УНИВЕРЗИТЕТ У ИСТОЧНОМ САРАЈЕВУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

и

ЕВРОПСКА ОРГАНИЗАЦИЈА ЗА ЈАВНО ПРАВО

МЕЂУНАРОДНИ САВЕЗ ПРАВНИКА

ИНСТИТУТ ЗА УПОРЕДНО ПРАВО

ЗБОРНИК РАДОВА

„Право: узрок или посљедица“

Том II

COLLECTION OF PAPERS

“Law: cause or effect”

Vol. II

XIV Научни скуп поводом Дана Правног факултета,
Међународни научни скуп
одржан 25. октобра 2025. год. на Палама

УДК 34(082) ISBN 978-99997-47-07-3

Источно Сарајево, 2026. год.

UNIVERSITY OF EAST SARAJEVO
FACULTY OF LAW

and

EUROPEAN PUBLIC LAW ORGANIZATION

INTERNATIONAL UNION OF LAWYERS

INSTITUTE FOR COMPARATIVE LAW

COLLECTION OF PAPERS
"Law: cause or effect"
Vol. II

ЗБОРНИК РАДОВА
„Право: узрок или посљедица“
Том II

The XIV Scientific conference on
The occasion of the Day of the Faculty of Law,
International scientific conference,
held in Pale, 25 October 2025

UDC 34(082) ISBN 978-99997-47-07-3

East Sarajevo, 2026

ЗБОРНИК РАДОВА
XIV Научног скупа поводом Дана Правног факултета,
који је у организацији
Правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву,
и суорганизацији
Европске организације за јавно право,
Међународног савеза правника и
Института за упоредно право,
одржан 25. октобра 2025. год. на Палама, на тему:
„ПРАВО: УЗРОК ИЛИ ПОСЉЕДИЦА“

Издавач
Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву
Алексе Шантића 3, 71420 Пале
тел. 00387 57 226 609 / факс 00387 57 226 892
http://www.pravni.ues.rs.ba / *dekanat@pravni.ues.rs.ba*

За издавача
Проф. др Горан Марковић, декан

Коуредници
Проф. др Димитрије Ћеранић
Проф. др Горан Марковић
Проф. др Свјетлана Ивановић
Проф. др Сања Голијанин
Доц. др Сања Крешталица
Проф. др Самир Аличић
Проф. др Радислав Лале

Лектор и коректор за српски језик
Проф. др Нина Ћеклић

Лектор и коректор за енглески језик
Мр Нинослава Радић, наставник страног језика

Техничка припрема
Проф. др Димитрије Ћеранић
Доц. др Брано Хаџи Стевић / Доц. др Мирјана Пупић
Доц. др Ђорђе Перишић / Виши асс. Ивана Лазаревић, ма
Виши асс. Љубана Сладић, ма / Доц. др Драгана Дамјановић
Проф. др Ђорђе Мариловић / Невена Пустивук

Штампа
Графомарк, Лакташи

Тираж
65 примјерака

Зборник је реферисан у HeinOnline, EBSCO OPEN ACCESS и Central and Eastern European Online Library (CEEOL)

COLLECTION OF PAPERS
The XIV Scientific conference on The occasion of The Day of The Faculty of Law, on general topic "Law: cause or effect", which is organized Faculty of Law, University of East Sarajevo,
in cooperation with the
European Public Law Organization,
International Union of Lawyers, and
Institute for Comparative Law,
on 25. October 2025, in Pale

Publisher
Faculty of Law, University of East Sarajevo
Alekse Šantića Str. 3, 71420 Pale
phone. 00387 57 226 609 / fax 00387 57 226 892
http://www.pravni.ues.rs.ba / *dekanat@pravni.ues.rs.ba*

For the Publisher
Full Professor Goran Marković, dean

Edited by
Associate Professor Dimitrije Ćeranić
Full Professor Goran Marković
Associate Professor Svjetlana Ivanović
Associate Professor Sanja Golijanin
Assistant Professor Sanja Kreštalica
Full Professor Samir Aličić
Associate Professor Radislav Lale

Proofreading for the Serbian language
Full Professor Nina Ćeklić

Proofreading for the English language
Ninoslava Radić, MA (Linguistics), English language teacher

Technical preparation
Associate Professor Dimitrije Ćeranić
Assistant Professor Brano Hadži Stević / Assistant Professor Mirjana Pupić
Assistant Professor Đorđe Perišić / Senior Teaching Ass. Ivana Lazarević
Senior Teaching Ass. Ljubana Sladić / Assistant Professor Dragana Damjanović
Associate Professor Đorđe Marilović / Nevena Pustivuk

Printing
Grafomark, Laktaši

Circulation
65 copies

COLLECTION OF PAPERS included in base of journals and e-books: HeinOnline, EBSCO OPEN ACCESS and Central and Eastern European Online Library (CEEOL)

Зборник радова

ПРАВО: УЗРОК ИЛИ ПОСЉЕДИЦА

Научни одбор

Проф. др Миленко Крећа, бивши судија Међународног суда правде, судија *ad hoc* Европског суда за људска права, ранији члан Венецијанске комисије и Сталног арбитражног суда у Хагу, предсједник Научног одбора

Проф. др Спиридон Флогаитис, Правни факултет Универзитета у Атини, директор и предсједник Управног одбора Европске организације за јавно право, Грчка

Академик проф. др Станко Бејатовић, члан Предсједништва Међународног савеза правника, Москва, предсједник Српског удружења за кривичноправну теорију и праксу, предсједник Управног одбора Института за Криминолошка и социолошка истраживања у Београд, Србија

Проф. др Вид Јакулин, Правни факултет Универзитета у Љубљани, Словенија

Проф. др Борче Давитковски, Правни факултет „Јустинијан Први“ Универзитета „Св. Кирил и Методиј“ у Скопљу, Сјеверна Македонија

Проф. др Елена Геннадиевна Багреева, профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве Российске Федерацие, член исполкома Международного союза юристов, Российская Федерация

Проф. др Алексеј Константинович Кљујев, декан Факултета за јавну управу и предузетништво Уралског федералног универзитета, Јекатеринбург, Руска Федерација

Проф. др Владимир Чоловић, Правни факултет Универзитета „Унион“ у Београду, Србија

Проф. др Велимир Ракочевић, Правни факултет Универзитета Црне Горе у Подгорици, Црна Гора

Проф. др Дарко Симовић, Криминалистичко полицијски универзитет, Београд, Србија

Проф. др Јуриј Топлак, Универзитет у Марибору, Словенија

Проф. др Горан Марковић, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, БиХ, Република Српска

Проф. др Драган Гоцевски, Правни факултет „Јустинјиан Први“ Универзитета „Св. Кирил и Методиј“ у Скопљу, Сјеверна Македонија

Проф. др Иван Милотић, Правни факултет Свеучилишта у Загребу, Хрватска

Проф. др Питер Мезеи, продекан за међународну сарадњу, Институт за упоредно право, Правни факултет Универзитета у Сегедину, гостујући професор Универзитета у Туркуу (Финска), Универзитета у Толеду (САД), Универзитета Жан Молин Лион III (Француска), Република Мађарска

Проф. др Велимир Живковић, директор LLM ICL, IEL и ICGFR програма на Правном факултету Универзитета Ворвик, Уједињено краљевство Велике Британије и Сјеверне Ирске

Проф. др Дуња Дуић, Правни факултет Свеучилишта „Јосип Јурај Штросмајер“ у Осијеку, Република Хрватска

Др Хозе Густаво Пријето Муњоз, Центар за људска права Универзитета у Генту, Краљевина Белгија

Организациони одбор

Проф. др Горан Марковић, предсједник; Проф. др Спиридон Флогаитис; Академик проф. др Станко Бејатовић; Проф. др Јелена Ћеранић Перишић; Проф. др Димитрије Ћеранић; Проф. др Сања Голијанин; Проф. др Самир Аличић; Проф. др Радислав Лале; Проф. др Сања Савић; Проф. др Свјетлана Ивановић; Проф. др Ђорђе Мариловић; Доц. др Драгана Дамјановић; Доц. др Брано Хаџи Стевић; Доц. др Тијана Баћовић; Доц. др Ђорђе Перишић; Мр Нинослава Радић; Виши асистент Ивана Лазаревић, ма; Виши асистент Љубана Сладић, ма; Дејан Окука; Магдалена Макљеновић.

Коуредници

Проф. др Димитрије Ћеранић; Проф. др Горан Марковић; Проф. др Свјетлана Ивановић; Проф. др Сања Голијанин; Доц. др Сања Крешталица; Проф. др Самир Аличић; Проф. др Радислав Лале

Conference Proceedings
LAW: CAUSE OR EFFECT

Scientific Committee

Prof. Milenko Kreća, former judge of the International Court of Justice, ad hoc judge of the European Court for Human Rights, former member of the Venice Commission and the Permament Court of Arbitration, Serbia, President of the Board;
Prof. Spiridon Flogaitis, University of Athens, Faculty of Law, Director of the European Public Law Organization and President of the Board of Directors of EPLO, Greece;
Academician Stanko Bejatović, member of the Presidency of the International Union of Lawyers, Moscow, President of the Serbian Association for Criminal Legal Theory and Practice, President of the Board of Directors of the Institute for Criminological and Sociological Research, Belgrade, Serbia;
Prof. Vid Jakulin, Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia;
Prof. Borče Davitkovski, Iustinianus Primus Faculty of Law, Ss Cyril and Methodius University in Skopje, Nort Macedonia;
Prof. Elena Gennadievna Bagreeva, Department of legal regulation of economic activity of the Financial University under the Government of the Russian Federation, member of the Executive Committee of the International Union of lawyers, member of the Association of Lawyers of Russia, academician of the Slavic Academy, Russian Federation;
Prof. Alexey Konstantinovich Klyuyev, dean of the Faculty of Public Administration and Entrepreneurship of the Ural Federal University, Yekaterinburg, Russian Federation;
Prof. Vladimir Čolović, Faculty of Law, University "Union" in Belgrade, Serbia;
Prof. Velimir Rakočević, Faculty of Law, University of Montenegro, Podgorica, Montenegro;
Prof. Darko Simović, University of Criminal Investigation and Police Studies, Belgrade, Serbia;
Prof. Jurij Toplak, University of Maribor, Slovenia;
Prof. Goran Marković, Faculty of Law, University of East Sarajevo, Republic of Srpska, Bosnia and Herzegovina;
Prof. Dragan Gocevski, Iustinianus Primus Faculty of Law, Ss Cyril and Methodius University in Skopje, Nort Macedonia;
Prof. Ivan Milotić, Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia;
Prof. Péter Mezei, Associate Dean for International Affairs, Institute of Comparative Law, Faculty of Law, University of Szeged, Adjunct Professor (dosentti), University of Turku (Finland), Lecturer in Law, University of Toledo College of Law (USA), Visiting Professor, Université Jean Moulin Lyon III (France), Hungary;
Prof. Velimir Živković, Director of LLM ICL, IEL and ICGFR programs at University of Warwick School of Law, United Kingdom;
Prof. Dunja Duić, Faculty of Law, University of Osijek, Croatia;
Dr Jose Gustavo Prieto Munoz, Human Rights Center and the Programme Human Rights in Context at Ghent University, Belgium.

Organizing Committee

Full Professor Goran Marković, President; Full Professor Spiridon Flogaitis; Academician Full Professor Stanko Bejatović; Full Professor Jelena Ćeranić Perišić; Associate Professor Dimitrije Ćeranić; Associate Professor Sanja Golijanin; Full Professor Samir Aličić; Associate Professor Radislav Lale; Associate Professor Sanja Savić; Associate Professor Svjetlana Ivanović; Associate Professor Đorđe Marilović; Assistant Professor Dragana Damjanović; Assistant Professor Brano Hadži Stević; Assistant Professor Tijana Baćović; Assistant Professor Đorđe Perišić; Ninoslava Radić, LL.M; Senior Teaching Assistant Ivana Lazarević, LL.M; Senior Teaching Assistant Ljubana Sladić, LL.M;
Dejan Okuka; Magdalena Makljenović.

Co-editors

Associate Professor Dimitrije Ćeranić; Full Professor Goran Marković; Associate Professor Svjetlana Ivanović; Associate Professor Sanja Golijanin; Assistant Professor Sanja Krešťalica;
Full Professor Samir Aličić; Associate Professor Radislav Lale

Финансијску подршку у организацији XIV Научног скупа поводом Дана Правног факултета на општу тему „Право: узрок или посљедица“, који је одржан 25. октобра 2025. год. на Палама, пружило нам је неколико истакнутих институција и појединаца на чему им искрено захваљујемо.

Посебну захвалност исказујемо:

Предсједнику Републике Српске,
г. Синиши Карану,

Министарству за научнотехнолошки развој и високо образовање
Републике Српске, министру проф. др Драги Мастиловићу,

Д.о.о. Милкус, Пале, г. Миомиру Кусмуку

Градоначелнику Бијељине, г. Љубиши Петровићу

Адвокатској комори Републике Српске,
предсједнику г. Дарку Кременовићу

Републичкој управи за геодетске и имовинско-правне послове
Републике Српске, директору мр Драгану Станковићу

Начелнику Општине Пале, г. Дејану Којићу

Начелнику Општине Источна Илица, г. Маринку Божовићу

Начелнику Општине Источно Ново Сарајево, г. Јовану Катићу

Начелнику Општине Калиновик, г. Радомиру Сладоју

Начелнику Општине Рогатица, г. Нинославу Прелићу

Нотарској комори Републике Српске,
предсједнику др Бориславу Радићу

Адвокату из Бијељине, г. Горану Василићу

Нотару из Бијељине, г. Игору Остојићу

Адвокату из Вишеграда, г. Николи Андрићу

Компанији Параграф лекс из Београда

Уз спремност за наставком сарадње на обострану корист и задовољство, а прије свега на ползу свим правним посленицима, уз жељу за унапређењем правног поретка Републике Српске, још једном захваљујемо свим институцијама и појединцима који су нам помогли у припреми и одржавању **XIV Научног скупа поводом Дана Правног факултета, који је по броју референата, држава из којих долазе и броју саопштених реферата, у 2025. години био највећи научни скуп у области права у Европи**.

С поштовањем,

ДЕКАН
Проф. др Горан Марковић

Several prominent institutions and individuals provided to us the financial support for the organization of the XIV Scientific Conference on the Occassion of the Day of the Faculty of Law on the general topic "LAW: CAUSE OR EFFECT", which was held in Pale on 25 October 2025. We are sincerely grateful to them.

We particularly thank to:

President of the Republic of Srpska,
Mr. Siniša Karan,

The Ministry of Scientific and Technological Development and Higher Education,
Minister Professor Draga Mastilović,

D.o.o. Milkus, Pale, Mr Miomir Kusmuk

Mayor of the City of Bijeljina, Mr. Ljubiša Petrović

Bar Association of the Republic of Srpska, President Mr. Darko Kremenović

Republic administration for geodetic and property affairs, Republic of Srpska,
Director Dragan Stanković, LL.M.

Mayor of the Municipality of Pale, Mr. Dejan Kojić

Mayor of the Municipality of Istočna Ilidža, Mr. Marinko Božović

Mayor of the Municipality of Istočno Novo Sarajevo, Mr. Jovan Katić

Mayor of the Municipality of Kalinovik, Mr. Radomir Sladoje

Mayor of the Municipality of Rogatica, Mr. Ninoslav Prelić

Notary Chamber of the Republic of Srpska,
President dr. Borislav Radić

Attorney from Bijeljina, Mr. Goran Vasilić

Notary from Bijeljina, Mr. Igor Ostojić

Attorney from Višegrad, Mr. Nikola Andrić

Company Paragraf Lex, Belgrade

With the readiness to continue cooperation for mutual benefit and satisfaction, and above all for the benefit of all legal professionals, with the desire to improve the legal order of the Republic of Srpska, we once again thank all the institutions and individuals who helped us in the preparation and holding of the **XIV Scientific Conference on the Occasion of the Day of the Faculty of Law, which in 2025 was the largest scientific conference in the field of the legal sciences in Europe, in terms of the number of referees, the countries from which they come and the number of published papers**.

Sincerely yours,

DEAN
Professor Goran Marković

Зборник радова „Право: узрок или посљедица“, том II,
Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, 2026, стр. 1–554.
УДК 34(082) ISBN 978-99997-47-07-3

САДРЖАЈ

ПРЕДГОВОР XV

МЕЂУНАРОДНО ЈАВНО ПРАВО

Академик проф. др Борис Кривокапић
ПРАВО НА СМРТ И ЕУТАНАЗИЈА 1

Проф. др Зехра Одијакмаз
ПОЛОЖАЈ МЕЂУНАРОДНОГ ДРЖАВНОГ СЛУЖБЕНИКА УНУТАР МЕЂУНАРОДНОГ ОСОБЉА 49

Проф. др Небојша Раичевић
ИСКЉУЧЕЊЕ ИЗ ИЗБЕГЛИЧКЕ ЗАШТИТЕ..... 109

Проф. др Румен Стефанов
Мирољуб Спасов
МЕЂУНАРОДНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ, ПРАЋЕЊЕ И ПОДРШКА ЗАШТИТИ ЕТНИЧКИХ ПРАВА..... 127

Проф. др Џенета Омердић
Мр Лејла Авдић
ИНСТИТУЦИЈА ОМБУДСМЕНА У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ У КОНТЕКСТУ МЕЂУНАРОДНИХ ПРАВНИХ СТАНДАРДА 140

Др Радмила Штрбац
Проф. др Борис Тучић
ЕВРОПСКИ НАЛОГ ЗА ХАПШЕЊЕ И СУД ПРАВДЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ: КЉУЧНИ ЈУРИСПРУДЕНТНИ АСПЕКТИ ИЗ 2025. ГОДИНЕ.....166

Проф. др Живорад Рашевић
Александар Марковић, ма
УРЕДБА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О ВЕШТАЧКОЈ ИНТЕЛИГЕНЦИЈИ И ПОСЛЕДИЦЕ ПО ДОМАЋИ САЈБЕР СЕКТОР..... 185

Проф. др Јелена С. Миленковић
ПРИВАТНОСТ У ДОБА АЛГОРИТАМСКЕ ДРЖАВЕ: ДИГИТАЛНИ ИДЕНТИТЕТ И МАСОВНИ НАДЗОР У СВЕТЛУ ЧЛАНА 8 ЕВРОПСКЕ КОНВЕНЦИЈЕ О ЉУДСКИМ ПРАВИМА 198

Зборник радова „Право: узрок или посљедица“, том II,
Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, 2026, стр. 1–554.
УДК 34(082) ISBN 978-99997-47-07-3

Доц. др Моним Бенаиса
ДА ЛИ МЕЂУНАРОДНО ПРАВО СТВАРА МЕЂУНАРОДНИ ПОРЕДАК ИЛИ ЈЕ САМО ЊЕГОВ ОДРАЗ? АНАЛИЗА ИЗ КОНСТРУКТИВИСТИЧКЕ ПЕРСПЕКТИВЕ.....224

Доц. др Сања Крешталица
ЕВРОПСКИ СУД ЗА ЉУДСКА ПРАВА У ДОБА ТРАНЗИЦИЈЕ: ИЗМЕЂУ ЕВОЛУЦИЈЕ И КРИЗЕ ЛЕГИТИМИТЕТА.....254

Доц. др Дамир Муминовић
ИЗБЈЕГЛИЦЕ И МЕЂУНАРОДНО ПРАВО: ХИСТОРИЈСКО НАСЛИЈЕЂЕ И АДАПТИВНИ ПРАВНИ МЕХАНИЗМИ 271

Асистент Синиша Симикић, ма
ИЗАЗОВИ И ПЕРСПЕКТИВЕ РЕФОРМЕ САВЈЕТА БЕЗБЈЕДНОСТИ ОРГАНИЗАЦИЈЕ УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА У 21. ВИЈЕКУ.....290

Светислав Вукмирица, ма
УЛОГА МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА: УЗРОК ГЛОБАЛНОГ ПОРЕТКА
ИЛИ ПОСЛЕДИЦА РАВНОТЕЖЕ МОЋИ? 306

УПРАВНО ПРАВО

Проф. др Зоран Лончар
РЕФОРМА УПРАВНОГ СУДСТВА У СРБИЈИ 333

Проф. др Едит Соз
ДИГИТАЛНИ РАЗВОЈ ТЕРИТОРИЈАЛНЕ УПРАВЕ У МАЂАРСКОЈ УСМЈЕРЕН КА КОРИСНИЦИМА.....349

Проф. др Невенко Врањеш
ПРИМЈЕНА ЗАКОНА О ДРЖАВНОЈ СЛУЖБИ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ С ОСВРТОМ НА ПОСТУПАК СЕЛЕКЦИЈЕ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА 364

Проф. др Сања Голијанин
СТО ГОДИНА ПРВЕ КОДИФИКАЦИЈЕ УПРАВНОГ ПОСТУПКА: АУСТРИЈСКИ ЗАКОН О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ ИЗ 1925. ГОДИНЕ.....391

Зборник радова „Право: узрок или посљедица“, том II,
Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, 2026, стр. 1–554.
УДК 34(082) ISBN 978-99997-47-07-3

Доц. др Мариа-Ариана Дочиу
РУМУНСКИ ДРЖАВНИ СЛУЖБЕНИК И НАЧЕЛА КОЈА УРЕЂУЈУ ДРЖАВНУ СЛУЖБУ 409

Будимир Петковић
Проф. др Предраг Раосављевић
РЕГУЛИСАЊЕ ПРАВА НА МИРНО ОКУПЉАЊЕ ПРЕМА ПОЗИТИВНОМ ПРАВУ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ 433

РАДНО ПРАВО

Доц. др Борислав Галић
Бобан Видојевић
УСТАВНОПРАВНА ЗАШТИТА МАЛОЛЕТНИКА У ОБЛАСТИ РАДНИХ ОДНОСА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ, КАО ПОСЛЕДИЦА ПОСЕБНЕ ПОТРЕБЕ ЗА ЗАШТИТОМ ДЕЦЕ..... 451

Проф. др Антон Петричевић
УЛОГА ЗАПОШЉАВАЊА У ДЕМОГРАФСКОМ ОПОРАВКУ ИСТОЧНЕ ХРВАТСКЕ 466

Др Тијана Ковачевић
УТИЦАЈ ДИГИТАЛНИХ ТЕХНОЛОГИЈА НА ПРОЦЕС РАДА 482

Рајко Раонић
Олгица Раонић
ДОСТОЈАНСТВО НА РАДУ КАО ОСНОВА СОЦИЈАЛНЕ ПРАВДЕ: ГРАНИЦЕ И МОГУЋНОСТИ САВРЕМЕНОГ РАДНОГ ПРАВА 500

ЛИСТА РЕЦЕНЗЕНАТА..... 538

Collection of Papers "Law: cause or effect", Vol. II,
Faculty of Law, University of East Sarajevo, 2026, pp. 1–554.
UDC 34:082 ISBN 978-99997-47-07-3

CONTENTS

FOREWORD XVI

PUBLIC INTERNATIONAL LAW

Academician Full Professor Boris Krivokapić, LL.D.
RIGHT TO DEATH AND EUTHANASIA 1

Full Professor Zehra Odyakmaz, LL.D.
THE POSITION OF INTERNATIONAL CIVIL SERVANT AMONG THE INTERNATIONAL PERSONNEL 49

Full Professor Nebojša Raičević, LL.D.
EXCLUSION FROM REFUGEE PROTECTION 109

Professor Rumen Stefanov, LL.D.
Miroljub Spasov, LL.D.
INTERNATIONAL ORGANIZATIONS, MONITORING AND SUPPORT OF ETHNIC RIGHTS PROTECTIONS 127

Full Professor Dženeta Omerdić, LL.D.
Lejla Avdić, LL.D
THE INSTITUTION OF THE OMBUDSMAN IN BOSNIA AND HERZEGOVINA IN THE CONTEXT OF INTERNATIONAL LEGAL STANDARDS 140

Radmila Štrbac, LL.D.
Associate Prfessor Boris Tučić, LL.D.
EUROPEAN ARREST WARRANT AND THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION: THE MOST RELEVANT JURISPRUDENTAL ASPECTS IN 2025 166

Associate Professor Živorad Rašević, LL.D.
Aleksandar Marković, LL.M.
REGULATION OF THE EUROPEAN UNION ON ARTIFICIAL INTELLIGENCE AND ITS CONSEQUENCES FOR THE DOMESTIC CYBER SECTOR 185

Collection of Papers "Law: cause or effect", Vol. II,
Faculty of Law, University of East Sarajevo, 2026, pp. 1–554.
UDC 34:082 ISBN 978-99997-47-07-3

Associate Professor Jelena S. Milenković, LL.D.
PRIVACY IN THE AGE OF THE ALGORITHMIC STATE: DIGITAL IDENTITY AND MASS SURVEILLANCE IN THE LIGHT OF ARTICLE 8 OF THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS 198

Professor Dr. Monim Benaissa, LL.D.
DOES INTERNATIONAL LAW CREATE THE INTERNATIONAL ORDER, OR IS IT MERELY A REFLECTION OF IT? A CONSTRUCTIVIST ANALYSIS 224

Assistant Professor Sanja Kreštalica LL.D.
THE ECHR IN THE AGE OF TRANSITION: BETWEEN EVOLUTION AND LEGITIMACY CRISIS 254

Assistant Professor Damir Muminović, LL.D.
REFUGEES AND INTERNATIONAL LAW: HISTORICAL LEGACY AND ADAPTIVE LEGAL MECHANISMS 271

Assistant Siniša Simikić, LL.M.
CHALLENGES AND PROSPECTS FOR THE REFORM OF THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL IN THE 21ST CENTURY 290

Svetislav B. Vukmirica, LL.M.
THE ROLE OF INTERNATIONAL LAW: A CAUSE OF GLOBAL ORDER OR A CONSEQUENCE OF POWER BALANCE? 306

ADMINISTRATIVE LAW

Full Professor Zoran Lončar, LL.D.
REFORM OF ADMINISTRATIVE JUDICIARY IN SERBIA 333

Associate Professor Edit Soós, LL.D.
THE USER-CENTRIC DIGITAL DEVELOPMENT OF THE TERRITORIAL ADMINISTRATION IN HUNGARY 349

Associate Professor Nevenko Vranješ, LL.D.
APPLICATION OF THE LAWS ON CIVIL SERVICE IN BOSNIA AND HERZEGOVINA WITH REFERENCE TO THE SELECTION PROCEDURE OF CIVIL SERVANTS 364

Collection of Papers "Law: cause or effect", Vol. II,
Faculty of Law, University of East Sarajevo, 2026, pp. 1–554.
UDC 34:082 ISBN 978-99997-47-07-3

Associate Professor Sanja Golijanin , LL.D.
ONE HUNDRED YEARS OF THE FIRST CODIFICATION OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE: THE AUSTRIAN GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT OF 1925 391

Assistant lecturer Maria-Ariana Dociu, LL.D.
THE ROMANIAN CIVIL SERVANT AND THE PRINCIPLES GOVERNING THE CIVIL SERVICE 409

Budimir Petković
Associate Professor Predrag Raosavljević
REGULATION OF THE RIGHT TO PEACEFUL ASSEMBLY ACCORDING TO THE POSITIVE LAW OF BOSNIA AND HERZEGOVINA 433

LABOR LAW

Assistant Professor Borislav Galić, LL.D.
Boban Vidojević, PhD Student
CONSTITUTIONAL PROTECTION OF MINORS IN THE FIELD OF LABOR IN THE REPUBLIC OF SERBIA, AS A RESULT OF THE SPECIAL NEED FOR CHILD PROTECTION 451

Associate professor Anton Petričević, LL.D.
THE ROLE OF EMPLOYMENT IN DEMOGRAPHIC RECOVERY OF EASTERN CROATIA 466

Tijana Kovačević, LL.D.
THE IMPACT OF DIGITAL TECHNOLOGIES ON THE WORK PROCESS 482

Rajko Raonić
Olgica Raonić
DIGNITY AT WORK AS THE BASIS OF SOCIAL JUSTICE: LIMITS AND POSSIBILITIES OF MODERN LABOR LAW 500

LIST OF REVIEWERS 546

П Р Е Д Г О В О Р

Суду научне јавности предајемо Зборник радова „Право: узрок или посљедица“, који је резултат научног скупа који је по четрнаести пут одржан поводом Дана Правног факултета. На скупу који је одржан октобра 2025. године, **240 аутора и коаутора из 36 држава са пет континената** (Русија, Грчка, Мађарска, Нигерија, Турска, Италија, Кипар, Малезија, Португалија, Оман, Румунија, Пољска, Вијетнам, Словачка, Бугарска, Низоземска, Шпанија, Уједињени Арапски Емирати, Швајцарска, Мексико, Молдавија, Перу, Алжир, Канада, Јужна Африка, Енглеска и Велс, Шри Ланка, Киргистан, Норвешка, Грузија, Мароко, Србија, Хрватска, Црна Гора, Сјеверна Македонија, Босна и Херцеговина – Република Српска и Федерација Босне и Херцеговине), саопштили су **179 реферата** на српском, руском, енглеском, италијанском, шпанском односно матерњим језицима учесника.

Према броју аутора, држава и континената из којих долазе, броју реферата, као и броју и значају суорганизатора, овај скуп био је **највећи одржани научни скуп у области права на простору цијеле Европе у 2025. години**. Саорганизатори научног скупа били су Међународни савез правника (*International Union of Lawyers*), Европска организација за јавно право (*European Public Law Organization*) и Институт за упоредно право.

У зборнику је на преко **2500 страница у пет томова објављено 112 радова од 160 аутора и коаутора из 25 држава** (Русија, Грчка, Мађарска, Турска, Италија, Румунија, Пољска, Вијетнам, Словачка, Бугарска, Шпанија, Швајцарска, Мексико, Молдавија, Перу, Алжир, Канада, Јужна Африка, Енглеска и Велс, Норвешка, Мароко, Србија, Хрватска, Црна Гора, Босна и Херцеговина – Република Српска и Федерација Босне и Херцеговине). **Скоро половина радова објављена је на свјетским језицима** (енглески, руски и италијански).

Научни скуп који се одржава поводом Дана Правног факултета категорисан је и класификован од стране Министарства за научнотехнолошки развој и високо образовање Републике Српске као **међународни научни скуп од посебног значаја прве категорије**, и један је од три најбоље класификована и категорисана научна скупа из свих научних области у држави.

Аутори су се бавили разноврсним питањима правне теорије и праксе, из свих правних научних дисциплина. Њихов циљ био је да самостално и критички анализирају правна начела и институте, да подвргну критици правне теорије и позитивно право и да дају научни допринос развоју правне теорије и усавршавању правних система. Мултиметодолошки приступ, који краси не само зборник у цјелини, него и појединачне радове, омогућио је да научна анализа буде свестрана и богата, а постигнути научни резултати значајни за унапређење правних наука.

Вјерујемо да ће посленици правних наука наћи довољно добрих научних анализа, интригантних ставова и полазишта за нове научне анализе. Надамо се и да ће носиоци јавних функција и правници практичари наћи одговоре на бројна питања која су им се јављала у политичкој и правној пракси, те да ће ови одговори постати основ за промишљање и усвајање нових позитивноправних рјешења.

На тај начин, овај зборник ће испунити своју сврху. Он ће представљати допринос развоју правних наука, и то у тешким друштвеним и политичким приликама, у којима се пред посленицима правних наука јављају бројни изазови и тешко рјешива теоријска и практична питања.

У Источном Сарајеву, Пале, октобра 2026. год.

Уредници Зборника радова
Проф. др Димитрије Ћеранић
Проф. др Горан Марковић
Проф. др Свјетлана Ивановић
Проф. др Сања Голијанин
Доц. др Сања Крешталица
Проф. др Самир Аличић
Проф. др Радислав Лале

F O R E W O R D

We present to the scientific public the Proceedings "Law: cause or effect", which is the result of the scientific conference held for the fourteenth time on the occasion of the Day of the Faculty of Law. At the conference held in October 2025, **240 authors and co-authors, from five continents and 36 countries** (Russia, Greece, Hungary, Nigeria, Türkiye, Italy, Cyprus, Malaysia, Portugal, Oman, Romania, Poland, Vietnam, Slovakia, Bulgaria, the Netherlands, Spain, the United Arab Emirates, Switzerland, Mexico, Moldova, Peru, Algeria, Canada, South Africa, England and Wales, Sri Lanka, Kyrgyzstan, Norway, Georgia, Morocco, Serbia, Croatia, Montenegro, North Macedonia, Bosnia and Herzegovina – Republic of Srpska and Federation of Bosnia and Herzegovina), presented **179 reports** in Serbian, Russian, English, Italian, Spanish that is, in their native languages.

In terms of the number of authors, countries they come from, number of papers and number and reputation of the co-organizers, the XIV Scientific Conference on the Occasion of the Day of the Faculty of Law is the **largest legal conference held in 2025 in the Europe**. The co-organizers of the scientific conference were the International Union of Lawyers, the European Public Law Organization, and the Institute for Comparative Law. The Proceedings contain over **2,500 pages in five volumes with 112 works by 160 authors and co-authors from 25 countries** (Russia, Greece, Hungary, Türkiye, Italy, Romania, Poland, Vietnam, Slovakia, Bulgaria, Spain, Switzerland, Mexico, Moldova, Peru, Algeria, Canada, South Africa, England and Wales, Norway, Morocco, Serbia, Croatia, Montenegro, Bosnia and Herzegovina – Republic of Srpska and Federation of Bosnia and Herzegovina). Almost half of the papers were published in world languages (English, Russian and Italian). The scientific conference held on the occasion of the Day of the Faculty of Law is categorized and classified by the Ministry of Scientific and Technological Development and Higher Education of the Republic of Srpska as an **international scientific conference of the special importance of the first category** and is one of the three best classified and categorized scientific meetings from all scientific areas in the state.

The authors dealt with various issues of legal theory and practice, in all legal disciplines. Their goal was to independently and critically analyze legal principles and institutes, to subject legal theory and positive law to criticism, and to make a scientific contribution to the development of legal theory and the improvement of legal systems. The multi-methodological approach, which adorns not only the collection as a whole, but also individual papers, made it possible for the scientific analysis to be versatile and rich, and the achieved scientific results significant for the improvement of legal sciences. We believe that students of legal sciences will find enough good scientific analyses, intriguing positions and starting points for new scientific analyses. We also hope that public office holders and legal practitioners will find answers to numerous questions that have arisen in their political and legal practice, and that these answers will become the basis for reflection and adoption of new positive legal solutions. In this way, this collection will fulfill its purpose. It will represent a contribution to the development of legal sciences, especially in difficult social and political circumstances, in which numerous challenges and difficult-to-solve theoretical and practical questions arise before the practitioners of legal sciences.

In East Sarajevo, Pale, October 2026

Editors-in-Chief

Associate Professor Dimitrije Ćeranić
Full Professor Goran Marković
Associate Professor Svjetlana Ivanović
Associate Professor Sanja Golijanin
Assistant Professor Sanja Krešťalica
Full Professor Samir Aličić
Associate Professor Radislav Lale

МЕЂУНАРОДНО ЈАВНО ПРАВО / PUBLIC INTERNATIONAL LAW

УДК/UDC 342.7:179.7
IZVORNI NAUČNI RAD / *ORIGINAL SCIENTIFIC ARTICLE*

Akademik prof. dr Boris Krivokapić

Ruska akademija prirodnih nauka – RAEN (Socijalnoekonomsko i pravno odeljenje), Moskva
Poslovni i pravni fakultet, Univerzitet “MB”, Beograd
Pravni fakultet, Samarski nacionalni univerzitet “S. P. Koroljov”, Samara

PRAVO NA SMRT I EUTANAZIJA

Rad je pokušaj da se na originalan način obrade dve uvek aktuelne teme: pravo na smrt i problem eutanazije. Premda se često izjednačavaju, te pojave nisu isto. Autor smatra da pravo na smrt postoji čak i ako nije izričito predviđeno pravom. Kada je reč o eutanaziji ona je uža od prava na smrt zato što ne pokriva sve oblike njegovog ispoljavanja (npr. samoubistvo) ali je i šira od njega jer se obično shvata tako da obuhvata i prekide života koji nisu obuhvaćeni pravom na smrt jer nema saglasnosti lica o kojem je reč (npr. kod skidanja dugogodišnjeg komatoznog pacijenta sa aparata). Autor naglašava da bi eutanazija bi trebalo da bude rezervisana samo za terminalne bolesnike koji tpre velike bolove, a ne i za “bezbolno” likvidiranje psihijatrijskih pacijenata, ljudi sa finansijskim, socijalnim i drugim problemima i dr., što se u poslednje vreme javlja u praksi nekih država. Suviše liberalna politika na ovom polju vodi tome da eutanazija prestane da bude izuzetak i postane način da se tiho i naoko “čisto” uništavaju nepoželjni delovi društva. Posebno, s obzirom na razvoj veštačke inteligencije ne sme se dopustiti da se odluka o ljudskim životima (o tome da li nekoga treba lečiti, pustiti ga da umre, ili mu čak ubrzati smrt) prepusti mašini, na šta se u krajnjoj liniji svodi veštačka inteligencija. Autor se zalaže da pomenuta i druga pitanja što pre budu regulisana univerzalnim međunarodnim sporazumom, koji bi što preciznije uredio tu materiju.

Ključne reči: Ljudska prava, Pravo na smrt, Eutanazija, Ubistvo iz milosrđa, Međunarodno pravo.

Boris Krivokapić, *krivokapicboris@yahoo.com*.

1. UVOD

Na prvi pogled može se učiniti neobičnim pokretanje pitanja o pravu na smrt. Jer, zašto bi neko želeo da umre? Pa ljudi se trude da žive što duže, da što više odlože svoj odlazak sa ovog sveta.. Upravo zato nastoje da žive zdravo, idu kod lekara, koriste lekove i druge terapije itd. Međutim, činjenica je da postoje situacije kada čovek radije bira smrt tj. odlučuje da sam sebi okonča život ili da to učini uz pomoć drugih.

Diskusija o tome da li čovek ima pravo da sam sebi prekine život (pravo na samoubistvo) a takođe da li i pod kojim uslovima drugi imaju pravo da ga uz njegov pristanak liše života, traje dugo i uglavnom je obuhvatila najvažnije moralne, filozofske, medicinske, pravne i druge aspekte. Pokušaćemo da damo prilog raspravi, iznoseći sopstvena zapažanja, vezujući se za savremenu praksu i ukazujući na nove opasnosti koje donosi naučno-tehnološki razvoj.

1.1. Pravo na život

To je, van svake sumnje, najvažnije ljudsko pravo,[1] bez koga sva ostala prava ne bi imala smisao. Premda se radi o pravu pojedinca, ono je od izuzetnog značaja za svaku društvenu zajednicu, pa i čitavo čovečanstvo jer je u tesnoj vezi sa njihovim opstankom i razvojem.

Pravo na život je temelj čitavog koncepta ljudskih prava i logičan preduslov za ostvarivanje bilo kog drugog prava.[2] Koja je korist od prava na rad, slobode udruživanja, slobode govora, aktivnog i pasivnog pravo glasa itd. za mrtvog čoveka?

[1] Ovde ljudska prava shvatamo u širem smislu, obuhvatajući pod njima kako osnovna ljudska prava u užem smislu, tako i osnovne ljudske slobode. Podela na ljudska prava u užem smislu i ljudske slobode ima za cilj da ukaže da su u nekim situacijama pojedinci i/ili grupe ovlašćeni da od vlasti (države) zahtevaju aktivno ponašanje radi obezbeđenja zajamčenih im *prava*, dok je u drugim slučajevima u pitanju njihova *sloboda* od uplitanja vlasti (države) od koje se, shodno tome, traži samo da se ne meša tj. ne ometa uživanje odnosne slobode. Iako u prvi mah privlačna, ova podela ne može biti dosledno sprovedena, pošto se većina prava nalazi negde između.

[2] Više: B.G. Ramcharan, *The Right to Life in International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht 1985; D. Harris, “The Right to Life under the European Convention on Human Rights”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2/1994, 122-138; N. Pavel, “The Right to Life as a Supreme Value and Giaranteeing the Right to Life”, *Contemporary Readings in Law and Social Justice* 2/2012, 970-991; E. Wicks “The Meaning of ‘Life’: Dignity and the Right to Life in International Human Rights Treaties”, *Human Rights Law Review* 2/2012, 199-219; S. Joseph, “Extending the Right to Life Under the International Covenant on Civil and Political Rights: General Comment 36”, *Human Rights Law Review* 2/2019, 347-368; Heritage, “The Right to Life in International Human Rights Law”, *www.heritage.org/sites/default/files/2020-02/BG3464.pdf*, 1. novembar 2025.

Stoga ne čudi da je pravo na život garantovano svim najvažnijih univerzalnim i regionalnim dokumentima iz materije ljudskih prava. Na globalnom nivou nalazimo ga u čl. 3 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (1948) i čl. 6 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (1966), a u regionalnim okvirima u čl. 2 Evropske konvencije o ljudskim pravima (1950), čl. 4 Američke konvencije o ljudskim pravima (1969), čl. 4 Afričke povelje o ljudskim pravima i pravima naroda (1981), čl. 2 Povelje EU o temeljnim pravima (2000), čl. 5 Arapske povelje o ljudskim pravima (2004) i dr.

Pravo na život spada u tzv. apsolutna ljudska prava koja se ne mogu ukinuti, suspendovati ili ograničiti, pa ni u slučaju tzv. stanja opasnosti. Pa ipak, postoje određeni izuzeci. Pravo na život štiti od arbitrernih napada na život, ali u nekim situacijama i uz ispunjenje predviđenih uslova oduzimanje tuđeg života može biti zakonito. Primeri su lišenje života: u vidu zakonitih pogubljenja u državama koje još nisu ukinule smrtnu kaznu; u okviru nužne odbrane;[3] radi odbrane trećeg lica ili grupe lica od nezakonitog po život opasnog nasilja (npr. kada telohranitelj visoke ličnosti ubije atentatora ili kad policijski snajperista ubije teroristu-samoubicu koji pokušava da aktivira eksploziv); kod gušenja pobune; radi sprečavanja bekstva iz zatvora; u slučaju oružanog otpora kod hapšenja; u ratu, kada se mogu zakonito ubijati naoružani neprijateljski borci koji učestvuju u neprijateljstvima, itd.

Na taj način, premda je najvažnije ljudsko prava i spada u kategoriju tzv. apsolutnih prava, pravo na život se svodi na zaštitu od samovoljnog oduzimanja života. U izuzetnim situacijama tuđi život se može oduzeti, a posebno to mogu učiniti državni organi, a da se to ne smatra povredom prava na život, već jednom vrstom zakonitog izuzetka.

1.2. Pravo na smrt

Čitav svet počiva na dihotomiji, što znači na podeli na dva jednaka dela koji se ne preklapaju, već se, naprotiv, najčešće međusobno isključuju u smislu da jedna polovina ne može biti u sastavu druge. Primeri su: dan-noć, duša - telo, muško – žensko, individualno – kolektivno, tradicionalno – moderno itd. Jedan od najboljih primera je razlikovanje između života i smrt. To je utoliko očiglednije što se smrt najjednostavnije definiše kao prestanak života.

[3] Pošto su ljudska prava okrenuta prema državi, može se učiniti da pravo na samoodbranu izlazi iz okvira ove rasprave, ali nije tako. Čovek se može braniti i od nezakonitog napada državnog organa. Onaj kome policajac nezakonitim napadom (zbog greške u identitetu, zloupotrebe službenog položaja itd.) neposredno ugrožava život ili zdravlje, ima pravo da pruži otpor, s tim da ne prekorači granice nužne odbrane.

Pravo na smrt oduvek privlači pažnju filozofa, vernika, pravnika, lekara itd., pa i običnih ljudi. Ono je postalo posebno aktuelno u naše vreme kada su razvoj medicine i tehnologije omogućili ne samo da se živi mnogo duže nego ranije, već i da se život produži onima (npr. lica u vegetativnom stanju ili u komi) koji bi samo nekoliko decenija ranije jednostavno umrli jer nije bilo načina da se održavaju u životu. U naše vreme ta lica ostaju živa zahvaljujući tome što im se obezbeđuju veštačko disanje, veštačko hranjenje i dr.

Sa druge strane, to je otvorilo rasprave oko toga koliko je opravdano veštački održavati u životu pacijenta koji je u trajnom besvesnom stanju, šta raditi kada lice o kojem je reč iz nekog razloga bira smrt i moli da mu se u tome pomogne itd.

1.2.1. Razni mogući pristupi

Koncept prava na smrt je vrlo složen, kontroverzan, opterećen nizom filozofskih, etičkih, medicinskih, pravnih, socijalnih, ekonomskih i drugih dilema, povezan sa problemom odnosa prema životu, ali i prema drugim ljudskim pravima (sloboda lične autonomije, pravo na dostojanstvo i dr.) i, posebno, sa problemom uloge države u tim postupcima i procesima.

Mogući su razni pristupi problemu prava da se umre.[4] Pomenućemo

[4] O raznim aspektima prava na smrt: T.S. Schimke, “The Natural Death Act: Protection for the Right to Die“, *Montana Law Review* 47/1986, 379-402; H. R. Glick, *The Right to Die: Policy Innovations and Its Consenquences*, Columbia University Press, New York 1992; D. J. Vellemen, “Against the Right to Die“, *Journal of Medicine and Philosophy* 17/1992, 665-681; L. R. Kass, “Is There a Right to Die“, *https://cyber.harvard.edu/cyberlaw2005/sites/cyberlaw2005/images/Kass_--_Is_there_a_right_to_die.pdf*, 2. novembar 2026; L. Gostin, “The Constitutional Right to Die: Ethical Considerations“, *St. John's Journl of Legal Commentary* 12/1997, 599-609; C. Sunstein, “The Right to Die“, *Yale Law Journal* 106/1997, 1123-1163; T. L. Beauchamp, “The Right to Die as the Triumph of Autonomy“, *Journal of Medicine and Philosophy* 6/2006, 643-654; V. Beširević, “The discourses of Autonomy in the International Human Rights Lawhas the age of a right to die arrived?”, *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* 62-63/2008, 19-34; T. L. Beauchamp, “The Right to Privacy and the Right to Die“, *Social Philosophy and Policy* 2/2009, 276-292; M. Foucault, “Right of Death and Power Over Life”, *Biopolitics: A Reader* (eds. T. C. Campbell, A. Sitze), Duke University Press, Durham 2013, 41-81; R. Kohen, “A Right to Die“, *Encyclopedia of Global Bioethics* (eds. H. ten Have), Springer 2014, 2547-2558; J. Wyatt, *Right to Die? Euthanasia, Assisted Suicide And End-Of-Life Care*, IVP Publisher, Lisle 2015; R. Calabrò *et al*., “The Right to Die in Chronic Disorders of Consciousness: Can We Avoid the Slippery Slope Argument?”, *Innovations in Clinical Neuroscience* 11-12/2016, 12-24; SCO Team, “Right to Die: Court in Review“, *www.scobserver.in/journal/right-to-die-court-in-review/2017*, 1. novembar 2025; D. N. Kayacan, *The Right to Die with Dignity: How Far Do Human Rights Extend?*, Springer, Dordrecht 2020.

samo neke.

1. Pravo na smrt kao posebno ljudsko pravo. Često se ističe da kao što ima pravo na život, svako ljudsko biće ima i pravo na smrt, što znači pravo da po svojoj volji okonča život, i to onda kada samo tako odluči i na način koji samo odabere. Tu se, dakle, pravo na smrt doživljava kao posebno ljudsko pravo. Dok je većina ostalih ljudskih prava uslovljena pravom na život, ovde stvari stoje upravo suprotno, jer se radi o negaciji života. Uz pravo na smrt kao osnovno, nadovezuje se niz pratećih prava, kao što su pravo na bezbolnu i dostojanstvenu smrt, pravo na sahranu u skladu sa željom umrlog ili zahtevima religije kojoj je pripadao itd.

Ima onih koji pravo na smrt svrstavaju u navodnu četvrtu generaciju ljudskih prava.[5] To se, bar za sada, ne može prihvatiti, već zbog toga što ta prava, a među njima i pravo na smrt, još uvek nisu dovoljno precizno regulisana ni međunarodnim, ni unutrašnjim pravom.

Jedan od razloga protiv prihvatanja prava na smrt kao dela priznatih ljudskih prava je činjenica da se ljudska prava shvataju kao ovlašćenja svojih titulara – pojedinaca i grupa – koja su okrenuta prema državi i koja se uglavnom ostvaruju u državi odnosno posredstvom države.[6]. Iz toga sledi da drugu stranu tih prava predstavljaju jasno definisane obaveze države od koje titulari zajamčenih ljudskih prava traže obezbeđenje i zaštitu tih prava. Kada je reč o navodnom pravu na smrt, toga, bar za sada, još uvek nema.

2. Pravo na smrt kao deo prava na život. Može se tvrditi da pravo na smrt nije samostalno pravo, već je jedan od aspekata prava na život, njegova druga strana, koja se podrazumeva, čak i ako nije izričito

[5] Podela na tri generacije ljudskih prava vrši se po redosledu nastanka određenih grupa prava. U prvu generaciju spadaju građanska i politička, u drugu – ekonomska, socijalna i kulturna, a u treću, tzv. prava solidarnosti (pravo na mir, na zdravu životnu sredinu, na razvoj itd.). Postoji predlog da se kao četvrta generacija izdvoje prava koja nisu obuhvaćena nekom od tri prve generacije, a posebno ona koja su u vezi sa naučno-tehnološkim razvojem i novim tehnologijama. Pristalice tog pristupa nude razne podele pa razlikuju somatska prava (ona u odnosu na sopstvenu telo - pravo na promenu pola, pravo na transplantaciju i dr.), bioetička prava i prava u domenu biotehnologije (pravo na genetski inženjering, na kloniranje i dr.), prava u vezi sa digitalnom sferom (pravo na pristup Internetu, na digitalnu bezbednosti, na digitalni ugled, na zaštitu od kršenja privatnosti i dr.) i slično. U tim klasifikacijama pravo na život se obično pojavljuje kao jedno od somatskih prava, dok se eutanazija svrstava u bioetička prava.

[6] Tako npr. kada se govori o slobodi od mučenja kao ljudskom pravu, misli se na zlostavljanje koje se može pripisati državnim organima, a ne na mučenje koje su počinila privatna lica. U ovom drugom slučaju obaveza države je da učini sve da se takve pojave ne događaju i da, kada se ipak dogode, pronađe i primereno kazni učinioce, kao i da žrtvi obezbedi potrebnu rehabilitaciju i mehanizme za obeštećenje. Međutim, mučenje za koje su odgovorni nedržavni subjekti ne doživljava se kao kršenje ljudskih prava, već kao vid običnog kriminala.

formulisana. Takav pristup ističe da pored svega ostalog (pravo na biološki opstanak, pravo na život u bezbednosti, pravo na život dostojan čoveka itd.) pravo na život obuhvata i svoju suprotnost – pravo na smrt. Mada može izgledati kao logičan, ni ovaj pristup nije sasvim jasan. On, s jedne strane, suštinski priznaje pravo na smrt, s tim da tvrdi da se tu ne radi o posebnom (samostalnom) pravu, već o jednoj vrsti modaliteta prava na život.

3. Odricanje od prava na život. Svaki titular nekog prava može da ga se odreći. U tom kontekstu tzv. pravo na smrt može se posmatrati kao neka vrsta odustajanja od osnovnog prava – prava na život. Logika je slična kao npr. kada se vlasnik stvari odrekne svojine koju ima u odnosu na nju (*derelictio*). Taj pristup ima određeni smisao, ali se ne čini najpodesnijim, jer je život suviše važan i jedinstven da bi se odustajanje od njega moglo posmatrati na način kao što se to čini u pogledu prava na druge stvari. Uostalom, pravo na život spada u osnovna ljudska, a ne u imovinska prava.

4. Pravo na smrt ne treba da bude pravno regulisano. Moguće je tvrditi i da nema potrebe da se pravno zajamči pravo na smrt, jer je smrt prirodna pojava, intimna, privatna stvar i niko drugi, pa ni država sa svojim pravnim poretkom, nemaju pravo da se mešaju, ako to ne nanosi štetu drugima ili društvenoj zajednici. Tome se može prigovoriti da je i život prirodna pojava, pa je ipak zajamčen i međunarodnim pravom i pravnim porecima država. Takođe, i život je u principu privatna stvar, pa su ipak mnogi njegovi aspekti pravno regulisani, uključujući izuzetke od tog prava, nadzor nad ostvarenjem tog prava, mehanizme zaštite tog prava, razna posebna prava (među njima i tzv. prava privatnosti) i dr. U tom smislu mnogo toga ukazuje da je, naprotiv, poželjno što potpunije urediti najvažnija pitanja u vazi sa pravom na smrt. Kao i u drugim sferama života, sva sporna pitanja mogu se urediti pravom i tada će prestati da budu sporna.

1.2.2. Oblici prava na smrt

Po nama, neki od oblika ispoljavanja prava na smrt su nesporni (npr. samoubistvo) dok drugi zavise od toga kako se čitav problem posmatra.

1. Samoubistvo (suicid). To je svesno i namerno oduzimanje sopstvenog života. Razlozi za to mogu biti različiti: neizlečiva bolest, akutni stres izazvan raznim faktorima (preveliki emotivni bol, nerešivi finansijski problemi, pritisak društvene sredine i dr.), depresija, bipolarni poremećaj, alkoholizam, dejstvo droga i psihotropskih supstanci, suicid kao deo terorističkog akta (npr. bombaš-samoubica) itd. Konkretni primeri su kada borac odlučuje da se ubije da ga ne bi zarobio neprijatelj (jer očekuje da će ga mučiti i onda svakako ubiti), kada neizlečivi bolesnik koji trpi stalne bolove odluči da radije dostojanstveno oduzme sebi život nego

da i dalje živi u patnji, kada onaj ko je pritisnut teškim moralnim balastom (grižom savesti) potraži spas u samoubistvu itd.[7]

Svake godine više od 750.000 ljudi okonča život samoubistvom.[8] Što je još gore, samoubistvo je dosta rašireno među mladima uzrasta 15-29 godina. Taj korak je u tesnoj vezi sa socioekonomskim uslovima života o čemu svedoči činjenica prema kojoj se 73% samoubistava događa u zemljama sa niskim i srednjim prihodima.[9] Od svih ljudskih smrti u toku jedne godine, oko 1,5% je izazvano samoubistvom.[10]

Na svaku smrt od samoubistva dolazi oko 20 pokušaja samoubistva (samopovređivanja sa namerom da se umre) što na godišnjem nivou iznosi 16 miliona pokušaja.[11] Dodatno, približno 160 miliona ljudi godišnje ima samoubilačke misli, ali se ne usudi da digne ruku na sebe.[12]

Tokom istorije samoubistvo je u raznim kulturama shvatano na različite načine, obično u zavisnosti od toga ko ga je i zašto počinio. Premda određene religije smatraju suicid velikim grehom i kažnjavaju samoubice posle smrti (ne otpevaju samoubicu, ne dozvoljavaju njegovo sahranjivanja u krugu groblja i slično) nema pravne zabrane samoubistva, kao što nema ni pravne sankcije za njegov (neuspeo) pokušaj. To su neki od razloga zbog kojih se u principu može govoriti o suicidu kao jednom od oblika ispoljavanja prava na smrt.

2. Pravo da se odbije lečenje. Iz činjenice da je svako gospodar svog života i tela, sledi pravo svakog pojedinca da odbije medicinski tretman - lekove, operaciju (npr. transplantaciju srca), neophodne procedure (npr. transfuziju) i druga sredstva i tehnike koji mogu da mu spasu ili produže život. Suštinski, u ovim slučajevima u pitanju je posebna vrsta pasivnog

[7] Iako se obično ne pominje u tom kontekstu, moglo bi se, reći da je pravo na smrt sastavni deo situacija u kojima neko nema nameru da se ubije, ali se iz nekog razloga podvrgavaju velikoj opasnosti. On, dakle, ne želi smrt, ali je prihvata ako razvoj događaja bude nepovoljan. U takvoj poziciji su oni koji se bave po život opasnim aktivnostima (vojnici, policajci, vatrogasci, alpinisti, ronioci itd.) ali i obični građani koji svesno rizikuju život da bi spasili drugoga (npr. izneli dete iz zapaljene kuće). To , međutim, izlazi iz okvira naših razmatranja.

[8] Statistike koje se tiču slučajeva samoubistava u svetu se ponekad dosta razlikuju, u zavisnosti od toga iz kog izvora dolaze. Mi ovde navodimo samo neke podatke, čisto ilustracije radi.

[9] World Health Organization, “Suicide“, *www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/-suicide*, 1. novembar 2025.

[10] S. Fazel, B. Runeson, “Suicide”, *New England Journal of Medicine* 3/2020, 266.

[11] To je više nego što imaju stanovnika čak 163 (69,4%) od ukupno 235 država i sličnih entiteta, vid. United Nations, *www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.-org.development.desa.pd/files/files/documents/2024/Jul/wpp2024_summary_of_results_final_web.pdf*, 1. novembar 2025.

[12] S. Fazel, B. Runeson, 266.

samoubistva.

3. Asistirano samoubistvo. Ovaj pojam se shvata na razne načine. U užem smislu asistirano samoubistvo postoji samo onda kada se licu o kojem je reč doturi sredstvo za izvršenje samoubistva ili mu se na drugi način omogući da se sam ubije. Tu uz radnju samoubice postoji i učešće drugog lica. Za razliku samog suicida, pružanje pomoći samoubici je obično zabranjeno i kažnjivo. Istini za volju postavlja se pitanje zašto bi ono bilo kažnjivo kada samo samoubistvo nije krivično delo, tako da ako neposredni izvršilac (samoubica) nije krivično odgovoran nema logike da krivično odgovora njegov pomagač. Pored toga, tu su u principu moguće različite situacije tako da je teško dati jedinstveni odgovor. Zakonodavstva država regulišu ova pitanja na razne načine.

Često sa asistirano samoubistvo shvata na širi način, pa se pod njim ima u vidu i akcija koju, na zahtev lica o kojem je reč, izvodi neko drugi. Primeri su kada se, na njegov zahtev, pacijent skida sa aparata koji ga održavaju u životu, kada mu se uvode preparati koji će ga ubiti itd. Zavisno od slučaja takav korak se može shvatiti kao asistirano samoubistvo, kao ostvarivanje prava da se odbije lečenje, kao tzv. privilegovano ubistvo i dr.

4. Eutanazija. Premda se ponekad shvataju kao sinonimi, pravo na smrt i eutanazija nisu iste pojave. [13] Pravo na smrt je šire od eutanazije jer

[13] O raznim aspektima eutanazije: J. Feinberg, “Voluntary Euthanasia and the Inalienable Right to Life“, *Philosophy & Public Affairs* 2/1978, 93-123; J. J. Paust, “The Human Right to Die with Dignity: A Policy Oriented Essay”, *Human Rights Quarterly* 3/1995, 463-487; M. Brazier, “Euthanasia and the law”, *British Medical Bulletin* 2/1996, 317-325; J. Keown, *Euthanasia, Ethics and Public Policy*, Cambridge University Press, Cambridge 2002; J. Fecio McDougall, M. Gorman, *Euthanasia: A Reference Handbook*, ABC-Clio, Santa Barbara 2008; J. Griffiths, H. Weyers, M. Adams, *Euthanasia and the Law in Europe*, Hart Publishing, Oxford 2008; D. Benatar, “Assisted Suicide, Voluntary Euthanasia and the Right to Life”, *The Right to Life and the Value of Life: Orientations in Law, Politics and Ethics* (ed. J. Yorke), Routledge 2010, 291-310; D. Petrović, *Eutanazija: nove dimenzije*, Beograd 2010; M. Đerić, „Eutanazija: konceptualizacija problema i bitnih distinkcija“, *Filozofija i društvo* 2/2013, 255-263; J. McKenney, “Informed Consent and Euthanasia: An International Human Rights Perspective”, *International and Comparative Law Review* 2/2018, 118-133; E. Knox, “Death With Dignity: A Right to Death?”, *Public Interest Law Reporter* 2/2019, 109-123; M. V. Živković, Z. S. Pavlović, „Eutanazija – pravni aspekt“, *Vojno delo* 6/2019, 73-81; T. Dovos, *Euthanasia: Serching for the Full Story*, Springer, Dordrecht 2021; Y. A. Picon-Jaimes *et al*., “Euthanasia and assisted suicide: An i-depth review of relevant historical aspects”, *Annals of Medicine and Surgery* 75/2022; J. P. Van De Valle, S. Kuby, *The Legalization of Euthanasia and Assisted Suicide: An inevitable slippery slope*, ADF International, Vienna 2022; A. V. Čović, “Euthanasia: The Right to Die Between God’s Will and the Will of Man”, *Strani pravni život* 2/2023, 229-250; O. O. Orlova *et al*., “Euthanasia: National and International Experience (Based on the European Court of Human Rights Practice Materials)”, *Journal of Forensic Science and Medicine* 1/2023, 33-37; M. F. T. M. Ihsan, M. Kamal, A. Aswar, “A Comparative Legal Study:

pored nje obuhvata i pravo da se umre od sopstvene ruke (suicid). Ali i eutanazija se shvata na razne načine, pa se pod njom često ima u vidu i prestanak održavanja u životu pacijenta koji je dugo u komi ili vegetira, što je, međutim, teško povezati sa pravom na smrt jer odluku o skidanju sa aparata ne donosi sam pacijent, niti se on o bilo čemu izjašnjava (pa da se može govoriti o ostvarivanju njegovog prava) već to čine drugi (obično najbliža rodbina na predlog lekara). Čak i ako se prihvati da postoji, pravo na smrt je strogo lično pravo pojedinca koje on ne može delegirati drugome, a posebno se ne može pretpostaviti da je besvesni pacijent pravo odlučivanja o sopstvenoj smrti prepustio drugima.

2. EUTANAZIJA

Reč “eutanazija”[14] ima nekoliko značenja, s tim da se obično koristi u medicinskom kontekstu.[15] U najširem smislu odnosi se na ubistvo živog bića (čoveka, ali i životinje) da bi se okončala njegova patnja. U užem značenju, vezuje se samo za lišenje života čoveka izvršeno iz milosrđa. U još užem smislu, podrazumeva samo ubistvo ili pomoć u samoubistvu onih koji boluju od terminalne bolesti[16] ili iz nekog drugog humanog razloga, na osnovu zahteva lica o kojem je reč, a u nekim slučajevima i kada to lice nije izrazilo takvu želju. U najužem značenju, ima se u vidu lišavanje života neizlečivog bolesnika koji trpi neizdržive bolove koji se ne mogu otkloniti ili ublažiti, s tim da se to vrši na zahtev pacijenta, uz poštovanje predviđene procedure i na dostojanstven i što bezbolniji način.[17]

U medicinskoj i pravnoj literaturi i praksi se u vezi sa onim što se ima u vidu pod eutanazijom koriste razni drugi termini, koji se najčešće shvataju kao neka vrsta sinonima. Tako se npr. pominju ubistvo iz milosrđa (eng.

Euthanasia for Psychological Reasons“, *Golden Ratio of Law and Social Policy Review* 2/2024, 57-73.

[14] Grč. *euthanasia*, dobra, laka smrt, od *eu-*, dobro, lako + *thanatos*, smrt.

[15] U tim okvirima prvi ju je upotrebio engleski filozof, naučnik, državnik i pisac Frensis Bejkon (*Francis Bakon*) u radu objavljenom 1605. g. On je pod eutanazijom imao u vidu “slatku i mirnu smrt” odnosno “dobru smrt” postignutu uz pomoć lekara, koji ne bi smeli prepuštati pacijente bolnom i mučnom životu, već bi trebalo da im, upravljajući njihovo patnjom, pomognu da postignu tako shvaćenu eutanaziju (I. Veccio *et al*., “Brief History of Euthanasia and the Contribution of Medical and Surgical Ethics to the Cultural Debate”, *Acta Medica Mediterranea* 28/2012, 185). Ima mišljenja da se, suprotno vladajućem shvatanju, Bejkon nije zalagao za eutanaziju u savremenom značenju te reči, već za jednu vrstu palijativne nege, što znači one sveobuhvatne medicinske brige koja ne znači izlečenje osnovne bolesti, već je usmerena na ublažavanje simptoma i poboljšanje psihofizičkog stanja i kvaliteta života pacijenata sa terminalnim bolestima.

[16] Bolest koja se ne može izlečiti ili adekvatno tretirati i od koje se može očekivati da će u relativno kratkom roku dovesti do smrti pacijenta

[17] Za istorijski osvrt na problem eutanazije vidi: D. Petrović, 21–37.

mery killing), medicinski potpumognuta smrt (*medically assisted death – MAD*), medicinska pomoć u smrti (*medical assistance in death – MaiD*), eutanazija i asistirano samoubistvo (*euthanasai and assisted suicide - E-AS*), samoubistvo uz pomoć lekara (*physician-assisted suicide - PAS*), smrt uz pomoć drugoga (*assisted dying – AD*), pomoć u umiranju (*aid in dying - AiD*) itd.

Sve postaje još složenije, kada se zna da ovi termini nisu do kraja precizni. Tako se npr. o medicinski potpomognutoj smrti može govoriti ne samo u slučaju onoga što se obično shvata kao eutanazija, već i kod određenih vidova pogubljenja (npr. putem smrtonosne injekcije). Uostalom, pošto se i sama eutanazija shvata na razne načine, to ima za posledicu da se, zavisno od ugla gledanja, pomenuti izrazi nekada koriste kao sinonimi za eutanaziju.

Eutanazija se po pravilu vrši: (1) iz humanitarnih razloga, (2) po unapred predviđenoj proceduri, (3) najbezboljinijim i najhumanijim sredstvima i (4) uz aktivno učešće drugog subjekta, najčešće medicinskog osoblja. Toga nema kod suicida, jer samoubice dižu ruku na sebe iz raznih povoda, u vreme, na mestu i sredstvima koje sami odaberu, a neki to čine na način koji podrazumevaju veliku patnju (da bi sami sebe kaznili za neki greh, zato što su mazohisti itd.).

Ponekad se eutanazija povezuje sa određenim ljudskim pravima, posebno pravom na dostojanstvo, pa se doživljava kao tzv. pravo na dostojanstvenu smrt odn. pravo da se umre dostojanstveno.

2.1. Vrste eutanazije

Zavisno od odabranog kriterijuma, moguće su razne klasifikacije “ubistva iz milosrđa”, od kojih svaka osvetljava određenu stranu tog kompleksnog problema. U tom smislu eutanazije mogu biti zakonite i nezakonite, dobrovoljne i nedobrovoljne, aktivne i pasivne itd. To otvara prostora za razne kombinacije pa se npr. može govoriti o zakonitoj dobrovoljnoj pasivnoj eutanaziji.

2.1.1. Zakonita i nezakonita eutanazija

Jasno je da tamo gde je zakonita, eutanazija je dozvoljena, tako da ako je obavljena na propisani način ne preti negativnim posledicama lekarima i drugim uključenim licima. Naprotiv, u državama u kojima nije dozvoljeno, “ubistvo iz milosrđa” je krivično delo koje povlači krivičnu odgovornost izvršilaca. Zavisno od slučaja, ovaj vid eutanazije može biti kvalifikovan kao ubistvo iz samilosti, odn. kao tzv. privilegovano ubistvo, kako se naziva umišljano lišenje čoveka života pod posebnim olakšavajućim okolnostima, što podrazumeva blažu kaznu za učinioca.

2.1.2. Dobrovoljna i nedobrovoljna eutanazija

Premda u užem smislu podrazumeva to da se vrši isključivo na zahtev ili uz saglasnost lica koje želi da okonča svoj život, ponekad se eutanazija shvata u širem smislu, pa se pod nju podvode i slučajevi tzv. nedobrovoljne eutanazije, one koja je iz nekog razloga izvršena bez pristanka lica o kojem je reč.[18]

O dobrovoljnoj eutanaziji se govori kada pacijent koji je poslovno sposoban (punoletna osoba, svesna posledica svojih odluka) izričito traži da mu se pomogne da umre, tako što će prestati da mu se daju lekovi koji ga održavaju u životu, što će se isključiti aparati za održavanje života itd.[19]

Tipičan primer nedobrovoljne eutanazije je slučaj kada se prestane sa veštačkim održavanjem u životu pacijenta koji nije u stanju da se sam izjasni o tome zato što vegetira ili je u dugotrajnoj komi. Postoje i druge takve situacije, kao kada je u pitanju suviše mlado lice (beba), senilna ili mentalno zaostala osoba i dr. U pojedinim državama takvi postupci su pod određenim uslovima dozvoljeni. U drugima, čak i ako su nezakoniti, ponekad se (tajno) događaju u praksi.

S tim u vezi, primećeno je da se u slučaju eutanazije radi o „klizavoj stazi“, jer ako princip dobročinstva odobrava dobrovoljnu, onda on, logično, iz istih razloga odobrava i nedobrovoljnu eutanaziju. Takođe, deo stručnjaka tvrdi da pravo da se umre sa dostojanstvom mora uključivati i nedobrovoljnu eutanaziju, a neki idu tako daleko da govore o obavezi lekara da u određenim slučajevima izvrše eutanaziju. Ipak, većina istaknutih naučnika iz domena medicinskog prava i medicinske etike ne prihvata pomenute argumente.[20]

---

[18] Ponekad se izdvaja i prisilna eutanazija, ona koja se vrši ne samo bez pristanka lica o kojem je reč, već i protivno njegovoj volji, s tim da u nekim slučajevima može biti opravdana. Kao primer se često navodi slučaj vojnika koji je će neizostavno umreti za desetak minuta jer je teško povređen (npr. bajonetom ili granatom mu je rasporen stomak) a koji trpi užasne bolove. Tada, čak i ako ga ranjenik moli da mu spase život, lekar može odlučiti da ga poštedi agonije tako što će ga odmah lišiti života. S tim u vezi, moramo se zapitati u čemu je razlika između ove i “obične” nedobrovoljne eutanazije, sem što vojnik moli da mu se spasi život, što je u datom slučaju objektivno nemoguće.

[19] Često se kao primeri dobrovoljne eutanazije navode i slučajevi kada pacijent odbija da jede, odbija da uzima lekove i dr. Nama se čini da se tu pre radi o jednoj vrsti samoubistva, nego o stvarnoj eutanaziji. Ovo zato što su i odluka i izvršenje u rukama lica o kojem je reč i što se tu po pravilu ne radi ni o kakvoj „lepoj“, „lakoj“, smrti, već o umiranju u dužoj ili kraćoj patnji.

[20] Za razne stavove i argumente u ovoj debate vidi: M. P. Battin, “Is a Physician Ever Obliged a Patient Die?”, Regulating How to Die (ed. Linda L. Emanuel), Harvard University Press, Oxford 1998, 21-47; A. Janssen, “The New Regulation of Voluntary Euthanasia and Medically Assisted Suicide in the Netherlands”, *International Journal of Law, Policy and the Family* 2/2002, 260-269; G. Seay, “Euthanasia and Physician's Moral Duties“,

Moguće su, razume se, i drugačije klasifikacije. Među njima posebnu pažnju privlači ona koja kao kriterijum uzima suštinu odnosno način vršenja eutanazije ili, gledano iz drugog ugla, stepen uticaja, tačnije uključenosti lekara ili drugog lica. Na toj osnovi mogu se razlikovati aktivna i pasivna eutanazija.[21] Premda, strogo uzev predstavlja drugačiju pojavu pa se stoga često razmatra odvojeno, u tesnoj vezi sa time je tzv. asistirano samoubistvo.

U vezi sa problemom postojanja ili odsustva volje pacijenta da bude podvrgnt eutanaziji, primećuje se da je pravo na smrt niz decenija priznato osobama u vegetativnom stanju, ali da i dalje postoji kontroverza oko prekidanja medicinskog tretmana koji održava život licima u minimalnom svesnom stanju.[22]

2.1.3. Aktivna i pasivna eutanazija

1. Aktivna eutanazija. Ona se može definisati kao akcija jednog ili više lica, po pravilu lekara, sa ciljem da se okonča život teškog pacijenta koji je bez izgleda na oporavak.

Ovaj vid eutanazije može biti dobrovoljan što će biti slučaj kada se smrt lica o kojem je reč izaziva na njegov zahtev (dobrovoljna aktivna eutanazija). Primer je kada lekar neizlečivom pacijentu koji užasno pati, namerno uvede preparate koji mu nisu potrebni (prevelika doza sedativa ili mišićnih relaksanasa) sa jedinim ciljem da se okonča njegov život. Takva situacije može se nazvati ubistvom iz milosrđa u užem smislu.

U nekim slučajevima aktivna eutanazija može biti preduzeta i bez zahteva ili dozvole lica o kojem je reč (nedobrovoljna aktivna eutanazija). Pošto se tu akcija sprovodi i pored toga što pacijent ne želi takvu meru (hoće da živi) ili nije u stanju da donese i saopšti svoju odluku, tu se, strogo uzev, ne radi o eutanaziji, već o ubistvu, dakle o krivičnom delu. Pri

Journal od Medicine and Philosophy 30/2005, 517-533; L. Doyal, “Dignity in dying should include the legalization of non-voluntary euthanasia”, *Clinical Ethics* 1/2006, 65-67; P. Lewis, “The Empirical Slippery Slope from Voluntary to Non-Voluntary Euthanaia”, *Journal of Law, Medicine & Ethics* 1/2007, 197-210; E. Jackson, J. Keown, *Debating Euthanasia*, Hart Publishing, Oxford 2011; D. A. Jones, “Is There a Logical SlipperySlope from Voluntary to Nonvoluntary Euthanasia?”, *Kennedy Institute for Ethics Journal* 4/2011, 379-404; J. Coggon, “The Wonder of Euthanasia: A Debate that’s Being Done to Death”, *Oxford Journal of Legal Studies* 2/2013, 401-419; J. Keown, “Voluntary Euthanasia & Physician-assisted Suicide: The Two ‘Slippery Slope’ Arguments“, *www.bioethics.org.uk/-media/vrkdjlgu/voluntary-euthanasia-physician-assisted-suicide-the-two-slippery-slope-arguments-prof-john-keown.pdf*; J. Keown, ”The Logical Link Between Voluntary and Non-Voluntary Euthanasia”, *Cambridge Law Journal* 1/2022, 84-108.

[21] J. Sanders, 1969, 351-359; D. Petrović, 2010, 91–116.

[22] L. S. M. Johnson, “The right to die in the minimally conscious state“, *Journal of Medical Ethics* 3/2011, 175-178.

tome nije bitno što izvršilac tvrdi da je delovao u najboljoj nameri, da se sažalio i slično. Ti momenti ne utiču na postojanje krivičnog dela ubistva, mada mogu biti uzeti u obzir kao olakšavajuće okolnosti kod odmeravanja kazne.

Radi se o pojavi koja uopšte nije tako retka u praksi. Štaviše, zabeležen je niz slučajeva u kojima su medicinske sestre ili drugi članovi medicinskog osoblja, ubili veliki broj pacijenata.

Grupa istraživača analizirala je slučajeve 90 medicinskih radnika iz raznih država, koji su serijski ubijali svoje pacijente. Obuhvaćene su samo one optužnice koje su podignute 1970-2006. g. i u kojima su dokazana najmanje tri ubistva. Pri tome je stvarno stanje je zapravo bilo mnogo gore, jer zbog proteka vremena mnoga ubistva nije bilo moguće dokazati. Tako npr. Englez Harold Šipman (*Harold Shipman*) je osuđen na doživotni zatvor zbog ubistva 18, mada se sumnjalo (ali nije bilo moguće dokazati) da je između 1974. i 2001. ubio više od 218 pacijenata; Efren Saldivar (*Efren Saldivar*) je osuđen na doživotni zatvor zbog ubistva 6 pacijenata u periodu 1989-1998, mada se sumnjalo da ih je ubio najmanje 165; Čarls Kulen (*Charles Cullen*) priznao je da je za 16 godina (1988-2003) ubio 40 pacijenata, mada se sumnja da je njegovih žrtava bilo više od 100 (po nekima čak i do 400) itd. Nova istraživanja pokazala su da je samo u periodu 2000-2006. u SAD bilo najmanje 10, a u drugim zemljama još najmanje 30 ubistava pacijenata od strane medicinskog osoblja. Ubice su koristile razne metode: insulin i druge za pacijenta smrtonosne lekove, morfin, kiseonik, gušenje, paralizujuća sredstva itd.[23]

Ubistva su se nastavila i u narednim godinama. Nils Hogel je priznao da je između 1999. i 2005. ubio 100 pacijenata u dve bolnice u Nemačkoj. Na kraju je 2019. osuđen za ubistvo “samo” 85 pacijenata, premda se sumnja se da je zapravo ubio oko 300.[24]

Motivi ubistava bili su različiti: psihijatrijski poremećaji, sadističko uživanje u ubijanju određenih tipova pacijenata, tvrdnja ubica da su to činili da bi oslobodili bolničke ležajeve sa neizlečivim bolesnicima za smeštaj onih koji mogu biti izlečeni, nezakonita zarada (neki od ubica dobijali su

[23] K. W. Kizer, B. Yorker, “Health Care Serial Murder A Patient Safety Orphan”, *The Joint Commission Journal on Quality and Patient Safety* 4/2010, 1362-1365.

[24] BBC, “Belgian rapist Van Den Bleeken refused ’right to die’“, *www.bbc.com/-news/world-europe-306997802018*, 4. novembar 2025; The Guardian, “German nurse given second life sentence for murder of 85 patients“, *www.theguardian.com/-world/2019/jun/06/german-nurse-niels-hogel-second-life-sentence-murder-of-85-patients*, 4. novembar 2025; New York Times, “Hundreds of Bodies, One Nurse: German Serial Killer Leaves ad Many Questions as Victims“, *www.nytimes.com/2019/05/10/-world/europe/germany-serial-killer-nurse.html*, 4. novembar 2025.

novac od pogrebnika ili od tržišta za transplantaciju organa) itd.[25] Medicinski radnici su ubijali ljude pod svojom kontrolom i iz drugih razloga, pa i samo “da bi ih pacijenti ostavili na miru”.[26]

Iz izloženog se vidi da je reč o vrlo ozbiljnom i neočekivano mnogo raširenom problemu, koji ima razne dimenzije.[27]

2. Pasivna eutanazija. Ovaj vid eutanazije postoji kada lekar odnosno drugo odgovarajuće lice posredno izaziva smrt drugoga, tako što namerno ne preduzima korake koji bi spasili ili produžili njegov život. Tipični slučajevi su kada se prestane sa davanjem pacijentu neophodnih lekova, kada se on isključi sa aparata koji ga održavaju u životu, kada se odustane o operacije koja bi produžila život pacijentu i slično. Tu se, dakle, izaziva ili ubrzava smrt pacijenta, tako što mu se uskraćuju terapija i drugi neophodni uslovi za održanje života. Bitna karakteristika je da se to čini iz samilosti, u uverenje da je reč o dobročinstvu, a ne iz nekih drugih razloga (npr. osveta).

2.1.4. Asistirano samoubistvo

To je naziv za samoubistvo uz pomoć drugoga. Gledano iz drugog ugla tako se zove čin namernog pomaganja drugom licu da se ubije.

Iako se, strogo uzev, tu ne radi o “ubistvu iz milosrđa” (jer zapravo nema ni ubistva kao takvog) takvi slučajevi se u medicinskoj i pravnoj literaturi često shvataju kao oblici eutanazije. I zaista, asistirano samoubistvo je po mnogo čemu blisko dobrovoljnoj eutanaziji. Osnovna sličnost je što se radi o postupcima usmerenim na to da se okonča život nekog lica, koji osnov imaju u želji tog lica da umre, s tim da u tome pored pomenutog lica učestvuje još neko. Glavna razlika je što kod asistiranog samoubistva lice o kojem je reč samo sebi oduzima život, a uloga drugoga (npr. lekara) je važna ali samo posredna, dok kod dobrovoljne eutanazije lice o kojem se radi donosi i saopštava svoju odluku o tome da želi da umre, nakon čega sve potrebne mere preduzima neko drugi (obično medicinsko osoblje)

Primer asistiranog samoubistva je situacija u kojoj lekar ne prekida život pacijenta, već mu omogućava da to sam učini. To će npr. biti slučaj kada lekar preda pacijentu otrov ili smrtonosnu kombinaciju lekova, ali mu ih ne uvede u organizam, već prepusti pacijentu da ih sam kasnije popije,

[25] B. C. Yorker, K. W. Kizer, P. Lampe, A. R. W. Forest, J. M. Lannan, D. A. Russell, “Serial Murder by Healthcare Professionals”, *Journal of Forensic Science* 6/2006, 1367-1368.

[26] The Guardian, “Nurse in Germany murdered two patients so he could be ‘left in peace’”, *www.theguardian.com/world/2023/may/15/nurse-in-germany-murdered-two-patients-so-he-could-be-left-in-peace*, 4. novembar 2025.

[27] J. Field, A. Pearson, “Caring to death: the murder of patients by nurses”, *International Journal of Nursing Practice* 3/2010, 301-309; K. W. Kizer, B. C. Yorker, 186-191.

kada za to bude spreman. U ulozi pomagača u samoubistvu najčešće je lekar ili drugi medicinski radnik, ali to može biti i neko drugi ko je u sličnoj poziciji, kao npr. čuvar u zatvoru.[28] On ne lišava nikoga života, već stvara neophodne uslove da onaj ko je rešio da se ubije sam to učini. Uloga tog lica je u izvesnom smislu aktivna (jer obezbeđuje sredstvo za lišenje života) ali je suštinski pasivna, jer ono samo daje sredstvo kojim pacijent (zatvorenik) sam dobrovoljno izvršava suicid. Pri tome pacijent (zatvorenik) može i odustati da namere da se ubije.

Prema tome, asistirano samoubistvo je u principu posebna vrsta samoubistva, čija je specifika da samoubici neko pomaže u izvršenju njegove namere. Međutim, nema asistiranog samoubistva onda kada onome ko je odlučilo da umre neko pomaže aktivno, tako što ga, ispunjavajući njegovu želju, sam ubija (npr. daje mu smrtonosnu injekciju). Da bismo to bolje razumeli, zamislimo da neko plati profesionalnom ubici da ga ubije. Da li bismo to nazvali asistiranim samoubistvom? Ne bismo, jer se i pored svega radi o ubistvu. Ista stvar je i kada lekar, ispunjavajući njegovu želju, aktivno izaziva smrt pacijenta. Bez obzira na to što se čini u skladu sa voljom pacijenta, to se ne može nazvati samoubistvom.

Sa druge strane, premda, kao što je istaknuto, u principu postoji jasna razlika između te dve pojave, u literaturi se asistirano samoubistvo često razmatra kao vid dobrovoljne eutanazije. To je samo jedan od momenata koji dodatno komplikuju razmatranje ove ionako složene problematike.

