlung von Julius Buddeus.
- Windscheid, B. 1887. *Lehrbuch des Pandektenrechts. Bd. I, Sechste Auflage*. Frankfurt am Main: Rütten & Loening.
- Zimmermann, R. 1996. *The Law of Obligations. Roman Foundations of the Civilian Tradition*. Oxford: Clarendon Press.

### Pravni izvori

- Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch 1811.
- Allgemeines Landrecht Fur Die Preussischen Staaten 1794.
- Bürgerliches Gesetzbuch 1900.
- Code Civil 1804.
- Digesta Iustiniani*
- Gaius Institutiones – Gaj Institucije* (prevod Obrad Stanojević). 1982. Beograd: Nolit.
- Građanski zakonik za Kraljevinu Srbiju objašnjen odlukama Kasacionog suda u Beogradu (sredio Ivan D. Petković). 1939. Beograd.
- Zakon o obligacionim odnosima, *Službeni list SFRJ*, br. 29/1978, 39/1985, 45/1989 - odluka USJ i 57/1989, *Službeni list SRJ*, br. 31/1993, *Službeni list SCG*, br. 1/2003 - Ustavna povelja i *Službeni glasnik RS*, br. 18/2020.

---

**Valentina V. Cvetković-Đorđević, PhD**

Associate Professor, Faculty of Law, University of Belgrade, Serbia

e-mail: *valentina\_cvetkovic@ius.bg.ac.rs*

**Vladimir M. Vuletić, PhD**

Associate Professor, Faculty of Law, University of Belgrade, Serbia

e-mail: *pfc@ius.bg.ac.rs*

## ON THE INSTITUTION OF REPRESENTATION IN PRIVATE LAW

### Summary

Mandate contract was created in Roman law, thanks to which was regulated indirect representation. The first modern civil codes have acknowledged direct representation based on a power-of-attorney but linked it to a mandate contract. The power-of-attorney as an independent institute emerged in the late 19<sup>th</sup> century under German law, with Paul Laband's theory taking the biggest credit in the separation of the power-of-attorney from the mandate contract

In the case of the direct representation, the legal effects of undertaken legal acts directly occur for the represented person. Considering that when undertaking a legal act, the representative declares the will, the question arises whether the declared will should be understood as the will of the representative or the will of the represented. Answering the question, contemporary legal writers tend to see the replacement of the will of the represented by the will of the representative. Such an understanding of the nature of representation in private law has an interesting origin that dates back to the 13<sup>th</sup> century.

**Keywords:** Roman law, modern civil codes, mandate contract, power-of-attorney, representation.

**Primljeno: 12. 9. 2022.**

**Prihvaćeno: 25. 10. 2022.**

## SUKCESIJA ODGOVORNOSTI U MEĐUNARODNOM PRAVU KROZ RAD KOMISIJE ZA MEĐUNARODNO PRAVO – PRISTUP U IZVEŠTAJIMA PAVELA ŠTURME

### Sažetak

*Ne postoji mnogo tema u međunarodnom pravu koje su kompleksnije, heterogenije, sa više regionalnih i kontekstualnih specifičnosti, ali i više ispolitizovane, od pitanja sukcesije država, pa samim tim i sukcesije odgovornosti. Ako pogledamo samo XXI vek, lako se može uočiti veliki broj (novo)otvorenih političkih pitanja i teritorijalnih nesuglasica između država. Upravo zbog navedenog značaja, ali i aktuelnosti ove teme, autori su u navedenom članku analizirali rad Komisije za međunarodno pravo po pitanju sukcesije odgovornosti država. U radu su konsektivno analizirani najzanimljiviji delovi četiri izveštaja Pavela Šturme, izvestioca Komisije za međunarodno pravo, uz adekvatan normativni i komparativni osvrt sa ciljem njihove kontekstualizacije i ocene. Fokus rada je na načinu na koji je Komisija pristupila ovom pitanju, koje je jedno od najkomplikovanijih u međunarodnom pravu. Još jednom se pokazao kao dobitan pristup u kome se daju smernice i okviri ali se ostavlja dovoljno prostora državama da svoje međusebne odnose regulišu na način koji smatraju najprikladnijim. .*

**Ključne reči:** sukcesija odgovornosti, izveštaji, komisija za međunarodno pravo, diplomatska zaštita, restitucija, kompenzacija, Pavel Šturma.

### 1. Uvod

Pitanje pravne sigurnosti je važno za svaki poredak, a tako je i u međunarodnom pravu, gde je od posebnog značaja onda kada dolazi do promena u pogledu teritorijalnog suvereniteta. Tada se postavlja pitanje prava i obaveza koje poseduju subjekti i u tom smislu postoje definisana pravila u pogledu nasleđivanja ugovora, arhive, imovine i dugova. Tako je 1978. godine usvojena Bečka

---

\* Doktor pravnih nauka, redovni profesor, Pravni fakultet, Univerzitet u Beogradu, Srbija, e-mail: [bojan@ius.bg.ac.rs](mailto:bojan@ius.bg.ac.rs)

\*\* Doktor pravnih nauka, viši naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, Srbija, e-mail: [marko@diplomacy.bg.ac.rs](mailto:marko@diplomacy.bg.ac.rs)

konvencija o sukcesiji država u odnosu na ugovore (Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties), kao i Bečka konvencija o sukcesiji država u odnosu na državnu imovinu, arhive i dugove (Vienna Convention on Succession of States in Respect of State Property, Archives and Debts) 1983. godine. U današnje vreme ovo pitanje ponovo se stavlja na dnevni red Komisije za međunarodno pravo, i to u kontekstu sukcesije odgovornosti. Tako je Šesti pravni komitet, na inicijativu deset država, usvojio odluku da predloži Komisiji za međunarodno pravo razmatranje pitanja sukcesije odgovornosti (Report of the ILC on the work of its 68<sup>th</sup> session, 2016), što predstavlja prvi korak u ozbiljnoj elaboraciji ovog pitanja.

Naročito su za ovo pitanje bile zainteresovane one države koje su u bliskoj prošlosti imale iskustva sa sukcesijom i problemima koji su se pojavili tim povodom. Tako su aktivno učešće uzele, između ostalih, Slovenija i Slovačka. Ova potonja država izrazila je sumnju u to da će se lako pronaći pravna pravila koja postoje na međunarodnom planu (Summary record of the 23<sup>rd</sup> meeting – Sixth Committee, 2016, para. 27). Ukazano je i na različite činjenice koje mogu da utiču na pitanje sukcesije odgovornosti, poput pitanja unutrašnjeg uređenja države pre čina sukcesije, pošto postoje, grubo govoreći, dve vrste država: unitarne, kod kojih su akti centralnih organa ujedno i akti koji se u smislu odgovornosti mogu pripisati svakom odvojenom delu te države, ali i složene države, kao što su federacije, gde se može postaviti pitanje opravdanja sukcesije odgovornosti svakog dela te države, ukoliko on nije uticao na preduzete radnje, već su ih činili, recimo, savezni organi vlasti ili još pre, recimo, republički organi neke federalne jedinice. Ovo bi, svakako, moralo biti uzeto u obzir.

Ukoliko posmatramo sa pravno-materijalne strane, nema sumnje da se radi o oblasti koja je usko povezana sa dvema grupama pitanja. To je, pre svega, pitanje odgovornosti država u međunarodnom pravu, gde postoji Nacrt pravila o odgovornosti država za međunarodne protivpravne akte (Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts) iz 2001. godine. Ovaj nacrt je plod višegodišnjeg rada Komisije za međunarodno pravo i nudi različita dobro utemeljena pravna pravila koja se već primenjuju u praksi u međunarodnom pravu, što se može videti na osnovu prakse Međunarodnog suda pravde, ali i u teoriji (Pellet, 2010). S druge strane, pitanje sukcesije odgovornosti nužno je povezano sa sukcesijom, gde postoje dve navedene konvencije, ali i nekolicina primera iz prakse koji mogu biti od koristi prilikom pokušaja formulisanja pravnih pravila u ovoj oblasti. Još prilikom izrade Nacrta bilo je jasno da nema definisanih pravila koja bi se primenila na oblast sukcesije odgovornosti. Stara doktrina smatrala je da ne može doći do sukcesije odgovornosti za akte prethodne države. To je zastupano, po pravilu, kada nijedna država nema pravo na kontinuitet.

Pitanje sukcesije odgovornosti je pominjano usput prilikom razmatranja činjenica u oblasti sukcesije, a kod odgovornosti je prihvaćen standard pripisivosti (Milisavljević, 2012).

Pitanje odgovornosti država u međunarodnom pravu regulisano je Nacrtom pravila o odgovornosti države za međunarodne protivpravne akte 2001 i jasno određuje da kršenje međunarodnog prava od strane države zahteva međunarodnu odgovornost (Report of the ILC on the work of its 53<sup>rd</sup> session, 2001, para 77). Pitanje kontinuiteta odgovornosti veoma je važno za pravnu sigurnost u međunarodnom pravu, kako bi se potraživanja namirila od države sukcesora. To čini ovo pitanje šire interesantnim. S jedne strane, retki su slučajevi promene suvereniteta u međunarodnom pravu i oni, po pravilu, najviše pogađaju zainteresovane države. S druge strane, mnogo je širi krug zainteresovanih država kada se uzme u obzir broj ugovornih odnosa koje je imala prethodna država sa drugim državama. Tada ovo pitanje sukcesije odgovornosti postaje od opšte važnosti i potrebno ga je detaljnije proučiti. Zato je zadatak Komisije bio posebno težak, jer je trebalo naći način da se formulišu načela koja će prihvatiti velika većina država, a ostaviti dovoljno prostora za regulisanje pojedinačnih odnosa.

## **2. Sukcesija odgovornosti**

Pitanje sukcesije odgovornosti je povezano sa pitanjem sukcesije dugova, koje je bilo predmet regulisanja Konvencije o sukcesiji arhive, imovine i dugova iz 1983. godine. Iako je značaj ove konvencije ograničen dvostruko, jer, s jedne strane, ona sadrži dispozitivna pravila koja države otklanjaju drugačijim sporazumima, a s druge strane je činjenica da ona nije stupila na snagu (Lega Carta, 2022),<sup>1</sup> ipak su pravna pravila iz nje uticala na nekoliko slučajeva regulisanja prava i obaveza nakon sukcesije država. S obzirom na to da je međunarodna zajednica u ovom trenutku u fazi tranzicije, nije isključeno da će i u narednom periodu dolaziti do promena teritorijalnog suvereniteta, a samim tim i do sukcesije odgovornosti u međunarodnom pravu. Važnost ove teme potvrđuje i poseban rad Instituta za međunarodno pravo, koji se 2015. godine posebno bavio pitanjem sukcesije i odgovornosti u međunarodnom pravu, a gde se jasno može videti da je ukazano na potrebu regulisanja ove materije na jedan celovit način na univerzalnom planu (Kohen, 2015, pp. 711–719). Pošto je reč o sukcesiji odgovornosti za protivpravne akte, jasno je da je to pitanje od vitalnog interesa za međunarodno pravo, a, ukoliko se posmatra zajedno sa postojećim Nacrtom pravila o odgovornosti države

---

<sup>1</sup> Pristupljeno 16. 3. 2022. godine, do tada ima samo sedam ratifikacija, pa je jasno da ona neće stupiti na snagu ni formalno.

za međunarodne protivpravne akte iz 2001. godine, onda je očigledno da je reč o pokušaju vezane kodifikacije pitanja.

Tradicionalna doktrina međunarodnog prava zasnivala se na stanovištu da je neprihvatljiva sukcesija odgovornosti u međunarodnom pravu, jer je uglavnom dolazilo do potpune promene suvereniteta koji je odbacivao svaku mogućnost proširenja i protezanja obaveza na državu naslednicu. Ovo je bilo potpuno opravdano, ukoliko se ima u vidu proces dekolonizacije, jer su teritorije koje su bile vekovima eksploatisane, po sticanju nezavisnosti imale određene ruke da prihvataju prava i obaveze koje žele, s obzirom na činjenicu da to ranije nisu mogle. U ostalim slučajevima sukcesija odgovornosti nije se postavljala kao pitanje jer se smatralo da je država sukcesor potpuno nova pravna ličnost nezavisna od ličnosti države prethodnice. Jedan od prvih autora koji je ukazao da postoje slučajevi kada bi bilo potpuno opravdano da se govori o sukcesiji odgovornosti bio je Kroford, koji je istakao mogućnost produžene štetne radnje koja je započela pre i nastavila se nakon promene teritorijalnog suvereniteta (Report of the ILC on the work of its 53<sup>rd</sup> session, 2001, para 77). Ovaj slučaj na prvi pogled deluje potpuno opravdan, ali u suštini predstavlja nastavak prethodnog shvatanja, jer bi, striktno pravno, nova država mogla da odgovara prema pravilima o direktnoj odgovornosti za dela do kojih je dolazilo nakon sticanja nezavisnosti, a ne opravdava sukcesiju njene odgovornosti na slučajeve povodom prethodne države. U praksi povodom sukcesije bilo je primera gde je dolazilo do sukcesije odgovornosti prema fizičkim ili pravnim licima, što je opravdano jer se, recimo, sudske odluke države prethodnice izvršavaju u narednom periodu i preko države naslednice. Kako je ovde reč o sukcesiji odgovornosti prema privatnim licima, to nije predmet ove analize, sve dok i ukoliko ne dođe do primene instituta diplomatske zaštite i postupak se ne prenese na odnose država prema državi (Milisavljević, 2012).

Ipak, nema dileme da je u novijem periodu došlo do promena u pogledu prakse u vezi sa sukcesijom odgovornosti država, i to kroz slučajeve u praksi. Danas se ne može unapred odbaciti mogućnost sukcesije odgovornosti, već je neophodno analizirati svaki slučaj ponaosob. Tako i Komisija za međunarodno pravo konstatuje: s obzirom na to da se radi o specifičnim slučajevima, nemoguće je unapred prihvatiti automatsku sukcesiju odgovornosti ili njenu nesukcesiju, već je potrebno istraživati slučaj po slučaj da bi se izveli ispravni zaključci (Šturma, 2017, p. 23).

Kada se ima u vidu da su pravna pravila Konvencije o sukcesiji arhive, imovine i dugova iz 1983. godine dispozitivne pravne prirode, jasno je da države mogu, ukoliko to žele, da prihvate nasleđivanje odgovornosti i u drugim slučajevima, pa to sve može uneti i neku vrstu zabune ako se želi da se stvori opšta slika o pravnim pravilima u ovoj oblasti. Zbog toga od ovog poduhvata Komisije za

međunarodno pravo i ne treba očekivati kodifikovanje pravila u krajnjem ishodu, već pre rukovodna načela koja će usmeriti praksu država u određenom pravcu do eventualnog formiranja običajnog pravnog pravila.

### 3. Prvi i Drugi izveštaj

Specijalni izvestilac u Komisiji za međunarodno pravo u Prvom izveštaju (Šturma, 2017) navodi da nema automatske sukcesije odgovornosti na državu sukcesora, ali da je moguće da se ona prenese putem zaključenja međunarodnog ugovora koji podleže opštim pravilima ugovornog prava prema Konvenciji o ugovornom pravu iz 1969. godine (Šturma, 2017, p. 30). Iako je predložen nacrt člana kojim je predviđena ova obaveza, deluje da je pravno redigovanje teksta moralo biti mnogo umešnije i bolje. U predlogu člana ima mnogo nepotrebnih ponavljanja koja su lako mogla da budu izbegnuta sažimanjem u jednu pravnu normu. Zaista čudi da je, na ovom nivou rada, plod Komisije za međunarodno pravo tako prezentovan.<sup>2</sup> Pored mogućnosti da se obaveza nadoknade štete i prenos odgovornosti učini putem ugovora, u praksi je potvrđeno da se to može dogoditi i na neki drugi način, a najpre preko jednostranih izjava volje. Tako je to moguće učiniti putem ustava ili zakonskih tekstova.

Komisija za međunarodno pravo u Drugom izveštaju specijalnog izvestioca (Šturma, 2018) analizira rezoluciju Instituta za međunarodno pravo, gde je istaknuta važnost legalnosti sukcesije, pa je zaključeno da se ova rezolucija odnosi samo na sukcesiju koja je sprovedena u skladu sa međunarodnim pravom i principima međunarodnog prava koji su deo Povelje Ujedinjenih nacija (ICL Yearbook, 2015, p. 509). U međunarodnom pravu je već dugo prihvaćeno stanovište da

---

<sup>2</sup> Vid. predlog teksta člana: Draft article 3: Relevance of the agreements to succession of States in respect of responsibility 1. The obligations of a predecessor State arising from an internationally wrongful act committed by it against another State or another subject of international law before the date of succession of States do not become the obligations of the successor State towards the injured State or subject only by reason of the fact that the predecessor State and the successor State have concluded an agreement providing that such obligations shall devolve upon the successor State. 2. The rights of a predecessor State arising from an international wrongful act owed to it by another State before the date of succession of States do not become the rights of the successor States towards the responsible State only by reason of the fact that the predecessor State and the successor State have concluded an agreement providing that such rights shall devolve upon the successor State. 3. Another agreement than a devolution agreement produces full effects on the transfer of obligations or rights arising from State responsibility. Any agreement is binding upon the parties to it and must be performed by them in good faith. 4. The preceding paragraphs are without prejudice to the applicable rules of the law of treaties, in particular the pacta tertiis rule, as reflected in articles 34 to 36 of the Vienna Convention on the Law of Treaties.

se samo zakonite promene suvereniteta prihvataju, pa je to nesporno još od Stimsonove doktrine iz 1932. godine.<sup>3</sup> Kasnije je ovo pravilo dobilo svoju formalnu potvrdu u Povelji Ujedinjenih nacija, ali i u drugima dokumentima, uključujući i Deklaraciju Generalne skupštine o prijateljskim odnosima i saradnji država iz 1970. godine (UNGA Resolution 2625)) i Helsinškog završnog akta (The Final Act of Helsinki) iz 1975. godine. Zbog svega navedenog, u predlogu Komisije za međunarodno pravo predviđeno je da će se ovaj rad odnositi samo i isključivo na slučajevne zakonite sukcesije, što je bilo i jedino moguće i logično rešenje koje proizlazi iz sistemskog tumačenja opšteg međunarodnog prava, ali i iz pravnih pravila koja su specifična i odnose se samo na oblast sukcesije u međunarodnom pravu.

Pitanje prenosa odgovornosti država nije sporno u slučaju kada je neka štetna radnja započela pre čina teritorijalnih promena, ali je okončana tek nakon promene suvereniteta. Tada se radi u suštini o direktnoj odgovornosti, i to pre promene suvereniteta prethodne države, a nakon promene suvereniteta države koja je naslednica. U oba slučaja je reč o direktnoj odgovornosti i, strogo formalno, ovde i nema prenosa ili sukcesije odgovornosti. Prema Nacrtu pravila o odgovornosti država za međunarodne protivpravne akte bitno je da je štetna radnja okončana, a bez obzira na to da li su efekti štetne radnje i dalje prisutni (čl. 14, st. 1). Prema tome, ukoliko je štetna radnja okončana pre promene suvereniteta nad određenom teritorijom, jasno je da se takav akt može pripisati samo državi prethodnici. S obzirom na to da je samo štetna radnja relevantna, bitno je njeno trajanje, pa se ono uzima kao relevantno u smislu sukcesije odgovornosti. Ovde se mora napomenuti da se akti koji se mogu pripisati državi u smislu odgovornosti mogu sačinjavati i iz nečinjenja ili propuštanja da se deluje. Takođe se, prema praksi Međunarodnog suda pravde, mora praviti jasna razlika između pripremanja samog dela i radnje izvršenja dela. Strogo formalno, kako je i Sud zaključio, bitno je utvrditi kada je radnja izvršenja započela i kada se okončala bez obzira na eventualne pripremne radnje u vezi sa delom o kome se radi (*Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, 1997). Za pitanje sukcesije odgovornosti je od značaja i pojam složenih dela kojima se može pričiniti šteta, u koja se mogu ubrojati: delo genocida, zločina protiv čovečnosti, sistematske diskriminacije i slično. U ovim slučajevima radnja bi se mogla pripisati onoj državi koja je u određenom trenutku odgovorna za vršenje suvereniteta na konkretnom području, pa je barem teorijski moguće zamisliti da se radi o odgovornosti koja važi kako za državu prethodnicu, tako i za državu sukcesora. U slučajevima kada se radi o postojanju kontinuiteta sa prethodnom državom, onda je pitanje nasleđivanja

<sup>3</sup> Stimsonova doktrina je nastala povodom okupacije dela Kine od strane Japana nasilnim putem i osnivanja marionetske države Mandžuko. Tada su SAD oštro protestovale, a na isti način je reagovalo i Društvo naroda.

odgovornosti u principu automatsko jer se ne menja pravna ličnost države. Kao primer može se navesti odgovornost SFRJ za dugove koje je imala još Otomanska imperija, koja je realizovana tek nakon Drugog svetskog rata. Pravo pitanje nasleđivanja prava i obaveza postavlja se onda kada tog kontinuiteta nema uopšte ili on ne postoji prema konkretnoj državi sukcesoru. Jedan od primera bi mogao biti u slučaju otepljenja dela državne teritorije. Jedno od prvih pravila koje bi moglo biti primenjeno na ovaj slučaj jeste da se odgovornost može preneti, po pravilu, ukoliko je vezana za deo teritorije koji se odvojio od odnosne države. To je predviđeno i Konvencijom o sukcesiji arhive, imovine i dugova iz 1983. godine. Ukoliko se radi o ustaničkim pokretima, sukcesija odgovornosti je moguća ukoliko dođe do konstituisanja nove vlasti nakon okončanja ustanka. Tada dolazi do prelaska odgovornosti na novu državu za akte koje su učinili ustanici tokom ustanka prema imovini druge države ili njenim državljanima. Tada dolazi do kontinuiteta ličnosti samih ustanika i nove potencijalne vlade (Report of the ILC on the work of its 53<sup>rd</sup> session, 2001, para 77). S druge strane, ukoliko dođe do gušenja ustanka i ostanka pod suverenitetom države, onda bi ona mogla da odgovara prema pravilima za vikarnu odgovornost, dakle, ukoliko je mogla, a nije sprečila nastanak štetne radnje ili ukoliko nije nakon izvršenja radnje preduzela neophodne mere da pronađe i kazni izvršioce. Kada je reč o uspostavljanju potpuno nove države koja je prethodno bila u okviru neke druge države u smislu kolonijalnog statusa, opšte je pravilo da nema automatske sukcesije ni međunarodnih ugovora, niti dugovanja i obaveza. U odnosu na ovo opšte pravilo, koje je koncipirano dvema konvencijama iz oblasti sukcesije, izuzetak bi bio dobrovoljno preuzimanje obaveza od strane nove države, koje je uvek moguće.

Na dnevnom redu Komisije za međunarodno pravo našlo se i pitanje ujedinjenja država, pa je ovde kao nesporno samo konstatovano da se prava, ali i obaveze prethodnih država automatski nasleđuju i prelaze na zajedničku državu. S druge strane, ukoliko dolazi do disolucije ili raspada države, tako da ona u potpunosti prestaje da postoji, obaveze prethodne države prelaze na državu naslednicu, a o obimu udela u dugovima i odgovornosti se ili pregovara među državama sukcesorima ili se one dele među njima prema pravičnoj osnovi.