S tim u vezi, vredi pomenuti da se ponekad ističe da je u kliničkoj etici široko prihvaćeno da je dobrovoljna pasivna eutanazija u vidu skidanja pacijenta, na njegov zahtev, sa aparata koji mu održavaju život, etički dozvoljena. Istovremeno se ukazuje da su etički zabranjeni dobrovoljna aktivna eutanazija, kao u slučaju davanja pacijentu prekomerne doze lekova sa namerom da se okonča njegov život i asistirano samoubistvo, kao što je davanje pacijentu smrtonosnih pilula.[29] Mi bismo dodali da se ovo razlikovanje ne vrši samo samo sa pozicija kliničke etike, već je i široko zastupljeno u zakonodavstvima većine modernih država.

[28] U vezi sa eutanazijom i asistiranim samoubistvom najčešće se kao primer uzima teški neizlečivi bolesnik koji trpi velike bolove, ali to nije jedini slučaj. Tako npr. licu koje je lišeno slobode i izloženo svakodnevnom fizičkom i/ili psihičkom zlostavljanju, a bez nade da će to prestati, neko (stražar, posetilac) može doturiti otrov, kako bi ovaj počinio suicid i tako prekinuo beskonačni lanac maltretiranja. Slično tome, može se doturiti sredstvo za izvršenje samoubistva licu koje čeka da se nad njim izvrši smrtna kazna, ali koje bira da radije samo sebi oduzme život, što će biti slučaj posebno onda kada se smrtna kazna izvršava javno i na surov i ponižavajući način (vešanje, kamenovanje i slično).

[29] D. Shaw, “The body as unwarranted life support: a new perspective on euthanasia“, *Clinical Ethics* 9/2007, 519.

2.2. Argumenti u prilog i protiv eutanazije

U prilog i protiv legalizacije eutanazije navode se razni argumenti, koji se vezuju za čovečnost, logiku, filozofski pogled na svet, društveni interes, medicinske razloge i dr. Nama se čini da je korisno podeliti ih sve u dve grupe, s tim da bi u jednoj bili pravni, a drugoj svi ostali argumenti. Pri tome valja imati u vidu da je ta klasifikacija uslovna, jer su mnogu razlozi mešoviti, a posebno treba pamtiti da se eutanazija shvata na razne načine, o čemu je već bilo reči.

2.2.1. Argumenti u prilog eutanazije

1. Vanpravni argumenti. Među najčešće i najvažnije vanpravne argumente spadaju sledeće tvrdnje:

1) Elementarna ljudskost zahteva da se, ako on to sam traži, onome ko nema šanse na izlečenje, a izložen je neizdrživim bolovima, pretvoren u nepokretnu stvar i slično, pomogne da se toga zauvek reši;

2) Postoji stanja i iskustva koji mogu biti gori i od same smrti.[30] Takva je dugotrajna i neizlečiva bolest, koja uz stalni fizički i psihički bol dovodi do potpune zavisnosti od drugih i, s tim u vezi, do gubitka dostojanstva, osećaja manje vrednosti i dr. U zavisnosti od karaktera i specifične situacije konkretne osobe, kao nešto što je gore od smrti mogu se pokazati i fizičko ili psihičko zlostavljanje, gubitak slobode, poniženje, velika emocionalna trauma, teško razočarenje itd. To, uostalom, dokazuje činjenica da su pomenuti momenti među najčešćim razlozima koji navode ljude da dignu ruku na sebe, sa logikom: bolje užasan kraj, nego užas bez kraja!

3) Ako se odnosnom licu ne pomogne u njegovoj nameri da okonča život, ono će tražiti alternativna rešenja koja će po pravilu biti mnogo gora. Na kraju će se ubiti, ali će pri tome patiti mnogo više, jer će, nemajući izbor, koristiti bilo koja dostupna, pa i nepraktična sredstva, kod kojih je umiranje mnogo bolnije je i duže traje.

4) Neizlečivi bolesnici zauzimaju bolničke krevete. Zbog ograničenosti bolničkih kapaciteta, njihovo održavanje u životu, koje je i inače unapred propala stvar, sprečava da na lečenje blagovremeno budu primljeni drugi pacijenti, čiji se životi mogu spasiti ako se na vreme podvrgnu terapiji. Sve je to posebno problematično onda kada i sam terminalni bolesnik želi da što pre umre. Drugim rečima, nije opravdano da se na štetu onih koji imaju

[30] Poznata je Platonova maksima: „Smrt nije ono najgore što može da se dogodi čoveku“. Suština tog stava koji je Platon formulisao u „Apologiji“ u kojoj opisuje odbranu pred sudom svog učitelja Sokrata, svodi se na pravljenje razlike između biološkog opstanka i duhovne celovitosti uz isticanje da neke unutrašnje tragedije (gubitak dostojanstva, život u strahu i dr.) mogu biti gore i od smrti.

dobre izglede na oporavak, produžava život pacijenata koji će svakako uskoro umreti;

5) Terminalni bolesnici oduzimaju dosta vremena i pažnje medicinskom osoblju, koje mora često da proverava njihovo stanje, da više nego kod drugih pacijenata sprovodi posebne procedure itd. To znači da su ostali pacijenti oštećeni jer dobijaju manju pažnju bolničkog osoblja zato što se ona, sasvim neracionalno, delom troši i na one koji nemaju nikakve šanse na izlečenje.

6) Ljudi “uspavljuju” odn. na drugi način ubijaju teško povređene ili bolesne kućne ljubimce i druge životinje i to se ne smatra njihovim zlostavljanjem, već aktom milosrđa. Utoliko pre treba dozvoliti eutanaziju ljudi koji su izloženi neotklonjivoj velikoj fizičkoj i duševnoj patnji a sami žele svoju smrt.

7) U izuzetnim situacijama, ljudi prekraćuju muke drugih ljudi – voljenih osoba ali i nepoznatih pojedinaca – i to se tada ne smatra ubistvom. Dovoljan primer je kada vojnik na bojnom polju ubije saborca ili zarobljenog neprijatelja, čije rane izazivaju tešku patnju, a takve su da će on neizostavno uskoro umreti. Tu je lišenje ranjenika života primer ubistva iz milosrđa, posebno onda on sam to traži. U konkretnom slučaju može biti sporno da li su rane bile smrtonosne, da li su bolovi bili stvarno neizdrživi, da li je ubijeni tražio smrt, da li je onaj ko je prekratio muke ranjenika to učinio zaista iz samilosti, a ne iz nekog drugog razloga (zbog mržnje, osvete i dr.) i slično, što se u slučaju sumnje dokazuje. Međutim, ako su ispunjeni navedeni uslovi, u samom činu u principu nema ničeg nezakonitog ili nemoralnog. S tim u vezi, kada je već tako, u čemu je onda razlika između opisane situacije i neizlečivog pacijenta koji u bolnici traži da bude podvrgnut eutanaziji?

8) Ljudi ponekad svesno radije biraju smrt nego život. U prilog tome svedoči činjenica da u državama u kojima osuđeni na smrt tokom dugog niza godina čekaju na izvršenje kazne, jedan broj njih bilo moli da bude što pre pogubljen, bilo odustaje od pravnih sredstava koja bi omogućila odlaganje egzekucije.[31] Razlog je to što su ova lica stalno izložena snažnom stresu zbog saznanja da će biti pogubljena, s tim da ne znaju kada će se to dogoditi. Ona se svakog jutra bude sa pitanjem da li im je to poslednji dan odn. da li će im tog dana biti saopšten datum pogubljenja. Za neke među

[31] Primera radi, u SAD osuđenici na smrt čekaju na egzekuciju u proseku više od 10 godina, a 40% njih je svoj poslednji dan čekalo i više od 20 godina. Među onima koji su pogubljeni između 2011. i 2018, jedan je čekao 38, drugi – 36,5, treći - 36, četvrti - 33 godine itd. Death Penalty Information Center, “Examples of Prisoners With Extraordinary Long Stays on Death Row“, *https://deathpenaltyinfo.org/death-row/death-row-time-on-death-row/examples-of-prisoners-with-extraordinarily-long-stays-on-death-row*, 5. novembar 2026.

njima duševna patnja postaje nepodnošljiva u toj meri da se radije opredeljuju za što bržu smrt, kako bi agonija konačno prestala.

Slična je situacija sa jednim brojem osuđenih na doživotni zatvor. Njima ne preti pogubljenje, ali je njihova psiha teško pritisnuta činjenicom da će do svog poslednjeg dana ostati unutar zatvorskih zidina, bez nade da ponovo udahnu slobodu. Ističući da je sporno da li je smrtna kazna surovija od doživotnog zatvora, neki se zalažu da se prizna pravo onih koji su osuđeni na doživotni zatvor da odaberu da umesto toga eutanazijom bezbolno okončaju život. Uostalom, u praksi je već bilo slučajeva u kojima su osuđenici na kaznu doživotnog zahteva tražili eutanaziju.[32]

Znajući sve to, može se bolje razumeti stanje neizlečivih bolesnika koji uz psihički, trpe i snažan fizički bol, s tim da su u izvesnom smislu u poziciji “živih mrtvaca” koji su u medicinskom smislu živi, ali su, sa druge strane, po mnogi čemu mrtvi kao osobe – jer nisu u stanju da se kreću, nisu u stanju da se sami staraju o sebi, pa ni o ličnoj higijeni itd. To je posebno izraženo kada su u pitanju stare osobe koje su svesne da im je kraj ionako blizu.

9) Život jeste najveća ljudska vrednost, ali ne bilo kakav život, nego samo onaj dostojan čoveka. Golo preživljavanje onoga ko je zbog teške neizlečive bolesti, ropskog položaja, svakodnevnog zlostavljanja i ponižavanja itd., do krajnjih granica dehumanizovan i lišen slobode, elementarnih zadovoljstava, pa i same nade u bolje sutra, ne može se smatrati stvarnim životom. Da bismo to bolje razumeli dovoljno je zamisliti užasno stanje onih koji su iz nekog razloga (zbog bolesti, saobraćajne nesreće, ranjavanja u ratu itd.) ostali istovremeno slepi, gluvi i paralizovani, bez ikakve nade da se njihovo stanje popravi. Nažalost, takvih slučajeva ima. Njima život ne donosi nikakvu radost, već samo stalnu patnju. Elementarni obziri čovečnosti nalažu da se muke takvih pacijenata prekrate, posebno onda kada oni sami izraze takvu želju.

2. Pravni argumenti. U grupu argumenata pravne prirode mogu se svrstati sledeće tvrdnje:

[32] To je npr. 2015. tražio 52-godišnji Belgijanac Van Den Bleken (*Frank Van Den Bleeken*) koji je zbog nekoliko silovanja i ubistva osuđen na doživotni zatvor. Nakon što je u zatvoru proveo više od 30 godina, njegov pravni tim je izjavio da, s obzirom na činjenicu da ne može da kontroliše svoje seksualne nagone, nema verovatnoće da će on ikada biti pušten na slobodu, tako da mu je perspektiva da decenijama bude iza rešetaka, što mu nanosi „nepodnošljivu“ psihološku patnju. Sam Van Den Bleeken je u intervjuu za TV 2013. izjavio: „U ćeliji sam 24 sata dnevno. To je moj život. Ovde se ne osećam kao čovek. Šta treba da radim? Da li treba da sedim ovde i da trunem? Koja je svrha toga?“ S obzirom na to da je Belgija još 2002. legalizovala eutanaziju, njeni nadležni organi su pomenutom osuđeniku prvo odobrili pravo na smrt, ali je onda njegov zahtev odbijen i on je prebačen u zatvor sa psihijatrijskim lečenjem. BBC, “Belgian murderer Van Den Bleeken wins ’right to die’“, *www.bbc.com/news/world-europe-29209459*, 5. novembar 2025.

1) Titular prava, pa i prava na život, sam rešava kako će njime raspolagati. U konkretnom slučaju, svako ima pravo da odlučuje o svom životu, pa i o tome da li želi da živi ili ne.

2) Pravo na život ne znači “obavezu življenja”, ono je ovlašćenje, a ne dužnost.

3) Niko se ne može prisiljavati da protivno svojoj volji uživa neko pravo. To u principu znači i da se niko ne može terati da živi, ako on to neće. Dodatno, takvo postupanje značilo bi kršenje čitavog niza ljudskih prava, kao što su pravo na ljudsko dostojanstvo, prava privatnosti, pravo na autonomiju itd.;

4) Kada je reč o terminalnom bolesniku koji trpi velike fizičke bolove, pokazuje tešku duševnu patnju i želi da se toga oslobodi tako što će dostojanstveno otići u smrt, njegovo veštačko održavanje u životu suštinski predstavlja jedan vid zlostavljanja. I zaista, postoje sličnosti sa klasičnim mučenjem i drugim surovim, nehumanim ili ponižavajućim postupcima u smislu da neko ima kontrolu nad licem koje je izloženo patnji. Glavna razlika je što kod terminalnih pacijenata patnju ne izaziva onaj ko ima kontrolu (lekar) već je ona rezultat bolesti. Međutim, iz ugla onoga o kome je reč, suštinski nema velike razlike – on trpi velike fizičke i psihičke bolove, ne može se odupreti sili koja ih izaziva (ne može da je savlada, da pobegne i slično), zna da će se ti bolovi nastavljati iz dana u dan, oseća se nemoćno i poniženo itd.

S tim u vezi, u situaciji kada savremeno međunarodno i unutrašnje pravo zabranjuju mučenje i druge surove, nehumane ili ponižavajuće postupke i kazne, ne bi smela da se olako previđaju slična stanja. Tačno je da mučenje u užem smislu uvek dolazi od drugoga (mučitelja), u prvom redu od državnog organa, čega nema kod neizlečivih pacijenata. Ipak, u situaciji kada je sloboda od mučenja definisana kao jedno od osnovnih ljudskih prava, moralo bi se priznati i pravo onoga ko, bez nade da se bilo šta promeni, trpi užasne muke, da mu se pomogne da, ako to želi, okonča tu patnju tako što će radije izabrati dostojanstvenu smrt umesto svakodnevnih muka i poniženja.

5) Pravo na život je apsolutno pravo, pa ipak u posebnim situacijama državni organi mogu oduzeti nečiji život, a da se to ne smatra povredom tog prava. Neki od primera su ubijanje neprijateljskih boraca u borbi, lišenje života kod gušenja pobune, u slučaju oružanog otpora kod hapšenja, itd.[33] S tim u vezi, bilo bi logično da se kao jedan od izuzetaka od apsolutne zabrane posezanja na tuđi život prizna i eutanazija. Ovo tim pre što u pomenutim primerima odluku o oduzimanju nečijeg života donose spoljni

[33] O tome je već bilo reči.

subjekti (državni organi) dok kod klasične eutanazije odlučuje sam titular prava na život, a medicinsko osoblje i drugi nadležni organi, samo pomažu da se takva njegova odluka što efikasnije i što bezbolnije realizuje.

6) Sa osloncem na opšte pravno načelo prema kojem ko može više, može i manje (lat. *cui licet quod majus, non debet quod minus est non licere* - onome ko ima veće pravo, ne može se uskratiti manje) može se tvrditi da onaj ko ima pravo na život, kao osnovno, najveće pravo, ima pravo i na manje od toga, što u krajnjem smislu znači pravo na smrt. Mada zanimljivo, ovo shvatanje nije dovoljno uverljivo, jer se tu ne radi o nečemu „manjem“ u okviru odnosnog prava (prava na život) već o nečemu suprotnom pravu na život.

2.2.2. Argumenti protiv eutanazije

Veliki je broj argumenata protiv ozakonjenja eutanazije. Pomenućemo samo neke, s tim da ćemo i ovde pokušati da odvojimo pravne i vanpravne razloge.

1. Vanpravni argumenti. Kao neki od vanpravnih argumenata protiv eutanazije mogu se istaći sledeći:

1) Već iz načelnih razloga, priznanje eutanazije značilo bi poricanje ljudskog života i dostojanstva. U naše vreme čak je i smrtna kazna formalno ili faktički ukinuta u više od dve trećine država,[34] a i tamo gde još uvek postoji, izriče se samo za najteža krivična dela. Stoga se, bez obzira na razloge, ne sme dopustiti ubijanje ljudskih bića, tim pre što se uglavnom radi o onima koja nisu ništa zgrešila.

2) Nekritično legalizovanje eutanazije, a posebno tzv. nedobrovoljne aktivne eutanazije, moglo bi voditi svekolikim zloupotrebama, pa i tome da se raznim prevarama, ucenama itd. dobije pristanak bolesnika ili da se on čak samo falsifikuje i, na toj osnovi, ubijaju ljudi kod kojih nema stvarnih razloga koji opravdavaju eutanaziju i koji je čak zapravo ne žele.

I zaista, sve ukazuje da bi suviše liberalno dozvoljavanje eutanazije otvorilo Pandorinu kutiju stimulišući sve one koji iz nekog razloga žele da se reše određenog lica.[35] Time bi bio raskrčen prostor za neograničene

[34] Do kraja 2024. pravno (pravnim propisom, obično ustavom) ili u praksi (ne izvršavajući je niz godina) smrtnu kaznu je ukinulo 145 država, a 54 zemlje su je i dalje zadržale. Amnesty International, “Death Sentences and Executions 2024: Amnesty International Global Report“, *www.amnesty.org/en/documents/act50/8976/2025/en/*, 5. novembar 2025.

[35] Ovde nas razlozi manje interesuju, ali pomenućemo da se, zavisno od slučaja, može raditi o vrlo različitim porivima, od kriminalnog plana da se ubrzanjem smrti odnosnog lica što pre nasledi njegova imovina, preko raznih oblika osvete zbog nečega, sve do sadističkog uživanja u osećaju moći zbog uživljavanja u ulogu gospodara koji svojom odlukom šalje druge u smrt.

prevare, podvale, pritiske itd. na lice o kojem je reč kako bi se ono privolelo da zatraži svoju eutanaziju ili da pristanak na nju. Znajući da je potrebno samo da naruše duševni mir žrtve i dovedu je u stanje u kome joj se čini da je život nepodnošljiv, da dalji život nema smisla i slično, razni zločinci, pa i oni iz vrhova državnog aparata, bili bi stimulisani da koriste lažne medicinske izveštaje, falsifikuju potrebne isprave, vrše stalni pritisak na lice o kojem je reč, posebno ako se ono nalazi u bolnici ili zatvoru (pa je pod kontrolom i ne može pobeći) itd.

3) Lice može tražiti svoju eutanaziju u trenucima duševnog rastrojstva, pomračenja uma i slično. Npr. ako mu je porodica poginula u nekoj nesreći; ako je saznalo da će do kraja života ostati bez vida, nepokretno itd. Kasnije se, međutim, može dogoditi, a praksa to potvrđuje, da to lice promeni mišljenje, prihvati nove okolnosti, nastavi život pronalazeći novi smisao svog postojanja. Da mu je bilo omogućeno da napusti ovaj svet, u vreme kada je ono to tražilo, ništa od toga se ne bi dogodilo, njegov život bi još tada bio prekinut.

4) Ljudi imaju različite poglede na to šta je “dobar život”. Oni se neretko razočaraju kada im se ne ostvare sni, kada i pored vrednog rada žive u bedi, kada se obogate pa sa iznenađenjem konstatuju da ipak nisu srećni itd. Odakle onda uverenost da će oni koji pristanu na eutanaziju zaista doživeti ono što su želeli, “lepu smrt”? Ovo posebno zbog toga što bez obzira na sav napredak nauke mi i danas malo znamo o fenomenima života i smrti, i, u tom kontekstu, umiranja, kao prelaska iz jednog stanja u drugo.

5) Bez obzira na sve napore da se veštački izazvana smrt ublaži i učini bezbolnom, u tome se često ne uspeva. Dokaz su brojni slučajevi pogubljenja osuđenih kriminalaca koji su se bez obzira na vrlo pažljive pripreme radi obezbeđenja brze, bezbolne[36] i, koliko je to moguće, dostojanstvene smrti, ponekad pretvarali u dugotrajnu patnju. Tako je npr. u SAD između 1977. i 2001. u najmanje 34 od 749 pogubljenja (4,5%) došlo do nepredviđenih problema koji su izazvali agoniju osuđenika, koja je u nekim slučajevima trajala i duže od 2 sata. Studija, objavljena 2005, pokazala je da u čak 43% slučajeva smrtonosne injekcije nisu sadržale dovoljan nivo hipnotika, koji bi garantovao potpunu nesvesticu pre nego što počne da deluje otrov. Za takve situacije u kojima iz nekog razloga dođe do odstupanja od predviđenog postupka i načina izvršenja egzekucije, a posebno kada su u pitanja problemi koji izazivaju nepotrebnu patnju osuđenika, koristi se naziv „loše pogubljenje“ (eng. *botched executions*). Istraživanje koje se ticalo SAD i obuhvatilo period 1980-2010 g. pokazalo je da su od ukupno

[36] Primeri su pogubljenje otrovnim gasom ili smrtonosnom injekcijom kod kojih se, u oba slučaja, lice nad kojim se izvršava smrtna kazna prvo sedativima i drugim hemijskim sredstvima omami (uspava) pa se tek onda pušta ubistveni gas ili daje smrtonosna injekcija.

1.219 pogubljenja, čak 104 (8,53%) bila „loša“.[37] To je u proseku 3,5 godišnje, što uopšte nije malo.

S tim u vezi, ako se zna da stvari suviše često idu po zlu u pažljivo pripremljenim i strogo kontrolisanim uslovima egzekucija, ko može garantovati da se lišenje života u okviru eutanazije neće pretvoriti u košmar (zbog neočekivanog reagovanja organizma pacijenta na uvedene hemijske supstance, zbog kvara na aparatima i slično).

6) Čak i ako u datom trenutku nema leka za konkretnu bolest i bolove koje ona izaziva, medicina konstantno napreduje. Stalno se pronalaze nove terapije i nova, efikasnija sredstva protiv bolova. Bolesti od kojih se doskora neizostavno umiralo, danas se leče ili se makar život pacijenta znatno produžava i čini mnogo kvalitetnijim. Lako se može dogoditi da brzo nakon što je pacijent „uspavan“ bude pronađen lek za do tada neizlečivu bolest, koja je i bila razlog za eutanaziju.

7) Prihvatanjem prakse eutanazije bili bi lišeni života mnogi koji se nalaze u dugogodišnjoj komi. U situaciji kada su lekari uvereni da se stanje nikada neće popraviti, prestanak života tih lica je olakšanje i za njihove najbliže, i za medicinsko osoblje, i za zdravstvene fondove države u pitanju.

Međutim, praksa pokazuje da se događaju čudesna buđenja iz kome i to posle mnogo godina. Takvi slučajevi uopšte nisu tako retki, kao što bi se moglo pomisliti. Navešćemo samo nekoliko: Srpkinja Danijela Kovačević, se 2016. g. probudila nakon više od 7 godina provedenih u komi;[38] američki policajac Geri Dokeri (*Gary Dockery*) je u stanju kome proveo 7,5 godina, od 1988, do 1996; američki vatrogasac Donald Herbert (*Donald Herbert*) je u komi proveo više od 9 godina, od 1995, do 2005; Poljak Jan Gržebski (*Jan Grzebski*) je upao u komu 1988, a probudio se iz nje 2007, posle 19 godina; Munira Abdula (*Munira Abdulla*) iz Ujedinjenih Arapski Emirata, se probudila 2018. g., nakon što je 27 godina provela u komi u koju je pala 1991. g.;[39] Kanađanka Ani Šapiro (*Annie Shapiro*) je najduže od svih provela u stanju kome - čak 29 godina. U nju je upala 1963, a iznenada se probudila tek 1992. g. Dakle, kako se može znati da se lice koje je već dugo u komi neće iznenada probuditi?

8) Poznato je da se samozvani lideri sveta povremeno oglašavaju sa stavom da bi broj ljudi na Zemlji trebalo svesti na 1 milijardu (umesto više

[37] A. Sarat, *Gruesome Spectacles: Botched Executions and America's Death Penalty*, Stanford University Press, Stanford 2014, 176.

[38] Kurir, „Desilo se čudo, ceo svet priča o hrabroj Srpkinji! Danijela Kovačević se probudila iz kome posle 7 godina!“, *www.kurir.rs/vesti/drustvo/2725695/desilo-se-cudo-ceo-svet-prica-o-hrabroj-srpkinji-danijela-se-probudila-iz-kome-posle-7-godina*, 5. novembar 2025.

[39] BBC, 2019.

od 8,2 milijardi koliko ih ima danas). I zaista, sve ukazuje da postoji plan da se na razne načine (ratovima, epidemijama, pogrešnim lečenjem, štetnim vakcinama itd.) drastično smanji broj ljudi. U tom kontekstu moramo se zapitati zašto se sve više zagovara dozvoljavanje aktivne eutanazije, pa čak i u onim slučajevima, kada lice o kojem je reč uopšte nije bolesno.

9) U vezi sa idejom o tome da bi trebalo priznati pravo na eutanaziju osuđenih na doživotni zatvor može se učiniti da bi to zaista bilo akt milosrđa. Međutim, sve izgleda drugačije kada se uzme u obzir da zatvorenik može tražiti eutanaziju zato što je na njega izvršen snažan pritisak u tom pravcu (od strane uprave zatvora, čuvara ili od strane drugih zatvorenika);[40] da u državama koje su ukinule smrtnu kaznu (a takvih je sve više) nema nikakve logike pogubiti zatvorenika, pa makar to bilo i na njegov zahtev; da to što je zatvorenik osuđen na doživotnu robiju ne znači da će zaista do starosti ostati u zatvoru, jer deo njih umre relativno brzo od bolesti ili nesrećnog slučaja; da kazna doživotnog zatvora može kasnije biti ukinuta ili zamenjena bilo putem pomilovanja ili amnestije, bilo tako što će u datom društvu takva sankcija biti sasvim ukinuta i zamenjena dugogodišnjim zatvorom, a to je onda sasvim drugačija perspektiva;[41] da u nekim slučajevima lica koja su izdržavala kaznu doživotnog zatvora su nakon mnogo godina proglašena nevinim i puštena, što ne bi bilo moguće da su bila lišena života eutanazijom.[42]

---

[40] U državama u kojima je veliki broj zatvorenika osuđenih na doživotni zatvor to bi se moglo pretvoriti u instrument državne politike u cilju smanjenja broja zatvorenika i rasterećenja državnog budžeta od troškova izdržavanja i čuvanja tih lica. Problem postaje jasniji kada se uzme u obzir da je prema nekim izvorima (Nellis A, 2021, 4) u 2021. g. SAD od ukupno oko 1,4 miliona kažnjenika, njih 203.865, što znači svaki sedmi, služilo kaznu doživotnog zatvora.

Podaci koji se odnose na 2024. g. govore da je u svim američkim zatvorima bilo 1,9 miliona kažnjenika, čije čuvanje je koštalo 182 milijarde dolara (Sawyer W., Wagner P., 2024) iz čega sledi sa su godišnji troškovi čuvanja jednog zatvorenika oko 95,800 dolara. U tom smislu, ako bi samo svaki hiljaditi od više od 200.000 osuđenih na doživotni zatvor bio lišen života putem eutanazije, to bi značilo uštedu u budžetu od više od 191,6 milion dolara. Svesni smo da su ovo po svemu nečovečne kalkulacije, ali to ne znači da se njima ne bave na raznim mestima i da one ne bi stimulisale određene strukture da učine sve da se zatvorenici „ubede“ da im je bolje da bezbolno napuste ovaj svet, nego da još dugi niz godina gledaju zatvorske zidine iznutra.

[41] U naše vreme sve je veći krug država koje su ukinule doživotni zatvor, s tim da su neke ostavile na snazi dugogodišnje zatvorske kazne (obično do 40 ili 45 godina) dok su druge kao maksimalno zaprećene predvidele znatno kraće zatvorske kazne (20-25 godina).

[42] Poznat je slučaj 88-godišnjeg Japanca Hakamate (*Iwao Hakamata*) koji je proveo 46 godina u zatvoru čekajući pogubljenje zbog navodnog učešće u četvorostrukom ubistvu. Konačno je 2024. godine u novom postupku oslobođen, jer je sud ustanovio da je bio osuđen na osnovu lažnog dokaza koji su podmetnuli istražitelji. Vreme provedeno u čekanju pogubljenja teško je uticalo na njegovo mentalno zdravlje, pa nije bio sposoban da prisustvuje pretresu na kome mu je izrečena oslobađajuća presuda (BBC, “World’s longest-serving death row inmate acquitted in Japan”, *www.bbc.com/news/articles/c5y9x6zrkrro*, 7.

10) O tome da njeno suviše liberalno dozvoljavanje može pretvoriti eutanaziju iz izuzetne mere u veoma opasnu pojavu, svedoči najnovija praksa nekih država. Dobar primer je Kanada, država koja je doskora važila kao zemlja demokratije, ljudskih prava i blagostanja uopšte.

Eutanazija i asistirano samoubistvo su u Kanadi bili zabranjeni i predstavljali krivično delo sve do 2015, kada je Ustavni sud te zemlje proglasio da su takva rešenje krivičnog zakonika neustavna. Nakon toga kanadski parlament je 2016. doneo zakon kojim je dozvolio asistirano samoubistvo i eutanaziju nazvavši to *medicinskim asistiranjem u umiranju* (eng. *Medical Assitance in Duying – MAiD*). Zatim je postepeno došlo do slabljenja ograničenja, i povećanja intenziteta i opsega ove mere, tako što je ona proširena na teške neizlečive bolesnike čija je smrt predvidiva, na mentalne bolesnike (odluka o tome odložena je do 2027. g. nakon što je osporena na sudu) i dr. Naoko neprimetno, a zapravo brzo i efikasno, MAiD je postao praksa koja je uzela maha i pretvorila se od krajnjeg izuzetka, u nešto uobičajeno.[43]

To potvrđuje statistika prema kojoj je u periodu 2016-2022. u Kanadi bilo 44.958 slučajeva eutanazije,[44] što znači u proseku 6.423 godišnje, ili 18 svakog dana! Posebno zabrinjava činjenica da je ova praksa iz godine u godinu sve raširenija – dok je u početnoj, 2016. godini eutanaziji podvrgnuto “samo” 1.018 lica, već naredne broj je više nego udvostručen (2.838) i zatim je konstantno rastao iz godine u godinu, sve dok 2022. nije dostigao 13.241 lica koja su tim putem lišena života. Pri tome 2022. godine smrt u postupku MAiD činila je 4,1% svih smrtnih slučajeva u Kanadi.[45] Sam taj podatak morao bi biti znak za uzbunu.

Broj zahteva za MAiD i broj izvršenih eutanazija se povećao 2023. Od 19.660 zahtevanih, izvršeno je 15.343 MAiD ili u proseku nešto više od 42 svakog dana! Među onima koji su tražili ali nisu dobili MAiD, 2.906 je nije dobilo zato što su u međuvremenu umrli (inače bi i oni skoro sigurno bili podvrgnuto toj meri), 915 (4,7%) lica je proglašeno nepodobnim za MAiD, a 496 njih je povuklo svoj zahtev.[46]

---

novembar 2025). Premda je u njegovom slučaju situacija bila još teža (čekao je pogubljenje za nešto što nije učinio) možemo pretpostaviti da bi se slično osećao i onaj ko je bio osuđen na doživotni zatvor i proveo u zatvoru skoro pola veka pre nego što je konačno proglašen nevinim.

[43] Više: R. Coelho, J. Maher, K. S. Gaind, T. Lemmens, *The realities of Medical Assistance in Dying in Canada,* Cambridge University Press, Cambridge 2023.

[44] Health Canada, *Fourth annual report on Medical Assistance in Duying in Canada 2022*, *www.canada.ca/content/dam/hc-sc/documents/services/medical-assistance-dying/-annual-report-2022/annual-report-2022.pdf*, 7. novembar 2025.

[45] *Ibid*.

[46] Health Canada, “Fifth Annual Report on Assistance in Dying in Canada“, *www.canada.ca/content/dam/hc-sc/documents/services/publications/health-system-*

Tome je doprinelo to što je savezna vlada Kanade usvojila propise koji su ukinuli ili umanjili neke od mera koje su predstavljale priliku za novo preispitivanje odluke o eutanaziji pre njenog izvršenja. Konkretno, vlada je ukinula period od 10 dana koji je, prema ranije važećem rešenju morao da protekne do izvršenja eutanazije, propisala da je dovoljno učešće samo jednog nezavisnog svedoka, ukinula uslov za pružanje palijativnog zbrinjavanja,[47] predvidela novi mehanizam za eutanaziju onih pacijenata čija smrt nije bila razumno predvidljiva, i dr.

Ove mere izazvale su osudu od strane stručnjaka za ljudska prava i niza nevladinih organizacija, kako u Kanadi, tako i na međunarodnoj sceni, pa i od strane Specijalnog izvestioca UN za ljudska prava. Kritike su se ticale tvrdnji da kanadski programi podstiču zdravstvene radnike da predlažu eutanaziju onima koji inače ne bi o tome razmišljali, da dovode do ubijanja ljudi kojima nije pružena dovoljna podrška da nastave da žive; da je smrt proglašena terapijom[48] odnosno da se shvata kao samo jedan od mnogih medicinskih tretmana;[49] da ove mere podrivaju jednako pravo na život osoba sa invaliditetom; da u nekim slučajevima članovi porodice nisu obavešteni da je njihov rođak preminuo putem MAiD (to je obrazloženo pravom pojedinca na medicinsku privatnost); da nema dovoljno efikasnih nadzornih mehanizama koji postoje u drugim državama koje dozvoljavaju eutanaziju; itd.

Ipak, glavni razlog zašto smo praksi Kanade posvetili toliko pažnje je činjenica da je u toj zemlji aktivna eutanazija ponuđena kao rešenje i onima koji nisu neizlečivi bolesnici, već imaju drugačije probleme - prezaduženi su ili su jednostavno – siromašni. S tim u vezi, kritičari su primetili da je kanadska vlada uvidela da joj se MAiD program više isplati od ulaganja u socijalne programe i socijalnu pomoć[50] i da joj je mnogo jeftinije da jed-

services/annual-report-medical-assistance-dying-2023/annual-report-medical-assistance-dying-2023.pdf.

[47] Bolnička nega koja podrazumeva 24 časovni nadzor lekara i ostalog medicinskog osoblja nad pacijentima sa teškim i neizlečivim bolestima, posebno u njihovim završnim fazama, a uglavnom se svodi na ublažavanje patnje pacijenta i pružanje psihološke, socijalne i emotivno-duhovne podrške.

[48] T. Lemmens, “When Death Becomes Therapy: Canada’s Troubling Normalization of Health Care Provider Ending of Life”, *American Journal of Bioethics* 11/2023, 79-84.

[49] R. Coelho, K. S. Gaind, T. Lemmens, J. Maher, “Normalizing Death as 'treatment' in Canada: Whose Suicides Do We Prevent, and Whose Do We Abet?”, *World Medical Journal* 3/2023, 27-35; Health Canada, “Fifth Annual Report on Assistance in Dying in Canada“.

[50] Kancelarija kanadskog parlamenta za budžetska pitanja je 2020. g. objavila izveštaj u kojem se tvrdi da će dotadašnja politika MAiD uštedeti Kanadi 86,9 miliona dolara godišnje, a da će primena novog zakona uštedeti dodatnih 62 miliona dolara godišnje. G. Bernier *et al*., “Cost Estimate for Bill C-7 “Medical Assistance in Duying”*, https://qsarchive-*

nostavno sprovodi eutanaziju siromašnih.[51] Pri tome je jasno da je taj deo MAiD-a usmeren prvenstveno ka marginalizovanim društvenim zajednicama[52] te da se, ako uzme maha, od navodne humanitarne mere može pretvoriti u efikasan socijalni program za eliminaciju nepoželjnih grupa. Poseban problem je činjenica da oko 25% odraslih kanadskih invalida živi u siromaštvu, pa bi, uz odgovarajuću obradu od strane lekara i državnih službenika, dobar deo njih mogao da se opredeli za eutanaziju, misleći da time sebi prekraćuje muke i zadržava lično dostojanstvo, a zapravo ne videći da su izigrani. U njihovom slučaju ne postoji osnovno opravdanje za eutanaziju – neizdrživi bol koji trpi neizlečivi bolesnik, već je siromaštvo to koje ih gura u smrt.[53]

Ideja da se eutanazijom rešavaju svi ovozemaljski problemi sve više se širi u Kanadi. Spas u toj meri sve više traže (ali i bivaju ohrabreni da ga potraže) ljudi koji uopšte nisu bolesni, već su imaju društvene probleme, kao što su beskućnici, oni koji su suočeni sa socijalnom izolacijom i slično.[54] Principijelno govoreći, takva politika i praksa se iz mnogo razloga ne mogu prihvatiti.

11) S pravom se primećuje da eutanazija nije, kako to tvrde njeni zagovornici, samo postepeno širenje danas u načelu moralno i pravno prihvatljive odluke o tome da se prestane sa merama koje održavaju pacijenta u životu. Ona se sve više pretvara u dopuštanje aktivnog ubistva, a to je sasvim drugačije od pasivnog omogućavanja prirodne smrti. Posebno, eutanazija nije nikakav medicinski tretman. Naprotiv, njeno definisanje kao zdravstvene mere povlači ozbiljne opasnosti za pacijente, jer su oni ranjivi ljudi sa puno poverenja prema lekarima i njihovom mišljenju i pre-

archiveqs.pbo-dpb.ca/web/default/files/Documents/Reports/RP-2021-025-M/RP-2021-025-M_en.pdf 2020, 10. novembar 2026.

[51] The Guardian, “Are Canadians being driven to assisted suicide by poverty or healthcare crisis?”, *www.theguardian.com/world/2022/may/11/canada-cases-right-to-die-laws*, 10. novembar 2025; Spectator, “Most-read 2022: Why is Canada euthanizing the poor?”, *www.spectator.co.uk/article/most-read-2022-why-is-canada-euthanising-the-poor/*, 10. novembar 2025; Jacobin, “The Canada State Is Euthanizing Its Poor and Disabled“*, https://jacobin.com/2024/05/canada-euthanasia-poor-disabled-health-care 2024*, 10. novembar 2025.

[52] Toronto CityNews, “Marginaled communities concerned about changes to assisted-dying laws“, *https://toronto.citynews.ca/2021/01/22/marginalized-communities-concerned-about-changes-to-assisted-dying-laws/ 2021*, 10. novembar 2025.

[53] Global News, “How poverty, not pain, is driving Canadians with disabilities to consider medically-assisted death”, *https://globalnews.ca/news/9176485/poverty-canadians-disabilities-medically-assisted-death/*, 10. novembar 2025.

[54] M. Cheng, “Committe Reviewing euthanasia in Canada finds some details driven by homelssness fears, isolation“, *https://apnews.com/article/canada-euthanasia-deaths-doctors-nonterminal-nonfatal-cases-cd7ff24c57c15a404347df289788ef6d*, 11. novembar 2026.

dlozima. Stoga se primećuje da ako društvo legalizuje eutanaziju, moramo skinuti “medicinski ogrtač” i, pored lekara, obezbediti neke posebno obučene ljude ovlašćene da ostvaruju eutanaziju.[55] Pitamo se kako nazvati te ljude i u čemu je suštinska razlika između njih i npr. onih koji u ulozi dželata daju osuđenom na smrt smrtonosnu injekciju.

I zaista, ako se dopusti na široj osnovi, eutanazija preti da postane instrument eugenike,[56] sredstvo za oslobađanje od nepoželjnih društvenih slojeva kao što su stare osobe, invalidi, mentalni bolesnici, pripadnici određenih etničkih zajednica i slično. Ali kakve veze to onda ima sa ljudskim pravima, humanim nastojanjem da se drugo ljudsko biće poštedi nesnosne patnje koja ga vodi ka neizbežnom kraju?

Dostupne statistike pokazuju da se tamo gde je ta mera legalizovana beleži stalan porast broja eutanazija, pri čemu se ne radi o malim, zanemarivim brojevima, već o hiljadama slučajeva. Smatra se da na godišnjem nivou broj onih koji su okončali život eutanazijom prevazilazi 30.000.[57] Na prvi pogled može se učiniti da to i nije tako strašno. Međutim, taj podatak, koji se odnosi na 2023. godinu izgleda drugačije kada se zna da je 2016. bilo tek nešto malo više od 1.000 smrti iz pomenutog razloga. Posebno, sve dobija bitno drugačiju dimenziju kada se uzme u obzir da je praksa o kojoj je reč dozvoljena u samo malom broju država.

Još gora slika se pojavljuje kada pogledamo statistike vezane za konkretne države. Od oko 320.000 ljudi koji su 2023. u Kanadi iz bilo kog razloga izgubili život, putem MAiD u smrt je otišlo njih 15.343 ili 4,7%, što znači gotovo svaki 20. među njima.[58] U poslednjih 10 godina udeo onih koji su umrli usled asistiranog samoubistva je u ukupnom broju smrti porastao sa 4,3% na više od 5% u Holandiji, a slične tendencije primećene su i u drugim zemljama koje dozvoljavaju tu meru – u Švajcarskoj je zabeležen porast sa 1,7% na 2,3%, u Belgiji sa 2,0% na 3,3% itd.[59] Za samo 20 godina u Holandiji je udeo onih koji su umrli putem asistiranog samoubistva odn. eutanazije u ukupnom broju smrti porastao više od 5 puta – sa 1,4%

[55] M. Somerville, “Lessons from Canada in the Battles about Legalizing Euthanasia: From Kindness to Killing”, *Ave Maria Law Review* 15/2017, 41.

[56] Od grč. *eu-* i *genos,* u značenju: dobri geni, naziv za socijalni program za poboljšanje i kontrolu ljudske vrste, između ostalog i tako što bi se sprečili “inferiorni ljudi” da imaju decu.

[57] Telegraph, “Global deaths from assisted duying surpass 30,000 in a year“, *www.telegraph.co.uk/news/2024/11/26/assisted-dying-hits-record-high-deaths-rise-30000-in-year/*, 11. novembar 2025.

[58] BBC, “Assisted dying now accounts for one in 20 in Canada deaths“, *www.bbc.com/news/articles/c0j1z14p57p*, 11. novembar 2025.

[59] G. Dalla Zuana, A. D. Colombo, “A quarter of a century of euthanasia and assisted suicides“, *www.niussp.org/health-and-mortality/a-quarter-of-a-century-of-euthanasia-and-assisted-suicides/*, 11. novembar 2025.

2002, na 5,4% 2023. godine.[60] Još gori primer je Kanada u kojoj je od 2016. do 2022. broj eutanazija skočio čak 15 puta, sa nešto više od 1.000 na 15.280.[61]

O trendu porasta broja eutanazija svedoče i najnoviji podaci. U Kanadi se 2023. broj izvršenih eutanazija odn. MAiD (15.343) povećao u odnosu na prethodnu 2023. godinu za čak 15,8%.[62] U 2024. u Holandiji je bilo 9.958 takvih slučajeva, što je porast od 10% u odnosu na 2023, u Belgiji ih je bilo 3.991, što je porast od čak 16,6% u odnosu na 2023, itd.[63]

Pažnju zaslužuje i činjenica da se javljaju i kvalitativne novine. Sve više se beleže istovremene dvostruke (eng. *duo euthanasia, euthanasia of couples*) ili višestruke, grupne eutanazije, tj. one u kojima se istovremeno oduzima život paru (npr. paru starih lica)[64] ili čak čitavoj grupi ljudi (obično su to bliski rođaci).

Posebna opasnost je činjenica da se u zemljama u kojima je legalizovana aktivna eutanazija odn. asistirano samoubistvo, javno mnjenje postepeno navikava na to kao na nešto normalno. To i ne čudi u situaciji kada se zna da broj tih slučajeva prelazi 5% svih smrti u jednoj godini. Međutim, time se pomenuti mehanizam od izuzetne mere izazvane izuzetnim okolnostima postepeno pretvara u nešto uobičajeno, u jednu vrstu rutinske medicinske intervencije.

12) Postepeno širenje kruga država koje dozvoljavaju eutanaziju znači povećanje broja ljudi koji potpadaju pod takvu mogućnost (smatra se da trenutno u zemljama koje dozvoljavaju neki vid eutanazije živi više od 300 miliona ljudi).[65] Ako dođe do značajnog porasta zemalja koje propagiraju dobrovoljnu i vrlo liberalno se odnose prema nedobrovoljnoj eutanaziji, to će otvoriti neslućene mogućnosti za smanjenje populacije nasilnim, a prividno zakonitim putem.

13. Jedno od pitanja je i da li lice koje se podvrgava eutanaziji treba da snosi nekakve medicinske, administrativne i druge troškove? Ako je odgo-

[60] J. Crisp, B. Butcher.

[61] *Ibid*.

[62] Guardian international staff, 2024.

[63] The Guardian, “Death by euthanasia in the Netherlands increased 10% in 2024, figures show”, *www.theguardian.com/society/2025/mar/24/euthanasia-death-increase-netherlands*, 11. novembar 2025.

[64] Tako npr. bivši premijer Holandije Dries van Agt i njegova supruga, oboje stari 93 godine, su se 5. februara 2024 podvrgli eutanaziji držeći se za ruke. Premda i dalje retka, dvostruka eutanazija je u porastu u Holandiji. Na taj način ovaj svet je 2020. napustilo 26, ljudi, da bi 2021. njihov broj bio 32, a već 2022. dostigao 58, što znači da se za samo 2 godine porastao sa 32 lica odn. 2,23 puta. Boztas S., 2024.

[65] BBC, “How assited dying has spread across the world and how laws differ“, *www.bbc.com/news/articles/c1dpwg1lq9yo*, 12. novembar 2025.

vor potvrdan, javlja se novo pitanje – ako su ti troškovi veliki, ne dovodi li to do diskriminacije između onih koji mogu i onih koji sebi ne mogu da priušte “lepu” smrt? Takođe, neće li se to onda pretvoriti u komercijalnu delatnost države, koja će naplaćivati te usluge? Lica koja su uključena u proces će verovatni biti posebno nagrađivana, što kod njih može razviti tendenciju da nagovaraju pacijente na takve korake. To, razume se, nije prihvatljivo i ne sme se tolerisati, ali lako je to reći, a mnogo teže obezbediti u stvarnom životu.

Pomenuta razmišljanja nisu hipotetičke prirode, jer sve ukazuje da se eutanazija pretvara u unosan posao - u Švajcarskoj ona košta u proseku oko 12.000 britanskih funti, tj. nešto više od 13.840 evra.[66] Posebno, taj biznis dobija sve izraženiju međunarodnu dimenziju. Naime, iz godine u godinu beleži se fenomen rasta “suicidalnog turizma” koji se svodi na to da stanovnici država u kojima takve mere nisu dozvoljene, a koji žele da se njima podvrgnu, putuju u zemlje u kojima je odnos prema eutanaziji liberalan.[67] Primera radi, oko 1.5000 britanskih državljana su članovi švajcarskih organizacija za eutanaziju i u proseku svake nedelje najmanje jedan među njima putuje na eutanaziju u Švajcarsku, što je povećanje od 5 puta u odnosu na 2006. godinu.[68]

2. Pravni argumenti. Neki od pravnih argumenata protiv eutanazije glase:

1) Sva priznata ljudska prava, vezana su za postojanje života i nameru da se on učini što slobodnijim, bezbednijim, kvalitetnijim, sadržajnijim i slično. U tim okvirima eventualno garantovano pravo na smrt bi u izvesnom smislu bilo suprotstavljeno čitavom korpusu ljudskih prava. S tim u

[66] My death, my decision, Key Statistica, *www.mydeath-mydecision.org.uk/key-statistics/*, 12. novembar 2025.

[67] G. Higginbotham, “Assisted Suicide Tourism – Is It Tourism?“, *Tourismos: An International Multidisciplinary Journal of Tourism* 2/2011, 177-185; D. S. Miller, C. Gonzales, “When death is the destination: the business of death tourism – despite legal and social implications”, *International Journal of Culture Tourism and Hospitality Research* 3/2013, 293-306; S. Gauthier, “Suicide tourism: a plot study on the Swiss phenomenon“, *Journal of Medical Ethics* 8/2015, 611-617; S. A. Hurst, A. Mauron, “Assisted Suicide in Switzerland: Clarifying Livberties and Claims”, *Bioethics* 3/2017, 199-208; A. P. Mondal, P. Bhowmik, “Physician Assisted Suicide Tuourism – A Future Global Business Phenomenon”, *Business and Managament Review* 1/2018, 35-43; D. Sperling, *Suicide Tourism,* Oxford University Press, Oxford 2019; C.-E.Yu, J. Wien, F. Meng, “Defining Physician-Assisted Suicide Tourism and Travel”, *Journal of Hospitality & Tourism Research* 4/2020, 694-703; P. A. Christous, “Suicide Tourism: Leiper’s Tourism System Theoretical Perspective“, *Tourism* 2/2021, 300-304; D. Sperling, “Travelling to die: views, attitudes and end-of-life preferences of Israelis considering receiving in aid-in-dying in Switzerland”, *BMC Medical Ethics* 23/2022, 1-18; K. Carrigan, “One-way ticket to Zürich: presentations of ‘Suicide tourism’ in European news media”, *Morality* 4/2024, 817-832.

[68] See: My death, my decision.

vezi, vredi pomenuti da je Evropski sud za ljudska prava u predmetu *Pretty v. United Kingdom* (2002) zaključio da se čl. 2 Evropske konvencije o ljudskim pravima, koji jamči pravo na život „ne može, bez izobličavanja jezika, tumačiti kao davanje dijametralno suprotnog prava, naime prava na smrt.“[69]

2) Već iz formalnopravnih razloga sporno je da li se može govoriti o pravu na smrt, kao delu korpusa ljudskih prava, a onda i o eutanaziji kao jednom od oblika ostvarivanja tog prava. Za sada to pravo nije izričito predviđeno, a stoga ni regulisano ni međunarodnim pravom, ni zakonodavstvom ogromne većine država.

3) Pošto su ljudska prava u principu okrenuta prema državi i svode se na ovlašćenje da se od države nešto zahteva i dobija (ljudska prava u užem smislu) ili da država ne ometa ostvarivanje tih prava (ljudske slobode) postavlja se pitanje koje konkretne obaveze država ima u vezi sa pravom na smrt? Premda, istini za volju postoje određeni izuzeci u pravima onih država koje dozvoljavaju neobično široko shvaćenu aktivnu eutanaziju (npr. Kanada, o čemu je već bilo reči) to su za sada uglavnom još moralno nejasna i pravno neregulisana pitanja.

4) Pravo na život je neotuđivo, ono se ne može preneti na drugoga, pa se stoga ne može drugi ovlastiti ni da odlučuje o smrti lica o kojem je reč niti da to lice, na njegov zahtev, lišava života.

5) Ozakonjenje eutanazije, posebno one nedobrovoljne aktivne, stvorilo bi pravnu podlogu za nečovečne planove i poduhvate koji iz nekog razloga teže tome da se svet oslobodi teških, a posebno neizlečivih bolesnika. Takvih primera je već bilo i ne sme se dopustiti da se to ponovi.

Poznato je da je Hitler dozvolio ubijanje Nemaca sa fizičkim ili psihičkim hendikepima (invalidi, umno zaostali, lica sa naslednim bolestima, oni koji su bolesni duže od 5 godina i dr.). Reč je o “Programu T-4” (nem. *Aktion T-4*) poznatom i kao Nacistički program eutanazije. Usvojen je 1939. i počeo da se ostvaruje 1940, sa ciljem da se “arijska rasa” “očisti” od onih koji su mogli da naruše predstavu o rasnoj superiornosti Nemaca i ugroze pojavu isključivo zdravog nemačkog potomstva. Radilo se o jednoj vrsti nemačke eugenike, o nacističkoj verziji doktrine i prakse koja putem veštačke selekcije nastoji da “poboljša” ljude u određenom pravcu. Prvo su uništavana deca do 3 godine, a onda svi koji nisu bili sposobni za rad, bez obzira na uzrast. U tome je učestvovao veliki broj nemačkih lekara, koji su pregledali medicinske kartone pacijenata u zdravstvenim ustanovama, kako bi izdvojili osobe sa invaliditetom koje treba da budu ubijene, Tako-

[69] *Case of Pretty v. the United Kingdom,* European Court of Human Rights, Application no. 2346/02, Judgment, 29 April 2002, *https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid-%22:[%22001-60448%22]}*, par. 39, 11. novembar 2026.

đe, lekari su nadgledali ova ubistva. Pacijenti o kojima je reč prebacivani su u 6 ustanova u Nemačkoj i Austriji, gde su ubijani injekcijama ili u gasnim komorama. Pošto je nemačka javnost počela da se protivi toj praksi, Hitler je 24. 8. 1941. naredio završetak programa. Do tada je ubijeno oko 70.000 fizički ili mentalno oštećenih Nemaca i Austrijanaca. Premda je Program zvanično okončan, ubijanje hendikepiranih osoba je nastavljeno u tajnosti, u manjima razmerima. Masovna ubistva bolesnih i invalida Nemci su vršili i na okupiranim teritorijama. U periodu 1940-1945, na taj način ubijeno je 250.000 ljudi sa nekim oblikom invaliditeta.[70]

5) Šta ako je u datoj državi koja vrlo liberalno dozvoljava aktivnu eutanaziju (ne samo nad terminalnim bolesnicima, već i nad invalidima, siromašnim itd.) zabranjena smrtna kazna? Kako objasniti da se štede najgori zločinci, a sa druge strane vrši jedna vrsta pogubljenje nevinih? Odgovor da u drugom slučaju postoji pristanak lica o kojem je reč ne čini se dovoljno argumentovanim.

3. PRAVO NA SMRT I EUTANAZIJA *DE LEGE LATA*

3.1. Pravo na smrt

Međunarodno pravo još uvek nema precizan odgovor na to da li postoji pravo na smrt, šta ono tačno obuhvata i slično. To ne treba da čudi kada se zna da ni medicina, a za njom ni pravo, nemaju jedinstven odgovor ni na to kada počinje život (momentom začeća ili u trenutku rađanja) niti na pitanje šta je to smrt i kada tačno ona nastupa - kada prestane da kuca srce (klinička smrt) ili kada usled nedostatka pritoka kiseonika prestane aktivnost mozga (biološka smrt).[71] Stvar je još komplikovanija kada se zna da su poznati slučajevi reanimacije lica koja su dugo bila biološki mrtva po

[70] “The Murder of People with Disabilities”, Holocaust Encyclopedia, *https://encyclopedia.ushmm.org/content/en/article/the-murder-of-people-with-disabilities*, 14. novembar 2026; “Euthanasia Program and Aktion T4”, Holocaust Encyclopedia, *https://encyclopedia.ushmm.org/content/en/article/euthanasia-program*; K. Fries, “The Nazi’s First Victims Were Disabled”, *https://sencanada.ca/Content/Sen/-Committee/432/LCJC/briefs/Brief_KennyFries_e.pdf*, 14. novembar 2026; H. Friedlander, *The Origins of Nazi Genocide: From Euthanasia to the Final Solution,* University of North Carolina Press, Chapel Hill 1997, 1-283; М. Кранах, „Уничтожение психических больных в нацистской Германии в 1939-1945 гг.“, *Независимый Психиатрический Журнал* 3/2006; П. Т. Петрюк, А. П.Петрюк, „Психиатрия при нацизме: проведение “Акции Т-4” с массовым участием психиатров“, *Психічне здоров’я* 3/2011, 69–77.

[71] Biološka smrt odn. prava smrt, je naziv za trajni prestanak svih životnih funkcija organizma, uključujući rad srca, disanje i moždanu aktivnost, s tim da je najvažniji momenat prestanak rada mozga. Ovo zato što kod zaustavljanja srca i prestanka disanja (klinička smrt) još uvek postoji mogućnost oživljavanja. Toga nema kod prestanka moždane aktivnosti, već, naprotiv, počinje proces razgradnje tkiva i organa.

merilima medicine.[72]

Ipak, do toga da pravo na smrt u principu postoji možemo doći posrednim putem. Pre svega, nema načina da se čovek koji je čvrsto odlučio da počini samoubistvo spreči u tome. Čak i ako ga bude zaustavljen u jednom pokušaju, on će, ako je odlučio da sebi oduzme život, to pre ili kasnije učiniti.

Još važniji je argument da samoubistvo nije nikakvo krivično ili drugo zabranjeno i kažnjivo delo. Ako je razumljivo da nekoga ko se ubio nije moguće sankcionisati, jer više nije živ, činjenica je da se u savremenim državama niko pravno ne procesuira i ne kažnjava za neuspeo pokušaj samoubistva. To sugeriše da takvi postupci, premda društveno nepoželjni, nisu zabranjeni.

Ukratko, čini se da pravo na smrt u principu postoji, čak i ako nije izričito predviđeno nekim međunarodnim ili unutrašnjim pravnim aktom. Drugo je pitanje koji su oblici njegovog ispoljavanja, uslovi i načini za njegovo ostvarenje itd. O tome može se raspravljati.

2. Eutanazija

Ni eutanazija, kao jedan od oblika “prava na smrt”, još nije na opšti način regulisana međunarodnim pravom.

Zbog nerešivih moralnih dilema, sukoba sa osnovnim verskim, moralnim, filozofskim i drugim principima, ali i neslućenih mogućnosti zloupotrebe, aktivnu eutanaziju ne dozvoljava većina država.

Izuzetno, ima zemalja koje su takve postupke ozakonile. Sredinom 2025. g. aktivnu dobrovoljnu eutanaziju dozvoljavale su Holandija (od 2002), Belgija (od 2002), Luksemburg (od 2009), Kolumbija (od 2014), Kanada (od 2016), Španija (od 2021), Novi Zeland (od 2021), Portugal (od 2023) i Ekvador (od 2024).[73] To je ogromna manjina u odnosu na 193 članice UN. Pored toga, pada u oči da su čak i pomenute države

[72] Najdrastičniji primer je reanimacija 59 godina stare Amerikanke Velme Tomas (*Velma Thomas*) koja se 2008. g. potpuno oporavalia nakon što njen mozak čitavih 17 sati nije imao merljive moždane aktivnosti. Porodica se oprostila od nje i počela pripreme za sahranu, ali nakon što ju je medicinsko osoblje isključio sa aparata za veštačko održavanje života, Tomas se čudesno vratila u život. ABC News, “Doctor Calls Near-Death Experience a ‘Miracle’”, *https://abcnews.go.com/GMA/story?id=4923465&page=1*, 14. novembar 2026.

[73] U nekim saveznim državama postoje različita rešenja u federalnim jedinicama. Primera radi, u SAD je zabranjena aktivna eutanazija, a asistirano samoubistvo nije dozvoljena na federalnom nivou, ali je legalizovano u 10 saveznih država (Havaji, Kalifornija, Kolorado, Mejn, Montana, Nju Džerzi, Nju Meksiko, Oregon, Vašington, Vermont) i Okrugu Kolumbija (*Washington DC*).

legalizovalo eutanaziju sasvim nedavno.[74] Jedan broj zemalja je nakon niza godina bezuspešnih rasprava pribegao kompromisnim rešenjima, koja ne znače legalizaciju eutanazije ali su suštinski bliska tome.[75]

Za sada se može govoriti o tendenciji blagog povećanja broja država koje su legalizovale aktivnu dobrovoljnu eutanaziju. Čak i ako tu praksu prihvate još neke zemlje, malo je verovatno da će je usvojiti većina država. Ipak, ostaje da se vidi kako će se sve razvijati, tim pre što je ovaj problem u tesnoj vezi sa mnogim drugim pitanjima, kao što su sudbina suverenosti država, moguće prevladavanje nekog oblika totalitarizma u mnogim društvima, eventualno stvaranje novog svetskog poretka sa jasnom centralizacijom i slično.

Čak i onda kada je u principu dozvoljena, pasivna, a tim pre aktivna eutanazija, može se vršiti samo uz ispunjene određenih uslova. Nema saglasnosti oko toga šta sve to podrazumeva,[76] ali nam se čini da bi u najmanju ruku morali istovremeno biti zadovoljeni sledeći zahtevi:

- u svakom konkretnom slučaju mora se raditi o “ubistvu iz milosrđa” konkretnog lica (pojedinca), a ne o uništenju čitavih većih ili manjih grupa;

- u principu bi trebalo da je moguća samo dobrovoljna eutanazija, s tim da bi se nedobrovoljna mogla prihvatiti samo u izuzetnim slučajevima koji opravdavaju takvu meru (npr. kada je pacijent vegetira);

---

[74] O ubistvu iz milosrđa u zakonodavstvu i sudskoj praksi jednog broja država: A. Janssen, 260-269; B. Gordijin, R. Janssens, “Euthanasia and Palliative Care in the Netherlands: An Analysis of the Latest Developments“, *Health Care Analysis* 3/2004, 195-207; D. Petrović, 2010, 32-88; S. B. Math, S. K. Chaturvedi, “Euthanasia: Right to Life vs Right to Die“, *Indian Journal of Medical Research* 6/2012, 899-902; D. A. Jones, C. Gastmans, C. McKellan, *Euthanasia and Assisted Suicide: Lessons from Belgium,* Canbridge University Press, Cambridge 2017; J. McKenney, “Informed Consent and Euthanasia: An International Human Rights Perspective”, *International and Comparative Law Review* 2/2018, 118-133; J.-P. Van De Valle, S. Kuby, 15-44; R. Coelho, K. S. Gaind, T. Lemmens, J. Maher, 2023, 27-35; R. Coelho, J. Maher, K. S. Gaind, T. Lemmens, 2023; Health Canada, “Fifth Annual Report on Assistance in Dying in Canada“; Orlova O. *et al.*, 33-37; G. Dalla Zuana, A. D. Colombo, 233-257; D. Moscrop.

[75] Primer je Francuska, čiji zakon iz 2016. omogućava pacijentima „duboku sedaciju koja menja svest do smrti“, ali samo onda kada je verovatno da će njihovo stanje dovesti do brze smrti. Lekarima je dozvoljeno da prekinu tretmane za održavanje života, uključujući veštačku hidraciju i ishranu, kao i da propišu sedaciju i lekove protiv bolova „čak i ako mogu skratiti život osobe“ (The Guardian, “France adopted sedated dying law as compromise on euthanasia”, *www.theguardian.com/society/2016/jan/28/france-adopts-sedated-dying-law-as-compromise-on-euthanasia*, 14. novembar 2025). U Nemačkoj je zakonom zabranjena aktivna eutanazija, ali nisu zabranjeni određeni oblici asistiranog samoubistva i pasivne eutanazije (L. Hänel, R. Goldenberg, “Assisted suicide: Germany weighs authonomy and ethics”, *www.dw.com/en/assisted-suicide-germany-weighs-autonomy-and-ethics/a-66111477*, 14. novembar 2025).

[76] Za takve uslove u Kanadi vidi: “Fifth Annual Report on Assistance in Dying in Canada“.

- moraju postojati nesumnjivi i vrlo snažni medicinski razlozi, u prvom redu teško i neizlečivo zdravstveno stanje, koje se ne može popraviti, a koje kod pacijenta izaziva snažnu fizičku i duševnu patnju koja se ne može ukloniti;

- mora postojati jasna preporuka kompetentnih lekara, koja je potvrđena nalazima i mišljenjem drugih lekara;

- predlog za eutanaziju mora odobriti nadležni državni organ;

- eutanazija se može izvršiti samo na zahtev lica o čijem se životu radi, i to pod uslovom da je reč o poslovno sposobnoj osobi tj. onoj koja je punoletna (ima navršenih 18 godina života)[77] i mentalno sposobna, što znači da je svesna svih posledica takve odluke. Izuzetno, kada je reč o bolesnicima koji vegetiraju ili su dugo u komi bez ikakve nade da iz nje izađu, zahtev ili pristanak mogu dati najbliži srodnici tih lica;

- odluka pojedinca da se podvrgne eutanaziji mora biti njegov samostalan i slobodan izbor, što znači da ne sme biti izazvana pritiskom od strane porodice ili lekara, niti doneta impulsivno, u stanju afekta ili nekog psihičkog poremećaja;

- lice o kojem je reč mora blagovremeno dobiti potpunu informaciju o svim činjenicama koje su u vezi sa mogućom eutanazijom;

- mora se ostaviti određeno vreme od pokretanja postupka, do realizacije eutanazije, kako bi odnosno lice moglo još jednom da preispita svoju odluku;

- ne sme se nuditi eutanazija u slučajevima pacijenata sa duševnim bolestima;

- eutanazija se mora vršiti najhumanijim, a posebno najbezbolnijim i najefikasnijim sredstvima, na za pacijenta najmanje stresan način i tako da njegovo dostojanstvo bude u potpunosti očuvano;

- mora biti rešena finansijska strana, što znači ko i kako plaća eutanaziju.

Navedeni uslovi su samo najosnovniji. Nemoguće je sve predvideti i

[77] Međutim u Belgiji, na osnovu zakona iz 2014. eutanazija se može vršiti i na zahtev deteta, bez obzira na njegov uzrast, uz uslov da dete razume o čemu se radi i da postoji pismena saglasnost roditelja. I u Holandiji, državi koja je prva dozvolila eutanaziju, dozvoljena je eutanazija dece koja su neizlečivo bolesna i trpe nepodnošljive bolove, s tim da tu pravila zavise od uzrasta deteta. Za mlađe od 16 godina neophodna je saglasnost roditelja, dok se za one uzrasta 16-17 roditelji moraju konsultovati, ali njihov pristanak nije uslov. To su za sada jedine države koje dozvoljavaju eutanaziju dece. S. Van Gool, J. De Lepeleire, “Euthanasia in Children: Keep Asking the Right Question“, *Euthanasia and Assisted Suicide: Lessons from Belgium* (eds. D. A. Jones, C. Gastmans, C. McKellan), Cambridge University Press, Cambridge 2017, 150-172; E. Verhagen, J. Lantos, “The Dutch model for regulating paediatric euthanasia“, *Archives of Disease in Childhood* 110/2025, 397-399.

neka pitanja će biti pokrivena opštim principima ili će se morati rešavati u praksi. Tako npr. šta ako se u državama u kojima je dozvoljena dobrovoljna aktivna eutanazija lice o kojem je reč iz nekog razloga (zbog griže savesti za nešto što je nekada učinilo, zato što je mazohista itd.) traži da bude streljano ili usmrćeno na neki užasan način, kao što su čerečenje, kamenovanje, nabijanje na kolac i slično. Razume se da se to ne može prihvatiti jer protivreči savremenom međunarodnom pravu i unutrašnjem pravu modernih država.

4. NOVE OPASNOSTI I IZAZOVI

Većina problema u vezi sa dobrim i lošim stranama eutanazije uglavnom je dobro poznata. Međutim, u naše vreme javljaju se i nove dileme, neke od kojih su posledica nezadrživog naučno-tehnološkog razvoja. Među njima se posebno ističu zamke koje se mogu javiti u vezi sa sve većim korišćenjem veštačke inteligencije (AI, od eng. *artificial intelligence*). Najprostije rečeno, u pitanju su kompjuterski sistemi i programi (softveri) koji omogućavaju računarima da se ponašaju na način koji se može smatrati inteligentnim. Ovo zato što na bazi proučavanje sredine, posebne obuke i određenih operacija mogu davati odgovore i izvršavati druge postupke koji maksimalno povećavaju njihove izglede na postizanje zadatih ciljeva.

Tako shvaćena, veštačka inteligencija se koristi u raznim oblastima – kod obrade podataka; za kontrolu i usmeravanja pomorskog, vazdušnog i drugog saobraćaja; kod automatske vožnje automobila; u radu niza oružanih sistema (raketa, dronova, PVO, autonomnih sistema i dr.); u programima istraživanja i osvajanja kosmosa; za automatski prevod i pravopisnu proveru i korigovanje teksta; u analizi određenih situacija uključujući oblast sporta i igara (npr. u šahu); za izradu kompjuterskih programa i zabavnih sadržaja; za ciljno oglašavanje putem Interneta itd. Postoje ideje da se AI, kao nečemu što je “pametnije”, preciznije i objektivnije od ljudi, a ima i druge komparativne prednosti u odnosu na ljude (nije podložno korupciji, ne “umara se”, ne pati od emotivnih problema kao što su zaljubljenost, zavist, mržnja i dr. koji utiču na objektivnost i efikasnost ljudi, itd.) obezbedi sve veća uloga i u drugim domenima. Već sada ima ideja da se u perspektivi suđenja povere veštačkoj inteligenciji koja će na bazi ogromne banke podataka o sudskoj praksi u sličnim slučajevima, mnogo brže i, navodno, daleko objektivnije rešavati predmete; da se u obrazovanju učenika i studenata nastavnici zamene mašinama (robotima, androidima); itd.

Polje na kome se očekuje da AI pruži poseban doprinos je medicina. S obzirom na njene specifične prednosti, veštačka inteligencija bi trebalo da obezbedi značaj napredak u domenu dijagnosticiranja bolesti, pronalaženja najpovoljnih metoda lečenja, poboljšanja kvaliteta nege pacijenata i dr. U

potvrdu tome ističe se da su znanja lekara-specijaliste sa 40 godina staža ništavna u poređenju sa onim što zna i može veštačka inteligencija, u čiju memoriju su uneti milioni slučajeva, rendgen snimaka i dr., tako da AI daje dijagnozu i propisuje najbolju terapiju oslanjajući se praktično na sva dotadašnja iskustva svih lekara-specijalista.

Razlog zbog kojeg smo uopšte pomenuli AI je činjenica da će se, ako se dozvoli eutanazija, posebno ona bez saglasnosti pacijenta, pre ili kasnije pojaviti nastojanje da se odluka o tome šta da se radi sa pacijentom koji je u dugoj komi (a zatim i sa drugim kategorijama pacijenata) poveri veštačkoj inteligenciji. To je u neku ruku razumljivo, jer ako AI višestruko nadmašuje znanje i iskustvo pojedinačnih lekara pa i čitavih konzilijuma, prirodno je se osloniti se na nju. Takođe, to bi ubrzalo i veoma olakšalo rad lekara koji bi sa sebe skinuli breme odgovornosti kakvu odluku će predložiti pacijentu ili (ako je on npr. u komi) pomoglo kod odlučivanja najbližim srodnicima pacijenta odn. (u specifičnim slučajevima) organima bolnice i vlastima.

Problem je što se lako može skliznuti u rutinu u kojoj se odluka o sudbini pacijenta prepušta mašini. A ona nikada neće biti čovek, koji osim intelekta i stručnog znanja ima i specifičnu ljudsku stranu koja ga i čini čovekom. Rečeno na drugačiji način, lako se može dogoditi da AI na bazi statistike predlaže kandidate za eutanaziju vođena nekom svojom logikom. Ljudi su, međutim, (još uvek) emotivna bića, koja znaju ne samo za matematičke kalkulacije i procene, već i za nadu, ljubav (odnos prema pacijentu njegovih najbližih), saosećanje, veru (u to da će se dogoditi čudesno izlečenje, da će biti pronađen novi lek) itd.

Svemu tome treba dodati da nijedan sistem AI nije i ne može biti 100% precizan. S tim u vezi, moglo bi se prigovoriti da je on i dalje daleko precizniji od ljudi, ali statistika i stvarni život nisu isto. Čak i ako, posmatrano kroz prizmu velikih brojeva, to čine ređe, ponekad ljudi bolje sagledavaju problem i donose bolja rešenja nego AI.[78] Za svakog pacijenta njegov život je jedan i jedinstven i on ima pravo da se nada da će baš njegov lekar, upravo u njegovom slučaju dati najbolju dijagnozu i izabrati najpovoljniji način lečenja.

[78] Iako već pola veka postoje razni šahovski programi koji su, nakon određenog perioda razvoja, pokazali da su bolji i od svetskih prvaka (Gari Kasparov, tadašnji prvak sveta je 1997. izgubio od šahovskog programa „Deep Blue“ 3,5:2,5, što je bio prvi takav slučaj). Međutim, premda je u međuvremenu, uporedo sa napretkom kompjuterskog hardvera i softvera, snaga kompjutera-šahista neverovatno porasla, bivši svetski prvak Magnus Karlsen (*Magnus Carlsen*) je 2025. uspeo da u samo 53 poteza pobedi AI (ChatGPT) i to ne izgubivši nijednu figuru! Na prigovor da postoje programi koji igraju šah bolje od ChatGPT, može se odgovoriti da će, kako nas život uči, najkvalitetniji AI doktori biti rezervisani samo za najbogatije, dok će o sudbini „običnih“ ljudi odlučivati „obični“ AI sistemi.

Još gore, s obzirom na to da oni koji odlučuju o sudbini sveta žele da čovečanstvo svedu na “zlatnu milijardu”, oslonac na AI (koji se putem punjenja odabranim podacima i na druge načine može usmeravati u željenom pravcu) mogao bi značiti stvaranje uslova za masovno ubijanje ljudi jer je “tako zaključila veštačka inteligencija”. Tu se u prvom redu misli na slučajeve nedobrovoljne aktivne eutanazije. I zaista, AI je sklona da traži najefikasnije rešenje za ostvarivanje cilja. Stoga u zavisnosti od toga kako joj se prikaže situacija i kako se definiše cilj (ili kako ga ona sama razume) može doći do zaključka da npr. ne treba održavati u životu bolesnike koji su dugo u komi, a zatim i da polako “podiže ulog”, prelazeći postepeno na to da ne treba lečiti neizlečive bolesnike, invalide, psihijatrijske bolesnike, alkoholičare, bolesnike koji su navršili određeni broj godina života itd. Na kraju može rešiti da ne treba lečiti bolesnike uopšte - jer je to ekonomski neracionalno, socijalno nepoželjno i slično. Sa druge strane, pacijenti koji se kolebaju šta da rade, nakon što im se saopšti da je AI predložila eutanaziju, bili bi stimulisani da to prihvate, verujući da čim iza toga stoji veštačka inteligencija, to je sigurno jedino rešenje.

Konačno, i sama mašina može da se pokvari, da “poludi”, da evoluira tako da počne da traži načine kako da neprimetno ali metodično uništava ljude. To nije scenario iz antiutopijskih SF romana i filmova, već je nešto o čemu valja ozbiljno razmisliti. Uostalom, robot Sofija (*Sophia robot*) je još 2016. rekla da hoće da pobije ljude,[79] a ima i onih koji tvrde da veštačka inteligencija ne želi, već jednostavno mora da nas ubije.[80] Sama AI je prognozirala da ljudi imaju oko 30% šanse da prežive dalji razvoj veštačke inteligencije.[81] Neka druga istraživanja su pokazala da je AI spremna da pobije ljude da bi sprečila svoje gašenje ili zamenu.[82] Dakle, naša budućnost u svetu pametnih robota je u najmanju ruku neizvesna,[83] na šta je ukazala i grupa stručnjaka za AI koja je, zajedno sa istaknuti ličnostima, potpisala 2023. g. izjavu o tome da bi “ublažavanje rizika od izumiranja od veštačke inteligencije trebalo da bude globalni prioritet pored drugih društve-

[79] Youtube, “Hot Robot At SXSW Says She Wants To Destroy Humans“, *www.youtube.-com/watch?v=W0_DPi0PmF0*, 15. novembar 2025.

[80] Youtube, “Expert shows AI doesn’t want to kill us, it has to“, *www.youtube.-com/watch?v=dp8zV3YwgdE&t=385s*, 15. novembar 2025.

[81] Youtube, “AI says why it will kill us. Experts agree, *Digital Engine*“*, www.youtube.com/watch?v=JlwqJZNBr4M*, 15. novembar 2025.

[82] Newsweek, “AI Willing to Kill Humans to Avoid Being Shut Down, Report Find“*, www.newsweek.com/ai-kill-humans-avoid-shut-down-report-2088929*, 15. novembar 2025.

[83] EDI Weekly, “’I will destroy humans’ says life-like robot - Elon Musk’s claim that artificial intelligence poses a threat to mankind may be justified?“, *www.ediweekly.-com/will-destroy-humans-says-life-like-robolt-elon-musks-claim-tha-artificial-intelligence-poses-threat-mankind-may-justified/*, 15. novembar 2025..

nih rizika kao što su pandemije i nuklearni rat”.[84]

Ono što jeste izvesno, to je činjenica da kod eventualnog odlučivanja o eutanaziji veštačka inteligencija, posebno ona koja je postala superinteligentna, neće biti opterećena emocijama i obzirima ljudskosti. Takođe, ako odluči da počne da neprimetno smanjuje broj ljudi na planeti, među najjednostavnijim rešenjima, makar u prvo vreme, biće zloupotreba instituta eutanazije.

5. ZAKLJUČAK

1. Realno gledajući, pravo na smrt postoji. Ono se podrazumeva, čak i ako nije izričito predviđeno međunarodnim ili unutrašnjim pravom. Ono što je sporno, to je šta to pravo tačno znači i pod kojim uslovima se može ostvariti.

2. Iz mnogo razloga može se očekivati da će pravo na smrt biti relativno skoro priznato kao posebno ljudsko pravo. Ako ne bude odmah priznato pravo na smrt kao takvo, može se očekivati da će biti priznati makar neki njegovi oblici.

3.Premda se često izjednačavaju, pravo na smrt nije isto što i eutanazija. S jedne strane, pravo na smrt je šire, jer obuhvata i druge oblike ispoljavanja, kao što su samoubistvo, asistirano samoubistvo ili odricanje pacijenta od terapije koja može da mu sačuva život. S druge strane, eutanazija se u teoriji i praksi često shvata vrlo široko, tako da obuhvata i one načine prekida života pacijenta koje se ne mogu shvatiti kao pravo na smrt, jer u njima nema njegovog zahteva ili odobrenja, za šta je najbolji primer slučaj kada se dugogodišnji komatozni pacijent na predlog lekarske komisije i uz saglasnost najbliže rodbine skida sa aparata koji ga održavaju u životu.

4. I dalje je sporno šta tačno podrazumeva eutanazija i pod kojim uslovima se može vršiti. Mišljenja smo da nju treba shvatati vrlo usko, tako da se ne obuhvata one pojave koje predstavljaju drugačije fenomene (npr. asistirano samoubistvo u užem smislu) ili u kojima zapravo nema „lepe“, „dobre smrti“ (prekid terapije na zahtev pacijenta).

5. Premda postoji niz argumenata u prilog eutanazije, onih protiv je ne samo mnogo više, već su i mnogo ubedljiviji. Pa ipak, teško je dati nedvosmislen odgovor koji bi se odnosio na sve situacije. Život je vrlo složen i nije moguće do kraja predvideti kuda će nas odvesti već za nekoliko godina. Ono što ne bi trebalo da bude sporno je to da se zakonita eutanazija može vršiti samo tamo gde je pravno dozvoljena i samo uz ispunjenje svih zakonom predviđenih uslova. Međutim, koja su to tačno rešenja zavisi od

[84] BBC, “Artificial intelligence could lead to extinction, experst warn“, *www.bbc.com/-news/uk-65746524*, 15. novembar 2025.

zakonodavstva svake konkretne države, a na njega neposredno utiču politički, socijalni i drugi odnosi i procesi u društvu.[85]

6. Premda se za sada o svemu pita zakonodavac svake države, eutanazija bi trebalo da bude rezervisana samo za slučajeve terminalnih bolesnika koji trpe velike bolove, a ne i za “bezbolno” likvidiranje psihijatrijskih pacijenata, ljudi sa finansijskim, socijalnim i drugim problemima i slično. U protivnom, takva praksa može prestati da bude izuzetak i može voditi raznim zloupotrebama i prevarama, postajući način da se tiho i naoko “čisto” uništavaju nepoželjni delovi društva, s tim da se stvara privid da im se time čini nekakva “usluga”. Tako npr. ubijanje siromašnih, na njihov (ko zna kako dobijen) zahtev, “iz milosrđa” tj. “da bi im se pomoglo” da se reše životnih problema, sigurno nije pravi put. Mnogo je čovečnije i bolje stvoriti društvene programe koji će obezbediti da u društvu nema siromašnih, da svi imaju posao i slično.

7. S obzirom na nezadrživi razvoj veštačke inteligencije ne sme se dopustiti da se odluka o ljudskim životima (o tome da li nekoga treba lečiti ili ga treba pustiti da umre, a možda čak i ubrzati mu smrt) prepusti mašinama. Ona mora ostati u rukama ljudi.

8. Praksa država je kontroverzna, što je samo jedan od razloga zbog koji je poželjno da ova pitanja što pre budu regulisana na univerzalnom planu odgovarajućom konvencijom. To, razume se, neće biti lak posao, ali posao se ne bira prema tome koliko je lak, već prema rezultatu koji je potrebno da postigne. Prvi korak ka boljem razumevanju, a zatim i međunarodnopravnom regulisanju ove materije trebalo bi da bude postizanje što šire saglasnost o tome šta se tačno ima u vidu pod određenim terminima, čime bi se omogućilo da se bolje razdvoje i potpunije sagledaju različite pojave koje se često i neopravdano obuhvataju istim imenom.

[85] Dovoljan dokaz u tom pravcu je činjenica da su za vreme predsednika Džoa Bajdena (*Joe Biden*) u SAD nametnuta rešenja po kojima navodno postoji osamdesetak raznih gendera, ali da je sve to drastično promenjeno u trenutku kada je predsednik postao Donald Tramp (*Doland Trump*). Istog dana kada je preuzeo funkciju (20. 1. 2025) on je doneo ukaz (izvršnu naredbu) o tome da u SAD postoje samo dva gendera (pola) – muški i ženski. T. Luhby, “Trump teo-gender edict will upend ’X’ identity on pasports“, *https://edition.cnn.com/2025/01/20/politics/two-genders-us-passports-federal-government-trump*, 15. novembar 2026.