#### **4. Treći izveštaj**

Kao i u slučaju prva dva izveštaja, i u Trećem (Šturma, 2019), pa zatim i u Četvrtom izveštaju (Šturma, 2020) Komisija se bavi veoma važnim i često politički osetljivim pitanjima. Upravo zato su mnoge države primetile da je praksa po pitanju sukcesije „ograničena, raznovrsna, zavisna od specifičnog konteksta,

osetljiva, ali i podložna različitim interpretacijama” (Šturma, 2019, p. 4, para 7). Države koje su imale te ograde su veoma heterogene same po sebi, kako po svom društvenom i političkom uređenju, tako i po mnogim drugim odlikama (Rusija, Ujedinjeno Kraljevstvo, Malezija, Austrija, Izrael, Belorusija, Koreja, Turska), što samo potvrđuje rasprostranjenost i široko saglasje oko navedenog mišljenja. Možemo dodati da često, uprkos tome što države različito interpretiraju pitanje, ne znači da je jedna ili više njih u pravu, odnosno da se ponašaju u skladu sa međunarodnim pravom, a ostale ne. Naprotiv, u pitanju je kompleksna materija, koja zbog svog teorijskog obima i ograničene prakse ostavlja dovoljno prostora za više različitih, a podjednako „ispravnih” interpretacija. Treći izveštaj je odličan primer, jer se u njemu analizira nekoliko značajnih pitanja koja, usled različitih teorijskih postavki, mogu da dovedu do potpuno suprotnih praktičnih rešenja. U okviru Trećeg izveštaja posebna pažnja je bila posvećena pitanju nadoknade štete za međunarodne protivpravne akte počinjene protiv države prethodnice. Posebno je analizirana situacija u kojoj država prethodnica nastavlja svoje postojanje u nekom drugom obliku od situacije u kojoj država prethodnica prestaje da postoji. U ovom izveštaju, slično kao u Prvom, ne razmatraju se slučajevi automatske sukcesije prava i obaveza koji proizlaze iz međunarodnih protivpravnih akata, već je fokus isključivo na mogućnosti da država sukcesor pokrene pitanje reparacije štete nanete državi prethodnici, koja sada utiče na državu naslednicu.

Ipak, posebno zanimljivo je pitanje reparacije za međunarodne protivpravne akte u slučajevima kada su ti akti učinjeni prema pojedincima – državljanima države prethodnice, a ne prema samoj državi.

Moglo bi se zaključiti da je diplomatska zaštita skup mera priznatih prema međunarodnom pravu kojima država deluje u smislu produžene nadležnosti prema svojim državljanima u cilju zaštite njihovih prava onda kada su ispunjeni prethodni neophodni uslovi (Milisavljević, 2012). Iako ne postoji dilema da li treba težiti ka zaštiti prava državljanina države koja je u međuvremenu prestala da postoji, postoje veoma različiti stavovi pod kojim uslovima je to moguće učiniti. Iako na prvi pogled možda deluju benigno, kao što smo istakli na početku ovog odeljka, u zavisnosti koji se pristup primeni, može doći do potpune zaštite prava pojedinca ili njenog potpunog odsustva.

Na osnovu različitih definicija diplomatske zaštite mogu se izvući njene primarne osobine. Pre svega, reč je o institutu koji obuhvata procesne mehanizme na međunarodnom planu. Zatim, diplomatska zaštita jeste diskreciono pravo države i jedino je ona ovlašćena da proceni da li je potrebno ili nije potrebno preduzeti odgovarajuće mere. Sa procesne strane, diplomatska zaštita je procedura ograničena pravilima međunarodnog prava i zato nisu dozvoljene nikakve prinudne mere u cilju zaštite. Prethodni uslovi neophodni za diplomatsku zaštitu

jesu iscrpljenost pravnih sredstava države štetnika i kontinuirano postojanje državljanstva države državljanstva – diplomatska zaštita ne obuhvata i mere koje bi međunarodna organizacija mogla da preduzme u cilju zaštite prava njenih službenika; sadržina mera diplomatske zaštite jeste u javnim i nejavnim aktivnostima koje preduzimaju zvanični državni organi ili se preduzimaju pod njihovim uputstvima; okončanje diplomatske intervencije je uvek u nadležnosti države državljanstva; primena mera diplomatske zaštite podrazumeva postojanje pravne fikcije da je povreda prava pojedinca ujedno i povreda prava same države (Milisavljević, 2012).

Suština ovog pitanja, koje se razmatra kroz teorijski i praktični okvir, jeste da li je i na koji način moguće omogućiti pravo na reparaciju za akte koji su protivpravni u slučajevima kada nisu naneli direktnu štetu državi, već indirektnu, kroz nanošenje štete njenim državljanima. Problem jeste što države mogu da budu odgovorne samo za štetu koju su nanele drugim subjektima međunarodnog prava, a pojedinci to tradicionalno nisu. Upravo zato, međunarodno pravo pribegava (kao što to neretko čini) pravnoj fikciji. Postoje dve dominantne teorije u okviru ovog pitanja – tradicionalna i moderna.

### 2.1. Tradicionalna teorija

Prema tradicionalnoj teoriji, država može da sprovede diplomatsku zaštitu samo u slučajevima kada su oštećeni građani koji imaju državljanstvo te države (koja ih štiti) od nastanka protivpravnog akta, neprekidno sve do pokretanja postupka – pa čak ide dotle da neki smatraju da veza između građana i države mora da traje neprekidno sve do dodele odštete (Jennings & Watts, 1992, p. 512).

Princip neprekidne nacionalnosti se smatra dominantnim u teoriji, ali i u praksi. Ipak, sa svim svojim osobinama, ovakav teorijski pristup ima jasne nedostatke i može lako voditi ka velikoj nepravičnosti, ali i odsustvu odgovornosti zbog svoje inherentne arbitrarnosti. Kada se govori o „utemeljenosti u praksi”, zanimljivo bi bilo pogledati kako je ta teorija našla utemeljenje – a našla ga je u slučaju *The Panevezys–Salduvis Railway* pred Stalnim sudom pravde,<sup>4</sup> koji je sam po sebi kontroverzan.

---

<sup>4</sup> Estonija je osnovala kompaniju 1923. godine, koju je smatrala za sukcesora ruske kompanije koja je izgradila prugu i njome upravljala pa je shodno tome zahtevala kompenzaciju od Litvanije za deo pruge koji je Litvanija zauzela nakon sticanja nezavisnosti. Iako sud nije u konkretnom slučaju odlučio o tome da li je železnica sve vreme bila estonska, Sud je potvrdio upravo pravilo prema kome pravno ili fizičko lice mora da ima državljanstvo države koja podnosi tužbu u njegovo ime od trenutka povrede koju je državljanin doživeo do trenutka u kome država pokreće postupak (što je u skladu za zahtevom litvanskog agenta koji je insistirao da Estonija mora da dokaže da je kompanija od trenutka nastanka štete pa do podnošenja tužbe bila estonska).

## 2.2. Moderna teorija

Nedostatke tradicionalne teorije otklanja moderna teorija, tako što odbacuje zahtev za neprekidnom nacionalnošću, po tri osnova: teorijskom, u pogledu sudske prakse, ali i prakse država. Nerazumnost i nefer priroda koncepta neprestane nacionalnosti jeste suština oko koje se kreću svi navedeni osnovi osporavanja tradicionalne teorije. I sama presuda *The Panevezys–Saldutiskis Railway*, tačnije, njena kontroverznost, ali i prilično oštra izdvojena mišljenja, dala su dovoljno prostora i zamah za drugačije tumačenje. Odličan primer za to jeste mišljenje sudije Van Ejsinge, koje je citirano i u samom izveštaju (Šturma, 2019, p. 33), u kome se ističe: „da li je razumno da se opiše kao nepisano pravilo međunarodnog prava ono pravilo po kojem, u slučaju promene suvereniteta, nova država ili država koja je uvećala svoju teritoriju ne bi bila u mogućnosti da podrži bilo koje zahteve novih državljana kada je u pitanju šteta koju su pretrpeli pre promene državljanstva” (*The Panevezys–Saldutiskis Railway Case*, Dissenting opinion of judge van Eysinga, p. 35). Kritike nisu izostajale ni od strane najvećih modernih međunarodnih pravnika, među kojima se posebno ističe kritika Alana Pelea u jednom od njegovih radova (2007, 1138). U Trećem izveštaju, izvestilac je detaljno analizirao kako praksu država (na primer apropo jevrejskih državljana, za čiju štetu je reparirana, kako država Izrael tako i sami pojedinci, u skladu sa sporazumom iz 1952 – Šturma, 2019, p. 36), tako i prakse sudova [*Pablo Nájera Case (France v Mexico)*] i teorijska razmatranja, pa se ostavlja mogućnost za ovakvu, modernu, interpretaciju.

## 3. Četvrti izveštaj

Četvrti izveštaj je usmeren na uticaj sukcesije na oblike međunarodne odgovornosti država, sa primarnim fokusom na restituciju, kompenzaciju i satisfakciju. Prestanak i ponavljanje, zbog svoje prirode, nije tema izveštaja u užem smislu, jer se ne odnosi na efekat sukcesije država.

### 3.1. Restitucija

Restitucija predstavlja primarni oblik kompenzacije u međunarodnom pravu, odnosno makar u teoriji, što se više puta ističe u Trećem izveštaju, što jasno proizlazi iz Nacrta. Ovaj princip je sledio i specijalni izvestilac u Izveštaju, koji ipak ublažava ovaj pristup time što ne ograničava materijalnu nemogućnost kompenzacije samo u slučajevima u kojima je predmet u pitanju uništen.

Ipak i u teoriji su česta (i relevantna) mišljenja da se ove hijerarhije ne treba držati striktno. Tako, Kristin Grej (1999, p. 413) ističe da Komisija za međunarodno pravo ne treba da bude „previše ambiciozna” i da „previše dogmatski” pristupi stvaranju univerzalnih pravila.

Može se reći da je Komisija usvojila „fleksibilan” pristup. Naime, čl. 35 predviđa određene izuzetke i ističe da se domet restitucije ograničava ako je restitucija materijalno nemoguća ili ako uključuje teret van svih proporcija umesto kompenzacije.

Kad je reč o oblicima restitucije, izvestilac prepoznaje tradicionalnu razliku između pravne i materijalne restitucije (restitucije imovine u najširem smislu). U toj distinkciji daju se zanimljivi primeri iz prakse za različite oblike restitucije. Tako se za materijalnu restituciju daje primer zamene nezakonito uništenih konzularnih prostorija u slučaju „Britanski zahtevi u španskoj zoni Maroka” (Šturma, 2020, p. 11, para 38).

Pravna restitucija se u samom izveštaju definiše u skladu sa definicijom Kristin Grej, kao izmena ili ukidanje pravne mere preduzete uz kršenje međunarodnog prava, bilo da je to administrativna ili sudska odluka ili zakonski akt. Pored ostalih, dat je i primer poznatog slučaja Međunarodnog suda pravde *La Grand*, u kome je Nemačka tražila pravnu restituciju u formi povlačenja odluke nacionalnog suda, zato što je smatrala da su dva nemačka državljanina privedena, da im je suđeno i da su osuđeni na smrtnu kaznu bez omogućavanja (adekvatnog) konzularnog pristupa (Novaković, 2018). Takođe, kao situacija u kojoj postoji faktička nemogućnost da se izvrši bilo pravna ili materijalna restitucija, uzet je slučaj Crne Gore nakon raspada državne unije Srbije i Crne Gore (*Bijelić v. Montenegro and Serbia*). Takođe je zanimljivo pitanje oblika restitucije koji se zahteva, odnosno da li država može da bira oblik reparacije. Odgovor je potvrđan, mada je ograničen time što mora u pitanju biti „validan zahtev”, dakle, u skladu sa realnim mogućnostima.

### 3.2. Kompenzacija

Drugi oblik reparacije jeste kompenzacija. U teoriji, uvek se prednost daje restituciji – tačnije, uvek kada je to moguće, jer se smatra da se time stanje dovede u najbližnju situaciju onoj koja je postojala pre štete. Ipak, u praksi je dominantna kompenzacija pre svega kada je u pitanju materijalna šteta. Kompenzacija se tradicionalno zasniva na četiri principa koja prati i ističe u Četvrtom izveštaju i izvestilac Šturma. U pitanju su: princip potpune reparacije, princip uzročnosti, princip doprinosa povredi i princip pravičnosti.

### 3.3. Satisfakcija

Satisfakcija je, pored restitucije, značajno ograničena. Iako ima dugu tradiciju u međunarodnom pravu, i sam specijalni izvestilac navodi da nije lako naći situacije u kojoj satisfakcija može da se razmatra u kontekstu sukcesije odgovornosti. Ipak, ovo satisfakciju svakako ne čini irelevantnom za širi kontekst i problematiku reparacije.

Posebna pažnja je u okviru Četvrtog izveštaja posvećena prirodi i oblicima satisfakcije i u oba ova elementa možemo naći dihotomiju modernih i tradicionalnih percepcija i koncepata (Šturma, 2020, p. 20).