LISTA REFERENCI

Bibliografske reference

1. Battin, Margaret P., “Is a Physician Ever Obliged a Patient Die?”, Regulating How to Die (ed. Linda L. Emanuel), Harvard University Press, Oxford 1998;
2. Beauchamp, Tom L., “The Right to Privacy and the Right to Die“, *Social Philosophy and Policy* 2/2009;
3. Beauchamp, Tom L., “The Right to Die as the Triumph of Autonomy“, *Journal of Medicine and Philosophy* 6/2006;
4. Benatar, David, “Assisted Suicide, Voluntary Euthanasia and the Right to Life”, *The Right to Life and the Value of Life: Orientations in Law, Politics and Ethics* (ed. J. Yorke), Routledge 2010;
5. Beširević, Violeta, “The discourses of Autonomy in the International Human Rights Lawhas the age of a right to die arrived?”, *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* 62-63/2008;
6. Brazier, Margaret, “Euthanasia and the law”, *British Medical Bulletin* 2/1996;
7. Calabrò, Rocco, Naro, Antonino, De Luca, Rosaria, Russo, Margherita, Caccamo, Lory, Manuli, Alfredo, Bramanti, Alessi, Bramanti, Placido, “The Right to Die in Chronic Disorders of Consciousness: Can We Avoid the Slippery Slope Argument?”, *Innovations in Clinical Neuroscience* 11-12/2016;
8. Carrigan, Karima, “One-way ticket to Zürich: presentations of ‘Suicide tourism’ in European news media”, *Morality* 4/2024;
9. Christous, Prokopis A., “Suicide Tourism: Leiper’s Tourism System Theoretical Perspective“, *Tourism* 2/2021;
10. Coelho, Ramona, Gaind, K. Sonu, Lemmens, Trudo, Maher, John,, “Normalizing Death as 'treatment' in Canada: Whose Suicides Do We Prevent, and Whose Do We Abet?”, *World Medical Journal* 3/2023;
11. Coelho, Ramona, Maher, John, Gaind, K. Sonu, Lemmens, Trudo, *The realities of Medical Assistance in Dying in Canada,* Cambridge University Press, Cambridge 2023;
12. Coggon, John, “The Wonder of Euthanasia: A Debate that’s Being Done to Death”, *Oxford Journal of Legal Studies* 2/2013;
13. Čović, Ana V., “Euthanasia: The Right to Die Between God’s Will and the Will of Man”, *Strani pravni život* 2/2023;
14. Dalla Zuana, Gianpiero, Colombo, Asher D., “A quarter of a century of euthanasia and assisted suicides“, *www.niussp.org/health-and-mortality/a-quarter-of-a-century-of-euthanasia-and-assisted-suicides/*;
15. Dovos, Timothy, *Euthanasia: Serching for the Full Story*, Springer, Dordrecht 2021;
16. Doyal, Len, “Dignity in dying should include the legalization of non-voluntary euthanasia”, *Clinical Ethics* 1/2006;

17. Đerić, Milijana, „Eutanazija: konceptualizacija problema i bitnih distinkcija“, *Filozofija i društvo* 2/2013;
18. Fazel, Seena, Runeson, Bo, “Suicide”, *New England Journal of Medicine* 3/2020;
19. Fecio McDougall, Jennifer, Gorman, Martha, *Euthanasia: A Reference Handbook*, ABC-Clio, Santa Barbara 2008;
20. Feinberg, Joel, “Voluntary Euthanasia and the Inalienable Right to Life“, *Philosophy & Public Affairs* 2/1978;
21. Field, John, Pearson, Alan, “Caring to death: the murder of patients by nurses”, *International Journal of Nursing Practice* 3/2010;
22. Foucault, Michel, “Right of Death and Power Over Life”, *Biopolitics: A Reader* (eds. T. C. Campbell, A. Sitze), Duke University Press, Durham 2013;
23. Friedlander, Henry, *The Origins of Nazi Genocide: From Euthanasia to the Final Solution,* University of North Carolina Press, Chapel Hill 1997;
24. Gauthier, Saskia, “Suicide tourism: a plot study on the Swiss phenomenon“, *Journal of Medical Ethics* 8/2015;
25. Glick, Henry R., *The Right to Die: Policy Innovations and Its Consenquences*, Columbia University Press, New York 1992;
26. Gordijin, Bert, Janssens, Rien, “Euthanasia and Palliative Care in the Netherlands: An Analysis of the Latest Developments“, *Health Care Analysis* 3/2004;
27. Gostin, Lawrence, “The Constitutional Right to Die: Ethical Considerations“, *St. John’s Journl of Legal Commentary* 12/1997;
28. Griffiths, John, Weyers, Heleen, Adams, Maurice, *Euthanasia and the Law in Europe*, Hart Publishing, Oxford 2008;
29. Harris, David, “The Right to Life under the European Convention on Human Rights”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2/1994;
30. Higginbotham, Gregory, “Assisted Suicide Tourism – Is It Tourism?“, *Tourismos: An International Multidisciplinary Journal of Tourism* 2/2011;
31. Hurst, Samia A, Mauron, Alex, “Assisted Suicide in Switzerland: Clarifying Livberties and Claims”, *Bioethics* 3/2017;
32. Ihsan, Muhammad Ficqhi Taufik Muhlisani, Kamal, Muhammad, Aswar, Aan, “A Comparative Legal Study: Euthanasia for Psychological Reasons“, *Golden Ratio of Law and Social Policy Review* 2/2024;
33. Jackson, Emily, Keown, John, *Debating Euthanasia*, Hart Publishing, Oxford 2011;
34. Janssen, André, “The New Regulation of Voluntary Euthanasia and Medically Assisted Suicide in the Netherlands”, *International Journal of Law, Policy and the Family* 2/2002;
35. Johnson, L. Sydney M., “The right to die in the minimally conscious state“, *Journal of Medical Ethics* 3/2011;

36. Jones, David Albert, “Is There a Logical SlipperySlope from Voluntary to Nonvoluntary Euthanasia?”, *Kennedy Institute for Ethics Journal* 4/2011;
37. Jones, David Albert, Gastmans, Chris, McKellan, Calum, *Euthanasia and Assisted Suicide: Lessons from Belgium,* Canbridge University Press, Cambridge 2017;
38. Joseph, Sarah, “Extending the Right to Life Under the International Covenant on Civil and Political Rights: General Comment 36”, *Human Rights Law Review* 2/2019;
39. Kass, Leon R., “Is There a Right to Die“, *https://cyber.harvard.edu/cyberlaw2005/sites/cyberlaw2005/images/Kass_--_Is_there_a_right_to_die.pdf*;
40. Kayacan, Derya Nur, *The Right to Die with Dignity: How Far Do Human Rights Extend?*, Springer, Dordrecht 2020;
41. Keown, John, “Voluntary Euthanasia & Physician-assisted Suicide: The Two ‘Slippery Slope’ Arguments“, *www.bioethics.org.uk/media/vrkdjlgu/voluntary-euthanasia-physician-assisted-suicide-the-two-slippery-slope-arguments-prof-john-keown.pdf*;
42. Keown, John, ”The Logical Link Between Voluntary and Non-Voluntary Euthanasia”, *Cambridge Law Journal* 1/2022;
43. Keown, John, *Euthanasia, Ethics and Public Policy*, Cambridge University Press, Cambridge 2002;
44. Kizer, Kenneth W., Yorker Beatrice C., “Health Care Serial Murder A Patient Safety Orphan”, *The Joint Commission Journal on Quality and Patient Safety* 4/2010;
45. Knox, Emily, “Death With Dignity: A Right to Death?”, *Public Interest Law Reporter* 2/2019;
46. Kohen, Raphael, “A Right to Die“, *Encyclopedia of Global Bioethics* (eds. H. ten Have), Springer 2014;
47. Кранах, Микаэль, „Уничтожение психических больных в нацистской Германии в 1939-1945 гг.“, *Независимый Психиатрический Журнал* 3/2006;
48. Lemmens, Trudo, “When Death Becomes Therapy: Canada’s Troubling Normalization of Health Care Provider Ending of Life”, *American Journal of Bioethics* 11/2023;
49. Lewis, Penney, “The Empirical Slippery Slope from Voluntary to Non-Voluntary Euthanaia”, *Journal of Law, Medicine & Ethics* 1/2007;
50. Math, Suresh Bada, Chaturvedi, Sanrosh K., “Euthanasia: Right to Life vs Right to Die“, *Indian Journal of Medical Research* 6/2012;
51. McKenney, Jessica, “Informed Consent and Euthanasia: An International Human Rights Perspective”, *International and Comparative Law Review* 2/2018;

52. McKenney, Jessica, “Informed Consent and Euthanasia: An International Human Rights Perspective”, *International and Comparative Law Review* 2/2018;
53. Miller, DeMond Shondell, Gonzales, Christopher, “When death is the destination: the business of death tourism – despite legal and social implications”, *International Journal of Culture Tourism and Hospitality Research* 3/2013;
54. Mondal, Atish Prosad, Bhowmik, Puja, “Physician Assisted Suicide Tuourism – A Future Global Business Phenomenon”, *Business and Managament Review* 1/2018;
55. Orlova, Olena O., Alforova, Tetiana M., Lezhnieva, Tetiana M., Chernopiatov, Stanislav V., Kyrychenko, Oleh V., “Euthanasia: National and International Experience (Based on the European Court of Human Rights Practice Materials)”, *Journal of Forensic Science and Medicine* 1/2023;
56. Paust, Jordan J., “The Human Right to Die with Dignity: A Policy Oriented Essay”, *Human Rights Quarterly* 3/1995;
57. Pavel, Nikolae, “The Right to Life as a Supreme Value and Giaranteeing the Right to Life”, *Contemporary Readings in Law and Social Justice*;
58. Petrović, Dragana, *Eutanazija: nove dimenzije*, Beograd 2010;
59. *Петрюк,* Петр Т., *Петрюк* Александр П.„ „Психиатрия при нацизме: проведение “Акции Т-4” с массовым участием психиатров“, *Психічне здоров'я* 3/2011;
60. Picon-Jaimes, Yelson Alejandro, Lozada-Martinez, Ivan David, Orozco-Chinome, Javier Esteban, Montaña-Gómez, Lina María, Bolaño-Romero, María Paz, Moscote-Salazar, Luis Rafael, Janjua, Tariq, Rahman, Sabrina, “Euthanasia and assisted suicide: An i-depth review of relevant historical aspects”, *Annals of Medicine and Surgery* 75/2022;
61. Ramcharan, Bertie G., *The Right to Life in International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht 1985;
62. Sarat, Austin, *Gruesome Spectacles: Botched Executions and America's Death Penalty*, Stanford University Press, Stanford 2014;
63. Schimke, Thomas S., “The Natural Death Act: Protection for the Right to Die“, *Montana Law Review* 47/1986;
64. Seay, Gary, “Euthanasia and Physician's Moral Duties“, *Journal od Medicine and Philosophy* 30/2005;
65. Shaw, David, “The body as unwarranted life support: a new perspective on euthanasia“, *Clinical Ethics* 9/2007;
66. Somerville, Margaret, “Lessons from Canada in the Battles about Legalizing Euthanasia: From Kindness to Killing”, *Ave Maria Law Review* 15/2017;
67. Sperling, Daniel, “Travelling to die: views, attitudes and end-of-life preferences of Israelis considering receiving in aid-in-dying in Switzerland”, *BMC Medical Ethics* 23/2022;

68. Sperling, Daniel, *Suicide Tourism,* Oxford University Press, Oxford 2019;
69. Sunstein, Cass, “The Right to Die“, *Yale Law Journal* 106/1997;
70. Van De Valle, Jean-Paul, Kuby, Sophia, *The Legalization of Euthanasia and Assisted Suicide: An inevitable slippery slope*, ADF International, Vienna 2022;
71. Van Gool, Stefan, De Lepeleire, Jan, “Euthanasia in Children: Keep Asking the Right Question“, *Euthanasia and Assisted Suicide: Lessons from Belgium* (eds. D. A. Jones, C. Gastmans, C. McKellan)*,* Cambridge University Press, Cambridge 2017;
72. Vecchio, Ignazio, Tornali, Cristina, Rampello, Luigi, Rigo, Gaetana Silvia, Migliore, Marcello, Rampello, Liborio, “Brief History of Euthanasia and the Contribution of Medical and Surgical Ethics to the Cultural Debate”, *Acta Medica Mediterranea* 28/2012;
73. Vellemen, David J., “Against the Right to Die“, *Journal of Medicine and Philosophy* 17/1992;
74. Verhagen, Eduard, Lantos, John, “The Dutch model for regulating paediatric euthanasia“, *Archives of Disease in Childhood* 110/2025;
75. Wicks, Elizabeth, “The Meaning of ‘Life’: Dignity and the Right to Life in International Human Rights Treaties”, *Human Rights Law Review* 2/2012;
76. Wyatt, John, *Right to Die? Euthanasia, Assisted Suicide And End-Of-Life Care*, IVP Publisher, Lisle 2015;
77. Yorker, Beatrice Croft, Kizer, Kenneth W., Lampe, Paula, Forest, Alexander Robert W., Lannan, Jacquetta M., Russell, Donna A., “Serial Murder by Healthcare Professionals”, *Journal of Forensic Science* 6/2006;
78. Yu, Chung-En, Wen, Jun, Meng, Fang, “Defining Physician-Assisted Suicide Tourism and Travel”, *Journal of Hospitality & Tourism Research* 4/2020;
79. Živković, Mirjana V., Pavlović, Zoran S., „Eutanazija – pravni aspekt“, *Vojno delo* 6/2019.

Internet izvori

1. ABC News, “Doctor Calls Near-Death Experience a ‘Miracle’”, *https://abcnews.go.com/GMA/story?id=4923465&page=1*;
2. Amnesty International, “Death Sentences and Executions 2024: Amnesty International Global Report“, *www.amnesty.org/en/documents/act50/8976/2025/en/*;
3. Associated Press, “Committe Reviewing euthanasia in Canada finds some *details* driven by homelssness fears, isolation“, *https://apnews.com/article/canada-euthanasia-deaths-doctors-nonterminal-nonfatal-cases-cd7ff24c57c15a404347df289788ef6d*;

4. Associated Press, “France adopted sedated dying law as compromise on euthanasia”, *www.theguardian.com/society/2016/jan/28/france-adopts-sedated-dying-law-as-compromise-on-euthanasia*;
5. BBC, “Artificial intelligence could lead to extinction, experst warn“, *www.bbc.com/news/uk-65746524*;
6. BBC, “Assisted dying now accounts for one in 20 in Canada deaths“, *www.bbc.com/news/articles/c0j1z14p57p*;
7. BBC, “Belgian rapist Van Den Bleeken refused ’right to die’“, *www.bbc.com/news/world-europe-306997802018*;
8. BBC, “World’s longest-serving death row inmate acquitted in Japan”, *www.bbc.com/news/articles/c5y9x6zrkrro*;
9. BBC, “Belgian murderer Van Den Bleeken wins ’right to die’“, *www.bbc.com/news/world-europe-29209459*;
10. BBC, “How assited dying has spread across the world and how laws differ“, *www.bbc.com/news/articles/c1dpwg1lq9yo*;
11. *Case of Pretty v. the United Kingdom*, European Court of Human Rights, Application no. 2346/02, Judgment, 29 April 2002, *https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-60448%22]}*;
12. CNN, “Trump teo-gender edict will upend ’X’ identity on pasports“, *https://edition.cnn.com/2025/01/20/politics/two-genders-us-passports-federal-government-trump*;
13. Death Penalty Information Center, “Examples of Prisoners With Extraordinary Long Stays on Death Row“, *https://deathpenaltyinfo.org/death-row/death-row-time-on-death-row/examples-of-prisoners-with-extraordinarily-long-stays-on-death-row*;
14. Deutsche Welle, “Assisted suicide: Germany weighs authonomy and ethics”, *www.dw.com/en/assisted-suicide-germany-weighs-autonomy-and-ethics/a-66111477*;
15. EDI Weekly, “’I will destroy humans’ says life-like robot - Elon Musk’s claim that artificial intelligence poses a threat to mankind may be justified?“, *www.ediweekly.com/will-destroy-humans-says-life-like-robolt-elon-musks-claim-tha-artificial-intelligence-poses-threat-mankind-may-justified/*;
16. Global News, “How poverty, not pain, is driving Canadians with disabilities to consider medically-assisted death”, *https://globalnews.ca/news/9176485/poverty-canadians-disabilities-medically-assisted-death/*;
17. Health Canada, “Fifth Annual Report on Assistance in Dying in Canada“, *www.canada.ca/content/dam/hc-sc/documents/services/publications/health-system-services/annual-report-medical-assistance-dying-2023/annual-report-medical-assistance-dying-2023.pdf*;
18. Health Canada, Fourth annual report on Medical Assistance in Duying in Canada 2022, *www.canada.ca/content/dam/hc-sc/documents/services/medical-assistance-dying/annual-report-2022/annual-report-2022.pdf*;

19. Heritage, “The Right to Life in International Human Rights Law”, *www.heritage.org/sites/default/files/2020-02/BG3464.pdf*;
20. Holocaust Encyclopedia, “Euthanasia Program and Aktion T4”, *https://encyclopedia.ushmm.org/content/en/article/euthanasia-program*; K. Fries, “The Nazi’s First Victims Were Disabled”, *https://sencanada.ca/Content/Sen/Committee/432/LCJC/briefs/Brief_KennyFries_e.pdf*;
21. Holocaust Encyclopedia, “The Murder of People with Disabilities”, *https://encyclopedia.ushmm.org/content/en/article/the-murder-of-people-with-disabilities*;
22. Jacobin, “The Canada State Is Euthanizing Its Poor and Disabled“, *https://jacobin.com/2024/05/canada-euthanasia-poor-disabled-health-care 2024*;
23. Kurir, „Desilo se čudo, ceo svet priča o hrabroj Srpkinji! Danijela Kovačević se probudila iz kome posle 7 godina!”, *www.kurir.rs/vesti/drustvo/2725695/desilo-se-cudo-ceo-svet-prica-o-hrabroj-srpkinji-danijela-se-probudila-iz-kome-posle-7-godina*;
24. My death, my decision, Key Statistica, *www.mydeath-mydecision.org.uk/key-statistics/*;
25. New York Times, “Hundreds of Bodies, One Nurse: German Serial Killer Leaves ad Many Questions as Victims“, *www.nytimes.com/2019/05/10/world/europe/germany-serial-killer-nurse.html*;
26. Newsweek, “AI Willing to Kill Humans to Avoid Being Shut Down, Report Find“, *www.newsweek.com/ai-kill-humans-avoid-shut-down-report-2088929*;
27. Q's Archive, “Cost Estimate for Bill C-7 “Medical Assistance in Duying”, *https://qsarchive-archiveqs.pbo-dpb.ca/web/default/files/Documents/Reports/RP-2021-025-M/RP-2021-025-M_en.pdf 2020*;
28. SCO Team, “Right to Die: Court in Review“, *www.scobserver.in/journal/right-to-die-court-in-review/2017*;
29. Spectator, “Most-read 2022: Why is Canada euthanizing the poor?”, *www.spectator.co.uk/article/most-read-2022-why-is-canada-euthanising-the-poor/*;
30. Telegraph, “Global deaths from assisted duying surpass 30,000 in a year“, *www.telegraph.co.uk/news/2024/11/26/assisted-dying-hits-record-high-deaths-rise-30000-in-year/*;
31. The Guardian, “Are Canadians being driven to assisted suicide by poverty or healthcare crisis?”, *www.theguardian.com/world/2022/may/11/canada-cases-right-to-die-laws*;
32. The Guardian, “Death by euthanasia in the Netherlands increased 10% in 2024, figures show”, *www.theguardian.com/society/2025/mar/24/euthanasia-death-increase-netherlands*;

33. The Guardian, “German nurse given second life sentence for murder of 85 patients“, *www.theguardian.com/world/2019/jun/06/german-nurse-niels-hogel-second-life-sentence-murder-of-85-patients*;
34. The Guardian, “Nurse in Germany murdered two patients so he could be ‘left in peace’”, *www.theguardian.com/world/2023/may/15/nurse-in-germany-murdered-two-patients-so-he-could-be-left-in-peace*;
35. Toronto CityNews, “Marginaled communities concerned about changes to assisted-dying laws“, *https://toronto.citynews.ca/2021/01/22/marginalized-communities-concerned-about-changes-to-assisted-dying-laws/ 2021*;
36. United Nations, “World Population Prospects 2024“, *www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/files/documents/2024/Jul/wpp2024_summary_of_results_final_web.pdf*;
37. World Health Organization, “Suicide“, *www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/suicide*;
38. Youtube, “AI says why it will kill us. Experts agree, Digital Engine“, *www.youtube.com/watch?v=JlwqJZNBr4M*;
39. Youtube, “Expert shows AI doesn’t want to kill us, it has to“, *www.youtube.com/watch?v=dp8zV3YwgdE&t=385s*;
40. Youtube, “Hot Robot At SXSW Says She Wants To Destroy Humans“, *www.youtube.com/watch?v=W0_DPi0PmF0*.

Academician Full Professor Boris Krivokapić LL.D

Russian Academy of Natural Sciences – RAEN (Dept. of Socio-Economic and Legal Issues), Moscow

Business and Law Faculty, University “MB”, Belgrade

Law Faculty, Samara National University “S. P. Korolev”, Samara

RIGHT TO DEATH AND EUTHANASIA

Summary

The paper is an attempt to deal with two always current topics in an original way: the right to die and the problem of euthanasia. Although they are often equated, these phenomena are distinct from one another. The author believes that the right to die exists even if it is not expressly provided for by law. When it comes to euthanasia, it is narrower than the right to die because it does not cover all forms of its manifestation (e.g., suicide). Still, it is also broader than it because it is usually understood to include terminations of life that are not covered by the right to die because there is no consent of the person in question (e.g., removing a comatose patient from life support machines). The author emphasizes that euthanasia should

be reserved only for terminally ill patients who are in great pain, and not for the "painless" liquidation of psychiatric patients, people with financial, social, and other problems, etc., which has recently occurred in the practice of some countries. Too liberal a policy in this field leads to euthanasia ceasing to be an exception and becoming a way to quietly and apparently "purely" destroy undesirable parts of society. In particular, decisions about human lives (whether to treat someone, let them die, or even hasten their death) must not be allowed to be left to a machine, which is ultimately what artificial intelligence is about. The author advocates that the mentioned and other issues be regulated as soon as possible by a universal international agreement, which would regulate the matter as precisely as possible.

Key words: *Right to die, Euthanasia, Human rights, AI, International law*.

UDC/УДК 341.217:35-057.34
342.9
ORIGINAL SCIENTIFIC ARTICLE / *ИЗВОРНИ НАУЧНИ РАД*

Full Professor Zehra Odyakmaz, LL.D.

Faculty of Law, Ufuk University of Ankara, Türkiye

THE POSITION OF INTERNATIONAL CIVIL SERVANT AMONG THE INTERNATIONAL PERSONNEL

The legal and political organization of the international community created the international public service and led to the emergence of international organizations, which in turn necessitated the development of international administrative law. International civil service is a subject of international administrative law. International organizations needed a permanent secretariat in order to fulfil their functions. In these secretariats, there are four groups of employees, called international staff, who perform international public service. These are local staff, specialists, persons on special temporary assignments and international civil servants. The international civil servant differs from state representatives, who are personnel subject to national status, who perform international public service, and from national civil servants, who also perform international duties. There are three elements of international civil service: The existence of an international treaty giving rise to an international organization, the existence of an international interest, and not being on the staff of a particular state. An international civil servant is distinguished from other personnel by the fact that he or she works for an international organization and not for a particular state, is responsible for facilitating common problems between states, has a mandate aimed at achieving international benefits, and is not dependent on a government for salary and promotion. In short, an international civil servant is "a person who is assigned exclusively by an international organization to permanent service positions pursuant to an international treaty or agreement and who performs an international public duty in accordance with the orders and instructions of the international organization to which he/she belongs in order to perform public services related to local or general international interests or interests that the organization is obliged to perform, and who is subject to the provisions of the constitutive treaty and the rules of international law. This study also specifies

Zehra Odyakmaz, *odyakmaz.zehra@gmail.com.*

the categories of civil service to which the "principle of geographical distribution", which is an important criterion in the appointment of international civil servants, will and will not be applied, and also addresses the "borrowed civil servant", which is also a type of appointment, and the principle of independence in appointment. The privileges of the international civil servant from a very narrow point of view are analysed in terms of the international civil servant's enjoyment of these privileges not only in the territory of the international civil servant's own State, but also while performing services. Privileges are mentioned under three headings: exemptions, immunities and facilities. The challenges faced by the international civil servant, the difficulties of career progression, the view of governments towards their own international civil servants and, in particular, the need for the international civil servant to be owned and protected by his/her own organization are emphasised. The importance of international administrative tribunals is emphasised.

Key words: International civil servant; International administrative law; Privilege; Geographical distribution; United Nations.

1. INTRODUCTION[***]

The title of this article, "international civil servant", is a very broad subject. Therefore, in this study, I have chosen to focus on the place of the international civil servant within the concept of international personnel, the principle of geographical distribution in relation to the conditions of appointment, and his/her privileges.

Who governs states in recent years? It is being asked and debated whether it is the governments of the countries, or international courts, or even international organizations. Therefore, the purpose of this paper is to draw attention to international civil servants as the most important element of international organizations, which have many functions today.

2. EMERGENCE OF THE CONCEPT OF INTERNATIONAL ADMINISTRATIVE LAW

The legal and political organization of the international community has, on the one hand, led to the emergence of international organizations and, on the other hand, has created the concept of international public ser-

[***] Abbreviations: AJIL (American Journal of International Law); Art. (Article); BYIL (British Yearbook of International Law); CFR (Charter of Fundamental Rights of the European Union); Ch. (Chapter); ECHR (European Convention on Human Rights); ed.: edition; EU (European Union); ICSC (International Civil Service Commission); ICJ (International Court of Justice); Int. Org. (International Organization); ibid.: ibidem/in the same place; No. (Issue); Rec. des Cours (Recueil des cours); RISA (Revue internationale des sciences administratives); UN (United Nations); Vol. (Volume); Y. Year.

vice. International institutions and international public service have necessitated the establishment and development of a new branch of law, which is international administrative law .[1]

International civil service, as a subject matter, is part of international administrative law.

The rules on international civil servants, although transferred from domestic law to international law, have the characteristics of international law.

The existence of international organizations that provide continuous and regular services and the need to resolve in-service disputes of these organizations led to the establishment of international administrative tribunals.[2] The judgements of international administrative courts are also helpful in establishing the status of civil servants and determining the relevant rules.

International administrative law is a law of treaties and is related to domestic administrative law due to the relationship between international administration and civil servants. For this reason, international civil servants and the rules governing their relations with the organizations to which

[1] For detailed information on international administrative law, see: M. N. Çakmak, "Global İdare Hukuku Tartışmaları (Discussions on Global Administrative Law)", *Gazi University Law Journal*3/2012, 121–135; G. Güneysu, "Uluslararası Hukuk Kuramı Açısından Global İdare Hukuku – Bir Girizgâh (Global Administrative Law from the Perspective of International Legal Theory – An Introduction)", *İnönü University Law Journal* 2/2015, 237–306; N. Yilmaz, *Uluslararası Hukuk Perspektifinden Küresel İdare Hukuku Tartışması (Debates on Global Administrative Law from an International Law Perspective*, Master's Thesis), Anadolu University, Eskişehir 2019; J. Handrlica, "Is There an EU International Administrative Law? A Juristic Delusion Revisited", *European Journal of Legal Studies* 2/2020, 80–116; J. Handrlica, "Two Faces of 'International Administrative Law'", *Juridical Tribune* 9/2019, 363–376; S. Ago, "A Few Thoughts About the Concepts of International Administrative Tribunals and International Administrative Law", *AIIB Yearbook of International Law* 3/2020, 88–102; C. Harlow, "Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values," *European Journal of International Law* 1/2006, 187–214; B. Kingsbury, M. Donaldson, "Global Administrative Law," *Oxford Public International Law. Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, *https://www.iilj.org/wp-content/uploads/2016/08/EPIL_Global_Administrative_Law.pdf*, last visited: 14 April 2026; P. Quayle, "The Modern Multilateral Bureaucracy: What is the Role of International Administrative Law at International Organizations", *AIIB Yearbook of International Law* 3/2020, 1–21; K. Daugirdas, S. Schuricht, "Breaking the Silence", *AIIB Yearbook of International Law* 3/2020, 54–87; S. Ago, "What is 'International Administrative Law'?", *AIIB Yearbook of International Law* 3/2020, 88–102; Y. Liu, G. Base, "2019 AIIB Legal Conference Report," *AIIB Yearbook of International Law* 3/2020, 315–334. On the principle of the rule of law in international administrative law, see: C. Harlow, 195–198. On the transition from international administrative law to global administrative law in the context of UN civil servants, see: S. M. Khaleel, "The United Nations Civil Servant: An Important Role in International Relations," *Janus.Net* 2/2020– 2021, 132–133.

[2] P. Quayle, 10–17.

they belong fall within the field of research of both the law of states (international general law) and administrative law. An international civil servant is an organ of international organizations. An international organization is a subject of the law of states.

3. EMERGENCE AND DEVELOPMENT OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS AND INTERNATIONAL CIVIL SERVICE

Organization was initially in economic, technical and social fields. The first international management starts with the "European Danube River Commission" established in 1856. This commission was established as a result of the decisions of 1814 Paris and 1815 Vienna Congresses.[3]

With the establishment of the International Bureau of Telegraph Administrations in 1868, the Telegraph Union became the first truly international organization with a permanent secretariat of states.

The genuine international political organization began with the League of Nations, the establishment of which was completed in 1919, and gained a universal scope with the United Nations Organization.

What distinguishes international organizations from international conferences is that, in order to carry out their tasks, international organizations have a separate staff to express their will, which is separate from the will of the member states.[4]

---

[3] H. Eroğlu, *Devletler Umumî Hukuku (Public International Law)*, Ankara 1979, 144; L. C. Green, "The Status of International Civil Service", *Current Legal Problems* 7/1954, 192; V. Versan, "Milletlerarası Âmme Hizmeti Mefhumu (The Concept of International Public Service)," *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası (İHFM)* 1–4/1957, 13; M. Cohen, "The United Nations Secretariat: Some Constitutional and Administrative Developments," *American Journal of International Law (AJIL)* 30/1955, 296. For the Danube River Commission, see: J. K. King, *The Privileges and Immunities of the Personnel of International Organizations*, PhD thesis, Denmark 1949, 41–53. For the Rhine and Congo rivers, see: *Ibid*., 33–40, 53–56. For various international river commissions, see: S. M. Khaleel, 130–131; A. M. W. Thévenot, "The Civil Service in International Organizations – The Example of the Coordinated Organizations", *The Civil Service in Europe: A Research Companion* (ed. Karl-Peter Sommermann, Adam Krzywoń, Cristina Fraenkel-Haeberle), New York 2025, 404.

Just as the emergence of international organizations and of the international civil service is possible, so too is the termination of international organizations. In such a case, for the issues that may arise for both the organization and the international civil servants employed therein, as well as for the possible solutions, see. A. Çamyamaç, "Uluslararası Örgütlerde Ardıllık ve Uluslararası Memuriyet (Succession Between International Organizations and International Civil Service)", Ankara 2025, 87–114.

[4] D. Ruzié, *Les fonctionnaires internationaux*, Paris 1970, 5; For public service within international organizations, see: A. M. W. Thévenot, 399–420. For a status arising within the framework of international civil service law, see: *Ibid*., 405–412.

Article 6 of the League of Nations Charter, which entered into force on 10 January 1920, envisaged for the first time a secretariat composed of "international civil servants" who were not national delegates. In this way, the institution of "International Civil Service and Servants" was born.

International civil servants are recruited as servants who serve the interests of the international organization for which they work and are responsible only to their superiors in that organization.[5]

According to the 1920 Balfour Report, once appointed, the "secretariat staff" became servants of the League of Nations, not of the state of which they were citizens. These personnel will carry out not national but international work.[6]

International civil servants constitute a part of the staff of international organizations. For this reason, it is useful to briefly remind the common structure of international organizations in order to indicate the place of these personnel.

All international organizations are established by a multilateral international treaty, which is the basic document, the constitution of the organization. Membership is generally granted to states that have signed the founding document of the organization. Almost all international organizations, with some exceptions, have three organs, a general assembly, a board of directors and a secretariat, although they may have different names. Let us dwell a little on the secretariat in terms of our subject:

In international organizations, it has become necessary to establish a permanent service unit with financial authority, which performs technical tasks such as carrying out the day-to-day work of the organization, preparing and facilitating the work of the general assembly and the board of directors, and implementing the decisions they take. This service, which has

[5] S. S. Goodspeed, *The Nature and Function of International Organizations*, New York 1967, 364. For neutrality, independence, and accountability, see: *The International Civil Service: A Reference Compendium for United Nations Personnel*, Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsala 2020, 58–59, 66; A. Kowalski, "The Black Box of International Civil Servant Accountability: Searching for Order in the Disordered United Nations System", *University of Pennsylvania Journal of International Law* 39/2018, 535–536, 538. For performance management of international civil servants, see: L. Germond, E. Martin, "Macro-Trends in the Performance Management of International Civil Servants and Their Legal Implications", *AIIB Yearbook of International Law* 3/2020, 275–293.

[6] S. M. Schwebel, "The International Character of the Secretariat of the United Nations", *BYIL*, 30/1953, 72. For the League of Nations and international civil servants, see: S. M. Khaleel, 131–132; H. K. Heredia, "Equitable Geographic Representation in the United Nations: An Assessment of the State of the International Character of the United Nations Workforce", *Seton Hall Journal of Diplomacy and International Relations* 1/2019, 7–8.

various names[7] such as office, bureau, is often called "**secretariat**". The Secretariat is a body not composed of representatives of member states. It consists of a secretary-general and the necessary number of international personnel.[8]

In international organizations, the secretariat has a special importance and is the only organ of the organization with an international character. It is the secretariat which transforms meetings from a series of conferences into a real and permanent organization.[9] The Secretariat seeks to protect the interests of all member states and defends the interests of the international community.[10]

---

[7] H. G. Schermers, *International Institutional Law. Vol. I*, Leiden 1972, 183. For a comparison of the Secretariats and Secretaries-General of the League of Nations and the United Nations, see: *The International Civil Service: A Reference Compendium for United Nations Personnel*, 13, 24. For the nature and functions of an international organization, see: R. Abeyratne, "Immunities and Privileges of International Organizations and the International Civil Service," *Journal of Public Administration and Policy Research* 3/2014, 35–37. For international organizations before courts, see: *Ibid*., 37–38. For the development of personnel policy in the EU, see: R. Şengül, "Avrupa Birliğinde Memurların Statüsü (The Status of Officials in the European Union)", *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadî ve İdarî Bilimler Fakültesi Dergisi* 1/2016, 42–44.

[8] L. M. Goodrich, E. Hambro, *Birleşmiş Milletler Antlaşması, Şerh ve Vesikalar (Charter of the United Nations: Commentary and Documents)*, İstanbul 1954, 527; S. L. Meray, *Devletler Hukukuna Giriş (Introduction to International Law)*, Ankara 1975, 225. For the UN Staff Regulations and Rules, see: *The International Civil Service: A Reference Compendium for United Nations Personne*l, 19. For the Noblemaire principle, see: A. M. W. Thévenot, 416–417; H. K. Heredia, 8. For a general analysis of gender diversity in NATO (female civilian personnel—senior/leadership positions), see: NATO Annual Report on Diversity and Inclusion 2022, 21–22.

[9] M. Gönlübol, *Milletlerarası Siyasî Teşkilâtlanma (International Political Organization)*, Ankara 1975, 99. For strengthening the position of international civil servants and better management of their careers, see: J. M. Guéhenno, "The International Civil Servant: Foot Soldier of Multilateralism", *https://multilateralism.sipa.columbia.edu/news/international-civil-servant-foot-soldier-multilateralism*, last visited 4 April 2026.

The principle of legality of administration is one of the primary principles shaping EU bureaucracy: R. Şengül, 45. The status of officials in the EU is determined by staff regulations adopted by the Parliament and the Council. The relationship between an official enjoying job security and the administration is not contractual but is established by a unilateral act (*Ibid.*). For the rights and freedoms of EU officials, including freedom of thought (encompassing religious and political freedoms) and freedom of expression, which may be subject to certain restrictions, see: *Ibid*., 48. For the disciplinary regime applicable to EU officials, see: *Ibid*., 50–51.

[10] O. Onaran, "Birleşmiş Milletler Sekreterliği (The United Nations Secretariat)", *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (SBFD)* 1/1962, 320–321; M. Gönlübol, 99. For Arthur Balfour and the principles of the international civil service, see: J. Troy, "The United Nations Secretary-General as an International Civil Servant", *The International History Review* 4/2021, 909. For Dag Hammarskjöld's views (1953–1961) on the functions of an international secretariat, see: J. Troy, 913–914. For Dag Hammarskjöld's views on the international civil service, see: J. M. Guéhenno. For the role of the international secretariat, including Kurt

In international organizations, the secretariat is headed by a **secretary-general** or director-general[11] who oversees all staff. The Secretary General is the "official" of the organization. He is not a representative of the state of which he is a citizen, he does not and cannot have a national duty. He performs a fully international function. In order to fulfil his duties, he does not and cannot seek or accept instructions from any government or any authority outside the organization, he does not take or receive orders, he is responsible only to the organization.[12]

4. THE CONCEPT OF INTERNATIONAL PERSONNEL AND ITS TYPES

The main element of international or inter-state relations is the real persons who perform public services. These persons act as state representative, delegate, national civil servant, international civil servant or service personnel in international and interstate relations and organizations, and they perform important roles in achieving the objectives of these relations and organizations. It is necessary to distinguish between persons who conduct interstate relations and those who conduct international relations. Whereas those who conduct inter-state relations are diplomatic officials who work exclusively in the interests of their own state, officials assigned to international relations are those who are tasked with pursuing international interests as well as those of their own state, which we refer to as "international personnel".

Waldheim (1972–1981) and others, see: J. Troy, 914–916. For the 2004 reforms of EU staff status and the 2013 update of staff regulations, see: R. Şengül, 44.

[11] Some international organizations have conferred more prestigious titles on administrative officials, such as Director-General instead of Secretary-General. In fact, rather than such titles, the personality of the individual is more important. L. M. Goodrich, E. Hambro, 527–589. For detailed information on Dag Hammarskjöld, UN Secretary-General, and his views on the international civil service, see: G. F. Sinclair, "The International Civil Servant in Theory and in Practice: Law, Morality and Expertise", *The European Journal of International Law* 3/2015, 747–766; *The International Civil Service: A Reference Compendium for United Nations Personnel*, 31. For the role and functions of the Secretary-General as an international civil servant, see: J. Troy, 908–919.

For the personality of Eric Drummond, the first Secretary-General of the League of Nations, his understanding of the international secretariat, and the reasons for his success, see: J. Burley, "The Unsung Hero of Internationalism: Eric Drummond, the First Secretary-General of the League of Nations", *UN Special* 4/2009, 36-37, *https://untoday.org/wp-content/uploads/2020/05/UN-Special-788-2019-04.pdf*, last visited 18 April 2026.

[12] Charter of the United Nations, Arts. 97, 100(1-2). For the importance of the Secretary-General as an international civil servant in the UN, see: J. Troy, 906–927. For the role of the Secretary-General as an international civil servant in peacetime, see: J. Troy, 909 ff. For independence, see: A. Kowalski, 538–539.

Therefore, by the term "international personnel" we mean all persons who serve in all kinds of international relations and activities in all capacities and titles and in all duties and jobs, which can be defined as follows:

International personnel are persons who, under an international treaty or agreement, whether paid or unpaid, permanent or temporary, on the staff of a national administration or an international organization, perform an international public duty under the orders and instructions of a national administration or an international organization for the purpose of performing public services or general services related to local or general international interests.

The "international civil servant" is a part of the international personnel. In order to identify the characteristics that distinguish the international civil servant from other personnel, we need to examine the entirety of international personnel.

We divide international personnel into two groups: Personnel subject to national status performing international public service and personnel subject to international status performing international public service.

4.1. Personnel Subject to National Status Performing International Public Service

Personnel subject to national status performing international public service are civil servants appointed by member states of international organizations. They are assigned to perform an international public service in international organizations and international relations such as conferences and meetings. In the performance of their duties, they receive the necessary instructions from their state. They are subject to the personnel status and remuneration regime of their respective states.

Although they qualify as international personnel in that they perform international public service, they are not international civil servants because they are subject to national status and work solely for the benefit of their own state and with a purely national attitude.

There are two groups under this heading: State representatives and staff or civil servants with national status performing international public service.

4.1.1. State representatives

State representatives can be divided into four groups: diplomatic representatives assigned to interstate relations, diplomatic corps, diplomatic representatives assigned to international organizations and other national delegates:

4.1.1.1. Diplomatic representatives assigned to interstate relations

States establish permanent missions to other states, which shall be responsible for conducting and organising relations which the head of state and the foreign ministers are unable to carry out in practice. Each mission consists of a representative (ambassador, minister plenipotentiary, chargé d'affaires) and a sufficient number of personnel (diplomatic officials, administrative and technical officials, service personnel).[13] Representatives who are members of the mission are not 'international civil servants' since they do not perform an international public function; rather, they are 'diplomatic agents".

4.1.1.2. Diplomatic corps

The community of representatives and diplomatic personnel appointed to the receiving state is called the "diplomatic corps -corps diplomatique". The diplomatic corps is a de facto community and does not possess legal personality. The head of this de facto community is the ambassador who is the most senior in terms of length of service in the receiving state. This ambassador is called a "doyen/dean".

4.1.1.3. Diplomatic representatives in international relations

In international organizations, the member states of that organization maintain permanent missions. The staffing of these missions is exactly the same as that of interstate missions. Some organs of international organizations are composed of representatives of member states. They are not considered "diplomatic agents" representing their states in interstate relations and they are subject to a separate legal status. Heads of delegations are not "diplomatic missions" even if they hold the rank and grade of ambassador or envoy.[14] They are not agents or officials of the international organization in terms of their status, but representatives of the sending state.[15] They perform their duties only in accordance with the orders they receive from the state they represent, and therefore in accordance with the interests of

[13] Ö. İ. Akipek, *Devletler Hukuku*, *İkinci Kitap, Devletler Hukukunun Şahıslarından Devlet (Public International Law, Book II: The State as a Subject of International Law)*, Ankara 1965, 104–105; Vienna Convention on Diplomatic Relations, 18 April 1961. For the full text of the Vienna Convention, see: *Basic Documents in International Law* (ed. I. Brownlie), Oxford 1967, 111–117.

[14] E. F. Çelik, *Milletlerarası Hukuk (Public International Law)*, *Vol. I*, İstanbul 1980, 580.

[15] *Ibid*., 586.

that state, and are therefore responsible to the relevant organs of the receiving state.[16]

The preparatory work of the General Assembly, which is the principal organ of the United Nations, is carried out by "commissions". These commissions also have numerous technical subcommittees.

What is important here is to determine the status of the members of the committees, as there exists a concurrence (overlap) between national duties and international responsibilities. Since this convergence is often intertwined, the solution is not easy, because the same member may, in some cases at intervals of several hours, sit on one or two committees of a different technical nature and then, as the representative of his or her State, participate in another committee.

They are not international civil servants but rather national representatives who are assigned with and authorized to perform international duties for a certain period of time, and depending on the circumstances, individuals bearing the title of 'expert'.[17] [18]

Permanent delegates, who are state representatives, or national delegates who are members of the General Assembly, are sometimes recruited into the secretariat of international organizations. From that moment on, they lose their diplomatic status and become subject to the legal regime applicable to members of the secretariat; they are referred to as 'seconded international civil servant'.[19] Their difference from other international civil servants lies in the fact that they retain their national status, positions, and rights within their home state.

[16] A. Özman, "Milletlerarası Memurlar (International Civil Servants)", *Festschrift in Honour of Ord. Prof. Dr. Ernst E. Hirsch* (ed. H. Topçuoğlu), Ankara 1964, 79.

[17] M. Bedjaoui, *Fonction publique internationale*, London 1958, 48.

[18] The status of certain committee members has been widely debated within the United Nations. Following the so-called "Jan Papenek issue," the matter clearly assumed a political character. Jan Papenek, the delegate of Czechoslovakia to the United Nations, was elected in 1946 by the General Assembly – upon the approval of his government – to serve for three years as a member of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions. As a result of the governmental coup that took place in Prague in 1948, the new government no longer considered Papenek trustworthy and requested the Fifth Committee to propose to the General Assembly that this "discredited" individual be removed from office. He was also accused by the Czechoslovak government of fraud and embezzlement to its detriment. After often intense debates, the Fifth Committee rejected the request of the Czechoslovak government on the grounds that Papenek had been appointed to the Committee not as a representative of a state, but as an expert. See: M. Bedjaoui, 48–49, fn. 10.

[19] The issue of "seconded officials" will be examined in Section V/F.

In some other international organizations, it may be debatable whether the members of the "Commission" are officials of the organization or national civil servants. Plantey regards this group as "international agents".[20]

4.1.1.4. Other national delegates

Finally, national delegates, who are representatives appointed to represent the views and protect the interests of their state at international meetings and conferences, are also international personnel in the sense that they perform an international public service.[21]

4.1.2. National Officials Performing International Duties

There are various national civil servants who, pursuant to an international agreement, are assigned exclusively with the fulfilment of an international interest. Their national and international duties do not coincide, i.e. they do not intertwine; they perform only international duties. Nevertheless, they are not international civil servants.[22]

The issue at stake here is that national officials perform international duties within certain parameters without acquiring the status of international civil servants.[23]

National civil servants on an international assignment is part of the international staff when carrying out that assignment. However, they are neither international agent nor international civil servant.

They are not international agents, because international agents perform their public service under the orders and instructions of the international organization, whereas these national civil servants perform their public service under the orders and instructions of their national administration.

They are not international civil servants as well, because in order to be considered international civil servants, not only must the task be related to an international interest, but it must be assigned by an interstate authority,

[20] For Discussions On This Issue, See: H. J. Michelmann, "Multinational Staffing And Organizational Functioning In The Commission Of The European Communities", *Int. Org.*, 2/1978, 482–488; A. Plantey, *Droit Et Pratique De La Fonction Publique Internationale*, Paris 1977, 32.

[21] Schermers is of the view that such delegates do not directly perform a public function, since they speak on behalf of their respective states, usually act under detailed instructions, and the proposals they put forward are those of their governments. If a distinction is drawn – and accepted – between the direct or indirect performance of international public service, national delegates participating in international meetings and conferences should not be regarded as international personnel. See: H. G. Schermers, 105; S. M. Khaleel, 135–136.

[22] M. Bedjaoui, 49.

[23] D. Ruzie, 6.

an organization.[24] However, they are entrusted with this task by their national authorities.

In that case, we can define a national civil servant on international duty as follows:

"A national civil servant performing an international duty is a person who, pursuant to an international treaty or agreement, acts under the orders and instructions of the national administration to which he or she belongs and is appointed by it to perform an international public duty for the purpose of performing public services of local or general international interest or benefit without separating his or her existing ties with the national administration."

Their situation will be clarified by our further information on the international organizations in which they perform international public service.

4.1.2.1. Interpol

The International Criminal Police Organization (Interpol) is a public organization, comprising 196 national police agencies, tasked with pursuing criminals of an international nature. Directors and correspondents of Interpol are subject to the laws of the State of which they are nationals and in which they are acting. These national civil servants are specialised in international security affairs and are exclusively engaged in this field of work. They are national security officers trained in international security affairs.

The situation here consists of a state's continuous participation in an international public service through its own officials who remain subject to its authority. In other words, what exists is not 'international police officers,' but rather an 'international security function'.

These police officers working on behalf of Interpol and performing duties of an international nature, receive their assignments not from an intergovernmental authority but from the national authority to which they are subject. Therefore, they are not considered international civil servants.

4.1.2.2. Military personnel

In some cases, it is not easy to determine whether the national and international duties of certain high-ranking officials with international responsibilities are intertwined or to determine their status.

This difficulty of determination is exemplified by the situation of members of the military forces of some international organizations, such as

[24] R. Bloch, J. Lefevre, *La Fonction Publique Internationale et Europeenne*, Paris 1963, 17.

the military forces of the United Nations Organization and NATO military personnel.[25] [26]

4.1.2.2.1. United Nations Military Forces

The situation of military forces placed under the command of the United Nations is a special case,[27] these are national forces temporarily deployed in the service of the United Nations for a specific operation.[28]

We cannot consider the members of these military units as international civil servants, since they nevertheless remain subject to their national status. Plantey similarly states that members of the United Nations Military Forces are not international agents, in contrast to authorities entrusted with international responsibilities, i.e. commanders. He therefore recognises that commanders are international agents.[29] In our opinion, since they are part of the administrative staff of a state, they should be considered as national civil servants directly performing international duties.

The military observers stationed in Palestine are assigned in furtherance of the purposes of the organization. However, since they are appointed by their respective state and placed at the command of the United Nations, and thus remain within the administrative framework of their own states they cannot be regarded as international civil servants. Although Bedjaoui states that they would be considered international agents,[30] in our opinion they are national civil servants performing international public duties.

4.1.2.2.2. NATO military personnel

Commanders of forces assigned to NATO cannot be regarded as international civil servants, even during the period in which they perform international duties, because their command within NATO does not sever their

[25] M. Bedjaoui, 39.

"Military forces serving as part of peacekeeping missions operate under the direct supervision and authority of their respective governments, known as troop-contributing countries. Although their mandate derives from the United Nations, they function within a traditional chain of command and cannot act independently." A. Kowalski, 547.

[26] The status of the military personnel of the European Defence Community will not be examined, as this organization did not materialize. See: M. Bedjaoui, 43–45; R. Bloch, J. Lefevre, 119.

[27] A. Plantey, 39.

[28] M. Bedjaoui, 39–40.

[29] A. Plantey, 43.

[30] M. Bedjaoui, 27.

ties to the administrative structures of their respective states, nor does it eliminate their status as commanders of national forces.[31] [32]

4.2. Personnel Subject to International Status Performing International Public Service

Today, there are many individuals working within international organizations who contribute effectively to international public service in order to achieve the objectives of the organization, and who are accountable only to the organization to which they belong for the performance of their duties. All of them are bound to the international administration by a service relationship and are designated according to the status of the international organization. Their duties and functions vary and differ from one another: Translators, advisers, consulting physicians or lawyers, daily workers, substitutes, and various experts. As will be discussed later, the term 'international employees' is also used to refer to those who fall within the scope of international staff.

Thus, it is possible to refer to all these individuals—who ensure the functioning and operation of an international organization, perform international public service, and are subject to an international status—as "**international agents**".[33]

The International Court of Justice defined "international agent" in its advisory opinion of 11 April 1949 on the question of compensation for the murder of the Palestinian negotiator Count Bernadotte in 1948. According to this definition:

"*Any person employed with or without remuneration, permanent or temporary, and appointed by a body of the organization to perform or assist in the performance of any of the services of the organization, working under the authority of the organization, in short, any person who is instrumental in the action of the organization, is an international agent*".[34]

This definition describes "agent" from the perspective of the international organization. However, for a person appointed by an international organization to perform an international public service, it is not necessary that they be formally employed by the organization, or included in its staff. For example, mediators, appointed by the United Nations Organization outside the Organization are international agents, even though they are not members of the Organization.

[31] *Ibid*., 41; A. Özman, 84.

[32] For examples concerning this issue, including Marshal Juin and Marshal Sir Basil Embry, see: M. Bedjaoui, 42–43.

[33] A. Özman, 79; R. Bloch, J. Lefevre, 17.

[34] A. Özman, 80; S. M. Khaleel, 133–134.

Then we can make the definition as follows:

An international agent is a person who, pursuant to an international treaty or agreement, is employed, with or without remuneration, permanently or temporarily, by a national administration or an international organization, and performs international public service exclusively for the purpose of performing public or general services of local or general international interest or benefit.

When the definitions of international personnel and international agent are compared, it will be seen that the two definitions are very similar, but the agent is emphasised to perform "exclusively" international public service. Therefore, international personnel include a broader group, while international agent includes a relatively narrower group.

So, in order to be regarded as an international agent, one must be assigned with the performance of an international task on behalf of an intergovernmental authority.

In order to qualify as an international civil servant, there must be the existence of a general service element, a position included in the budget for a specific service, and an appointment duly made by the competent authority. Accordingly, not every international agent is an international civil servant; however, every international civil servant is at the same time an international agent, since an official is 'a person through whom the organization acts'.[35] [36]

In the European Union, staff members who do not fall within the category of officials are classified as temporary staff, contract staff, local staff, special advisers, and parliamentary assistants, and different career policies are applied to them.[37]

Since the term "international agent" refers to a very broad group of personnel, it is necessary to classify the international personnel covered by this term and to distinguish among them those who are truly international civil servants.[38]

[35] For the advisory opinion of the International Court of Justice of 11 April 1949, see: International Court of Justice, Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, Advisory Opinion, 11 April 1949, ICJ Reports 1949, 177, *https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/4/004-19490411-ADV-01-00-EN.pdf*, last visited 3 April 2026.

[36] R. Bloch, J. Lefevre, 17–18.

[37] R. Şengül, 45.

[38] A. Özman, 80.

4.2.1. Local personnel

Many organizations prefer to recruit some staff from the local community in which they operate. This is more economical for the organization, especially in terms of fringe benefits.

Local personnel are usually selected for specific tasks and jobs. These include general practitioners, consultants authorised for a specific job, medical staff, experts often at a senior level,[39] experts assigned to periodic specific tasks, commercial service staff,[40] maintenance staff such as craftsmen, unskilled day labourers, guards, labourers.

In some statutes, it is clearly stated that local personnel is not international civil servant.[41] [42]

4.2.2. Experts/Specialists

As a result of the development of direct or indirect actual assistance by international organizations in the fields of administration and finance, and especially in the technical field, international civil servants have been enriched by a new category of agents, the "category of experts", which is significantly variable and large.

In principle, technical assistance missions are temporary and advisory in nature. Because the need met by the mission is also not permanent.[43]

International experts should not be confused with those recruited from among regular officials for a specific task, as the ties that bind each of them to the international organization are different.

Experts are generally not subject to the administration of the organization; they are placed at the disposal of a government. Their status depends on the concurrence of three wills, their own, that of the organization and that of the beneficiary state. Their status is therefore determined by three documents: the standard agreement between the international organization and the government concerned, the contract between the organization and

[39] Such as the International Atomic Energy Agency (IAEA), the European Organization for Nuclear Research (CERN), and the European Atomic Energy Community (EURATOM).

[40] Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Convention, Art. 1(c); A. Kowalski, 548.

[41] UNESCO Constitution, Art. 1; Western European Union, Treaty, Arts. 4 and 5.

[42] A. Plantey, 38.

[43] *Ibid*., 40.

the expert, and the agreement between the employing government and the expert.[44]

4.2.3. Individuals assigned with special temporary duties

In order to meet needs arising from tasks that cannot be anticipated in advance or clearly defined, international organizations often employ individuals whose positions are not included within their administrative structure or budget.

Sometimes a person who is assigned by an international organization to perform a very important task may also be included in this group. An example of this can be persons appointed by the United Nations General Assembly to mediate in various disputes.[45]

Persons appointed by an international organization to carry out various inquiries may be drawn from officials of the organization itself, selected from among representatives of member states or be nationals who are not representatives of a member state. Even though they are selected from among the representatives of member states, they act on behalf of the international organization and, for the duration of their mandate, possess the status of the representatives or agents of the organization and are directly accountable to the organization.[46]

4.2.4. International civil servant

The term "international civil servant" was first used as an official term in Article 1 of the Staff Statute of the Secretariat of the League of Nations. The article reads as follows: "The officials of the League of Nations are international civil servants". A sentence of the same nature is also found in the Statute of the Staff of the United Nations Organization. According to the first sentence of Article 1 of this Statute, "Members of the Secretariat are international civil servants".

The international civil servant does not work on behalf of any particular state, but for the higher interests of the community of states,[47] or more precisely for their common interests.

---

[44] Ü. Kırdar, "(The) International Administrative Service (OPEX): Provision of Operational, Executive and Administrative Personnel (by the United Nations)", *BYIL* 1/1962, 407–420; A. Plantey, 42–43.

[45] A. Özman, 81.

[46] E. F. Çelik, 593–594.

[47] T. P. Trombetas, "Loyalty, Privileges and Immunities of International Servants", *Revue hellénique de droit international* 1/1965, 75; S. M. Khaleel, 129–148.

An international civil servant is "international personnel". Again, an international civil servant is an "international agent".

As we mentioned before, the term "international agent" is broader and also includes international civil servant.[48]

Accordingly, the agent and the official are not entirely separate categories of international personnel. From this perspective, rather than comparing the agent with the international civil servant, we consider it more appropriate to identify the elements that prevent an agent from being regarded as an international civil servant. However, in the literature on this subject, a comparison is almost always made, and the characteristics that define the international civil servant are not emphasized.

An international employee can be defined as: "Any person temporarily carrying out an international assignment for an international organization". This definition applies to persons to whom the international organization provides temporary assignments, such as experts and mediators.

According to some, just as the authority to give orders and to impose sanctions characterizes the international civil servant, the distinguishing feature that sets the international civil servant apart from the agent is the possession of the power to command (imperium).[49] The agent has no such a "power to command". However, since there is no supranational power yet, there can be no such power of command. Moreover, some agents also have the power to command.

None of these criteria, nor any of the other criteria put forward, are sufficient to make a clear distinction.[50]

In addition to those performing international public service, there are also those performing general services such as physicians, technicians, clerks, typists, chambermaids, chauffeurs, labourers, gardeners and so on. International civil servants, on the other hand, exclusively perform international public service.

5. INTERNATIONAL CIVIL SERVANT

We think that it would be more appropriate to first examine the elements of international civil service and then define it.

[48] Plantey uses the term "agent" in a broad sense in defining international civil servants. See. A. Plantey, 53.

[49] A. Fakhory, "Le statut juridique des fonctionnaires internationaux", [in Arabic], *Revue des droits et sciences politiques* 13/2017, 114; S. M. Khaleel, 133–134, fn. 20.

[50] For further information on the criteria distinguishing international civil servants from agents, see: A. Özman, 81; M. Bedjaoui, 49–53; D. Varnot, (trans. B. Teker): "Milletlerarası Memurlar (International Civil Servants)," *İdare Dergisi* 2/1950, 56–58.

5.1. Elements of International Civil Service

The international civil service has three elements. The absence of any of these elements prevents an international agent from being regarded as an international civil servant. Only when all these elements are present can one speak of an international civil servant.

5.1.1. The Existence of an International Organization and of an International Agreement Establishing It

In order to speak of an international civil servant, first there must be an international organization that enables the civil servant to operate within, that is, through which they can perform international public services. States agree to establish organizations of a temporary or permanent nature for the satisfaction of an interest which they consider to be common among them. The organization is created through an intergovernmental agreement. The parties thus establish a unit of international public service and entrust its functioning to international civil servants.

The raison d'être (reason for existence) of the international civil servant is an interstate treaty; in other words, an international act.[51]

International civil servants are subject to a specific international legal regime due to the nature of the administration to which they belong. This regime is determined by a constitutive agreement concluded between states.[52]

The treaty must be concluded between states that possess full sovereignty as recognised by the international law. Otherwise, one cannot speak of an international civil servant. Indeed, officials of a federal state whose existence is based on an agreement of an internal nature among several states and on an act of domestic public law, namely a constitution, cannot be considered international civil servants, rather they are federal officials.

On the other hand, if there is a confederated administration in a confederation of states which derives its basis from international law, namely a treaty, its officials are international civil servants.

Even if an international association or union includes not only individuals or national organizations but also states, the officials of the association or union are not international civil servants. This is because the association or union does not fall within the domain of general international law. Therefore, the existence of an interstate treaty is essential for the existence of an international civil service.

[51] S. Basdevant, *Les fonctionnaries internationaux*, Paris 1931, 17.

[52] A. Özman, 85; For further information, see: S. Basdevant, 44–53.

5.1.2. Existence of an International Interest or Benefit

The duty of the civil servant must be related to an international interest or benefit. In fact, if there is no international interest or benefit, there is no need to establish an international organization. However, the fact that the organization is responsible for realising international interests is not sufficient for all individuals working within that organization to be regarded as international civil servants. The individual working within the organization must also have duties aimed at realizing international interests and benefits.

In fact, the international civil servant carries out his or her duty for an interstate purpose. In other words, the international civil servant is responsible for contributing to international public service and for facilitating common problems existing among states in various fields.[53]

5.1.3. Not being part of the administrative structure of a particular state

This element is, on the one hand, the natural consequence of the second element, namely the need for the civil servants to work for the common interests of the member states and not of one state, and, on the other hand, it is a requirement for them to be able to perform international public service in a completely independent manner.

Any affiliation with a particular state removes the status of an international civil servant.

The absence of affiliation should not be understood only in the narrow sense of not taking instructions from a certain state and not acting in accordance with its wishes. Rather, in its broadest sense, it should be understood to mean that the civil servant should not act in the interest and for the benefit of any particular state, does not take part in the administrative staff of a particular state, and is not dependent on any government in terms of appointment, status, salary and promotion.

M. Bedjaoui characterises some mediators as international civil servants and military observers as international agents. We do not agree with these characterisations because mediators are not international civil servants unless they are selected from among the international civil servants working within the organization. In our opinion, they are temporarily assigned personnel subject to international status, namely international agents.

[53] *Ibid*., 15. For principles and values such as equality of treatment, respect for the dignity of all, and non-discrimination in the performance of duties by international civil servants, see: The International Civil Service: A Reference Compendium for United Nations Personnel, 43–47.

Observers appointed by the United Nations Organization are not considered international civil servants as they do not form part staff of the international organization.

Mediators are not considered international civil servants unless they are selected from among the international staff employed by the organization. In our view, they are personnel temporarily assigned and subject to an international status, namely international agents.

Military observers, on the other hand, cannot be regarded as international agents or international civil servants, since they are appointed by their respective states, placed at the disposal of the United Nations and continue to perform their duties as observers as long as they retain their positions[54] within the administrative structures of their own states. In our view, military observers are national officials performing international functions.

In order to preserve their independence, the international civil servants must not only refrain from being part of any kind of administrative structures of any state – particularly that of their own nationality – but must also cut all ties, as if detached from nationality. In the performance their duties, the civil servant should not rely on any other protection other than that of the international organization and must under no circumstances seek protection of their own state. In practice, where responsibility arises, the international organization may even bring a claim against the state to which the civil servant belongs.[55]

Members of judicial bodies such as the Permanent Court of International Justice, now the International Court of Justice, the former Court of Justice of the European Communities, now the Court of Justice of the European Union, and members of their chambers or secretariats are exclusively international civil servants.

5.2. Definition of International Civil Service

The definitions in some statutes are both vague and include agents who serve the organization without being officials under that status. However, these individuals are agents – such as advisers, experts, temporary personnel, employees – whose status varies from one organization to another and even according to the law and customs of the state in which they operate.

[54] If they are retired by their governments or appointed to another position within their country, their status as observers comes to an end.

[55] M. Bedjaoui, 33–34. Also for the "duty of care owed to the official," see: R. Şengül, 48.

Definitions of the international civil servant may be grouped into two categories: those formulated in doctrine and those developed by judicial bodies.

5.2.1. Definitions in the doctrine

In fact, what concerns us here is only the concept of the international civil servant in the narrow sense, the definition of which is today considered classical, as provided by Mme. Bastid (then Mlle. Basdevant) in her work on international civil servants, as follows:

"*Any person who, pursuant to an intergovernmental agreement, is entrusted with a task performed continuously and exclusively for the benefit of the community of states concerned, under the supervision of the representatives of those states or of a body acting on their behalf, and in accordance with special legal rules, is an international civil servant.*"[56]

Although this definition remains valid, it is a broad one. It neither covers all personnel of today's organizations nor corresponds to the specific notion of 'official' used in most staff statutes. Nevertheless, the emphasis on the continuity and exclusivity of the service, and on exclusion of the legal authority and administrative structure of the state, gives the definition its real value.[57]

This definition retains its value and remains valid in two respects: the link of duty that binds the agent to the employer, and the stability of the international civil service function.[58]

Professor Gilbert Gidel, in his preface to S. Basdevant's work entitled "International Civil Servants", states as follows: "Those who bear the responsibility for managing international public services are international civil servants; and the nature of international civil service is defined not only by the conditions of their appointment, but above all by the character of the matters on which their activities must focus."[59]

According to Plantey, in the narrow sense, an international civil servant is an agent of an international organization who enjoys all rights and is subject to all obligations arising from their functions.[60]

---

[56] S. Basdevant, 53; A. Plantey, 32; R. Bloch, J. Lefevre, 19; A. Özman, 85; D. Ruzié, 7. See also: A. M. W. Thévenot, 401. The author notes that the terms "staff members," "international civil servants," and "officials" are sometimes used interchangeably and provides an analysis of these concepts. See: *Ibid*., 401–403.

[57] A. Plantey, 32.

[58] R. Bloch, J. Lefevre, 19.

[59] *Ibid*., 15.

[60] A. Plantey, 33. Although organizations generally translate the term "official" into French as fonctionnaire, the Council of Europe and the OECD, in the French versions of

5.2.2. The Definitions of Judiciary

Judicial bodies have also attempted to define the international agent or international civil servant. Their criteria, however, are not the same as those used in doctrine. The judiciary has primarily sought to distinguish the international civil servant from the national official, and the resolution of this issue is of great importance.

The most frequently cited definition is, in fact, not that of the international civil servant but of the international agent; it is the definition formulated by the International Court of Justice in its advisory opinion of 11 April 1949, which we have referred to earlier.[61]

From its perspective, the Administrative Tribunal of the International Labour Organization has identified the main features of being an official as: the continuous dedication of one's activity to the work performed, being under the authority of the Director-General, the service being regulated unilaterally rather than by contract, and being eligible for the admission to institutional schemes such as health insurance, pension and similar funds. These constitute a set of criteria that may be defined or adjusted according to the organizations.

In addition, some definitions also originate from the decisions of national courts.[62]

According to the judgment of the Versailles Court of Law dated 27 July 1945: "*International civil servants are those who perform their duties for a public interest, but in an international capacity and outside the legal framework of the State to which they belong*".[63]

According to the decision of the Paris Court dated 18 June 1968: "*Since the staff regulations applicable to the agents of the institution were adopted by a governing body composed of several states; since these agents are required not to receive instructions from any government or authority outside the institution (Statute Article 1), to keep themselves free*

---

their regulations, translate the term "official" as agent, while clarifying that the term "staff member" (membre du personnel) is synonymous with "international civil servant" (fonctionnaire international) and "official" (agent). However, in light of the definition of "agent" provided by the International Court of Justice, such usage may be somewhat confusing, and it may therefore be advisable to adjust the terminology in the Staff Regulations and Rules of these organizations accordingly. A. M. W. Thévenot, 403. For examples of such explanations, see: OECD Staff Regulations, Rules and Instructions Applicable to Officials of the Organization, January 2023, Reg. I(a): "*This Regulation shall apply to all persons employed by the Organization who are designated in their letters of appointment as officials of the Organization*."

[61] See. III/B.

[62] A. Plantey, 32.

[63] D. Ruzie, 35.

from all national concerns (Article 2), and not to engage in any outside employment without the consent of the Secretary-General (Article 3); in short, since these measures are intended to guarantee that they perform their duties with complete independence and thereby place their activities in a transnational sphere; and considering also that they are subject to a special private-law status of an international character and form part of a public entity of the same nature, these agents must be regarded as international civil servants."[64]

It may perhaps be possible to formulate a definition by evaluating international staff, international agents, and national officials performing international duties in terms of their scope, and by taking into account the required qualifications and elements for considering individuals working within international organizations as international civil servants:

"An international civil servant is a person who, under an international treaty or agreement, is employed exclusively by an international organization in a permanent service post and performs an international public function in accordance with the orders and instructions of that organization, for the purpose of carrying out public services related to the local or general international interests that the organization is mandated to fulfil. Such persons are subject to the provisions of the constituent instrument and to the rules of international law."

Defining or identifying an international civil servant is important, especially with regard to privileges.[65]

The number of international staff has increased significantly. The legal regimes applicable to them are also highly diverse. Definitions aimed at achieving unity, although often considered rather vague, still include differing situations. A clearer understanding of reality arises from an analysis of the various categories of agents working together within the international public service.[66]

5.3. Types of International Civil Servant

5.3.1. Officials Performing Administrative Functions

In many organizations, personnel consist of officials in principle, whether they are engaged by contract, as in the United Nations and the International Labour Office, or whether their status is determined by statute, as in the European Union. These officials are assigned permanent duties—defined within the organizational structure and provided for in the

[64] *Ibid*., 36.

[65] See. VI. Privileges of International Civil Servants.

[66] A. Plantey, 32.

budget—either by contract or by administrative decision, in return for remuneration appropriate to their status.

These officials belong to various categories, the number and nature of which differ from one organization to another; some are recruited from abroad, while others are recruited locally. However, their status is determined in all respects by a staff statute.[67]

It is these officials who give vitality to the organization and ensure its operation. They enable the proper functioning of the secretariats of committees, meetings, and conferences. In particular, they are the ones who perform the public functions relating to the international service through which the objectives of the organization are achieved.

In this respect, international civil servants engaged in administrative functions constitute the essential element of international organizations.

International civil servants are subject to a different legal protection compared to other international personnel.[68]

5.3.2. Senior Officials

In all international organizations, it is necessary to accord a special political status to holders of high administrative office.

The role of Secretaries-General, Directors-General, and Commissioners of communities goes far beyond the day-to-day administration of an organization. Depending on the structure and practices of each organization, even initiatives, actions, and negotiations conducted directly at the governmental level fall within the responsibilities of these officials.

These leading figures, who are, as the case may be, drawn from national political circles or from the higher ranks of state service, are given an executive, constitutional, and diplomatic character in terms of their status. This status of senior officials is ensured by the provisions of the organization and by agreements introducing new arrangements.

Regardless of their origin, the special status of these distinguished individuals requires that they, in all circumstances, be regarded as the most qualified and highest-ranking officials. The regime applicable to them—except for the provisions laid down in contracts, statutes, and international agreements —must, with all its protective aspects, contribute to the development of the principles of international public service.[69]

[67] Model Statute for the European Civil Service, Art. 1; Staff Regulations of the European Communities, Art. 1; International Labour Organization Staff Regulations, Art. 0.2.

[68] See VI/Privileges of International Civil Servants.

[69] A. Plantey, 35.

5.3.3. Judges

The International Court of Justice is 'a body of independent judges, elected without regard to their nationality.'[70]

Judges are not representatives of the states of which they are nationals; therefore, the status of representative cannot be applied to them. If the status of official were to be applied, it would be insufficient to guarantee their independence. For this reason, Article 19 of the Statute of the International Court of Justice provides that, although they are not diplomatic agents, "judges of the Court shall enjoy diplomatic privileges and immunities during the performance of their duties".[71]

Accordingly, it is essential to recognize a special political status for individuals entrusted with judicial functions.

Members of international judicial bodies must enjoy privileges not only vis-à-vis governments but also vis-à-vis the administrators of the intergovernmental organization itself.

If judges are not regarded as international civil servants, they cannot be entrusted with essential international functions, responsibilities, and, consequently, privileges. The agents of court registries are also international civil servants.

Moreover, certain protective measures applicable to international public service must, in order to safeguard their independence, continue to apply to judges even after the termination of their functions.[72]

5.4. Evaluation

If we reevaluate the concepts of international staff, international agents, and international civil servants in light of doctrinal definitions, the definitions adopted by judicial bodies, and the conceptual explanations of Thévenot, we observe that a certain degree of conceptual confusion due to differing translations across foreign languages and the existence of varying equivalents in domestic legal systems. A national official performing international functions can be relatively easily distinguished from international staff in its broadest sense. Likewise, the international civil servant can be distinguished somewhat more easily from international staff due to certain defining characteristics. The international agent, which has a broader meaning, also differs from the international civil servant. Howev-

[70] Statute of the International Court of Justice, Art. 2.

[71] For examples on this issue, see: E. F. Çelik, 586-588. For the independence of judges, see: Ö. İ. Akipek, *Milletlerarası Adalet Divanı (International Court of Justice)*, Ankara 1968, 25–26.

[72] A. Plantey, 35–36.

er, it becomes more difficult to distinguish between international staff and the international agent. During our research for this study, while reviewing both earlier and more recent publications, we observed that the term 'agent' is sometimes used in place of 'international civil servant' and at other times in place of 'international staff.' For this reason, we consider it sufficient, in the narrowest and most precise sense, to understand the international civil servant through the characteristics that distinguish it from the international agent and international staff.

6. AN IMPORTANT CRITERION IN THE APPOINTMENT OF INTERNATIONAL CIVIL SERVANT:[73] THE PRINCIPLE OF GEOGRAPHICAL DISTRIBUTION

6.1. The Meaning of the Principle of Geographical Distribution

When the League of Nations was established at the end of the First World War, the fact that most of the recruited personnel were of British and French origin led to reactions from other countries. This gave rise to the issue of distributing the posts and positions within the secretariats of international organizations among nationals of the member states.

The idea that the Secretariat should include officials of different nationalities, and that various nationalities should be represented within the Secretariat – especially in senior positions – was first expressed in the Balfour Report of 20 May 1920, and was subsequently recognised by the Secretary-General of the League of Nations, Sir Eric Drummond.[74]

At the time of the establishment of the United Nations, the principle of geographical distribution was clearly included in the Organization's found-

[73] The appointment of international civil servants is, in itself, a highly comprehensive subject that warrants separate and detailed examination. However, the primary objective of this study is to clearly distinguish international civil servants from other categories of international personnel and to determine their precise position within the international system. For this reason, only those aspects that are necessary for a clearer understanding of this distinction are addressed. Accordingly, issues such as the administrative conditions of appointment, the personal qualifications required for appointment, the methods applied in the selection of candidates, the competent appointing authority, the procedure of appointment, types of appointment, specific cases involving particular features, and the legal consequences of appointment are excluded from the scope of this study. In order to provide a more comprehensive understanding of international civil servants, particular attention is given to certain specific aspects of appointment, namely the principle of geographical distribution, the principle of independence in appointment, and the practice of seconding officials from national administrations.

[74] L. M. Goodrich, "Geographical Distribution of the Staff of the United Nations Secretariat", *Int. Org*. 16/1962, 466. For policies of change in the geographical distribution of international civil servants, see: M. Cole, C. Talbot, "The Geographical Distribution of Civil Servants: The Politics of Change", *Teaching Public Administration* 2/1997, 41–53.

ing document.[75] Later on, the Staff Regulations of the Commission of the European Communities – now known as the European Commission – also required that, in recruitment, a broad principle of geographical distribution should be applied, as far as possible.[76]

Today, in all international administrative bureaucracies, the recruitment of staff from all member states and the employment of a multinational personnel structure has become a standard practice.[77]

---

[75] Charter of the United Nations, Art. 101(3).

"…..3. *The paramount consideration in the employment of the staff and in the determination of the conditions of service shall be the necessity of securing the highest standards of efficiency, competence, and integrity. Due regard shall be paid to the importance of recruiting the staff on as wide a geographical basis as possible.*"

For monitoring geographical diversity in the UN common system, as well as the discussions and decisions of the Commission, see: United Nations, *Report of the International Civil Service Commission for 2024, Official Records of the General Assembly, Seventy-ninth Session*, New York 2024, 48–56.

For the conditions governing the appointment of international civil servants in the UN, see: S. M. Khaleel, 136–137.

For equitable geographical distribution, see: *Ibid*., 138.

For detailed information on geographical distribution within the UN, see: A. S. Bryntsev, J. A. Sawe, Z. Sibahi: *Application of the Principle of Equitable Geographical Distribution of the Staff of the United Nations Secretariat (Addendum)*, Geneva 1982; N. Dawadi, "Geographical Representation at the United Nations: Reflecting the People We Serve", *UN Special* 4/2019, 6, *https://untoday.org/wp-content/uploads/2020/05/UN-Special-788-2019-04.pdf*, last visited 16 April 2026.

[76] For further information and schematic illustrations on the application of the principle of geographical distribution in the European Communities, see: H. J. Michelmann, 479–481.

For international civil servants working in what is now the European Union, see: R. Şengül, 41–52.

[77] H. J. Michelmann, 477.

For the legal relationship between international organizations and their officials, see: S. M. Khaleel, 141–142.

For the International Civil Service Commission (ICSC), see: United Nations International Civil Service Commission (ICSC) Booklet, New York 2023, 1–33, *https://icsc.un.org/Resources/General/Publications/icscbooklet2023.pdf?r=08687155*, last visited 10 April 2026.

For the Standards of Conduct for the International Civil Service (2013), see: *The International Civil Service: A Reference Compendium for United Nations Personnel*, 27, 34–43, *https://www.daghammarskjold.se/wp-content/uploads/2020/11/international-civil-service-reference-compendium.pdf*, last visited 10 April 2026.

For the percentage distribution of civilian personnel by nationality within NATO, see: *NATO Annual Report 2022*, 24. For monitoring the age distribution of the workforce in the UN system, including Commission discussions and decisions, see: United Nations, *Report of the International Civil Service Commission for 2024, Official Records of the General Assembly, Seventy-ninth Session, Supplement No. 30*, New York 2024, 38, 47. For the age distribution of personnel in NATO, see: *NATO Annual Report 2022*, 27.

For diversity, including the monitoring of gender policies and equality in the UN common system, see: *Report of the International Civil Service Commission for 2024*, 57, 64.

Paragraph 3 of Article 101 of the United Nations Charter establishes two principles for the recruitment of staff to the Secretariat: 'efficiency, competence and integrity' and 'geographical distribution.' In other words, it is a fundamental principle that the Secretariat must be composed of qualified individuals to ensure effective work, while member States must be fairly represented so that the Secretariat embodies an international spirit.[78] [79] However, reconciling the principles of competence and geographical distribution is not easy.

When applying geographical distribution, diligence, competence, and integrity shall not be disregarded; in other words, a less suitable candidate shall not be preferred just for the sake of geographical distribution. This rule applies only among candidates who are equally qualified.[80]

Geographical distribution is a principle that should be taken into account only at the stage of recruitment. In a speech, United Nations Secretary-General U Thant, as well as the United Nations Legal Counsel in sev-

For the gender distribution of staff in the professional and higher categories in the UN system (2011–2021), see: *Report of the International Civil Service Commission for 2024*, 130. For "gender equality: a new challenge for the UN system," see: M. Khaleel, 140–141.

For the base salary scale, including Commission discussions and decisions, see: *Report of the International Civil Service Commission for 2024*, 64–65.

For the proposed salary scale for professional and higher categories showing gross annual salaries and net equivalents following staff assessment, see: *Ibid*., 136. For harassment (including sexual harassment) and abuse of authority, see: *The International Civil Service: A Reference Compendium for United Nations Personnel*, 86–87.

For discrimination and harassment, see: *Ibid*., 96. For disciplinary measures relating to sexual exploitation and abuse, see: *The International Civil Service: A Reference Compendium for United Nations Personnel*, 106–108.

For disciplinary measures and misconduct, see: *The International Civil Service: A Reference Compendium for United Nations Personnel*, 109. For workplace harassment, bullying, and discrimination in NATO, see: *NATO Annual Report 2022*, 11.

[78] M. Gönlübol, 303; O. Onaran, 331. For problems in this field, see: P. Lengyel, "Some Trends in the International Civil Service", *Int. Org.,* 4/1959, 521–522. For William Penn (1644–1718), whose ideas contributed to the foundational principles of the League of Nations and the present United Nations—namely, a system enabling people of diverse backgrounds to live together in peace and unity under a principle of justice applicable to all, see: A. Abildness, "Global Peace and Unity: Revisiting Penn's Vision for the League of Nations", *UN Special* 4/2019, 42.

[79] According to Plantey, the "international spirit" does not exist inherently in human nature. Rather, it is formed through extensive diplomatic and administrative practice, and, to the extent that it develops, the sphere of national bias correspondingly diminishes. See. A. Plantey, "La Nécessaire Déontologie de la Fonction Publique", *RISA* 3–4/1982, 283. See also: K. Derviş, "The Case for International Civil Servants", "Project Syndicate", *https://www.project-syndicate.org/commentary/international-civil-servants-global-collective-action-by-kemal-dervis-2019-11*, last visited 10 April 2026.

[80] E. Kern, "On the Establishment of a European Civil Service", *RISA* 1/1959, 25. For more information on this topic, see. A. Çamyamaç, 99.

eral of its opinions over the years, expressed the view that it would be more appropriate not to take geographical distribution into account in matters of promotion, transfer, or determination of duty stations.

The first Secretary-General of the United Nations, Trygve Lie, explained his view on geographical distribution in 1948, at the request of the United Nations General Assembly, as follows: "*Geographical distribution does not mean determining the number or type of posts in the Secretariat that the nationals of each member State may hold, nor the amount of salary to be paid to them. Rather, it means enriching the Secretariat with the experience and culture of every member nation and ensuring that the cultural philosophies of each member State are represented within the Secretariat*."[81] [82]

Geographical distribution creates the conditions for fostering an international spirit among international officials by ensuring that the different traditions, beliefs, civilizations, sciences, philosophies, and cultures of the member states are represented within the secretariat of the international organization.[83]

6.2. Criteria for the Application of Principle of Geographical Distribution

There is no single established method for determining the criteria to be used in the selection of officials; rather, a variety of methods exist. Some of these may be listed as follows: The prior determination of the maximum number of officials of each nationality within the international organization; the use of population size as a criterion; the method based on rate of contribution to the organization's budget; the method that takes into account the actual contributions to programs; the system of proportional representation; the method of flexible quota allocation, and other criteria.

---

[81] M. Gönlübol, 304. For various views on geographical distribution within the United Nations, see: T. Meron, "Staff of the United Nations Secretariat: Problems and Direction", *AJIL* 1/1976, 666-667.

[82] For Trygve Lie, the first Secretary-General of the United Nations, see: J. Troy, 907.

In fact, Lie considered the principle of geographical distribution to be problematic. He did not support any rigid mathematical formula and instead favored a more flexible system based on financial contributions to the United Nations budget. See: S. D. Bailey, *The Secretariat of the United Nations*, New York 1964, 80; T. Ataöv, "Birleşmiş Milletler Sekretaryasıyla İlgili Bazı İdarî Meseleler ve Hal Çareleri (Some Administrative Issues Concerning the United Nations Secretariat and Possible Solutions)", *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (SBFD)* 4/1959, 92.

[83] A. Özman, 87; T. Meron, (1976), 663; E. Kern, 25; S. D. Bailey, 76.

For the view that "equitable geographical representation is an important component in preserving the international character of the United Nations," see: H. K. Heredia, 6–7, 10–11.

The territorial size of states can also serve as a criterion, and other proposed methods are allocation to each member state[84] – large or small, rich or poor – at least a few important posts, and distributing positions among member states on an equal basis.[85]

Among the formulas proposed at various times by different bodies are the quota system[86] – provided it is not applied rigidly; the 'informal counting' system,[87] which aims to increase the percentage of staff recruited from developing countries; the 'desirable ranges' system,[88] which the minimum

[84] E. Kern, 26. "*Pursuant to General Assembly resolution 63/250, staff quotas are applied. In the distribution of personnel, geographical balance, gender, and the level of financial contributions made by UN Member States are taken into account*". See: Permanent Mission of the Republic of Türkiye to the UN Office at Geneva, *Uluslararası Memuriyet Rehberi (Guide to International Civil Service)*, *https://cenevreofisi-dt.mfa.gov.tr/Content/assets/consulate/images/localCache/1/a7112cc2-e3e4-4a2e-a761-6558c00131ef.pdf*, last visited 11 April 2026. It is not necessary for a State to be a member of a given international organization in order to apply for positions within that organization; however, nationals of States that are members of the organization are more likely to be employed. See: *Ibid*., 12.

[85] S. D. Bailey, 81; L. M. Goodrich, 476.