Kada je u pitanju priroda povrede, jasno je u teoriji i u praksi međunarodnog prava da je satisfakcija pre svega reparacija i da ima za cilj da otkloni štetu nanetu konkretnoj državi u okviru tog bilateralnog odnosa štetnika i oštećenog. Ipak, kada je reč o kršenju obligacija multilateralnog karaktera, takve obligacije, pa i šteta, poprimaju objektivni karakter, pre svega kada su u pitanju takozvane „nezavisne”, odnosno „integralne” obligacije. U tom slučaju, kako je šteta naneta kolektivnim interesima, svaka država može tražiti satisfakciju.

Kad se govori o formi, u Nacrtu pravila o odgovornosti država za protivpravne akte (čl. 37), nisu ograničeni oblici satisfakcije na one tradicionalne, poput izraza žaljenja ili formalnog izvinjenja, mada je njima dat prioritet, ali je ostavljena mogućnost i za sve ostale „odgovarajuće modalitete”. Takođe, Nacrt potvrđuje njen supsidijarni karakter u odnosu na restituciju i kompenzaciju. Konačno, satisfakcija je uz restituciju u samom Nacrtu jasno limitirana, u smislu da je neophodno da bude proporcionalna i da se ne sme koristiti za poniženje štetnika – ovo se, svakako, odnosi i na sve ostale oblike reparacije, ali je u slučaju restitucije i satisfakcije jasno istaknuto.

## 4. Zaključak

Komisija za međunarodno pravo je preduzela izuzetno zahtevan poduhvat da kodifikuje veoma osetljivo i kompleksno pitanje sukcesije odgovornosti u međunarodnom pravu. Kako bi se ovom poduhvatu pristupilo na odgovarajući način, bilo je potrebno obaviti sveobuhvatno istraživanje koje bi uključilo, pre svega, praksu država, sudsku praksu ili/i sve relevantne teorijske pravce i razmatranja. Tu se mora odati priznanje specijalnom izvestiocu Pavelu Šturmi, ali pogotovo za činjenicu da je napravio jedan korak dalje i na veoma precizan način definisao metodološki pristup izradi kako izveštaja, tako i članova. Zahvaljujući tom istraživanju, Komisija je, koristeći se višedecenijskom praksom prethodnih

komiteta, kodifikovala sve one norme koje su se iskristalisale u praksi država – poput čl. 7, 8 i 9. Takođe, važno je da je ostao supsidijarni karakter odredaba, jer daje prostor državama da regulišu pitanja sukcesije odgovornosti na način koji odgovara njima samima u datom kontekstu. Upravo ovim je jedan od najvećih izazova rada Komisije otklonjen, a to je visok stepen posebnosti i možemo slobodno reći, *sui generis* karakter svih slučajeva sukcesije odgovornosti. Konačno, praksa će pokazati na koji način će se rešenja praktično manifestovati, ali se može konstatovati da sâm postupak u njihovom iznalaženju i participacija država u procesu jasno ukazuju da ona idu u dobrom smeru.

### Literatura

- Gray, C. 1999. The Choice Between Restitution and Compensation. *European Journal of International Law*, 10(2), pp. 413–423.
- Jennings, R. & Watts, A. (eds.). 1992. *Oppenheim's International Law*, Vol. I: Peace, Introduction and Part 1, 9<sup>th</sup> ed. London: Longman.
- Milisavljević, B. 2012. Pripisivost kao uslov odgovornosti u međunarodnom pravu. *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 60(2), pp. 185–206.
- Novaković, M. 2018. Relevantnost Međunarodnog suda pravde i međunarodna bezbednost. *Srpska politička misao*, 2, pp. 258–271.
- Pellet, A. 2007. Le projet d'articles de la C.D.I. sur la protection diplomatique: une codification pour (presque) rien. In: Kohen, M. G. (ed.), *Promoting Justice, Human Rights and Conflict Resolution through International Law – Liber Amicorum Lucius Caflisch*, Brill, Leiden, pp. 1133–1155.
- Kohen, M. 2015. State Succession in Matters of International Responsibility. *Yearbook of Institute of International Law – Tallinn Session*, Vol. 76, 14<sup>th</sup> Commission, pp. 509–719.
- Report of the ILC on the work of its sixty eighth session. 2016 *Official Records of the General Assembly - Seventy first session*. Supplement No. 10 (A/71/10).
- Report of the ILC on the work of its fifty-third session. 2001. *Yearbook of the International Law Commission*, Vol. II, A/CN.4/SER.A/2001/Add.1 (Part 2).
- Summary record of the 23<sup>rd</sup> meeting – Sixth Committee. 2016. *Official Records of the General Assembly – Seventy-first session*, A/C.6/71/SR.23.
- The 24<sup>th</sup> IDI Resolution. Succession of States in Matters of International Responsibility. Tallinn Session, 14<sup>th</sup> Commission (28 August 2015).

## Pravni izvori

- Vienna Convention on Succession of States in Respect of State Property, Archives and Debts. Dostupno na: <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20I/Chapter%20III/III-12.en.pdf> (16. 3. 2022).
- Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties. Dostupno na: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=XXIII-2&chapter=23&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXIII-2&chapter=23&clang=_en) (16. 3. 2022).
- Pablo Nájera (France) v. United Mexican States*. Decision No. 30-A of 19 October 1928. France–Mexico Claims Commission, United Nations, Reports of International Arbitral Awards, vol. V, pp. 466–508.
- UNGA Resolution 2625: Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations. 1970. The United Nations General Assembly – Twenty fifth Session. Dostupno na: [https://treaties.un.org/doc/source/docs/A\\_RES\\_2625-Eng.pdf](https://treaties.un.org/doc/source/docs/A_RES_2625-Eng.pdf) (20. 2. 2022).
- Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries – 2001. Dostupno na: [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9\\_6\\_2001.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf) (22. 2. 2022)
- The Final Act of Helsinki. Dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/document-s/5/c/39501.pdf> (16. 3. 2022).

## Sudska praksa

- Bijelić v. Montenegro and Serbia*, predstavka br. 11890/05, drugi odeljak, presuda ECHR, 28. 4 2009.
- Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*. Judgment of the ICJ of 25 September 1997. Judgment, I.C.J. Reports 1997, p. 7.
- The Panevezys–Saldutiskis Railway Case*. Judgment of the PCIJ of 28 February 1939. Judgments, Orders and Advisory Opinions, Series A/B, No. 76, Dissenting opinion of judge van Eysinga, pp. 30–41.

## Internet izvori

- Pellet, A. 2016. *The ILC's Articles on State Responsibility for Internationally Wrongful Acts and Related Texts*.  
Dostupno na: <http://pellet.actu.com/wp-content/uploads/2016/02/>

- PELLET-2010-IILCs-Articles-on-State-Responsibility-for-Internationally-Wrongful-Acts-and-Related-Texts.pdf (7. 2. 2022).
- Šturma, P. 2017. *First report on succession of States in respect of State responsibility* International Law Commission, Sixty-ninth session. Dostupno na: <https://digitallibrary.un.org/record/3863274?ln=en> (5. 2. 2022).
- Šturma, P. 2018. *Second report on succession of States in respect of State responsibility* International Law Commission, Seventieth session. Dostupno na: <https://digitallibrary.un.org/record/1626543?ln=en> (5. 2. 2022).
- Šturma, P. 2019. *Third report on succession of States in respect of State responsibility* International Law Commission, Seventy-first session. Dostupno na: <https://digitallibrary.un.org/record/3809205?ln=en> (11. 3. 2022).
- Šturma, P. 2020. *Fourth report on succession of States in respect of State responsibility*. International Law Commission, Seventy-second session. Dostupno na: <https://digitallibrary.un.org/record/3863274?ln=en> (11. 3. 2022).
- Legacarta. Vienna Convention on Succession of States in respect of State Property, Archives and Debts – Country ratifications. Dostupno na: <https://legacarta.intracen.org/instrument/833189-vienna-convention-succession-states-respect-state-property-archives-debts/> (16. 3. 2022).

---

**Bojan M. Milisavljević, PhD**

Full Professor, Faculty of Law University of Belgrade, Serbia

e-mail: *bojan@ius.bg.ac.rs*

**Marko S. Novaković, PhD**

Senior Research Fellow, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, Serbia,

e-mail: *marko@diplomacy.bg.ac.rs*

## **THE SUCCESSION RESPONSIBILITIES IN INTERNATIONAL LAW THROUGH THE WORK OF THE INTERNATIONAL LAW COMMISSION – THE APPROACH IN PAVEL ŠTURMA'S REPORTS**

### Summary

There are not many topics in international law which are more complex, more heterogeneous, with more regional and contextual particularities, but also more politicized than the issue of succession of states and therefore the succession of responsibilities. In the 21<sup>st</sup> century alone, there are numerous open issues, among which the issue of Kosovo\* is of particular importance for the Republic of Serbia. The mentioned significance of this topic, alongside its actuality and legal complexity is the reason why the authors decided to analyze the work of the International Law Commission on the issue of the succession of state responsibilities in the above article. The reports of Pavel Šturma, the rapporteur of the International Law Commission, were analyzed consecutively, highlighting the most significant features, with an adequate normative and comparative review. Through the analysis of all four reports provided by the rapporteur, the authors did not focus only on the tasks given to the rapporteur and his findings. Instead, they are also emphasizing dilemmas, other views, and opinions that were brought by various countries but also provide a historical and comparative context of both issues and solutions. While this topic could be further analyzed in many more articles and books, a clear overview of the work of the International Law Commission and Mr. Šturma on the topic of the succession of responsibilities in international law was provided. This approach benefits both younger scholars and practitioners looking for a firm basic article to commence research as well as for more experienced researchers and their need for more in-depth analysis. Legal analysis, focused on normative framework, resulted from the work of the Commission, as well as on practical implications is the basis of the authors' approach in this article.

**Keywords:** Succession of responsibility, state responsibility, International Law Commission, diplomatic protection, restitution, compensation.

**Primljeno: 10. 7. 2022.**

**Izmenjeno: 14. 10. 2022.**

**Prihvaćeno: 25. 10. 2022.**

---

\* This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UN Security Council Resolution 1244 (1999) and the Opinion of the International Court of Justice on Kosovo's declaration of independence.

Dr Mario Reljanović i MA Jovana Misailović

## REŠAVANJE RADNIH SPOROVA

Beograd: Institut za uporedno pravo, 2021.

Monografija pod nazivom *Rešavanje radnih sporova* predstavlja proizvod višegodišnjeg istraživanja autora na temu rešavanja radnih sporova, uz uzimanje u obzir široke lepeze zaštite prava zaposlenog. Pažnja autora usmerena je pre svega, na prava koja zaposleni uživa u radnom odnosu, pa tako i na pravo na zaštitu istih.

Pored istraživanja na temu rešavanja radnih sporova, autori su sa teorijskog i praktičnog stanovišta razmatrali važna pitanja u vezi sa problemom radnog spora, uzimajući u obzir uporedno pravo. Na temeljima takvog istraživanja, autori su ponudili svoje rešenje za određene probleme, što predstavlja posebnu važnost ove monografije.

Ova monografija podeljena u pet delova. Posle uvodnog razmatranja, prvi deo posvećen je istraživanju instituta *radnog spora*. Celokupnosti proučavanja radnog spora doprinosi izučavanje ovog pojma u teoriji, uz ukazivanje stavova autora o problematici radnih sporova. Prikazana je i delatnost Međunarodne organizacije rada u ovoj oblasti. Autori su podobno istražili malobrojne definicije domaćih autora o radnom sporu, uz formulaciju sopstvene, pa monografija može ponuditi sažetu formulaciju radnog spora. Jedna od nedoumica kojom se autori bave jeste i razlikovanje radnog spora od spora iz radnog odnosa. Posebnu pažnju autori su usmerili kako na individualne, tako i na kolektivne radne sporove, objašnjavajući uslovljenost podele, njihovu pravnu prirodu, te zakonsku potkovanost.