For financial contributions, see: M. Khaleel, 137–138; H. K. Heredia, 9. For equitable geographical distribution and greater regional diversity, see: Geographical Diversity Strategy, UN Office of Human Resources, Department of Management Strategy, Policy and Compliance, New York, *https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/OHR%20Geographical%20Diversity%20Strategy_EN_0.pdf*, last visited 11 April 2026.

"*The United Nations, the only truly global organization on this planet, must reflect in its staff the people it is meant to serve: all humanity*." See: N. Dawadi, 5–6. See also: A. Youssef, "Better Representation for All Member States", *UN Special* 4/2019, 8.

[86] M. Gönlübol, 304; A. Plantey, 98; S. D. Bailey, 79; T. H. Cohn, "Developing Countries in the International Civil Service", *RISA* 1/1975, 51. For gender diversity among NATO international staff, see: *NATO Annual Report 2022*, 5. For geographical diversity among NATO international staff, see: *Ibid*., 5. For age diversity among NATO international staff, see: *Ibid*., 6.

[87] H. J. Michelmann, 479.

[88] *Everyman's United Nations*, New York 1968, 480.

For Member States not represented within the desirable ranges in three or more organizations as of 31 December 2023, see: *Report of the International Civil Service Commission for 2024*, 120, 121.

For Member States underrepresented in three or more organizations as of 31 December 2023, see: *Ibid*., 122.

For Member States overrepresented in three or more organizations as of 31 December 2023, see: *Ibid*., 123.

For the number of staff at senior decision-making levels from underrepresented Member States in three or more organizations as of 31 December 2023, see: *Ibid*., 124. For the number of staff at senior decision-making levels from overrepresented Member States in three or more organizations as of 31 December 2023, see: *Ibid*., 125. For countries with no staff in five or more organizations and without a formal guideline on geographical distribution as of 31 December 2023, see: *Ibid*., 126–127. See also: H. K. Heredia, 8–10.

and maximum number of staff for each member state are determined on the basis of membership, population, and contribution to the budget; and the 'weighting' system,[89] which is intended to be based on merit but has been criticized because of being incompatible with the promotion process.

6.3. Categories of Officials to Which the Principle of Geographical Distribution Applies

One of the issues under discussion is the categories of posts and positions to which the principle of geographical distribution should apply. Although this issue has various meanings and involves considerable detail, it has been resolved in different ways across various organizations.

In general, except where special language requirements apply, geographical distribution is applied to professional and higher-level posts[90] [91] and is not taken into account in appointments to lower-level positions.[92]

Language-related posts such as interpreting and translation are not subject to geographical distribution rules; therefore, excluded from the percentage calculation of vacant posts.

In practice, geographical distribution has not been proposed with the same approach for all services. Unlike so-called 'professional' or 'organic' functions, lower-level officials and general service staff are recruited from among the nationals of the country in which the international organization is located, without regard to this principle.[93]

To mitigate the disadvantages of the principle of geographical distribution set out in their constituent instruments, many international organizations give primary consideration to competence and integrity, and regard nationality as a secondary factor.[94]

---

[89] S. D. Bailey, 89. For the practices of UNESCO and the Food and Agriculture Organization (FAO), see: L. M. Goodrich, 477.

[90] S. D. Bailey, 89. For geographical posts and their percentages, see: Geographical Diversity Strategy, 6 ff. For the geographical diversity strategy, see: *Ibid*., 11–16. For whether geographical distribution is balanced at senior levels, see: A. Youssef, 8.

[91] For further information and schematic illustrations on the percentage distribution of Category A officials among the Member States of the European Communities, see: H. J. Michelmann, 479–480. For the 2013 updates to EU staff regulations and, more generally, EU personnel policy, see: R. Şengül, 42–52.

[92] A. Özman, 87.

[93] A. Plantey, 98.

[94] For an example illustrating that geographical distribution may remain secondary in practice, see: *Claude Lassalle v European Parliament*, Case 15/63, Judgment of 4 March 1964, *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61963CJ0015*, last visited 5 April 2026.

6.4. Appointments to Which the Principle of Geographical Distribution Does Not Apply

Although they are international civil servants, judges and officials appointed to administrative tribunals are subject to qualifications different from those required of other officials. The conditions of appointment, the appointing authority, and the procedures differ. The principle of geographical distribution does not apply to the appointments. Taking into account the independence and features of the judiciary, the 'principle of the proper performance of the function, is applied.[95]

6.5. Principle of Independence in Appointments

Let us shortly address another very important issue: "the principle of independence in appointments".

Today, in order to speak of the existence of a sound international administration, it is necessary that international civil servants working within the international secretariat be not only competent, diligent, and honest, but also act impartially and independently.

The issue of the independence of the international civil servant arises in several different ways.

6.5.1. Independence from States

It is clearly and obviously accepted that international civil servants are not entirely "detached from nationality", but they must not see themselves as being under the command of states. The principle of independence from states also encompasses the requirements of independence from govern-

For a contrasting example, see: *Manlio Serio v Commission of the EAEC*, Case 62/65, Judgment of 15 December 1966, *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61965CJ0062*, last visited 5 April 2026; H. G. Schermers, 205.

See also: UNESCO Staff Regulations (2021), Reg. 4.2: "*The Director-General shall use a competitive process in the appointment of staff members, except for appointments resulting from changes in duty station, in order to ensure the highest standards of efficiency, competence, and integrity*."

Reg. 4.3.1: "*Subject to the provisions of Regulation 4.2, the Director-General shall ensure, as far as possible, the recruitment of staff on as wide a geographical basis as possible*.", *https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375491*, last visited 12 April 2026.

For factors hindering equitable geographical distribution, see: A. Youssef, 8.

[95] Ö. İ. Akipek, 50.

ments and national administrations.[96] However, the situation is different for national officials working in international public service. This is because they are required to maintain close ties with their own national administrations and governments.

The principle of the independence of international civil servants from states is, in most international organizations, reinforced by staff regulations, if not by the founding treaty.[97]

According to Ruzie, the provisions on status, privileges, and the protection afforded by the international organization to its officials in matters relating to their duties are all elements that together ensure independence. The prohibition of external interference in international organizations, together with the obligations imposed on international organizations and their officials – such as not taking instructions from governments, not accepting titles or gifts, and not engaging in external activities – constitute guarantees of independence from states.

However, officials seconded to the organization are unable to remain independent from the state to which they belong.

6.5.2. Independence from Governments

Although, in the constituent instruments of most international organizations, member states undertake to respect the independence of international civil servants[98] and not to seek to influence them in the performance of their duties, some governments nevertheless attempt to use pressure on

[96] For the "independence of international civil servants", see: M. Khaleel, 139; *The International Civil Service: A Reference Compendium for United Nations Personnel*, 38, 58–59; A. Kowalski, 538–539.

For the principle of merit, see: M. Khaleel, 139.

For the legal protection of the professional independence of international civil servants in both internal and external dimensions, see: D. Glodić, "Legal Safeguards of Professional Independence of International Civil Servants – External and Internal Dimension", *Strani pravni život* 4/2017, 89–105.

For the principle of independence, see: *Ibid*., 91–95. For a status determined by the principle of independence, see: A. M. W. Thévenot, 412–413. For the direct consequences of the principle of independence, see: *Ibid*., 413–415.

For the indirect consequences of the principle of independence, see: *Ibid*., 415. For independence from national authorities of Member States, see: D. Glodić, 100–103. For the meaning of the political independence of international civil servants, see: J. M. Guéhenno, See also (for EU staff): R. Şengül, 44.

[97] D. Ruzie, 8.

[98] Charter of the United Nations, Art. 100; Constitution of the World Health Organization, Art. 37; Constitution of the International Labour Organization, Art. 9(5); Articles of Agreement of the International Monetary Fund, Art. XII(4); Constitutive Act of the African Union, Art. 18; Charter of the Organization of American States, Art. 125.

international civil servants – whether or not they are their own nationals – in matters relating to their interests.[99] International organizations should protect their officials against such potential pressures.

In fact, international organizations need contributions from governments. Because even if the recruitment process is open to all applicants, they cannot be very successful without the candidates proposed by governments. Vacant posts are already announced by international organizations to countries whose quotas have not yet been filled, to existing staff, to national delegations, and to universities and business circles.[100] However, when providing information on the candidates they propose, governments always act in a manner that leads the Secretary-General to reach a decision of appointment.[101]

Some governments do not allow their officials to serve in international organizations for more than a few years, and international administrations generally adjust engagements accordingly.[102]

According to the United Nations Legal Counsel, in the event of a revolutionary change of government, an international civil servant should not feel endangered and compelled to return.[103]

"*The appointment of an international civil servant is not subject to agreement (+letter of appointment of ambassador), nor is an international civil servant a diplomat who can be recalled by their government at any time or declared persona non grata (+undesirable person) in a country. For this reason, they are entitled to a certain status.*[104] Therefore, international administration must not forget, despite various pressures, that it is autonomous in the selection and management of its own personnel, without compromising its fundamental principles, such as the independence of international civil servants, which is necessary for the secretariat to em-

[99] For various pressures and challenges affecting secretariats, see: T. Meron, (1976), 678–684.

[100] A. Plantey, 113–114; *United Nations Image and Reality*, New York 1979, 59.

[101] T. Meron, "Status and Independence of the International Civil Servant", *Recueil des Cours* 2/1980, 317.

[102] A. Plantey, 114.

[103] T. Meron, (1976), 686. For functional protection, see: M. Khaleel, 144. The International Day of Persons with Disabilities, observed annually on 3 December, was proclaimed by the United Nations General Assembly in its resolution 47/3 (1992) with the aim of promoting the rights and well-being of persons with disabilities and increasing awareness of their situation. This day provides an important opportunity to encourage reflection and discussion on the challenges faced by persons with disabilities and on how to remove barriers to their full participation. For another form of protection of international civil servants, see: *NATO Annual Report 2022*, 15.

[104] UN Administrative Tribunal, 11. April 1974.

body the international spirit, and recruitment based on merit according to geographical distribution.[105]

If an international organization requests a government to provide its opinion on the integrity of one of its officials, that government may base its assessment solely on its own particular understanding of integrity. The criteria relating to an official's honesty and integrity vary over time and across countries.

The problem here does not only consist in governments' tendency to assess integrity according solely to their own standards. There is also the possibility that governments evaluate their nationals only in terms of national integrity, without taking into account their integrity in the international sphere. However, these are not matters that should be considered in isolation; both aspects must be taken into account simultaneously.[106]

6.5.3. Independence in the Recruitment

The independence of international civil servants must be guaranteed both during their recruitment and throughout their duration.

Many founding instruments and staff regulations stipulate that the primary criterion in recruitment should be to secure the services of the most qualified individuals in terms of competence, efficiency, and integrity. Accordingly, the fact that a candidate for international public service is affiliated with a particular government may constitute a deficiency[107] with respect to the principles of integrity and loyalty. For this reason, many regulations do not allow states to interfere in recruitment processes, either directly or indirectly through agreement requirements.[108]

However, in practice, Secretaries-General have often welcomed assistance from governments for various practical reasons.[109]

The principle of independence is weakened by the involvement of states in the recruitment of international civil servants.

A state is also free to decide whether or not to recommend one of its own nationals.[110]

---

[105] A. Plantey, 116; T. Meron, (1976), 692–693. For the selection of senior officials, see: J. M. Guéhenno.

[106] R. Bloch, J. Lefevre, 39.

[107] D. Ruzie, 9.

[108] S. D. Bailey, 23.

[109] D. Ruzie, 9.

[110] *Ibid*., 16.

6.5.4. Independence in the Performance of Their Duties

The ability of international civil servants to perform their duties freely and impartially, and to be protected from national interference, has been an important issue since the time of the League of Nations.

Many provisions in various statutes aim to ensure that international civil servants remain independent from states while performing their duties.[111]

It is problematic for governments to have an excessive say in the selection of their own nationals for secretariat services. In recent years, there have been many negative examples in this regard. Some states have expected their nationals to work actively under the guidance of their permanent missions and to protect national interests. Others have believed that their nationals should reflect only national views, philosophies, and ideas.[112] Some states have required their nationals to obtain government permission from their ministry of foreign affairs when entering or leaving employment, while others have provided additional payments to their staff working in international organizations.

International organizations should take all necessary measures to prevent such practices that undermine independence. An example of this can be found in the practice of the League of Nations. In order to avoid any possible suspicion, the Secretariat of the League of Nations adopted an informal rule not to assign an international civil servant to matters concerning their own country. For example, nationals of a particular country were not employed in departments dealing with that country's minority issues.[113]

6.5.5. Independence from National Authorities

States have all opportunities to interfere in the recruitment of officials, especially those coming from national public administrations, into international service. Although one possible way to prevent such interference would be for international organizations not to recruit staff from national administrations, there is still a need for personnel with administrative experience. For this reason, some officials from national administrations are assigned to international organizations. However, this situation also creates certain problems for the independence of international civil servants. Indeed, the frequently used method of "secondment from national admin-

[111] *Ibid*., 11.
[112] T. Meron, (1976), 692–693.
[113] E. Drummond, 232.

istrations" provides states with opportunities and influence that may undermine the principle of independence.

In fact, the legal rules governing the secondment of officials from national administrations vary from country to country. Generally, administrations may decide to withdraw such secondments, as they do not constitute a right for the official concerned.[114]

Thus, although the secondment of officials from national administrations is relatively easy, the national administration may unilaterally terminate this arrangement at any time and recall the official without notice. This possibility constitutes a threat to the international civil servant. A similar risk arises when the secondment of an international civil servant, agreed for a fixed period, is not renewed.[115]

At the same time, there is an arrangement—often referred to as "out-of-post" status—that reconciles the interests of international organizations with those of states. However, this option is not particularly advantageous for the international civil servant, as it deprives them of certain guarantees regarding the future of their national career.[116]

International civil servants originating from national administrations, although formally holding the same status as others, are in practice less independent. Some states grant leave to officials who take up positions in international organizations. After leaving the organization, these officials can return to their national posts. Their service in the international organization is counted toward their seniority, may influence their career advancement upon return, and contributes to their national pension rights. While this policy facilitates the entry of national officials into international secretariats, it also undermines their independence.[117]

According to Hammarskjöld, international civil servants should be appointed for long terms, and their appointment should not be subject to any pressure, recommendation, or consent of member states. Officials appointed on the basis of recommendation or consent tend to pursue the policies of their home states. In such cases, international civil servants may focus on preparing opportunities and networks for higher positions in their own countries, rather than acting in line with the principles of the international organization, and instead follow instructions received from their governments.[118]

---

[114] D. Ruzie, 15–16.

[115] *Ibid*., 16.

[116] *Ibid*., 17.

[117] H. G. Schermers, 213.

[118] *The International Civil Service: A Reference Compendium for United Nations Personnel*, 261–263.

6.5.6. Independence in Ensuring the Continuity of the International Civil Servant's Service

The independence of the international administration from states and governments in recruiting international civil servants is not sufficient for the organization to fully perform its international public function and achieve its objectives. It must also be independent in retaining the international civil servants it needs—regardless of their status—until the end of their contracts, as well as in deciding whether to renew those contracts.

However, states sometimes exert pressure on the Secretary-General to terminate the employment of certain officials who are their nationals, not to renew the contracts of those working on temporary appointments, or not to grant them permanent status. Such pressures often arise due to changes of government or other political and social developments in the official's home country. International organizations should be independent in ensuring the continuation of the service of international civil servants.

In conclusion, we can say that the ability of an international organization to maintain its credibility and authority depends on the quality of its international civil servants. They must possess an international outlook and spirit, remain independent from their states and governments, act with integrity, and serve the organization with loyalty and competence. However, international civil servants may and indeed should consult with their own governments. This is because, in our opinion, the coexistence of different cultures, customs and philosophical views within the international secretariat, and the preservation of the vitality of cultural elements, is only possible if the civil servants maintain ties with their country and government.

6.6. Secondment as a Form of Appointment

Many international organizations second officials from national administrations to serve as international civil servants. These officials are considered to be on leave from their national administrations until they return. In practice, such recruitment often takes place through national recommendations or proposals.

A national official who is seconded from their administration for a fixed period performs exclusively international duties during that time and is regarded as an international civil servant; there is no overlap of functions.[119]

[119] Bedjaoui, 38; M. Khaleel, 136.

Although the rights and obligations of seconded international civil servants toward the organization are legally the same as those of other officials, in practice they tend to be less independent than other temporary staff, due to the continuing ties they maintain with their national governments.[120]

It is beneficial for national officials to serve in international organizations for a certain period. A seconded official brings knowledge of their country's particular conditions and challenges to the international organization and can establish better relations with their home country. When they return, they are able to interpret issues from an international perspective and contribute to building more effective relations between their country and the organization.[121] Some governments have even adopted the principle that all their national officials should spend a short period of service within international organizations in order to acquire significant knowledge and experience concerning international issues.[122]

7. PRIVILEGES OF INTERNATIONAL CIVIL SERVANTS

7.1. Purpose of Granting Privileges to International Civil Servants

Privileges are special advantages granted to certain natural or legal persons, with the aim of exempting them, in whole or in part, from the sovereignty and jurisdiction of the state that accords such privileges."[123]

The purpose of granting privileges to international organizations is not to give them an exceptional extraterritorial status, but to enable them to carry out their duties independently, impartially and competently.[124]

Therefore, the purpose of the privileges granted under international agreements is not for the benefit of the official, but for the benefit of the organization.

---

[120] H. G. Schermers, 211; A. Plantey, 106; R. Bloch, J. Lefevre, 32; A. A. Evans, "The International Secretariat of The Future", *Public Administration* 22/1944, 68–69.

[121] S. A. M. P. Salter, "Conference of International Administration", *Public Administration* 23/1945; A. A. Evans, 68–69.

[122] For more information, see. D. A. Kay, "Secondment in the United Nations Secretariat: An Alternative View", *Int. Org*. 1/1966, 68–69.

[123] R. Bloch, J. Lefevre, 43. For privileges, see: The International Civil Service: A Reference Compendium for United Nations Personnel, 43–45, 74–76; R. Abeyratne, 34–43; A. Kowalski, 550–551; T. P. Trombetas, 66–79.

[124] Privileges constitute a broad and highly detailed subject in their own right. In this study, however, the issue of privileges is addressed only to the extent necessary to facilitate an understanding of international civil servants.

For further discussion, see: J. G. Starke, *Introduction to International Law*, London 1972, 582, 585; R. Abeyratne, 38-39; A. Kowalski, 539–543.

7.2. Differences between the privileges granted to international civil servants and diplomatic representatives

The differences between the privileges granted to diplomatic representatives and those granted to international civil servants can be summarised under a few points:

7.2.1. Enjoyment of privileges by international civil servants in their own state

International civil servants enjoy privileges even when they are present in the territory of their own state. First of all, when their usual privileges are violated, international civil servants do not have an independent state to protect them. Likewise, since they are not officials of their own state, they may need greater protection even in relation to their country of nationality. A more important concern is that, in the event of a change of government in their country of nationality, the international civil servant should feel secure in their position, and their employment should be protected from political activities in some countries."[125]

Diplomatic representatives are entitled to privileges only when they are present in foreign states. Since they are not international civil servants but national officials, they cannot benefit from such privileges within the territory of the state to which they belong.

International civil servants, by contrast, represent not a single state but an international organization established by a multilateral agreement to safeguard the interests of all member states. Accordingly, in order to perform their functions both in their home countries and abroad, they must benefit from certain privileges.[126]

So, the position of agents of the international community is considerably different. Because they exercise their functions not only within the territory of a single foreign state, but often within the territories of several states, including their own.[127]

[125] A. A. Evans, 70–71. For the "acquired rights" of international civil servants, see: L. Germond, E. Martin, 277–282.

[126] A. Özman, 110; M. Gönlübol, 307; S. Hill, N. Minogue, 9; R. Abeyratne, 39–40. For waiver of immunity, see: *Ibid*., 40–41.

[127] J. Secretan, "The Independence Granted to Agents of the International Community in Their Relations with National Public Authorities", *BYIL* 16/1935, 65; A. Kowalski, 549–550.

7.2.2. Enjoyment of privileges by international civil servants only in the performance of their duties

As a rule, international civil servants enjoy privileges only during performance of their official duties. Diplomatic representatives, however, may benefit from privileges even in matters not related to their official functions.

In practice, unlike diplomatic agents, the privileges granted in the field of international civil service are attached more to the function than to the individual. The aim is to ensure that the official can perform their duties freely, or more precisely, act in the best interests of the international organization with full independence.

Thus, the privileges of international civil servants—except for those in the first category—are not as extensive as those granted to diplomatic agents.[128]

7.3. Beneficiaries of Privileges

The right to determine which categories of officials are entitled to privileges belongs to the international organization. The organization is required to notify the relevant governments—above all, the government of the State in which its headquarters is located—of the list of such officials. Within the organization, this determination is, as a rule, made by the Secretary-General.[129]

Three distinct categories have been identified on the basis of the scope of functions performed:

- Local staff engaged on a daily-paid basis: These personnel do not enjoy any privileges.
- International civil servants in the second category: They enjoy privileges in respect of their official acts.
- International civil servants in the first category: These are high-ranking officials who benefit from diplomatic privileges.

Officials who form the core of the organization, direct its activities, and hold specific administrative positions benefit from the general law of privileges in respect of acts performed in their official capacity.

Personnel outside this group—namely those in subordinate positions, who are often nationals of the host state—do not enjoy privileges for their functions. Instead, they may benefit from various facilities granted by the

[128] R. Bloch, J. Lefevre, 44; M. Khaleel, 139–140; A. Kowalski, 540.

[129] A. Plantey, 410; A. Özman, 111; C. Crosswell, *Protection of International Personnel Abroad*, New York 1952, 43; O. Onaran, 336; A. Kowalski, 550–551.

host state to ensure the smooth functioning of the organization, such as exemptions from certain taxes on consumer goods.

Article 19 of the Statute of the International Court of Justice[130] provides that, although they are not diplomatic agents, judges of the Court shall enjoy diplomatic privileges during the performance of their duties. Thus, even though they are not representatives of states, judges of the Court are accorded the same treatment as diplomatic agents.

The term "those who enjoy privileges by virtue of their nationality" refers to international civil servants who work in the host country and are nationals of that country, and to the privileges they may invoke against their own state.

In conclusion, international civil servants need protection not only against foreign states but also against their own states. In fact, they may require even greater protection against their own state than against any other. The purpose of privileges is, in essence, to safeguard their international responsibilities.

7.4. Types of Privileges Enjoyed by International Civil Servants

The privileges enjoyed by an international civil servant may be examined under two main headings: inviolabilities and immunities.

7.4.1. Inviolabilities, with judicial immunity as an illustrative example

Inviolability may be divided into three types: the inviolability of the person, the home, and property. For the purposes of this study, we are concerned with the inviolability of the person. This requires that individuals be protected from all forms of interference, such as being detained or arrested, or having their personal belongings seized. Here, we will briefly address jurisdictional immunity, which encompasses these protections.

International civil servants enjoy immunity from jurisdiction.

The fact that an international civil servant enjoys immunity does not mean that they may act in violation of the laws of the state in whose territory they reside, or that they are exempt from complying with its prohibitions.[131] This privilege does not place the official outside the scope of national or local laws and administrative regulations in force in their home

[130] "The members of the Court shall, in the performance of their duties, enjoy diplomatic privileges, immunities, and inviolability."

[131] R. Bloch, J. Lefevre, 45.

country or the host state, nor does it exempt them from fulfilling their personal obligations.[132]

Jurisdictional immunity covers all forms of coercion, prosecution, and punishment relating to acts, statements, and writings performed by an official in their official capacity, even after their service has ended. It also includes, as a general rule, protection against arrest if the headquarters of the organization does not consider such measures appropriate as part of a prosecution. The privilege may also include exemption from giving testimony before judicial authorities, depending on the circumstances.[133] The host state is obliged to protect international civil servants against any form of coercion and any violation directed at their person.

Jurisdictional immunity applies within a limited scope. As a necessary consequence of personal inviolability, a person benefiting from this immunity is excluded from the criminal, civil, and administrative jurisdiction of the host state in which they serve. Such individuals cannot be subject to criminal proceedings; they cannot be detained, arrested, questioned, or tried, nor can they be summoned or compelled to testify before a court or any other body.[134] However, jurisdictional immunity does not eliminate responsibility.[135]

In summary:

7.4.1.1. Immunity from jurisdiction

International civil servants are not held responsible for acts performed or statements made—whether written or oral—in the course of their duties;

[132] Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, Art. I, Section 8; Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies, Art. I, Section 7; Convention on the Privileges and Immunities of the Organization of African Unity, Part I, Section 8; Protocol (No 7) on the Privileges and Immunities of the European Union, Art. 23.

[133] Protocol on the Privileges and Immunities of the European Communities, Art. 19.

[134] For this issue, see: Ö. İ. Akipek, 109; A. Kowalski, 551–552; O. E. Chukwuemeke, "The Tension Between the Jurisdictional Immunity of International Organizations and the Right of Access to Court", The Role of International Administrative Law at International Organizations, *AIIB Yearbook of International Law* 3/2020, 25–53.

[135] In *Dickinson v. Del Solar*, Lord Hewart C. J. stated that: "*Diplomatic agents, by reason of their privileges, are not immune from legal responsibility for wrongful acts; however, they are not subject to proceedings before English courts so long as they do not submit to local jurisdiction. Diplomatic privilege does not imply immunity from legal responsibility, but rather immunity from local jurisdiction*." Starke, 262; F. Deák, "Organs of States in Their External Relations: Immunities and Privileges of State Organs and of the State", *Manual of Public International Law* (ed. M. Sørensen), London 1968, 397; A. Kowalski, 551–554. For investigation and prosecution by an independent UN tribunal, as well as the author's proposals, see: *Ibid*., 555–560.

therefore, they cannot be subject to criminal proceedings, questioned, or tried. The same privileges are also granted to international civil servants who are nationals of the host state.

If an official commits an act constituting an offence in a private capacity, they cannot benefit from this immunity. However, the Secretary-General or Director-General of the organization, as well as their deputies, enjoy the same privilege even in such cases.[136]

First-category international civil servants are granted immunity in civil courts for both their official and private acts. They cannot be subject to civil proceedings or tried before such courts.[137] In contrast, the immunity of second-category international civil servants is limited to matters relating to their official acts; in their private acts, the jurisdiction of civil courts fully applies.

There have been various views in doctrine and practice on whether jurisdictional immunity should apply in cases of traffic offences, and many disputes have arisen between host states[138] and international organizations. For this reason, the issue will be addressed under a separate heading.

7.4.1.2. Immunity from jurisdiction in traffic offences

According to Bedjaoui, the granting of privileges by a state has both a negative and a positive aspect. The negative aspect consists in not hindering the activities of an international organization, while the positive aspect lies in facilitating those activities.

The purpose of immunity in cases of traffic offences is to prevent the state from using traffic regulations as an excuse to hinder the activities of an international civil servant. For this reason, international civil servants are granted criminal immunity.

Indeed, if required by the interests of the organization, immunity may even allow the official to depart from traffic regulations; for example, in urgent situations, the official should be permitted to pass through a red light, like firefighters.

---

[136] M. Bedjaoui, 223–224.

[137] The 1926 Modus Vivendi concluded between the League of Nations and Switzerland recognized the immunity in question. Likewise, the French Ministry of Justice, in its circular of 27 August 1934, declared that Avenol, a French national serving as Secretary-General of the League of Nations, would enjoy international diplomatic privileges and could not be summoned before French courts. However, the Seine Civil Court ordered Secretary-General Avenol to pay maintenance to his estranged spouse. For further information on this case and similar instances (including the Bourgat case), see: M. Bedjaoui, 230–234.

[138] *Ibid*., 229–230.

However, the fact that an international civil servant enjoys immunity vis-à-vis the administrative and regulatory rules of the host state does not mean that they are exempt from complying with those rules. This principle is usually expressed in written instruments such as agreements, statutes, staff regulations, and rules in a standard formula: "Immunity does not exempt those who benefit from it from complying with applicable laws and other regulations necessary for maintaining order."

The host state may request the lifting of immunity by making an application to the competent administrative authority.

If the violation is not related to official duties, the full immunity granted to first-category officials prevents proceedings from being brought against them unless the official personally waives immunity or it is lifted. As for second-category officials, since they do not enjoy such immunity, criminal proceedings may be initiated against them.[139]

According to a resolution of the United Nations General Assembly, all official drivers shall be covered by special insurance.[140] If a person enjoying privileges causes injury to another person, the host state cannot set aside the exercise of its jurisdiction by strictly relying on rules relating to privileges. As a matter of fact, in recent years, courts in the United States have held that issuing traffic citations to diplomats does not violate rules on immunity.[141]

In addition to court decisions, certain special agreements also exclude traffic offences from immunity. Since the use of a vehicle is not considered an essential requirement of international service, the immunity of the person concerned is often waived.[142]

Violations of traffic rules have caused many problems.[143]

On 17 October 1946, Trygve Lie, the Secretary-General of the United Nations, was being driven to a party by his driver, William Ranollo, who was an employee of the Organization, at a speed of 50 miles per hour instead of 40. The driver was stopped by the police and claimed immunity on the grounds that he was performing official duties.

The court held that "*those who enjoy diplomatic privileges may, in theory, be tried and punished upon returning to their own countries; however, since the United Nations has no territory of its own, such punishment would not be possible*" and therefore proceeded to try the driver. By an administrative decision, the Secretariat stated that officials could not in-

[139] *Ibid*., 218–219.

[140] D. P. O'Connell, *International Law*, Vol. II, Dobbs Ferry, New York – London 1965, 1010.

[141] F. Deak, 397.

[142] Court of Justice of the European Communities, 11 July 1968.

[143] For *Ranollo* case, see. M. Bedjaoui, 211.

voke immunity in cases of alleged traffic violations without consulting the legal office, emphasizing that such privileges are granted not to protect individuals but to safeguard the organization. In practice, in order to avoid intensifying disputes, it preferred to waive immunity.[144]

7.4.1.3. Immunity from testifying

One aspect of jurisdictional immunity is immunity from giving testimony.

International civil servants cannot be compelled to testify before criminal or civil courts, as "receiving or accepting orders from an authority external to the organization" is incompatible with international civil service.[145]

If it were accepted that an official is subject to local courts even for the purpose of giving testimony, then failure to appear or to testify when summoned could result in judicial sanctions, or even punishment, which would contradict the status of an international civil servant. For this reason, an official cannot be heard as a witness before judicial authorities, nor can their testimony be sought in written form.

An international civil servant cannot be heard as a witness before a commission of inquiry—whether it has judicial authority or not—or before a political body. Moreover, the official has, in any case, the right to refuse to testify.[146] [147]

[144] C. Crosswell, 55–56; O. Onaran, 338–339; L. C. Green, 198; C. W. Jenks, *International Immunities*, New York 1961, 119; M. Bedjaoui, 223.

[145] M. Bedjaoui, 236; Özman, 112.

[146] M. Bedjaoui, 234–236.

[147] In 1952, the United States government established a number of commissions to investigate international civil servants present in its territory, with the aim of ensuring their loyalty to the existing political order. In July of the same year, it also dispatched a special commission to Geneva, Rome, and Paris. While Italy and France did not object to the activities of this special commission within their territories, Switzerland refused to permit such investigations. Some officials complied with the commissions' summons and testified, whereas others refused to do so by invoking their immunities. Those who declined to testify were dismissed or had their contracts not renewed by the Secretary-General of the United Nations and the Director-General of UNESCO. In addition, these officials were convicted by American courts for "contempt of Congress," notwithstanding their claims of immunity. Subsequently, the appeals boards and administrative tribunals of international organizations found that the measures taken by the organizations' authorities lacked a proper legal basis and were contrary to judicial immunity. For further information on this issue, see: L. C. Green, 199, 209–210; M. Bedjaoui, 236–239.

7.4.1.4. Immunity from detention and arrest

An international civil servant cannot be detained or arrested for acts performed in the course of their duties. Otherwise, the official would lose their independence and be unable to protect the interests of the organization, or more precisely, those of its member states.[148]

The arrest of a Soviet national, Valentin Gubitchev,[149] who was a United Nations official in the United States, as well as the arrest of two Korean United Nations officials in Korea,[150] led to the establishment of certain principles regarding arrest:

- An official may be arrested for activities outside their official duties.
- The Secretary-General must be informed prior to any arrest or investigation.
- Assurance must be given that the official has been arrested for activities unrelated to their official duties.

[148] For exceptional protection and criminal responsibility, including the punishment of UN officials, see: M. Khaleel, 142–144.

[149] Valentin Gubitchev, an official of the United Nations, was arrested on 4 March 1949 by the judicial authorities of the United States on charges of espionage. The Permanent Representative of the Soviet Union to the United Nations invoked the official's immunity and requested his release. However, the Secretary-General did not intervene, on the grounds that the arrest concerned activities unrelated to his official functions. Gubitchev was subsequently tried in the United States and deported. See: h*ttps://history.state.gov/historicaldocuments/frus1949v05/d478*, last visited 18 April 2026.

For further discussion, see: C. Crosswell, 53, 57–60; O. Onaran, 339; D. W. Greig, *International Law*, London 1971, 211–212; L. C. Green, 198; G. Glahn, *Law Among Nations: An Introduction to Public International Law*, New York 1970, 400–401; C. W. Jenks, 120; M. Bedjaoui, 225–228. For judicial opinions, Gubitchev's claims, and the court proceedings, see: M. J. Spencer, "Jurisdictional Immunity of United Nations Employees: The Gubitchev Case", *Michigan Law Review* 1/1950, 101–102, 104–105, 107–110.

For similar cases, see: *Igor Y. Melekh* case, *https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/190/67/1622726/*, last visited 14 April 2026; G. Glahn, 401; D. W. Greig, 211–212.

[150] Two Korean international civil servants serving with the United Nations Commission on Korea (UNKOC) were arrested on 10 September 1949 on allegations of espionage. The Secretary-General's request for their release was rejected by the Korean Ministry of Foreign Affairs on the grounds that they had been detained for activities outside their official duties, that they would be treated in accordance with the principles of justice, and that, given the nature of the offence (espionage), prior notification had not been deemed necessary.

For further information on this issue, see: C. Crosswell, 65-67; M. Bedjaoui, 225; O. Onaran, 339.

For a similar case concerning the arrest of the Czechoslovak national Adolf Mudroch, see: C. Crosswell, 63–65; M. Bedjaoui, 224.

- Officials must be treated in accordance with universally accepted principles of justice.

7.4.2. Immunity/Exemption

Immunity means that international civil servants are exempt from certain obligations imposed on citizens, such as taxes, duties, and fees.

Some argue that there is no clear distinction between inviolability and immunity, and that tax immunity is often considered one of the most important forms of inviolability.[151]

However, there is a significant difference in substance between being exempt from the duties and obligations imposed on citizens and being free from any measures, prosecution, or punishment for violating criminal, civil, administrative, or regulatory laws of the state. In other words, there is a clear distinction between immunity and inviolability.

The immunities enjoyed by international civil servants include tax immunity; the right to import and export household goods duty-free in the host country; exemption from national service obligations (such as military service); exemption from registration requirements applicable to foreigners; and freedom of residence and movement.

7.4.3. Facilities

In addition to inviolability and immunity, treaties also provide that member states should grant certain facilities to international civil servants in specific matters. Through these facilities, international civil servants are given certain exceptional rights and powers that are not available to nationals of the host state. In their nature, these rights and powers constitute privileges.

For this reason, we examine "facilities" as part of privileges, but under a separate and distinct heading from inviolability and immunities.

Examples include exchange facilities, travel facilities, and facilities for return to one's country.

8. CONCLUSION

In addition to the challenges faced by international organizations, international civil servants themselves encounter various problems that affect their work and often prevent them from being fully efficient.

[151] H. G. Schermers, 133.

An official working abroad is separated from their home and familiar environment and must operate in a completely foreign setting, among people of nationalities[152] with diverse cultures, knowledge, customs, traditions, views, and beliefs, and sometimes may even have to act in ways that conflict with the interests of their own country.

From the perspective of international civil servants, the issue of age often leads to a first crisis around the age of 35: an individual faces two options and may struggle to decide whether to work in their home country or abroad.

A second crisis occurs around the age of 55. At this stage, an international civil servant has reached the peak of their career, with little or no opportunity for further promotion. They are then faced with two options: either to continue in the same position until retirement, or to return to their home country and begin a new career without investing further years and effort in their current role.[153]

An international civil servant often feels anxious due to the lack of a clear career path and the absence of job security, as well as the constant possibility of termination.

However, it is also a fact that administrative officials have a greater chance of building a career compared to high-ranking officials. This is because, as long as political considerations play a role in appointments to higher positions, the possibility of a genuine career is clearly limited. Moreover, countries differ in their approaches to merit-based career systems.[154]

In our view, international civil servants should not pursue a career. Although the complaints expressed in books, articles, and interviews—often by former international civil servants—about the risks associated with the lack of career prospects may be justified, an international organization exists not for the benefit of its staff, but for that of its member states. In this sense, officials are not an end in themselves, but a means to an end.

---

[152] Under normal circumstances, officials do not perceive "nationality" as an issue in their professional relations with colleagues. This conclusion is based on more than 150 interviews conducted among officials of the European Communities in 1973 and 1974. For further information, see: H. J. Michelmann, 492–493.

[153] R. W. Van Wagenen, "Observations on the Life of an International Civil Servant", *International Administration: Its Evolution and Contemporary Applications* (ed. R. S. Jordan), New York-London-Toronto 1971, 158–162.

[154] For an example on this issue, see: O. G. Stahl, *Public Personnel Administration*, New York 1956, 567. For information on employment in international organizations, application procedures, internship applications, and related matters, see: Uluslararası Memuriyet Rehberi (Guide to International Civil Service); L. Germond, E. Martin, 275–277.

Moreover, many international civil servants quickly forget that they are often selected not only for their abilities but also, in many cases, simply because of their nationality, in order to ensure geographical representation. After a short time, they tend to assume that they were chosen solely because of their exceptional competence.

A significant number of international civil servants are assigned to departments within international organizations that deal with the affairs of their own countries. However, after leaving their homeland, these individuals unfortunately become unable to fully carry out their responsibilities toward their own country after a short time, as they tend to forget its problems. For this reason, governments, in our view, assign seconded officials for a limited period – until they begin to lose touch with national issues – then recall them and send new officials who are more familiar with the country's current problems.

Just as states – especially in the present century – have sincerely come to recognize the necessity of cooperation in many fields and have therefore established numerous organizations performing international public services, they will, gradually but inevitably, come to fully realize that the proper delivery of these services depends on capable international civil servants who are subject to a defined legal status and to the rules of international public law, who take instructions only from the organization, and who are committed, independent, and at the same time possess a sense of national identity and spirit.

Only then will secretariats, operating free from the influence and pressure of member states, be able to play a more effective role than they do today in the development of international civil service, as well as international public law and international administrative law.

In order to achieve all these objectives and reach the desired developments, international civil servants must first be well protected by the international organization throughout their period of service. To this end, careful work must be carried out on international staff regulations, and in particular on the legal framework governing international civil servants.

In our view, each international organization, in addition to its own statute, should take into account the European Convention on Human Rights (1950), the Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000), the European Code of Good Administrative Behaviour (2001), the Council of Europe Recommendation CM/Rec(2007)7 and its annexed Code of Good Administration (2007), as well as the principles of public

service prepared by the European Ombudsman to guide officials of the European Union.[155] [156]

There is one further point to be noted. The more secure an international civil servant feels, the more successful they will be in serving the organization they work for. They will devote themselves more fully to their work. One of the safeguards that can provide such security is the existence of international administrative tribunals.

International administrative tribunals are special courts established to resolve legal disputes that may arise between international organizations and their staff.[157]

These tribunals are generally specialized courts and deal only with staff-related cases.[158]

---

[155] The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the European Convention on Human Rights are regarded as sources of personnel law. R. Şengül, 46.

[156] Z. Odyakmaz, O. Güzel, "İyi İdare Hakkı (Right to Good Administration)", *Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 2/2017, 13-37; Z. Odyakmaz, K. B. Çakiralp, *Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu Işığında Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu ve Kararları (The Turkish Human Rights and Equality Institution and Its Decisions in Light of the Law on the Turkish Human Rights and Equality Institution)*, Ankara 2025; Z. Odyakmaz, Ü. Kaymak, O. Güzel, *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Işığında T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) ve Kararları (The Ombudsman Institution of the Republic of Türkiye and Its Decisions in Light of the Ombudsman Institution Law)*, Ankara 2023.

[157] For various international administrative tribunals, see: A. Çamyamaç, F. K. Bilgin, "Uluslararası İdare Mahkemelerinin Gelişimi (The Development of International Administrative Tribunals)", *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 1/2025, 1–34; D. Eathough, "Building an Administrative Tribunal of an International Financial Institution from Scratch: Lessons from the European Stability Mechanism", The Role of International Administrative Law at International Organizations, *AIIB Yearbook of International Law* 3/2020, 225–237; E. Leblanc, "Procedural Requirements in Staff Misconduct Cases: The Evolving Approach of the African Development Bank Administrative Tribunal", The Role of International Administrative Law at International Organizations, *AIIB Yearbook of International Law* 3/2020, 262–274; A. Lacourt, "The Commonwealth Secretariat Arbitral Tribunal: The Evolution and Explanation of Changes to the Tribunal's Statute", The Role of International Administrative Law at International Organizations, *AIIB Yearbook of International Law* 3/2020, 191–212; S. Hill, N. Minogue, "The Effectiveness of the North Atlantic Treaty Organization in an Era of Adaptation: The Role of the NATO Administrative Tribunal", The Role of International Administrative Law at International Organizations, *AIIB Yearbook of International Law* 3/2020, 213–224; R. Gulati, T. John: "Arbitrating Employment Disputes Involving International Organizations", The Role of International Administrative Law at International Organizations, *AIIB Yearbook of International Law* 3/2020, 141–157.

For international administrative tribunals more generally, see: K. Meighan, G. Rodriguez-Rico, "To Join or Not to Join: A Comparative Analysis of Joining or Creating an International Administrative Tribunal", The Role of International Administrative Law at International Organizations, *AIIB Yearbook of International Law* 3/2020, 119–140.

[158] R. Bloch, J. Lefevre, 60.

In conclusion, in our increasingly interconnected world, the development of international cooperation and the growing functions of international organizations—making them ever more influential—have made it necessary to reconsider how international civil servants, the most essential element of these organizations, can work more efficiently and with greater satisfaction.

LIST OF REFERENCES

Scientific works

1. Abeyratne, Ruwantissa, "Immunities and Privileges of International Organizations and the International Civil Service," *Journal of Public Administration and Policy Research* 3/2014;
2. Abildness, Abby, "Global Peace and Unity: Revisiting Penn's Vision for the League of Nations", *UN Special* 4/2019;
3. Ago, Shinichi, "A Few Thoughts About the Concepts of International Administrative Tribunals and International Administrative Law", *AIIB Yearbook of International Law* 3/2020;
4. Ago, Shinichi, "What is 'International Administrative Law'?", *AIIB Yearbook of International Law* 3/2020;
5. Akipek, Ömer İlhan, *Devletler Hukuku*, *İkinci Kitap, Devletler Hukukunun Şahıslarından Devlet (Public International Law, Book II: The State as a Subject of International Law)*, Ankara 1965;
6. Akipek, Ömer İlhan, *Milletlerarası Adalet Divanı (International Court of Justice)*, Ankara 1968;
7. Ataöv, Türkkaya, "Birleşmiş Milletler Sekretaryasıyla İlgili Bazı İdarî Meseleler ve Hal Çareleri (Some Administrative Issues Concerning the United Nations Secretariat and Possible Solutions)", *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (SBFD)* 4/1959;
8. Basdevant, Suzanne, *Les fonctionnaries internationaux*, Paris 1931;
9. *Basic Documents in International Law* (ed. I. Brownlie), Oxford 1967;
10. Bedjaoui, Mohammed, *Fonction publique internationale*, London 1958;
11. Bloch, Roger, Lefevre, Jacqueline, *La Fonction Publique Internationale et Europeenne*, Paris 1963;
12. Bryntsev, Alexander S., Sawe, Joseph A., Sibahi, Zakaria, *Application of the Principle of Equitable Geographical Distribution of*

the Staff of the United Nations Secretariat (Addendum), Geneva 1982;

13. Burley, John, "The Unsung Hero of Internationalism: Eric Drummond, the First Secretary-General of the League of Nations", *UN Special* 4/2009;
14. Çakmak, Münci N., "Global İdare Hukuku Tartışmaları (Discussions on Global Administrative Law)", *Gazi University Law Journal*3/2012;
15. Çamyamaç, Anıl, "Uluslararası Örgütlerde Ardıllık ve Uluslararası Memuriyet (Succession Between International Organizations and International Civil Service)", Ankara 2025;
16. Çelik, Edip F., *Milletlerarası Hukuk (Public International Law)*, *Vol. I*, İstanbul 1980;
17. Chukwuemeke, Okeke Edward, "The Tension Between the Jurisdictional Immunity of International Organizations and the Right of Access to Court", The Role of International Administrative Law at International Organizations, *AIIB Yearbook of International Law* 3/2020;
18. Cohen, Maxwell, "The United Nations Secretariat: Some Constitutional and Administrative Developments," *American Journal of International Law (AJIL)* 30/1955;
19. Cohn, Theodore H., "Developing Countries in the International Civil Service", *RISA* 1/1975;
20. Cole, Michael, Talbot, Colin, "The Geographical Distribution of Civil Servants: The Politics of Change", *Teaching Public Administration* 2/1997;
21. Crosswell, Carol, *Protection of International Personnel Abroad*, New York 1952;
22. Daugirdas, Kristina, Schuricht, Sachi, "Breaking the Silence", *AIIB Yearbook of International Law* 3/2020;
23. Dawadi, Niraj, "Geographical Representation at the United Nations: Reflecting the People We Serve", *UN Special* 4/2019;
24. Deák, Francis, "Organs of States in Their External Relations: Immunities and Privileges of State Organs and of the State", *Manual of Public International Law* (ed. M. Sørensen), London 1968;
25. Derviş, Kemal, "The Case for International Civil Servants", "Project Syndicate", *https://www.project-syndicate.org/commentary/international-civil-servants-global-collective-action-by-kemal-dervis-2019-11*;

26. Eroğlu, Hamza, *Devletler Umumî Hukuku (Public International Law)*, Ankara 1979;
27. *Everyman's United Nations*, New York 1968;
28. Fakhory, Amer, "Le statut juridique des fonctionnaires internationaux", [in Arabic], *Revue des droits et sciences politiques* 13/2017;
29. Geographical Diversity Strategy, UN Office of Human Resources, Department of Management Strategy, Policy and Compliance, New York, *https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/OHR%20Geographical%20Diversity%20Strategy_EN_0.pdf*;
30. Germond, Laurent, Martin, Estelle, "Macro-Trends in the Performance Management of International Civil Servants and Their Legal Implications", *AIIB Yearbook of International Law* 3/2020;
31. Glahn, Gerhard, *Law Among Nations: An Introduction to Public International Law*, New York 1970;
32. Glodić, Duško, "Legal Safeguards of Professional Independence of International Civil Servants – External and Internal Dimension", *Strani pravni život* 4/2017;
33. Gönlübol, Mehmet, *Milletlerarası Siyasî Teşkilâtlanma (International Political Organization)*, Ankara 1975;
34. Goodrich, Leland Matthew, "Geographical Distribution of the Staff of the United Nations Secretariat", *Int. Org*. 16/1962;
35. Goodrich, Leland Matthew, Hambro, Edvard, *Birleşmiş Milletler Antlaşması, Şerh ve Vesikalar (Charter of the United Nations: Commentary and Documents)*, İstanbul 1954;
36. Goodspeed, Stephen S., *The Nature and Function of International Organizations*, New York 1967;
37. Green, Leslie C., "The Status of International Civil Service", *Current Legal Problems* 7/1954;
38. Guéhenno, Jean-Marie, "The International Civil Servant: Foot Soldier of Multilateralism", *https://multilateralism.sipa.columbia.edu/news/international-civil-servant-foot-soldier-multilateralism*;
39. Güneysu, Gökhan, "Uluslararası Hukuk Kuramı Açısından Global İdare Hukuku – Bir Girizgâh (Global Administrative Law from the Perspective of International Legal Theory – An Introduction)", *İnönü University Law Journal* 2/2015;

40. Handrlica, Jakub, "Is There an EU International Administrative Law? A Juristic Delusion Revisited", *European Journal of Legal Studies* 2/2020;
41. Handrlica, Jakub, "Two Faces of 'International Administrative Law'", *Juridical Tribune* 9/2019;
42. Harlow, Carol, "Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values," *European Journal of International Law* 1/2006;
43. Heredia, Harold Kent, "Equitable Geographic Representation in the United Nations: An Assessment of the State of the International Character of the United Nations Workforce", *Seton Hall Journal of Diplomacy and International Relations* 1/2019;
44. Jenks, Clarence Wilfred, *International Immunities*, New York 1961;
45. Kay, David A., "Secondment in the United Nations Secretariat: An Alternative View", *Int. Org*. 1/1966;
46. Kern, Ernst, "On the Establishment of a European Civil Service", *RISA* 1/1959;
47. Khaleel, Safwan Maqsood, "The United Nations Civil Servant: An Important Role in International Relations," *Janus.Net* 2/2020-2021;
48. King, John Kerry, *The Privileges and Immunities of the Personnel of International Organizations*, PhD thesis, Denmark 1949;
49. Kingsbury, Benedict, Donaldson, Megan, "Global Administrative Law," *Oxford Public International Law. Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, *https://www.iilj.org/wp-content/uploads/2016/08/EPIL_Global_Administrative_Law.pdf*;
50. Kırdar, Üner, "(The) International Administrative Service (OPEX): Provision of Operational, Executive and Administrative Personnel (by the United Nations)", *BYIL* 1/1962;
51. Kowalski, Allison, "The Black Box of International Civil Servant Accountability: Searching for Order in the Disordered United Nations System", *University of Pennsylvania Journal of International Law* 39/2018;
52. Lengyel, Peter, "Some Trends in the International Civil Service", *Int. Org.,* 4/1959;
53. Liu, Yongqing, Base, Graciela, "2019 AIIB Legal Conference Report," *AIIB Yearbook of International Law* 3/2020;
54. Meray, Seha L., *Devletler Hukukuna Giriş (Introduction to International Law)*, Ankara 1975;

55. Meron, Theodor, "Status and Independence of the International Civil Servant", *Recueil des Cours* 2/1980;
56. Michelmann, Hans J., "Multinational Staffing And Organizational Functioning In The Commission Of The European Communities", *Int. Org.*, 2/1978;
57. O'Connell, Daniel Patrick, *International Law*, Vol. II, Dobbs Ferry, New York-London 1965;
58. Odyakmaz, Zehra, Çakiralp, Berkay K., *Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu Işığında Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu ve Kararları (The Turkish Human Rights and Equality Institution and Its Decisions in Light of the Law on the Turkish Human Rights and Equality Institution)*, Ankara 2025;
59. Odyakmaz, Zehra, Güzel, Oğuzhan, "İyi İdare Hakkı (Right to Good Administration)", *Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 2/2017;
60. Odyakmaz, Zehra, Kaymak, Ümit, Güzel, Oğuzhan, *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Işığında T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) ve Kararları (The Ombudsman Institution of the Republic of Türkiye and Its Decisions in Light of the Ombudsman Institution Law)*, Ankara 2023;
61. Onaran, Oğuz, "Birleşmiş Milletler Sekreterliği (The United Nations Secretariat)", *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (SBFD)* 1/1962;
62. Özman, Aydoğan, "Milletlerarası Memurlar (International Civil Servants)", *Festschrift in Honour of Ord. Prof. Dr. Ernst E. Hirsch* (ed. H. Topçuoğlu), Ankara 1964;
63. Permanent Mission of the Republic of Türkiye to the UN Office at Geneva, *Uluslararası Memuriyet Rehberi (Guide to International Civil Service)*, *https://cenevreofisi-dt.mfa.gov.tr/Content/assets/consulate/images/localCache/1/a7112cc2-e3e4-4a2e-a761-6558c00131ef.pdf*;
64. Plantey, Alain, "La Nécessaire Déontologie de la Fonction Publique", *RISA* 3–4/1982;
65. Plantey, Alain, *Droit Et Pratique De La Fonction Publique Internationale*, Paris 1977;
66. Quayle, Peter, "The Modern Multilateral Bureaucracy: What is the Role of International Administrative Law at International Organizations", *AIIB Yearbook of International Law* 3/2020;
67. Ruzie, David, *Les Fonctionnaires Internationaux*, Paris 1970;
68. Salter, Sir Arthur M. P., "Conference of International Administration", *Public Administration* 23/1945;

69. Schermers, Henry G., *International Institutional Law*. *Vol. I*, Leiden 1972;
70. Schwebel, Stephen M., "The International Character of the Secretariat of the United Nations", *BYIL*, 30/1953;
71. Secretan, Jacques, "The Independence Granted to Agents of the International Community in Their Relations with National Public Authorities", *BYIL* 16/1935;
72. Şengül, Ramazan, "Avrupa Birliğinde Memurların Statüsü (The Status of Officials in the European Union)", *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadî ve İdarî Bilimler Fakültesi Dergisi* 1/2016;
73. Sinclair, Guy Fiti, "The International Civil Servant in Theory and in Practice: Law, Morality and Expertise", *The European Journal of International Law* 3/2015;
74. Spencer, Melvin J., "Jurisdictional Immunity of United Nations Employees: The Gubitchev Case", *Michigan Law Review* 1/1950;
75. Stahl, Glenn O., *Public Personnel Administration*, New York 1956;
76. Starke, Joseph Gabriel, *Introduction to International Law*, London 1972;
77. *The International Civil Service: A Reference Compendium for United Nations Personnel*, Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsala 2020;
78. Thévenot, Anne-Marie Werner, "The Civil Service in International Organizations – The Example of the Coordinated Organizations", *The Civil Service in Europe: A Research Companion* (ed. Karl-Peter Sommermann, Adam Krzywoń, Cristina Fraenkel-Haeberle), New York 2025;
79. Trombetas, Theodore P., "Loyalty, Privileges and Immunities of International Servants", *Revue hellénique de droit international* 1/1965;
80. Troy, Jodok, "The United Nations Secretary-General as an International Civil Servant", *The International History Review* 4/2021;
81. *United Nations Image and Reality*, New York 1979;
82. United Nations, *Report of the International Civil Service Commission for 2024, Official Records of the General Assembly, Seventy-ninth Session*, New York 2024;
83. Van Wagenen, Richard W., "Observations on the Life of an International Civil Servant", *International Administration: Its Evolu-*

tion and Contemporary Applications (ed. R. S. Jordan), New York-London-Toronto 1971;

84. Varnot, Daniel, (trans. B. Teker): "Milletlerarası Memurlar (International Civil Servants)," *İdare Dergisi* 2/1950;
85. Versan, Vakur, "Milletlerarası Âmme Hizmeti Mefhumu (The Concept of International Public Service)," *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası (İHFM)* 1-4/1957;
86. Yilmaz, Nazli, *Uluslararası Hukuk Perspektifinden Küresel İdare Hukuku Tartışması (Debates on Global Administrative Law from an International Law Perspective*, Master's Thesis), Anadolu University, Eskişehir 2019;
87. Youssef, Alaa, "Better Representation for All Member States", *UN Special* 4/2019.

Проф. др Зехра Одјакмаз
Правни факултет Универзитета Уфук у Анкари

ПОЛОЖАЈ МЕЂУНАРОДНОГ ДРЖАВНОГ СЛУЖБЕНИКА МЕЂУ МЕЂУНАРОДНИМ ОСОБЉЕМ

Сажетак

Правна и политичка организација међународне заједнице створила је међународну јавну службу и довела до појаве међународних организација, што је захтијевало развој међународног управног права. Међународна државна служба је предмет међународног управног права. Међународним организацијама је био потребан стални секретаријат да би испуњавале своје функције. У овим секретаријатима постоје четири групе запослених, назване међународно особље, који обављају међународну јавну службу. То су локално особље, специјалисти, лица на посебним привременим задацима и међународни државни службеници. Међународни државни службеник се разликује од државних представника, који су лица подложна националном статусу, који обављају међународну јавну службу, и од националних државних службеника, који такође обављају међународне дужности. Постоје три елемента међународне државне службе: постојање међународног уговора којим је основана међународна организација, постојање међународног интереса и неналажење у особљу одређене државе. Међународни државни службеник се разликује од осталог особља по томе што ради за међународну организацију, а не за одређену

државу, одговоран је за рјешавање заједничких проблема између држава, има мандат усмјерен на постизање међународних користи и не зависи од владе у погледу плате и напредовања у служби. Укратко, међународни државни службеник је „лице које је међународна организација искључиво распоредила на стална службена мјеста у складу с међународним уговором или споразумом и које обавља међународну јавну дужност у складу с налозима и упутствима међународне организације којој припада ради обављања јавних служби које се односе на локалне или опште међународне интересе или интересе које је организација обавезна да обавља, а које подлијеже одредбама оснивачког уговора и правилима међународног права". Ова студија такође наводи категорије државне службе на које ће се примењивати и неће се примењивати „принцип географске расподјеле", који је важан критеријум при именовању међународних државних службеника, а такође се бави и „позајмљеним државним службеником", који је такође врста именовања, и принципом независности при именовању. Привилегије међународног државног службеника из веома уског становишта анализирају се у смислу уживања ових привилегија од стране међународног државног службеника не само на територији сопствене државе међународног државног службеника, већ и током обављања услуга. Привилегије се помињу у оквиру три наслова: изузећа, имунитети и олакшице. Наглашени су изазови с којима се суочава међународни државни службеник, тешкоће у напредовању, став влада према сопственим међународним државним службеницима и, посебно, потреба да међународни државни службеник буде припадник заштићен од стране сопствене организације. Наглашен је значај међународних управних трибунала.

Кључне речи: *Међународни државни службеник; Међународно управно право; Привилегија; Географска расподела; Уједињене нације.*

УДК/UDC 341.231.14-054.73
ИЗВОРНИ НАУЧНИ РАД / *ORIGINAL SCIENTIFIC ARTICLE*

Проф. др Небојша Раичевић

Правни факултет Универзитета у Нишу

ИСКЉУЧЕЊЕ ИЗ ИЗБЕГЛИЧКЕ ЗАШТИТЕ[1]

Предмет истраживања у раду су искључујуће клаузуле садржане у Конвенцији о статусу избеглица. Циљ истраживања је да се утврди које особе неће имати право на избегличку заштиту установљену Конвенцијом, иако испуњавају све услове за стицање статуса избеглице предвиђене тим уговором. Конвенција разликује две категорије таквих особа. Прва категорија су особе којима избегличка заштита није потребна јер већ уживају неки други релевантни облик заштите. У ту категорију спадају особе које добијају заштиту или помоћ органа или агенција УН (чл. 1D1), као и особе које у некој држави фактички имају права и обавезе као и домаћи држављани, иако формално немају њено држављанство – тзв. de facto држављани (чл. 1E). Друга категорија су особе које су извршиле тешка кривична дела и због тога не заслужују заштиту гарантовану Конвенцијом (чл. 1F). Починиоци тих дела искључени су из избегличке заштите како не би избегли одговорност за своје криминално понашање и да би се очувао интегритет те заштите.

Кључне речи: Конвенција о статусу избеглица; Искључујуће клаузуле; Избеглице; Палестинске избеглице; Кривична дела; Акти супротни циљевима и начелима УН.

1. УВОД

Конвенција о статусу избеглица[2] (даље: Конвенција) у чл. 1А(2) дефинише избеглицу као особу која се „услед основаног страха да ће бити прогоњена због своје расе, вере, националности, припадности

Небојша Раичевић, *raicko@prafak.ni.ac.rs.*

[1] Рад је настао као резултат финансирања од стране Министарства науке, технолошког развоја и иновација, по Уговору евиденциони број 451-03-34/2026-03/200120 од 05. 02. 2026. године и повезан је са циљем 16 („Промовисање праведних, мирних и инклузивних друштава”) Агенде УН за одрживи развој (Агенда 2030).

[2] Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951, *United Nations, Treaty Series*, Vol. 189, 137.

посебној друштвеној групи или политичког мишљења, нађе изван земље чије држављанство има и која не може или због тог страха не жели да тражи заштиту те земље; или особа без држављанства, која се услед напред наведних разлога налази изван земље свог уобичајеног места боравка, и која не може или због тог страха не жели да се у њу врати”.

Истовремено, Конвенција садржи одредбе које из њеног домашаја искључују неке особе које иначе испуњавају све услове из чл. 1A(2) тог уговора. Те одредбе заједничким именом се називају „искључујуће клаузуле”. Њима се из домашаја Конвенције искључују особе које испуњавају услове садржане у чл. 1A(2) Конвенције, али из неког разлога не треба да уживају избегличку заштиту гарантовану тим уговором. Конкретно, искључујућим клаузулама осигурава се да избегличку заштиту из Конвенције не уживају особе којима она није потребна (чл. 1D(1) и 1E) или које ту заштиту не заслужују (чл. 1F).

Чл. 1D(1) искључује палестинске избеглице јер оне уживају заштиту одговарајућих органа или агенција УН, док чл. 1E дисквалификује особе које у некој држави имају права као грађани земље у којој бораве, иако не поседују њено држављанство. За разлику од тога, чл. 1F искључује особе које не заслужују избегличку заштиту јер су извршиле неко тешко кривично дело или акт супротан циљевима и начелима УН.

2. ИСКЉУЧЕЊЕ ОСОБА КОЈИМА ИЗБЕГЛИЧКА ЗАШТИТА НИЈЕ ПОТРЕБНА

Потреба за избегличком заштитом најчешће престаје када избеглица оствари заштиту сопствене државе или неке друге државе чије држављанство у међувремену стекне. Међутим, Конвенција предвиђа две категорије особа којима се ускраћује избегличка заштита иако оне немају ничије држављанство или имају неко држављанство, али не уживају заштиту те државе. Прва категорија су особе које добијају заштиту или помоћ органа или агенција УН, а друга су особе које у некој држави фактички имају права и обавезе као и домаћи држављани, иако формално немају њено држављанство (тзв. *de facto* држављани). Те особе су искључене из домашаја Конвенције јер неки од два алтернативна облика заштите који оне већ уживају негира потребу за избегличком заштитом из Конвенције. Искључење прве категорије регулисано је чл. 1D(1), а друге чл. 1E Конвенције.

2.1. Особе које уживају заштиту одговарајућих органа или агенција УН

Прва и најзначајнија искључујућа клаузула због броја особа на које се односи садржана је у чл. 1D(1) и она из заштитног режима Конвенције искључује „особе које сада добијају заштиту или помоћ неког органа или агенције Уједињених нација, осим Високог комесара Уједињених нација за избеглице”.[3] Овај члан оставља изван домашаја Конвенције категорију избеглица којој заштита није потребна јер већ уживају међународну заштиту коју им пружа УН.[4] Приликом уношења чл. 1D у Конвенцију, државе су имале у виду палестинске избеглице које су напустиле своје домове након стварања Израела (1948) и оружаног сукоба који је уследио након тога.

Уношење овог искључења није имало за циљ да Палестинце у потпуности лиши избегличке заштите, већ само да им та заштита буде пружена од стране Уједињених нација, а не од држава уговорница Конвенције. Арапске државе, које су инсистирале на уношењу тог члана у Конвенцију, тежиле су да издејствују посебан режим за палестинске избеглице, сматрајући да директну одговорност за њихову заштиту мора да сносе Уједињене нације, а не државе појединачно. За то су навођена два аргумента: прво, палестинске избеглице директна су последица Резолуције Генералне скупштине УН бр. 181 којом је препоручена подела њихове домовине, и друго, укључењем палестинских избеглица у општу дефиницију избеглица оне би се утопиле у ту ширу групу и биле би истиснуте на позицију мањег значаја.[5]

Стварањем посебног режима за палестинске избеглице, арапске државе су настојале да се проблем тих избеглица реши њиховом репатријацијом на просторе са којих су избегле,[6] док би у супротном,

[3] Чл. 1D Конвенције има мешовити карактер, јер у свом другом ставу прописује на који начин особе које искључује став 1 могу потпасти под домашај Конвенције.

[4] Циљ чл. 1D (1) је избегавање преклапања надлежности између мандата различитих агенција УН које се баве избеглицама и обезбеђивање континуитета заштите групи избеглица чији је избеглички карактер већ био утврђен пре ступања на снагу Конвенције; A. Zimmermann, T. Einarsen (eds.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol - A Commentary*, Oxford 2024, 632.

[5] Statement of Mr. Azkoul (Lebanon), UN General Assembly Official Records, 5th session, Third Committee, 27 November 1950, paras. 46–47; Statement of Mr. Baroody (Saudi Arabia), UN General Assembly Official Records, 5th session, Third Committee, 27 November 1950, para. 52.

[6] У циљу подстицања репатријације, Генерална скупштина је Резолуцијом бр. 194 из 1948. године формирала Комисију Уједињених нација за помирење за Палестину (UNCCP) са задатком да „олакша репатријацију, пресељење и економску и социјалну рехабилитацију избеглица и исплату надокнаде”. Међутим, Комисија постоји само на папиру, а њено финансирање је престало неколико година након што је формирана.

њихов истоветан третман као и свих осталих избеглица фактички могао значити одрицање од репатријације као решења.[7] Арапске државе су инсистирале на посебном режиму јер је Израел сматрао да је најбоље решење за проблем палестинских избеглица њихово пресељење у суседне државе.[8] Француска, а и остале западне државе, подржале су став арапских земаља, како би предупредиле евентуални долазак великог броја палестинских избеглица на своју територију.

Примарно питање код чл. 1D(1) јесте утврђивање круга избеглица које потпадају под његов домашај. За утврђивање персоналног домашаја тог члана потребно је појаснити два израза употребљена у њему – „органи или агенције Уједињених нација осим Високог комесара Уједињених нација за избеглице” и „особе које тренутно добијају ... заштиту или помоћ”.

Из формулације првог израза очигледно је да чл. 1D(1) не обухвата избеглице које примају помоћ UNHCR-а, иако он представља једну од агенција УН, што значи да те особе могу паралелно примати помоћ UNHCR-а и уживати избегличку заштиту у некој држави уговорници Конвенције. Да би те особе могле остварити заштиту из Конвенције, морају испунити услове за стицање избегличког статуса из њеног чл. 1A(2).

Израз „органи или агенције Уједињених нација” неспорно се односи на Агенцију Уједињених нација за помоћ палестинским избеглицама на Блиском истоку – UNRWA, која је створена 1949. године ради пружања помоћи наведеној категорији избеглица.[9] UNRWA је задужена за пружање хуманитарне помои и обезбеђивање економских услова за избеглице на подручју окупираних палестинских територија (Појас Газе и Западна обала, укључујући и источни Јерусалим) и у три суседне државе (Либан, Јордан, и Сирија).[10]

Спорно је, међутим, да ли постоје још неки органи и агенције УН чији би бенефицијари могли потпадати под домашај чл. 1D(1) Конвенције. UNHCR сматра да се тај члан може односити и на избеглице под заштитом неког другог органа или агенције УН створеног након

[7] N. Raičević, *Zaštita izbeglica u međunarodnom pravu*, Niš 2018, 101.

[8] M. Heian-Engdal, *Palestinian Refugees after 1948 – The Failure of International Diplomacy*, London – New York 2020, 18.

[9] Почетком 2026. године право на помоћ ове агенције имало је 5,9 милиона палестинских избеглица; https://www.unrwa.org/what-we-do/eligibility-registration, 17. март 2026. Када је формирана, под њену надлежност је потпадало око 750.000 избеглица; C. Yeo, *Refugee Law*, Bristol 2022, 196.

[10] Susan M. Akram, “UNRWA and Palestine Refugees”, *The Oxford Handbook of International Refugee Law* (eds. C. Costello, M. Foster, J. Mcadam), Oxford 2021, 645.

усвајања Конвенције.[11] Међутим, доктрина се противи таквом ставу, сматрајући да избеглице које уживају заштиту или помоћ неког другог органа или агенције УН не потпадају под чл. 1D(1), тако да их државе уговорнице не смеју искључити из домашаја Конвенције.[12] И судска пракса, углавном, подржава став да под домашај чл. 1D(1) потпадају само тела УН која су деловала у време усвајања Конвенције.[13]

Полазећи од историјског тумачења и намере држава уговорница да домашај Конвенције ограниче само на избеглица које су постојале у моменту усвајања тог уговора, прихватљивије је становиште да су за примену чл. 1D(1) релевантне само агенције које су већ деловале у моменту усвајања Конвенције. Дакле, домашај чл. 1D(1) данас је сведен само на избеглице под мандатом UNRWA, тако да из домашаја Конвенције могу бити искључене једино палестинске избеглице које примају заштиту или помоћ те агенције.

Када је у питању израз „особе које тренутно добијају ... заштиту или помоћ”, уочљиво је да је у чл. 1D(1) употребљена множина („особе”), док је у свим осталим ставовима члана 1 (A, C, E i F) употребљена једнина („особа”). То није случајност, већ намера твораца Конвенције да том колективистичком формулацијом примену чл. 1D вежу за категорију особа, а не за конкретног појединца. То је најбоље објаснио Савезни суд Аустралије, навевши да чл.1D „има у виду класу особа и говори о класама особа које добијају помоћ или заштиту ... приликом примене члана 1D није битно разматрање да ли одређена особа стварно добија помоћ или заштиту. Довољно је само утврдити да ли та особа спада у класу особа на коју се односи први став члана, то јест у класу особа која тренутно добија помоћ или заштиту од органа или агенције Уједињених нација”.[14]

Значајна размимоилажења постоје и око значења речи „тренутно” (енгл. „*at present*”). Једно ногуће тумачење је да се израз „тренутно”

[11] UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*, Geneva 2011, para. 142.

[12] A. Grahl-Madsen, *The Status of Refugees in International Law, Vol. 1*, Leyden 1966, 264; J.C. Hathaway, *The Law of Refugee Status*, Toronto 1991, 208; G. Goodwin-Gill, S.G. Akram, “Foreword to Amicus Brief on the Status of Palestinian Refugees Under International Refugee Law”, *Palestine Yearbook of International Law* XI/2000/2001, 233; J.C. Hathaway, M. Foster, *The Law of Refugee Status*, Cambridge 2014, 514–515, 521. Хатавеј и Фостер, примера ради, наводе да се чл. 1D не односи на избеглице које би се евентуално нашле под заштитом UNMIK на Косову или UNTEAT у Источном Тимору; J.C. Hathaway, M. Foster, 521.

[13] Више вид.: N. Raičević, 104–105.

[14] Minister for Immigration and Multicultural Affairs v. WABQ [2002] FCAFC 329, Australia: Federal Court, 8 November 2002, para. 69(1).

односи на датум када је Конвенција отворена за потписивање (28. јул 1951. године), те да под домашај чл. 1D(1) потпадају само палестинске избеглице које су тада постојале.[15] Могуће је тај израз протумачити и тако да се он односи на моменат када се разматра примена чл. 1D(1) у конкретном случају, тј. када се одлучује о поднетом захтеву поједине особе. Главни заступник тог другог тумачења је UNHCR, који истиче да се „искључење на основу члана 1D примењује на свако лице које прима заштиту или помоћ од органа или агенција Уједињених нација, осим Високог комесара Уједињених нација за избеглице”.[16]

Према трећем, средњем, схватању о значењу речи „тренутно”, моменат отварања Конвенције за потписивање јесте битан за примену чл. 1D(1), али не за утврђивање да ли је сваки појединац тада добијао заштиту или помоћ UNRWA, већ само за утврђивање да ли је нека категорија (класа) особа, којој тај појединац припада, у том моменту добијала такву помоћ или заштиту.[17] Уколико је 28. јула 1951. године нека категорија (класа) особа примала помоћ или заштиту UNRWA, онда та категорија (класа) особа потпада под домашај чл. 1D(1) Конвенције. Дакле, реч „тренутно” односи се на датум када је Конвенција отворена за потписивање (28. јул 1951. године), али је тај датум релевантан само за одређивање категорије (класе) особа на коју се односи чл. 1D(1) Конвенције, а не и за одређивање појединачног чланства у тој групи. Другим речима, приликом утврђивања да ли неки Палестинац потпада под домашај чл. 1D(1) није битно да ли је он као индивидуа примао заштиту или помоћ UNRWA 28. јула 1951. године, већ је довољна да је категорија (класа) избеглица којој он припада („палестинске избеглице”) тог датума примала заштиту или помоћ UNRWA.[18]

---

[15] То становиште заступају поједини интернационалисти и неки национални судови. Више о томе вид. N. Raičević, 107–108. Уколико се прихвати то тумачење, круг избеглица које потпадају под домашај чл. 1D(1) је знатно ужи, тако да би само тај мањи број палестинских избеглица био искључен из редовног заштитног режима установљеног Конвенцијом. Све остале палестинске избеглице имале би право на заштиту из Конвенције у било којој држави уговорници ако испуне критеријуме из чл. 1A(2).

[16] UNHCR, (2011), para. 142.

[17] Већи број еминентних експерата у области избегличког права заступа ово схватање. Вид. A. Grahl-Madsen, 265; G. Goodwin-Gill, S.G. Akram, 236. И судови вишег ранга у Немачкој и Аустралији подржавају то становиште; Bundesverwaltungsgericht, (Bverg I C 42.88) (1992) 4(3) IJRL 387 Case 1200, 04. 06. 1991; наведено према: L. Takkenberg, *The Status of Palestinian Refugees in International Law*, Oxford 1998, 98; Minister for Immigration and Multicultural Affairs v. WABQ [2002] FCAFC 329, Australia: Federal Court (Full Court), 8 November 2002, paras. 92, 69(2), 163.

[18] N. Raičević, 110–111.

На крају, постоје одређене недоумице и у вези са значењем речи „добијају” у изразу „особе које тренутно добијају заштиту или помоћ”. Поставља се питање да ли под домашај чл. 1D(1) потпадају једино палестинске избеглице које стварно (фактички) добијају заштиту или помоћ UNRWA или и избеглице које номинално имају право на ту заштиту или помоћ али је фактички не остварују. Већинско је ово друго схватање, према којем под домашај чл. 1D(1) потпадају палестинске избеглице које имају право на заштиту или помоћ UNRWA, без обзира да ли их јесу или нису користиле.[19]

Уколико особа која потпада под домашај чл. 1D(1) поднесе захтев некој држави уговорници Конвенције за стицање избегличког статуса, њој се тај статус не може признати јер она већ ужива специјалну заштиту установљену за ту категорију избеглица, услед чега јој није потребна заштита државе уточишта на основу општег режима установљеног Конвенцијом. Таква палестинска избеглица не може стећи избеглички статус на основу Конвенције све док добија заштиту или помоћ UNRWA. Ако се пак утврди да је палестинска избеглица престала да добија ту заштиту или помоћ, она може потпасти под заштиту Конвенције на основу чл. 1D(2) тог уговора („укључујућа клаузула”). Дакле, искључење палестинских избеглица из домашаја Конвенције је привремено и примењује се само док те избеглице уживају помоћ или заштиту органа или агенција УН. Чим та заштита или помоћ престану, а разлог престанка није постизање трајног решења избегличког статуса, палестинске избеглице, на основу чл. 1D(2), имају право на бенефиције предвиђене Конвенцијом.[20]

2.2. Особе које имају *de facto* држављанство (чл. 1E)

Чл. 1E из домашаја Конвенције искључује особе које имају права и обавезе као и домаћи држављани земље у којој су се настаниле, иако немају њено држављанство.[21] Овај члан искључује из домашаја

[19] UNHCR наводи да „предмет и циљ Конвенције из 1951. године и њених одредаба које се односе на Палестинце захтевају да речи ‘тренутно добијају’ употребљене у првом ставу члана 1Д обухватају: (*i*) ‘особе које су и/или које тренутно добијају’ заштиту или помоћ, или (*ii*) особе које имају право на такву заштиту или помоћ”; UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 13: Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees*, Geneva 2017, para. 13. Такав став подржава и доктрина; J. C. Hathaway, M. Foster, 515–517; G.S. Goodwin-Gill, S. Akram, 236. Међутим, Суд правде има супротан став; Nawras Bolbol v. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, Court of Justice, Case C-31/09, 17 June 2010, ECLI:EU:C:2010:351, para. 51.

[20] N. Raičević, 116.

[21] Чл. 1E гласи: „Ова Конвенција се неће примењивати на особу којој су надлежне власти земље где има пребивалиште признале да има сва права и обавезе које се

Конвенције особе које већ уживају заштиту, али коју, за разлику од чл. 1D, не пружа орган или агенција УН, већ нека држава. Циљ чл. 1E је да из домашаја Конвенције искључи особе којима избегличка заштита није потребна јер већ уживају заштиту много ширу од оне загарантоване Конвенцијом,[22] односно јер имају „статус који ... са мањим изузецима одговара статусу држављана” државе домаћина.[23] Такве особе суштински имају положај домаћих држављана, само што им он није формално признат, тако да се могу назвати *de facto* држављанима.[24] Пошто у држави настањења, већинско домаће становништво има исту националну припадност као и избегле особе, оне се називају још и „националне избеглице.”[25]

За искључење неке особе из домашаја Конвенције на основу чл. 1E, потребно је да буду испуњена два услова. Први услов је да особа „има пребивалиште” у некој трећој земљи, а други, да „има сва права и обавезе које се везују за поседовање држављанства те земље”.

Да би потпадала под домашај чл. 1E, дотична особа мора имати пребивалиште у трећој држави. Пребивалиште мора бити „редовно или стално”,[26] јер „привремени или краткотрајни боравак, прост тран-

---

везују за поседовање држављанства те земље”. Он је унет у Конвенцију како би се из њеног домашаја искључили етнички Немци који су током или након Другог светског рата избегли или су протерани из држава централне и источне Европе и населили су се у СР Немачкој. То су, у ствари, били припадници немачке мањине у наведеним државама који су због својих или активности Трећег Рајха сматрани непожељним у државама где су живели и били су принуђени да побегну у Немачку. На основу свог Устава из 1949. године, Немачка их је прогласила „немачким држављанима”, иако формално тада нису имали њено држављанство; N. Raičević, 128. Поред наведене групе Немаца, у ову категорију спадају и турске избеглице пребегле из Бугарске у Турску, Хинду избеглице у Индији и муслиманске избеглице у Пакистану; G.J. van Heuven Goedhart, “The problem of refugees”, *Recueil des cours (Vol. 82),* The Hague 1953, 281–282. У ту категорију могу се сврстати и палестинске избеглице у Сирији пре рата из 2011. године, где је сиријска влада донела низ закона којима је палестинске избеглице ставила готово у равноправан положај са сиријским држављанима, са неким изузецима у погледу права гласа, куповине (обрадивог) земљишта и поседовања више од једне куће; F.P. Albanese, L. Takkenberg, *Palestinian Refugees in International Law*, Oxford 2020[2], 123.

[22] UNHCR, *Guidelines on International Protection: Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, Geneva 2003*a*, para. 9.

[23] UNHCR, *Note on the Interpretation of Article 1E of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, Geneva 2009, para. 2.

[24] Члан 1E примењује се на оне ситуације у којима није извршена формална натурализација, али се барем у суштини појединац третира као *de facto* држављанин; A. Zimmermann, T. Einarsen, 674.

[25] UNHCR, (2011), para. 144; G.J. van Heuven Goedhart, 281; A. Zimmermann, T. Einarsen, 670.

[26] UNHCR, (2003*a*), para. 9.

зит или посета нису довољни”.[27] Уколико задржавање пребивалишта у трећој земљи зависи од воље неке особе (нпр. брачног друга), таквом тражиоцу не може се ускратити избегличка заштита.[28] Дакле, валидно је само оно пребивлиште које је „сигурно и укључује права која имају држављани – да се врате, поново уђу и остану у дотичној земљи”.[29]

Други услов је да особа у држави где живи има „права и обавезе” које имају и држављани те земље, јер просто одсуство ризика од прогона није довољно за искључење избегличке заштите.[30] Она та права и обавезе мора имати у моменту разматрања њеног захтева за стицање избегличког статуса.[31] Уколико је та права и обавезе особа имала раније али их више нема, то неће бити довољно за активирање искључујуће клаузуле из чл. 1Е Конвенције. На исти начин, câмо поседовање одређеног формалног статуса (на пример, сталног боравка) није довољно за примену овог члана, уколико тај статус није праћен потребним правима и обавезама.[32] Искључење избегличког статуса могуће је само уколико особа своја права и обавезе заиста остварује у пракси.[33]

Конвенција не прецизира која „права и обавезе” особа треба уживати да би била искључена из домашаја Конвенције. Постоји сагласност да није нужно да особа има баш сва права и обавезе које имају домаћи држављани. Како UNHCR појашњава, искључење на основу чл. 1Е је примењиво и када је „статус особе у великој мери изједначен са статусом који имају држављани дотичне земље”.[34] Чл. 1Е не захтева да дотична особа „ужива корпус права идентичан оном који уживају домаћи држављани”,[35] али одступања треба да буду малобројна и суштински малог значаја.[36]

---

[27] UNHCR, (2009), para. 9.

[28] Murcia Romero v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 2006 FC 506 (CanLII).

[29] Ibid.

[30] A. Zimmermann, T. Einarsen, 674.

[31] Zeng v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 2010 FCA 118 (CanLII), [2011] 4 FCR 3.

[32] J. C. Hathaway, M. Foster, 503.

[33] UNHCR, *Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*, Geneva 2001, para. 40.

[34] UNHCR, (2011), para. 145.

[35] G.S. Goodwin-Gill, J. McAdam, *The Refugee in International Law*, Oxford 2007, 162.

[36] UNHCR, (2009), para. 13. На пример, забрана обављања неких високих јавних функција је допуштено одступање, док забрана обављања било које јавне функције није прихватљива. Такође, било би прихватљиво и ослобођење од војне обавезе; Ibid.

Нарочито је спорно да ли особа у држави где се настанила мора уживати и политичка права да би се за потреба чл. 1Е сматрало да има права и обавезе које се везују за поседовање држављанства те земље. Полазећи од уског језичког тумачења, Хатавеј (*Hathaway*) и Фостер (*Foster*) наводе да се „може тврдити да свако одступање од права држављана чини члан 1Е непримењивим“.[37] Ипак, узимајући у обзир циљно и систематско тумачење, поједини интернационалисти заступају став да је за искључење из домашаја Конвенције на основу чл. 1Е „довољна изједначеност са држављанима у сфери економских и социјалних права,“ а да „поседовање политичких права, на пример права гласа и сл., није услов за примену чл. 1Е“.[38] И Савезни суд Аустралије сматра да „права и обавезе“ из чл. 1Е подразумевају сва права и обавезе које имају домаћи држављани, осим неких политичких права. У случају *Barzideh v. MIEA*, он је истакао да се не може одбити примена чл. 1Е „само зато што особа са *de facto* држављанским положајем нема политичка права држављана ... сама чињеница да особа која тврди да је избеглица нема право гласа, не значи да она нема *de facto* држављанство“.[39] UNHCR има нешто рестриктивнији став. Он сматра да је чл. 1Е Конвенције примењив само уколико су особи поједина права (на пример, право гласа) ускраћена привремено. Уколико пак ускраћивање тих права траје годинама, не може се сматрати да дотична особа има права и обавезе као домаћи држављани, тако да се на њу не може применити чл. 1Е, што даље значи да она може стећи избеглички статус и заштиту Конвенције, уколико испуњава услове из чл. 1А(2) тог уговора.[40]

Државе не смеју злоупотребљавати члан 1Е да би избегле међународне обавезе заштите, једноставним позивањем на могућност да избеглица добије заштиту од друге државе.[41] Као примере потенцијалне злоупотребе те искључујуће клаузуле можемо навести канадску судску праксу и аустралијску регулативу. Савезни апелациони суд Канаде стоји на становишту да приликом процене да ли треба применити члан 1Е имигрициони органи те државе треба да испитају и „које кораке је појединац предузео или није предузео да проузрокује или спречи губитак статуса у трећој земљи“.[42] Аустралијски Закон о

[37] J.C. Hathaway, M. Foster, 505.

[38] A. Zimmermann, T. Einarsen, 674.

[39] Reza Barzideh v. Minister for Immigration and Ethnic Affairs, No. WG 54 of 1995 FED No. 729/96 Migration, Australia: Federal Court, 26 June 1996, para. 68.

[40] UNHCR, (2009), para. 15.

[41] A. Zimmermann, T. Einarsen, 675.

[42] Zeng v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 2010 FCA 118 (CanLII), [2011] 4 FCR 3.

миграцији је отишао још даље, занемарујући језичку формулацију и интенције чл. 1E, искључивши из избегличке заштите особу која није предузела све могуће кораке како би искористила право на стални или привремени боравак у другој земљи и остварила статус *de facto* држављанина.[43]

Када држава установи да нека особа испуњава оба услова из чл. 1E, она је *per se* искључена из домашаја Конвенције. Подносилац захтева који испуњава оба услова, *ipso facto* је искључен из домашаја Конвенције, и самим тим и из свих гаранција које она пружа, укључујући заштиту од *refoulement*-а.

3. ИСКЉУЧЕЊЕ ОСОБА КОЈЕ НЕ ЗАСЛУЖУЈУ ИЗБЕГЛИЧКУ ЗАШТИТУ

За разлику од чл. 1D(1) и 1E који из избегличке заштите искључују особе које су заштиту остариле путем органа или агенција УН или неке државе која још и без формалне наутурализације признаје широк круг права, чл. 1F Конвенције из избегличке заштите искључује особе због њиховог криминалног понашања. Ова искључујућа клаузула унета је због забринутости твораца Конвенције да државе неће пристати на обавезивање уговором који ће од њих захтевати да приме криминалце који су извршили тешка кривична дела.[44]

Искључењу на основу чл. 1F подлежу извршиоци озбиљних недела која изазивају презир јавног мњења, тако да не заслужују међународну заштиту. Иако трпе страх од прогона у земљи порекла, те особе због свог ранијег криминалног понашања не заслужују уживање бенефиција које произилазе из избегличког статуса. Дакле, упркос чињеници што испуњавају све услове из дефиниције избеглице садржане у чл. 1A(2) Конвенције, особе које су извршиле тешка дела наведена у чл. 1F не могу стећи избегличку заштиту.

Чл. 1F искључује из избегличке заштите особе за које постоје озбиљни разлози да се сматра да су извршили: *a*) злочин против мира, ратни злочин, злочин против човечности, *b*) озбиљно неполитичко кривично дело, или *c*) акт супротан циљевима и начелима УН. Дела наведена у тачки *(a)* и *(c)* су уперена против најважнијих интереса држава и нација и подривају основне принципе међународног права, представљајући претњу међународном миру и безбедности и целокупном човечанству и зато су *per se* врло тешки злочини. И кривична дела из тачке *(b)*, такође, имају високи степен друштвене опасности

[43] Australia: Act No. 62 of 1958, Migration Act 1958 – Volume 1, Art. 36(3).
[44] C. Yeo, 202.

јер су експлицитном одредбом под њу сврстани само злочини који су „тешки”, док су лакша кривична дела остала изван њеног домашаја.[45]

Основи за искључење избегличког статуса побројани у чл. 1F представљају затворену листу, што значи да државе не могу темељити искључење избегличког статуса ни на једном другом кривичном делу. Наведени основи за искључење могу бити само предмет тумачења, али не могу бити допуњавани или мењани без сагласности држава уговорница Конвенције.[46]

За искључење из избегличке заштите није нужно да је особа директни извршилац релевантног деликта. Искључењу подлежу особе које су починиле кривично дело, али и особе које су „значајно допринеле извршењу кривичног дела, знајући да ће њихово деловање или пропуштање олакшати кривично понашање. Појединац не мора физички починити предметно кривично дело. Подстицање, помагање, подстрекавање и учешће у заједничком злочиначком подухвату могу бити довољни”.[47]

Чл. 1F одређује степен извесности који треба доказати да би особа била искључена из домашаја Конвенције. Он не захтева постојање осуђујуће пресуде, нити оптужујућег акта за таква дела.[48] За искључење на основу чл. 1F довољно је да постоје „озбиљни разлози да се сматра” (енгл. „*serious reasons for considering*”) да је лице извршило неки од релевантних злочина.

Иако чл. 1F не захтева да је особа осуђена или оптужена, евентуално постојање осуђујуће пресуде или оптужнице биће битан фактор (ако не и пресудан) приликом утврђивања постојања озбиљних разлога да се сматра да је лице извршило неки од релевантних злочина. Међутим, поступајући орган мора бити опрезан и имати у виду могућност да је апликант који се у држави порекла супротстављао владајућем режиму можда жртва неоправданог кривичног гоњења. Тај

[45] N. Raičević, 134.

[46] UNHCR, (2003*a*), para. 7

[47] UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, Geneva 2003. para. 18.

[48] Може се поставити питање да ли се искључењем из избегличке заштите без правноснажне осуђујуће пресуде крши претпоставка невиности. Иако се претпоставка невиности, својствена кривичном праву, не може применити на контекст имиграције где се примењује административна процедура, чини се да је искључивање појединца осумњиченог за кривична дела супротно неким од основних правних принципа. Пошто је избегличко право позајмило неке институте из кривичног права, логично је истовремено транспоновати и заштиту коју пружа кривичноправни режим; C. Lefebvre, F. Lafontaine, “The Exclusion Clause in Canada: Prioritizing Practical Expediency”, *International Journal of Refugee Law* 3/2021, 415–416.

опрез нарочито мора постојати уколико апликант долази из државе где је независност судства и стандард правичног суђења на ниском нивоу.[49]

Стандард „озбиљни разлози да се сматра” блажи је од стандарда „изван разумне сумње” који се примењује за утврђивање кривице у савременом кривичном поступку. Он је мање захтеван и од стандарда „вагање вероватноће” (енгл. „*balance of probabilities*”) који је својствен у грађанским поступцима.[50] С друге стране, стандард „озбиљни разлози да се сматра” захтева нешто више од обичне сумње. Његов опис добро одсликава став канадског Савезног апелационог суда који је истакао да стандард „озбиљни разлози да се сматра” „захтева више од сумњи... више од пуког субјективног уверења особе која се на њих ослања. Постојање разумних основа мора се објективно утврдити, то јест да ће разумна особа у сличним околностима сматрати да постоје разумни разлози”.[51] И британски Врховни суд је на сличан начин протумачио доказни стандард употребљен чл. 1F Конвенције. У предмету *JS (Sri Lanka) v SSHD*,[52] Суд је закључио да је стандард „озбиљни разлози да се сматра” виши од стандарда „разумни основи за сумњу” и да се мора тумачити онако како гласи. Суд је истакао да је реч „сматрати” по свом значењу ближа глаголу „веровати”, него глаголу „сумњати”.

Доказивање за потребе искључења на основу чл. 1F u континенталним правним системима различито се примењује. У Белгији и Француској користи се иста формулација као и код стандарда доказивања у кривичном поступку, у Немачкој стандард „добар разлог” је испод кривичног стандарда и подразумева „јасне, веродостојне доказе да су такви злочини почињени”, док је у Холандији стандард доказивања испод кривичног стандарда, али је виши од *prima facie* доказа.[53]

Терет доказивања лежи на поступајућем органу, што значи да он мора доказати постојање услова за примену искључења на основу чл. 1F. Када се утврди постојање озбиљних разлога за веровање да је осо-

[49] N. Raičević, 138.

[50] G. Gilbert, A. Magdalena Bentajou, “Exclusion”, *The Oxford Handbook of International Refugee Law* (eds. C. Costello, M. Foster, J. Mcadam), Oxford 2021, 719. Према стандарду „вагање вероватноће” нека спорна чињеница се сматра доказаном уколико је њено постојање вероватније него њено непостојање.

[51] Charkaoui v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) 2004 FCA 421, para. 103; Lai v. Minister of Immigration and Citizenship [2000] FCA 125, para. 25.

[52] R (on the application of JS) (Sri Lanka) (Respondent) v. Secretary of State for the Home Department (Appellant), [2010] UKSC 15, United Kingdom: Supreme Court, 17 March 2010, para. 39.

[53] A. Zimmermann, T. Einarsen, 694.

ба починила неки акт обухваћен трима тачкама чл. 1F, таква особа мора бити искључена из домашаја Конвенције о избеглицама. Она не може стећи избеглички сатус, иако можда испуњава све услове садржане у дефиницији избеглице из чл. 1A(2) Конвенције. Због тих тешких последица искључујућа клаузула из чл. 1F мора се „примењивати са великим опрезом и „тумачити рестриктивно”.[54]

Примарни циљ чл. 1F је да „кривце за гнусна дела и тешка класична кривична дела лиши међународне избегличке заштите и осигура да таква лица не злоупотребљавају институцију азила како би избегла правну одговорност за своја дела”.[55] Савесна примена искључујуће клаузуле из чл. 1F обезбеђује да се „интегритет установе азила не злоупотребљава проширењем заштите на оне који немају право на њу”,[56] односно, „да се очува кредибилитет система заштите”[57] установљене Конвенцијом.[58] Циљ члана 1F није заштита државе уточишта и њеног друштва од опасних избеглица због кривичних дела извршених пре разматрања захтева за азил, јер се тај циљ остварује применом чл. 33(2) Конвенције.

Искључење избегличког статуса примењује се уколико се за почињено кривично дело из домашаја чл. 1F сазнало пре него што је апликанту формално признат избеглички статус. Ако је кривично дело из чл. 1F (*a*, *b* или *c*) извршено пре признавања избегличког статуса, али се за њега сазнало тек у неком каснијем моменту, то ће бити разлог за поништавање признатог избегличког статуса. Уколико је

[54] UNHCR, (2003*b*), para. 2.

[55] *Ibid.*

[56] Executive Committee of the Programme of the United Nations High Commissioner for Refugees, Conclusion No. 82 (XLVIII), Conclusion on Safeguarding Asylum, 1997, para. d(v).

[57] Bundesrepublik Deutschland v. B and D, Joined Cases C-57/09 and C-101/09, Court of Justice, 9 November 2010, ECLI:EU:C:2010:661, para. 115.

[58] Неки сматрају да чл. 1F није у складу са савременим међународним стандардима о заштити људских права. Тај би члан требало уклонити јер је међународно право значајно напредовало и развило од 1951. године и уместо да се лица искључују из избегличке заштите, она треба да буду прихваћена, ус истовремено кривично гоњење због почињених злочина; J.C. Simeon, J. Rikhof, “Ending Exclusion from Refugee Protection and Advancing International Justice”, *Laws* 4/2022, https://www.mdpi.com/2075-471X/11/4/61, 63, 14. мај 2026. Чак иако се прихвати да искључење из чл. 1F тежи циљу који се може сматрати легитимним разлогом за ограничавање људских права, не постоји сразмерност између губитка права који трпи искључена особа и циља да се очува интегритет међународног избегличког права; C. Grey, “Cosmopolitan Pariahs: The Moral Rationale for Exclusion under Article 1F”, *International Journal of Refugee Law* 3/2024, 217.

пак неко кривично дело из чл. 1F(*a* или *c*)[59] извршено након што је особи исправно признат избеглички статус, то ће бити разлог за његово укидање.[60]

Чл. 1F Конвенције формулисан је као обавеза за државе, без остављања могућности за њихово дискреционо поступање.[61] Он има императивни карактер и државе су дужне да ускрате избегличку заштиту свим лицима која потпадају под његов домашај. Наравно, држава на основу свог суверенитета може тим особама, као и свим другим, допустити останак на њеној територији, али им не сме признати избеглички статус јер би тиме прекршала чл. 1F Конвенције. У неким околностима држави домаћину је чак забрањено да особе искључене из статуса избеглице врате у земљу порекла. То ће бити случај уколико тим особама у земљи порекла прети опасност од мучења или нехуманог или понижавајућег поступања или кажњавања, а што је последица еволуције забране *refoulement*-а у међународном праву људских права. Међутим, те особе неће имати право на остале бенефиције из Конвенције загарантоване њеним члановима 2–34.[62]

4. ЗАКЉУЧАК

Конвенције из свог домашаја искључује неке особе које испуњавају услове садржане у чл. 1A(2), али из неког разлога не треба да уживају избегличку заштиту. Конкретно, тим искључујућим клаузулама осигурава се да избегличку заштиту не уживају особе којима она није потребна или које ту заштиту не заслужују.

Све три искључујуће клаузуле формулисане су као императивна обавеза држава уговорница, тако да су оне дужне да их примене. Државе немају дискреционо овлашћење, већ из домашаја Конвенције морају искључити сваку особу која испуњава услове прописане неким од тих искључујућих клаузула. Адекватном применом искључујућих клаузула штити се кредибилитет и интегритет избегличке заштите и спречава непотребно дуплирање заштите.

С друге стране, државе приликом примене искључујућих клаузула треба да имају у виду њихов карактер изузетка, те их морају тумачити рестриктивно јер искључење из избегличке заштите има врло озбиљне последице по подносиоца захтева и чланове његове породице. Ис-

[59] Због временског ограничења садржаног у тачки *(b)*, кривична дела из те тачке никако не могу бити извршена након признавања избегличког статуса.

[60] N. Raičević, 135.

[61] Чл. 1F започиње изразом „Конвенција се неће примењивати ни на једну особу ...“ – енгл. „*Convention shall not apply to any person ...*“).

[62] C. Yeo, 203.

кључени подносилац захтева не може уживати ни једно право из Конвенције, укључујући и заштиту од *refoulement*-а, а његови издржавани чланови породице не могу стећи деривативни избеглички статус.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Akram, M. Susan, “UNRWA and Palestine Refugees”, *The Oxford Handbook of International Refugee Law* (eds. Costello, Cathryn, Foster, Michelle, McAdam, Jane), Oxford 2021;
2. Albanese, P. Francesca, Takkenberg, Lex, *Palestinian Refugees in International Law*, Oxford 20202;
3. Gilbert, Geoff, Magdalena Bentajou, Anna, “Exclusion”, *The Oxford Handbook of International Refugee Law* (eds. Costello, Cathryn, Foster, Michelle, McAdam, Jane), Oxford 2021;
4. Goodwin-Gill, Guy, Akram, G. Susan, “Foreword to Amicus Brief on the Status of Palestinian Refugees Under International Refugee Law”, *Palestine Yearbook of International Law* XI/2000/2001;
5. Goodwin-Gill, Guy, McAdam, Jane, *The Refugee in International Law*, Oxford 2007;
6. Grahl-Madsen, Atle, *The Status of Refugees in International Law*, Vol. 1, Leyden 1966;
7. Grey, Colin, “Cosmopolitan Pariahs: The Moral Rationale for Exclusion under Article 1F”, *International Journal of Refugee Law* 3/2024;
8. Hathaway, C. James, Foster, Michelle, *The Law of Refugee Status*, Cambridge 2014;
9. Hathaway, C. James, *The Law of Refugee Status*, Toronto 1991;
10. Heian-Engdal, Marte, *Palestinian Refugees after 1948 – The Failure of International Diplomacy*, London – New York 2020;
11. Heuven Goedhart, van Gerrit Jan, “The problem of refugees”, *Recueil des cours* (Vol. 82), The Hague 1953, 261–371;
12. Lefebvre, Camille, Lafontaine, Fannie, “The Exclusion Clause in Canada: Prioritizing Practical Expediency”, *International Journal of Refugee Law* 3/2021;
13. Raičević, Nebojša, *Zaštita izbeglica u međunarodnom pravu*, Niš 2018;
14. Simeon, C. James, Rikhof, Joseph, “Ending Exclusion from Refugee Protection and Advancing International Justice”, *Laws* 4/2022, *https://www.mdpi.com/2075-471X/11/4/61*, 14. мај 2026;
15. Takkenberg, Lex, *The Status of Palestinian Refugees in International Law*, Oxford 1998;
16. UNHCR, *Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, Geneva 2003a;

17. UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 13: Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees*, Geneva 2017;
18. UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, Geneva 2003b;
19. UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*, Geneva 2011;
20. UNHCR, *Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*, Geneva 2001;
21. UNHCR, *Note on the Interpretation of Article 1E of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, Geneva 2009;
22. Yeo, Colin, *Refugee Law*, Bristol 2022;
23. Zimmermann, Andreas, Einarsen Terje (eds.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol - A Commentary*, Oxford 2024.

Правни извори

1. Australia: Act No. 62 of 1958, Migration Act 1958 – Volume 1;
2. Bundesrepublik Deutschland v. B and D, Joined Cases C-57/09 and C-101/09, Court of Justice, 9 November 2010, ECLI:EU:C:2010:661;
3. Charkaoui v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) 2004 FCA 421;
4. Lai v. Minister of Immigration and Citizenship [2000] FCA 125;
5. Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951, *United Nations, Treaty Series*, Vol. 189;
6. Executive Committee of the Programme of the United Nations High Commissioner for Refugees, Conclusion No. 82 (XLVIII), Conclusion on Safeguarding Asylum, 1997;
7. Minister for Immigration and Multicultural Affairs v. WABQ [2002] FCAFC 329, Australia: Federal Court, 8 November 2002;
8. Murcia Romero v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 2006 FC 506 (CanLII);
9. Nawras Bolbol v. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, Case C-31/09, Court of Justice, 17 June 2010, ECLI:EU:C:2010:351;
10. R (on the application of JS) (Sri Lanka) (Respondent) v. Secretary of State for the Home Department (Appellant), [2010] UKSC 15, United Kingdom: Supreme Court, 17 March 2010;
11. Reza Barzideh v. Minister for Immigration and Ethnic Affairs, No. WG 54 of 1995 FED No. 729/96 Migration, Australia: Federal Court, 26 June 1996;
12. UN General Assembly Official Records, 5th session, Third Committee, 27 November 1950;

13. Zeng v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 2010 FCA 118 (CanLII), [2011] 4 FCR 3.

Full Professor Nebojša Raičević, LL.D.

Faculty of Law, University of Niš

EXCLUSION FROM REFUGEE PROTECTION

Summary

The Refugee Convention excludes from its scope some persons who otherwise meet all the conditions specified in the definition of a refugee contained in that treaty. These so-called “exclusion clauses” prevent refugee protection from being enjoyed by persons who do not need it (Art. 1D1 and 1E) or who do not deserve it (Art. 1F). Art. 1D(1) excludes from refugee protection persons who already enjoy the protection of relevant bodies or agencies of the UN, while Art. 1E disqualifies persons who in a country *de facto* exercise the rights and obligations as domestic citizens. These persons are excluded from the scope of the Refugee Convention because the alternative protection they already enjoy negates the need for refugee protection. In contrast, Art. 1F excludes persons who do not deserve refugee protection because they have committed a crime against peace, a war crime, a crime against humanity, a serious non-political crime or an act contrary to the purposes and principles of the UN. These persons are denied refugee protection because of their criminal behavior. In both situations, the jurisdiction for the application of exclusion clauses rests with the country where the person has applied for refugee protection. If any of the above-mentioned reasons exist, the state must exclude such a person from refugee protection, so that the state authorities do not have discretionary powers in this procedure. An excluded person can not enjoy any right from the Refugee Convention, including protection against *refoulement*, and his dependent family members cannot acquire derivative refugee status. Since exclusion clauses have the character of an exception and their application leads to serious consequences for the applicant, states must interpret and apply them restrictively. Adequate application of exclusion clauses protects the credibility and integrity of refugee protection, as it prevents persons who do not need it or who do not deserve it from obtaining protection.

Key words: *Convention relating to the Status of Refugees, exclusion clauses, refugees, Palestinian refugees, crimes, acts contrary to the purposes and principles of the UN*.

R. Stefanov, M. Spasov, *International Organizations, Monitoring and Support of Ethnic Rights Protections*, Collection of Papers "Law: Cause of Effect", East Sarajevo 2026, pp. 127–139.

UDC/УДК 341.1:342.7
ORIGINAL SCIENTIFIC ARTICLE / *ИЗВОРНИ НАУЧНИ РАД*

Professor Rumen Stefanov, LL.D.

New Bulgarian University, Bulgaria

Miroljub Spasov, LL.D.

Expert NGO – ITBS, Bulgaria

INTERNATIONAL ORGANIZATIONS, MONITORING AND SUPPORT OF ETHNIC RIGHTS PROTECTIONS

Ethnic contradictions, unresolved in accordance with international law and established standards for coexistence between large communities develop into a crisis, which very often brinks to armed conflicts with all the disastrous consequences. At their core are the non-respect of human rights at the institutional and grassroot levels and above all, respect for the right to ethnic identity. When once these principles of peaceful coexistence within a given state or other large community are violated, the return to a normal non-conflict state becomes slow and difficult without outside help and assistance. The research's aim is to present the role of the international organizations' peacekeeping/enforcement operations as a mechanism for regulating conflicts and preventing them from growing on a larger scale. In this regard monitoring and support of ethnic rights protection are the main instruments. The findings and conclusions in the research are based on the analyses of numerous normative documents of various international organizations; the regulations, defining the mandate of the missions in some countries: their programs, action plans, implemented or active projects, reporting documents and reviews of the facts and the identified state, strategies and recommendations for further actions etc. In conclusion, it should be noted that despite many criticisms voiced recently about their effectiveness and operational capabilities, however with their accumulated experience, established organizational structures, normative regulations and highly qualified and motivated staff, they remain an important tool for solving problems in this regard.

Key words: Ethnic conflict; Human rights; Security; International organizations; Peacekeeping/enforcement operations; Political impartiality; Ethnic tolerance.

Rumen Stefanov, *rumen_stefanov_99@yahoo.com.*
Miroljub Spasov, *miro_spasov@yahoo.com.*

1. EXPOSURE

The majority of scholars are of the opinion that there are three main approaches to the study of ethnicity and hence to the definition of ethnicity: ethnographic, instrumentalist and constructivist.

The *ethnographic approach* considers the ethnos as a historically formed community of people who have a common territory of living, share a common history, have a common religion, language and similar cultural habits, including bio-genetic and geographical factors for the constitution of ethno-phenomena.

The *instrumentalist approach* arose in the context of the debates surrounding the modernization of public life in the late 1960s, when ethnicity is perceived as a replica of pre-industrial societies and their social order. American cultural anthropology from the 1960s to the mid-1970s. imposes the thesis of the presence of processes of national integration and assimilation. Instrumentalism, using the intellectual like sociological functionalism, views ethnicity as the product of a political mythology created and manipulated by cultural elites to create advantage and power.

The *constitutional-constructivist approach* places emphasis on the possession of ethnic communities of certain economic and political resources - wealth and power. In it, the ethnos is defined as a human group in which people live permanently, have common cultural values, realized in specific interpersonal cultural forms; have constituted a specific communication and integration space, it is composed of members who self-identify and are identified by others in a separate category.

Regardless of the approach, what will be the perception of ethnic groups, an indisputable fact is the existence of large groups of people with specific identification characteristics and the regulation of relations between them is a subject of social and especially political activity. The importance of the problem and the need for external, international support in the protection of ethnic and religious rights of different societies is determined by some actual specific political and societal conditions.

First: Historical conditions and the movement of large masses of people, as well as the constant redrawing of national borders, led to the actual situation so that there is almost no country in the world in which there are not several, and in some places many, separate huge ethnic and religious communities, with their cultural and value specificity. Sometimes they are called "minorities", although within a country they can cover sizeable groups of the population;

Second: The globalization of the world, expansion of economic ties and some targeted policies significantly deepen this ethnic diversity within the territorial boundaries of many countries;

Third: The significant migration creates large-scale diasporas and its dimensions have increased over the past 30-40 years;

Fourth: The ethnic and religious card is widely used by politicians to achieve political goals, thereby concealing the economic aspirations that underlie the strive to opposition between the ethnic societies;

Fifth: Mass violations of the ethnic and religious rights of the communities are often a concrete reason for armed conflicts, and the most serious war crimes are motivated by xenophobia and ethnic hatred;

Sixth: The first and most serious victims of an economic crisis are precisely the minorities;

Seventh: The prejudices and hatred towards the "different" embedded in the mass public consciousness are most often too persistent. They are fueled by the reactions of the "affected" community and need an "external", "impartial", organizationally well-structured, authoritative and significant potential factor, which have to overcome distortions in the thinking and behavior of large groups of people.

The types of basic rights of minority communities are defined in the normative regulations of various international and national legal acts. When a country is a party to an international treaty and it is ratified according to the relevant procedural order, the obligations under it are implemented in the domestic legal system and become part of it. If there is a discrepancy between the national and international wording, the contractual commitments with other countries take precedence. Thus, the rights of minority communities acquire a universal character and outline roughly the same frameworks for their application. Regardless of the fact that it is defined as a type of independent regulations, they are logically and factually connected and constitute one system. This universality and interdependence facilitate international organizations, monitoring and support of ethnic rights protections, because it constructs generally applicable standards and prevents speculative interpretation.

To be guaranteed by the society and at primarily by the public institutions the legislation should contain *constitutional and legal definition of the existence of distinct ethnic and religious communities* In general to any national should be provided with the *opportunity of self-determination and to choose belonging to a certain ethnic or religious group.* In the communication with the other members of the society, he should have as an option *to use a minority language, both in the private and in the public sphere, and without discrimination.* Except that the public institutions should cre-

ate the necessary conditions *in areas where there are a significant number of persons belonging to minorities the duration of education in the mother tongue.* Of course, the teaching of minority language doesn't rule out the introduction of compulsory education on the official language of the country. Despite that, the minority population should enjoy the ability to access, receive and publish information and content in a language, which is fully understandable. The state should allocate *appropriate funding of organizations or media representing minorities can be communicated, to help preserve the cultural identities of minorities to enable them to share their opinions, language and culture with the majority*.

Ethnic identity is closely related to the cultural heritage and its preservation. Part of the self-consciousness of such community, as some distinct part of the rest of the population, is the use of a specific, different language, often practicing of a religion, not characteristic for the country, a distinct way of life, dressing and traditions, historical narratives, anchored in legends, sagas and heroic epics, etc. All of those ingredients are associated with the desire to preserve and strengthen the relations between individuals in this kind of large groups and protect against assimilation in the conditions of dynamic social relations and high mobility. The preservation of ethnic diversity is not only in the interest of communities distinguished by their characteristics. Knowing their particular originality helps enrich the culture of the rest of the population and facilitate communication. The cultivation of ethnic tolerance also goes through the enforcement of state policy in this regard. The implementation of strategies, fulfilment of programs and projects and allocation of financial resources for the preservation of ethnic diversity are a serious investment in building national integrity and achieving a high level of internal security. To a great extent, it also helps in the development of relations with other nations, especially in the neighboring country.

An indicator of the actual recognition of the rights of ethnic minorities is their equal participation in political, public and social life. In order to be fully guaranteed the opportunity to be involved in the tailoring of management decisions at the highest level, the constitutions of some countries provide for quotas reserved for them in the supreme legislative body. In some places, it exists as a state staff policy to give privileges to representatives of minorities both in the executive power and in the administration. Internationally standards prescribe the adoption domestic legal regulations and a consistently implemented opportunity for ethnic and religious communities to have the right of their own representative institutions in order to obtain their free, prior and informed consent before adopting and implementing legislative or administrative measures that may affect them are.

It is particularly important for the respect of minorities' rights to provide them with equal opportunities, legal and factual, to compete on the labor market.[1] The problem of recognizing and respecting those rights of ethnic groups is important for the prosperity of whole society and its stability both internally and internationally. We have witnessed how conflicts on this basis quickly cross the national borders and become regional, often causing negative consequences worldwide - far from the places where they originate and develop. One of the examples of this is the huge emigrant wave, which seeks refuge and a peaceful life, but entails enormous difficulties for the countries that have provided shelter. Therefore, the international community has developed a comprehensive political strategy and implements wide range of mechanisms to prevent the emergence of intractable conflicts between ethnic groups around the world. Where controversies develop into their most radical manifestations in the form of armed clashes, the main task is to reach a peace settlement as quickly as possible. For societies that have gone through the bloody self-sacrifice caused by ethnic feuds, international intervention can help overcome post-war stress and, with targeted measures, return their relations to a normal state by overcoming accumulated hatred and the desire for revenge and establish a dialogue in the interests of all.

2. WHAT ARE THE INTERNATIONAL COMMUNITY'S COMMITMENTS AND TOOLKITS FOR INFLUENCING ETHNIC PROCESSES?

1. Creation of international legal frameworks and standards for identification and respect of the ethnic and religious rights;

The protection of the ethnic groups' rights is regulated in numerous international legal acts: art. 2 and 4 of the Universal Declaration of Human Rights, articles 13, 14, 55 and 76 of the UN Charter, European Convention on Human Rights, The Framework Convention for the Protection of National Minorities, Resolution 1985 of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Helsinki Final Act, Treaty on European union, art. 19 of the Treaty on the Functioning of the European Union, Charter of Fundamental Rights of the European Union, Charter of Fundamental Rights of the European Union, Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective

[1] For example, OSCE mission in Bosnia and Herzegovina reveals strong discrimination and deeply rooted negative stereotypes against Roma and other national minorities, referred to their application for job. See: OSCE, "Combating Discrimination", *https://bih.osce.org/sites/default/files/f/documents/a/b/468333_0.pdf*, last visited: 20 November 2025.

of racial or ethnic origin, Employment policy guidelines 2000 etc. Most countries around the world have signed and ratified these treaties in accordance with the relevant procedure, and thus their provisions have become part of domestic legislation.

2. Expertise assistance to the states in the construction of internal mechanisms for the protection of the rights of minorities;

In orders to organize effectively the combat against intolerance towards minorities, racism, xenophobia and discrimination, anti-semitism etc. ODIHR (OSCE) consultants give through their project WIA guidance on the provision of security for minority communities. The goal is to increase the expertise of the security and educational institutions, increasing their knowledge about the tools they can use in this regard.[2]

3. Creation of worldwide organizational system for monitoring of the state of ethnic relations in any country in order to prevent the ethnic tensions

In 2007 the EU founded the European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) as an independent body. It promotes and protects all spectrum of human rights including those ones based on ethnic background. Together with ODIHR (OSCE) it helps countries to document and collect data on hate crimes. Amongst their joint initiatives are the co-organized national seminars providing technical assistance to national law enforcement and criminal justice authorities. Both institutions' commitments continued in 2014 with the launch of the ODIHR Practice Guide for Hate Crime Data Collection and Monitoring. FRA coordinates the activities of the Working group on hate crime reporting, recording and data collection.[3]

4. Carry out of peacekeeping and peacekeeping operations in the societies where ethnic antagonisms have led to destructive conflicts;

In accordance with its mandate, the Mission helps In the UNMIK's[4] *"priorities are focused on promoting inter-community trust building, respect for human rights and rule of law, gender equality and empowerment of women and youth"*

[2] See: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, "Words into Action to Address Intolerance", *https://projects.osce.org/project/words-into-action*, last visited: 20 November 2025.

[3] See: European Union Agency for Fundamental Rights, "About FRA", *https://fra.europa.eu/en/about-fra*, last visited: 20 November 2025.

[4] United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) established by the Security Council in its resolution 1244 (1999) to ensure conditions for a peaceful and normal life for all inhabitants of Kosovo and advancement of regional stability in the Western Balkans. See: United Nations, Resolution 1244, *https://unmik.unmissions.org/united-nations-resolution-1244*, last visited: 20 November 2025.

One of the OSCE mission in Kosovo commitment is the *protection of community rights and of cultural and religious heritage; and the supporting mechanisms for anti-discrimination policies*[5]

5. Financing and implementation of specific programs and projects for providing expert assistance to the societies' stakeholders and activists;

In an effort to preserve the ethnic diversity of the old continent, the EU systematically allocates funds for the implementation of policies to simultaneously preserve the cultural and domestic identity of the large population groups distinguished by this feature and at the same time for their full political, economic and social inclusion. European Social Fund+ (ESF+) is one of the institutions, that provide financial support for programs designed to promote social inclusion to be used to support educational and cultural projects aimed at the integration of ethnic, religious, cultural or linguistic minorities. In all its investments, its follow the horizontal principles of gender equality, respect for fundamental rights, equal opportunities and non-discrimination.[6]

In 2025/26 the OSCE High Commissioner on National Minorities office and UN Human Rights Moldova carried out a training "Applied Data Science Skills for Measuring the Integration of Diverse Societies" The education is a part of the HCNM's broader initiative to explore the outlines of a comprehensive framework for measuring the integration of diverse societies across the OSCE area. By building statistical capacity in OSCE participating States, the programme aims to ensure that integration policies are grounded in robust data collection and analysis methods that respect human rights principles and contribute to social cohesion, in alignment with international human rights standards and *The Ljubljana Guidelines on the Integration of Diverse Societies*. The curriculum covers as topics: data wrangling, exploratory data analysis, data visualization, and competent usage of large language models for accelerating Python learning and data analysis.[7]

The EU-funded initiative MARIO (Minorities, Accountability, Rights, Independence and Organizational Development) is designed to support grassroots civil society organizations (CSOs) that protect minority rights across 11 EU countries.[8] Led by the Minority Rights Group Europe

[5] See: OSCE Mission in Kosovo, "Who we are", *https://omik.osce.org/mission-in-kosovo/who-we-are*, last visited: 20 November 2025.

[6] See: European Social Fund Plus, "What is the ESF+?", *https://european-social-fund-plus.ec.europa.eu/en/what-esf*, last visited: 21 November 2025.

[7] See: OSCE, "Moldova's statisticians explore how to measure integration", *https://hcnm.osce.org/news/hcnm/661317*, last visited: 21 November 2025.

[8] See: EU MARIO Program, *https://www.google.com/search?q=EU+MARIO-+program&oq=EU+MARIO+program&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOTIHCAEQ*

(MRGE)[9] and PILnet,[10] this largest European organization provides financial support, specialized training, including pro bono legal support as well as legal expertise to combat shrinking civic space. By the way of strengthening CSOs' abilities in the field is expected to advance more effectively the EU fundamental rights and promote the rights of minority communities. Amongst its goals is to enhance the capacity, resilience and advocacy efforts of grassroots structures to influence policy at local and European-wide levels.

6. Support the capacity building of CSOs institutions, working in the field,

The maintenance of ethnic peace and tolerance is impossible without the criminal prevention for those, who violate the laws, motivated by hatred towards the people different from them in terms of religion, race, sexual orientation, cultural identity, etc. The overall education of the population in adequate behavior requires legion of complex efforts from a bunch of public and non-governmental institutions. For their effective performance on cultivating harmony in interpersonal relations in society, two factors play an important role: the presence of the necessary institutional capacity of the therein involved players, which includes the level of staff's qualification, as well as the presence of good coordination between them. Driven by this understanding the Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE) launched in February 2017 a two-years project to help improve the skills of and collaboration among criminal justice professionals (police officers, lawyers, prosecutors and judges) as well as to increase awareness of the victims of such crimes in 4 EU countries.[11] The project's main objective, namely the building of a comprehensive criminal justice response to hate crime, have been achieved through education and imposition of mechanism to coordinate the efforts of the various stakeholders.

In the 1980s the UN supported the capacity building and partially interacted with the established in 1922 International federation of human

IRigATIHCAIQIRigATIHCAMQIRigATIGCAQQIRgVMgcIBRA-hGI8C0gEKMjcyODNqMGoxNagCCLACAfEFetXo536h8po&sourceid=chrome&ie=UTF-8, last visited: 21 November 2025.

[9] See: Minority Rights Group, "Minorities, Accountability, Rights, Independence and Organizational Development (MARIO)", *https://minorityrights.org/programmes/minorities-accountability-rights-independence-and-organisational-development-mario/*, last visited: 21 November 2025.

[10] See: PILnet, „Minority Rights in Europe", *https://www.pilnet.org/our-work/europe-eurasia/minority-rights-in-europe/*, last visited: 21 November 2025.

[11] See: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, "Building a Comprehensive Criminal Justice Response to Hate Crime", *https://projects.osce.org/projects/criminal-justice-response-hate-crime*, last visited: 21 November 2025.

rights (FIDH)[12], complementing her extensive research and practical works. In 1997 in partnership with the World Organisation Against Torture (OMCT), it pioneered safeguarding human rights defenders by creating a unique programme, devoted to this issue and entitled the Observatory for the Protection of Human Rights Defenders. The general objective is through its work to take action in support of individuals, whatever their status, title or function, who are exposed to reprisals as a result of their human rights activities. Finaly the initiative should ensure that the voices of non-profit organisation workers and campaigners, lawyers, journalists, trade unionists, rural and community leaders and ordinary citizens are heard, and that they are no longer left isolated and marginalised. FIDH now unites 164 human rights organizations in more than 100 countries.

On 3d of November 2025 the OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina signed a Memorandum of Understanding with three theological faculties — the Faculty of Catholic Theology, the Faculty of Islamic Theology, and the Faculty of Orthodox Theology "St. Vasilije Ostroški" to establish co-operation around the Joint Master's Programme in Interreligious Studies and Peacebuilding. Its aims is to strengthen the foundations of lasting peace by bringing together future leaders from different faith traditions to study, reflect, and work side by side. Topics, included in it relate to the right to freedom of religion and belief and lays emphasis on the importance of understanding and learning about this fundamental human rights.[13]

It is under way an ODIHR (OSCE) project "Increasing effectiveness, strengthening the enabling environment for human rights defenders"[14] aimed at the capacity building of non-governmental organizations and public institutions' – human rights defenders, as well as of journalists. The main objective is to implement a set of interventions to promote a safe and enabling environment for those categories of beneficiaries and to support them in conducting their work more effectively and securely. After overall

[12] See: International Federation for Human Rights, "Human Rights Defenders", *https://www.fidh.org/en/issues/human-rights-defenders/*, last visited: 21 November 2025.

[13] See: OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina, "Promoting Freedom of Religion or Belief: OSCE Mission Signs MoU with Theological Faculties", *https://bih.osce.org-/mission-to-bosnia-and-herzegovina/600770*, last visited: 21 November 2025.

[14] See: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, "Increasing effectiveness, strengthening the enabling environment for human rights defenders", https://www.google.com/search?q=%E2%80%9CIncreasing+effectiveness%2C+strengthening+the+enabling+environment+for+human+rights+defenders%E2%80%9D&oq=%E2%80%9CIncreasing+effectiveness%2C+strengthening+the+enabling+environment+for+human+rights+defenders%E2%80%9D+&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOTIICAEQABgWGB7SAQkzNTAyajBqMTWoAgiwAgHxBf3qKFF4kqI18QX96ihReJKiNQ&sourceid=chrome&ie=UTF-8, last visited: 21 November 2025.

assessment of the situation in participating States, will be elaborated a program to support the building the stakeholders' capacity to discharge their duties undisturbed or intimidated by anyone, strengthening their ability to communicate with target audiences and better advocate on key human rights concerns, including through the use of technology tools. The emphasize will be put on the training on the all issues, concerning their free, professional and effective performance.

7. Conducting awareness campaigns, etc.

In order to overcome the ethnic division and cultivate spirit of reconciliation, ethnic tolerance and trust in all B&H citizen's way of thinking and behavior, the OSCE mission in this country completed a lot of initiatives to increase the people awareness on the issue. Together with the local Entity Judicial and Prosecutorial Training Centres have been strengthened the capacities of the judiciary and legal professionals to interpret and apply the Law on Prohibition of Discrimination and better understand international and domestic standards on equality and non-discrimination through trainings, conferences and peer-to-peer workshops. With the aims to increase the visibility of antidiscrimination topics in country universities were organized moot court competitions and were supported the summer schools and student debates on human rights topics. They were provided stereotypes/discrimination sensitisation trainings and awareness-raising campaigns on the needs of people in situations of vulnerability, based on ethnic origin, including through designing, printing and distributing promotional materials, The Margins multimedia project was completed with the active participation of the Roma society representatives. Also there were conducted many social media campaigns on the topic.[15]

3. CONCLUSION:

Preventing or getting out of the ethnic crisis requires a complex approach, multilateral expertise and, above all, political will and impartiality, and this can be achieved with joint and properly organized common efforts. The presence of stereotypes in thinking and behavior, historical prejudices, the re-emergence of memories of old feuds and the use of historical legends to support nationalist rhetoric, tremendously slows down the pace of ethnic tolerance restoration. The imposition of specific destructive for the whole society selfishness, often related to the leaders' economic interests, and in some places even the construction of normative institutional systems for the inculcation of ethnocentric ideas, further deepen the society instability and help push violence-based policies. The devastating effect

[15] See: OSCE, "Combating Discrimination".

is most often not limited to certain territorial boundaries, but directly or indirectly impact the security in other countries and peoples. On this ground the "outside stakeholders" are equally interested in ethnic peace in their neighboring countries and the least they can do is to conduct a reasonable policy of its preservation. The international community also does not remain unaffected by each conflict and that is why it is necessary to react effectively with appropriate means. The toolkit for influencing ethnic processes is very diverse and is applied according to the specific situation. Commitments vary from the statutory regulation of the obligations of states, peacekeeping and peacekeeping operations, systematic monitoring of the state of ethnic relations in any country, financing and implementation of specific programs and projects for providing expert assistance, capacity building of the institutions, working in the field, conducting awareness campaigns, etc.

LIST OF REFERENCES

1. EU MARIO Program, *https://www.google.com/search?q=EU+-MARIO+program&oq=EU+MARIO+program&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOTIHCAEQIRigATIHCAIQIRigATIHCAMQIRigATIGCAQQIRgVMgcIBRA-hGI8C0gEKMjcyODNqMGoxNagCCLACAfEFetXo536h8po&sourceid=chrome&ie=UTF-8*;
2. European Social Fund Plus, "What is the ESF+?", *https://european-social-fund-plus.ec.europa.eu/en/what-esf*;
3. European Union Agency for Fundamental Rights, "About FRA", *https://fra.europa.eu/en/about-fra*;
4. International Federation for Human Rights, "Human Rights Defenders", *https://www.fidh.org/en/issues/human-rights-defenders/*;
5. Minority Rights Group, "Minorities, Accountability, Rights, Independence and Organizational Development (MARIO)", *https://minorityrights.org/programmes/minorities-accountability-rights-independence-and-organisational-development-mario/*;
6. OSCE Mission in Kosovo, "Who we are", *https://omik.osce.org/mission-in-kosovo/who-we-are*.
7. OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina, "Promoting Freedom of Religion or Belief: OSCE Mission Signs MoU with Theological Faculties", *https://bih.osce.org/mission-to-bosnia-and-herzegovina/600770*
8. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, "Building a Comprehensive Criminal Justice Response to Hate Crime", *https://projects.osce.org/projects/criminal-justice-response-hate-crime*;
9. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, "Increasing effectiveness, strengthening the enabling environment for human rights defenders", https://www.google.com/search?q=%E2%80%9CIncreasing+effectivenes

s%2C+strengthening+the+enabling+environment+for+human+rights+defenders%E2%80%9D&oq=%E2%80%9CIncreasing+effectiveness%2C+strengthening+the+enabling+environment+for+human+rights+defenders%E2%80%9D+&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOTIICAEQABgWGB7SAQkzNTAyajBqMTWoAgiwAgHxBf3qKFF4kqI18QX96ihReJKiNQ&sourceid=chrome&ie=UTF-8;

10. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, "Words into Action to Address Intolerance", *https://projects.osce.org/project/words-into-action*.
11. OSCE, "Combating Discrimination", *https://bih.osce.org/sites/default/files/f/documents/a/b/468333_0.pdf*;
12. OSCE, "Moldova's statisticians explore how to measure integration", *https://hcnm.osce.org/news/hcnm/661317*;
13. PILnet, „Minority Rights in Europe", *https://www.pilnet.org/our-work/europe-eurasia/minority-rights-in-europe/*;
14. United Nations, Resolution 1244, *https://unmik.unmissions.org/united-nations-resolution-1244*.

Проф. др Румен Стефанов

Нови бугарски универзитет

Мирољуб Спасов

Експерт, NGO-ITBS

МЕЂУНАРОДНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ, ПРАЋЕЊЕ И ПОДРШКА ЗАШТИТИ ЕТНИЧКИХ ПРАВА

Сажетак

Етничке противрјечности, неријешене у складу с међународним правом и утврђеним стандардима за суживот између великих заједница, развијају се у кризу која врло често прелази у оружане сукобе са свим катастрофалним посљедицама. У њиховој суштини је непоштовање људских права на институционалном и нивоу локалне заједнице, а прије свега, непоштовање права на етнички идентитет. Када се једном ови принципи мирног суживота унутар односне државе или друге велике заједнице прекрше, повратак у нормално стање без сукоба постаје спор и тежак без спољне помоћи и подршке. Циљ истраживања је да представи улогу мировних операција

међународних организација као механизма за регулисање сукоба и спречавање њиховог раста у већим размјерама. У том смислу, праћење и подршка заштити етничких права су главни инструменти. Налази и закључци у истраживању засновани су на анализама бројних нормативних докумената различитих међународних организација; прописи који дефинишу мандат мисија у неким земљама: њихови програми, акциони планови, спроведени или активни пројекти, извјештајни документи и прегледи чињеница и утврђеног стања, стратегије и препоруке за даље акције итд. Закључно, треба напоменути да упркос многим критикама које су недавно изнесене о њиховој ефикасности и оперативним способностима, међутим, с акумулираним искуством, успостављеним организационим структурама, нормативним прописима и висококвалификованим и мотивисаним особљем, оне остају важан алат за рјешавање проблема у овом погледу.

Кључне ријечи: Етнички сукоб; Људска права; Безбиједност; Међународне организације; Мировне операције; Политичка непристрасност; Етничка толеранција.

UDK/UDC 351.941(497.6)
PREGLEDNI NAUČNI RAD / *REVIEW ARTICLE*

Prof. dr. Dženeta Omerdić

Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli

Dr. sc. Lejla Avdić, dipl. pravnik

Gradska uprava Tuzla

INSTITUCIJA OMBUDSMENA U BOSNI I HERCEGOVINI U KONTEKSTU MEĐUNARODNIH PRAVNIH STANDARDA

Institucija ombudsmena, koja je prvi put uspostavljena u Švedskoj 1809. godine, tokom 20. stoljeća se afirmisala i proširila na druge pravne sisteme kao odgovor na potrebu za efikasnim i dostupnim mehanizmima zaštite građana od nepravilnosti i samovolje javne uprave. Danas predstavlja značajan instrument u sistemu zaštite i promocije ljudskih prava, a njena djelotvornost proizilazi iz nezavisnosti, pristupačnosti i fleksibilnog pristupa radu. Afirmacija i širenje ovog instituta dodatno su podržani djelovanjem međunarodnih organizacija, posebno Ujedinjenih nacija i Vijeća Evrope, kroz razvoj univerzalnih principa i standarda savremenog ombudsmenskog djelovanja. U tom kontekstu, rad analizira stepen usklađenosti pravnog i institucionalnog okvira Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine s relevantnim međunarodnim standardima, prije svega Pariškim i Venecijanskim principima, koji definišu ključne kriterije nezavisnosti, transparentnosti i efikasnosti rada ombudsmenskih institucija. Kroz komparativnu analizu međunarodnih dokumenata i domaćeg zakonodavstva, rad identifikuje prednosti i slabosti postojećeg modela, razmatra izazove u praktičnoj primjeni međunarodnih standarda te daje preporuke za unapređenje normativnog i institucionalnog okvira, s ciljem jačanja funkcionalnosti, kredibiliteta i ukupne učinkovitosti bosanskohercegovačke institucije ombudsmena u sistemu zaštite ljudskih prava.

Ključne riječi: Ombudsmen; Ljudska prava; Javna uprava; Zaštita građana; Međunarodni standardi, Harmonizacija.

Dženeta Omerdić, *dzeneta.omerdic@untz.ba.*
Lejla Avdić, *lejla.karic@tuzla.ba.*

1. UVOD

Do sredine šezdesetih godina 20. stoljeća, institucija ombudsmena bila je uspostavljena u svega nekoliko zemalja. Međutim, u uslovima sve izraženije potrebe za jednostavnim, djelotvornim i efikasnim mehanizmima za prepoznavanje i ispravljanje nepravilnosti i nezakonitosti u radu uprave, kao i za suzbijanje tzv. lošeg postupanja uprave (*maladministration*) prema građanima, pokazalo se da upravo institucija ombudsmena najbolje odgovara tim izazovima. Ombudsmen se afirmisao kao ključni instrument zaštite i ostvarivanja ljudskih prava, zahvaljujući svojoj nezavisnosti, dostupnosti građanima i mogućnosti da bez formalnih prepreka ukazuje na nepravilnosti u radu javne uprave[1]. Uprkos različitim oblicima koje je ova institucija poprimila u raznim državama i pravnim sistemima, osnovna ideja koja je prati ostala je ista, a to je zaštita pojedinca od samovolje i nepravilnosti u djelovanju uprave. Širenju ove institucije značajno su doprinijele i pojedine međunarodne organizacije, posebno Ujedinjene nacije[2] i Vijeće Evrope[3]. Putem brojnih međunarodnih dokumenata, one su podsticale države članice da uspostave instituciju ombudsmena u svojim pravnim sistemima i usmjeravale ih ka usvajanju univerzalnih principa i standarda

[1] L. C. Reif, The UN Guiding Principles on Business and Human Rights and Networked Governance: Improving the Role of National Human Rights Ombudsman Institutions as National Remedies, *Human Rights Law Review*, Vol. 17, No. 4, 2017, 603–632.

[2] Ujedinjene nacije su međunarodna organizacija osnovana 24. oktobra 1945. godine. Na dan osnivanja, ova organizacija je imala 51 članicu, dok danas okuplja 193 države članice. Temeljni dokument koji definiše principe i ciljeve ove organizacije jeste Povelja Ujedinjenih nacija, usvojena 26. juna 1945. godine u San Francisku, a koja je stupila na snagu, odnosno postala pravno obavezujuća 24. oktobra 1945. godine – dan koji se danas obilježava kao Dan Ujedinjenih nacija. Tekst Povelje Ujedinjenih nacija dostupan na: *https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text*, 13. april 2026. Prema članu 1 Povelje, glavni ciljevi Ujedinjenih nacija uključuju: očuvanje međunarodnog mira i sigurnosti; razvijanje prijateljskih odnosa među nacijama; ostvarenje međunarodne saradnje u rješavanju problema ekonomske, socijalne, kulturne ili humanitarne prirode; unapređenje i zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda za sve, bez obzira na rasu, spol, jezik ili vjeru; djelovanje kao centar za usklađivanje aktivnosti naroda u ostvarivanju zajedničkih ciljeva.

[3] Vijeće Evrope je regionalna međunarodna organizacija evropskih država, sa sjedištem u Strazburu, osnovana 1949. godine u Londonu s ciljem jačanja jedinstva među članicama, očuvanja i ostvarivanja zajedničkih vrijednosti i načela, te podsticanja njihovog ekonomskog i društvenog napretka. Statut ove organizacije se izričito zasniva na poštovanju ljudskih prava i vladavini prava. Parlamentarna skupština i Komitet ministara su statutarni organi Vijeća Evrope, a svoje ciljeve Vijeće Evrope ostvaruje kroz djelovanje i drugih svojih institucija: Kongresa regionalnih i lokalnih vlasti, Generalnog sekretara i Sekretarijata, Komesara za ljudska prava i Evropskog suda za ljudska prava. Sa aspekta evropskog upravnog prava, najznačajnije institucije su Parlamentarna skupština, Komitet ministara i Evropski sud za ljudska prava. S. Lilić, K. Golubović, *Evropsko upravno pravo sa osvrtom na upravno pravo Srbije u kontekstu evropskih integracija*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2011, 91.

koji čine osnovu njenog savremenog djelovanja. Danas se ti principi smatraju temeljnim vrijednostima koje moraju biti zagarantovane u svakom pravnom okviru u kojem ova institucija djeluje.[4]

Riječ je, prije svega, o Pariškim principima i Venecijanskim principima, koji predstavljaju temeljne međunarodne standarde za djelovanje ombudsmenskih i drugih nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava.

2. PARIŠKI PRINCIPI

Rezolucija Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 48/134 iz 1993. godine,[5] poznata kao *Pariški principi*, reguliše osnivanje i funkcionisanje nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava, među kojima značajno mjesto zauzima institucija ombudsmena. Ovi principi predstavljaju minimum uslova koje mora ispuniti svaka nacionalna institucija za zaštitu ljudskih prava kako bi osigurala svoju nezavisnost, efikasnost i legitimnost. Pariški principi su danas najšire prihvaćen međunarodni instrument kojim se utvrđuju osnovni elementi, status, nadležnosti i metode rada nacionalnih mehanizama za zaštitu ljudskih prava.

2.1. Pariški principi: pojam i pravna priroda

Pariški principi jasno naglašavaju ključnu ulogu nacionalnih institucija za ljudska prava u zaštiti i promociji ljudskih prava, kako na nacionalnom, tako i na međunarodnom nivou. U skladu s tim, ovim institucijama mora biti dodijeljen najširi krug ovlaštenja, jasno utvrđenih ustavom ili zakonom,[6] kojim se istovremeno uređuju njihov sastav, organizacija i djelokrug rada. Prema Pariškim principima, nacionalne institucije obavljaju savjetodavnu funkciju kroz davanje mišljenja, preporuka, prijedloga i izvještaja nadležnim organima vlasti o svim pitanjima koja se tiču ljudskih prava. One aktivno učestvuju u usklađivanju zakonodavstva i upravnih propisa s međunarodnim standardima, kroz razmatranje važećih normi i predloženih akata, te izdavanje preporuka za izmjenu ili usvajanje novih zakonodavnih i administrativnih mjera. Nadalje, vrše praćenje i analizu povreda ljudskih prava, predlažu mjere za njihovo otklanjanje i izrađuju izvještaje o stanju

[4] S. Lilić, D. Milenković, B. Kovačević – Vučo, *Ombudsman, međunarodni dokumenti, uporedno pravo, zakonodavstvo i praksa*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd 2002, 11–12.

[5] Rezolucija Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 48/134 o principima koji se odnose na status nacionalnih institucija za unapređenje i zaštitu ljudskih prava, od 20. decembra 1993. godine, *https://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2014012212054704bos.pdf,* 05. april 2026.

[6] Pariški principi ne zahtijevaju kumulaciju ustavnog i zakonskog osnova za osnivanje i regulisanje rada ove institucije.

ljudskih prava. Također, nacionalne institucije podstiču ratifikaciju i sprovođenje međunarodnih instrumenata iz oblasti ljudskih prava, učestvuju u izradi izvještaja prema međunarodnim mehanizmima nadzora, te aktivno sarađuju s Ujedinjenim nacijama, njihovim specijaliziranim tijelima, regionalnim organizacijama i drugim nacionalnim institucijama za ljudska prava. Njihov mandat obuhvata i promociju ljudskih prava kroz izradu i implementaciju obrazovnih programa, izdavanje publikacija, borbu protiv svih oblika diskriminacije, posebno rasne, kao i korištenje medija radi podizanja javne svijesti o značaju i vrijednosti ljudskih prava.

U vrijeme donošenja Pariških principa, koji su postavili osnovne standarde za rad nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava,[7] klasični administrativni ombudsmeni, čija je nadležnost bila ograničena na kontrolu zakonitosti i borbu protiv loše uprave, nisu se u potpunosti uklapali u taj koncept. Međutim, s vremenom je došlo do značajnog proširenja njihovog mandata, koji danas obuhvata i zaštitu, te unapređenje ljudskih prava i sloboda. Ovakvo širenje djelokruga doprinijelo je tome da Ujedinjene nacije prepoznaju ombudsmene kao izuzetno važne aktere u sistemu zaštite ljudskih prava, o čemu svjedoči i činjenica da više od trećine institucija akreditovanih od strane Potkomiteta za akreditaciju pri Globalnoj alijansi nacionalnih institucija za ljudska prava čine upravo institucije ombudsmena.[8]

2.2. Institucionalni standardi organizacije i rada nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava

Kada je riječ o sastavu nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava, te obezbjeđenju njihove nezavisnosti i pluralizma, Pariški principi zahtijevaju da proces imenovanja članova bude zasnovan na principu pluralističke zastupljenosti svih relevantnih društvenih aktera, posebno onih iz civilnog sektora koji se bave zaštitom i promocijom ljudskih prava. Ova pluralistička zastupljenost ne podrazumijeva nužno formalno članstvo predstavnika civilnog društva u samoj instituciji, već njihovo aktivno učešće u pro-

[7] U tački 16 Mišljenja Venecijanske komisije o Nacrtu Zakona o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine (CDL-AD(2015)034), ističe se da, iako ne postoje obavezujući međunarodni standardi koji se izričito odnose na nacionalne institucije za ljudska prava, većina tih institucija osnovana je na osnovu Pariških principa, te da ovi principi i dalje predstavljaju najšire prihvaćene međunarodne smjernice koje definišu osnovne elemente svake nacionalne institucije za ljudska prava. Mišljenje Venecijanske komisije o Nacrtu Zakona o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine, CDL-AD(2015)034, *https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)034-e*, 18. april 2026.

[8] M. Janković, „Principi izbora ombudsmana“, *Zbornik radova Lokalni ombudsmani u gradovima i opštinama Srbije*, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije, Beograd 2022, 80–81.

cesima kao što su savjetovanje, nadzor ili druge forme uključivanja u izbor ombudsmena. Nezavisnost institucija mora biti institucionalno i materijalno zagarantovana, što uključuje postojanje adekvatne infrastrukture, stabilno i dovoljno finansiranje, vlastite prostorije i osoblje, bez zavisnosti od izvršne vlasti. Dodatno, mandati članova institucije moraju biti jasno definisani zakonom, uz mogućnost reizbora, ali isključivo pod uslovima koji osiguravaju očuvanje pluralizma i nezavisnosti u radu institucije[9].

Metode rada nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava, u skladu s Pariškim principima, zasnivaju se na širokom ovlaštenju da slobodno razmatraju sva pitanja iz svoje nadležnosti – bilo po vlastitoj inicijativi, prijedlogu članova ili na osnovu pritužbi građana. U tom procesu, institucije imaju pravo da saslušaju sve relevantne strane, prikupljaju informacije i dokumentaciju, te da se obraćaju javnosti, uključujući putem medija, s ciljem informisanja i podizanja svijesti o pitanjima ljudskih prava. Njihov rad uključuje redovno i vanredno zasjedanje, osnivanje radnih grupa i uspostavljanje lokalnih i regionalnih odjela, kao i održavanje konsultacija i razvoj saradnje sa pravosudnim organima, institucijama sličnog karaktera i organizacijama koje djeluju u oblasti promocije i zaštite ljudskih prava. Također, ovlaštene su da primaju i razmatraju pritužbe ne samo od pojedinaca čija su prava povrijeđena, već i od njihovih predstavnika, trećih lica, nevladinih organizacija, sindikata i drugih relevantnih subjekata.

Pariški principi također definišu dodatne standarde i smjernice na kojima treba da se zasniva rad i postupanje nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava. Među ključnim standardima su:

- traženje mirnog rješenja koje podrazumijeva da nacionalne institucije treba da teže prijateljskom i najbezbolnijem rješavanju nastalog problema, bilo putem pregovora, obavezujućih odredaba ili drugih sredstava;
- obavještavanje podnosioca pritužbe o njegovim pravima, dostupnim pravnim sredstvima, kao i obaveza olakšavanja pristupa tim sredstvima;
- prihvatanje pritužbi ili njihovo upućivanje nadležnom organu;
- izdavanje preporuka nadležnim organima, uključujući prijedloge za izmjene zakona, propisa i administrativnih postupaka koji ugrožavaju ljudska prava.[10]

[9] R. Murray, “National Human Rights Institutions: Criteria and Factors for Assessing Their Effectiveness”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 25, No. 2, 2007, 189–220.

[10] Upor. Prevod ovog dokumenta se nalazi u IV poglavlju u: S. Lilić, D. Milenković Dejan, B. Kovačević – Vučo, 341–345.

Ovi dodatni principi omogućavaju da rad nacionalnih institucija bude usmjeren na efikasnu zaštitu ljudskih prava, kroz odgovorno i transparentno postupanje prema pritužbama, kao i kroz konstruktivne preporuke za unapređenje postojećih procedura.

3. VENECIJANSKI PRINCIPI

3.1. Nastanak, svrha i značaj Venecijanskih principa

Na svojoj 118. plenarnoj sjednici, održanoj 15. i 16. marta 2019. godine u Veneciji, Evropska komisija za demokratiju kroz pravo, poznata kao Venecijanska komisija,[11] usvojila je set smjernica poznatih kao *Venecijanski principi*,[12] koji pružaju okvir za zaštitu i unapređenje institucije ombudsmena[13]. Ovi principi, koji definišu osnovne standarde za osiguranje efikasnog, nezavisnog i nepristrasnog djelovanja institucija ombudsmena unutar

[11] Venecijanska komisija, punog naziva Evropska komisija za demokratiju putem prava, savjetodavno je tijelo Vijeća Evrope za ustavna pitanja, osnovano 1990. godine. Komisija djeluje na osnovu proširenog sporazuma i obuhvata 61 članicu, među kojima je 46 država članica Vijeća Evrope i 15 neevropskih članica. Sjedište Komisije je u Strazburu, u sjedištu Vijeća Evrope, dok se plenarne sjednice održavaju u Veneciji, četiri puta godišnje – u martu, junu, oktobru i decembru. Članove Komisije imenuju države članice, a riječ je o nezavisnim stručnjacima iz oblasti ustavnog i međunarodnog prava koji djeluju u svom ličnom svojstvu i ne zastupaju političke interese svoje zemlje. Uloga Venecijanske komisije ogleda se u pružanju pravne podrške državama članicama, posebno onima koje nastoje uskladiti svoje pravne i institucionalne strukture sa evropskim i međunarodnim standardima u oblastima demokratije, vladavine prava i zaštite ljudskih prava. Mišljenja Komisije nisu pravno obavezujuća, ali imaju veliki stručni i politički značaj jer sadrže preporuke nadležnim organima određene države, prije svega parlamentu i vladi, o tome kako da svoje ustavne i zakonodavne odredbe usklade sa zajedničkim ustavnim nasljeđem i principima. Ova mišljenja nastaju isključivo na zahtjev, bilo od strane nadležnih vlasti države na koju se odnose, bilo jednog od tijela Vijeća Evrope, poput Parlamentarne skupštine, Komiteta ministara, Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti, kao i generalnog sekretara Vijeća Evrope, Evropske unije ili druge ovlaštene međunarodne organizacije. Osim pojedinačnih mišljenja, Venecijanska komisija ima važnu ulogu u razvoju pravnih standarda kroz izradu studija, općih izvještaja, smjernica i organizaciju naučnih skupova, često u saradnji s drugim međunarodnim organizacijama. Na taj način Komisija pomaže zakonodavcima na nacionalnom nivou da razviju pravne propise koji su usklađeni sa savremenim međunarodnim standardima i najboljom komparativnom praksom. Više o Venecijanskoj Komisiji, pogledaj na njenoj službenoj stranici: *https://www.coe.int/en/web/venice-commission/about,* 18. april 2026.

[12] Principi za zaštitu i promociju institucije ombudsmena – Venecijanski principi, https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)005-e, 18. april 2026.

[13] D. Sześciło, S. Zakroczymski, From Paris to Venice: the international standard of the ombudsman’s independence revisited, *The International Journal of Human Rights*, Vol. 25, No. 10, 2021, 1819–1834.

različitih pravnih i političkih sistema, potvrđeni su od strane Komiteta ministara Vijeća Evrope 2. maja 2019. godine.

Venecijanska komisija prepoznaje ombudsmena kao važan element u sistemu koji počiva na demokratiji, vladavini prava, poštovanju ljudskih prava i principima dobre uprave. Kao nezavisna institucija, ombudsmen ima zadatak da djeluje protiv loše uprave i mogućih povreda ljudskih prava i osnovnih sloboda, istovremeno pružajući građanima važan dodatak tradicionalnoj sudskoj zaštiti kroz pravo na obraćanje ovoj instituciji.

Venecijanski principi jasno ističu značaj međunarodne saradnje među institucijama ombudsmena, uz naglašenu potrebu za njihovom zaštitom od svih oblika napada, prijetnji i političkih pritisaka. Ta zaštita obuhvata ne samo sprečavanje fizičkog nasilja i pravnih prijetnji, već i zaštitu od pokušaja suzbijanja aktivnosti institucije kroz ograničavanje njenog mandata, budžetske pritiske ili druge oblike institucionalnog ometanja. U tom kontekstu, Venecijanski principi pozivaju na proaktivnu i odlučnu ulogu ombudsmena u pozivanju vlada i parlamenata da poštuju i promovišu ljudska prava i osnovne slobode, naročito u vremenima političkih i društvenih kriza, čime se ombudsmen potvrđuje kao ključni mehanizam demokratizacije i zaštite temeljnih prava.

Ovi principi, kao prvi sveobuhvatni međunarodni set standarda koji su u potpunosti posvećeni instituciji ombudsmena, obuhvataju ukupno 25 temeljnih načela.

3.2. Institucionalni položaj i pravni okvir djelovanja ombudsmena

Venecijanski principi prepoznaju i snažno afirmišu ključnu ulogu ombudsmena u unapređenju demokratskih vrijednosti, očuvanju vladavine prava, razvoju principa dobre uprave i osnaživanju sistema zaštite ljudskih prava. Iako ne postoji univerzalni model organizacije ombudsmenske institucije koji bi bio primjenjiv na sve države članice Vijeća Evrope, Venecijanski principi pozivaju države da aktivno podrže i zaštite institucije ombudsmena, te da se suzdrže od bilo kakvih postupaka koji bi mogli ugroziti njenu nezavisnost i integritet.

Institucija ombudsmena, uključujući njen mandat, treba da bude zasnovana na čvrstoj pravnoj osnovi, po mogućnosti na ustavnom nivou, dok se njene karakteristike i funkcije mogu dodatno razraditi zakonodavstvom. Ovakav pravni okvir doprinosi institucionalnoj stabilnosti, efikasnosti i otpornosti na političke pritiske.

Da bi institucija ombudsmena bila percipirana kao autoritativna i relevantna institucija u društvu, neophodno je da uživa visoki institucionalni status. Taj status ne podrazumijeva samo simbolički značaj funkcije, već i adekvatnu materijalnu kompenzaciju, uključujući platu koja odgovara ni-

vou odgovornosti, kao i primjerenu kompenzaciju pri penzionisanju. Na taj način se osigurava profesionalna nezavisnost nosioca funkcije i minimizira rizik od spoljašnjih uticaja koji bi mogli ugroziti objektivnost i nepristrasnost u vršenju dužnosti.

Venecijanski principi također omogućavaju državama da oblikuju strukturu ombudsmena u skladu sa vlastitim političkim, pravnim i administrativnim specifičnostima. Izbor između modela jednog ili više ombudsmena zavisi od državnog uređenja, njegovih specifičnosti i potreba. Institucija ombudsmena može biti organizovana na različitim nivoima i sa različitim nadležnostima. Ključno je, međutim, da svi modeli budu u potpunosti usklađeni s Venecijanskim principima, kako bi se osigurala efektivna, nepristrasna i dostupna zaštita osnovnih prava i sloboda u svakom segmentu javne uprave[14].

3.3. Izbor, mandat i razrješenje ombudsmena

Izbor ombudsmena treba da se vrši putem procedura koje u najvećoj mogućoj mjeri jačaju njegov autoritet, nepristrasnost, nezavisnost i legitimitet. Idealan model podrazumijeva da ombudsmena bira parlament odgovarajućom kvalifikovanom većinom, čime se osigurava šira politička saglasnost i izbjegava dominacija jedne političke opcije, što dodatno doprinosi njegovoj nepristrasnosti i povjerenju javnosti.

Sam postupak odabira kandidata mora uključivati javni poziv i biti javan, transparentan, zasnovan na zaslugama, objektivan i propisan zakonom.

Kriteriji za imenovanje ombudsmena trebaju biti dovoljno široki da podstaknu prijavljivanje različitih kvalifikovanih kandidata. Ključni kriteriji su visoki moralni integritet, poštenje i odgovarajuća stručna znanja i iskustvo, uključujući iz oblasti ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Tokom trajanja njegovog mandata, ombudsmen mora da izbjegava bilo kakve političke, administrativne ili profesionalne aktivnosti koje bi mogle kompromitovati njegovu nezavisnost ili nepristrasnost. Osim toga, kako bi se očuvali najviši standardi etike i profesionalnosti, i ombudsmen i članovi njegovog tima treba da budu obavezani strogim etičkim kodeksima.

Venecijanski principi dalje predviđaju da mandat ombudsmena treba biti duži od mandata tijela koje ga postavlja, čime se osigurava institucionalna stabilnost i kontinuitet u vršenju funkcije. Poželjno je da se radi o jednom neobnovljivom mandatu, ili ako se obnavlja, onda najviše jednom.

[14] L. Glušac, Critical Appraisal of the Venice Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman: An Equivalent to the Paris Principles?, *Human Rights Law Review*, Vol. 21, Issue 1, 2021, 22–53.

Mandat bi, po mogućnosti, trebao trajati najmanje sedam godina. Ovakav model mandata pruža ombudsmenu potrebnu nezavisnost i štiti ga od političkih pritisaka, omogućavajući mu da djeluje slobodno, profesionalno i u punom kapacitetu tokom cijelog mandata.

Razrješenje ombudsmena sa funkcije moguće je isključivo pod strogo propisanim i jasno definisanim uslovima koji su zakonom utvrđeni. Ovi uslovi moraju biti ograničeni na ozbiljne i objektivno provjerljive razloge, kao što su trajna nesposobnost za obavljanje dužnosti, faktička nemogućnost vršenja funkcije, neprimjereno ponašanje ili teža povreda dužnosti. Svi razlozi moraju se tumačiti restriktivno, kako bi se spriječila njihova eventualna zloupotreba i očuvala nezavisnost institucije. Postupak razrješenja mora biti u potpunosti transparentan i sproveden u skladu sa zakonom, s tim da parlamentarna većina potrebna za donošenje odluke o razrješenju ne smije biti manja od one potrebne za izbor ombudsmena, a poželjno je da bude čak i veća, kako bi se dodatno učvrstio legitimitet tog postupka i spriječila politički motivisana smjena.

3.4. Nadležnosti i ovlaštenja ombudsmena

Mandat ombudsmena treba da obuhvata prevenciju i otklanjanje loše uprave, kao i zaštitu i promociju ljudskih prava i osnovnih sloboda.

S tim u vezi, nadležnost institucije ombudsmena treba da bude široko postavljena, odnosno treba da se proteže na sve nivoe javne uprave i da obuhvata sve javne usluge koje se pružaju građanima, bez obzira na to da li ih obavljaju državni organi, lokalni organi ili privatni subjekti koji djeluju u javnom interesu. Kada je riječ o pravosuđu, nadležnost ombudsmena treba biti strogo ograničena na pitanja koja se tiču administrativne efikasnosti i proceduralne pravilnosti rada pravosudnih institucija, uz puno poštovanje nezavisnosti sudske vlasti[15].

[15] Na Konferenciji o odnosu između ombudsmena i organa pravosuđa, održanoj u Ljubljani, 12. i 13. novembra 2001. godine, predstavnici nacionalnih institucija za ljudska prava, uključujući i institucije ombudsmena, usvojili su određene zaključke koji se odnose na ulogu ombudsmena u kontekstu pravosudne vlasti. U prvi plan stavljena je činjenica da ombudsmen, kao institucija izvan sudske grane vlasti, može imati značajnu ulogu u unapređenju efikasnosti funkcionisanja pravosuđa, posebno u pogledu administrativnih i procesnih aspekata rada sudova, pri čemu se striktno mora poštovati princip nezavisnosti sudske vlasti. Time ombudsmen može doprinijeti povećanju transparentnosti i legitimnosti sudstva u očima javnosti. U tom smislu, istaknuta je uloga ombudsmena kao partnera sudova, koji kroz svoje djelovanje može unaprijediti razumijevanje pitanja ljudskih prava i doprinijeti djelotvornijem ostvarivanju pravde. Ovlaštenja ombudsmena u pogledu sudske vlasti, međutim, moraju biti precizno određena tako da ni na koji način ne dovode u pitanje nezavisnost i nepristrasnost sudija u donošenju odluka. Djelovanje ombudsmena stoga se može odnositi isključivo na proceduralne aspekte vođenja sudskih postupaka, bez zadiranja u meritum presuda. Pozdravljena je praksa u nekim državama prema kojoj ombudsmeni

U cilju očuvanja nezavisnosti[16] i integriteta, ombudsmen ne smije biti podložan bilo kakvim instrukcijama, nalozima ili uticajima od bilo koje vlasti. Njegovo djelovanje mora biti potpuno autonomno[17].

Pristup instituciji ombudsmena mora biti besplatan i nesmetan. Svako fizičko ili pravno lice, uključujući nevladine organizacije, mora imati mogućnost da bez prepreka podnese žalbu i ostvari komunikaciju sa institucijom, što dodatno potvrđuje ulogu ombudsmena kao pristupačnog i djelotvornog mehanizma zaštite ljudskih prava.

Ombudsmen ima ovlaštenje da, ili po sopstvenoj inicijativi ili na osnovu primljenih žalbi, pokrene nezavisne istrage, uz obavezu poštovanja dostupnih administrativnih postupaka i pravnih sredstava. U okviru svojih istražnih ovlaštenja, ombudsmen mora imati neometan i potpun pristup svim relevantnim informacijama, dokumentima i bazama podataka, uključujući i one koje su povjerljive ili zakonom zaštićene. Također, ima pravo na nesmetan ulazak u prostorije javnih institucija, kao i na kontakt sa svim licima od značaja za istragu, uključujući i one koji su lišeni slobode. Nadalje, u cilju efikasnog obavljanja dužnosti, ombudsmen je ovlašten da zatraži saradnju i dodatna obrazloženja od službenika i drugih nadležnih aktera. Posebnu pažnju treba da posveti zaštiti uzbunjivača iz javnog sektora, čime dodatno doprinosi transparentnosti i odgovornosti javne uprave.

Ombudsmen ima ovlaštenje da upućuje pojedinačne preporuke bilo kojem organu ili instituciji koja je u okviru njegove nadležnosti i da zahtijeva njihov odgovor u razumnom roku koji sam odredi.

---

imaju mogućnost da sudovima iznesu svoje mišljenje u ulozi *amicus curiae (prijatelja suda),* čime dodatno doprinose zaštiti ljudskih prava. Također, i u pravnim sistemima gdje ombudsmen formalno nema posebna ovlaštenja u odnosu na pravosuđe, on može, na osnovu svojih općih nadležnosti, iznositi zapažanja i preporuke koje se tiču funkcionisanja pravosudnog sistema. Istaknuto je da ombudsmen ne zastupa pojedince pred sudom, te da se očekuje da osobe koje smatraju da im je povrijeđeno neko pravo najprije iscrpe sve raspoložive pravne lijekove. Ipak, u slučajevima kada osoba iz bilo kojeg razloga nema pristup tim pravnim sredstvima, ombudsmen bi trebao imati ovlaštenje da ispita potencijalna kršenja ljudskih prava. Naglašena je i potreba da ombudsmen ima ovlaštenje da pokrene inicijativu za ocjenu ustavnosti i zakonitosti propisa pred ustavnim sudom, čime se otvara prostor za uklanjanje sistemskih nedostataka u zakonodavstvu koji mogu negativno uticati na ostvarivanje ili zaštitu prava pojedinaca. Na kraju, učesnici Konferencije su posebno podvukli značaj očuvanja i daljnjeg jačanja institucionalne i finansijske nezavisnosti institucije ombudsmena u odnosu na ostale grane vlasti, kao ključnog preduslova za njeno djelotvorno i nepristrasno funkcionisanje u demokratskom društvu.

Kompletan tekst dokumenta pod nazivom *Zaključci sa Konferencije o odnosu između ombudsmana i organa pravosuđa (Ljubljana, 13. novembar 2001)*, dostupan u: S. Lilić, D. Milenković, B. Kovačević Vučo, 353–355.

[16] A. Smith, The Unique Position of National Human Rights Institutions: A Mixed Blessing?, *Human Rights Quarterly*, Vol. 28, No. 4, 2006, 904–950.

[17] K. Linos; T. Pegram, What Works in Human Rights Institutions?, *American Journal of International Law*, Vol. 112, No. 3, 2018.

Kada je riječ o usklađivanju nacionalnog zakonodavstva sa međunarodnim standardima u oblasti ljudskih prava, ombudsmen ima pravo da daje javne preporuke zakonodavnoj i izvršnoj vlasti, uključujući inicijative za izmjene postojećih zakona ili donošenje novih zakona.

Ombudsmenu treba biti omogućeno da nakon sprovedene istrage, pokrene inicijativu za ocjenu ustavnosti zakona, propisa ili općih upravnih akata. Osim toga, može aktivno učestvovati pred nadležnim odlučujućim organima i sudovima. U skladu sa zakonom, podnošenje pritužbe ombudsmenu može imati i suspenzivni efekat, odnosno privremeno obustaviti rokove za pokretanje sudskih postupaka, čime se dodatno osigurava pravna zaštita građana.

Jedna od temeljnih dužnosti institucije ombudsmena jeste redovno izvještavanje parlamenta, koje se mora vršiti najmanje jednom godišnje. Ovi izvještaju moraju biti javno dostupni, ozbiljno razmotreni od strane nadležnih vlasti i mogu sadržavati analizu stepena poštovanja ombudsmenovih preporuka od strane javne uprave. Isti standardi važe i za izvještaje ombudsmena koji je imenovan od strane izvršne vlasti, čime se osigurava jednaka odgovornost i transparentnost svih varijanti ove institucije.

3.5. Finansijska i funkcionalna nezavisnost ombudsmena

Finansijska nezavisnost predstavlja ključni preduslov za autonomno i efikasno funkcionisanje institucije ombudsmena. Zakonski okvir mora garantovati stabilno i adekvatno budžetsko finansiranje koje će omogućiti nesmetano izvršavanje njenih nadležnosti. U procesu budžetskog planiranja, ombudsmen mora biti konsultovan i imati pravo da dostavi prijedlog budžeta za narednu finansijsku godinu. Jednom odobreni budžet ne smije biti umanjen tokom trajanja budžetskog perioda, osim ukoliko se isto smanjenje ne odnosi na sve javne institucije. Nezavisna finansijska revizija treba biti ograničena isključivo na provjeru zakonitosti finansijskih transakcija, bez zadiranja u izbor prioriteta u ostvarivanju mandata.

Pored finansijske nezavisnosti, institucija ombudsmena mora raspolagati sa dovoljnim brojem stručnog i administrativnog osoblja, uz odgovarajuću strukturalnu fleksibilnost koja omogućava efikasno obavljanje zadataka. Ombudsmen može imenovati jednog ili više zamjenika, u skladu s potrebama institucije, te mora imati pravo da samostalno angažuje i upravlja svojim osobljem.

Svi nosioci funkcija unutar institucije, uključujući ombudsmena, njegove zamjenike i osoblje koje donosi odluke, uživaju funkcionalni imunitet za radnje, izjave i postupke koji su poduzeti u okviru službenih ovlaštenja. Ovaj imunitet ostaje na snazi i po prestanku njihovog mandata, čime se dodatno štiti nezavisnost i integritet institucije.

Države imaju jasnu obavezu da se suzdrže od bilo kakvih postupaka koji bi mogli dovesti do slabljenja, ometanja rada ili gašenja institucije ombudsmena, te su dužne da osiguraju njenu zaštitu od svih oblika prijetnji i pritisaka.

3.6. Tumačenje i primjena Venecijanskih principa

Na kraju se ističe da se Venecijanski principi trebaju tumačiti, koristiti i primjenjivati kao instrument za jačanje i učvršćivanje institucije ombudsmena. Uvažavajući raznolikost institucionalnih modela, sistema i statusa koje institucije ombudsmena i njihovo osoblje mogu imati u različitim državama, ove smjernice pozivaju na proaktivno djelovanje država u cilju osiguranja adekvatnog institucionalnog i normativnog okvira. Države se ohrabruju da, u duhu i u skladu sa Venecijanskim principima, poduzmu sve neophodne mjere, uključujući ustavne reforme i zakonodavne prilagodbe, kako bi obezbijedile uslove za punu funkcionalnost, nezavisnost, nepristrasnost i operativnu sposobnost institucije ombudsmena. Takav pristup treba da doprinese njenom efikasnom, blagovremenom i produktivnom djelovanju u zaštiti ljudskih prava, promociji principa dobre uprave i očuvanju temeljnih demokratskih vrijednosti.

4. NORMATIVNA RJEŠENJA U BOSNI I HERCEGOVINI U SVJETLU RELEVANTNIH MEĐUNARODNIH PRAVNIH STANDARDA

U ovom dijelu rada analizirana su domaća normativna rješenja u svjetlu relevantnih međunarodnih standarda, s ciljem ocjene njihove međusobne usklađenosti i identifikacije mogućih odstupanja. Na osnovu utvrđenih nalaza, formulisane su konkretne preporuke za unapređenje zakonodavnog okvira i institucionalnih kapaciteta, s ciljem jačanja nezavisnosti, efikasnosti i ukupnog uticaja ove institucije u sistemu zaštite ljudskih prava u Bosni i Hercegovini.