U drugom delu autori su se bavili problematikom *mirnog rešavanja radnih sporova*. Sveobuhvatan pristup problemu prisutan je u celoj monografiji, a posebno dolazi do izražaja u delu koji je posvećen mirnom rešavanju radnih sporova. Autori su prikazali moguća rešenja za spor između poslodavca i zaposlenog, adresirajući problem najpre na poslodavca, da bi se onda bavili mogućnostima mirenja, posredovanja i arbitraže. Postupak rešavanja spora kod poslodavca, mirenje, posredovanje i arbitraža detaljno su obrađeni, uz osvrt na rešenja ovih instituta u zakonodavstvu zemalja u regionu. Posebnom važnim se smatra ukazivanje na

---

\* Istraživač saradnik, Institut za uporedno pravo, Beograd, Srbija, e-mail: [j.rajic@iup.rs](mailto:j.rajic@iup.rs)

prednosti i nedostatke ovog načina rešavanja radnih sporova, čime se doprinosi prethodno pomenutom sveobuhvatnom principu izučavanja. Toj tezi ide u prilog navođenje i drugih načina mirnog rešavanja radnog spora poput istraživanja i utvrđivanja činjenica, delatnosti inspektora rada, kolektivnog pregovaranja, rada ombudsmana i na kraju kroz izmene zakonodavstva, kada je posredi veći broj sporova u cilju sprečavanja nastanka novih spornih situacija.

Treći deo posvećen je *sudskom rešavanju radnih sporova*. Premda sudsko rešavanje sporova predstavlja *ultima ratio*, autori nastoje da objasne sa kojim se poteškoćama suočavaju zaposleni kada svoje pravo štite pred sudom, poput visokih sudskih taksi i nedostatka rešenja koja su prilagođena prirodi radnog spora umesto primene pravila opšteg parničnog postupka. U ovom delu autori do detalja analiziraju odgovarajuće odredbe zakona koje se odnose na sporove povodom zasnivanja, postojanja i prestanka radnog odnosa, zatim na spor po tužbi poslodavca protiv zaposlenog, kao i postupak po žalbi i izvršenja sudske odluke. Posebno je važno ukazivanje na potrebu da se sporovi povodom kolektivnih sporova uredi domaćim pravom, kao i da se Zakonom o parničnom postupku, koji se primenjuje u slučaju spora, napravi distinkcija povodom rešavanja interesnih i kolektivnih radnih sporova. Treba pohvaliti napor autora da ukažu na nedostatke u domaćem normativnom okviru, uz navođenje primenljivih rešenja iz uporednog prava. U okviru ovog dela, koncizno je ukazano na posledice koje može proizvesti stečaj poslodavca usled već pokrenutog radnog spora. Autori su time otvorili važnu temu, s obzirom na to da se u praksi često ne sprovodi princip hitnosti, što posebne implikacije proizvodi po zaposlene, koji predstavljaju ranjivu kategoriju, naročito u slučaju radnog spora.

Problematika rešavanja radnih sporova upotpunjena je četvrtim delom, u kom su se autori bavili istraživanjem *radnih sudova u uporednom pravu*, uz osvrt na istoriju radnih sudova u domaćem pravu. Ovaj deo smatramo posebno važnim, jer prepoznamo nastojanje autora da prikažu nužnost obrazovanja sudova posebne nadležnosti za rešavanje radnih sporova, uz poznatu činjenicu o neefikasnosti sudova opšte nadležnosti kada odlučuju u ovim sporovima. Autori su u ovom delu ukazali na značaj postojanja radnih sudova, kroz praksu onih zemalja koje su shvatile značaj osnivanja specijalizovanog sudstva. Reč je o primerima iz Nemačke, Norveške, Finske, Francuske, susedne Hrvatske i drugih.

Na kraju, *zaključna razmatranja* osvetljavaju stavove autora povodom rešavanja radnih sporova. Posebnu inovaciju treba videti u nastojanju autora da pruže preporuku u vezi sa mirnim i sudskim rešavanjem radnih sporova. To čini ovu monografiju nesumnjivim doprinosom za domaću teoriju ali i praksu, sa važnim saznanjima do kojih su autori došli uz puno truda prilikom analize dosadašnjih naučnih saznanja o radnim sporovima i dostupnim primerima iz prakse.

Argumentovanim optiranjem za mirenje ili arbitražu kao načinom za rešenje radnog spora, šalje se jasna poruka da se treba opredeliti za miran način rešavanja, što predstavlja i stav ovih autora, ali i dokazano postojan način za uspeh pokrenutog radnog spora. Ipak, stavljanje akcenta na mirno rešavanje radnih sporova ne zanemaruje činjenicu da autori u ovoj monografiji nude određene sugestije i za sudsko rešavanje radnog spora. Predstavljena analiza rešavanja radnih sporova, koja je bazirana na iskustvu zemalja iz uporednog prava, dragocena je, tim pre, jer sadrži i kritički osvrt nepostojanja radnog sudstva u Republici Srbiji, koje je ranije zauzimalo mesto u organizaciji sudova. Stoga, opravdano je smatrati monografiju značajnim doprinosom u optiranju među mogućnostima rešavanja radnog spora, uz prevagu ka mirnim metodama kakvi su mirenje, posredovanje i arbitraža.



---

## UPUTSTVO AUTORIMA

### PRIJAVLJIVANJE RUKOPISA ZA OBJAVLJIVANJE

Autori mogu da dostave radove napisane latiničkim pismom na srpskom ili na engleskom jeziku u elektronskom formatu, kao *Word* dokument. Rokovi za predaju radova su: za prvi broj – 15. februar, za drugi broj – 15. maj, za treći broj – 15. avgust i za četvrti broj – 15. novembar. Rukopisi se dostavljaju putem linka: <http://aseestant.ceon.rs/index.php/spz/>, izuzetno elektronskom poštom na adresu uredništva: **redakcijaspz@gmail.com**, koje će ih uputiti kako da se prijave na sistem *Assestant* (CEON). Autori tom prilikom daju i autorsku izjavu. U slučaju dostavljanja koautorskih radova, korespondencija se u ime svih autora odvija sa autorom koji je rad poslao i koji će biti odgovoran za komunikaciju sa ostalim autorima (tzv. autor za korespondenciju). Autorsku izjavu potpisuju svi autori. Potpisivanjem autorske izjave autori garantuju da su prihvatili uređivačku politiku časopisa i da su prilikom izrade rada i njegovog prijavljivanja za objavljivanje poštovali etičke standarde publicistike i naučnog rada.

Sve aktivnosti vezane za uređivanje časopisa (od prijema rukopisa do objavljivanja elektronskog izdanja časopisa) obavljaju se posredstvom elektronskog sistema *Assestant* (CEON) koji omogućava pripremu i objavljivanje časopisa u elektronskom obliku (*Open Journal Systems* – OJS). Navedene aktivnosti se obavljaju unutar samog sistema, pod nadzorom glavnog i odgovornog urednika i tehničkog urednika, a ključna obaveštenja koja su namenjena autorima, recenzentima ili drugim korisnicima automatski se prosleđuju elektronskom poštom. Zahvaljujući sistemu *Assestant* (CEON) obezbeđeno je čuvanje svih verzija objavljenih radova i odbijenih radova u elektronskoj bazi podataka. Autori, takođe, mogu da se upoznaju u svakom trenutku sa tokom i ishodom postupka recenziranja.

U slučaju da autor nema nalog, potrebno je da se registruje preko linka: <http://aseestant.ceon.rs/index.php/spz/user/register>. Detaljno uputstvo za registraciju autora i prijavu rukopisa može se preuzeti sa sajta časopisa *Strani pravni život* ([www.stranipravnizivot.rs](http://www.stranipravnizivot.rs)).

### NAPOMENE VAŽNE ZA PRIPREMU RUKOPISA

Način oblikovanja naučnih članaka i ostalih priloga koji se dostavljaju redakciji *Stranog pravnog života* uređen je ovim uputstvom. Molimo autore da svoje priloge prilagode tematici časopisa i predviđenom načinu oblikovanja rukopisa, kako

prilozi ne bi bili eliminisani nakon početne provere, budući da uredništvo primenjuje kriterijume iz važećeg podzakonskog akta o uređivanju naučnih časopisa.

**Naučni i stručni članci** mogu biti napisani na srpskom ili engleskom jeziku. Oni moraju sadržati podatke o autoru, naslov, sažetak, ključne reči i spisak referenci (literaturu i pravne izvore, po potrebi i spisak citiranih sudskih i drugih odluka). Uz priloge koji se objavljuju na srpskom jeziku, dostavlja se prevod naslova rada, rezimea i ključnih reči na engleskom jeziku. Prilozi koji se dostavljaju na engleskom jeziku sadrže prevod naslova, sažetka i ključnih reči na srpski jezik.

Autorski članci po pravilu ne prelaze obim od jednog autorskog tabaka (28.800 znakova sa razmacima), font Times New Roman, veličina 12pt, prored 1,5, leva margina 3,5 cm, a desna 3 cm. Izuzetno, prihvatice se duži rukopis i to obima do 1,5 tabaka, ako to zahteva tema rada, po prethodnom dogovoru autora sa glavnim i odgovornim urednikom. U ostalim situacijama, rad većeg obima biće vraćen autoru radi skraćivanja. U obim se ne računaju tekstovi navedeni u beleškama na dnu strane (dodatni podaci o autoru, organizaciji u kojoj je zaposlen, druge napomene), naslov članka, sažetak (do 800 karaktera sa razmacima), ključne reči (do 5 pojmova ili sintagmi), spisak literature, pravnih izvora i sudskih odluka.

Naučni članci se klasifikuju u: originalne (u kojima se iznose prethodno neobjavljeni rezultati sopstvenih istraživanja zasnovanih na primeni naučnih metoda) i pregledne (koji sadrže originalan, detaljan i kritički prikaz istraživačkog problema ili područja u kojem je autor ostvario određeni doprinos, prikazan u vidu autocitata). Za razliku od naučnih radova, u stručnom radu autor na osnovu izvršenog istraživanja zasnovanog na prikupljanju postojećih teorijskih saznanja i raspoloživih činjenica ukazuje na iskustva značajna za unapređenje prakse u određenoj oblasti, preporučuje promene u načinu primene propisa i slično.

U časopisu je moguće objaviti i naučnu kritiku ili polemiku, koja predstavlja raspravu, zasnovanu na naučnoj argumentaciji, na određenu naučnu temu. Obim naučnog rada ove vrste može da iznosi do 10.000 znakova sa razmacima. Osim podataka o autoru i naslova članka, naučna kritika mora da sadrži apstrakt (do 400 znakova sa razmacima), ključne reči (do 5 pojmova ili sintagmi) i spisak bibliografskih izvora. Svi navedeni podaci ne uračunavaju se u obim rada.

**Ostali prilozi.** Komentari sudskih odluka mogu da imaju najviše do 15.000 znakova. Izlaganja sa naučnih i stručnih skupova, prikazi knjiga i slično po pravilu ne smeju biti obima većeg od 7.000 znakova. Ne sadrže apstrakt i rezime.

**Osnovno oblikovanje teksta.** Svi prilozi moraju biti sačinjeni u Microsoft Word-u, latiničkim pismom, fontom Times New Roman, veličine 12 pt, sa proredom 1,5, na strani formata A4, sa uvlačenjem pasusa za 1 tabulator, bez deljenja reči na slogove (hifenacije). Posle svakog znaka interpunkcije staviti samo jedan razmak. Za posebna slova iz srpskog i stranog latiničkog pisma koriste se ras-

položivi simboli – dijakritički znaci. Ćirilicički znaci iz stranog pisma i iz drugih pisama (kineskog, japanskog, arapskog itd.) transliterišu se i transkribuju prema tablici dostupnoj na: <https://www.loc.gov/catdir/cpsd/roman.html>. Imena i prezimena stranih autora navode se u originalu, osim kada se moraju transkribovati na latinicu (na primer imena iz ruskog jezika). Kada se autor poziva na radove objavljene u *Stranom pravnom životu*, koristi isključivo naziv časopisa na srpskom jeziku. Reference na srpskom jeziku koje se citiraju u radu pisanom na engleskom jeziku se ne prevode.

Prevod stručnih pojmova iz strane literature, kada je to moguće, treba da bude zamenjen odgovarajućim nazivom u srpskom jeziku. Prevod latinskih pravnih izraza ili izreka nije potreban. Strani pojmovi pišu se kurzivom. Druge strane reči ili sintagme koje označavaju specifične izraze ili institute u stranom pravu, koje se ne mogu sa preciznošću prevesti na srpski jezik ili ne postoje u srpskom pravu, zadržavaju se u originalnom nazivu (složene kurzivom), s tim što se objašnjava njihovo značenje na srpskom jeziku. U tekstu se ne treba koristiti podebljana (boldirana) niti podvučena slova.