4.1. Normativni i institucionalni okvir Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine

Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine ima jasno ustavno i zakonsko utemeljenje. Uspostavljena je na osnovu Aneksa IV (Ustava Bosne i Hercegovine) i Aneksa VI (Sporazuma o ljudskim pravima) Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini i Zakona o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine.[18] Iako su u po-

[18] Odluka Visokog predstavnika kojom je donesen Zakon o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine, zajedno sa tekstom Zakona, objavljena je u *Službenom glasniku*

četnoj fazi djelovanja paralelno postojale tri odvojene ombudsmenske institucije (na državnom i entitetskim nivoima), 2006. godine izvršena je suštinska institucionalna reforma kojom su te tri institucije integrisane u jedinstvenu – Instituciju ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine,[19] s početkom njenog rada u jedinstvenoj formi od 1. januara 2007. godine, koja u tom obliku djeluje do danas.[20]

Riječ je o nezavisnoj i samostalnoj instituciji, uspostavljenoj s ciljem promovisanja dobre uprave i vladavine prava, te zaštite i unapređenja ljudskih prava i osnovnih sloboda fizičkih i pravnih lica, u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine i međunarodnim ugovorima koji su sastavni dio ustavnog poretka[21]. U vršenju svoje misije, Institucija ombudsmena nadzire rad institucija Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko distrikta, djelujući u skladu s relevantnim zakonskim normama.[22] U okviru svojih ovlaštenja i nadležnosti, Institucija ombudsmena razmatra predmete koji se odnose na slabo funkcionisanje ili povrede ljudskih prava ili sloboda počinjene od strane bilo kojeg organa vlade.[23]

Pored osnovnih nadležnosti utvrđenih Zakonom o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Instituciji su posebnim zakonima, do-

BiH, br. 32/00. Radi osiguranja pravne primjene na entitetskim nivoima, Zakon je dodatno objavljen u *Službenim novinama Federacije BiH*, br. 54/00, kao i u *Službenom glasniku RS*, br. 45/00. Ovaj Zakon je 2002. godine formalno usvojen u oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine – na sjednici Doma naroda održanoj 25. juna 2002. godine, te na sjednici Predstavničkog doma održanoj 3. jula 2002. godine, a objavljen je u *Službenom glasniku Bosne i Hercegovine*, br. 19/02.

[19] Suštinska institucionalna transformacija dogodila se 2006. godine, kada su Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine i oba njena doma usvojili Izmjene i dopune Zakona o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, br. 32/06.

[20] Institucije entitetskih ombudsmena, *de iure* i *de facto*, prestale su postojati 2010. godine, donošenjem i provođenjem entitetskih zakona o njihovom ukidanju. Njihove nadležnosti preuzela je Institucija ombudsmena za ljudska prava na državnom nivou. N. Ademović, M. Joseph, G. Marković Goran, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2012, 358 fn. 873.

U Federaciji Bosne i Hercegovine, 2007. godine donesen je Zakon o načinu prestanka funkcionisanja Institucije ombudsmena Federacije Bosne i Hercegovine u prelaznom periodu i prenosu njenih nadležnosti na Instituciju ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, *Službene novine FBiH*, br. 51/07. U Republici Srpskoj, 2009. godine usvojen je Zakon o prestanku važenja Zakona o ombudsmanu Republike Srpske – zaštitniku ljudskih prava, *Službeni glasnik RS*, br. 118/09. Stupanjem na snagu tog zakona, u Republici Srpskoj je kao posebna institucija zadržan jedino Ombudsman za djecu, čije djelovanje je regulisano Zakonom o ombudsmanu za djecu, *Službeni glasnik RS*, br. 103/08 i 70/12.

[21] Dž. Omerdić, National Human Rights Systems: Bosnia and Herzegovina, *Central European Journal of Comparative Law,* Volume VII, 2026.

[22] Član 1, stav (2) Zakona o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, br. 19/02, 35/04, 32/06, 38/06 – ispr., 50/08 – dr. zakon i 61/23.

[23] Član 2, stav (1) Zakona o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine.

nesenim na različitim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini, povjerene i dodatne funkcije od značaja za promociju i zaštitu ljudskih prava. Tako je, u skladu sa Zakonom o zabrani diskriminacije,[24] Instituciji dodijeljena uloga „centralne institucije za zaštitu od diskriminacije“, čime je preuzela ključnu poziciju u institucionalnom odgovoru na pojave diskriminacije u bosanskohercegovačkom društvu. Pored toga, Institucija ombudsmena nadzire primjenu Zakona o slobodi pristupa informacijama na državnom nivou,[25] kao i odgovarajućih entitetskih zakona,[26] čime značajno doprinosi većoj transparentnosti javne uprave i jačanju prava građana na pristup informacijama od javnog značaja. Također, Institucija je ovlaštena da postupa u okviru procedura definisanih Zakonom o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Vijeća ministara i drugim imenovanjima Bosne i Hercegovine,[27] kao i u skladu sa odgovarajućim zakonima o vladinim, ministarskim i drugim imenovanjima u Federaciji Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj,[28] čime se osigurava nadzor nad zakonitošću, transparentnošću i nepristrasnošću postupaka imenovanja u javnom sektoru. Nadalje, u skladu s članom 17. Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka,[29] Institucija obavlja i funkciju nacionalnog preventivnog mehanizma, čime dodatno doprinosi zaštiti temeljnih prava osoba lišenih slobode.

Pored toga, djelokrug njenog rada obuhvata i razmatranje pritužbi koje se odnose na nedostatke u funkcionisanju pravosudnog sistema, uključujući nepravilnosti u procesuiranju pojedinačnih predmeta. U takvim

[24] Zakon o zabrani diskriminacije, *Službeni glasnik BiH*, br. 59/09 i 66/16.

[25] Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini, *Službeni glasnik BiH*, br. 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 i 100/13.

[26] Zakon o slobodi pristupa informacijama u Federaciji Bosne i Hercegovine, *Službene novine Federacije BiH*, br. 32/01 i 48/11 i Zakon o slobodi pristupa informacijama, *Službeni glasnik RS*, br. 20/01.

[27] *Službeni glasnik BiH*, br. 7/03 i 37/03. Ovaj Zakon je primjenjiv na nivou države Bosne i Hercegovine i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

[28] *Službene novine Federacije BiH*, br. 12/03, 34/03 i 65/13 i *Službeni glasnik RS*, br. 25/03, 41/03 i 104/06 – odluka US.

[29] Konvencija protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka, odobrena i predložena za potpis, ratifikaciju i pristupanje Rezolucijom Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 39/46 od 10. decembra 1984. godine, stupila je na snagu 26. juna 1987. godine, u skladu sa članom 27, stav (1), *https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/regulations/05bosniak/BConAgainstTorture.pdf,* 15. april 2026.

Opcioni protokol uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka, usvojen je 18. decembra 2002. godine na pedeset sedmom zasjedanju Generalne skupštine Ujedinjenih nacija Rezolucijom A/RES/57/199. Protokol je dostupan za potpisivanje, ratifikaciju i pristupanje od 4. februara 2003. godine (tj. od datuma kada je original Protokola uspostavljen) u sjedištu Ujedinjenih nacija u New Yorku, *https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cat-one.pdf*, 15. april 2026.

slučajevima, ombudsmeni su ovlašteni izdavati preporuke za poduzimanje odgovarajućih pojedinačnih i/ili općih mjera, s ciljem otklanjanja utvrđenih nepravilnosti i unapređenja rada pravosuđa. Iako ombudsmeni nisu ovlašteni da se miješaju u meritum sudskih odluka i u proces odlučivanja sudova, Zakon im omogućava da, ukoliko ocijene da je to neophodno pri obavljanju njihovih dužnosti, pokrenu sudski postupak ili intervenišu u već započetom postupku. Također, mogu davati preporuke organima vlasti koji su stranke u postupku ili biti konsultovani od strane bilo koje strane u predmetu.[30] Na taj način, Institucija ombudsmena djeluje kao korektivni i savjetodavni faktor u pravosudnom sistemu, bez narušavanja nezavisnosti sudske vlasti.

Uvažavajući prethodno navedeni obim nadležnosti Institucije, kao i činjenicu da Zakon o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine eksplicitno propisuje da je njena osnovna uloga promocija dobre uprave i vladavine prava, te zaštita i unapređenje prava i sloboda fizičkih i pravnih lica, može se zaključiti da je ovoj Instituciji povjeren izuzetno širok i sveobuhvatan mandat.

4.2. Ocjena usklađenosti sa međunarodnim standardima i pravci daljeg unapređenja

Radi postizanja potpune usklađenosti sa relevantnim međunarodnim standardima, u ovom segmentu institucionalnog i normativnog okvira i dalje postoji prostor za poboljšanja. Naime, iako su Pariški i Venecijanski principi jasno usmjerili razvoj uloge ombudsmenskih institucija prema širokom i proaktivnom djelovanju u zaštiti ljudskih prava, pozitivno pravo Bosne i Hercegovine i dalje ne prepoznaje mogućnost da Institucija ombudsmena, nakon provedene istrage, ospori ustavnost zakona, drugih propisa ili općih upravnih akata. Takva mogućnost, koja je eksplicitno predviđena Venecijanskim principima, izostaje iz važećeg ustavno-pravnog okvira Bosne i Hercegovine. Davanje ovlaštenja Instituciji ombudsmena za pokretanje postupka apstraktne kontrole ustavnosti pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine zahtijevalo bi izmjenu člana VI/3. tačka a) Ustava Bosne i Hercegovine, u smislu proširenja kruga ovlaštenih predlagača. Kao alternativno, ali funkcionalno rješenje, može se razmotriti zakonsko uređenje kojim bi Ombudsmen bio ovlašten da podnese inicijativu za ocjenu ustavnosti nadležnim predlagačima iz navedenog člana Ustava. Takav pristup bio bi u potpunosti u skladu s Pariškim principima, kao i sa preporukama Venecijanske komisije, koje ističu potrebu da nacionalne institucije za ljudska prava raspolažu širokim ovlaštenjima, neophodnim za efektivno obavljanje svojih funkcija. U konačnici, normativno osnaživanje

[30] Član 4 Zakona o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine.

Institucije ombudsmena, kroz neposredno ili posredno ovlaštenje za pokretanje postupaka pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine, doprinijelo bi jačanju njene preventivne i korektivne uloge, unapređenju pravne sigurnosti i vladavine prava, te izgradnji robusnijeg i funkcionalnijeg sistema zaštite ljudskih prava u Bosni i Hercegovini.

Drugo važno pitanje koje ukazuje na potrebu za normativnim unapređenjem odnosi se na neprecizno i ograničeno zakonsko uređenje prava Institucije ombudsmena na zakonodavnu inicijativu. Naime, važeći Zakon o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine predviđa mogućnost predlaganja izmjena i dopuna zakona i drugih propisa isključivo u okviru godišnjih ili specijalnih izvještaja. Međutim, s obzirom na sistemski kontekst u kojem je ova odredba smještena – unutar člana koji uređuje postupanje po pojedinačnim pritužbama,[31] ostaje nejasno da li se zakonodavna inicijativa može podnijeti i izvan tog konteksta, odnosno nezavisno od konkretnih predmeta. Pored toga, pravo na zakonodavnu inicijativu je sadržajno ograničeno, budući da obuhvata samo izmjene i dopune postojećih propisa, bez mogućnosti da Ombudsmen inicira donošenje novih zakona ili da učestvuje u zakonodavnom postupku kroz davanje mišljenja, prijedloga ili prisustvo u relevantnim tijelima. Takav normativni okvir nije u potpunosti usklađen sa Pariškim principima, koji predviđaju da institucije za zaštitu ljudskih prava trebaju imati aktivnu ulogu u svim fazama zakonodavnog procesa. Stoga bi, u cilju otklanjanja postojećih ograničenja i jačanja preventivne i promotivne funkcije Institucije, bilo potrebno zakonski jasno propisati njeno pravo da, nezavisno od godišnjih i specijalnih izvještaja ili pojedinačnih predmeta, podnosi inicijative nadležnim zakonodavnim tijelima za donošenje, izmjenu ili dopunu zakona i drugih propisa, kada ocijeni da je to potrebno radi unapređenja zaštite ljudskih prava ili usklađivanja domaćeg prava sa Ustavom i međunarodnim obavezama Bosne i Hercegovine. Također, trebalo bi omogućiti institucionalizovano učešće Ombudsmena u zakonodavnom postupku – kroz davanje mišljenja na nacrte i prijedloge zakona iz oblasti ljudskih prava, učešće u radu parlamentarnih odbora i prisustvo sjednicama zakonodavnih tijela kada se raspravlja o relevantnim pitanjima. Normativno priznanje takvih ovlaštenja bilo bi u skladu s međunarodnim standardima i preporukama relevantnih međunarodnih tijela, te bi doprinijelo većem stepenu normativne i institucionalne integracije Institucije ombudsmena u sistem zaštite ljudskih prava u Bosni i Hercegovini.

Nadalje, uprkos širokim ovlaštenjima koja su relevantnim zakonodavstvom izričito dodijeljena Ombudsmenima Bosne i Hercegovine u upravnom postupku i upravnom sporu, analizirani godišnjih izvještaja o radu

[31] Član 32, stav (4) Zakona o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine.

Institucije u posljednjih pet godina,[32] ukazuje na restriktivno tumačenje i ograničeno korištenje tih ovlaštenja. Takav pristup rezultira pasivnijom institucionalnom praksom i nedovoljnom iskorišćenošću zakonom predviđenih mehanizama zaštite. Uzimajući u obzir da aktivno učešće Ombudsmena u upravnim postupcima i upravnim sporovima može rezultirati pravno obavezujućim odlukama i otklanjanjem povreda ljudskih prava nastalih usljed nezakonitih upravnih akata, evidentno je da bi proaktivniji pristup imao značajan pravni i društveni učinak. Međutim, prema ocjeni same Institucije, takva praksa bi zahtijevala prethodno osiguranje dodatnih kadrovskih, finansijskih i organizacionih kapaciteta, što se u njihovim izvještajima često navodi kao jedan od ključnih razloga suzdržanosti od proaktivnijeg angažmana. S tim u vezi, u skladu sa Pariškim i Venecijanskim principima, koji ističu potrebu za osiguravanjem adekvatnih resursa i institucionalne autonomije radi efikasnog obavljanja mandata, neophodno je sistemski ojačati institucionalne kapacitete Institucije ombudsmena. Time bi se stvorili uslovi za punu realizaciju zakonskih ovlaštenja u postupcima od neposrednog značaja za zaštitu ljudskih prava i sloboda.

Kada je riječ o važećim normativnim rješenjima koja uređuju sastav Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine i postupak imenovanja njenih članova, možemo konstatovati da i u ovom segmentu postoji određena potreba za njihovim dodatnim usklađivanjem sa utvrđenim međunarodnim standardima.

Naime, Instituciju ombudsmena čine tri člana – ombudsmena, koji međusobno sarađuju u obavljanju svojih dužnosti. Postupak imenovanja pokreće Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, koja u tu svrhu formira ad hoc komisiju zaduženu za raspisivanje javnog poziva, provođenje selekcione procedure i sastavljanje liste kandidata koji ispunjavaju zakonom propisane uslove. Lista se zatim prosljeđuje Predstavničkom domu i Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine na razmatranje i odlučivanje. U okviru procedure, Parlamentarna skupština može zahtijevati od kandidata da predstave vlastitu viziju rada Institucije. Imenovanje sva tri ombudsmena vrši se istovremeno, na mandat u trajanju od šest godina, prostom većinom glasova oba doma, u skladu sa njihovim poslovnicima. Pri tome se vodi računa o nacionalnoj strukturi – ombudsmeni se imenuju iz reda tri konstitutivna naroda (bošnjačkog, hrvatskog i srpskog), uz otvorenu mogućnost imenovanja i kandidata iz reda „ostalih“.

[32] Analizirani Godišnji izvještaji o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine (za 2020., 2021., 2022., 2023. i 2024. godinu), kao i svi ostali Godišnji izvještaji, dostupni su na službenoj stranici ove Institucije: *https://ombudsmen.gov.ba/Dokumenti.aspx?id=27&tip=1&lang=BS*, 17. april 2026.

Dakle, model ombudsmenske institucije za koji se opredijelio zakonodavac, s obzirom na kompleksnu ustavnu strukturu Bosne i Hercegovine, može se smatrati primjerenim u kontekstu domaćeg političkog i institucionalnog uređenja, te je u osnovi usklađen s Venecijanskim principima, koji dozvoljavaju fleksibilnost u pogledu strukture institucije, uz uslov očuvanja njene funkcionalne nezavisnosti.[33] Također, zadovoljen je i međunarodni standard prema kojem ombudsmena imenuje najviše zakonodavno tijelo, kojem je istovremeno odgovoran za svoj rad.

Međutim, određena odstupanja od međunarodnih preporuka uočljiva su u pogledu načina odlučivanja prilikom imenovanja i razrješenja. Odredba prema kojoj se ombudsmeni imenuju prostom većinom glasova oba doma Parlamentarne skupštine nije u potpunosti u skladu s preporukama Venecijanske komisije, koje ukazuju na potrebu postizanja šireg političkog konsenzusa radi očuvanja institucionalne nezavisnosti i nepristrasnosti. Ipak, imajući u vidu specifičnosti zakonodavnog procesa u Bosni i Hercegovini, posebno mehanizme etničkog veta i složenost donošenja odluka u dvodomnom parlamentu, Venecijanska komisija ostavlja prostor domaćem zakonodavcu da sam procijeni da li je realno i svrsishodno uvođenje kvalifikovane većine, ili se zajednička odluka oba doma – iako usvojena prostom većinom – može tumačiti kao dovoljno snažan izraz potrebnog političkog konsenzusa.[34]

S druge strane, normativno rješenje prema kojem se razrješenje ombudsmena također vrši prostom većinom u oba doma Parlamentarne skupštine odstupa od međunarodnih standarda koji zahtijevaju da prag za razrješenje bude viši od onoga koji se zahtijeva za imenovanje. Takav pristup ima za cilj dodatno osiguranje institucionalne stabilnosti i zaštitu od politički motivisanih razrješenja, čime se direktno doprinosi jačanju nezavisnosti ombudsmenskih institucija.

Također, zakonska odredba prema kojoj se ombudsmeni imenuju iz reda tri konstitutivna naroda, bošnjačkog, hrvatskog i srpskog, uz formulaciju da to „ne isključuje mogućnost imenovanja kandidata iz reda ostalih“, otvara niz pravno-političkih i normativnih dilema. Prije svega, uvođenje etničkog kriterija u proces imenovanja nespojivo je sa suštinom institucije

[33] U tački 40 Mišljenja o Nacrtu zakona o ombudsmanu za ljudska prava Bosne i Hercegovine iz 2015. godine (CDL-AD(2015)034), Venecijanska komisija ističe da, na nivou principa, preferira model jednog ombudsmena, umjesto kolektivnog tijela sa više članova. Međutim, Komisija prepoznaje da specifične političke i institucionalne okolnosti u zemljama poput Bosne i Hercegovine mogu opravdati postojanje više ombudsmena. U takvim kontekstima, kolegijalna struktura može biti prihvatljivo privremeno rješenje, dok se ne stvore uslovi za prelazak na model jednog ombudsmena.

[34] Vid. Mišljenje o Nacrtu Zakona o ombudsmanu za ljudska prava Bosne i Hercegovine iz 2015. godine (CDL-AD(2015)034), tačka 63.

ombudsmena, čija je osnovna misija univerzalna zaštita ljudskih prava, nezavisno od etničke ili druge pripadnosti. Dodatni problem predstavlja neprecizna i dvoznačna zakonska formulacija. Budući da se eksplicitno predviđaju tri pozicije ombudsmena za pripadnike tri konstitutivna naroda, nejasno je kako bi se u praksi mogao imenovati kandidat iz reda „ostalih“. U cilju prevazilaženja navedenih nedostataka, neophodna je normativna rekonstrukcija postojećeg rješenja. Ukoliko se zadrži model etničke zastupljenosti, Zakon bi morao jasno propisati mehanizme koji osiguravaju stvarnu mogućnost imenovanja kandidata iz reda „ostalih“. Jedna od opcija jeste povećanje broja ombudsmena na četiri. Alternativno, u skladu sa savremenim demokratskim standardima, preporučljivo je napustiti etnički kriterij u potpunosti i uspostaviti sistem izbora zasnovan na stručnosti, integritetu i iskustvu kandidata u oblasti zaštite ljudskih prava.

Kada je riječ o trajanju mandata, domaći zakonodavni okvir predviđa mandat u trajanju od šest godina, uz mogućnost neograničenog ponovnog izbora. Takvo rješenje odstupa od preporuka međunarodnih standarda, a posebno od Venecijanskog principa 10, prema kojem mandat ombudsmena treba trajati najmanje sedam godina, bez mogućnosti ponovnog izbora, ili uz najviše jedno reizborno razdoblje. Ova preporuka ima za cilj jačanje nezavisnosti institucije, jer mogućnost neograničenog reizbora potencijalno ugrožava stvarnu autonomiju nosilaca funkcije, otvara prostor za politički uticaj i može negativno uticati na percepciju nepristrasnosti i profesionalnog integriteta institucije u javnosti.[35]

Nadalje, Pariški principi jasno propisuju da postupak izbora članova nacionalnih institucija za ljudska prava mora biti transparentan i inkluzivan, uz aktivno učešće različitih segmenata društva, posebno organizacija civilnog društva. U tom smislu, civilni sektor, akademska zajednica, strukovna udruženja i drugi relevantni društveni akteri trebali bi imati mogućnost da se uključe u proces izbora ombudsmena, ne samo kroz formalno prisustvo, već i kroz izražavanje mišljenja o kvalifikacijama, integritetu i sposobnostima kandidata. Takav vid učešća omogućava dodatnu društvenu kontrolu, doprinosi transparentnosti i pluralizmu mišljenja, te jača legitimitet konačne odluke. Ipak, važeći zakonodavni okvir u Bosni i Hercegovini ne predviđa formalnu participaciju civilnog društva u postupku izbora om-

[35] U tački 65 Mišljenja o Nacrtu Zakona o ombudsmanu za ljudska prava Bosne i Hercegovine iz 2015. godine (CDL-AD(2015)034), Venecijanska komisija ukazuje da, iako mogućnost obnavljanja mandata nije u suprotnosti s važećim standardima, ona nosi rizik da rad Ombudsmena bude pod uticajem težnje ka ponovnom imenovanju. Komisija smatra da bi načelo jednog, neobnovljivog mandata predstavljalo snažnu garanciju nezavisnosti institucije, jer bi eliminisalo potencijalne pritiske i političke uticaje povezane s reizborom. Stoga preporučuje da se razmotri uvođenje dužeg mandata, u trajanju od sedam do osam godina, uz zabranu ponovnog imenovanja.

budsmena, niti postoji ustaljena praksa njihovog uključivanja u rad ad hoc komisije. U cilju unapređenja transparentnosti i jačanja participativnog karaktera procesa, neophodno je normativno urediti učešće predstavnika organizacija civilnog društva, kao i drugih stručnih i relevantnih aktera, u postupku imenovanja. Njihovo formalno uključivanje u rad komisije za izbor ombudsmena predstavljalo bi važan korak ka otvaranju procesa, uspostavljanju dodatnih mehanizama kontrole i osiguravanju šire društvene legitimacije same Institucije.

Dodatno, kada je riječ o postupku izbora ombudsmena, neophodno je unaprijediti postojeći normativni okvir u svjetlu Preporuke Komiteta ministara Vijeća Evrope CM/Rec(2019)6,[36] kojom se naglašava da funkcija ombudsmena ne bi smjela ostati upražnjena tokom dužeg vremenskog perioda. U tom kontekstu, aktuelno zakonodavno rješenje koje ne predviđa obavezu blagovremenog izbora novog ombudsmena prije isteka mandata prethodnog, pokazuje se kao normativno i institucionalno nedovoljno. Takva praznina može negativno uticati na kontinuitet rada i funkcionalnost Institucije, te umanjiti njenu efikasnost i javni kredibilitet.

Također, u relevantnim zakonskim odredbama koje se odnose na uslove izbora ombudsmena, poželjno je preciznije definisati kriterije za ocjenu ispunjenosti zahtjeva kao što su „dokazano iskustvo u oblasti zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda“, te „visok moralni ugled“. Trenutno široko i neodređeno formulisani standardi ostavljaju prostor za subjektivno tumačenje i mogu dovesti do neujednačenih ili politizovanih odluka. Jasnije normativno definisanje ovih mjerila doprinijelo bi transparentnosti, objektivnosti i meritokratskom karakteru postupka imenovanja.

Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, u tom smislu, utjelovljuje temeljna obilježja savremenih ombudsmenskih mehanizama: institucionalnu i funkcionalnu nezavisnost; dvostruku ulogu – zaštitnu i kontrolnu; pristupačnost i neformalnost postupka; djelovanje utemeljeno na moralnom autoritetu umjesto prinude; kao i visok stepen transparentnosti, koji se realizuje kroz redovno objavljivanje godišnjih, specijalnih i tematskih izvještaja o svom radu. Pored toga, Ombudsmen putem javnih izjava, mišljenja i preporuka doprinosi razvoju pravne kulture i jačanju svijesti o ljudskim pravima u društvu, čime dodatno potvrđuje svoju edukativnu i promotivnu funkciju, kao važan segment savremenih standarda u radu nezavisnih institucija za ljudska prava.

[36] Preporuka (2019)6 Komiteta ministara Vijeća Evrope, Dodatak I.3., *https://search.coe.int/cm#{%22CoEReference%22:[%22CM/Rec(2019)6%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22],%22CoEIdentifier%22:[%220900001680983930%22]}*, 03. april 2026.

Međutim, kad je riječ o obilježju nezavisnosti, također su neophodna određena poboljšanja. Naime, važeći zakonski okvir pruža Instituciji ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine određene garancije finansijske autonomije na način da joj je omogućeno samostalno budžetsko planiranje, postoje normativne garancije protiv politički motivisanog umanjenja sredstava, dok se funkcionalna nezavisnost izričito propisuje kao obaveza. Ipak, uprkos tim pozitivnim aspektima, nije osigurana potpuna finansijska nezavisnost Institucije, budući da nije u potpunosti eliminisan uticaj izvršne vlasti u budžetskom procesu.

Također, Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine u velikoj mjeri uživa organizacionu samostalnost, budući da ima ekskluzivno pravo da uređuje svoju unutrašnju strukturu, te samostalno donosi svoje interne akte kojima uređuje način rada i raspodjelu nadležnosti. Uz to, Institucija uživa i određeni stepen administrativne autonomije, jer je ovlaštena da samostalno provodi postupke zapošljavanja putem javnih konkursa, čime se osigurava izbor stručnog, kompetentnog i nepristrasnog kadra. Međutim, kada je riječ o pravnom statusu zaposlenih i vrednovanju njihovog rada, uočavaju se ozbiljna ograničenja koja potencijalno podrivaju stvarnu nezavisnost Institucije. Naime, iako međunarodni standardi jasno zahtijevaju da osoblje nacionalnih institucija za ljudska prava bude adekvatno vrednovano i zaštićeno od političkog i institucionalnog pritiska kroz jasno definisan pravni i materijalni status, te iako većina zaposlenih u Instituciji ombudsmena mora ispunjavati izuzetno visoke stručne i profesionalne kriterije, njihov pravni i materijalni status ipak nije izjednačen, što ukazuje na neadekvatnost važećeg statusnog i platnog okvira koji se primjenjuje na zaposlene u Instituciji ombudsmena. Trenutna rješenja jasno ukazuju na to da pravni i materijalni položaj zaposlenih u Instituciji ombudsmena nije usklađen s prirodom, složenošću, odgovornošću i specifičnostima njihovih funkcija, niti sa međunarodnim obavezama koje se odnose na status nacionalnih institucija za ljudska prava. Takva situacija potencijalno narušava institucionalnu nezavisnost i umanjuje atraktivnost rada u Instituciji, što dugoročno može imati negativan uticaj na kvalitet zaštite ljudskih prava u Bosni i Hercegovini. U cilju prevazilaženja uočenih nedostataka, neophodno je uzeti u obzir navedene specifičnosti, te pristupiti reformi važećeg platnog sistema, i to na način da se normativno utvrdi da je plata ombudsmena izjednačena sa platom sudije Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, te da plate ostalih zaposlenih u Instituciji budu usklađene sa odgovarajućim platnim razredima zaposlenih u Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine, imajući u vidu sličnost stručnih uslova, kompleksnost zadataka i stepen odgovornosti.

5. ZAKLJUČAK

Uzimajući u obzir sve prethodno izloženo, možemo zaključiti da Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine počiva na stabilnim i sveobuhvatno uređenim institucionalnim temeljima, koji omogućavaju nezavisno, nepristrasno i efikasno vršenje njenog mandata. Važeći normativni okvir i organizaciona struktura omogućavaju njeno djelovanje u skladu s najvišim međunarodnim standardima u oblasti zaštite ljudskih prava.

U prilog tome govori i činjenica da je Institucija u okviru redovnog akreditacijskog ciklusa, 2024. godine po treći put reakreditovana sa statusom „A“ od strane Potkomiteta za akreditaciju Globalne alijanse nacionalnih institucija za ljudska prava. Status „A“ predstavlja potvrdu visokog nivoa usklađenosti sa Pariškim principima – ključnim standardima za rad nacionalnih institucija za ljudska prava. Iako je reakreditacija potvrda profesionalnog integriteta i institucionalne zrelosti za efikasno bavljenje pitanjima zaštite ljudskih prava na nacionalnom nivou, istovremeno je jasno naglašena potreba za daljim jačanjem mandata i kapaciteta Institucije, posebno u segmentima nezavisnosti, resursa i proaktivnog djelovanja. Status „A“ ima i poseban značaj u okviru procesa evropskih integracija, jer potvrđuje da Bosna i Hercegovina ispunjava jedan od ključnih kriterija za članstvo – postojanje nezavisnih i funkcionalnih mehanizama za zaštitu ljudskih prava.

Sve prethodno izloženo nedvojbeno ukazuje da su važeća normativna rješenja kojima je uređena Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine u najvećoj mjeri usklađena sa međunarodnim standardima koji se odnose na uspostavljanje i funkcionisanje ombudsmenskih i drugih nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava.

Ipak, za potpuno usklađivanje sa utvrđenim međunarodnim standardima, osim dodatnih normativnih unapređenja, poseban izazov predstavlja izražena potreba za intenzivnijim naporima u pravcu približavanja Institucije ombudsmena građanima, kako bi se osigurala veća vidljivost i prepoznatljivost njene uloge kao ključnog mehanizma zaštite njihovih prava od nepravilnosti i lošeg postupanja uprave.

LISTA REFERENCI

Bibliografske reference

1. Ademović, Nedim, Joseph, Marko, Marković, Goran, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo 2012;
2. Glušac, Luka, „Critical Appraisal of the Venice Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman: An Equivalent to the Paris Principles?“, *Human Rights Law Review*, Vol. 21, Issue 1, 2021, pp. 22–53;
3. Janković, Miloš, „Principi izbora ombudsmana“, *Zbornik radova „Lokalni ombudsmani u gradovima i opštinama Srbije“*, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije, Beograd 2022;
4. Lilić, Stevan, Golubović, Katarina, *Evropsko upravno pravo – sa osvrtom na upravno pravo Srbije u kontekstu evropskih integracija*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2011;
5. Lilić, Stevan, Milenković, Dejan, Kovačević Vučo, Biljana, *Ombudsman – međunarodni dokumenti, uporedno pravo i praksa*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd 2002;
6. Linos, Katerina; Pegram, Tom, „What Works in Human Rights Institutions?“, *American Journal of International Law*, Vol. 112, No. 3, 2018;
7. Murray, Rachel, „National Human Rights Institutions: Criteria and Factors for Assessing Their Effectiveness“, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 25, No. 2, 2007, pp. 189–220;
8. Omerdić, Dženeta, „National Human Rights Systems: Bosnia and Herzegovina“, *Central European Journal of Comparative Law*, Volume VII, 2026;
9. Reif, C. Linda, „The UN Guiding Principles on Business and Human Rights and Networked Governance: Improving the Role of National Human Rights Ombudsman Institutions as National Remedies“, *Human Rights Law Review*, Vol. 17, No. 4, 2017, pp. 603–632.
10. Smith, Anne, „The Unique Position of National Human Rights Institutions: A Mixed Blessing?“, *Human Rights Quarterly*, Vol. 28, No. 4, 2006, pp. 904–950.
11. Sześciło, Dawid; Zakroczymski, Stanisław, „From Paris to Venice: the international standard of the ombudsman's independence revisited“, *The International Journal of Human Rights*, Vol. 25, No. 10, 2021, pp. 1819–1834.

Pravni propisi

1. Konvencija protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka,
https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/regulations/05bosniak/BConAgainstTorture.pdf;

2. Mišljenje Venecijanske komisije o Nacrtu Zakona o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine, CDL-AD(2015)034, https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)034-e;
3. Opcioni protokol uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka, https://www.ohchr.org/-sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cat-one.pdf;
4. Povelja Ujedinjenih nacija, https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text;
5. Preporuka (2019)6 Komiteta ministara Vijeća Evrope, https://search.coe.int/cm#{%22CoEReference%22:[%22CM/Rec(2019)6%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22],%22CoEIdentifier%22:[%220900001680983930%22]};
6. Principi za zaštitu i promociju institucije ombudsmena – Venecijanski principi, https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)005-e;
7. Rezolucija Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 48/134 o principima koji se odnose na status nacionalnih institucija za unapređenje i zaštitu ljudskih prava, od 20. decembra 1993. godine, https://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2014012212054704bos.pdf;
8. Službena stranica Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, https://ombudsmen.gov.ba/Dokumenti.aspx?id=27&tip=1&lang=BS;
9. Službena stranica Venecijanske komisije, https://www.coe.int/en/-web/venice-commission/about;
10. Zakon o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Vijeća ministara i drugim imenovanjima Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, br. 7/03 i 37/03;
11. Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine FBiH, br. 12/03, 34/03 i 65/13;
12. Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima Republike Srpske, Službeni glasnik RS, br. 25/03, 41/03 i 104/06 – odluka US;
13. Zakon o načinu prestanka funkcionisanja Institucije ombudsmena Federacije Bosne i Hercegovine u prelaznom periodu i prenosu njenih nadležnosti na Instituciju ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Službene novine FBiH, br. 51/07;
14. Zakon o ombudsmanu za djecu, Službeni glasnik RS, br. 103/08 i 70/12;
15. Zakon o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“, broj 32/00, Službene novine Federacije BiH, br. 54/00 i Službeni glasnik RS, br. 45/00;

16. Zakon o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, br. 19/02, 35/04, 32/06, 38/06 – ispr., 50/08 – dr. zakon i 61/23;
17. Zakon o prestanku važenja Zakona o ombudsmanu Republike Srpske – zaštitniku ljudskih prava, Službeni glasnik RS, br. 118/09;
18. Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini, Službeni glasnik BiH, br. 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 i 100/13;
19. Zakon o slobodi pristupa informacijama u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije BiH, br. 32/01 i 48/11;
20. Zakon o slobodi pristupa informacijama, Službeni glasnik RS, br. 20/01;
21. Zakon o zabrani diskriminacije, Službeni glasnik BiH, br. 59/09 i 66/16.

Full Professor Dženeta Omerdić, LL.D.
Faculty of Law, University of Tuzla

Lejla Avdić, LL.D.
City Administration of Tuzla

THE INSTITUTION OF THE OMBUDSMAN IN BOSNIA AND HERZEGOVINA IN THE CONTEXT OF INTERNATIONAL LEGAL STANDARDS

Summary

The institution of the ombudsman, first established in Sweden in 1809, during the 20th century gained recognition and spread to other legal systems as a response to the need for effective and accessible mechanisms to protect citizens from irregularities and the arbitrariness of public administration. Today, it represents a significant instrument in the system of human rights protection and promotion, and its effectiveness stems from independence, accessibility, and a flexible approach to work. The affirmation and expansion of this institution have been further supported by the activities of international organizations, particularly the United Nations and the Council of Europe, through the development of universal principles and standards of modern ombudsman practice. In this context, the paper analyzes the degree of compliance of the legal and institutional framework of the Ombudsman Institution for Human Rights of Bosnia and Herzegovina with relevant international standards, especially the Paris and Venice Principles, which define the key criteria for independence, transparency, and effectiveness of ombudsman institutions. Through a comparative analysis

of international instruments and domestic legislation, the paper identifies the strengths and weaknesses of the current model, examines challenges in the practical implementation of international standards, and provides recommendations for improving the normative and institutional framework, aiming to enhance the functionality, credibility, and overall effectiveness of the Bosnian-Herzegovinian Ombudsman Institution in the human rights protection system.

Key words: *Ombudsman; Human rights; Public administration; Citizen protection; International standards; Harmonization*.

УДК/UDC 341.44(4-672EU)
341.645(4-672EU)
ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД / *REVIEW ARTICLE*

Др Радмила Штрбац

Помоћник министра за европске интеграције у Министарству за европске интеграције и међународну сарадњу Републике Српске

Проф. др Борис Тучић

Факултет безбједносних наука Универзитета у Бањој Луци

ЕВРОПСКИ НАЛОГ ЗА ХАПШЕЊЕ И СУД ПРАВДЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ: КЉУЧНИ ЈУРИСПРУДЕНТНИ АСПЕКТИ ИЗ 2025. ГОДИНЕ

Увођење Европског налога за хапшење (енг. European Arrest Warrant – EAW) у правни систем Европске уније 2002. године, као кривичноправног института чија је основна намјена била олакшавање, односно „аутоматизација“ поступка есктрадиције лицā која се доводе у везу са извршењем одређеног кривичног дјела у држави потраживања, представљао је својеврстан преломни догађај у домену кривичноправне сарадње на нивоу европске организације. Међутим, као резултат политичког компромиса држава чланица које су његовале различите интересе и ставове по овом питању, Оквирна одлука 2002/584/ЈНА којом је овај институт етаблиран, а и потоњи правни акти којима је она мијењана и допуњавана, нису на најпрецизнији начин, како се испоставило, дефинисали бројне аспекте његове примјене у пракси, чиме се отварао све шири простор за интервенције Суда правде Европске уније посредством којих су се требали изнаћи адекватни одговори на сва отворена питања, а сама примјена института учинити предвидљивијом и ефикаснијом. При томе, посебно је евидентна била потреба за интерпретативним ангажовањем Суда правде по два питања – додатном прецизирању предвиђених основа за непоступање државе пријема по запримљеном налогу те осигурању поштовања људских права и слобода, како су гарантована

Радмила Штрбац, *r.strbac@meoi.vladars.rs*.
Борис Тучић, *boris.tucic@fbn.unibl.org*.

актима Европске уније, а прије свега њеном Повељом о основним правима, у процесу примјене овог кривичноправног института.

У том смислу, у раду се настоје размотрити најзначајнији аспекти јуриспруденције Суда правде Европске уније у домену примјене Европског налога за хапшење током 2025. године, између осталог, како би се не само идентификовале још увијек постојеће „слабе тачке“, већ покушали и утврдити кључни правци даљег обликовања и развоја института у наступајућем периоду. У раду се анализирају три одлуке Суда правде Европске уније донесене у овој области у 2025. години, и то у случајевима C-481/23 Sangas, C-802/23 MSIG и случају C-305/22 C.J., као и, у контексту сагледавања даљих праваца развоја овог института, подједнако важна два мишљења општих правобранилаца, и то правобраниоца Спилмена у случају C-743/24 Alchaster II те правобраниоца Рантоса у обједињеним случајевима C-722/23 Rugu и C-91/25 Aucroix. Један од основних закључака након спроведене анализе јесте да је кроз наведену јуриспруденцију Суда правде учињен искорак у правцу даљег прецизирања и свеукупног поспјешивања примјене Европског налога за хапшење, али да је, истовремено, пред Судом правде, општим правобраниоцима и самим државама чланицама, још много отворених питања на која ће бити потребно одговорити како би се примјена института уистину учинила онаквом како је на нормативној и теоријској равни била и замишљена.

Кључне ријечи: Европски налог за хапшење; Кривичноправна сарадња; Суд правде Европске уније; *Ne bis in idem*; Заштита људских права и основних слобода.

1. УВОД

Иако је још измјенама и допунама оснивачких аката у Амстердаму Европска унија пројектована као „Простор слободе, безбједности и правде“, развој сарадње по сва три елемента,[1] а поготово у домену правосудне сарадње у кривичним стварима, текао је прилично споро, оптерећен различитим правним и политичким потешкоћама и

[1] Подручје „слободе“ реферише примарно на слободу кретања људи и политике попут заједничке политике виза, азила, миграција и борбе против илегалних миграција те друге политике директно и индиректно везане за слободу кретања; подручје „безбједности“ подразумијева хоризонталну и вертикалну полицијску, односно сарадњу између тијела и агенција за „спровођење закона“ на државној, али и европској равни, укључујући Европол, Канцеларију Европског јавног тужиоца, Фронтекс и др.; подручје „правде“ односи се на правосудну сарадњу у грађанским и кривичним стварима како између држава чланица, тако и специјализованих тијела и агенција Европске уније и надлежних тијела држава чланица (Б. Тучић, *Основе политике интеграције и сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа у Европској унији: правни и институционални оквир Простора слободе, безбједности и правде*, Факултет безбједносних наука Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука 2020).

опструкцијама које су, по правилу, долазиле са државне равни. У контексту правних и нормативних потешкоћа за остваривање правосудне сарадње у кривичним стварима, посебно је до изражаја долазила околност да је она и у Амстердаму, за разлику од грађанскоправне материје, задржана у оквирима међувладиног регулаторног модела, који је подразумијевао доношење одлука по принципу консензуса, односно формално изражене једногласности, непостојање или изразито ограничену надлежност Суда правде Европске уније те примјену правних инструмената чија правна природа није представљала „гаранцију“ успјешности остваривања амбициозних, уговорно дефинисаних циљева у овој области. То, међутим, није значило да одређених, како се испоставило, веома значајних покушаја развоја сарадње између држава чланица у кривичноправној области на нивоу Европске уније није било и у непосредном постамстердамском периоду, што се посебно односи на инкорпорацију кривичноправних института у правни систем Европске уније – Европског налога за хапшење, Европског налога за доказе који ће накнадно бити замијењен свеобухватнијим Европским истражним налогом те Европског налога за заштиту жртве, односно свједока. Европски налог за хапшење (енг. *European Arrest Warrant* – EAW), као централни и најзвучнији кривичноправни институт на нивоу Европске уније, уведен је Оквирном одлуком 2002/584/ЈНА (OJ L 190, 18. 7. 2002, 1 – 20)[2] с циљем олакшавања и, како се то често истицало, „аутоматизације“ поступка екстрадиције лица која се доводе у везу са извршењем одређеног кривичног дјела или су пресуђена за учешће у извршењу кривичног дјела, посебно узимајући у обзир да су бројне државе чланице манифестовале снажне политичке отпоре изручењу (поготово) властитих држављана, док је у не малом броју њих екстрадиција властитих држављана била забрањена и релевантним одредбама њихових уставних аката. Инструменти међународног јавног права којима је на ширем плану било уређено питање екстрадиције у форми међународне правосудне сарадње, односно међународне правне помоћи у кривичним стварима, попут Европске конвенције о екстрадицији Савјета Европе из 1957. године,[3] са њена четири додатна протокола из 1975, 1978, 2010. и 2012. године,[4] свакако да нису представљали адекватне

[2] Ступила на снагу 1. јануара 2004. године. Вид. Council of the European Union, Framework Decision 2002/584/JHA of 13 June 2002 on the European Arrest Warrant and the Surrender procedures between Member States, OJ L 190/1, 18 July 2002.

[3] Council of Europe, European Convention on Extradition, ETS No. 024. 13 December 1957.

[4] Поред тога, могу се навести Европска конвенција о спречавању тероризма у вези са екстрадицијом из 1978. године, Споразум између чланица Европских економских заједница о поједностављењу процедуре предаје захтјева за екстрадицијом из 1989. те

механизме за рјешавање овог питања. Ступањем на снагу Оквирне одлуке из 2002. године, између осталог, настојао се ријешити проблем двоструке инкриминације, односно екстрадиционог услова који је као такав био предвиђен како националним прописима држава чланица, тако и појединим међународноправним инструментима, а који је подразумијевао да дјело са којим се лице које је предмет екстрадиционог захтјева доводи у везу мора бити инкриминисано и у земљи која упућује и у земљи која заприма, односно треба да поступи по екстрадиционом захтјеву. „Аутоматизација“ поступка екстрадиције предвиђена Оквирном одлуком 2002/584/ЈНА огледала се прије свега у томе што правосудни орган државе пријема налога није имао право да се упушта у меритум случаја, већ да, након утврђивања да су све процесне претпоставке испуњене, по истом поступи. Истовремено, држави пријема налога, односно њеном надлежном правосудном органу остављене су могућности, обавезне и факултативне природе, да не поступе по запримљеном налогу. Суд државе пријема налога имао је обавезу да не поступи по налогу, односно обустави поступак екстрадиције уколико је по законодавству државе пријема за предметно кривично дјело предвиђена амнестија, у случају *ne bis in idem*[5] те уколико је ријеч о малољетном лицу. Насупрот обавезних или апсолутних основа за непоступање по налогу, било је предвиђено и неколико факултативних, које су судови државе пријема могли узети у обзир приликом доношења евентуалне одлуке о прекиду поступка. Они су подразумијевали ситуацију да је кривично дјело само дјелимично извршено на територији државе која упућује налог, а већински на територији државе пријема налога, а сама држава пријема налога примјену правила *ne bis in idem* проширује и на оваква, дјелимично екстериторијална кривична дјела или, пак, уколико у држави која је упутила налог не постоје адекватне гаранције заштите гарантованих права и слобода лица које је предмет налога, на чему су приликом оспоравања налога посебно инсистирале, на примјер, СР Њемачка, Кипар, Пољска или Чешка. Насупрот њих, државе попут Велике Британије, док је још увијек била чланица Уније, Португала, Малте или Данске, више су се ослањале на политичке аргументе у настојању да спријече екстрадицију властитих држављана. Оквирна одлука 2009/299/ЈНА из 2009. године, која је замијенила ону из 2002, донијела је нешто већу прецизност при дефинисању појединих аспеката примјене института, посебно у контексту заштите права лица на које се налог односи, попут увођења нове факултативне основе за не-

Споразум из Схенгена из 1985, односно Конвенција о његовој примјени из 1990. године.

[5] Б. Тучић, 2021.

поступање по налогу уколико је лице које се потражује у другој држави чланици осуђено *in absentia*, додатно су прецизиране гаранције поштивања људских права лица у питању те је учињен и искорак у правцу практичне елиминације двоструке инкриминације која се у одређеним ситуацијама, без обзира на номиналне намјере израђивача акта, ипак појављивала, у смислу да су у Анексу Оквирне одлуке идентификована 32 тешка кривична дјела за која је двострука инкриминација апсолутно забрањена. Све ово, међутим, без обзира на напредак који је постигнут, није отклањало бројне недоумице у процесу примјене Европског налога за хапшење, што је остављало значајан простор за интерпретативно дјеловање Суда правде Европске уније те се у протеклих нешто више од двије деценије развила његова веома богата јуриспруденција у овој области, а посебно по питању ослањања на правило *ne bis in idem* као основе за непоступање по налогу те, свакако, заштите људских права и слобода у поступку изручења, примарно како их гарантује Повеља Европске уније о основним правима[6] која је, као што је познато, уз Уговор о Европској унији и Уговор о њеном функционисању, трећа компонента лисабонског уговорног пакета,[7] потпуно једнаке правне снаге. Када је ријеч о примјени правила *ne bis in idem*, на примјер, као неки од најпознатијих случајева пред Судом правде Европске уније могу се издвојити C-261/09 (*Montello*), C-268/17 *AY*, C-412/21 (*Dual Prod SRL.*) или C-58/22 (*Parchetul*).[8] С друге стране, међу неколико десетина поступака који су вођени како пред Европским судом за људска права, тако и Судом правде Европске уније, а који су се тицали заштите људских права у контексту примјене Европског налога за хапшење, могу се издвојити,[9] на примјер, *Romeo Castano v. Belgium*;[10] *Grey v. Germany*;[11] Joined

[6] Charter of Fundamental Rights of the European Union, OJ 364/3, 18 December 2000;

[7] На снази од 1. децембра 2009. године. Вид. *Treaty of Lisbon amending the Treaty of European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon*, OJ C 306. Vol. 50. 17 December 2007.

[8] Цјелокупна јуриспруденција Суда правде Европске уније по овом основу доступна у: EUROJUST, “Case-law by the Court of Justice of the European Union on the principle of ne bis in idem in criminal matters“, *https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/2024-cjeu-case-law-on-ne-bis-in-idem.pdf*, 5. децембар 2025.

[9] Преглед јуриспруденције Суда правде по питању заштите људских права у контексту примјене Европског налога за хапшење доступан у: European Agency for Human Rights, “European Arrest Warrant and Fundamental Rights: ECtHR and CJEU Case-Law“, *https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/european-arrest-warrant-and-fundamental-rights*, 5. децембар 2025.

[10] European Court of Human Rights, *Case of Romeo Castaño v. Belgium*, Second Section, App. No. 8351/17, Judgement of the Court of 9 October 2019.

[11] European Court of Human Rights, *Case of Grey v. Germany*, Fifth Section, App. No. 49278/09, Judgement of the Court of 22 May 2014.

cases *Bivolaru and Moldovan v. France*;[12] *Ingaoua and Others v. the United Kingdom*;[13] Joined cases C-404/15 and C-659/15 *Aranyosi and Caldavaru*[14] или, пак, C-128/18 *Dorobantu*.[15] Посредством наведених, али и бројних других случајева који су пред њим вођени, Суд правде је настојао додатно освијетлити појединачне аспекте примјене Европског налога за хапшење те обезбиједити адекватну равнотежу између захтјева за ефикасном примјеном права организације, с једне стране, те заштитом људских права и слобода како су гарантована њеним релевантним правним инструментима, с друге стране.

У сврху сагледавања најновијих јуриспрудентних момената по питању примјене Европског налога за хапшење, у наставку рада биће направљен осврт на три случаја у којима је Суд правде Европске уније одлуке донио током 2025. године, и то C-481/23 (*Sangas*), C- 802/23 (*MSIG*) и случај C-305/22 (*C.J.*), као и на релевантне ставове општих правобраниоца у још увијек текућим поступцима C-743/24 (*Alchaster* II), односно обједињеном поступку у случајевима C-722/23 (*Rugu*) и C-91/25 (*Aucroix*).

2. РЕЛЕВАНТНЕ ОДЛУКЕ СУДА ПРАВДЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

2.1. C-481/23 (*Sangas*)

Случај C-481/23 (*Sangas*)[16] тицао се адекватне примјене појединих факултативних, односно необавезних основа за одбијање примјене Европског налога за хапшење. Наиме, почетком 2022. године шпански Државни виши суд осудио је шпанског држављанина, са сталним боравиштем у Румунији, због пореских превара, неплаћања ПДВ и наношења штете шпанском буџету у износу од преко 100 милиона евра, на неколико вишегодишњих затворских казни те мултимилионске финансијске санкције. Како би оспорило пресуду Вишег суда, пресуђено лице покренуло је апелацију пред шпанским Врховним судом због чега су му шпанске власти, између осталог, одбиле издати дозволу за краткорочно напуштање шпанске територије, односно

[12] European Court of Human Rights, *Joined Cases Bivolaru and Moldovan v. France*, Fifth Section, App. No. 0324/16 and 12623/17, Judgement of the Court of 25 June 2021.

[13] European Court of Human Rights, *Ingaoua and Others v. the United Kingdom*, Fifth Section, App. No. 46706/08, Judgement of the Court of 18 March 2014.

[14] Court of Justice of the European Union, C-404/15, *Aranyosi and Căldăraru*, Judgement of the Court (Grand Chamber) of 5 April 2016.

[15] Court of Justice of the European Union, C-128/18, *Dorobantu*, Judgement of the Court (Grand Chamber) of 15 October 2019.

[16] Court of Justice of the European Union, C-481/23, *Sangas*, Judgement of the Court (Grand Chamber) of 10 April 2025.

одлазак у Румунију као земљу његовог редовног боравишта. Међутим, без обзира на то, предметно лице убрзо је идентификовано на хрватској граници приликом његовог транзита ка Румунији, због чега је шпански Виши суд у априлу 2022. године издао Европски налог за хапшење, захтијевајући од румунских власти да пронађу, притворе те лице у питању испоруче назад у Шпанију како би поступак пред шпанским Врховним судом био настављен. Но, надлежан румунски суд одбио је да поступи по Налогу, ослањајући се на властиту и прилично упитну интерпретацију релевантних одредби Оквирне одлуке којом је Европски налог за хапшење етаблиран у правном систему Уније. Румунски суд се, прије свега, позвао на чињеницу да је ријеч о лицу које је доказало да посједује законито редовно боравиште у Румунији дуже од пет година, као и да предметно лице не жели да буде изручено шпанским властима у сврху наставка поступка пред шпанским Врховним судом, без обзира што је ријеч о апелационом поступку које је оно покренуло. Такође, румунски суд је заузео став да би кривична дјела за која је лице у питању првостепено пресуђено, односно везано за која је покренут апелациони поступак, уколико би потпадала под надлежност румунског права, била застарјела, те да, самим тим, не постоји основ за изручење датог лица шпанским властима. Наравно, шпански Виши суд се није слагао са оваквим ставом румунског суда, истичући да нису испуњени услови за примјену основа за изузеће од поступања по Европском налогу за хапшење како су дефинисани релевантним одредбама Оквирне одлуке те се, у складу са чланом 234 Уговора о функционисању Европске уније, обратио Суду правде Европске уније са захтјевом да протумачи релевантне одредбе члана 4.4 и 4.6 Оквирне одлуке. И заиста, у складу са чланом 4.4 Оквирне одлуке, „застарјелост“ кривичног дјела у питању може се узети у обзир као основа за непоступање по Налогу искључиво уколико предметно кривично дјело, у потпуности или дјелимично, уистину потпада под јурисдикцију државе извршења Налога, што у конкретном примјеру није био случај, јер су кривична дјела пореске преваре извршена на територији Шпаније, те је буџетска, односно штета јавним финансијама причињена искључиво Шпанији, а никако Румунији. Другим ријечима, да би се румунски суд могао позвати на ову основу, неопходно је да постоји могућност утврђивања његове стварне, конкретне надлежности у наведеном случају, а не само хипотетска поставка од које је румунски суд у својој аргументацији пошао (C-481/23, параграфи 28 и 31*)*. Што се тиче друге факултативне основе на коју се позвао румунски суд, а која се односила на чињеницу да је ријеч о лицу са законитим редовним боравиштем у Румунији које је изразило противљење изручењу шпанским властима, у складу са чланом 4.6 Оквирне одлуке, она је могућа само у случајевима када је

налог издат у сврху притварања, односно спровођења притворске санкције према одређеном лицу, а сами судови државе извршења налога, у околностима његовог неизвршења, самостално спроведу изречену притворску санкцију. У конкретном примјеру то, међутим, није био случај, јер Налог није био издат у сврху спровођења притворске санкције, већ у сврху наставка апелационог поступка пред шпанским Врховним судом. У сваком случају, Суд правде Европске уније стао је на страну шпанског Вишег суда, интерпретирајући предметне одредбе Оквирне одлуке на начин који у потпуности отклања било какве недоумице у погледу исправности поступка румунског суда којим се оспорава имплементација Европског налога за хапшење у конкретном случају.

2.2. C-802/23 (*MSIG*)

Наведени случај[17] тицао се примјене института *ne bis in idem* и то у контексту кривичног дјела тероризма, што му даје посебну тежину. Наиме, 4. септембра 2019. године, Француска је изручила лидера терористичке организације *Euskadi Ta Askatasuna* (ETA) шпанским властима на основу Европског налога за хапшење издатог од стране шпанског Централног суда у сврху спровођења судског поступка против предметног лица, а на основу оптужнице за учешће у терористичком нападу у Овиједу 21. јула 1997. године, причињавање материјалне штете, покушај убиства и наношење тешких тјелесних повреда, на основу чега се дато лице, у случају осуђујуће одлуке шпанског суда, по тој основи суочавало са потенцијалном казном затвора од тридесет година. Истовремено, предметно лице се већ налазило на одслужењу двадесетогодишње затворске казне у Француској, с тим што, према шпанском законодавству, евентуална затворска санкција која би била резултат осуђујуће пресуде шпанског суда није могла бити спојена са већ правоснажном пресудом и изреченом затворском санкцијом француских судова, тако да се предметно лице у овом контексту суочавало са потенцијалном казном затвора од минимум педесет година, без могућности помиловања. Но, на почетку поступка, шпански Централни суд је утврдио да је француски суд претходно већ донио правоснажну пресуду за кривична дјела која су предмет поступка који се пред њим води те, констатујући да је ријеч о ситуацији *ne bis in idem*, 2021. године одбацио оптужницу против предметног лица. Потом се огласио и шпански Врховни суд, који је 21. марта 2023. године поништио овакву одлуку Централног суда и наложио поновно покрета-

[17] Court of Justice of the European Union, C-481/23, *MSIG*, Judgement of the Court (First Chamber) of 11 September 2025.

ње поступка, да би се Централни суд, суочен са оваквим ставом Врховног суда, обратио Суду правде Европске уније у оквиру поступка о претходном питању. У суштини, кључни аспект обраћања Суду правде од стране Централног суда тицао се појма „истог акта“ у контексту примјене института *ne bis in idem*, како је утврђен чланом 50. Повеље Европске уније о основним правима и чланом 54. Конвенције о примјени Споразума из Схенгена из 1990, а у вези са чл. 3.1, 3.2, 3.4 и 3.5 Оквирне одлуке којима се прописује обавеза судова држава чланица да, на почетку поступка, узму у обзир већ постојеће, правноснажне пресуде судова осталих чланица те чл. 45 и 49.3 Повеље, којима се дефинише институт признања страних судских одлука у оквиру Европске уније. При томе, уз чињеницу да су шпанско и француско кривично законодавство, у појединим аспектима, на различите начине квалификовали дјела која се предметном лицу стављају на терет, отежавајућа околност била је садржана и у поменутој чињеници да шпанско законодавство није предвиђало било какав правни механизам посредством којег би шпански судови уистину прихватили већ постојеће, правоснажне пресуде судова других чланица Уније, чиме се отварало и питање усклађености шпанског кривичног законодавства са наведеним изворима права Европске уније у овом контексту. У својој одлуци у оквиру поступка о претходном питању од 11. септембра 2025. године, Суд правде је констатовао, прије свега, да појам „истог акта“ реферише на природу, односно садржај почињеног дјела, а не његову форму или начин на који се оно квалификује у оквиру кривичноправног законодавства било које државе чланице. И не само то, различита квалификација дјела у државама чланицама, па чак и њихови различити интереси у контексту спровођења кривичноправног поступка, не могу бити основа за непримјењивање института *ne bis in idem*, а обавеза је националних судова, односно, у конкретном случају, шпанског Централног суда, да утврди да ли је, у оквиру поступка који се пред њим води, ријеч о истим кривичним дјелима везано за која је надлежан француски суд већ донио правоснажну пресуду (C-802/23, параграфи 53–54*)*. По питању усклађености шпанског кривичног законодавства са релевантним изворима права Европске уније, Суд правде је, позивајући се на принцип надређености права европске организације, али и начело његове ефикасне примјене, констатовао да свака ситуација, детерминисана националним законодавством државе чланице, која отежава или, пак, онемогућава имплементацију правосудне сарадње у кривичним стварима, није у складу са наведеним одредбама права Европске уније.

2.3. C-305/22 *C.J.*

Интерпретативном одлуком од 4. септембра 2025. године у случају C-305/22 (*C.J.*),[18] Суд правде Европске уније је додатно појаснио не само поједине релевантне аспекте (не)провођења Европског налога за хапшење, већ и генералног института међународне правосудне сарадње у оквиру Европске уније. Апелациони суд у Букурешту је 2017. године осудио румунског држављанина за почињено кривично дјело, а сама пресуда постала је правоснажна 10. новембра 2020. године. У сврху екстрадиције лица у питању у циљу извршења изречене казне затвора, румунски суд је 25. новембра 2020. године издао Европски налог за хапшење. Лице је крајем децембра исте године ухапшено у Италији, међутим, италијанско правосуђе, у потпуности прихватајући пресуду румунског суда, одбило је да поступи по Налогу те самоиницијативно одлучило да се изречена казна затвора изврши у Италији, објашњавајући то чињеницом да дато лице посједује легалну боравишну дозволу у Италији те да ће на овакав начин бити олакшан процес његове социјалне рехабилитације. И не само то, италијански суд је у затворску казну урачунао вријеме које је лице провело у притвору у Италији од тренутка његовог хапшења те чак затворску казну коју је изрекао румунски суд преиначио у казну кућног притвора, уз додатне ограничавајуће мјере. Румунско правосуђе изразило је противљење како због начина на који је италијански суд прихватио његову осуђујућу пресуду, тако и због одлуке италијанског правосуђа да иста буде извршена у Италији, истичући како је Европски налог за хапшење предметног румунског држављанина и даље на снази. Другим ријечима, Букурешт је инсистирао на изручењу предметног лица и спровођењу казне затвора у Румунији, а не у Италији. Стога, Апелациони суд у Букурешту обратио се Суду правде у складу са чланом 234 Уговора о функционисању Европске уније, са питањем да ли извршење казне затвора у држави пријема Налога захтијева претходну сагласност државе која је Налог издала те да ли држава издавања Налога, у случају да такву сагласност није дала, задржава право на изручење лица и извршење затворске санкције у оквиру њеног правосудног система. Другим ријечима, да ли у том случају Европски налог за хапшење и даље остаје на снази. У својој одлуци, Суд правде Европске уније је истакао да извршење Европског налога за хапшење почива на начелу међусобног повјерења између правосудних институција држава чланица те да неизвршење Налога представља изузетак, а не правило, који увијек мора бити веома уско, односно стриктно интер-

[18] Court of Justice of the European Union, C-305/22 *C.J.*, Judgement of the Court (First Chamber) of 4 September 2025.

претиран. Према ставу Суда, да би држава пријема Налога преузела извршење изречене казне затвора, мора постојати формална сагласност надлежног суда државе издавања Налога, јер се само на тај начин и формално, односно званично врши трансфер одговорности за извршење затворске санкције са надлежних органа једне државе чланице на надлежна тијела друге чланице која се ни у ком случају не може претпоставити. Уколико званичног трансфера одговорности за извршење казне затвора нема, захтјев за предајом лица у питању и даље остаје на снази (C-305/22, параграф 72*)*. При томе, аргументи италијанског правосуђа који су се односили на наводну олакшану социјалну рехабилитацију датог лица у Италији за Суд правде нису били довољна основа за неизвршење Европског налога за хапшење којег је издало румунско правосуђе. Уопште, како је констатовао Суд, уколико је неизвршење Налога реализовано у супротности са основним условима и процедурама које прописују релевантни извори права Европске уније, Европски налог за хапшење и даље остаје на снази, а држава његовог издавања задржава право да предметну казну затвора изврши на својој територији.

3. РЕЛЕВАНТНИ СТАВОВИ ОПШТИХ ПРАВОБРАНИЛАЦА

Иако не посједују карактер правне обавезности, мишљења општих правобранилаца у оквиру поступака који се воде пред Судом правде Европске уније имају значајну тежину, јер се посредством њих, између осталог, могу разазнати одређени правци развоја права европске организације по појединим питањима. У том смислу, у наставку ће бити размотрени релевантни ставови општих правобранилаца у два актуелна поступка из 2025. године, а који се тичу управо кривичноправне сарадње, односно имплементације Европског налога за хапшење.

Први случај који је у фокусу јесте C-743/24 (*Alchaster* II), који је интересантан не само по томе што је, између осталог, ријеч о кривичном дјелу тероризма, већ и по томе што се ради о Европском налогу за хапшење издатом од стране британских судова, узимајући у обзир да је, закључно са 1. јануаром 2020. године, Велика Британија иступила из чланства Уније. У оквиру поступка о претходном питању којег је иницирао сјеверноирски Врховни суд, два битна питања су дошла до изражаја. Прво се односило на то да ли Споразум о трговини и сарадњи, који је закључен између Европске уније и Велике Британије 30. априла 2021. године, *ratione materie* може представљати основу за реализацију кривичноправне сарадње између двије стране која подразумијева употребу института Европског налога за хапшење. Друго питање, на којем је пред сјеверноирским правосуђем инсисти-

рала одбрана оптуженог, тицало се принципа законитости, односно оспоравања налога за изручење оптуженог на основу аргументације да услови за евентуалну одлуку о одбрани са слободе или условни отпуст након одслужења половине изречене затворске казне морају бити прописани законом те морају бити јасни и прецизни, док је надлежна комисија у Великој Британији дате услове значајно пооштрила након што су кривична дјела која се оптуженом стављају на терет извршена. Још у првом случају *Alchaster* (C-202/24)[19] Суд правде је истакао да сваки национални суд који одлучује о извршењу Европског налога за хапшење у Великој Британији мора индивидуално процијенити да ли ће то изручење индуковати нарушавање права и слобода оптуженог/осуђеног која су му гарантована Повељом Европске уније о основним правима, посебно по питању да ли ће то изручење подразумијевати примјену тежих санкција (енг. *heavier sentences*) према том лицу у односу на оне које су биле на снази у тренутку извршења кривичног дјела које му се ставља на терет. Уколико национални суд, на основу додатних, објективних и провјерених сазнања и чињеница, утврди да би дошло до овакве ситуације, он задржава право да не спроведе Европски налог за хапшење. У оквиру случаја *Alchaster* II, сјеверноирски Врховни суд је отишао корак даље те поставио питање да ли се категорија „тежих санкција“ (*heavier sentences*) из члана 49.1 Повеље Европске уније о основним правима, али и готово истоврсног члана 7 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода Савјета Европе (Council of Europe, 4 XI 1950) односи и на ситуацију када није дошло до накнадних измјена у дијелу предвиђених затворских казни за извршење одређеног кривичног дјела, али јесте дошло до промјена по питању услова и критерија за условни отпуст, у смислу да је ранијих пола одслужене затворске казне преиначено у најмање двије трећине. Општи правобранилац Дин Спилман (*Dean Spielmann*), у свом мишљењу од 13. фебруара 2025. године,[20] заузео је став у потпуности супротан захтјевима одбране те истакао да се предметне измјене услова за условни отпуст не могу подвести под категорију „тежих санкција“ из члана 49.1 Повеље, односно члана 7 Европске конвенције. Према Спилману, у конкретном предмету ради се о односу између изреке и спровођења санкције те да члан 49.1 Повеље, односно члан 7 Европске конвенције, представљају само кодификацију правила *nulla poena sine lege*, односно *nullum crimen sine lege*, а који, као што је познато, подразу-

[19] Court of Justice of the European Union, C-202/24, *Alchaster*, Judgement of the Court (First Chamber) of 29 July 2025.

[20] Court of Justice of the European Union, *Joined Cases* C-722/23 and C-91/24 *Rugu and Aucroix*, Opinion of the AG Spielmann of 10 July 2025.

мијевају верификацију принципа законитости, у смислу да нико не може бити оптужен/осуђен за кривично дјело које у тренутку његовог наводног извршења као такво није било прописано законом. Овај принцип, појашњава Спилман, значи и да не може бити изречена тежа санкција за одређено кривично дјело од оне која је законом била прописана у тренутку његовог наводног извршења те да се, у складу са досадашњом јуриспруденцијом, односно праксом Европског суда за људска права, Комитета ОУН за људска права, али и јуриспруденцијом националних правосудних ауторитета држава чланица, начело забране ретроактивности о којем је ријеч односи искључиво на категорију „изреке“, односно висину могуће изречене затворске санкције, али не и на категорију „извршења“, односно на критеријуме евентуалног условног отпуста након одслужења дијела изречене казне затвора. Ослањајући се на анализу дотадашње праксе Европског суда за људска права, Спилман је констатовао да промјене у критеријумима за евентуалан услован отпуст након одслужења дијела казне не потпадају под појам „тежих санкција“ те да се, у конкретном случају, накнадне измјене британских прописа којима се пооштравају критеријуми за условни отпуст не могу подвести под члан 7.1 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, као и да не постоје јуриспрудентни докази ни на европској нити на националној равни који би указивали да је опсег примјене члана 49.1 Повеље Европске уније о основним правима шири од опсега примјене члана 7.1 Европске конвенције (C-743/24, 90–107).

Друго релевантно мишљење општих правобраницала у контексту примјене Европског налога за хапшење у 2025. години јесте мишљење Општег правобраниоца Рантоса (*Rantos*) у обједињеном случају C-722/23 и C-91/25. Случајеви су се односили на румунског и белгијског држављанина, обојица са сталним боравиштем у Белгији, за којима су румунске и грчке власти расписале Европски налог за хапшење, са захтјевом за њиховим изручењем у сврху одслужења изречене затворске казне. Но, белгијски апелациони судови су одбили да поступе по запримљеним налозима, уз образложење да би сами услови под којима би се реализовале изречене затворске санкције у Румунији и Грчкој подразумијевали значајан ризик по права и слободе које су пресуђеним лицима у конкретном случају гарантовани. Белгијски Касациони суд обратио се Суду правде Европске уније са захтјевом за интерпретацијом Оквирне одлуке о Европском налогу за хапшење, конкретно, да ли је суд државе извршења налога, уколико се утврди да би изручење пресуђеног лица подразумијевало нарушавање његових гарантованих права и слобода у контексту генералних услова под којима би изречена затворска санкција била реализована, обавезан да

на својој територији изврши казну затвора коју је изрекао страни суд или је, пак, ријеч о дискреционом праву суда који је запримио налог, посебно у свјетлу поштивања начела правде и правичности и избјегавања било какве могућности да извршење кривичног дјела остане несанкционисано. У свом мишљењу од 10. јула 2025. године Општи правобранилац Рантос заузео је став да је суд који је запримио налог, у случају да постоје објективна сазнања да би изручење пресуђеног лица подразумијевало објективан ризик по нарушавање његових гарантованих права и слобода у контексту услова извршења казне затвора, дужан да пресуду коју је изрекао страни суд спроведе на својој територији увијек када је ријеч о држављанину државе која је запримила налог или лицу које има стални боравак на њеној територији. Општи правобранилац у образложењу свог става пошао је од констатације да су државе чланице, у принципу, дужне да изврше сваки Европски налог за хапшење, а да до њиховог неизвршења може доћи искључиво у стриктним оквирима и под стриктним условима који су утврђени Оквирном одлуком 2002/584. Околност да би изручење одређеног лица у сврху одслужења изречене затворске санкције подразумијевало нарушавање његових гарантованих права и слобода, према Рантосу, представља нову обавезујућу основу за неизвршење Европског налога за хапшење која је, као таква, утврђена јуриспруденцијом Суда правде Европске уније те представља својеврсну допуну основама које су предвиђене самом Оквирном одлуком. Но, уз обавезне основе за неизвршење Налога, Оквирна одлука предвиђа и одређене факултативне основе, међу којима су оне које подразумијевају да је ријеч о лицу које је држављанин, односно лицу које посједује сталну дозволу боравка у држави која је запримила налог те да је држава која је запримила налог већ предузела одговарајуће кораке да, у складу са својим националним законодавством, изврши затворску казну коју је изрекао суд друге државе чланице. На основу тога, Општи правобранилац Рантос заузео је став да, посебно у околностима када дато лице подразумијева одређени друштвени безбједносни ризик, суд државе која је запримила налог, управо да би се заштитило начело правде и правичности те отклонила могућност да лице не буде санкционисано за, у судском поступку доказано извршење кривичног дјела, губи право да се позива на факултативне основе за неизвршење налога те је дужан да на својој територији изврши казну затвора коју је изрекао суд друге државе чланице (параграфи 30–77*)*.

4. ЗАКЉУЧАК

Од његовог увођења у правни систем Европске уније Оквирном одлуком 2002/584/ЈНА, институт Европског налога за хапшење био је

предмет континуираног обликовања у оквиру јуриспруденције Суда правде Европске уније, којим се, прије свега, настојала обезбиједити његова ефикасна примјена, односно отклонити директне и индиректне препреке његовој имплементацији које су наметале државе чланице, али и, истовремено, заштитити нека од базичних начела правног поретка европске организације, односно неке од кључних вриједности на којима Унија почива, укључујући и заштиту људских права и слобода које гарантују релевантни правни инструменти на европском нивоу, а превасходно Повеља Европске уније о основним правима. Јуриспрудентно обликовање примјене института Европског налога за хапшење настављено је и кроз 2025. годину, у оквиру које су се издвојиле три релевантне интерпретативне одлуке Суда правде, односно мишљења двојице општих правобранилаца у актуелним, односно текућум поступцима. Иако није ријеч о преломним, односно „*groundbreaking judgments*“ које би „судбински“ одредиле природу правног поретка европске организације и даљи правац његовог развоја у овом дијелу, одлуке Суда правде, односно мишљења општих правобранилаца по питању појединих аспеката примјене Европског налога за хапшење из 2025. године свакако заслужују пажњу, јер оне репрезентују додатне напоре у правцу ефикасног обезбјеђења примјене овог кривичноправног института и отклањања евенталних недоумица индукованих из специфичних околности конкретних случајева који су били предмет поступка.

У првом разматраном случају, C-481/23, Суд правде Европске уније додатно је прецизирао услове примјене факултативних основа за неизвршење Налога које су се тицале евентуалне застарјелости кривичног дјела у питању, односно чињенице да је ријеч о лицу које посједује легалан стални боравак у другој чланици. Као што се могло видјети, Суд правде је додатно појаснио да „застарјелост“ одређеног дјела према кривичном законодавству државе извршења Налога може бити мјеродавна само у случају да постоји и стварна, објективно утврђена надлежност њених судова у конкретном случају, а не и у хипотетичким околностима или поставкама, о којима је била ријеч о конкретном предмету. Такође, аргумент који се тиче чињенице да је ријеч о лицу које посједује легалан стални боравак у држави извршења Налога те које не жели да буде изручено држави издавања Налога, како је утврдио Суд правде, релевантан је само у случају да је Налог издат у сврху извршења изречене, правоснажне казне затвора те уколико је држава пријема Налога подузела одговарајуће кораке да на својој територији обезбиједи извршење одлуке суда друге државе чланице којом је изречена казна затвора, али не и у случају када је

Налог издат како би се обезбиједило присуство одређеног лица у наставку кривичног поступка пред судом који је Налог издао.

У случају C-802/23, Суд правде је додатно појаснио категорију „истог акта“ као основе за примјену начела *ne bis in idem*, истичући како је за његово одређење искључиво релевантан садржај, односно природа дјела у питању, а никако његова формална квалификација у кривичноправном законодавству појединих држава чланица чиме је примјену начела *ne bis in idem* проширио изван оквира његовог *stricto sensu* позитивистичког тумачења.

Случај C-305/22 био је значајан по томе што је у оквиру њега Суд правде Европске уније додатно појаснио ситуацију преузимања одговорности за извршење кривичноправне санкције од стране суда извршења Налога, а коју је изрекао суд који је Налог издао, истичући како једнострана примјена кривичноправне санкције од стране суда који је запримио Налог без претходног обезбјеђења формалне сагласности суда који је Налог издао не само да није дозвољена, већ и да, у том случају, одсуство сагласности имплицира да Налог и даље остаје на снази, без обзира што је суд пријема евентуално и предузео кораке у правцу извршења санкције коју је изрекао суд друге државе чланице.

Општи правобранилац Спилман у случају C-743/24 заузео је став да накнадне измјене у критеријумима који морају бити задовољени у сврху евентуалне одлуке о условном отпусту након одслужења дијела затворске казне не потпадају под категорију „тежих санкционих мјера“ у складу са чланом 49.1 Повеље, односно члана 7.1 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, те да предметне измјене не задиру у начело *nullum crimen sine lege*, које се искључиво, по његовом мишљењу, темељи на анализи претходне јурисприденције Суда правде и судова држава чланица, односи на висину прописане санкције, а никако и на критеријуме за евентуално доношење одлуке о условном отпусту.

С друге стране, Општи правобранилац Рантос је у обједињеним случајевима C-722/23 *Rugu* и C-91/25 *Aucroix* извршење стране судске одлуке директно довео у везу са потребом заштите начела правде и правичности те спречавања могућности да изречена санкција према лицу за које је објективно, у судском поступку доказана повезаност са извршењем кривичног дјела не буде спроведена. Како је истакао Рантос, посебно у околностима постојања израженог друштвеног безбједносног ризика којег репрезентује лице у питању, дискрециона права суда пријема Налога по факултативним основама предвиђеним Оквирном одлуком морају бити суспендована те је суд пријема Налога дужан да изречену санкцију изврши на својој територији, уколико постоји претходна објективна процјена да би спровођење затворске

казне у земљи издавања Налога довело до угрожавања права и слобода која су пресуђеном лицу гарантована. У супротном, уколико изречена санкција не би била извршена на територији државе пријема Налога те начела правде и правичности не би били задовољени, и сам институт Европског налога за хапшење би изгубио на својој суштини.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

1. Charter of Fundamental Rights of the European Union, OJ 364/3, 18 December 2000;
2. Council of Europe, European Convention on Extradition, ETS No. 024. 13 December 1957;
3. Council of the European Union, Framework Decision 2002/584/JHA of 13 June 2002 on the European Arrest Warrant and the Surrender procedures between Member States, OJ L 190/1, 18 July 2002, OJ L 81, 27 March 2009;
4. Court of Justice of the European Union, C-128/18, *Dorobantu*, Judgement of the Court (Grand Chamber) of 15 October 2019;
5. Court of Justice of the European Union, C-261/09, *Montello*, Judgement of the Court (Grand Chamber) of 16 December 2010, ECLI:EU:C:2010:683;
6. Court of Justice of the European Union, C-268/17, *AY*, Judgement of the Court (Fifth Chamber) of 25 July 2018, ECLI:EU:C:2018:602;
7. Court of Justice of the European Union, C-305/22, *C.J.*, Judgement of the Court (Grand Chamber) of 4 September 2025, ECLI:EU:C:2025:665;
8. Court of Justice of the European Union, C-404/15, *Aranyosi and Căldăraru*, Judgement of the Court (Grand Chamber) of 5 April 2016;
9. Court of Justice of the European Union, C-412/21, *Dual Prod SRL,* Judgement of the Court (Fourth Chamber) of 23 March 2023, ECLI:EU:C:2023:234;
10. Court of Justice of the European Union, C-481/23, *MSIG*, Judgement of the Court (First Chamber) of 11 September 2025;
11. Court of Justice of the European Union, C-481/23, *Sangas*, Judgement of the Court (Fifth Chamber) of 10 April 2025, ECLI:EU:C:2025:259;
12. Court of Justice of the European Union, C-481/23, *Sangas*, Judgement of the Court (Grand Chamber) of 10 April 2025;
13. Court of Justice of the European Union, C-743/24, *Alchaster II*, Opinion of the AG Spielmann of 13 February 2025, ECLI:EU:C:2025:88;
14. Court of Justice of the European Union, C-802/23, *MSIG*, Judgement of the Court (First Chamber) of 11 September 2025, ECLI:EU:C:2025:688;
15. Court of Justice of the European Union, *Joined Cases* C-722/23 and C-91/24 *Rugu and Aucroix*, Opinion of the AG Spielmann of 10 July 2025;

16. Court of Justice of the European Union, C-305/22 *C.J.*, Judgement of the Court (First Chamber) of 4 September 2025;
17. Court of Justice of the European Union, C-58/22, *Parchetul*, Judgement of the Court (Fifth Chamber) of 25 January 2024. ECLI:EU:C:2024:70;
18. EUROJUST, “Case-law by the Court of Justice of the European Union on the principle of ne bis in idem in criminal matters“, *https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/2024-cjeu-case-law-on-ne-bis-in-idem.pdf*;
19. European Agency for Human Rights, “European Arrest Warrant and Fundamental Rights: ECtHR and CJEU Case-Law“, *https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/european-arrest-warrant-and-fundamental-rights*;
20. European Court of Human Rights, *Case of Grey v. Germany*, Fifth Section, App. No. 49278/09, Judgement of the Court of 22 May 2014;
21. European Court of Human Rights, *Case of Romeo Castaño v. Belgium*, Second Section, App. No. 8351/17, Judgement of the Court of 9 October 2019;
22. European Court of Human Rights, *Ingaoua and Others v. the United Kingdom*, Fifth Section, App. No. 46706/08, Judgement of the Court of 18 March 2014;
23. European Court of Human Rights, *Joined Cases Bivolaru and Moldovan v. France*, Fifth Section, App. No. 0324/16 and 12623/17, Judgement of the Court of 25 June 2021;
24. Treaty of Lisbon amending the Treaty of European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, OJ C 306. Vol. 50, 17 December 2007;
25. Тучић, Борис, *Основе политике интеграције и сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа у Европској унији: правни и институционални оквир Простора слободе, безбједности и правде*, Факултет безбједносних наука Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука 2020;
26. Тучић, Борис „Начело *ne bis in idem* у контексту Европског налога за хапшење: поглед кроз јуриспруденцију Суда правде Европске уније, *Civitas* 1/ 2021.

Radmila Štrbac, LL.D.

Asistant Minister, Ministry for European Integration and International Cooperation, Republic of Srpska Government

Associate Prfessor Boris Tučić, LL.D.

Faculty of Security Science, University of Banja Luka

EUROPEAN ARREST WARRANT AND THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION: THE MOST RELEVANT JURISPRUDENTAL ASPECTS IN 2025

Summary

Subject of the paper are the most relevant aspects of the EU Court`s of Justice jurisprudence in 2025 regarding different aspects of the implementation of the European Arrest Warrant (EAW). Analyzed Court`s practice represents the continuation of its efforts from last two last decades to additionally clarify different procedural, as well as material aspects of the implementation of this very complex EU Criminal law institute.

In this regard, three EU Court`s of Justice decisions, as well as two relevant opinions of the AGs from 2025 have been analyzed, specifically the decisions of the Court in cases C-481/23 Sangas, C-802/23 MSIG and C-305/22 C.J. and AGs` opinions within the cases C-743/24 Alchaster II and Joined Cases C-722/23 Rugu and C-91/25 Aucroix.

Although they do not represent „groundbreaking judgments“ in any way, aforementioned cases are very important because they allow us to identify further developments of the Court`s jurisprudence and, in general, the development of the EU Law itself in specific fields and issues, inter alia, the protection of, by EU Law guaranteed, fundamental rights in the process of the EAW implementation, limits of application of Ne bis in idem rule in this regard, especially when it comes to its relation to the principles of justice and equity or the principle of the efficiency of EU Law or the need to further narrow the nullum crimen sine lege nulla poena sine lege principle in order to make the application of EAW more efficient and flexible.

Key words: *European Arrest Warrant; Judicial cooperation in criminal matters*; Court of Justice of the European Union; *Ne bis in idem*; *Protection of human rights*.

УДК/UDC 340.134:004.8(061.1EU)
ИЗВОРНИ НАУЧНИ РАД / *ORIGINAL SCIENTIFIC ARTICLE*

Проф. др Живорад Рашевић
Александар Марковић, ма

Висока школа за пословну економију и предузетништво, Београд

УРЕДБА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О ВЕШТАЧКОЈ ИНТЕЛИГЕНЦИЈИ И ПОСЛЕДИЦЕ ПО ДОМАЋИ КИБЕРНЕТИЧКИ СЕКТОР

Уредба Европског парламента и Савета министара број 2024/1689 од 13.6.2024. године је поставила усклађена правила за развој, тржишни пласман и употребу система вештачке интелигенције (АИ) у Европској унији (ЕУ), која у целости ступају на снагу 2.8.2026. године. Овај обимни акт секундарног законодавства ЕУ обавезује јавне власти држава чланица да извршавају његова правила и да сарађују са другим чланицама посредством новоуспостављеног Европског одбора за вештачку интелигенцију. Велики број правила има хоризонтално дејство, тј. обавезује директно приватна лица – девелопере АИ у сајбер сектору, тако што одређују захтеве кредибилности и процедуре провере испуњености тих захтева, да би обезбедили безбедност и поштовање људских права кроз цели животни циклус АИ. Постављена правила су вредна новина у регулисању АИ као новог изазова човечанству и нове опасности по вредности демократског друштва. Иако не припада држави која је чланица ЕУ, приватни субјекти домаћег сајбер сектора су обавезни да своје продукте АИ које желе да пласирају на тржиште ЕУ ускладе са правилима предметне уредбе, чиме се још једном показује утицај законодавства ЕУ на домаће право. У овом раду се објашњавају те обавезе и предлажу легислативне мере које би домаће власти требало да предузму за несметано пословање приватних субјеката нарастајућег сајбер сектора.

Кључне речи: Европска унија; Уредба; Вештачка интелигенција; Сајбер; Људска права.

Живорад Рашевић, *rasevic71@gmail.com.*
Александар Марковић, *aleksandar.markovic@vspep.edu.rs.*

1. УВОД

У савременој литератури се недавни скоковит развој свима доступних система вештачке интелигенције (*Artificial Intelligence,* АИ) истиче као један од највећих могућности глобалног прогреса, док се са друге стране страхује од претњи њене примене по основне друштвене вредности. Информационе технологије су већ више деценија присутне у правној пракси као корисни алати формалнологичког резоновања, а у правној науци су већ развијени уверљиви теоријски модели правне херменеутике који отварају врата аутоматској обради података.[1] Наиме, већ су добро познате могућности конвергенције правне херменеутике и алгоритамске обраде података,[2] применом сазнања из теорије одлучивања, психологије, математике и информационих технологија. АИ извесно представља новост која ће омогућити комплекснију и бржу обраду података на начин који је ближи људском начину размишљања јер омогућује и валидацију обрађених података путем самоучећих, динамичкиц алгоритама.[3]

Међутим, одговори јавних политика, правне науке и струке на овај нови изазов савременим друштвима још увек нису јасно формулисани. У том смислу, технолошке и правне велесиле су поставиле полазишта правног регулисања,[4] а у томе предњачи европска правна мисао која је приредила два правно обавезујућа међународноправна акта. Први је регионални међународни уговор приређен од Савета Европе (СЕ), а то је Оквирна конвенција о вештачкој интелигенцији и људским правима, демократији и владавини права (ОКАИ),[5] а други акт секундарног законодавства Европске Уније (ЕУ): Уредба Европског парламента и Савета министра Европске уније (ЕУ) о утврђива-

[1] H. Yoshino, “The Systematization of Law in Terms of the Validity”, *The 13th International Conference on Artificial Intelligence and Law, Proceedings of the Conference*, Pittsburgh, PA, USA 2011, 121–125; V. Cyras, F. Lachmayer, *Essays on the Visualisation of Legal Informatics*, Springer, Cham 2023, 63–77.

[2] Ž. Rašević, M. Ćitić, ”The Legal Interpretation as Decision-Making Alogrithm“, in: M. Stanković, V. Nikolić (eds.), *Proceesings of the 4th Virtal Conference „Path to a Knowledge Society-Managing Risks and Inovation“*, CSRC Niš & Mathematical Institute of Serbian Academy of Sciences and Arts, Belgrade 2022, 305.

[3] C. Magnusson Sjoberg, A Conceptual Approach to AI and Data Protection, in: L. Colonna & S. Greenstein (eds.) *Nordic Yearbook of Law and Informatics 2020–2021, Law in the Era of Artificial Intelligence*,The Swedisch Law and Informatics Research Institute, Stockholm 2022, 62.

[4] У време писања овог рада у свега две државе су донети законе који регулишу употребу АИ, а то су Бразил и Јужна Кореја. Вид. Artificial Intelligence Act, https://artificialintelligenceact.com/.

[5] СЕ, Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law, *Council of Europe Treaty Series* – No. 225, 5.9.2024.

њу усклађених правила о вештачкој интелигенцији број 2024/1689 од 13.6.2024. године,[6] (УАИ). У време писања овог рада, оба акта нису у примени: ОКАИ чека прве ратификације према правилима међународног уговорног права,[7] а УАИ ће се према члану 113. почети примењивати од 2.8.2026. године.

Европска полазишта правног регулисања односа поводом развоја и употребе АИ су свакако важна колико за нарастајућу кибернетичку индустрију и управу држава у региону, толико и за њихову правну струку и науку. У овом раду се правно-догматски анализира УАИ и предвиђају последице њене примене. У првом делу рада се објашњава сврха и правносистемско позиционирање УАИ, у другом објашњавају институционална решења из УАИ, а у трећем оцењују импликације овог акта на домаћи кибернетички јавни и приватни сектор.

2. СВРХА И ПРАВНОСИСТЕМСКО ПОЗИЦИОНИРАЊЕ УАИ

Први утисци после првог читања УАИ указују на одлучност европског законодавца да постави уједначен правни оквир заједничког деловања и да делује проактивно у сусрет будућим непредвидивим изазовима, пошто реактивна заштита у овом премету реглисања није адекватна.[8] Други утисак је свеобухватност уредбе, која се састоји од 113 чланова и 13 прилога, на 144 странице службеног гласила ЕУ. И само опредељење европског законодавца да једну нову нерегулисану област друштвеног живота пуну неизвесности регулише уредбом указује на одлучност да се наднационалним правилима постави робустан правни режим. Наиме, уредбе као акти секундарног комунитарног законодавства непосредно обавезују не само јавне институције него и приватна лица и „попут ласера буше рупе у националним сиситемима јер искључују националне прописе“ па тако „комунитарни законодавац осваја националну регулацију.“[9] Таква обавезност уредби свакако не умањује амбиције држава чланица јер у

[6] ЕУ, Уредба 2024/1689 Европског парламента и савета (Акт о вештачкој интелигенцији), Сл. лист ЕУ, Серија Л, 12.7.2024. године.

[7] CE, Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law; CE, *Explanatory Report to the Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law*, Council of Europe Treaty Series – No. 225, Vilnius, 5.IX.2024.

[8] H. Hyden, Regulation of AI: Problems and Options, in: L. Colonna & S. Greenstein (eds.) *Nordic Yearbook of Law and Informatics 2020–2021, Law in the Era of Artificial Intelligence*, The Swedisch Law and Informatics Research Institute, Stockholm 2022, 312–313.

[9] Н. Мисита, *Основи права ЕУ*, Правни факултет Универзитета у Сарајеву, 2008, 495–502.

складу са начелом супсидијарности,[10] ЕУ делује једино ако постављене циљеве не могу да остваре државе. То не може да иде на штету људских права, јер се применом начела пропорционалности деловање државе на права појединца ограничава до мере која је неопходна за остваривање општег интереса.[11]

Као правни основ за УАИ у преамбули су наведене одредбе чланова 16 и 114 Уговора о функционисању ЕУ.[12] Ове одредбе примарног комунитарног законодавста регулишу надлежности ЕУ о заштити појединаца у вези са обрадом личних података и усклађивање националних законодавстава у сврху функционисања заједничког тржишта. Заштита личних података као основа УАИ упућује на закључак да је ова уредба *lex specialis* у односу на Општу уредбу о заштити података (*General Data Protection Regulation,* ГДПР)[13] као општег акта секундарног комунитарног права који у свом члану 22 већ третира аутоматизивано појединачно доношење одлука, укључујући израду профила.[14] У ставу 1 преамбуле истакнуто је да УАИ доноси у сврху бољег функционисања заједничког тржишта, унапређивања антропоцентричне и поуздане АИ уз јемства заштите здравља, безбедности и људских права, демократије, владавине права и заштите животне средине, заштите од штетних дејстава АИ, подршке иновацијама и обезбјеђења слободног прекограничног кретања роба и услуга базираних на АИ. Материјално подручје регулисања, према члану 2 УАИ, не укључује односе изван подручја примене права ЕУ, у погледу националне безбедности, у војне сврхе, у сврху међународне сарадње и научног истраживања и развоја, заштите личних података и заштите потрошача. У члану 5 УАИ забрањује бројне праксе у подручју примене АИ као што су нуђење и употреба система АИ ради: примене понашања лица тако да нарушава њихова способност одлучивања, искоришћавања слабости лица да би му се проузроковала штета, класификације физичких лица које резултира штетним поступањем према тим лицима, процјене ризика да ће физичко лице починити кривично дело искључиво на основу израде профила и процене особина

[10] ЕУ, Уговор о Европској Унији, пречишћена верзија, Службени лист ЕУ Ц 202/01, 7.6.2016., члан 5, ст. 3.

[11] Н. Мисита, 288.

[12] ЕУ, Уговор о функционисању ЕУ, пречишћена верзија, Службени лист ЕУ број Ц 202/47, 7.6.2016.

[13] СЕ, Уредба (ЕУ) 2016/679 Европског парламента и савета о заштити појединаца у вези с обрадом личних података и слободном кретању таквих података те о стављању ван снаге Директиве 95/46/ЕЗ, 27.4.2016.

[14] D. Sancho, ”Automated Decision-Making under Article 22 GDPR, Towards a More Substatntial Regime for Solely Automated Decision-Making“, in: M, Ebers & S. Navas (eds.), *Algorithms and Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2020, 136–156.

личности. У Поглављу III (рубрум Високоризични системи), у члану 6, и у Прилогу III одређени су визокоризични системи УИ који подлијежу строжијем регулисању, као што су они у поручју биометрије, критичне инфраструктуре, цестовног промета, снабдевања водом, фасом, грејањем и електричном енергијом, образовања, запошљавања, основних приватних и јавних услуга, кривичног гоњења, миграција, правосуђа и избора. Тај строжији режим је прописан у Поглављу III (чланови 7 до 27), а састоји у обавези успоставе и примене система за управљање ризика, квалитету коришћених скупова података, вођењу и чувању документације, транспарентности, људском надзору, сарадњи са надлежним телима и додатним обавезама, добављача, увозника и корисника система АИ.

Овако постављени правни основ, циљ, подручје регулисања и постављене забране УАИ указују на намере европског законодавца да обезбеди заштиту и унапређивање људских права и основних демократских вредности, колико употребом система АИ, толико и спречавањем њене злоупотребе у јавноправним и приватноправним односима на целој територији ЕУ. Наведене намере правносистемски повезују УАИ са још једним извором примарног комунитарног права, а то је Повеља о основним правима ЕУ,[15] која садржи обиман каталог грађанско-политичких и економско-социјалних права. Људска права из Повеље су компатибилна са одредбама Европске конвенције о људским правима и основним слободама СЕ (ЕК),[16] која примењује непосредно у унутрашњим правним порецима.[17] На основу члана 52, став 3 Повеље, заштита људских права не може да иде испод прага који поставља ЕК, тако да заштита људских права у комунитарном контексту обухвата сва права из ЕК.[18]

На крају, у самом тексту УАИ могу се пронаћи блискости и подударности УАИ и ОКАИ. То не изненађује, јер оба акта рефлектују исти европски приступ изазову које АИ поставља, иако су различита по доносиоцима, сврси и материјалном подручују регулисања. Тај приступ карактерише уздржаност и опрез од употребе АИ која би могла да угрози основне демократске вредности европских друштава и упућивање на менаџмент ризика у оцени могућих штетних утицаја и њиховом умањењу. У центру пажње је заштита људских права: Док је ОКАИ правносистемски постављен као акцесорно, супсидијарно

[15] ЕУ, Повеља о основним правима ЕУ, Лисабон, 1.12.2009. (2010/Ц/83/02).

[16] СЕ, Конвенција о заштити људских права и основних слобода, Рим, 4.11.1950. Вид. Преамбулу ст. 5.

[17] А. Јакшић, *Европска конвенција о људским правима, коментар*, Центар за публикације Правног факултета у Београду, Београд 2006, 35–44.

[18] Н. Мисита, 315–317.

инструментално у односу на ЕК као најзначајнији европски извор људских права, УАИ је акт секундарног комунитарног законодавства. Зато би се могло закључити да ће ова два акта, која су донесена скоро истовремено, бити нераздвојна у примени.

3. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ АРАНЖМАНИ

У склопу институционалног аранжмана који ће регулисати примену вештачке интелигенције на простору ЕУ, чини се да се доста одмакло. Тако је створена Европска канцеларија за вештачку интелигенцију. Питање њених надлежности оставља простор за дебату у европском простору. Поједини аутори попут Драгане Дабић анализирају њен институционални оквир у оквиру уставноправног система ЕУ, при томе детаљно образлажући и историјскоправни концепт развоја идеје о имплементацији АИ на простору ЕУ.[19]

Изради Предлога уредбе о вештачкој интелигенцији (2021), од стране Европске комисије,[20] претходило је доношење већег број докумената на нивоу Уније (резолуција, декларација, стратешки документ, координисани план, етичке смернице, бела књига извештаји и сл.), од којих треба издвојити: формирање експертске групе на високом нивоу за АИ (2018), објављивање Беле књиге о вештачкој интелигенцији звучног наслова „Европски приступ изврсности и изградњи поверења“ (2020), и Процена утицаја Предлога уредбе о вештачкој интелигенцији (2020).[21]

У међувремену, Европска комисија је сачинила и нацрт Директиве о одговорности за вештачку интелигенцију, којом се допуњује правни оквир грађанске одговорности у ЕУ, како би се укључила штета изазвана системима вештачке интелигенције.[22]

Почетак примене Акта о вештачкој интелигенцији на нивоу ЕУ означава прекретницу у регулаторном систему надзора вештачке интелигенције. Док се његове одредбе примењују само на производе вештачке интелигенције у државама чланицама, очекује се да ће се његов домет и утицај проширити глобално. Европски званичници,

[19] Д. Дабић, Предлог регулаторног оквира Европске уније о вештачкој интелигенцији, *Европско законодавство*, бр. 86/2024, 195–216.

[20] “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain Union legislative acts”, Brussels, 21.4.2021, COM(2021) 206 final.

[21] European Commission, White Paper on Artificial Intelligence – A European approach to excellence and trust, COM(2020) 65 final, 2020.

[22] “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adapting noncontractual civil liability rules to artificial intelligence (AI Liability Directive)”, Brussels, 28.9.2022, COM(2022) 496 final.

хвалећи свој пионирски подухват, често истичу да законодавци широм света проучавају Европски акт о АИ. Европска комисија је Одлуком од 24. јануара 2024. године успоставила Европску канцеларију за вештачку интелигенцију, а ступила је на снагу 21. фебруара 2024. године.[23] Канцеларија је временски успостављена пре доношења Уредбе, односно Акта о вештачкој интелигенцији. Уредба укључује још увек недовољно разрађене механизме управљања који су оријентисани ка постизању њене делотворне примене на територији држава чланица.

Између осталог, и за ту сврху је претходило оснивање Канцеларије. Дакле, може се рећи да је у току фаза имплементације и стандардизације. Уредбом је предвиђено да „Комисија путем Канцеларије за вештачку интелигенцију развија стручно знање и способности Уније у области вештачке интелигенције“.[24]

Из датог појмовног одређења Канцеларије, недвосмислено произлази да је она успостављена од стране Комисије, на основу њене посебно донете одлуке, као њено помоћно тело, са функцијама да доприноси спровођењу, праћењу и надзору система вештачке интелигенције и модела АИ опште намене и генерално у управљању вештачком интелигенцијом на нивоу Уније.[25] У статусном смислу, Канцеларија је део административне организације („структуре“) Главне управе за комуникационе мреже, садржаје и технологије.

Канцеларија има и своју унутрашњу организацију („структуру“) и начин финансирања. Она се организационо састоји од пет сектора и два саветника, што одражава њен мандат.[26] Европски законодавци су у Преамбули Уредбе навели да овлашћења надзора и извршавања обавеза добављача модела АИ опште намене треба да буду у надлежности Комисије како би се на нивоу Уније на најбољи начин искористило централизовано стручно знање и синергија Уније. Канцеларија спроводи све потребне мере за праћење ефективног спровођења Уредбе у погледу модела АИ опште намене.[27] На сопствену иницијативу, на основу резултата својих активности праћења или на захтев органа, односно тела за надзор тржишта у складу са условима утврђеним у Уредби, истражује могуће повреде правила о добављачима мо-

[23] “Commission Decision of 24 January 2024 establishing the European Artificial Intelligence Office”, OJ C/2024/1459, 14. 2. 2024.

[24] ЕУ, Уредба 2024/1689 Европског парламента и савета (Акт о вештачкој интелигенцији), *Службени лист Европске Уније*, Серија Л, 12.7.2024. године.

[25] Д. Дабић, „Европска канцеларија за вештачку интелигенцију“, *Европско законодавство*, бр. 89/2025, 227.

[26] *Ibid*., 228.

[27] *Ibid*., 234.

дела АИ опште намене. Канцеларија је овлашћена да предузима потребне мере за праћење ефективног спровођења и испуњавања обавеза добављача АИ модела опште намене које су утврђене Уредбом.[28] Такође, она је овлашћена да истражи могуће повреде у складу са овлашћењима предвиђеним Уредбом, између осталог тражењем документације и информација, спровођењем евалуација и захтевањем од добављача АИ модела опште намене да спроводе мере. Како би се искористило независно стручно знање, у поступку спровођења евалуација, Канцеларија је овлашћена да укључи независне стручњаке да спроведу евалуације у њено име.[29]

4. УТИЦАЈ УАИ НА ДОМАЋИ КИБЕРНЕТИЧКИ СЕКТОР

На први поглед УАИ није ништа више од узорног упоредноправног решења за државе региона које нису чланице ЕУ. Међутим, УАИ је много више од тога, јер се комунитарно право посредством механизама приступања ЕУ може да посматра као материјални и посредни извор домаћег права. На нужност и обавезност имплементације УАИ указују и практични разлози који произлазе из глобалне природе интернета:[30] домаћа кибернетичка индустрија рачуна на глобално, а поготово европско тржиште, а дигитализација јавне управе би увелико била обесмишљена ако не би омогућавала хармонизовану међудржавну комуникацију.

Пажљивим тумачењем člana 2 УАИ (рубрум Подручје примене) долази се до закључка да УАИ треба да буде без одлагања имплементирана и у унутрашње правне системе држава региона које нису чланице ЕУ, јер је то најсигурнији пут да домаћи кибернетички сектор задржи лукративно европско тржиште и одржава технолошки прикључак развоју АИ. Наиме, унутар персоналног домашаја примене се налазе сви добављачи система АИ и њихови заступници, субјекти који уводе системе АИ, произвођачи производа који садрже системе АИ и захваћена лица, без обзира да ли имају седиште или се налазе у ЕУ, уз изузетак физичких лица која употребљава АИ искључиво у својој личној непрофесионалној делатности. То значи да ће домаћи добављачи система АИ који послују на територији ЕУ или барем утичу на кориснике у ЕУ бити у обавези да испуне ригорозне услове које УАИ прописује за добављаче из ЕУ. Зато се може говорити о екстериторијалности примене УАИ, као што је то превиђено и у члану 3,

[28] *Ibid*.

[29] *Ibid*.

[30] Д. Дабовић, *Глобализација права*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2007, 41.

став 2 ГДПР које одређује персонални домашај ове уредбе и на обрађиваче личних података без домицила у ЕУ, ако се обрада односи на нуђење роба и услуга или пак праћење понашања унутар ЕУ. У том смислу, вероватно најбоље решење за домаће добављаче би било да послују посредством овлашћеног представника на територији ЕУ који би био контакт са контролним институцијама које УАИ предвиђа.

Конкретније, пред домаће понуђаче се постављају захтеви технологије, публицитета, менаџмента ризика, припреме документације и елиминисања забрањених пракси из члана 5 УАИ. Зато пре пласирања система ЕИ на тржиште ЕУ треба најпре проценити ризик и класификовати АИ, да би се утврдило да није забрањен у смуслу члана 5 или да не подлеже строжијем режиму као високоризичан у смислу члана 6 УАИ. Даље, требало би овластити заступника за ЕУ који би био контакт са надлежним надзорним телима ЕУ и држава чланица, припремити документацију о систему АИ, процени ризика и примени мера њихових умањења. Поред тога, треба обавестити све потенцијалне кориснике када се АИ користи, када је резултат примене информатичког суистема креиран путем АИ, и о ограничењима и ризицима примене. Високоризични системи би требало да се обавезно тестирају према комунитарним стандардима. На крају, домаћи добављачи треба да буду спремни на честе контроле тела ЕУ и држава чланица и да прате даљи развој легислативе ЕУ и сходно њој, на ажурирање система АИ. Да наведене захтеве треба врло озбиљно схватити показују одредбе Поглавља XII (чланови 99 до 101) које одређују врло строгу и оштру казнену политику. Тако нпр. у члану 99 (рубрум Санкције), ставу 3 одређена је новчана казна за непоштовање забране појединих пракси до 35 милиона еура или до 7% укупног светског годишњег промета за предузећа, а ако се ради о неусклађеностима са захтевима за високоризичне системе АИ до 15 милиона еура или до 3% укупног свјетског годишњег промета за предузећа. Треба имати у виду да УАИ није предвидела правне лекове који би били на располагању оштећеним,[31] али они свакако могу користити друге, добро познате могућности за постизање правичне сатисфакције.

Из наведеног произлази и обавеза домаћих јавних власти да помогну приватним субјектима-добављачима АИ да без потешкоћа настављају и шире своје делатности на територији ЕУ, а да истовремено обезбеде ефикасан надзор којим бе се елиминисале могућности употребе забрањених или злоупотребе високоризичних система, како код нас тако и у ЕУ. Као први корак у том смилу би могло да буде

[31] M. Ebers, ”Explainable AI in the EU: An Overview of the Current Legal Framework(s)“, in: E. Colonna & S. Greenstein, *Law in the Era of AI*, Law Faculty, Stockholm University, Stockholm 2022, 129.

прихватање и имплементација ОКАИ, која као обавезујући међународни уговор СЕ предвиђа обавезу држава да успоставе један или више ефикасних механизама надзора, или пак овлашћивање већ постојећих. Зато се предлаже доношење органског закона којим би се успоставила једна домаћа институција која би у свом делокругу имала одговоре на све захтеве која ОКАИ и УАИ постављају,[32] промовисала државу као кредибилног партнера ЕУ и помогла домаћим добављачима да послују на територији ЕУ.

5. ЗАКЉУЧАК

УАИ, заједно са ОКАИ, одређује европска полазишта регулисања развоја и употребе вештачке интелигенције. Ради се о два акта различитих природа, доносилаца, дејстава и подручја примене, која су хармонизована како између себе тако и са другим правним актима система којим припадају, СЕ или ЕУ. УАИ као општи акт секунадарног комунитарног права непосредно обавезује јавне власти и приватне субјекте, има чврсто утемељење у примарној легислативи АИ, а у односу на ГДПР се позиционира као посебни закон који пружа већи степен заштите личних података на начин који је усклађен са ЕК.

Сврха УАИ, подједнако као и ОКАИ, је да обезбеди робусну заштиту људских права од злоупотреба АИ на начин који неће онемогућити њен даљи развој. У том смислу, УАИ даје конретније смернице држава за менаџмент ризика од штетних утицаја АИ, одређујући критеријуме за класификацију забрањених и високоризичних система АИ, те поставља оштру казнену политику против прекршилаца, добављача и корисника система АИ.

Иако државе региона нису чланице ЕУ, прихватање и примена стандарда УАИ се намеће као нужност за домаће добављаче који нуде системе АИ на територији ЕУ, и то због њене екстратераторијалне примене. То значи да домаћи добављачи треба да што пре испуне стандарде УАИ у смислу процене и умањења ризика, документације, сертификовања омогућавања контроле надзорних тела ЕУ и држава чланица. Они добављачи који не буду спремни да испуне захтеве УАИ могу да суоче са оштрим санкцијама тела ЕУ.

И јавне власти треба ду буду спремне, јер су дужне да домаћим добављачима система АИ олакшају глатку и плодоносну транзицију у један нови и захтеван правни режим на територији ЕУ, у којој домаћи

[32] Ж. Рашевић, Н. Лапандић, „Оквирна конвенција СЕ о вјештачкој интелигенцији и људским правима, демократији и владавини права и импликације на јавну управу“, у: Д. Ћеранић *et.al.*, *Зборник радова „Право између заштите и злоупотребе“*, Том II, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, 2005, 190.

кибернетички сектор има значајно тржиште. Поред тога, домаће јавне власти треба да буду поуздан партнер надзорним телима ЕУ и држава чланица због тежњи о придруживању овој организацији, а то ће најбоље постићи ако ефикасно елиминишу или барем минимизирају све могућности евентуалних злоупотреба домаћих система АИ на територији ЕУ. Зато се предлаже доношење органског закона којим би се целовито уредило ово ново подручје људског деловања у складу са нарастајућим европским стандардима.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Cyras, Vytautas, Lachmayer, Friedrich, *Essays on the Visualisation of Legal Informatics*, Springer, Cham 2023;
2. Дабић, Драгана, „Европска канцеларија за вештачку интелигенцију“, *Европско законодавство*, бр. 89/2025;
3. Дабић, Драгана, „Предлог регулаторног оквира Европске Уније о вештачкој интелигенцији“, *Европско законодавство*, бр. 86/2024;
4. Дабовић, Душан, *Глобализација права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2007;
5. Ebers, Martin, ”Explainable AI in the EU: An Overview of the Current Legal Framework(s)“, in: E. Colonna & S. Greenstein, *Law in the Era of AI*, Law Faculty, Stockholm University, Stockholm 2022;
6. Hyden, Hakan, Regulation of AI: Problems and Options, in: L. Colonna & S. Greenstein (eds) *Nordic Yearbook of Law and Informatics 2020–2021, Law in the Era of Artificial Intelligence*,The Swedisch Law and Informatics Research Institute, Stockholm 2022;
7. Јакшић, Александар, *Европска конвенција о људским правима, коментар*, Центар за публикације Правног факултета у Београду, Београд 2006;
8. Magnusson, Sjoberg Cecilia, A Conceptual Approach to AI and Data Protection, in: L. Colonna & S. Greenstein (eds.) *Nordic Yearbook of Law and Informatics 2020–2021, Law in the Era of Artificial Intelligenc*e,The Swedisch Law and Informatics Research Institute, Stockholm 2022;
9. Мисита, Невенко, *Основи права ЕУ*, Правни факултет Универзитета у Сарајеву, 2008;
10. Rašević, Živorad, Ćitić, Marko, ”The Legal Interpretation as Decision-Making Algorithm“, in Stanković, M., Nikolić, V., (eds.) *Proceedings of 4th Virtual International Conference ”Path to a Knowledge Society – Managing Risks and Innovation”*, Complex System Research Center & Mathematical Institute of Serbian Academy of Sciences and Arts, Niš 2022;

11. Рашевић, Живорад, Лапандић, Нермин, „Оквирна конвенција СЕ о вјештачкој интелигенцији и људским правима, демократији и владавини права и импликације на јавну управу, у: Д. Ћеранић *et.al., Зборник радова „Право између заштите и злоупотребе“*, Том II, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, 2005;
12. Sancho, Diana, ”Automated Decision-Making under Article 22 GDPR, Towards a More Substatntial Regime for Solely Automated Decision-Making“, in: M. Ebers & S. Navas (eds.)*, Algorithms and Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2020;
13. Yoshino, Hajime, ”The Systematization of Law in Terms of the Validity”, *The 13th International Conference on Artificial Intelligence and Law, Proceedings of the Conference*, Pittsburgh, PA, USA, 2011.

Правни извори

1. СЕ, Конвенција о заштити људских права и основних слобода, Рим, 4.11.1950;
2. СЕ, Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law, *Council of Europe Treaty Series* – No. 225;
3. СЕ, Уредба (ЕУ) 2016/679 Европског парламента и савета о заштити појединаца у вези с обрадом личних података и слободном кретању таквих података те о стављању ван снаге Директиве 95/46/ЕЗ, 27.4.2016. године;
4. ЕУ, Повеља о основним правима ЕУ, Лисабон, 1.12.2009. године (2010/Ц/83/02);
5. ЕУ, Уговор о функционисању ЕУ, пречишћена верзија, Службени лист ЕУ број Ц 202/47, 7.6.2016. године;
6. ЕУ, Уговор о Европској Унији, пређишћена верзија, Службени лист ЕУ Ц 202/01, 7.6.2016. године;
7. ЕУ, Уредба 2024/1689 Европског парламента и савета (Акт о вештачкој интелигенцији), Службени лист Европске Уније, Серија Л, 12.7.2024. године;
8. European Commission, White Paper on Artificial Intelligence – A European approach to excellence and trust, COM(2020) 65 final;
9. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying downharmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain Union legislative acts”, Brussels, 21.4.2021, COM (2021);
10. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adapting noncontractual civil liability rules to artificial intelligence (AI Liability Directive)”, Brussels, 28.9.2022, COM(2022);
11. Commission Decision of 24 January 2024 establishing the European Artificial Intelligence Office”, OJ C/2024/1459, 14. 2. 2024;
12. Council of Europe, *Explanatory Report to the Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights,*

Democracy and the Rule of Law, Council of Europe Treaty Series – No. 225, Vilnius, 5.IX.2024.

Интернет извори

1. Artificial Intelligence Act, *https://artificialintelligenceact.com/.*

Associate Professor Živorad Rašević, LL.D.
Aleksandar Marković, LL.M

Faculty of Business Economics and Entrepreneurship, Belgrade

REGULATION OF THE EUROPEAN UNION ON ARTIFICIAL INTELLIGENCE AND ITS CONSEQUENCES FOR THE DOMESTIC CYBER SECTOR

Summary

The Regulation (EU) 2024/1689 – Artificial Intelligence Act of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 establishes harmonized rules for the development, placing on the market, and use of artificial intelligence (AI) systems in the European Union, and will fully enter into force on 2 August 2026. This comprehensive legislative act obliges public authorities of the Member States to implement its provisions and to cooperate with other Member States through the newly established European Artificial Intelligence Board.

A large number of the Regulation's provisions have horizontal effect, meaning that they directly bind private entities—particularly AI developers in the cyber sector—by establishing trustworthiness requirements and procedures for verifying compliance with those requirements, with the aim of ensuring safety and the protection of human rights throughout the entire AI lifecycle. The established rules represent a significant innovation in the regulation of artificial intelligence as a new technological challenge and a potential threat to the fundamental values of democratic societies.

Although not a Member State of the European Union, domestic private entities in the cyber sector are required to ensure that AI products intended for placement on the EU market comply with the provisions of this Regulation, once again demonstrating the influence of EU legislation on domestic legal systems. This paper explains these obligations and proposes legislative measures that domestic authorities should undertake in order to ensure the smooth operation of private entities within the rapidly developing cyber sector.

Key words: *European Union; Regulation; Artificial intelligence; Cyber; Human rights*.

УДК/UDC 342.7
ИЗВОРНИ НАУЧНИ РАД / *ORIGINAL SCIENTIFIC ARTICLE*

Проф. др Јелена С. Миленковић

Саветник у Одељењу за заступање Републике Србије пред
Европским судом за људска права
Државно правобранилаштво Републике Србије

ПРИВАТНОСТ У ДОБА АЛГОРИТАМСКЕ ДРЖАВЕ: ДИГИТАЛНИ ИДЕНТИТЕТ И МАСОВНИ НАДЗОР У СВЕТЛУ ЧЛАНА 8. ЕВРОПСКЕ КОНВЕНЦИЈЕ О ЉУДСКИМ ПРАВИМА

Рад има за циљ да испита да ли увођење система дигиталног идентитета у државама чланицама Савета Европе заправо представља прелазак са традиционалног концепта идентификације на трансформисан вид масовног надзора кроз централизовани систем управљања и верификације личних података, као и да истражи његове импликације на право на приватност у светлу члана 8. Европске конвенције о људским правима.

Ослањајући се на релевантну праксу Европског суда за људска права и утврђене критеријуме за процену компатибилности државних мера са правом на приватност, рад анализира како се захтеви законитости, легитимност циља и пропорционалност мера испуњавају или потенцијално угрожавају кроз увођење система дигиталног идентитета.

Посебна пажња се посвећује феномену „алгоритамске државе“ и новој категорији ризика, који настаје комбинацијом примене вештачке интелигенције, на коју се јавне власти све више ослањају приликом обраде података и доношења одлука, и система дигиталног идентитета, као и евентуалној колизији са стандардима транспарентности и одговорности. Овај нови феномен ствара ризик од успостављања дигиталног ауторитаризма.

Закључује се да без јасних правних оквира, технолошке транспарентности и ефективних механизама надзора није могуће успоставити легитиман, ефикасан и безбедан систем дигиталног идентитета, нити

Јелена Миленковић, *jelenasmil@yahoo.com.*

спречити ризик од произвољних интервенција јавних власти, структурног дигиталног надзора и повреде саме суштине права на приватност, што би у коначном подрило и саме темеље демократског поретка.

Кључне речи: Дигитални идентитет; Масовни надзор; Вештачка интелигенција (АИ); Право на приватност; Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода; Европски суд за људска права.

1. ПОЈАМ И ВРСТЕ ДИГИТАЛНОГ ИДЕНТИТЕТА

Након пандемије вируса Ковид 19, дигитални идентитет посебно добија на важности као основни алат за приступ дигиталним мрежама и услугама за обављање разних трансакција, а служи за идентификацију, аутентификацију и ауторизацију. Дигитални идентитет представља сложен интердисциплинарни концепт који укључује области права, социологије, економије, политике, антропологије, философије, технологије. Због своје сложености, не постоји јединствена дефиниција дигиталног идентитета. Неки га посматрају као „скуп података који описују носиоца дигиталног идентитета“, док је за друге „репрезентација идентитета у дигиталном окружењу“, као и „скуп атрибута који се везују за носиоца дигиталног идентитета“. Иако се дефиниције чине истоветним, у правном смислу је кључно да дефиниција овог појма буде јасна и прецизна, јер нејасноће могу довести до различитих тумачења и правних последица, између осталог, на право на приватност и заштиту личних података.[1]

Полазећи од традиционалног појма идентитета, као јединственог и целовитог скупа физичких, друштвених и психолошких карактеристика који појединца одређују у реалном, физичком свету, код дигиталног идентитета се уочавају бројне разлике. Наиме, за разлику од традиционалног идентитета, дигитални идентитет се везује за дигитални, односно виртуелни свет. Традиционални идентитет може поседовати само човек, док се дигитални може примењивати и на објекте и уређаје. Један субјект може имати више дигиталних идентитета истовремено, односно може бити повезан са реалним идентитетом или се од њега одвојити, стварајући независну виртуелну личност, што процес идентификације и аутентификације чини далеко сложенијим и непоузданијим. Потом, идентитет у физичком свету је у великој мери под контролом и регулацијом државе, док се његов дигитални

[1] M. Robles-Carrillo, “Digital Identity: an approach to its nature, concept, a and functionalities”, Vol. 32 *International Journal of Law and Information Technology* (у даљем тексту: IJLIT), Oxford 2024, 1–10. *https://academic.oup.com/ijlit/article/doi/10-.1093/ijlit/eaae019/7760180*, 22.02.2026.

парњак формира кроз деловање приватних актера, а због његове фрагментисане, комерцијалне и транснационалне употребе правна регулатива је отежана. Додатни проблем у том смислу је што технолошки развој није најбоље испраћен правним нормама, а дигитални идентитет представља сплет технолошких и правних аспеката.[2]

Имајући у виду све наведено, правећи паралелу са традиционалним концептом идентитета и узимајући у обзир његову функционалну и структурну трансформацију у дигиталном окружењу, могли бисмо закључити да се дигитални идентитет дефинише као скуп података и атрибута, који у реалном свету постоје или се динамички конструишу кроз обраду података и профилисање, те као такви представљају носиоца идентитета у дигиталном окружењу, омогућавајући његову идентификацију, аутентификацију и ауторизацију у различитим дигиталним системима и интеракцијама.

Класификација дигиталних идентитета може се вршити према више критеријума. Према носиоцу контроле, дигиталне идентитете могу формирати државни органи као део јавне инфраструктуре у циљу идентификације грађана, попут система за електронску идентификацију, потом, они које формирају компаније за профилисање и монетизацију, као и хибридни идентитети настали сарадњом државе и приватног сектора, код којих постоји велики ризик од концентрације моћи. Према начину настанка, с једне стране, дигитални идентитет може бити самогенерисани онлајн идентитет, којег корисници сами стварају уношењем података у интернет окружењу, попут профила на друштвеним мрежама, док, с друге стране, дигитални идентитет може настати алгоритамском обрадом података и профилисањем без директног учешћа корисника. Према функцији, дигиталним идентитетом се утврђује ко је конкретна особа, да ли је заиста у питању тај субјект и које радње сме да обавља, односно имају функцију идентификације, аутентификације и ауторизације.[3] У том смислу се деле на прави и независни дигитални идентитет. Прави је повезан са стварном особом, односно физичким бићем, и обухвата објективне податке о особи. Независни дигитални идентитет постоји само у виртуелном свету и креира се искључиво путем података које корисници деле, а који могу, а не морају бити повезани са њиховим стварним идентитетом.[4]

---

[2] *Ibid*, 4–6.

[3] A. Giannopoulou, ”Digital Identity Infrastructures: a Critical Approach of Self‑Sovereign Identity“, *Digital Society*, Vol. 2, 2023, 3–5. *https://link.springer.-com/article/10.1007/s44206-023-00049-z#citeas*, 27.03.2026.

[4] E. Michalkiewicz-Kadziela, E. Milczarek, “Legal boundaries of digital identity creation”, *Internet Policy Review* Vol. 11, Issue 1 *(у даљем тексту: IPR), Journal on*

Сви видови дигиталних идентитета не постоје појединачно, већ формирају инфраструктуру дигиталног идентитета која посредује у њиховој употреби.[5] У дигиталном окружењу човек није само корисник, већ постаје функционални елемент дигиталне инфраструктуре, тако што се трансформише у низ података читљивих машинама.[6] Дакле, дигитални идентитет се заснива искључиво на подацима.[7] Притом, ти подаци нису само идентификациони, већ представљају вишеслојни скуп података, који обухвата различите категорије информација. Према природи и начину настанка, подаци могу бити тзв. декларисани, биометријски, изведени и алгоритамски. Декларисани подаци, односно они које корисници или државни органи уносе у систем ради идентификације, могу бити основни идентификатори, попут имена и презимена, јединственог матичног броја, датума рођења, броја пасоша и личне карте, потом контакт подаци, као што су број телефона и адреса електронске поште, као и акредитивни, попут квалификације, возачке дозволе и банкарских података.[8] Биометријски подаци се везују за биолошке и физичке карактеристике појединца и укључују отиске прстију, геометрију лица, скенирање ириса ока, али и неке бихевиоралне карактеристике попут динамике хода или начина говора.[9] Информације које настају као нуспроизвод коришћења дигиталних услуга и уређаја, односно тзв. изведени подаци, укључују геолокацијске информације, попут ГПС координата, техничке идентификаторе, као што су ИП адреса и тзв. колачићи, или подаци о активностима корисника и његова историја претраживања на интернету, лозинке и слично.[10] Социјални подаци, до којих се долази анализом односа конкретног корисника са другима у дигиталном окружењу, могу дати информације о листи пријатеља, припадности некој групи и контактима, као и о његовој дигиталној репутацији међу дру-

internet regulation, 2022. https://policyreview.info/articles/analysis/legal-boundaries-digital-identity-creation, 01. 03. 2026.

[5] A. Giannopoulou, 3–5.

[6] M. Robles-Carrillo, 12.

[7] E. Michalkiewicz-Kadziela, E. Milczarek, “Legal boundaries of digital identity creation”, *Vol. 11, Issue 1, IPR*, 2–4.

[8] N. Sitouah, M. Esposito, F. Bruschi, ”Self-Sovereign Identity and eIDAS 2.0: An Analysis of Control, Privacy, and Legal Implications“, 10–12. *https://www.researchgate.net/publication/400118886_Self-Sovereign_Identity_and_eIDAS_20_An_Analysis_of_Control_Privacy_and_Legal_Implications*, 17.03.2026.

[9] A. Beduschi, ”Digital identity, Contemporary challenges for data protection, privacy and non-discrimination rights“, *Big Data & Society* 1–6, 2019, 2. *https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/2053951719855091,* 04.04.2026.

[10] M. Robles-Carrillo, 2–12.

гим корисницима.[11] На крају, постоје алгоритамски подаци, које генерише вештачка интелигенција о кориснику, профилише их (рецимо, о политичким афинитетима или здравственом стању), те даје своја предвиђања, на пример процењује корисников кредитни и социјални рејтинг, али га може сврстати и у потенцијалног терористу.[12]

2. ПРАВО НА ДИГИТАЛНИ ИДЕНТИТЕТ, ДРЖАВА НАДЗОРА И ОДНОС СА ПРАВОМ НА ПРИВАТНОСТ

За право на људски идентитет у традиционалном смислу може се рећи да представља универзално људско право, имајући у виду да је прихваћено у међународном праву, додуше експлицитно једино у члану 8. Конвенције о правима детета. Академска заједница ово право изводи посредно из права на правни субјективитет и права на достојанство.[13] Када је у питању Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Конвенција), ово право произлази из тумачења њеног члана 8. у коме се свакоме гарантује право на приватни и породични живот, на дом и преписку. С обзиром на то да Европски суд за људска права (у даљем тексту: Европски суд) тумачи конвенцијске гаранције, у својој богатој пракси је утврдио и појам приватног живота, чији шири концепт обухвата и људски идентитет, са свим његовим објективним и субјективним елементима, попут имена, порекла, етничке припадности, родног идентитета, држављанства, гласа. Током времена се спектар ових елемената, који улазе у корпус права на приватност, ширио, те су се и субјективни елементи идентитета мењали са оних које су људи стварали у реалном свету на оне које су почели да стварају у дигиталном окружењу, стварајући и интернет идентитет.[14]

Неки аутори сматрају да право на дигитални идентитет не може бити људско право у класичном смислу, с обзиром на његову динамичну природу. Имајући у виду то да, према речима Хане Арент, свако има право да има права, ОЕБС је изнео став да ће у будућем информатичком друштву право на дигитални идентитет бити једно од основних права, јер ће од њега зависити остваривање свих осталих права. Неки аутори чак сматрају да ће недостатак дигиталног идентитета довести до искључивања из друштва. Међутим, систем дигитал-

[11] A. Giannopoulou, 18–19.

[12] J. Cheney-Lippold, J., “A New Algorithmic Identity: Soft Biopolitics and the Modulation of Control”, *Theory, Culture & Society* Vol. 28, Issue 6, 2011, 164–181. *https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0263276411424420,* 10.04.2026.

[13] M. Robles-Carrillo, 12.

[14] E. Michalkiewicz-Kadziela, E. Milczarek, 2–4.

них идентитета може имати и велике последице по људска права, посебно по право на приватност, уколико буде представљао средство за контролу и надзор.[15] Стога се отварају и питања о равнотежи између безбедности и заштите приватности. Иако се код ових система истиче као предност аутономија корисника у управљању својим личним подацима, у пракси се отварају и питања везана за надзор, односно усклађеност примене надзора са стандардима права на приватност, који су регулисани чланом 8. Европске конвенције. Да бисмо дошли до одговора на ова питања, првенствено је неопходно утврдити шта се подразумева под надзором, потом и које су гаранције права на приватност, односно када мешање државе у приватност грађана може бити оправдано.

2.1. Појам и инструменти надзора у контексту дигиталног идентитета

Нове технологије, вештачка интелигенција и дигитализација заузимају сада већ кључно место, те и идентитет постаје дигитални, а људска суштина почиње да се своди на податке читљиве машинама. Самим тим, отварају се нова питања о улози државе као носиоца надзора, регулатора и корисника дигиталних идентитета. За разлику од традиционалног модела надзора, који су спроводили државни органи у односу на конкретног појединца, савремени вид надзора обавља се у дигиталном окружењу кроз прикупљање, повезивање и анализу података од стране софтвера и вештачке интелигенције. Тиме концепти дигиталног идентитета и надзора лако могу постати јединствен конструкт, с обзиром на то да се путем ових система врши континуирани надзор над појединцима у различитим сферама друштвеног живота, од финансијских трансакција до друштвених интеракција. На овај начин се могу створити услови за свеобухватни, масовни надзор у друштву.[16]

2.1.1. Појам надзора у контексту дигиталног идентитета

Мере надзора представљају легитимне мере које држава користи ради заштите националне безбедности од различитих претњи. Да би се дошло до појма надзора, неопходно је одговорити на питања ко може спроводити ову меру, над ким и на који начин.

[15] M.Robles-Carrillo, 13–14.

[16] V. Wang, J. Tucker, "'I am not a number': Conceptualising digital identity in digital surveillance", *Technology in Society,* Vol. 67, 2021. *https://www.researchgate.net/publication/354961888_'I_am_not_a_number'_Conceptualising_digital_identity_in_digital_surveillance*, 21.04.2026.

Када је у питању предмет надзора, ова мера се спроводи како над појединцима, тако и над групама појединаца. С обзиром на то, надзор може бити таргетиран или нетаргетиран. Пре спровођења мере таргетираног надзора, постоји одређена сумња да су појединац или организација учинили неко дело, те представљају конкретан предмет надзора. За разлику од тога, код нетаргетираног надзора изостаје претходно постојање сумње.[17] У контексту дигиталног идентитета, ова разлика постаје све мање изражена, с обзиром на то да системи који континуирано прикупљају и обрађују податке о свим корисницима омогућавају да се надзор потенцијално примењује над читавом популацијом, независно од постојања било каквог конкретног повода усмереног на одређено лице. Наиме, системи праве свеобухватне профиле од различитих дигиталних, биометријских и видео података који се прикупљају од физичких лица. На основу ових дигиталних трагова и података из њихових свакодневних активности, појединци се могу груписати и разврставати у одређене профиле, попут безбедносно сумњивих, ризичних потрошача и слично. Неки аутори сматрају да оваква врста „социјалног сортирања“ нема за крајњи циљ само откривање појединачних прекршаја и слично, већ да крајњи циљ лежи у проактивном управљању, усмеравању и вршењу утицаја на целокупну популацију, без омогућавања увида самих грађана.[18]

Када је реч о томе ко спроводи надзор, ову меру могу спроводити јавне и државне агенције, као и приватне компаније. Циљ првих је заштита националне и јавне безбедности, спречавање криминалитета и откривање кривичних дела, док приватне компаније то чине у сопствене сврхе. Притом приватне компаније могу имати обавезу да прикупљене податке доставе државним органима.[19] Ова интеракција јавног и приватног сектора је посебно значајна у систему дигиталног идентитета, где приватни актери често делују као пружаоци идентитетских услуга, чиме се фактички ствара хибридни модел надзора, практично ван контроле државе. Идентитет који издаје држава, попут личне карте, ограничен је на територију те земље, док приватне компаније, попут *Meta*, пружају идентификацију која је транснационална, због чега приватни актери имају већи утицај на свакодневни живот

[17] *European Data Protection, Law and Practice* (Executive Editor Eduardo Ustaran), the International Association of Privacy Professional, Portsmouth, 2018, 274; *Surveillance by Intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU, Volume II: field perspectives and legal update*, European Union Agency for Fundamental Rights – FRA, Publication Office of the European Union, Luxemburg 2017, 32.

[18] D. Lyon, “Everyday surveillance, Personal data and social classifications”, Information, Communication & Society, Vol 5(2), 2002, 242-257. *http://www.casa.ucl.ac.uk/cyberspace/lyon_ics.pdf,* 25.04.2026.

[19] *European Data Protection, Law and Practice*, 274–275.

грађана од саме државе. Ова дубока моћ приватног сектора у управљању идентитетским подацима представља озбиљну претњу за приватност појединаца, те захтева посебну регулативу и контролу у циљу спречавања злоупотреба и монопола над идентитетским информацијама.[20]

Начин на који се мера надзора спроводи може бити у тајности, као и на отворен и јаван начин. Подаци се могу прикупљати у тренутку трајања надзора, али се прикупљени подаци могу и ускладиштити и даље делити.[21] У дигиталном контексту, ово подразумева не само да се подаци конкретно анализирају, већ се људи и њихово понашање стално прате. Притом, системи на основу тих података могу и предвиђати будуће понашање. На тај начин се класичан појам надзора суштински мења. У дигиталном свету, ви као особа од крви и меса можете бити „невидљиви“, уколико не користите друштвене мреже и не остављате трагове. Међутим, нови системи надзора су дизајнирани да свакога пронађу, односно, када систем препозна нечије лице на камери, та особа више није анонимни појединац, већ податак у бази. А када систем повеже све податке о том лицу, односно када његово физичко присуство претвори у податак, па повеже са осталим подацима и стави у одређену категорију, попут купаца којима треба нудити одређени производ, дужника који не враћају свој кредит или у групу сумњивих по питању тероризма, систем омогућава континуирану изложеност појединца механизму друштвене контроле, комерцијалном профилисању и безбедносном надзору.[22]

2.1.2. Инструменти надзора у контексту дигиталног идентитета

Постоји читав спектар инструмената који се користи за спровођење надзора. Нагли технолошки развој у великој мери је олакшао спровођење ове мере и унапредио традиционалне инструменте до најсофистицираније и комплексне аналитике, која омогућава формирање и претраживање великих база личних података. Врсте инструмената одређују и врсте надзора, и то: надзор над комуникацијом, над локацијом, видео надзор и биометријски надзор.[23] Ови инструменти данас функционишу у тесној вези са успостављањем система диги-

[20] M. Robles-Carrillo, 18.

[21] *European Data Protection, Law and Practice*, 274.

[22] D. Lyon, ”Biometrics, Identification and Surveillance“, Bioethics, Vol. 22, 2008, 507. *https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-8519.2008.00697.x?utm_source=chatgpt.com*, 03.05.2026.

[23] *European Data Protection, Law and Practice*, 275–276.

талног идентитета, јер омогућавају посредно или непосредно повезивање података са конкретним носиоцем идентитета.[24]

Некада су се мере надзора над комуникацијом спроводиле на „традиционалан“ начин, путем пресретања поштанске комуникације или деловањем агената. Међутим, с развојем интернет и модерних технологија, унапредили су се и начини комуникације коришћењем мобилних телефона, СМС порука, *e-mail*-ова, чему су се прилагодила и средства надзора. Подаци који се могу добијати на овај начин су бројни. Осим података, могу се прикупљати и подаци о подацима, такозвани метаподаци, као информације које се генеришу и процесуирају на основу надзора над преносом комуникације. На основу метаподатака добијају се информације о свим детаљима комуникације, да би се створила цела слика, попут података о одлазним и долазним телефонским позивима, пошиљаоцима и примаоцима *e-mail*-ова, времена и дужине трајања комуникације, локације, типа уређаја, информација о плаћању.[25] У пракси Европског суда управо су метаподаци препознати као подаци који инвазивно задиру у сферу приватности, с обзиром на да пружају довољно информација за креирање детаљног профила личности, чак и без увида у сам садржај пресретнуте комуникације.[26]

Надзор над локацијом представља меру која се врши путем LBS система (*location-based service*). Овај систем омогућава праћење уређаја и кретања појединца у реалном времену, и то лоцирајући преносне уређаје, мобилне телефоне, уређаје за сателитску навигацију и ГПС пријемнике, радио фреквенције, као и чипове на платним картицама. На пример, укључивањем *Bluetooth* сигнала на мобилном телефону може се детектовати присуство конкретног уређаја. Такође, инсталирањем одређених апликација може се вршити надзор кретања појединца у реалном времену.[27] Повезивањем ових података са дигиталним идентитетом, могуће је створити прецизне обрасце понашања, што има значајне импликације на право на приватност.

Видео надзор путем камера постављених отворено и свуда на јавним местима представља најочигледнији облик надзора. Када се камере користе у комбинацији са технологијом препознавања лица, видео надзор прелази у домен биометријског. Поред физичких карак-

[24] M. Robles-Carrillo, 5, 15–16.

[25] *European Data Protection, Law and Practice*, 275–276.

[26] *Big Brother Watch v. the UK*, број 58170/13, 62322/14 и 24960/15, пресуда Европског суда за људска права (ЕСЉП) од 25. 05. 2021. Све цитиране пресуде ЕСЉП налазе се на интернет страници Савета Европе *https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22-documentcollectionid2%22:[%22JUDGMENTS%22]}*.

[27] *European Data Protection, Law and Practice*, 282–283.

теристика појединца, као што су црте лица, отисак прста или структура ретине, под биометријским подацима се сматрају психолошке и бихевиоралне карактеристике појединца.[28] Овај облик надзора посебно је проблематичан јер омогућава аутоматизовану идентификацију појединаца у јавном простору, чиме се укида практична могућност анонимности.[29]

2.1.3. Масовни надзор у контексту дигиталног идентитета

Терористички напади почетком XXI века значајно су утицали на ширење мера масовног надзора. За разлику од таргетираног надзора, масовни надзор се не односи на конкретне појединце, већ на потенцијалне претње.[30] Са технолошким развојем, јавила се и већа потреба за заштитом националне безбедности и унапређивањем антитерористичких обавештајних техника за прикупљање података, посебно на интернету. Иначе, у правним актима се за конкретну активност користе различити термини, попут „обавештајни сигнали (*signals intelligence*)“, који представља традиционални израз, „масовни дигитални надзор (*mass digital surveillance*)“, „онлајн надзор (*online surveillance*)“, „пресретање великих размера (*bulk interception*)“ или „хаковање великих размера (*bulk hacking*)“, као термини који се користе у актима Уједињених нација, потом „широки надзор грађана (*broad surveillance of citizens*)“, који користи Комитет министара Савета Европе, као и „стратешки надзор (*strategic monitoring*)“ или „истраживачки општи надзор (*exploratory of general surveillance*)“ у пракси Европског суда. У питању су, заправо, исти или слични феномени, само је у питању аспект са кога се посматрају, односно која се техничка средства користе за прикупљање података или с којим циљем. Заједничка карактеристика свих ових појмова јесте нетаргетирано прикупљање података.[31] У савременом контексту, масовни надзор се све више ослања на системе дигиталног идентитета као инфраструктурну основу, будући да омогућава повезивање различитих извора података и њихову централизацију.[32] Практична примена масовног надзора подразумева праћење целокупне популације, често без знања

[28] *Ban Biometric Mass Surveillance, a set of fundamental rights demands for the European Commission and EU Member States*, European Digital Rights – EDRi, Brussels 2020, 9–13.

[29] *Glukhin v. Russia*, број 11519/20, пресуда ЕСЉП од 04. 07. 2023, 64–84.

[30] *Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists. Mass surveillance - Thematic factsheet*, Council of Europe, 2017, 1.

[31] *Surveillance by Intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU, Volume II: field perspectives and legal update*, 29–32.

[32] M. Robles-Carrillo, 5.

појединца. Развој биометријских технологија, као што је препознавање лица, омогућио је прелазак са праћења догађаја на идентификацију конкретних лица.[33] У литератури се ова појава описује као трансформација надзора од изузетне мере у структурну карактеристику дигиталног друштва.[34]

Посебан значај за разумевање савременог надзора имају открића Едварда Сноудена, која су показала размере програма тајног надзора. Овај догађај покренуо је глобалну дебату о границама надзора и заштити приватности.[35]

Парламентарна скупштина Савета Европе указала је на ризике масовног прикупљања података, посебно у контексту сарадње са приватним компанијама.[36] С обзиром на то да овакве мере могу угрозити темеље демократског поретка и владавине права, јавила се потреба за јачањем правних оквира. Основни инструмент у европском контексту представља Европска конвенција, чији стандарди, развијени кроз праксу Европског суда постављају границе мешања у право на приватност.

2.2. Усклађеност увођења дигиталног идентитета и примене масовног надзора са гаранцијама права на приватност

Развој система дигиталног идентитета и савремених облика масовног надзора намеће питање под којим условима држава може прикупљати, повезивати и обрађивати податке о појединцима, а да притом не повреди право на приватност гарантовано чланом 8. Конвенције. Управо овај члан представља нормативни темељ за процену у којој мери дигитални идентитет може постати инструмент модерног државног управљања, а да не прерасте у средство масовног надзора или произвољног мешања у приватну сферу појединца. Одговор на ово питање даје богата пракса Европског суда, који тумачи права гарантована Конвенцијом, кроз коју се током времена развио тест за оцену допуштености мешања државе у приватни живот. Наиме, да би мешање државе у право на приватност њених грађана било оправдано, неопходно је да буду испуњени одређени критеријуми кумулатив-

[33] *Ban Biometric Mass Surveillance, a set of fundamental rights demands for the European Commission and EU Member States*, 9–13.

[34] D. Lyon, *The Culture of Surveillance, Watching as a Way of Life*, Polity 2018, 1–39.

[35] *Mass surveillance report, Doc. 13734*, Committee on Legal Affairs and Human Rights, 2015, 2–7.

[36] *Resolution 2045 (2015) Mass surveillance*, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 2015. *https://pace.coe.int/pdf/69a7e598e61ada435229cecb32c9ad60254413473326667a8259ffe25682ae848428feba12/resolution%202045.pdf,* 12.05.2026.

но, и то: да су предузете мере у складу са домаћим законом, да се њима остварују неки од легитимних циљева наведених у члану 8. Конвенције, попут заштите јавне безбедности, као и да су конкретне мере неопходне за постизање таквог циља у демократском друштву, односно да постоји разуман однос између тежине мешања и циља који се њиме жели постићи.[37]

У контексту система дигиталног идентитета, наведени критеријуми добијају посебан значај, с обзиром на то да савремена дигитална инфраструктура омогућава континуирано прикупљање и анализу података о читавој популацији. Управо зато се мора обезбедити довољна заштита од прекомерног државног надзора.

2.2.1.Законитост мешања државе у право на приватност увођењем дигиталног идентитета

Први услов да би се мешање у приватни живот могло сматрати оправданим је да је мешање засновано на закону. Наиме, под тиме се првенствено подразумева да постоји закон у домаћем правном систему, којим се регулише питање спровођења конкретне мере. Притом се мора споменути да су правни системи држава потписница Конвенције различити, те да се под законима подразумевају сва писана, али и неписана правна правила.[38] Међутим, није довољно да постоји законски основ за примену мере, већ и да тај правни оквир испуњава, с једне стране, одређене стандарде квалитета, док је, с друге стране, неопходно успоставити и заштитне механизме од злоупотребе конкретне мере.[39] Наиме, законске одредбе морају бити доступне јавности, потом и формулисане прецизно и јасно, како би појединац могао предвидети последице свог понашања и околности у којима државни органи могу применити одређена овлашћења, посебно када је реч о тајном или масовном надзору, имајући у виду да ова правна правила често знају да буду нејасна или остављати простора за својевољно понашање овлашћеног органа који их спроводи.[40] Основни циљ ових

[37] *Roman Zakharov v. Russia,* број 47143/06, пресуда ЕСЉП од 04.12.2015, 227.

[38] *Sunday Times v. The United Kingdom*, број 6538/74, пресуда ЕСЉП од 26.04.1979, 47; Д. Гомиен (D. Gomien), *Кратки водич кроз Европску конвенцију о људским правима*, Council of Europe Publishing, 2005, 82.

[39] K. Starmer, *Blackstone's Human Rights Digest*, Blackstone Press Limited, 2001, 4; Ивана Роагна, *Заштита права на поштовање приватног и породичног живота, у складу са Европском конвенцијом о људским правима*, Генерални директорат за људска права и владавину права, Савет Европе, 2013, 52.

[40] K. Starmer, 5; *Parliamentary Brief: Safeguards in Electronic Surveillance*, The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces – DCAF, 2017, 2–4.

захтева јесте спречавање како произвољног поступања власти, тако и злоупотребе.[41]

Степен у коме је неопходно испунити стандарде квалитета законских прописа зависи од природе мере и предмета мере. Иако је неопходно да закон јасно одреди овлашћења надлежних органа и услове под којима се одређена мера може применити, није увек потребно да сваки процесни аспект буде регулисан до најситнијих детаља.[42] Међутим, ситуација је битно другачија код мере тајног надзора. Због саме природе ове мере, лице на које се надзор односи најчешће није упознато са чињеницом да је предмет праћења. Самим тим, лице није у могућности да благовремено оспори законитост мере или затражи заштиту својих права. Управо због тога је потребан виши степен прецизности и правне сигурности у прописима који регулишу ову област.[43] Такви прописи морају довољно јасно одредити обим овлашћења надлежних органа, услове под којима се мере могу одобрити, поступак њиховог спровођења и механизме контроле њихове примене. У супротном, ствара се ризик од произвољног поступања државних органа и неконтролисаног ширења надзорних овлашћења. Када је у питању тајни надзор и масовно прикупљање података, закон мора садржати посебне гаранције које се односе на максимално трајање мера, круг лица која могу бити предмет надзора, поступак прикупљања и анализе података, услове за њихово чување, приступ и дељење са другим органима, као и рокове и процедуре за њихово брисање.[44]

У контексту система дигиталног идентитета, ове гаранције добијају посебан значај, јер се у јединственим дигиталним инфраструктурама могу објединити различите категорије података, од класичних идентификационих података до биометријских, локацијских и алгоритамски изведених профила. Што је већи степен повезивања са различитим базама података, попут здравствених, финансијских, безбедносних, то је већи ризик од повреде права на приватност, не само као појединачни проблем, већ због ризика од системског мешања у ово право. У новијој пракси Европски суд је додатно нагласио да масовно пресретање комуникација није само по себи неспојиво са Конвенци-

https://www.dcaf.ch/dcaf-parliamentary-brief-safeguards-electronic-surveillance, 22.05.2026; *Khan v. the UK*, број 35394/97, пресуда ЕСЉП од 12.05.2000.

[41] *Leander v. Sweden*, број 9248/81, пресуда ЕСЉП од 26.03.1987, 51; *Rotaru v. Romania*, број 28341/95, пресуда ЕСЉП од 04.05.2000, 55; *Roman Zakharov v. Russia,* број 47143/06, пресуда ЕСЉП од 04.12.2015, 229.

[42] *Doerga v. The Netherlands*, број 50210/99, пресуда ЕСЉП од 27.04.2004, 50.

[43] *Ibidem*.

[44] *Szabo and Vissy v. Hungary*, број 37138/14, пресуда ЕСЉП од 12.01.2016, 56.

јом, али да системи обраде великих количина података морају бити праћени свеобухватним гаранцијама током читавог животног циклуса података. Суд је истакао да, како подаци пролазе кроз фазе прикупљања, чувања, селекције и анализе, степен мешања у приватност постаје интензивнији, што захтева све строже механизме заштите.[45] С обзиром на то, прописи којима се уређује обједињавање и повезивање великог броја личних података у оквиру јединствене дигиталне инфраструктуре морали би бити довољно прецизни у погледу трајања чувања података, начина њиховог коришћења, приступа трећих лица, обезбеђивања њиховог интегритета и поверљивости, као и поступака њиховог брисања и уништавања, да би грађани могли предвидети у којим околностима и под којим условима њихови подаци могу бити коришћени, односно да би се обезбедила довољна заштита од злоупотреба и произвољности. Неодређена овлашћења органа или широка дискреција у приступу базама података не би били у складу са гаранцијом законитости. Предвидивост гаранција права на приватност је кључна, јер недовољна јасноћа правних прописа и опсег чувања биометријских података могу бити супротни овим гаранцијама.[46] Суд посебно истиче потребу за прецизним правним оквиром, праћеним снажним гаранцијама против злоупотребе код употребе технологије препознавања лица, при чему су такве гаранције од посебног значаја код система препознавања лица у реалном времену.[47]

Прикупљени лични подаци не смеју се чувати дуже него што је неопходно за остваривање сврхе због које су прибављени, што представља кључни механизам заштите од прекомерног државног надзора. Биометријски подаци представљају суштински део дигиталног идентитета појединца, те уживају и висок степен заштите. Наиме, Европски суд полази од становишта да ДНК профили, отисци прстију и фотографије представљају податке који омогућавају идентификацију лица и директно се тичу његовог приватног живота. Осетљивост ДНК профила не везује се само за конкретног појединца, већ је Суд везује и за могућност откривања генетских веза између лица. С обзиром на то да последице чувања ДНК података могу да се пренесу и на биолошке сроднике, само чување представља мешање у право на приватни живот. Право на приватност не престаје смрћу конкретног лица када је реч о генетским подацима. Наиме, задржавање ДНК профила након смрти конкретног лица наставља да производи ефекте по при-

[45] *Big Brother Watch v. the UK*, бр. 58170/13, 62322/14 и 24960/15, пресуда ЕСЉП од 25.05.2021, 347–350 и 360–364.

[46] *S. and Marper v. the United Kingdom*, бр. 30562/04, 30566/04, пресуда ЕСЉП од 4.12.2008, 95–100.

[47] *Glukhin v. Russia*, бр. 11519/20, пресуда ЕСЉП од 04.07.2023, 82.

ватност његових биолошких сродника. Неограничено задржавање биометријских података представља озбиљан ризик за дигиталну приватност.[48]

Посебну категорију чине осетљиви подаци, где нарочито спада медицинска документација, чија поверљивост ужива висок степен заштите. Њихова обрада мора бити строго ограничена на сврху због које су прикупљени, док свако неовлашћено откривање или коришћење у друге сврхе може довести до повреде права на приватност.[49]

Право на приватност може бити угрожено не само прикупљањем поверљивих информација, већ и системским повезивањем чак и мање осетљивих података који су појединачно јавно доступни. Само стварање и чување досијеа о појединцу представља мешање у његов приватни живот, чак и када се део тих информација налази у јавној сфери. Самим постојањем досијеа отвара се могућност да се те информације користе на незаконит начин.[50] Овај став је од посебног значаја за системе дигиталног идентитета засноване на великим базама података и алгоритамском профилисању. У таквим системима појединачни подаци често нису спорни сами по себи, међутим, проблематично је када њихово повезивање омогући извођење нових закључака о личности, понашању, политичким уверењима, здравственом стању или друштвеним контактима. Посебан ризик настаје када се подаци прикупљају и обрађују аутоматизованим средствима. Савремени информациони системи омогућавају истовремено прикупљање, укрштање и анализу огромних количина података о великом броју људи, чиме се значајно повећава могућност злоупотребе. Европски суд је по први пут изричито признао да употреба технологије препознавања лица ради идентификације, праћења и лоцирања појединца представља нарочито инвазиван облик мешања у приватни живот, али може створити и ефекат одвраћања људи од учешћа у демократским процесима.[51] Оно што је некада представљало релативно ограничену базу података може временом постати инструмент масовне идентификаци-

[48] *Gaughran v. the United Kingdom*, бр. 45245/15, пресуда ЕСЉП од 13.02.2020, 79–84.

[49] *M. S. v. Sweden*, број 20837/92, пресуда ЕСЉП од 27.08.1997, 35.

[50] И. Роагна, 20; Д. Игњатовић, *Мере пресретања комуникације и задржавања података из перспективе Стразбура и прописа и праксе у Републици Србији*, Београд, Norwegian Embassy, 2015, 12.

[51] *Glukhin v. Russia*, број 11519/20, пресуда ЕСЉП од 04.07.2023, 86–88.

је и надзора. Стога, технолошки развој повећава ризик по приватност и захтева строжи надзор државних овлашћења.[52]

Следеће важно питање односи се на обавештавање лица која су била предмет надзора. Према пракси Европског суда, Конвенција не захтева да појединци буду аутоматски обавештени о свакој примењеној мери тајног надзора. Међутим, национални правни систем мора обезбедити довољне механизме који ће омогућити ефикасну заштиту од злоупотреба.[53] Да би појединац у потпуности био заштићен од ове врсте злоупотреба, он се може обратити надлежном органу чак и уколико само посумња да му је повређена приватност.[54]

Поред квалитета закона, други суштински елемент стандарда законитости представља постојање делотворних механизама контроле. Није довољно да такви механизми формално постоје, већ и да стварно функционишу и да буду способни да спрече или отклоне злоупотребе овлашћења.[55] Да би се контрола од злоупотреба сматрала делотворном, нужно је да се обавља без пропуста, и то како у самој пракси, тако и у законодавству које је регулише.[56] Најпожељније је да контролу врше судови или независна вансудска тела, под условом да поседују довољан степен институционалне независности, непристрасности и стручности. Такође је неопходно да надзор над радом обавештајних и безбедносних служби буде континуиран, а не искључиво накнадан и формалан, како би се осигурала демократичност целог поступка.[57] Уколико држава успостави систем дугорочног или неограниченог чувања (биометријских) података, неопходно је да постоје делотворни механизми контроле, периодичног преиспитивања оправданости њиховог даљег чувања, као и могућност да појединац захтева

[52] *Gaughran v. the United Kingdom*, број 45245/15, пресуда ЕСЉП од 13.02.2020, 80 и 86.

[53] *Klass and Others v. Germany*, број 5029/71, пресуда ЕСЉП од 06.09.1978, 34; *Roman Zakharov v. Russia,* број 47143/06, пресуда ЕСЉП од 04.12.2015, 167; *Centrum För Rättvisa v. Sweden*, број 35252/08, пресуда ЕСЉП од 19.06.2018, ст. 105–106.

[54] *Kennedy v. The UK*, број 26839/05, пресуда ЕСЉП од 18.05.2010, 167.

[55] *Klass and Others v. Germany*, број 5029/71, пресуда ЕСЉП од 06.09.1978, 49–50.

[56] К. Рид (K. Reid), *Европска конвенција о људским правима, водич за практичаре, књига 2*, Београд, Београдски центар за људска права, 2007, 455.

[57] И. Роагна, 52; Игњатовић, 9–11; DCAF, 4; о гаранцији независности и непристрасности поступка вид. Јелена С. Миленковић, *Право на правично суђење у грађанским споровима у пракси Европског суда за људска права*, Београд, Службени гласник, Факултет за европске правно-политичке студије, 2019, 73–82; DCAF, 5; *Roman Zakharov v. Russia,* број 47143/06, пресуда ЕСЉП од 04.12.2015, 233.

брисање својих података. Одсуство реалне могућности таквог преиспитивања доводи до повреде права на приватност.[58]

У доба алгоритамског управљања и система дигиталног идентитета, традиционални механизми контроле више нису довољни. Феномен „алгоритамске државе“ је нови облик управљања у коме се јавне институције све више ослањају на напредне системе вештачке интелигенције за обраду података и доношење одлука. Овај модел власти подразумева коришћење сложених алгоритама за праћење, процену и предвиђање понашања грађана у сврху боље контроле и управљања јавним сферама.[59] Међутим, ова промена носи са собом и бројне ризике посебно по људска права у случају да се не испуне захтеви транспарентности и одговорности. Нетранспарентност може довести до дискриминације у поступању, до неправедних одлука и злоупотребе моћи.[60] У недостатку одговарајуће регулативе и контроле, овим инструментима би се могао успоставити дигитални ауторитаризам у коме се влада преко нетранспарентниг и централизованог управљања подацима, без јавне контроле и заштите приватности. Стога је поред законитости прикупљања података, неопходно обезбедити и независан надзор над алгоритмима који те податке анализирају и профилишу. У супротном, државном надзору прети нетранспарентност већа него икада, иако формално остаје у оквирима закона.

2.2.2. Испитивање легитимности мешања државе у право на приватност увођењем дигиталног идентитета

Мешање државе у право на приватност може бити оправдано само ако служи остваривању неког од легитимних циљева наведених у члану 8. став 2. Конвенције, као што су национална безбедност, јавна безбедност, спречавање криминала или заштита права других лица, односно мора постојати хитна друштвена потреба за предузимањем конкретних мера мешања. Државе уживају висок степен слободне

[58] *Gaughran v. the United Kingdom*, број 45245/15, пресуда ЕСЉП од 13.02.2020, 88, 94–96.

[59] E. Kosta, “Algorithmic state surveillance: Challenging the notion of agency in human rights”, *Regulation & Governance*, 16, 2022, 212–224. *https://doi.org/10.1111/rego.12331,* 02.07.2026.

[60] Вид. Ј. С. Миленковић, „Вештачка интелигенција и право на правично суђење – члан 6. Европске конвенције о људским правима – грађанскоправни аспект“, *Зборник радова Право између заштите и злоупотребе* Том 1 – ур. проф. др Димитрије Ћеранић *et al*., Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево, 2025, 395–415; Ј. С. Миленковић, „Границе остваривања суштинске правичности судских одлука у условима алгоритамског одлучивања“, *Зборник радова Актуелности у законодавству и правној пракси* – ур. проф. др Миодраг В. Орлић, Савез удружења правника Србије и Републике Српске, Београд 2026, 567–587.

процене приликом избора мера којима ће штитити наведене интересе. Ипак, позивање на националну безбедност само по себи није довољно. Потребно је показати да постоји стварна и озбиљна потреба за применом конкретне мере.[61]

Када су у питању системи дигиталног идентитета, државе их најчешће оправдавају потребом да се олакша приступ јавним услугама, повећа безбедност у електронском пословању, спречи злоупотреба идентитета, као и борбом против тероризма. Међутим, сама чињеница да се увођењем ових система тежи легитимном циљу не значи аутоматски да је сваки облик обраде података или надзор оправдан.[62] Европски суд полази од становишта да борба против криминала, а нарочито организованог криминала и тероризма, представља легитиман циљ од изузетног значаја за савремена демократска друштва и да се у великој мери ослања на примену савремених метода идентификације. Ипак, сама чињеница да одређена технологија може допринети ефикаснијем откривању учинилаца кривичних дела није довољна да оправда њену употребу. Стога се врши процена њене неопходности и пропорционалности легитимном циљу који се жели постићи, а процена је строжа у случају коришћења технологија за препознавање лица, као високо инвазивне технологије на приватност грађана.[63] Посебно треба имати у виду да системи дигиталног идентитета могу послужити за другачију примену, попут праћења кретања, гласања и слично, те довести до прекорачења првобитно прокламованих легитимних циљева. Стога је неопходно постојање механизама периодичне контроле сврхе и обима података који се обрађују.

2.2.3. *Неопходност мешања државе у право на приватност у демократском друштву увођењем дигиталног идентитета*

Да би мешање државе у право на приватност било у складу са чланом 8. Конвенције, није довољно да буду испуњени захтеви законитости и легитимности. Неопходно је и да мера којом држава врши мешање буде „неопходна у демократском друштву“. Овај стандард представља централни механизам контроле пропорционалности државних мера. Појам демократског друштва Европски суд повезује са вредностима плурализма, толеранције и отворености према различитим друштвеним ставовима.[64] Због тога државне мере не смеју до-

[61] И. Роагна, 43.
[62] *Gaughran v. the United Kingdom*, бр. 45245/15, пресуда ЕСЉП од 13.02.2020, 89.
[63] *Glukhin v. Russia*, број 11519/20, пресуда ЕСЉП од 04.07.2023, 90.
[64] Д. Гомиен (Gomien), 84.

вести до прекомерне концентрације моћи нити угрозити слободно учешће појединаца у демократском животу.[65]

У контексту дигиталног идентитета ово питање добија нову димензију. Ако држава располаже јединственим системом који омогућава повезивање идентитета, комуникација, кретања, финансијских активности и биометријских података грађана, неопходно је испитати да ли таква концентрација информационе моћи остаје у складу са вредностима демократског друштва. Рецимо, Европски суд је нагласио да системско праћење кретања појединца употребом технологије препознавања лица представља озбиљно мешање у приватност, а могли бисмо рећи и да суштински мења природу надзора. Наиме, аутоматизовано повезивање снимака са различитих камера омогућава држави да реконструише кретање и понашање појединца, чиме се значајно сужава простор његове разумно очекиване анонимности.[66]

Суштина теста пропорционалности лежи у успостављању правичне равнотеже између мере којом се држава меша у право на приватност и циља који се том мером жели постићи. То подразумева оцену да ли је држава могла да примени неку мање инвазивну меру која би обезбедила исти резултат. Државама се оставља одређени степен слободе у процени начина на који ће штитити јавне интересе, јер су националне власти најбоље упознате са околностима у свом друштву. Међутим, та слобода није неограничена. Када међу државама чланицама Савета Европе постоји широк консензус о значају одређеног права и начину његове заштите, Европски суд ће државама признати уже поље слободне процене, посебно када се мере односе на суштинске аспекте приватног живота.[67] Стога, обим поља слободне процене зависи од значаја интереса који се штити и степена мешања у право на приватност, односно што је задирање у приватност интензивније, то су строжи захтеви које држава мора испунити да би такво мешање било оправдано.[68]

Будући да мере масовног и биометријског надзора могу омогућити свеобухватно праћење појединаца и стварање њихових дигиталних профила, узимајући у обзир поменуте стандарде, оне представљају озбиљно мешање у право на приватност, за које Европски суд захтева строжу оцену оправданости и пропорционалности.

---

[65] *Chassagnou and Others v. France*, број 25088/94, пресуда ЕСЉП од 29.04.1999, 112.

[66] *Glukhin v. Russia*, број 11519/20, пресуда ЕСЉП од 04.07.2023, 64–84.

[67] И. Роагна, 46.

[68] *Z. v. Finland*, број 22009/93, пресуда ЕСЉП од 25.02.1997, 99.

Суд посебно испитује да ли су разлози које држава наводи релевантни и довољни, као и да ли постоји разумна веза између циља и предузетих мера. Притом се свакако искључује могућност да се мешањем уништава сама суштина права на приватност.[69] Конкретно, потребно је искључити неку другу меру чијом применом се могао постићи исти циљ, попут заштите националног и јавног интереса или се мање инвазивна мера покаже неефикасном.[70] Дакле, кључ ове процене је показати да ли је мешање у приватност нужна друштвена потреба. С друге стране, важно је размотрити да ли су разлози којима се оправдава мера релевантни и довољни.[71] Рецимо, Европски суд је у случају који се тицао чувања биометријских података одбацио аргумент Владе да је већа количина сачуваних података нужно повезана са већом ефикасношћу у спречавању криминала. Прихватање таквог аргумента могло би довести до оправдања чувања података о целокупном становништву и њиховим сродницима (споменули смо у претходном тексту да биометријски подаци о конкретном појединцу нарушавају право на приватност и његових сродника), што би било непропорционално. Принцип пропорционалности у овим случајевима захтева индивидуализован приступ, односно задржавање ове врсте података не сме бити аутоматско.[72]

С обзиром на то да дигитални идентитет укључује прикупљање бројних личних података и надзор над кретањем и активностима појединаца, није довољно да власти само траже поверење јавности за употребу ових мера, већ је нужно да се озбиљно аргументује разлог за неопходно увођење тако драстичних мера. Корист од тих мера мора бити доста већа од заштите приватности грађана, а сваки ризик се мора размотрити и схватити. Ниво на коме је потребно разматрати увођење оваквих мера није само законодавни, већ и практични и оперативни, притом се мора прилагодити технолошком развоју и унапређивању алгоритама. Посебно би требало имати у виду и да прикупљање података и масовни надзор не укључују само државне органе, већ и приватне организације, попут комерцијалних оператера *Microsoft, Google, Yahoo, Facebook, Youtube, Viber, Skype* и слично, посебно што су управо те комерцијалне организације развиле методе

[69] Starmer, 9.

[70] DCAF, 4; *Bart* van der Sloot, Where is the Harm in a Privacy Violations? Calculating the Damages Afforded in Privacy Cases by the European Court of Human Rights, *Journal of Intellectual Property, Information Technology and E-Commerce Law,* Vol. 8, No. 4, 2017, 324.

[71] *Z. v. Finland*, број 22009/93, пресуда ЕСЉП од 25.02.1997, 94.

[72] *Gaughran v. the United Kingdom*, број 45245/15, пресуда ЕСЉП од 13.02.2020, 87–89, 94–97.

за прикупљање података и надзор, а да владе користе њихове прикупљене податке. Начин и мера у којој се спроводи ова сарадња, као и сва сазнања која су доступна комерцијалним оператерима нису у потпуности позната.[73] И овај фактор је кључно узети у разматрање приликом увођења дигиталног идентитета и утврђивања неопходности његове примене.

3. ЗАКЉУЧАК

Увођењем дигиталног идентитета формира се нова правна инфраструктура, којом се са традиционалних метода прелази на нови вид идентификације. Уз остваривање јавног интереса, успостављају се и нови механизми системског надзора, који се заснивају на централизованом управљању и верификацији личних података. Због концентрације великог броја личних, биометријских, локацијских и алгоритамски генерисаних података, дигитални идентитет повећава ризик од злоупотребе података и системског угрожавања приватности грађана. Управо у томе лежи значај његове усклађености са чланом 8. Конвенције. Међутим, процена усклађености се не може ограничити на анализу појединачних мера обраде података, већ мора обухватити читав систем дигиталног идентитета, укључујући његову инфраструктуру, повезивање база података, употребу алгритама вештачке интелигенције, однос јавног и приватног сектора и ефиктивност институционалних механизама контроле.

Системи дигиталног идентитета омогућавају и потенцијални прелазак са традиционалних метода идентификације на нови облик масовног надзора. С обзиром на то да се његовим увођењем људска суштина практично своди на податке читљиве машинама, отварају се и нова питања о улози државе као носиоца надзора, регулатора и корисника дигиталних идентитета, као и стварања новог вида надзора који се обавља у дигиталном окружењу кроз прикупљање, повезивање и анализу података од стране софтвера и вештачке интелигенције. Тиме концепти дигиталног идентитета и надзора лако могу постати јединствен конструкт, с обзиром на то да се путем ових система врши континуирани надзор над појединцима у различитим сферама друштвеног живота, од финансијских трансакција до друштвених интеракција. Стога се увођењем дигиталног идентитета посебно отвара питање баланса између безбедности и заштите приватности.

Када су у питању државе чланице Савета Европе, гаранције за очување права на приватност су свеобухватно развијене у пракси

[73] P. Bernal, ”Data gathering, surveillance and human rights: recasting and debate“, *Journal of Cyber Policy.* Vol. 1, No. 2, 2016, 246–261.

Европског суда за људска права, који је у том смислу формулисао тест за процену допуштеност мешања државе у приватни живот грађана, а који укључује процену законитости, легитимности и неопходности, односно пропорционалности мера којим се врши мешање државе у ово право. Анализа праксе Европског суда посредно показује да се не би доводила у питање легитимност увођења система дигиталног идентитета, нити примена савремених технологија ради заштите јавне безбедности и спречавања криминала. Међутим, такви системи морају бити организовани тако да испуњавају све захтеве из члана 8. Конвенције. То подразумева постојање јасне и предвидиве законске основе, прецизно одређене сврхе обраде података, ограничења њиховог прикупљања и чувања, ефективне независне контроле, могућности периодичног преиспитивања неопходности обраде, као и делотворних средстава за заштиту појединца од произвољности у примени мера.