*Strani pravni život* prihvata citiranje i oblikovanje referenci prema stilu citiranja i referenciranja – Harvard britanski standard, prema modelu autor/rad. Navedeni stil je modifikovan jedino u pogledu načina citiranja pravnih izvora. Način primene navedenog stila pri citiranju i sastavljanju spiska literature i popisa pravnih izvora objašnjen je detaljno u ovom uputstvu.

S obzirom na prihvaćeni stil referenciranja, beleške u dnu teksta (fusnote) sadrže dopunska objašnjenja, a ne treba da upućuju na korišćenu literaturu, što se čini u tekstu. Članovi i stavovi pravnih odredbi na koje se poziva autor navode se u tekstu, a ne u fusnotama.

**Ime, srednje slovo i prezime autora (jednog ili više njih)** navode se na prvoj strani rukopisa u gornjem levom uglu. Pišu se uz upotrebu posebnih znakova (č, đ, š itd.), bez naučnih titula. Imena stranih autora takođe se pišu dijakritičkim znacima, bez obzira na jezik rada.

**Ostali podaci** koji se odnose na autore: naučna i stručna zvanja, akademske titule, ORCID broj autora (ako ga ima), naziv ustanove autora i podaci za kontakt (mejl autora) navode se u posebnoj belešci (fusnoti) na istoj strani ispod teksta, označeni zvezdicom.

**Naziv ustanove autora (afilijacija):** navodi se potpun, zvanični naziv i sedište ustanove (grad i država) u kojoj je autor zaposlen ili u kojoj je obavio istraživanje. Studenti poslediplomskih studija navode naziv ustanove u kojoj studiraju.

**U zahvalnici** (posebnoj napomeni na prvoj strani rada ispod teksta označeno zvezdicom posle naslova rada) navode se imena drugih lica koja nisu autori, ali su imala učešća u istraživanju ili su pomagala u priređivanju rada, sa

objašnjenjem njihove uloge. U fusnoti se može navesti i obaveštenje da je rad urađen u okviru određenog naučnoistraživačkog projekta, da je ranije usmeno izlagan na naučnom skupu i slično.

**Naslov rada** piše se velikim slovima na sredini, font 14 pt. Naslov ne bi trebalo da ima više od 10 do 12 reči.

**Sažetak** se navodi ispod naslova članka, dva proreda ispod. Sažetak ne sme da bude duži od 800 znakova bez proreda. Veličina fonta je 11 pt (složeno kurzivom). U sažetku autor ukazuje na značaj teme, osnovno istraživačko pitanje/hipotezu, cilj istraživanja, metodologiju i rezultate istraživanja. U apstraktu treba koristiti termine koji se često koriste za indeksiranje i pretraživanje članaka.

**Ključne reči** su termini ili fraze koji najbolje opisuju sadržaj članka za potrebe indeksiranja i pretraživanja. Potrebno je dati 5 ključnih reči ili sintagmi na srpskom. U članku se navode ispod apstrakta (veličina fonta 11 pt, kurzivom).

**Podnaslovi** u tekstu se pišu na sredini, malim slovima i podebljanim (boldiranim) slovima, veličine 12 pt i numerišu se arapskim brojevima. Uvod i zaključak se, takođe, označavaju rednim brojevima.

**Tabele, grafikoni i slični prilozi** dostavljaju se posebno u formatu i rezoluciji pogodnoj za štampu.

**Popis korišćene literature**, pravnih izvora i spisak sudskih i drugih odluka navode se na kraju rada, fontom 11 pt. Popis bibliografskih jedinica sastavlja se po abecednom redosledu imena autora, bez numerisanja.

Na kraju rada, u levom uglu, složeno slovima 12 pt, navodi se na **engleskom jeziku ime, srednje slovo i prezime autora**. U drugom redu se navodi naučno zvanje ili titula, ustanova autora, a u trećem redu elektronska adresa. Na sredini strane navodi se na engleskom jeziku naslov rada, napisan velikim slovima. Rezime na engleskom jeziku (*Summary*) ima karakter proširenog sažetka i ne sme da prelazi 1.500 znakova bez proreda.

**Ključne reči** (*Keywords*) u prevodu na engleski jezik navode se ispod rezimea. Treba koristiti uobičajene pravne termine iz engleskog jezika, kako bi se olakšalo pretraživanje. Kod članaka na engleskom jeziku, rezime se piše na srpskom jeziku. Ostala pravila su ista.

## NAČIN CITIRANJA I SASTAVLJANJA SPISKA REFERENCI

### NAVOĐENJE IZVORA UNUTAR TEKSTA

Od autora se očekuje da navedu korišćene izvore, i to potpuno i tačno, i da precizno prenesu tuđe navode, te se prilikom citiranja knjiga ili članaka preporučuje da,

gde je moguće, budu navedene strane sa kojih se preuzima tuđi tekst. Brojevi stranica moraju biti sadržani kod doslovnog citiranja tuđeg teksta, prilikom parafraziranja ili upućivanja na određeni deo knjige ili članka. Jedna stranica se označava sa „p.”, a više strana sa „pp.” (skraćeno lat. *paper – pluta paper*). Moguće je koristiti i rad prihvaćen za objavljivanje, pod uslovom da je za rad određen digitalni identifikator (DOI broj), koji će biti naveden u spisku literature uz druge podatke o citiranom radu.

Način navođenja izvora zavisi od toga da li je potrebno istaći ime autora ili sadržaj njegovog teksta. U prvom slučaju se ime autora čiji se rad koristi navodi u samoj rečenici; u drugom slučaju se navodi na kraju rečenice u zagradi, uz godinu objavljivanja rada (po potrebi i strana). Na primer:

Kako je istakao profesor Konstantinović (2006, p. 36) obimnost Skice za Zakonik o obligacijama i ugovorima bila je posledica težnje da zakon bude razumljiv svima, a ne da učesnike u prometu nauči pravu.

Skica za Zakonik o obligacijama i ugovorima bila je obimna, zato što se težilo da zakon bude razumljiv svima, a ne da učesnike u prometu nauči pravu (Konstantinović, 2006, p. 36).

*Isticanje imena autora.* Kada se u rečenici pominje ime nekog autora, bez dodatnih informacija o sadržaju rada koji se citira (sumarni pregled ili ukazivanje na izvor), dovoljno je navesti prezime autora i u zagradi godinu u kojoj je objavljen rad. Navodimo primer:

U svom radu Ćirić (2008) konstatuje da je ...

Kada se upućuje na posebne delove u radu, mora biti naveden i broj stranice ili stranica na kojima se nalazi citat. Primeri:

U svom radu Ćorić (2017, pp. 26-30) opisuje procesna sredstva za naknadu štete u sudskom poretku Evropske unije.

Stoga, prema Đorđeviću (2016, pp. 28-29), trebalo bi da se uzmu u obzir i drugačija rešenja iz uporednog prava.

Prezeti sadržaj drugog autora se može saopštiti i parafraziranjem:

Stoga Perović u predgovoru ponovljenom izdanju Skice za Zakonik o obligacijama i ugovorima (Konstantinović, 2006, p. 16) zaključuje da svaki pravni sistem dopušta slobodu ugovaranja, ali do izvesne granice.

Ako se citira neodređen broj strana, navodi se samo početna stranica sa koje se preuzima citat, dok iza nje stoji „i dalje”. Na primer:

Sve ove teorije se mogu podeliti u nekoliko grupa (Čolović, 2009, pp. 83 i dalje)...

Kada se upućuje na izvor iz fusnote nekog rada, posle broja strane piše se skraćena „fn.“:

Navedeno rešenje je nesumnjivo podložno kritici (Jovanović, p. 8, fn. 14)...

*Doslovno citiranje* koristi se retko, uglavnom da bi se izbeglo pogrešno tumačenje originalnog teksta, da se istakne bitan argument ili ideja koja će potom biti posebno analizirana ili pobijana ili kada je na lep i efekatan način autor izrazio svoju misao, a taj efekat bi parafraziranje poništilo. U svakom slučaju doslovnog citiranja teksta drugog autora neophodno je navesti tačnu stranicu (ili strane) na kojima se citat nalazi, kako bi zainteresovani čitalac mogao proveriti iznete podatke.

Kraći citati, dužine do 30 reči, sastavni su deo rečenice, istaknuti navodnicima. Mogu biti direktno ili indirektno citirani, na primer:

Kako ističe Stanković (1972, p. 177) „neimovinska šteta predstavlja posebnu pojavu i pojam za sebe”.

Ili:

Sve su to razlozi što treba prihvatiti da „neimovinska šteta predstavlja posebnu pojavu i pojam za sebe” (Stanković, 1972, p. 177).

U citate duže od 30 reči autor nas uvodi svojim rečima, a zatim počinje citat, koji ističe navodnicima, obavezno uz naznaku prezimena autora i tačne strane ili strana na kojima se nalazi citat. Tekst se može preuzeti direktno:

Nemogućnost korišćenja uništene stvari može da izazove neimovinsku štetu, nezavisno od *pretium affectionis*. Prema Stankoviću (1972, p. 307) reč je o slučajevima: „u kojima nemogućnost upotrebe uništene odnosno oštećene stvari unosi veliki poremećaj u oštećenikov svakodnevni praktični život, lančanu reakciju raznovrsnih maltretiranja i ograničavanja, koja mogu predstavljati potpunu dezorganizaciju oštećenikovog načina života i njegovih svakodневnih navika”.

Indirektno se isti tekst može preuzeti na sledeći način:

Nemogućnost korišćenja uništene stvari može da izazove neimovinsku štetu, nezavisno od *pretium affectionis*, u slučajevima „u kojima nemogućnost upotrebe uništene odnosno oštećene stvari unosi veliki poremećaj u oštećenikov svakodnevni praktični život, lančanu reakciju raznovrsnih maltretiranja i ograničavanja, koja mogu predstavljati potpunu dezorganizaciju oštećenikovog načina života i njegovih svakodnevnih navika” (Stanković, 1972, p. 307).

Dugačke citate bi najpravičnije bilo preuzeti tako što se iza dve tačke navedu u posebnom redu uvučeno, složeno manjim fontom (11pt), uz naznaku izvora i stranice. Izostavljeni deo reči iz citata označava se trima tačkama u ugaonim zagrada, na primer:

Prilikom organizacije izvršenja rada u javnom interesu „pragmatični razlozi [...] ukazivali bi na potrebu većeg učešća lokalne zajednice (u sektoru službi socijalne zaštite)” (*Alternative zatvorskim kaznama*, 2005, p. 44).

*Citiranje različitih radova dva autora.* Kada se u istoj rečenici upućuje na radove dva autora (bilo da imaju saglasne ili oprečne stavove) u tekstu se navodi prezime svakog od autora, uz godine kada su radovi objavljeni, prema sledećim primerima:

I Đorđević (2012, p. 34) i Mrvić Petrović (2011, p. 86-87) smatraju da uvođenje sistema dani-novčane kazne nije ostvarilo željene efekte u pravnom sistemu Republike Srbije.

Kauzalitet kod propuštanja se različito objašnjava po teoriji aliud agere u odnosu na teoriju prethodno preduzete radnje (vid. za prvu Welp, 1968, p. 30, a za drugu Rudholphi, 1972).

*Citiranje imena dva ili tri autora istog rada.* U tekstu se upućuje na zajednički rad autora uz navođenje prezimena oba autora povezana simbolom &, dok se u zagradi navodi godina u kojoj je rad objavljen.

Na ovakav odnos države i crkve trebalo bi da obratimo posebnu pažnju (Đorđević & Stanić, 2015, p. 63).

U svom radu Nikolić & Čović (2018) ukazali su na...

Uporednopravno istraživanje (Mrvić Petrović & Petrović, 2018) potvrdilo je...

Mrkšić, Popović & Novaković (2018, pp. 477) analiziraju ....

*Citiranje rada koji ima više od tri autora.* U tekstu se navodi samo prezime prvog autora i iza njega opšteprihvaćena skraćenica „*et al.*” (*et alia*). Na primer: Čeranić *et al.* (2018) istražili su..

*Citiranje više radova istog autora, objavljenih iste godine.* U tekstu se uz prezime autora i godinu dodaju latinična slova a, b, c, d, kako bi se označili različiti radovi istog autora objavljeni iste godine. Primer:

Svakako, navedeni vid krivice trebalo bi da je više u našem fokusu (Čirić, 2004a, p. 70). ...Pored „tvrde”, ne bismo smeli da zaboravimo „meku moć” ... (Čirić, 2004b, p. 334).

*Citiranje rada objavljenog pod okriljem organizacije.* U slučaju da je navedeni tekst objavila neka organizacija (pravno lice, udruženje, ustanova, međunarodna, nevladina organizacija i slično), tako da pojedini autor nije posebno naveden, u tekstu treba uputiti na naziv organizacije i godinu objavljivanja rada. Dozvoljena je upotreba uobičajenih službenih skraćenica međunarodnih organizacija ili njihovih tela, na primer:

Od presudne je važnosti istraživati izborne procese u domaćem i stranom pravu (Institut za uporedno pravo, 2013, pp. 32-35).

Media and information technologies can offer such spaces to allow different groups to interact with each other, so in Tallin Guidelines on National Minorities and the Digital Age (OSCE, 2019)...

*Citiranje rada nepoznatog autora.* Umesto podataka o autoru koristi se naslov rada:

U *Teoriji države i prava* (1995, p. 204) jasno se kaže...

*Rad nepoznate godine izdanja.* U navedenom slučaju koristi se skraćenica n.d. (od *no date*):

Zirojević (n.d.) ukazuje na obeležja terorizma...

Ili indirektno:

Obeležja savremenog terorizma su.... (Zirojević, n.d.).

*Sekundarne reference.* Ako primarni izvor nije bilo moguće pronaći, nego ga autor preuzima iz rada drugog autora, mora se pozvati na primarni izvor i sekundarnu referencu na sledeći način:

Zlatarić (1967), kako navodi Kambovski (2005, p. 701) uključuje u saizvršilaštvo i radnje preduzete pre ili posle dovršenja krivičnog dela.

Ili:

U ranijoj teoriji se smatralo da saizvršilaštvo uključuje i radnje preduzete pre ili posle dovršenja krivičnog dela (Zlatarić, 1967, navedeno u Kambovski, 2005, p. 701).

*Navođenje propisa.* Naziv zakona i drugog propisa navodi se u tekstu punim nazivom (složeno običnim slovima), uz broj godine kada je usvojen, sem kada se analizira određena izmena ili dopuna propisa, kada se navodi kao izvor službeno glasilo u kome je objavljena takva izmena. Prilikom prvog pominjanja propisa može se dodati crta posle naziva i navesti skraćenica pod kojom će se isti propis dalje u tekstu navoditi. U daljem tekstu dovoljno je koristiti samo skraćenicu. Isto

pravilo važi i za inostrane pravne akte, s tim što se podaci koji se na njih odnose navode na način kako je to uobičajeno za to strano pravo. Skraćenice se sačinjavaju prema izvornom nazivu propisa, a ne prema njihovom prevodu na srpski ili engleski jezik.

U krivičnom zakonodavstvu Srbije (Krivični zakonik RS, 2005 – KZ).

Temeljna reforma krivičnih dela protiv privrede u pravu Republike Srbije izvršena je 2016. godine (Zakon o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika, 2016).

Pravo na obeštećenje se žrtvama nasilja u Nemačkoj priznaje od 1976. godine na osnovu posebnog saveznog zakona, s tim što je 1985. godine donet novi (*Gesetz über die Entschädigung für von Gewalttaten* – OEG) s tim što je 1985. godine donet novi zakon koji je i sada na sanzi (OEG, 1985).

U francuskom Građanskom zakoniku (*Code civil* – CC), prema poslednjoj verziji od 1. oktobra 2018. Godine predviđeno je ... (CC, 1804).

*Akti međunarodnih organizacija* citiraju se tako što se u tekstu navodi donosilac akta i pun naziv akta, koji se, po potrebi skraćeno, navodi u zagradi uz naznaku godine u kojoj je donet.

U Istanbulskoj konvenciji Saveta Evrope (CETS No. 210) od 11. 5. 2011. godine (CoE CETS, 2011) predlaže se .....

Prava deteta, regulisana Konvencijom Organizacije ujedinjenih nacija o pravima deteta (Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta, 1990)...

U pravu Evropske unije doneta je Uredba o stečajnim postupcima br. 1346/2000 (Concil Regulation (EC), 2000)...

Na isti način kako je citiran propis naveden u tekstu, mora biti označen u popisu literature.

Autor može da koristi tekst propisa preuzet sa interneta sa službene stranice nadležnog organa ili javnog servisa zaduženog za objavljivanje pravnih propisa i praćenje izmena. U tom slučaju u popisu literature moraju biti označeni osnovni podaci o propisu i godini u kojoj je objavljena poslednja verzija dostupna na službenoj stranici nadležnog organa ili preuzeta sa javnog servisa zaduženog za objavljivanje pravnih propisa i praćenje izmena. Autor može da koristi tekst propisa i prema objavljenom službenom prevodu na engleski (ili neki drugi) jezik (što mora biti naznačeno).

Član, stav i tačka propisa skraćeno se pišu čl., st. i tač., a iza napisanih brojeva se ne stavlja tačka. Na primer:

čl. 5, st. 2, tač. 3 ili čl. 5, 6, 9 i 10 ili čl. 4–12.

*Navođenje sudske prakse i odluka drugih organa.* Autor u tekstu treba da navede što potpunije podatke: vrstu odluke sudskog, upravnog tela ili Ustavnog suda, naziv donosioca i druge podatke na osnovu kojih je odluka klasifikovana (slovo koje označava vrstu postupka, broj postupka, godinu pokretanja postupka) i datum kada je doneta i, ako postoji, izvor iz kog je preuzeta. Za presude Evropskog suda za ljudska prava merodavan je i broj predstave. Iza teksta autor navodi u zagradi skraćeno oznaku odluke, koja će biti korišćena i u popisu literature. Na primer:

Odluka Ustavnog suda Republike Srbije, broj IUo-173/2017 utvrđena je nesaglasnost ... (Odluka US, 2017).

Cass. crim., 19 December 1991, RCA 1992.170 (*Ius Commune Casebook for the Common Law of Europe*, 2018).

... kako se navodi u obrazloženju Presude Apelacionog suda u Beogradu, Gž.636/2011 od 28. 5. 2012 (*Arhiv Apelacionog suda u Beogradu*, 2012).

*Odluke međunarodnih sudova i tribunala* treba da sadrže što potpunije podatke (vrsta odluke, podaci o sudskom veću koje je odluku donelo, datum donošenja odluke, uobičajeni naziv predmeta, registarski broj, kod (ako ga ima), strana, stav ili tačka na koju se upućuje ili sa koje je citiran deo odluke). Odluke međunarodnih sudova ili tribunala navode se uz korišćenje skraćena za nazive sudova npr: PCIJ, ECHR, ICJ, ICTY i slično. Prilikom citiranja sudskih slučajeva koristi se veznik skraćena „v” za veznik *versus*, npr. *Fremkin v Russia*, *Goobald v Mahmood*.

Prilikom citiranja prakse Evropskog suda za ljudska prava navodi se i broj podnete predstave. Na primer:

*Borodin v Russia*, predstavka br. 41867/04, presuda ECHR, 6. 2. 2013, par. 166.

Sudska praksa Suda Evropske unije obavezno se navodi uz korišćenje evropske identifikacione oznake sudske prakse (*European Case Law Identifier – ECLI*). Na primer:

Judgment of the General Court (Second Chamber) of 13 October 2015.  
*Intrasoft International SA v European Commission* (Case 403/12, ECLI:EU:T:2015:774)

*Citiranje referenci preuzetih sa interneta.* Ukoliko se u radu koriste sadržaji sa interneta, navode se na isti način kao i ostali sadržaji, ako su poznati autori ili organizacije ili državne ustanove koje su ih publikovale, s tim što će u spisku literature na odgovarajući način biti naglašeno da je reč o URL izvoru ili o članku sa DOI brojem. Elektronski dostupni sadržaji retko imaju označene stranice, pa

se preciznost kod navođenja citata postiže pozivanjem na odeljke ili pasuse, ako su numerisani u tekstu.

*Citiranje rada nepoznate godine izdanja ili rada nepoznatog autora.* U radu se navedena vrsta rada citira tako što se na mestu gde bi trebalo da stoji godina navodi „n.d.” (*non dated* – nepoznat datum), na primer:

Njihov značaj za parlamentarne procese je nemerljiv (Ostrogorski, n.d).

Ako se u rukopisu koristi rad nepoznatog autora, navešće se naslov rada koji se citira, uz godinu, ako je poznata:

Sve nam to potvrđuje i mešovita, objektivno-subjektivna teorija (Elementi krivičnog dela, 1986, p. 13).

#### SASTAVLJANJE SPISKA LITERATURE I POPISA PRAVNIH IZVORA

Spisak literature je obavezan na kraju rada. U spisak literature se unose sve bibliografske jedinice korišćene u radu, osim pravnih izvora i spiska sudskih odluka, koji se posebno navode, iza spiska literature.

U spisku literature se bibliografske odrednice (reference) navode po abecednom redu, prema početnom slovu prezimena autora, početnom slovu organizacije u slučaju da je autor nepoznat ili, ako su nepoznati i autor i organizacija, prema početnom slovu naslova bibliografske jedinice. Kod koautorstva, neophodno je navesti prezime i početno slovo imena svakog koautora.

#### 1. KNJIGE (ELEKTRONSKE), DRUGE MONOGRAFIJE I UDŽBENICI, POGLAVLJA U MONOGRAFIJAMA

Navode se obavezno sledeći elementi po modelu: Prezime, inicijal(i) autora. Godina izdavanja. *Naslov: podnaslov.* Podatak o izdanju. Mesto izdanja: izdavač. Kada ima više od četiri autora, knjiga se sortira prema početnom slovu prezimena prvog autora, a umesto imena ostalih autora može se koristiti skraćena „*et al.*”. Kada knjiga nema podatak o autoru, ali je istaknuto ime urednika ili organizacije, umesto autorovog imena navodi se ime urednika (uz naznaku tog svojstva) ili naziv organizacije koja je izdala publikaciju.

Za urednike koristiti skraćenicu „ur.” (ako je knjiga izdata na srpskom jeziku), a „ed.” (za knjige na engleskom jeziku sa jednim urednikom) ili „eds.” (kada ima dva ili više urednika). Na primer:

- Ćirić, J. 2008. *Objektivna odgovornost u krivičnom pravu.* Beograd: Institut za uporedno pravo.

- Ćeranić, J. 2015. *Unitarni patent*. Beograd: Institut za uporedno pravo; Banja Luka: Pravni fakultet Univerziteta.
- Sime, S. 2018. *A Practical Approach to Civil Procedure*. 31st ed. Oxford: Oxford University Press.
- Carlen, P. & Worrall, A. 1987. *Gender, Crime and Justice*. Philadelphia: Open University.
- UNICRI. 1997. *Promoting Probation Internationally*. Publ. no 58. Rome/London: UNICRI.
- Tappan, P. W. (ed.). 1951. *Contemporary corrections*. New York: McGraw-Hill.
- Srzentić, N., Stajić, A. & Lazarević, Lj. 1995. *Krivično pravo Jugoslavije. Opšti deo*. 18. izd. Beograd: Savremena administracija.

Obavezni elementi koji se moraju navesti kada se citira sadržaj elektronske knjige su: Autor, Inicijal(i) godina. Naslov knjige, [e-book], Izdanje (samo u slučaju da se ne radi o prvom izdanju), Mesto izdavanja e – knjige: Izdavač, pristup preko Naziv baze podataka, URL za tu e – knjigu (datum pristupa). Na primer:

- Molan, M. T. 2012. *Series: Questions & Answers*, [eBook]. 8th ed, 2012-2103. Oxford: OUP Oxford. Database: eBook Academic Collection. Dostupno na: <http://eds.a.ebscohost.com/> (18. 1. 2019).

## 2. DOKTORSKE DISERTACIJE, MAGISTARSKI ILI ZAVRŠNI MASTER RADOVI

Obavezno se navode: Prezime, inicijal(i) autora. Godina izdavanja. *Naslov*. Doktorska disertacija. Mesto publikovanja: fakultet/univerzitet na kome je odbranjen. Na primer:

- Stanić, M. 2017. *Pravna priroda poslaničkog mandata*. Doktorska disertacija. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

## 3. POGLAVLJA U KNJIGAMA I NAUČNI/STRUČNI RADOVI OBJAVLJENI U ZBORNICIMA I ZBIRKAMA RADOVA SA NAUČNIH SKUPOVA

Podaci o navedenim bibliografskim jedinicama sadrže obavezno sledeće elemente koje treba navesti po modelu: Prezime, inicijal(i) autora. Godina izdavanja. Naslov rada: podnaslov. U: Prezime, inicijal(i) urednika (ur.). *Naslov zbornika: podnaslov*. Mesto izdavanja: izdavač, str. od-do.

Za urednike koristiti skraćenicu „ur.” (ako je zbornik na srpskom jeziku), a „ed.” (za zbornike na engleskom jeziku sa jednim urednikom) ili „eds.” (kada zbornik uređuju dva ili više urednika). Primer:

- Moss, G. 2015. New World and Old World: Symphony or Cacophony?. In: Parry, R. & Omar, P. (eds.), *International Insolvency Law: Future Perspectives*. Nottingham/Paris: INSOL Europe, pp. 17-42.
- Čolović, V. 2011. Status stranog stečajnog postupka u nemačkom zakonodavstvu. U: Vasiljević, M. & Čolović, V. (ur.), *Uvod u pravo Nemačke*. Beograd: Institut za uporedno pravo i Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, pp. 524-541.

#### 4. ČLANCI

Obavezni elementi koji se navode su: Prezime, inicijal(i) autora. Godina izdavanja. Naslov članka: podnaslov. *Naslov časopisa*, oznaka sveske/godišta/volumena (broj), str. od-do. Ako je članak prihvaćen za objavljivanje ili je već objavljen sa DOI brojem, taj broj treba dodati u obliku linka: <https://doi.org/DOIbroj>.

Navodimo primere:

- Kostić, J. 2018. Investiranje društava za osiguranje na tržištu kapitala Republike Srbije. U: Petrović, Z. & Čolović, V. (ur.), *Odgovornost za štetu, naknada štete i osiguranje: zbornik radova sa XXI međunarodnog naučnog skupa*. Beograd/Valjevo: Institut za uporedno pravo, pp. 463-476.
- Gasmī, G., Prlja, D. & Jerotić, A. 2017. European leading legal principles of combating gender based violence: "Istanbul Convention". U: Lilić, S. (ur.), *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije: zbornik radova. Knj. 7*, (Biblioteka Zbornici). Beograd: Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, pp. 335-349.
- Đukić-Milosavljević, I. *et al.* 2017. Jedinice za podršku deci žrtvama i svedocima u krivičnom postupku – Domaće pravo i praksa. *Temida*, 20(1), pp. 45-64.
- Višekruna, A. 2018. Ostvarivanje saradnje u stečajnim postupcima sa elementom inostranosti: primer protokola. *Strani pravni život*, 62(3), pp. 65-88. Dostupno na: <https://doi.org/10.5937/spz1803065V> (18. 1. 2019).

#### 5. ČLANCI OBJAVLJENI U ELEKTRONSKOM ČASOPISU ILI ONLINE BAZI PODATAKA

Navode se sledeći podaci: Prezime, inicijal(i) autora. Godina izdavanja. Naslov rada: podnaslov. *Naslov časopisa* volumen/godište (broj). DOI broj, ako ga članak ima ili URL adresa elektronskog izdanja časopisa ili naziv *online* baze podataka (datum posete stranici). Odlučujući kriterijum za određeni način navođenja jeste kako korisnik najlakše može pronaći dokument koji ste citirali. Na

primer, prethodno navedeni izvor u kome je naznačen link sa DOI brojem (Višekruna, A.) može biti citiran i na sledeće načine:

- Višekruna, A. 2018. Ostvarivanje saradnje u stečajnim postupcima sa elementom inostranosti: primer protokola. *Strani pravni život*, 62(3), pp. 65-88. Dostupno na: <https://www.stranipravnizivot.rs/index.php/SPZ/article/view/686> (18. 1. 2019).

Ili:

- Višekruna, A. 2018. Ostvarivanje saradnje u stečajnim postupcima sa elementom inostranosti: primer protokola. *Strani pravni život*, 62(3), pp. 65-88. Dostupno u: SCIndeks.ceon.rs (18. 1. 2019).

#### 6. ČLANCI, IZVEŠTAJI, RADOVI IZ ZBORNIKA DOSTUPNOG NA INTERNETU, KOJI IMAJU AUTORA

Članci koji su dostupni na internetu, sa poznatim autorom, ali nisu iz elektronskog časopisa, i različiti izveštaji navode se prema sledećem modelu: Prezime, inicijal(i) autora. (godina izdavanja). *Naslov: podnaslov*. Mesto izdavanja: izdavač ili organizacija odgovorna za održavanje stranice na internetu. URL: (datum posete stranici). Na primer:

- Mutavdžić Obradović D. 2015. *Odgovornost vlasnika odnosno držaoca psa za štetu koju je prouzrokovao drugom licu*. Beograd: Paragraf. Dostupno na: <https://www.paragraf.rs/> (18. 1. 2019).
- Lietonen, A. & Ollus, N. 2017. *The costs of assisting victims of trafficking in human beings: a pilot study of services provided in Latvia, Estonia, Lithuania, Report Series 87*. Helsinki: HEUNI. Dostupno na: [https://www.heuni.fi/material/attachments/heuni/reports/HY3EXasQ3/HEUNI\\_Report\\_no.87.pdf](https://www.heuni.fi/material/attachments/heuni/reports/HY3EXasQ3/HEUNI_Report_no.87.pdf) (18. 1. 2019).

Podaci o radu iz zbornika čiji je sadržaj objavljen na internetu navode se na sledeći način: Prezime, inicijal(i) autora. Godina izdavanja. *Naslov rada* (sa nazivom časopisa i drugim podacima koji se zahtevaju za članak). URL: (datum posete stranici).

- Rabrenović, A. 2008. Razvoj službeničkog sistema federalne uprave SAD: od potrage za političkim plenom ka ostvarenju javnog interesa. U: Ćirić, J. (ur.), *Uvod u pravo SAD*. Beograd: Institut za uporedno pravo, pp. 49-70. Dostupno na: <http://iup.rs/wp-content/uploads/2017/10/Uvod-u-pravo-SAD.pdf> (18. 1. 2019).

## 7. ČLANAK DOSTUPAN NA INTERNETU KOJI NEMA NAZNAČENOG AUTORA

Osnovni podaci koje treba navesti su: Naslov rada, godina izdanja, URL ili naziv *online* baze podataka, (datum pristupa stranici). Na primer:

- *National Action Plan to combating corruption – Mongolia*. 2016. Dostupno na: <https://www.opengovpartnership.org/.../06-national-action-plan-combating-corruption> (18. 1. 2019).

## 8. SPISAK KORIŠĆENIH PRAVNIH IZVORA I IZVORA SUDSKE PRAKSE

Popisuju se nazivi zakona i drugih propisa korišćenih u radu, sa brojevima službenih glasila u kojima su objavljeni ili podacima o elektronskim izvorima sa kojih su preuzeti. U slučaju potrebe, razdvajaju se domaći od stranih propisa (u podnaslovima se navodi na koju se državu propisi odnose). Propisi se navode prema hijerarhiji citiranih pravnih akata (od Ustava, preko zakona do uredbi i pojedinačnih akata). Ako se navodi više akata iste pravne snage, koristi se abecedni red. Kada se navode akti Evropske unije, obavezno se navodi broj službenog glasnika u kome je propis objavljen i strana na kojoj se nalazi:

- Krivični zakonik RS 2005. *Službeni glasnik RS*, br. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016.
- Izmene KZ RS 2016. *Službeni glasnik RS*, br. 94/2016.
- OEG, 1985. Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten, od 7. januara 1985 (*BGBI*. I S. 1), sa poslednjom izmenom od 17. jula 2017 (*BGBI*. I S. 2541). Dostupno na: <https://www.gesetze-im-internet.de/oeg/> (18. 1. 2019).
- CC, 1804. Code civil, poslednja verzija od 25. decembra 2018. Dostupno na: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070721> (18. 1. 2019).
- CETS, 2011. Council of Europe, Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (CETS No.210) od 11. 5. 2011. godine. Dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210> (18. 1. 2011).
- EU Decision 2010. EU Commission Decision of 5 February 2010 on standard contractual clauses for the transfer of personal data to processors established in third countries under document C(2010) 593 (Text with EEA relevance). *OJ L* 39, 12. 2. 2010, pp. 5-18.
- Rec 2011. Council of Europe, Recommendation CM/Rec (2011)13 of the Committee of Ministers to member states on mobility, migration and access to health care. Adopted by the Committee of Ministers on 16 November 2011.
- UNSC Resolution 1286, UN dok. S/RES/1286 (19 January 2000).

Izvori sudske prakse ili prakse drugih državnih organa se posebno navode. Praksa međunarodnih sudova ili tribunala navodi se uz korišćenje službenih skraćenica sudova, na primer: ICJ, PCIJ, ICTY, ICTR, ECHR, zatim se piše naziv predmeta, vrsta odluke, datum donošenja, publikacija u kojoj je odluka objavljena i strane na kojoj je objavljena.

Kod presuda međunarodnih krivičnih tribunala se nakon naziva predmeta navodi i sudsko veće (po potrebi i podaci koji se tiču izdvojenih sudskih mišljenja, ako se na njih pozivao autor u radu), dok se kod odluka Evropskog suda za ljudska prava navodi i broj predstavlke. Sudska praksa Suda Evropske unije obavezno se navodi uz korišćenje evropske identifikacione oznake sudske prakse (*European Case Law Identifier* – ECLI).

Domaće i strane sudske presude, pravna shvatanja i slično, kao i presude međunarodnih sudova mogu se navoditi uz pozivanje na elektronske pravne baze iz kojih su preuzete (Paragraf Lex, Intermex, EUR-Lex, CURIA, Lexiweb.co.uk, Légifrance, HUDOC itd.).

Različite načine navođenja ilustruju sledeći primeri:

- Pravno shvatanje, 1999. Pravno shvatanje utvrđeno kroz odgovore na pitanja na sednici Odeljenja za privredne sporove Višeg privrednog suda od 6. oktobra 1999, dostupno u elektronskoj pravnoj bazi Paragraf Lex.
- Odluka US, 2017. Odluka Ustavnog suda Republike Srbije, broj IUo-173/2017 o utvrđivanju nesaglasnosti sa Ustavom i Zakonom Pravilnika opštine Bečej iz 2013. godine o kriterijumu i postupku dodele sredstava crkvama i verskim zajednicama, *Službeni glasnik RS*, br. 68/2018.
- Cass. crim., 19 December 1991, RCA 1992.170. *Ius Commune Casebook for the Common Law of Europe*, 2018.
- Presuda Apelacionog suda u Beogradu, Gž.636/2011 od 28. 5. 2012. *Arhiv Apelacionog suda u Beogradu*, 2012.
- *Goobald v Mahmood*, 2005 All ER (D) 251 (Apr). Dostupno na: <https://lexisweb.co.uk/cases/2005/april/godbald-v-mahmood> (18. 1. 2019).
- *Intrasoft International SA v European Commission*, 2015. EGC, Judgment of the General Court (Second Chamber) of 13 October 2015 (Case 403/12, ECLI:EU:T:2015:774). Dostupno na : <https://eur-lex.europa.eu/l> (18. 1. 2019).

Uredništvo stoji na raspolaganju autorima i za sva druga neophodna razjašnjenja (pitanja uputiti elektronskom poštom na adresu uredništva).



CIP - Каталогизacija y publikaciji  
Народна библиотека Србије, Београд

34

**STRANI pravni život = Foreign legal life** / glavni  
i odgovorni urednik Katarina Jovičić. - God. 1, br. 1  
(1956)- . - Beograd : Institut za uporedno pravo, 1956-  
(Arandelovac : Tri O). - 24 cm

Tromesečno. - Drugo izdanje na drugom medijumu:

Strani pravni život (Online) = ISSN 2620-1127

ISSN 0039-2138 = Strani pravni život

COBISS.SR-ID 86244103