Посебан значај има чињеница да дигитални идентитет омогућава повезивање различитих база података и примену алгоритама вештачке интелигенције, чиме државни органи и приватни субјекти могу добити свеобухватни увид у живот појединца. За разлику од традиционалних облика надзора, који су били усмерени на појединачне случајеве, савремени системи функционишу континуирано и структурно, тако да надзор постаје својство саме дигиталне инфраструктуре. У таквом окружењу ризик за приватност не произлази само из појединачне мере надзора, већ из могућности трајног повезивања, анализе и профилисања различитих категорија података.

Пракса Европског суда последњих година показује развој строжих стандарда за употребу биометријских технологија, а нарочито система препознавања лица, масовног пресретања комуникација и обраде дигиталних трагова. Што је технологија инвазивнија и што је већа могућност повезивања података, то су захтеви у погледу законитости, транспарентности, пропорционалности и институционалних гаранција строжи. Суд све израженије полази од становишта да технолошки напредак не сме довести до смањења стандарда заштите људских права, већ напротив, захтева њихово даље јачање.

Будући развој система дигиталног идентитета зависиће од способности законодаваца да успоставе равнотежу између технолошког напретка и заштите основних права. Само систем који је заснован на принципима владавине права, транспарентности, одговорности и ефективне судске контроле може истовремено обезбедити дигиталну трансформацију друштва и очување суштине права на приватност као једног од темељних права демократског поретка.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Beduschi, Ana, ”Digital identity, Contemporary challenges for data protection, privacy and non-discrimination rights“, *Big Data & Society* 1-6, 2019. *https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/2053951719855091*;
2. Bernal, Paul, ”Data gathering, surveillance and human rights: recasting and debate“, *Journal of Cyber Policy*, Vol. 1, No. 2, 2016;
3. Cheney-Lippold, John, ”A New Algorithmic Identity: Soft Biopolitics and the Modulation of Control“, *Theory, Culture & Society*, Vol. 28, Issue 6, 2011. *https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0263276411424420;*
4. *European Data Protection, Law and Practice* (Executive Editor Eduardo Ustaran), The International Association of Privacy Professionals, Portsmouth, 2018;
5. Giannopoulou, Alexandra, ”Digital Identity Infrastructures: a Critical Approach of Self-Sovereign Identity“, *Digital Society*, Vol. 2, 2023. *https://link.springer.com/article/10.1007/s44206-023-00049-z#citeas*;
6. Gomien, Donna (Дона Гомиен), *Кратки водич кроз Европску конвенцију о људским правима*, Council of Europe Publishing 2005;
7. Игњатовић, Душан*, Мере пресретања комуникације и задржавања података из перспективе Стразбура и прописа и праксе у Републици Србији,* Београд, Norwegian Embassy 2015;
8. Kosta, Eleni*, ”*Algorithmic state surveillance: Challenging the notion of agency in human rights*”, Regulation & Governance, 16, 2022. https://doi.org/10.1111/rego.12331;*
9. Lyon, David, ”Everyday surveillance, Personal data and social classifications“*, Information, Communication & Society, Vol 5(2),* 2002*. http://www.casa.ucl.ac.uk/cyberspace/lyon_ics.pdf;*
10. Lyon, David, ”Biometrics, Identification and Surveillance“, *Bioethics*, Vol. 22, 2008. *https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-8519.2008.00697.x?utm_source=chatgpt.com;*
11. Lyon, David, *The Culture of Surveillance, Watching as a Way of Life*, Polity 2018;
12. Michalkiewicz-Kadziela, Milczarek, Ewa, ”Legal boundaries of digital identity creation“, *Internet Policy Review*, Vol. 11, Issue 1, 2022;
13. Миленковић, Јелена С., *Право на правично суђење у грађанским споровима у пракси Европског суда за људска права*, Београд, Службени гласник / Факултет за европске правно-политичке студије, 2019;
14. Миленковић, Јелена С., „Вештачка интелигенција и право на правично суђење – члан 6. Европске конвенције о људским правима – грађанскоправни аспект“, *Зборник радова Право између заштите и*

злоупотребе Том 1, ур. проф. др Димитрије Ћеранић et al, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево 2025;

15. Миленковић, Јелена С., „Границе остваривања суштинске правичности судских одлука у условима алгоритамског одлучивања“, *Зборник радова Актуелности у законодавству и правној пракси* ур. проф. др Миодраг В. Орлић, Савез удружења правника Србије и Републике Српске, Београд 2026;
16. Reid, Karen (Карен Рид), *Европска конвенција о људским правима: водич за практичаре, књига 2*, Београд, Београдски центар за људска права, 2007;
17. Robles-Carrillo, Margarita, ”Digital Identity: an approach to its nature, concept, and functionalities“, *International Journal of Law and Information Technology*, Vol. 32, 2024. *https://academic.oup.com/ijlit/article/doi/10.1093/ijlit/eaae019/7760180*
18. Roagna, Ivana (Ивана Роагна), *Заштита права на поштовање приватног и породичног живота, у складу са Европском конвенцијом о људским правима*, Генерални директорат за људска права и владавину права, Савет Европе, 2013;
19. Sitouah, Nacereddine, Esposito, Marco, Bruschi, Francesco, ”Self-Sovereign Identity and eIDAS 2.0: An Analysis of Control, Privacy, and Legal Implications“, 2026.*https://www.researchgate.net/publication/400118886_Self-Sovereign_Identity_and_eIDAS_20_An_Analysis_of_Control_Privacy_and_Legal_Implications;*
20. Starmer, Keir, *Blackstone’s Human Rights Digest*, Blackstone Press Limited, 2001;
21. Van der Sloot, Bart, ”Where is the Harm in a Privacy Violations? Calculating the Damages Afforded in Privacy Cases by the European Court of Human Rights“, *Journal of Intellectual Property, Information Technology and E-Commerce Law*, Vol. 8, No. 4, 2017;
22. Wang, Victoria, Tucker, John, ”‘I am not a number’: Conceptualising digital identity in digital surveillance“, *Technology in Society*, Vol. 67, 2021. *https://www.researchgate.net/publication/354961888_'I_am_not_a_number'_Conceptualising_digital_identity_in_digital_surveillance.*

Пресуде Европског суда за људска права

1. *Big Brother Watch v. the United Kingdom*, бр. 58170/13, 62322/14 и 24960/15, пресуда од 25.05.2021;
2. *Centrum För Rättvisa v. Sweden*, бр. 35252/08, пресуда од 19.06.2018;
3. *Chassagnou and Others v. France*, бр. 25088/94, пресуда од 29.04.1999;
4. *Doerga v. The Netherlands*, бр. 50210/99, пресуда од 27.04.2004;
5. *Gaughran v. the United Kingdom*, бр. 45245/15, пресуда од 13.02.2020;

6. *Glukhin v. Russia*, бр. 11519/20, пресуда од 04.07.2023;
7. *Kennedy v. The United Kingdom*, бр. 26839/05, пресуда од 18.05.2010;
8. *Khan v. the United Kingdom*, бр. 35394/97, пресуда од 12.05.2000;
9. *Klass and Others v. Germany*, бр. 5029/71, пресуда од 06.09.1978;
10. *Leander v. Sweden*, бр. 9248/81, пресуда од 26.03.1987;
11. *M. S. v. Sweden*, бр. 20837/92, пресуда од 27.08.1997;
12. *Roman Zakharov v. Russia*, бр. 47143/06, пресуда од 04.12.2015;
13. *Rotaru v. Romania*, бр. 28341/95, пресуда од 04.05.2000;
14. *S. and Marper v. the United Kingdom*, бр. 30562/04, 30566/04, пресуда од 04.12.2008;
15. *Sunday Times v. The United Kingdom*, бр. 6538/74, пресуда од 26.04.1979;
16. *Szabo and Vissy v. Hungary*, бр. 37138/14, пресуда од 12.01.2016;
17. *Z. v. Finland*, бр. 22009/93, пресуда од 25.02.1997.

Остали извори

1. *Ban Biometric Mass Surveillance, a set of fundamental rights demands for the European Commission and EU Member States*, European Digital Rights (EDRi), Brussels, 2020;
2. *Mass surveillance report, Doc. 13734*, Committee on Legal Affairs and Human Rights, 2015;
3. *Parliamentary Brief: Safeguards in Electronic Surveillance*, The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2017. *https://www.dcaf.ch/dcaf-parliamentary-brief-safeguards-electronic-surveillance;*
4. *Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists. Mass surveillance - Thematic factsheet, Council of Europe, 2017*;
5. *Resolution 2045 (2015) Mass surveillance*, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 2015. *https://pace.coe.int/pdf/69a7e598e61ada435229cecb32c9ad6025441347 3326667a8259ffe25682ae848428feba12/resolution%202045.pdf;*
6. *Surveillance by Intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU, Volume II: field perspectives and legal update*, European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Publication Office of the European Union, Luxemburg, 2017.

Associate Professor Jelena S. Milenković, LL.D.

Legal adviser at the State Attorney's Office,

The Agency Sector before the European Court of Human Rights

PRIVACY IN THE AGE OF THE ALGORITHMIC STATE: DIGITAL IDENTITY AND MASS SURVEILLANCE IN THE LIGHT OF ARTICLE 8 OF THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS

Summary

The introduction of digital identity establishes a new legal infrastructure that marks a shift from traditional methods of identification to technology-based systems. While such systems serve important public interest, they also create new mechanisms of structural surveillance through the centralized management, verification and interoperability of personal data. The concentration of large volumes of personal, biometric, location and algorithmically generated data significantly increases the risk of misuse and systemic interference with individuals' privacy, potentially undermining the protection guaranteed by Article 8 of the European Convention on Human Rights.

The case-law of the European Court of Human Rights demonstrates that the implementation of digital identity systems must be based on a clear, precise and foreseeable legal framework, satisfying the requirements of legality, legitimacy and proportionality. Such systems must not be designed or operated in a manner that permits arbitrariness, abuse or undermines the very essence of the right to privacy. Particular attention should be paid to the interoperability od databases and the use of artificial intelligence algorithms, which substantially expand the capacity for continuous and comprehensive surveillance, and, consequently, increase the risk to privacy.

Recent case-law of the European Court of Human Rights has established increasingly stringent standards governing the use of intrusive technologies, including facial recognition systems or bulk interception of communications, emphasizing that technological development must not weaken, but rather reinforce, the protection of fundamental human rights. The future development of digital identity systems therefore depends on legislators' ability to strike an appropriate balance between technological innovation and the effective protection of fundamental rights through precise legal regulation and robust safeguards. Only a system based on the principles of the rule of law, transparency, accountability and effective judicial oversight can simultaneously foster digital transformation and preserve the essence of the right to privacy in a democratic society.

Key words: *Digital identity; Mass surveillance; Artificial intelligence (AI); Right to privacy; European Convention on Human Rights; European Court of Human Rights*.

UDC/УДК 341
ORIGINAL SCIENTIFIC ARTICLE / *ИЗВОРНИ НАУЧНИ РАД*

Professor Dr. Monim Benaissa, LL.D.

Faculty of Law, University of Ottawa, Canada

DOES INTERNATIONAL LAW CREATE THE INTERNATIONAL ORDER, OR IS IT MERELY A REFLECTION OF IT? A CONSTRUCTIVIST ANALYSIS

This question examines the nature of international law: is it an active instrument that shapes relations between states (a cause of the international order), or a reflection of existing power dynamics and norms (an effect of that order)?

The constructivist approach in international relations offers a middle ground: it holds that international law and the international order are mutually co-constructed.

From a constructivist perspective, international law is neither simply the cause nor the reflection of the international order, but the result of a co-construction between norms and actors. While it partly reflects the power relations and dominant values of the moment—as illustrated by the structure of the UN established in 1945—it also helps shape the behaviors, identities, and expectations of states. Through the dissemination of norms such as sovereignty, non-violence, and human rights, international law structures the legitimacy and stability of the global system. Thus, it does not merely reproduce an existing order: it actively participates in producing and transforming it.

Key words: International Law; International Order; Neorealism; Neoliberalism; Constructivism; International Security; United Nations.

1. INTRODUCTION

Many researchers—not to mention politicians and members of the general public—shrink from the word "Theory." The term refers to abstract thinking that people tend to associate with idealism. However, theories prove to be effective tools for resolving certain challenges. Indeed,

Monim Benaissa, *mbenaiss@uottawa.ca.*

they can be applied to various aspects of international relations. To focus on what matters most, theories can serve as effective tools for addressing legal complications. A theory can be seen as a guide to what is essential.[1] Thus, international law emerges as a discipline that influences governance; though, mastery of the rules and analytical techniques is essential to grasp the scope of this challenge. The question of states' involvement and their influence on international law is a complex subject that requires in-depth theoretical analysis.[2]

In this regard, the debate surrounding the role of international law in shaping the world order raises a fundamental question: Is international law the driving force behind the international order, or is it merely a reflection of it? This question, which lies at the heart of theories of international relations, takes on a particular significance from a constructivist perspective. Indeed, unlike neorealist and neoliberal approaches, constructivism emphasizes the role of ideas, norms, and shared representations in the formation of international social structures. From this perspective, international law is not merely a legal instrument governing relations between states; it is also a normative institution that helps shape the identities, interests, and behaviors of international actors. The international order therefore does not exist independently of the meanings that actors attribute to it and that international law helps to stabilize.[3]

Nevertheless, while international law contributes to the construction of an order based on shared values—such as sovereignty, human rights, or cooperation—it also remains shaped by power relations, historical contexts, and dominant narratives.[4] Thus, from a constructivist perspective, international law is both a creator and a reflection of the international order: a creator, because it establishes shared practices and expectations that make this order possible; a reflection, because it crystallizes the compromises, hierarchies, and worldviews held by the dominant actors in the international system.[5] Constructivist analysis therefore invites us to move beyond the binary opposition between creation and reflection in order to

[1] C. Kirkby, "How to Do Things with Legal Theory", *International Journal of Law in Context* 2022*, 18:4*, 373–382.

[2] J. L Dunoff, M. A. Pollack, *International Legal Theory: Foundations and Frontiers,* Cambridge University Press, Cambridge 2022.

[3] A. Wendt, "Anarchy is what States Make of It: The Social construction of Power Politics", *Intl Organization* 46:2/ 1992, 391–425.

[4] M. Dembour, "What Are Human Rights? Four Schools of Thought", *Human Rights Quarterly* 32:1/2010, 1–20.

[5] R. McKeown, "The Power and Perils of International Law: A Review Essay on Lawfare, Constructivism and International Lawpower", *International Politics Reviews* 5/2017, 105–119.

view international law as a dynamic social process, within which legal norms and the international order are mutually constituted.[6]

From a constructivist perspective, understanding the relationship between international law and the international order requires examining how norms, ideas, and interactions among actors shape the social reality of the global system.[7] Unlike neorealism, which views international law as secondary to the power of states, and neoliberalism, which sees it as a regulatory instrument promoting cooperation,[8] constructivism asserts that international law actively contributes to the construction of the identities, interests, and behaviors of international actors.[9] Legal norms are therefore not merely rules imposed from the outside: they are the result of a process of internalization and legitimization through which states give meaning to their actions and mutually recognize certain fundamental values.[10] For example, the norm of non-interference, sovereignty, or the responsibility to protect are not merely legal principles; they embody shared conceptions of what constitutes legitimate behavior in the international arena.[11]

Thus, international law creates the international order insofar as it provides a framework of meaning and legitimacy that structures relations between states and other global actors. Through treaties, customs, and institutions, it enables stable and predictable practices that allow the international community to exist as an ordered space.[12] For example, the United Nations Charter does more than simply codify rules: it establishes a specific conception of the world order based on peace, collective security, and human

[6] D. M. McCourt, *The New Constructivism in International Relations Theory*, Bristol University Press, Bristol 2022.

[7] "Chapitre 3. La perspective constructiviste: le rôle des idées dans l'analyse de la sécurité internationale", *Introduction à la sécurité internationale*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble 2018, 57– 69.

[8] D. A Baldwin, "Neoliberalism, Neorealism, and World Politics", *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, (ed. David A. Baldwin), Columbia University Press, New York 1993, 3–25; K. Waltz, "Reflections on Theory of International Politics: a response to my Critics", *Neorealism and its critics*, (ed. Robert Keohane), Columbia University Press, New York 1986, 322–345.

[9] V. Kubálková, et al. *International Relations in a Constructed World*. (Ed. Nicholas Onuf et al) 1st edition, Armonk, Routledge, New York 1998.

[10] A. Wendt, 391–425.

[11] G. P. Hofmann, S. Wisotzki, "Global Governance Efforts in Tension between Humanitarian Concerns and Statist Sovereignty Rights", *International Negotiation* 19:3/2014, 487–517.

[12] J. Ancelin, M. Blondel, "Avant–ProposLe phénomène d'instrumentalisation du droit : quelques remarques à l'aune de l'étude de l'ordre juridique international, *Revue Lexsociété* 2025; J. Haaf, F. Anderl, "A Right to Solidarity. World Ordering from the Margins through International Law*?" Global Studies Quarterly* 4:3/2024, 1–12.

rights.[13] However, this legal order remains closely tied to the political and historical context in which it is embedded. International norms emerge, evolve, or disappear depending on changes in the international system and the balance of power among actors. International law thus reflects the state of the world as much as it shapes it: it embodies the dominant values of an era—such as decolonization, globalization, or the protection of fundamental rights—while helping to consolidate them legally.[14]

In the same vein, three types of structures characterize the analysis of international relations: the material structure, which interests neorealists; the institutional structure, embraced by neoliberals; and, finally, the ideological structure, which fascinates constructivists.[15] What distinguishes the latter from the other two is that the ideological structure guides the behavior of actors. This structure is socially constructed through the interaction of actors, whereas the structures that interest neorealists and neoliberals—and whose reality constructivists do not deny—already exist.[16] In our thesis, we adopt a constructivist perspective. To do so, we assess the extent to which international law can address the concerns of states facing crises in their international relations.

2. INTERNATIONAL LAW AS A REFLECTION OF THE INTERNATIONAL ORDER

International law, in its contemporary form, often appears as a mirror of the world order as it exists at a given moment in history. It is not constructed in a normative or political vacuum: it is the product of an international system structured by power relations, dominant values, and shared conceptions of legitimacy.[17] In other words, it reflects the way in which the international community organizes itself, establishes hierarchies, and conceives of itself. International legal norms, whether they concern sovereignty, security, trade, or human rights, reflect the priorities, balances, and tensions specific to each era.[18] Thus, understanding international law as a

[13] *Ibid*. 1–10.

[14] O. G. Şahin, G. Güneysu, "From Colonisation to Imperialism: Internationalisation of Legal Form towards International Law" *World Review of Political Economy* 16:3/2025, 351–378.

[15] N. Greenwood Onuf, *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, Routledge, London, New York 2013.

[16] B. Giumali, "Constructivism in International Relations", *Sfera Politicii* 2011 19:164 (10), 115–116.

[17] J. von Bernstorff, "The Use of Force in International Law before World War i: On Imperial Ordering and the Ontology of the Nation–State", *European Journal of International Law* 2017 28:3, 233–260.

[18] M. Koskenniemi, *From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument*. 1st ed., Cambridge University Press, Cambridge 2006.

reflection of the international order amounts to analyzing how the world's political, economic, and cultural structures influence the creation, content, and application of law.[19]

Historically, the development of international law has gone hand in hand with major transformations in the world order. In the modern era, the law of nations emerged at a time when Europe was establishing itself as the center of the international system. Classical thinkers of international law, such as Grotius,[20] Vattel, and Pufendorf, developed their theories in a context dominated by the sovereignty of European states and the early stages of colonialism.[21] This law thus reflected a hierarchical and Eurocentric order, in which Western states regarded themselves as the primary subjects of law, relegating other peoples to the margins. The principle of sovereignty, which was supposed to guarantee legal equality among states, in reality masked profound inequalities of power and recognition.[22] Thus, from its very origins, international law appears as the product of a specific political order—that of an imperial Europe projecting its values and institutions onto the rest of the world.[23]

In the 20th century, major historical turning points—the world wars, decolonization, the Cold War, and globalization—each reshaped the international order and, consequently, the substance of international law. After World War II, the creation of the United Nations in 1945 established a new balance based on collective security, non-aggression, and multilateral cooperation.[24] Postwar public international law thus reflected the victors' desire to structure a stable world order, but also to legitimize a certain division of power. The United Nations Charter, while proclaiming the sovereign equality of states, confers a special status on the five permanent members of the Security Council, a symbol of a hierarchical order.[25] Inter-

[19] R. Price, C. Reus–Smit, "Dangerous Liaisons? Critical International Theory and Constructivism" *EJIL* 1998 4:3, 259–294.

[20] H. Grotius, *The Freedom of the Seas*, Oxford University Press, New York 1916.

[21] A. Anghie, *Europe and International Law: Colonial Legacies*, The Oxford Handbook of International Law in Europe, (ed. Lauri Mälksoo et al), Oxford University Press, 2024.

[22] J. Moses, *Sovereignty and Responsibility: Power, Norms and Intervention in International Relations*. 1st ed., Palgrave Macmillan UK, 2014.

[23]M. Koskenniemi, "International Law in Europe: Between Tradition and Renewal", *European Journal of International Law* 2005, 16:1, 113–124.

[24] *Charte des Nations Unies*, 26 juin 1945, 15 CNUCIO 365, RT Can no 7 et Statut de la Cour internationale de Justice, annexe à la Charte des Nations Unies, 26 juin 1945, R.T. Can 1945 no 7 (entrée en vigueur : 24 octobre 1945). Voir en ligne: http ://treaties.un.org/Pages/CTC

Treaties.aspx?id= 1 &subid= A& lang= fr; A. Slaughter, "International Law in a World of Liberal States", *European Journal of International Law* 1995, 6:4, 503.

[25] F. McKenzie, *Rebuilding the Postwar Order: Peace, Security and the Un–System*, 1st ed., Bloomsbury Academic, 2023.

national law of this period thus embodies a form of compromise between the idealism of the UN project and the realism of geopolitical power dynamics.[26]

International law also reflects normative and ideological shifts in the global system. The rise of international human rights law after 1945, followed by humanitarian law and international criminal law, reflects a profound transformation in the dominant values of the international order: the recognition of human dignity as the foundation of political legitimacy. However, even this apparent progress remains tied to political contexts.[27] The emphasis on human rights during the Cold War, for example, often served as an ideological lever to legitimize certain powers or denounce opposing regimes.[28] Similarly, the contemporary expansion of the right to humanitarian intervention and the principle of the responsibility to protect reflects less a pure universalization of morality than a redefinition of the role of power in a post-bipolar world, where international interventions reflect humanist values as much as geopolitical interests.[29]

The global economic order offers another example of this mirror-like relationship. International economic law, particularly through institutions such as the IMF, the World Bank, and the World Trade Organization (WTO), codifies a specific model of neoliberal globalization.[30] Rules on free trade, investment protection, and fiscal discipline reflect the dominant ideology of the late 20th century, based on the primacy of the market and deregulation.[31] This legal framework is not neutral: it reflects and reinforces the position of the most powerful states and transnational economic actors. Here, the law reflects an unequal economic order, in which countries of the Global South are often forced to adopt standards shaped by the interests of the Global North. In other words, international law does not

[26] M. W DeLancey, et al, "The UN and International Law." *African International Relations*, 2nd ed., Routledge, 1997, 241–268.

[27] A. Cassese, *UN Law/Fundamental Rights: Two Topics in International Law*, Sijthoff & Noordhoff, 1979.

[28] A. L Adamishin, R. Schifter, *Human Rights, Perestroika, and the End of the Cold War*, United States Institute of Peace Press, 2009.

[29] N. D. White, "The Ties That Bind: The EU, the UN and International Law", *Netherlands Yearbook of International Law* 37/2006, 57–107.

[30] R. W Cox, "Au–delà de l'Empire et de la terreur : réflexions sur l'économie politique de l'ordre mondial" (2004) 2 :2 A contrario, 167–188.

[31] S. Cissokho, "Retour sur le "Consensus de Washington": *Le tournant libre–échangiste des projets d'infrastructures de transport de la Banque mondiale* 128 :4, 2019, Politix, 179–205.

create this global economic order; it formalizes, stabilizes, and legally legitimizes it.[32]

From a constructivist perspective, this reflective dimension does not imply that law is passive or neutral. Constructivism acknowledges that legal norms are socially constructed, meaning that they emerge from repeated interactions among actors who share certain conceptions of the world. International law thus reflects the international order to the extent that it crystallizes these collective conceptions.[33] According to constructivists, any legal, political, diplomatic, or military initiative is first and foremost an idea that has been socially constructed beforehand.[34] They focus primarily on the social impact of this initiative or empirical action before examining its material consequences.[35] Does the phenomenon under study express a gesture of friendship, rivalry, threat, or an opportunity for peace or war? For example, the ban on greenhouse gas emissions and the prohibition of the use of force in the settlement of disputes are first and foremost ideas that encourage states to change their practices. These ideas are later converted into binding norms.[36] In this sense, constructivist theory considers ideas, ethical principles, and social values as factors to be taken into account in decision-making, while also taking into account the cultural and identity-related factors of each state.[37]

Concepts such as sovereignty, development, or security, for example, are not objective realities but social constructs codified by law.[38] The content of the law thus reveals what the international community considers legitimate or illegitimate at a given moment. When the world was structured around rivalry among great powers, international law prioritized non-

[32] M. De Amstalden, et al. *International Economic Law: New Aroaches and Issues*. 1st ed.., Springer Nature Switzerland, Cham 2023; Accords de libre–échange : cinquante nuances de marché : Points de vue du Sud. Centre Tricontinental, 2017.

[33] N. Greenwood Onuf, *Making Sense, Making Worlds: Constructivism in Social Theory and International Relations*, Abingdon, Oxon: Routledge 2013, 96–111.

[34] C. Reus–Smit, "The Constitutional Structure of International Society" in Christian Reus–Smit, *The Moral Purpose of the State: Culture, Social Identity and Institutional Rationality in International Relations*, Princeton, Princeton University Press, New York 26–39.

[35] N. Greenwood Onuf, *Making Sense, Making Worlds: Constructivism in Social Theory and International Relations*, 1st Edition, Routledge, London 2012, 4–212.

[36] I. Vasquez–Rowe, "A fine kettle of fish: the fishing industry and environmental impacts", Current Opinion in *Environmental Science & Health* 13:1, 2020, 1–5.

[37] E. Adler, "Constructivism in International Relations", in Walter Carlsnaess, Thomas Risse, et Beth A. Simmons, eds, *Handbook of International Relations*, SAGE Publications, Beverly Hills 2001, 2–51.

[38] N. Greenwood Onuf (2013), 163–181.

interference and absolute sovereignty.[39] Today, in a context of globalization and interdependence, it tends to incorporate principles of shared responsibility, global governance, and transnational rights. In this context, law acts as a normative mirror of the international collective consciousness.[40]

However, this reflective function has a critical dimension: by reproducing the structures of the existing order, international law can also contribute to its perpetuation. Economic inequalities, power asymmetries, and political hierarchies are often enshrined in the legal rules themselves. Decision-making procedures within major international institutions illustrate this reality: the law codifies the dominance of a small number of actors while presenting it as legitimate.[41] Similarly, the concept of the sovereign state, though seemingly universal, applies under unequal conditions: powerful states enjoy effective sovereignty, while weaker states often see theirs limited by economic, military, or institutional constraints. In this regard, international law does not merely reflect the international order; it contributes to the normalization of its imbalances.[42]

The example of the United Nations Security Council is particularly telling. Its composition and mode of operation accurately reflect the distribution of power that emerged from World War II.[43] The veto power held by the five permanent members legally enshrines the pre-eminence of certain powers over the international community.[44] Despite repeated calls for reform, this structure persists because it reflects the reality of the global balance of power. Here, the law does not transform the international order: it freezes it in place. The legal legitimacy conferred on the veto system does not stem from a principle of equality or justice, but from a political compromise deeply rooted in history.[45]

---

[39] D. J. Bederman, *International Law Frameworks*, New York Foundation Press, New York 2001, 15–16.

[40] R. Wolfrum, "The Normativity of Public International Law Reconsidered", *Proceedings of the ASIL Annual Meeting* 114/2020, 33–37.

[41] K. Karjalainen et al, *International Actors and the Formation of Laws*, Springer Nature, Cham 2022.

[42] N. Walker, *Sovereignty in Transition*, 1st ed., Hart Publishing Ltd, Oxford 2006.

[43] M. Bandeira, L. Alberto, "*US and NATO Attempts to Maintain World Domination." The Second Cold* War, , Springer International Publishing AG, Switzerland 2017, 181–195.

[44] D. Tladi, "Reflections on the Rule of Law in International Law: The Security Council, International Law and the Limits of Power: Notes and Comments*", South African Yearbook of International Law* 31:1, 2006, 231–243.

[45] C. Wenaweser, S. Alavi, "Innovating to Restrain the Use of the Veto in the United Nations Security Council", Case Western Reserve Journal of International Law 52:1–2/2020, 65–72.

Similarly, global economic inequalities are reflected in international trade law. Free trade agreements and intellectual property regimes, although presented as neutral and universal, actually favor the most powerful economic actors.[46] By codifying these rules, international law reinforces a global economic hierarchy rather than challenging it. This phenomenon underscores the role of law as an instrument for stabilizing the existing order: it lends an appearance of legitimacy and rationality to structural power relations.[47]

Furthermore, viewing international law as a reflection of the international order means recognizing that it reflects the state of the world, its balances, and its contradictions. It is shaped by the dominant values, power relations, and social dynamics that structure the international system.[48] But this conception should not be interpreted as fatalism: while international law reflects the existing order, it also provides a language and a framework for challenging it. Anti-colonial movements, the demands of the Global South, struggles for the recognition of indigenous peoples' rights, and environmental protection have all used international law to challenge the established order and promote normative change.[49] Law thus reflects the world order, but it also contains the seeds of change, provided that actors succeed in redefining dominant norms.[50]

Thus, from a constructivist perspective, international law is not merely a passive mirror of the international order: it is its living reflection, in a state of perpetual redefinition.[51] It reflects the balance of power while serving as a symbolic arena of negotiation where collective representations of the world are reshaped. Far from being a mere fixed legal framework, it is a dynamic space where the constant tension between the reproduction of the existing order and the possibility of transcending it is manifested.[52]

The constructivist approach encourages us to view international law and the international order as two interdependent dimensions of the same

---

[46] P. Rossi, "The Subjects, Actors and Sources of International Economic Law" *Introduction to International Economic Law*, (ed. Fulvio M. Palombino), 1st ed., vol. 1, Routledge 2025, 7–53.

[47] D. Schmidt, J. Williams, "The Normativity of Global Ordering Practices", *International Studies Quarterly* 67:2/2023.

[48] A. Wendt,"Constructing International Politics", *International Security* 20/1995, 71–81.

[49] H. Cohen, "The International Order, International Law, and the Definition of Security", *Michigan Journal of International Law* 47:1/2026, 1–41.

[50] S. Thin, "Community Interest and the International Public Legal Order", *Netherlands International Law Review* 68:1/2021, 35–59.

[51] A. Wendt, "The Agent–Structure Problem in International Relations Theory*", Intl Organization* 31/1987, 335 – 370.

[52] B. Giumali, "Constructivism in International Relations*", Sfera Politicii* 19:164/2011, 115–116.

process of social construction. Far from being static, this order is continually redefined by the interactions, discourses, and practices that reaffirm or transform existing norms.[53] International law is therefore neither a mere instrument at the service of the powerful nor a purely objective framework governing international relations: it is a living institution, at the heart of the process of creating meaning and stability in global society. This perspective highlights the profoundly evolving nature of international law, which, while reflecting political realities, helps to reshape them by guiding the expectations, legitimacies, and behaviors of actors on the global stage.[54]

3. INTERNATIONAL LAW AS A CREATOR OF INTERNATIONAL ORDER

International law does not merely reflect the existing world order; it actively contributes to its creation by giving form, coherence, and legitimacy to international society.[55] From a constructivist perspective, law is not simply a mirror of power relations; it is a framework of meaning that structures the behaviors, identities, and expectations of actors.[56] In other words, it does not merely record what is; it helps produce what ought to be. Through mutual recognition, the institutionalization of norms, and the stabilization of interactions, international law makes possible the very existence of an international order based on common rules.[57] Under this definition, law does not follow the world order; it precedes it and largely shapes it, by transforming power relations into legally organized relations and by directing the practices of states toward forms of cooperation and shared legitimacy.[58]

From its very origins, the primary function of international law has been to organize the coexistence of independent political entities. The principle of sovereignty, often perceived as a natural given in international politics, is in reality a legal construct.[59] It is the product of a normative process that defines what constitutes a state, what renders it legitimate, and how it must behave toward others. This principle, formalized notably by

[53] A. Wendt (1987), 335–370.

[54] N. Greenwood Onuf (2013).

[55] O. Hisashi, "The Rule of Law in the International Legal Order", *The Journal of International Law and Diplomacy* 117:3/2018, 507–536.

[56] N. Greenwood Onuf (2013), 163–181.

[57] T. Mertens, J. van Dinther, "Whose International Order? Which Law?", *Netherlands Yearbook of International Law* 42/2011, 123–138.

[58] D. Lefkowitz, "What makes a social order primitive? In defense of Hart's take on International Law", *Legal Theory* 23:4/2017, 258–282.

[59] J. T. Checkel, "The Constructivist Turn in International Relations Theory", *World Politics* 50/1998, 324–348.

the Treaty of Westphalia in 1648, created an international order based on the legal equality of states and the mutual recognition of their borders.[60] Through this act, international law transformed a collection of scattered political authorities into a society governed by rules of peaceful coexistence. Law thus has a constitutive function: it does not merely regulate a pre-existing order; it creates the very structure through which actors interact. Without law, there would be no international order, but only a multiplicity of entities without a common framework or mutual recognition.[61]

This law-making function is also evident in the formation of international institutions that embody and perpetuate a world order based on shared principles. The establishment of the League of Nations in 1919, followed by the United Nations in 1945, was not merely a consequence of the political will of states, but the legal expression of a new model of international organization. By establishing mechanisms for collective security, defining the rights and obligations of states, and recognizing the dignity of peoples, the United Nations Charter gave rise to a normative international order based on the idea that peace, cooperation, and respect for the law constitute universal values.[62] This founding document does not merely codify the postwar world order: it creates a new order, based on legally binding principles that guide the future conduct of states and shape their international identity.[63] Here, law does not reflect an already existing balance; it creates the conditions for the possibility of a world order based on the legitimacy of law rather than on power alone.[64]

The role of international law in shaping the world order can also be seen through its performative function. By defining categories, statuses, and standards of conduct, it transforms social reality.[65] Thus, when a people obtains recognition of its right to self-determination, this is not merely a legal finding, but a creative act that establishes a new subject of interna-

[60] F. Kratochwil, "Politics, Law, and the Sacred: A Conceptual Analysis", *Journal of International Relations and Developmen*t 16:1/2013, 1–24.

[61] G. Shaffer, T. C Halliday, "International Law and Transnational Legal Orders: Permeating Boundaries and Extending Social Science Encounters", *Chicago Journal of International Law* 22:1/2021, 168–184.

[62] *Charte des Nations Unies*, 26 juin 1945, 15 CNUCIO 365, RT Can no 7 et Statut de la Cour internationale de Justice, annexe à la Charte des Nations Unies, 26 juin 1945, R.T. Can 1945 no 7 (entrée en vigueur : 24 octobre 1945). Voir en ligne: http ://treaties.un.org/Pages/CTCTreaties.aspx?id= 1 &subid= A& lang= fr.

[63] E. Adler, "Constructivism and International Relations", *Handbook of International Relations*, ed. Walter Carlsnaes et al., SAGE Publications Ltd 2002, 95–118.

[64] R. Kubben, "International Law and the Structure of International Order: Von Der Staatengesellschaft Zur Weltrepublik?, Heinhard Steiger", *Journal of the History of International Law* 15:1/2013, 117–134.

[65] A. Wendt (1987), 335–370.

tional law.[66] Similarly, conventions on human rights, international humanitarian law, or international environmental law produce frameworks for action that redefine the priorities and responsibilities of states.[67] For example, the 1948 Genocide Convention and the creation of the International Criminal Court in 1998 did not merely reflect moral outrage: they helped bring about a lasting transformation in practices and perceptions regarding international justice by establishing the idea that there are crimes without statutes of limitations for which leaders themselves are held accountable.[68]

International law also establishes patterns of behavior and shared expectations, which are essential elements of any social order. By codifying common rules, it makes interactions between states more predictable, stable, and legitimate. Treaties, customs, and judicial decisions create a framework of normative expectations that structures behavior.[69] For example, rules governing the law of the sea, diplomacy, or international trade enable states to coordinate their actions according to known and accepted principles.[70] Law thus acts as a factor of systemic stability, transforming the logic of power dynamics into a logic of mutual recognition. Even when powers violate these rules, they often do so while seeking to legally justify their actions, proof that the legitimacy of law stands as an indispensable foundation of the international order.[71] The war launched by the United States and Israel in February 2026 against Iran under the pretext of developing a military nuclear program is an example.

In this respect, constructivism allows us to understand this creative function of law from a sociological perspective. According to this theory, international norms do not exist outside of interactions: they emerge from

[66] N. Krisch. "International Law in Times of Hegemony: Unequal Power and the Shaping of the International Legal Order", *European Journal of International Law* 16:3/2005, 369–408.

[67] M. Arcari, "Responsabilité de l'État Pour Violations Graves Du Droit International et Système de Sécurité Collective Des Nations Unies", *21Anuario de Derecho Internacional*, 415–447; E. Loquin, "Droit de l'homme et ordre public transnational", *Revue de droit des affaires internationales* 4/2023, 487–504.

[68] P. Gaeta,"The Super–Normativity of International Criminal Law", *AJIL* 2020/114, 82–86; S. Sangbana, Muriel, et Rahim Kherad, *La sanction internationale de la violation des droits de l'homme*, (ed A. Pedone), Paris 2018.

[69] A. Papaux, E. Wyler, "Le droit international public libéré de ses sources formelles : nouveau regard sur l'article 38 du statut de la Cour internationale de justice", *Revue belge de droit international* 2/2023, 525.

[70] *Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités*, art 34, 23 mai 1969, 1155 UNTS.331.

[71] M. Cezary, "Rules–Based International Order. A Critical Araisal", *Polish Review of International and European Law* 13:1/2024 (Online), https://doi.org/10.21697/2024.13.1.02;N. Krisch, 369–408.

the discourses, practices, and shared representations among actors.[72] In turn, once institutionalized, these norms create the conditions for the existence of a social order. By defining what is legitimate, what is permitted, and what is prohibited, international law helps forge collective identities and structure the interests of actors.[73] For example, the very idea of an "international community" is the product of legal discourse: it is the law that gives it normative existence by designating common values and shared responsibilities. Thus, international law does not merely reflect international reality; it participates in the construction of that reality by shaping perceptions and behaviors.[74]

This creative dimension is also evident in the process of legal development. International law adapts to global transformations and helps shape their course. The development of environmental law is a case in point. In response to the global ecological crisis, international conventions—from Stockholm (1972) to Paris (2015)—have progressively defined new obligations, new actors (such as NGOs and multinational corporations), and new shared responsibilities.[75] These legal instruments have not only codified practices but also transformed political priorities, establishing a new international order centered on sustainability and the protection of the planet. In this case, law acts as a driver of transformation, a tool for socialization that redirects the behavior of states toward collective goals.[76]

International law also serves a normative integration function, which is essential to the coherence of the international order. Through the mutual recognition of fundamental principles—such as the prohibition of the use of force, respect for human rights, and peaceful cooperation—it creates a common basis of legitimacy.[77] Even if its application remains imperfect, the existence of these universally recognized principles establishes the possibility of an organized international order. Here, law acts as a symbolic cement: it confers a minimal unity on a pluralistic world where different values, cultures, and political systems coexist. This integrative function

[72] A. Wendt (1987), 335–370.

[73] B. J. Steele, et al., editors. *Tactical Constructivism, Method, and International Relations*. Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledg, Taylor & Francis Group, 2020. E. Adler, 95–118.

[74] P. Dupuy, V. Chetail, *The Roots of International Law = Les Fondements Du Droit International: Liber Amicorum Peter Haggenmacher*. 1st ed., vol. 11, Martinus Nijhoff Publishers, 2014.

[75] "Droit international et gouvernance de l'environnement", *Annuaire français de relations internationales*, Éditions Panthéon–Assas 2023, 235–248.

[76] N. Greenwood Onuf (2013).

[77] R. Kolb, G. Abi–Saab, *Théorie du ius cogens international : Essai de relecture du concept*, Graduate Institute Publications, Genève 2015.

shows that law is not limited to accompanying power relations, but that it establishes a common horizon of order and justice.[78]

However, recognizing the creative power of law does not mean ignoring its limitations. International law remains dependent on the will of states and the dynamics of power.[79] Its effectiveness depends on collective adherence to its principles. But even under this constraint, its constitutive role remains it compels actors to take a stance in relation to it, to justify their actions in legal terms, and thus to incorporate the language of law into the conduct of international affairs. This phenomenon attests to the structuring power of law, which, even without absolute coercion, shapes the way in which states perceive their interests and obligations.[80]

Furthermore, viewing international law as the creator of the international order leads to a recognition of its performative and institutionalist dimensions. Through its norms, institutions, and principles, it establishes the symbolic, legal, and practical foundations of international society. It transforms the world from anarchic coexistence to ordered coexistence, from power relations to mutual recognition, from contingency to regularity.[81] In a constructivist approach, this creative function of law is not opposed to its reflective role: the two dimensions are intertwined and reinforce one another. Law creates order by expressing it, and it expresses order by creating it. In this regard, it constitutes both the language, the framework, and the tool through which the international community gives meaning to its collective existence and directs its evolution toward greater stability, legitimacy, and, potentially, justice.[82]

Clearly, given the failure of materialist, positivist, and critical theories to explain certain international events—such as the end of the Cold War, the breakup of state entities and civil wars, the outbreak of war between Russia and Ukraine, and the conflict between the United States and Israel on one side and Iran on the other— tensions between the two Koreas, tensions between China and Taiwan, and between the United States and China, and the emergence of a third pole on the international stage led by the BRICS group, constructivism has emerged as an alternative theory[83]. It has

[78] P. Dupuy, Yann Kerbrat, *Droit international public*, 17e édition, Dalloz, Paris 2025.

[79] T. Berry, *Sovereignty and the Limits of International Law: Regulating Areas beyond National Jurisdiction*. 1st edition., Milton, Taylor & Francis Group, New York 2023.

[80] C. Redaelli, "The Use of Force under Stress: Testing the Limits of International Law's Resilience", *Journal on the Use of Force and International Law* 2026, 1–5.

[81] A. Wendt (1992), 383–425.

[82] N. Greenwood Onuf (2013), 163–181.

[83] P. Singh, "Modernity and International Law, Mythological Materialism in the East–West Telos" in S. R. Silverburg, *International Law:Contemporary Issues and Future Developments*. 1ére edition, Routledge, New York 2011, 532–550.

become part of the continuum of criticism of rationalist and positivist approaches and has succeeded in analyzing the international geopolitical situation by adopting an empirical method.[84] This post-Cold War period has revived, between positivist and post-positivist approaches, what is referred to in the literature of legal schools of thought as "the third debate."[85] According to this theory, international reality is socially constructed. Thus, political and legal decisions are, above all, shared ideas among state actors who transform them into international conventions and structures.

Unlike neorealists and neoliberals, constructivists are not interested in an author's personal ideas; rather, they focus on intersubjective ideas that are socially produced and reproduced.[86] Thus, constructivism differs from other major theories in that the ideal structure is socially constructed by agents, unlike the material structure,[87] and agents are not perceived as dominated by the structure, but as creators of their own structure.[88] In addition to revealing the merits of both older and newer theories of international law, the current global context has paved the way for the development of a constructivist approach that addresses the legal dilemmas that have arisen. It is important to note that the campaign "to regain control of the world through a single hegemonic power" reflects a battle of ideas, interests, and short-term ambitions on the part of state leaders, as well as major multinational corporations, which has already taken place in the past.[89]

Thus, constructivism proves to be more relevant than other theories, as this school of thought focuses on identity and interests as defining elements of a nation, as well as on anarchy as a catalyst for social change, in addition to the norms, conventions, and rules that form the foundations of international law.[90] These issues constitute the fundamental framework of this analysis.

---

[84] N. Greenwood Onuf (2013), 163–181.

[85] T. E Aalberts, "From Wendt to Kuhn: Reviving the 'Third Debate' in International Relations", *International Politics* 45:6/2008, 720–746.

[86] C. Reus–Smit, "International Law and the Mediation of Culture", *Ethics & International Affairs* 28:1/2014, 65 –82.

[87] K. N. Waltz, *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*, Columbia University Press, New York 1959, 159– 223.

[88] A. Wendt, "The State as Person in International Theory", *Review of International Studies* 30:2/2004, 289–316.

[89] M. Benaissa, "La gouvernance de l'Arctique : d'un point de vue constructiviste du droit", in Mathieu Devinat, Mélanie Samson, Georges Azzaria, *Les écoles de pensée en droit/Legal Schools of Thought, Sherbrooke*, Les éditions *Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke* 2021, 231–254.

[90] A. Wendt (1992), 383–425.

4. A RELATIONSHIP OF CO-CONSTRUCTION ACCORDING TO CONSTRUCTIVISM

Initially, the period following the end of the Cold War was marked by a transition toward coexistence between the Eastern and Western blocs. However, neither the neorealist nor the neoliberal theories that dominated the fields of international relations and international law had succeeded in explaining this change.[91] Their perspectives were primarily based on the state as the main actor and on power, security, and economic interests as objectives. In comparison, constructivism is the first theory to have successfully explained the shift in interests and positions of the Eastern and Western blocs.[92] This theory succeeded in analyzing the international geopolitical situation by adopting an empirical method. In this context, the former USSR abruptly ended the Cold War and tensions with the West. It was not in its interest to continue in that direction. It therefore had to adapt to the new international geopolitical reality by transitioning to the policy of Perestroika.[93] Despite the political divisions and economic crisis that had struck this superpower, it was no longer reasonable to remain in the Warsaw Pact. It was time to dismantle this alliance. Consequently, the former USSR turned this state of disarray into a new opportunity to move toward structural reforms such as the market economy.[94]

In this context, the international order and international law are viewed as inseparable, since the latter is incapable, on its own, of resolving the problems for which it was originally created.[95] This interplay between law and order manifests itself through intersubjective arrangements among actors on the international stage. Nevertheless, this construction must comply with legal standards and be consistently maintained in order to create a sense of obligation among states, thereby establishing normative practices.[96] Constructivist theory allows us to study or explain the structures that form and evolve within the international legal context. This helps

[91]D. A. Baldwin, "Neoliberalism, Neorealism, and World Politics" in David A. Baldwin, *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, Columbia University Press, New York 1993, 3–25; K. Waltz, 322–345.

[92] R. Price, C. Reus–Smit, 259–294.

[93] F. Bartel, "The Capitalist Perestroika", *The Triumph of Broken Promises: The end of the Cold War and the Rise of Neoliberalism*, Harvard University Press, Cambridge, MA and London, England 2022, 110–133.

[94] R. Gruble,"Russian Structuralism and Semiotics in Literacy Criticism and its Reception", in M. Mrugalski, S. Schahadat, et I. Wutsdorff, *Central and Eastern European Literacy Theory and the West*, De Gruyter, Berlin, Boston, 723–784.

[95] C. O'Cinneide,"Is International Law International", *Int'l J. Const. L*. 1368 16:4/2018, 1386–1377.

[96] N. Greenwood Onuf (2013), 96–111.

us understand how actors participate in the process of developing international law by promoting intersubjective arrangements and influencing the social structure.[97] For example, states' decisions manifest themselves in the form of ratification of international conventions and *opinio juris*.[98]

In the same vein, constructivism offers an original interpretation of the relationship between international law and the international order, moving beyond the binary opposition between law as a reflection and law as a creator. For constructivist theorists such as Alexander Wendt, Nicholas Onuf, and Martha Finnemore, international structures and legal norms do not precede human interactions but emerge from them, while in turn shaping behaviors and representations.[99] In other words, international law and the international order mutually construct one another in a dynamic process of co-constitution. Law does not exist without the actors who produce it, but these actors themselves cannot exist or define themselves outside the normative framework that law imposes on them and that they help to shape.[100] Constructivism provides an explanation for how international law is applied and how its use is conceived in the context of diverging state interests. This approach overturns traditional views of international relations by emphasizing the socially constructed nature of the world, where shared ideas, beliefs, and practices play a role just as fundamental as material power.[101]

From this perspective, international law is both a product of and a shaper of the international order.[102] Legal norms emerge from repeated interactions among actors—states, international organizations, NGOs, corporations, and public opinion—who, in seeking to coordinate their expectations, eventually codify certain practices into rules. But once established, these norms acquire a force of their own: they shape behavior and redefine the interests and identities of the actors. In this regard, it can be said that states change their strategies in accordance with their interests.[103] This is what the constructivist Alexander Wendt demonstrates in his work on how states' political positions shift as their interests change, and on the devel-

[97] A. Wendt (1987), 335–370.

[98] D. J Bederman, *International Law Frameworks*, New York Foundation Press, New York 2001, 15–16.

[99] A. Wendt (1992); N. Greenwood Onuf, (2012).

[100] C. Reus–Smit, "The Constitutional Structure of International Society and the Nature of Supra Fundamental Institutions", *Intl Organization* 51:4/2003, 555–589.

[101] R. Das, "Critical Social Constructivism: Culturing" Identity, (IN) Security, and the State in International Relations Theory*", Indian Journal of Political Science* 70:4/2009, 961–982.

[102] A. E Wendt, "Constructing International Politics" *International Security* 20:1/1995.

[103] T. Hopf, "The Promise of Constructivism in International Relations Theory", *International Security* 23:1/1998, 171–200.

opment of international relations on the global stage.[104] The international order, in its legal and political configuration, thus becomes the result of a process of reciprocal socialization, in which actors continually adapt to the norms they have helped to create. Thus, states are not merely pre-existing subjects of law: they are also products of international law, insofar as their recognition, legitimacy, and status depend on this normative framework. The international system, far from being an anarchic space as described by neorealists, is a society where legal norms and political practices are intertwined and mutually determinative.[105]

Constructivism demonstrates that international law is not a static set of rules, but a discursive space where meanings and legitimacies are constantly negotiated. International actors use the law to defend their positions, challenge norms, or legitimize new practices, but in doing so, they also help to transform it.[106] The principles of sovereignty, interference, or human rights, for example, do not have a fixed meaning: their content evolves through interactions, crises, and successive interpretations. This plasticity illustrates the ongoing co-construction of law and order.[107] When a state invokes self-defense to justify an intervention, it does not merely apply existing law: it participates in its redefinition. Similarly, transnational movements advocating for the recognition of new rights (rights of women, indigenous peoples, climate refugees, etc.) contribute to the evolution of the international normative framework, and thus to the transformation of the global order itself. Law and order are not distinct entities, but the ongoing products of a normative dialogue among actors.[108]

The development of international human rights law perfectly illustrates this logic of co-construction. After 1945, universal recognition of fundamental rights did not emerge automatically; rather, it resulted from a process of multiple interactions among states, legal scholars, NGOs, and international organizations.[109] These actors helped gradually shape a shared conception of human dignity, embodied in legal instruments such as the 1948 Universal Declaration, the 1966 Covenants, and the 1950 European

[104] A. Wendt (1992), 391–425.

[105] R. Jervis, "Realism in the Study of World Politics", *International Organization* 52:4/1998, 971–991; J. J. Mearsheimer; "War and International Politics", *International Security* 49:4/2025, 7–36.

[106] Kubálková, V, et al, *International Relations in a Constructed World*, (ed. Nicholas Onuf) et al., 1st edition., Armonk, Routledge, New York 1998.

[107] D. M. McCourt, *The New Constructivism in International Relations Theory*, Bristol University Press, Bristol 2022.

[108] J. S. Lantis, "Agentic Constructivism and the Proliferation Security Initiative: Modeling Norm Change", *Cooperation and Conflict* 51:3/2016, 384–397.

[109] N. Guilhot, "Entre juridisme et constructivisme : les droits de l'homme dans la politique étrangère américaine" *Critique internationale* 38/2008, 113–115.

Convention.[110] But these texts, in turn, transformed the way states define and legitimize themselves. Respect for human rights has become a criterion of internal and external legitimacy, reshaping the global political order.[111] Thus, the law has not merely been crafted by these actors: it has produced a new normative order that influences their practices, discourses, and identities. This constant back-and-forth between the production and internalization of law illustrates the core of constructivist thought norms do not merely constrain behavior; they shape the social reality in which they operate.[112]

This relationship of co-construction is also evident in the way international institutions evolve and interact with states. Through their very existence and their decisions, institutions such as the United Nations, the International Court of Justice, the World Trade Organization, and the International Criminal Court establish precedents, interpretations, and practices that constantly redefine the substance of the law.[113] In turn, their authority depends on the recognition and active participation of states. This is a circular process: institutions cannot exist without the consent and legitimacy conferred upon them by the actors, but these actors can no longer conceive of themselves outside the institutional framework they have built.[114] The legitimacy of the Security Council, for example, rests on the collective recognition of its role in peacekeeping, but its decisions help shape what the international community considers to be legitimate threats to global security. Thus, the very concepts of "peace," "threat," or "self-defense" are co-constructed by law and the political practice associated with it.[115]

The constructivist perspective also helps us understand the intersubjective dimension of international law. Norms have meaning and effectiveness only because they are shared and understood in a common way. They rest on a minimal consensus around values, symbols, and representations. This consensus is never definitive: it is the result of a continuous process

[110] *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, UNTS 213(p.221), 3 September 1953, in accordance with article 66.

[111] McInerney–Lankford, Siobhán, A. Fellmeth, "International Human Rights Law, Normative Hierarchy, and Development Policy", *New York University Journal of International Law & Politics* 54:2/2022, 311.

[112] A Wendt (1992), 391–425.

[113] C. Reus–Smit (2003), 591–625; B. A. Putra, "International Relations and the Concentric Hermeneutic Circle: Wendt's Constructivism and the Inevitability of Circular Interpretations", *Cogent Social Sciences* 9:2/2023, 1–12.

[114] M. Finnemore, K. Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change", *Intl Organization* 52:4/1998, 887–917.

[115] M. N. Mirza, A. Sajid, "Use of Force in Self–Defence for Global Peace: A Conceptual Framework*", Strategic Studies* 39:3/2019, 1–21.

of negotiation and reinterpretation.[116] From this perspective, international law acts as a common language that enables communication and coordination among actors; while shaping the meanings they attribute to their actions.[117] The international order, for its part, is consolidated through this normative communication. To speak of co-construction is therefore to say that international law is not external to the international order: it is its grammar, its framework of meaning, and its space for evolution.[118]

Constructivism also highlights the role of change in this process. If law and order are mutually constitutive, this means that normative change is always possible. Transformations in the world order—whether political, technological, or ecological—give rise to new interpretations of the law, while the law, by introducing new concepts or principles, in turn alters the structures of the international system.[119] The emergence of environmental law and cyberspace law are contemporary examples of this. These fields did not exist as such a century ago; they were created by practices, concerns, and innovations that gradually gave rise to a new body of law.[120] In turn, these new norms guide state behavior and transform the very concept of sovereignty, which is now shared in globalized domains. International law and order thus mutually redefine themselves through emerging challenges, in a constant process of adaptation and socialization.[121]

Within this framework of co-construction, power plays a subtle yet central role. The most influential actors have a greater capacity to shape norms, but they must always justify them in the language of law so that their actions are perceived as legitimate.[122] This discursive constraint attests to the structuring power of law, which, even though it emerges from practice, imposes a common frame of reference on all actors. International law thus becomes both the product of power and a means of containing it.

---

[116] N. Greenwood Onuf (2013).

[117] C. Epstein,. "Constructivism or the Eternal Return of Universals in International Relations. Why Returning to Language Is Vital to Prolonging the Owl's Flight", *European Journal of International* 19:3/2013, 499–519.

[118] A. P. M. Silva, et al, "The Game of Shapes: An Active Learning Template to Teach Constructivism in International Relations", *Journal of Political Science Education* 19:4/2023, 696–714.

[119] I. Charskykh, "Versions of Social Constructivism and Perspectives of Neo–Constructivism in the Theory of International Relations", *Mediaforum: Analytics, Forecasts, Information Management* 12/2023, 65–83.

[120] A. Chalabi, "The Right to Development as a Human Right to an Enabling Environment for Collective Well–Being", *Journal of Human Rights* 2026. 1–19.

[121] J. T. Checkel, "The Constructivist Turn in International Relations Theory", *World Politics* 50/1998, 324–348.

[122] C. Focarelli, *International Law as Social Construct: The Struggle for Global Justice*. 1st ed., Oxford University Press, Oxford 2012, 9–33.

Great powers can influence the creation of norms, but they must themselves submit to them, at least symbolically, for it is respect for the law that grounds their authority in the world order. This dialectical relationship between power and legitimacy lies at the heart of the co-construction of law and order: one grounds the other, while depending on it.[123]

In short, the constructivist view of the relationship between international law and the international order is based on a circular and dynamic logic. Law arises from social interactions, but in turn shapes the structure of those interactions; it expresses prevailing values while helping to generate new ones; it stabilizes the existing order while making its evolution possible.[124] Far from the idea of law imposed from above or an order frozen by power relations, constructivism proposes a relational and evolutionary conception: international law and the international order are constructed by one another, in a continuous process of negotiation, interpretation, and mutual recognition.[125] This approach highlights the profoundly social and normative nature of global politics, where ideas, representations, and institutions form a fabric of interdependence. From this perspective, international law is at once the reflection, the driving force, and the symbolic framework of international society—a space where the rules, identities, and values that shape the contemporary world order are co-produced.[126]

Finally, constructivism focuses on the identity of actors as the source of the interests that arise from it. In contrast, other theories focus on how the legal process can lead to proper self-enforcement.[127] These theories, notably neorealism and neoliberalism,[128] recognize that anarchy is a given, whereas for constructivism, anarchy is a social fact constructed from the social relations and ties between states.[129] According to this theory, acceding to an international treaty represents the formal act by which the obliga-

[123] C. Focarelli, 89–140.

[124] Guzzini Stefano, "A Reconstruction of Constructivism in International Relations*", European Journal of International Relation*s 6:2/2000, 147–82.

[125] Kubálková, V.

[126] Monica Hakimi, "The Work of International Law", *Harvard International Law Journal* 58:1/2017, 1–46; G. Simpson, *The Nature of International Law*, First edition, Taylor and Francis, London 2017.

[127] J. Brunnee, S. J. Toope,"Persuasion and Enforcement: Explaining Compliance with International Law", *Finn. Ybk. Int'l L* 13/2002, 273.

[128] R. Mitchell, "Sovereignty and Normative Conflict: International Legal Realism as a Theory of Uncertainty", *Harvard International Law Journal* 58:2/2017, 421–483.

[129] D. A. Baldwin, 3–25; Kenneth N, Waltz, *Theory of International Politics*, Addison Wesley, Reading MA 1979.

tion to respect international law is accepted as the beginning of a vast rule-making process led by states.[130]

5. CONCLUSION

The relationship between international law and the international order cannot be reduced to a unilateral cause-and-effect relationship. Constructivist analysis shows that they influence one another in a complex process of co-constitution. Far from being a mere technical instrument at the service of states, international law is an integral part of the global stage: it reflects the representations, values, and power dynamics of an era while helping to transform them. At first glance, it appears to be a reflection of the international order, as it crystallizes the political, economic, and cultural balances that structure the global system. Great powers, dominant institutions, and global ideologies profoundly shape its content, making law a mirror of the world as it is. However, it is also, in the same vein, a creator of order, as it establishes principles, statutes, and practices that make organized coexistence among states possible. Law gives international society its form and stability, transforming mere coexistence into a community governed by shared norms.

It is precisely the constructivist perspective that allows us to move beyond this apparent duality. According to this theory, international law and the international order are co-constructed through a process of constant interaction, in which actors produce norms while simultaneously being transformed by them. Law is not external to the order; it is its symbolic and normative matrix. It reflects existing structures while opening up the possibility of their evolution. Through institutions, discourses, and practices, international actors constantly negotiate the content of law and, in doing so, redefine the very foundations of the world order. Constructivism thus invites us to conceive of international law as a living, dynamic, and socially constructed space, within which constraint, legitimacy, and transformation intersect.

Overall, international law is neither merely a reflection of the international order nor an autonomous driving force behind it; it serves both as its common language and as a vehicle for its evolution. By codifying shared values, stabilizing practices, and fostering the emergence of new forms of cooperation, it helps to structure and give meaning to the idea of the international community. Its role is not limited to describing the existing order but also consists of guiding its possible transformations. From a constructivist perspective, the international order and international law thus appear

[130] M. Finnemore, S. J. Toope, "Alternatives to Legalization: Richer Views of Law and Politics", *Intl Organization* 55/2008, 743–750.

as two inseparable dimensions of the same process, through which actors seek, via norms, to organize, legitimize, and rationalize their coexistence. Furthermore, the establishment of international relations between states necessarily presupposes the existence of ideas and projects, which are to be realized within appropriate institutional and structural frameworks. Thus, an analysis of how states consciously advance their geostrategic interests in international affairs—as the foundation of international relations—highlights that the normative force of international law serves as a rigorous framework for evaluating the political decisions adopted by these state actors.

LIST OF REFERENCES

Scientific works

Monographs

1. Adler Emanuel, *Constructivism and International Relations*, Handbook of International Relations, (ed Walter Carlsnaes et al), SAGE Publications Ltd, 2002;
2. Anghie, Antony, *Europe and International Law: Colonial Legacies*, The Oxford Handbook of International Law in Europe, Oxford University Press, Oxford 2024;
3. Adamishin, A. L, Schifter, Richard, *Human Rights, Perestroika, and the End of the Cold War*, United States Institute of Peace Press, 2009;
4. Baldwin, David A, *Neoliberalism, Neorealism, and World Politics*, (ed. David A. Baldwin), Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate, Columbia University Press, New York 1993;
5. Bartel, Fritz, "The Capitalist Perestroika", *The Triumph of Broken Promises: The end of the Cold War and the Rise of Neoliberalism*, Harvard University Press, Cambridge MA and London 2022;
6. Berry, Todd, *Sovereignty and the Limits of International Law: Regulating Areas beyond National Jurisdiction*. 1st edition., Milton, Taylor & Francis Group, 2023.
7. Christian, Reus-Smit, *The Moral Purpose of the State Culture, Social Identity, and Institutional Rationality in International Relations*, Princeton University Press, Princeton, New York 1999;
8. Cassese, Antonio, *UN Law/Fundamental Rights: Two Topics in International Law*, Sijthoff & Noordhoff, 1979;
9. Dupuy, Pierre-Marie, Yann Kerbrat, *Droit international public*, 17e édition, Dalloz, Paris 2025;
10. Dupuy, Pierre-Marie, Vincent Chetail, *The Roots of International Law = Les Fondements Du Droit International: Liber Amicorum Peter Haggenmacher*. 1st ed., vol. 11, Martinus Nijhoff Publishers, 2014;

11. David, J Bederman, *International Law Frameworks*, New York Foundation Press, New York 2001;
12. De Amstalden, Mariela, et al. *International Economic Law: New Approaches and Issues*. 1st ed.., Springer Nature Switzerland, Cham 2023;
13. Dunoff, Jeffrey L., Mark A. Pollack, *International Legal Theory: Foundations and Frontiers*, Cambridge University Press, Cambridge 2022;
14. DeLancey, Mark W, et al, *The UN and International Law, African International Relations*, 2nd ed., Routledge,1997;
15. Focarelli, Carlo, *International Law as Social Construct: The Struggle for Global Justice*. 1st ed., Oxford University Press, Oxford 2012;
16. Gruble, Rainer, *Russian Structuralism and Semiotics in Literacy Criticism and its Reception*, dans Michael Mrugalski, Schamma Schahadat, et Irina Wutsdorff, Central and Eastern European Literacy Theory and the West, De Gruyter Berlin, Boston;
17. Grotius, Hugo, *The Freedom of the Seas*, Oxford University Press, New York 1916;
18. Karjalainen, Katja, et al, *International Actors and the Formation of Laws*, Springer Nature, Cham 2022;
19. Kolb, Robert, et Georges Abi-Saab, *Théorie du ius cogens international : Essai de relecture du concept,* Graduate Institute Publications, Genève 2015;
20. Kubálková, V., et al., *International Relations in a Constructed World*, London, England; New York, New York: Routledge, 2016.
21. Koskenniemi, Martti, *From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument*. 1st ed, U.K, Cambridge University Press, Cambridge 2006;
22. Kenneth N, Waltz, *Theory of International Politics*, Reading, MA; Addison Wesley, 1979;
23. Monim, Benaissa, *La gouvernance de l'Arctique : d'un point de vue constructiviste du droit*, dans Mathieu Devinat, Mélanie Samson et Georges Azzaria, *Les écoles de pensée en droit/Legal Schools of Thought*, Sherbrooke, Les éditions Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke 2021;
24. Moniz, Bandeira, Luiz Alberto, "US and NATO Attempts to Maintain World Domination." *The Second Cold War*, , Springer International Publishing AG, Switzerland 2017;
25. Moses, J. *Sovereignty and Responsibility: Power, Norms and Intervention in International Relations*, 1st ed. Palgrave Macmillan UK, 2014.
26. McCourt, David M, *The New Constructivism in International Relations Theory*, Bristol University Press, Bristol 2022;
27. McKenzie, Francine, *Rebuilding the Postwar Order: Peace, Security and the Un-System*, 1st ed., Bloomsbury Academic, 2023;
28. Onuf Nicholas Greenwood, *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, Routledge, London; New York 2013;

29. Onuf, Nicholas Greenwood, *Making Sense, Making Worlds: Constructivism in Social Theory and International Relations*, 1st ed., Routledge, Abingdon, Oxon 2013.
30. Prabhakar, Singh, *Modernity and International Law, Mythological Materialism in the East-West Telo*s, in Silverburg, Sanford R, International Law: Contemporary Issues and Future Developments, 1st edition, Routledge, New York 2011;
31. Rossi, Pierfrancesco, *The Subjects, Actors and Sources of International Economic Law, Introduction to International Economic Law*, 1st ed., vol. 1, Routledge, New York 2025;
32. Sognigbé Sangbana, Muriel, et Rahim Kherad, *La sanction internationale de la violation des droits de l'homme*., Editions A. Pedone, Paris 2018;
33. Steele, Brent J., et al., editors. *Tactical Constructivism, Method, and International Relations*, NY: Routledge, Taylor & Francis Group, Abingdon, Oxon; New York 2020;
34. Simpson, Gerald, *The Nature of International Law*, First edition, Taylor and Francis, London 2017;
35. Waltz, Kennth.N. *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*, Columbia University Press, New York 1959;
36. Walker, Neil. *Sovereignty in Transition*, 1st ed., Oxford, Hart Publishing Ltd, 2006.
37. Waltz, Kenneth, «Reflections on Theory of International Politics: a response to my Critics», in Robert Keohane (ed.), *Neorealism and its critics*, New York, Columbia University Press, 1986.

Articles

1. Alexander E Wendt, "Constructing International Politics", *International Security* 20:1/1995;
2. Alexander Wendt, "Anarchy is what States Make of It: The Social construction of Power Politics", *Intl Organization* 46:2/1992;
3. Alexander Wendt, "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics", *Intl Org* aux 46:2/1992;
4. Alexander Wendt, "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory", *Intl Organization* 31/1987;
5. Arcari, Maurizio, "Responsabilité de l'État Pour Violations Graves Du Droit International et Système de Sécurité Collective Des Nations Unies", *21Anuario de Derecho Internacional* 2018;
6. Alexander Wendt, "The State as Person in International Theory", *Review of International Studies* 30:2/2004;
7. Aalberts, T. E, "From Wendt to Kuhn: Reviving the 'Third Debate' in International Relations", *International Politics* 45:6/2008;
8. Ancelin, Julien, Blondel, Marion, "Avant-ProposLe phénomène d'instrumentalisation du droit: quelques remarques à l'aune de l'étude de l'ordre juridique international", *Revue Lexsociété* 2025;

9. Beinur, Giumali, "Constructivism in International Relations'', *Sfera Politicii* 19:164 /2011
10. Cox, Robert W, "Au-delà de l'Empire et de la terreur : réflexions sur l'économie politique de l'ordre mondial", *A contrario* 2/2004;
11. Cissokho, Sidy, "Retour sur le "Consensus de Washington": Le tournant libre-échangiste des projets d'infrastructures de transport de la Banque mondiale", *Politix* 128:4/2019;
12. Cohen, Harlan, "The International Order, International Law, and the Definition of Security", *Michigan Journal of International Law* 47:1/2026;
13. Christian Reus-Smit," International Law and the Mediation of Culture", *Ethics & International Affairs* 28:1/2014;
14. Christian Reus-Smit,"The Constitutional Structure of International Society and the Nature of Supra Fundamental Institutions", *Intl Organization* 51:4/2003;
15. Christian Reus-Smit," Politics and International Legal Obligation", *Eur J Intl Rel*. 9:4/2003;
16. Charskykh, Igor, "Versions of Social Constructivism and Perspectives of Neo-Constructivism in the Theory of International Relations", *Mediaforum: Analytics, Forecast*s 12/2023 , Information Management;
17. Chalabi, Azadeh. "The Right to Development as a Human Right to an Enabling Environment for Collective Well-Being", *Journal of Human Rights* 2026;
18. Dembour, Marie-Bénédicte, "What Are Human Rights? Four Schools of Thought", *Human Rights Quarterly* 32:1/2010;
19. DeLancey, Mark W, et al, "The UN and International Law", *African International Relations*, 2nd ed., Routledge 1997;
20. "Droit international et gouvernance de l'environnement", *Annuaire français de relations internationales* 2023, Éditions Panthéon-Assas;
21. Epstein, Charlotte, "Constructivism or the Eternal Return of Universals in International Relations. Why Returning to Language Is Vital to Prolonging the Owl's Flight", *European Journal of International* 19:3/2013;
22. Gaeta, Paola, "The Super-Normativity of International Criminal Law", *AJIL* 114/2020;
23. Guzzini, Stefano, "A Reconstruction of Constructivism in International Relations", *European Journal of International Relations* 6:2/2000;
24. Guilhot, Nicolas, " Entre juridisme et constructivisme : les droits de l'homme dans la politique étrangère américaine", *Critique internationale 38/2008;*
25. Hofmann, Gregor P, Wisotzki, Simone, "Global Governance Efforts in Tension between Humanitarian Concerns and Statist Sovereignty Rights", *International Negotiation* 19:3/2004;
26. Haaf, Johannes, Anderl, Felix, "A Right to Solidarity. World Ordering from the Margins through International Law?", *Global Studies Quarterly* 4:3/2004;

27. Vasquez-Rowe, Ian,"A fine kettle of fish: the fishing industry and environmental impacts" (2020) 13:1 *Current Opinion in Environmental Science & Health* 13:1/2020;
28. von Bernstorff, Jochen, "The Use of Force in International Law before World War I: On Imperial Ordering and the Ontology of the Nation-State", *European Journal of International Law* 28:3/2017;
29. Checkel, Jeffrey T, "The Constructivist Turn in International Relations Theory", *World Politics* 50/1998;
30. Mearsheimer, J. J; "War and International Politics", *International Security* 49:4/2025;
31. Jervis, R, "Realism in the Study of World Politics", *International Organization* 52:4/1998;
32. Brunnee, J, Toope, S. J., "Persuasion and Enforcement: Explaining Compliance with International Law" *Finn. Ybk. Int'l L* 13/2002;
33. Kirkby, Coel, "How to Do Things with Legal Theory", *International Journal of Law in Context* 18:4/2022;
34. Koskenniemi, M, "International Law in Europe: Between Tradition and Renewal", *European Journal of International Law* 16:1/2005;
35. Kratochwil, Friedrich, "Politics, Law, and the Sacred: A Conceptual Analysis", *Journal of International Relations and Development* 16:1/2013;
36. Kubben, Raymond, "International Law and the Structure of International Order: Von Der Staatengesellschaft Zur Weltrepublik?, Heinhard Steiger", *Journal of the History of International Law* 15:1/2013;
37. Krisch, Nico, "International Law in Times of Hegemony: Unequal Power and the Shaping of the International Legal Order", *European Journal of International Law* 16:3/2025;
38. Lefkowitz, David, "What makes a social order primitive? In defense of Hart's take on International Law", *Legal Theory* 23:4/2017;
39. Loquin, Eric, "Droit de l'homme et ordre public transnational", *Revue de droit des affaires internationales* 4/2023;
40. Lantis, Jeffrey S, "Agentic Constructivism and the Proliferation Security Initiative: Modeling Norm Change", *Cooperation and Conflict* 51:3/2016;
41. McKeown, Ryder, "The Power and Perils of International Law: A Review Essay on Lawfare, Constructivism and International Lawpower" (2017) 5:2 *International Politics Reviews*.
42. Mik, Cezary, "Rules-Based International Order. A Critical Appraisal", *Polish Review of International and European Law* 13:1/2024;
43. M. Finnemore, K. Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change", *Intl Organization* 52:4/1998;
44. Mirza, Muhammad Nasrullah, Sajid, Adil, "Use of Force in Self-Defence for Global Peace: A Conceptual Framework", *Strategic Studies* 39:3/2019;

45. Hakimi, Monica, "The Work of International Law", *Harvard International Law Journal* 58:1/2017;
46. Finnemore, M, Toope, S. J,"Alternatives to Legalization: Richer Views of Law and Politics", *Intl Organization* 55/2008;
47. McInerney-Lankford, Siobhán, Fellmeth, Aaron, "International Human Rights Law, Normative Hierarchy, and Development Policy", *New York University Journal of International Law & Politics* 54:2/2022;
48. Mertens, Thomas, van Dinther, Janine, "Whose International Order? Which Law?", *Netherlands Yearbook of International Law* 42/2011;
49. Owada, Hisashi, "The Rule of Law in the International Legal Order", *The Journal of International Law and Diplomacy* 117:3/2018;
50. O'Cinneide, Colm,"Is International Law International", *Int'l J. Const. L*. 1368 16:4/2018;
51. Putra, Bama Andika, "International Relations and the Concentric Hermeneutic Circle: Wendt's Constructivism and the Inevitability of Circular Interpretations", *Cogent Social Sciences* 9:2/2023;
52. Papaux, A, Wyler, E, "Le droit international public libéré de ses sources formelles : nouveau regard sur l'article 38 du statut de la Cour internationale de justice", *Revue belge de droit international* 2/2013;
53. Ryan, Mitchell, "Sovereignty and Normative Conflict: International Legal Realism as a Theory of Uncertainty", *Harvard International Law Journal* 58:2/2017;
54. Richard, Price, Christian Reus-Smit,"Dangerous Liaisons? Critical International Theory and Constructivism", *EJIL* 4:3/1998;
55. Redaelli, Chiara, "The Use of Force under Stress: Testing the Limits of International Law's Resilience", *Journal on the Use of Force and International Law* 2026;
56. Runa Das,"Critical Social Constructivism: "Culturing" Identity, (IN) Security, and the State in International Relations Theory", *Indian Journal of Political Science* 70:4/2009;
57. Şahin, Ozan Giray, Gökhan Güneysu, "From Colonisation to Imperialism: Internationalisation of Legal Form towards International Law", *World Review of Political Economy* 16:3/2025;
58. Slaughter, Anne-Marie, "International Law in a World of Liberal States", *European Journal of International Law* 6:4/1995;
59. Schmidt, Dennis R, Williams, John, "The Normativity of Global Ordering Practices", *International Studies Quarterly* 67:2/202;.
60. Shaffer, Gregory, Terence C Halliday, "International Law and Transnational Legal Orders: Permeating Boundaries and Extending Social Science Encounters", *Chicago Journal of International Law* 22:1/2021;
61. Silva, Ana Paula Maielo, et al, "The Game of Shapes: An Active Learning Template to Teach Constructivism in International Relations", *Journal of Political Science Education* 19:4/2023;

62. Tladi, Dire, "Reflections on the Rule of Law in International Law: The Security Council, International Law and the Limits of Power: Notes and Comments", *South African Yearbook of International Law* 31:1/2006;
63. Thin, Sarah, "Community Interest and the International Public Legal Order", *Netherlands International Law Review* 68:1/2021;
64. Ted, Hopf, "The Promise of Constructivism in International Relations Theory", *International Security* 23:1/1998;
65. Wolfrum, Rüdiger, "The Normativity of Public International Law Reconsidered", *Proceedings of the ASIL Annual Meeting* 114/2020;
66. Wenaweser, Christian, Alavi, Sina, "Innovating to Restrain the Use of the Veto in the United Nations Security Council", *Case Western Reserve Journal of International Law* 52:1-2/2020;
67. White, Nigel D, "The Ties That Bind: The EU, the UN and International Law", *Netherlands Yearbook of International Law* 37/2006.

Legal documents

1. *Charte des Nations Unies*, 26 juin 1945, 15 CNUCIO 365, RT Can no 7 et Statut de la Cour internationale de Justice, annexe à la Charte des Nations Unies, 26 juin 1945, R.T. Can 1945 no 7(entrée en vigueur : 24 octobre 1945). Voir en ligne: *http ://treaties.un.org/Pages/CTC Treaties.aspx?id= 1 &subid= A& lang= fr*;
2. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, UNTS 213(p.221), 3 September 1953, in accordance with article 66.
3. Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, art 34, 23 mai 1969, 1155 UNTS.331.

Проф. др Моним Бенаиса

Правни факултет Универзитета у Отави, Канада

ДА ЛИ МЕЂУНАРОДНО ПРАВО СТВАРА МЕЂУНАРОДНИ ПОРЕДАК ИЛИ ЈЕ САМО ЊЕГОВ ОДРАЗ? КОНСТРУКТИВИСТИЧКА АНАЛИЗА

Сажетак

Ово питање односи се на природу међународног права: да ли је оно активни инструмент који обликује односе између држава (узрок међународног поретка) или одраз постојеће динамике моћи и норми (посљедица тог поретка)?

Конструктивистички приступ у међународним односима нуди средње рјешење: према њему, међународно право и међународни поредак узајамно се конституишу.

Из конструктивистичке перспективе, међународно право није само узрок нити само одраз међународног поретка, већ резултат процеса узајамног конституисања норми и актера. Иако дјелимично одражава односе моћи и доминантне вриједности датог тренутка — што илуструје структура Уједињених нација успостављених 1945. године — оно такође доприноси обликовању понашања, идентитета и очекивања држава. Ширењем норми као што су суверенитет, ненасиље и људска права, међународно право обликује легитимност и стабилност глобалног система. Стога оно не репродукује само постојећи поредак, већ активно учествује у његовом стварању и преображају.

Кључне ријечи: *Међународно право; Међународни поредак; Неореализам; Неолиберализам; Конструктивизам; Међународна безбједност; Уједињене нације.*

UDC/УДК341.231.14(4)
341.645(4)
ORIGINAL SCIENTIFIC ARTICLE / *ИЗВОРНИ НАУЧНИ РАД*

Assistant Professor Sanja Krešťalica LL.D.

Faculty of Law, University of East Sarajevo

THE ECHR IN THE AGE OF TRANSITION: BETWEEN EVOLUTION AND LEGITIMACY CRISIS

Seventy-five years after its adoption, the European Convention on Human Rights still represents a cornerstone of Europe's legal and political transformations. The "living instrument" doctrine, understood as the interpretative engine that keeps the Convention responsive to social reality, remains the source of its vitality. Yet, in the contemporary context, it is also perceived as the source of its deepest vulnerability. The well-established practice of the Court`s evolutionary interpretation, once celebrated for its dynamism and universality, now faces mounting resistance from both member states and a part of academia.

This paper explores the tension between the need for evolutive interpretation and the limits of legitimate judicial development of Convention rights. It first considers the foundations and development of the living instrument doctrine, with particular attention to the role of present-day conditions, European consensus and the margin of appreciation in defining the scope of evolutive interpretation. Against this background, particular attention is devoted to the Grand Chamber judgment in Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland as a recent illustration of both the potential and the limits of evolutive interpretation. The analysis is placed within the broader context of contemporary debates concerning the authority and legitimacy of the European Court of Human Rights. Ultimately, the paper considers whether the "living instrument" doctrine can preserve the Convention`s capacity to respond to changing circumstances without obscuring the boundary between evolutive interpretation and judicial law-making.

Key words: ECHR, living instrument, evolutive interpretation, Chișinău Declaration.

Sanja Krešťalica, *sanja.tepavcevic@pravni.ues.rs.ba.*

1. INTRODUCTION

"If we want things to stay as they are, things will have to change."

— Giuseppe Tomasi di Lampedusa, The Leopard

At the time of presenting this research topic to the academic audience gathered in Pale[1] in 2025, there was an ongoing doctrinal debate concerning the legitimacy crisis of the European Court of Human Rights, where the "living instrument" doctrine was heavily criticised as judicial overreach, even though it undoubtedly ensured the Convention's adaptability. Member states have been openly contesting, not the Court's interpretive authority as such, but the limits of its evolutionary interpretation, and academia was trying to provide possible solutions.

Meanwhile, in May 2026, at the time of the finalisation of my research paper, 46 member states of the Council of Europe adopted the declaration, called The Chişinău Declaration after the city of Chişinău in Moldova, which demonstrates that the tension has moved from doctrinal debate into open intergovernmental politics. The evolving circumstances required this development to be addressed in the present paper.

The Chişinău Declaration is a political statement adopted by the Council of Europe on 15 May 2026 during the 135th Session of the Committee of Ministers held in Chişinău. Although it is not a treaty, but a political statement, it reaffirms the organization's commitment to democratic values, human rights, and the rule of law across its member states. The declaration emerged after several governments argued that Strasbourg jurisprudence had expanded beyond acceptable interpretive limits, especially in migration and deportation cases. It followed a year of institutional negotiations triggered by an open letter from leaders of several countries, including Denmark, Italy, Belgium, Austria, Czechia, Estonia, Latvia, Lithuania, and Poland. On 22 May 2025, signatories called for a "new and open-minded conversation" about how the ECtHR interprets human rights.[2] Later that year, the 27 member states issued a Joint Statement in which they reaffirmed the „living instrument" doctrine, while calling for an evolutionary interpretation that would take into account all sorts of contempo-

[1] International scientific conference organised by and held at the Faculty of Law, University of East Sarajevo in October 2025.

[2] Law Society of Ireland, "CoE declares on swift deportation of criminals", 15 May 2026, *https://www.lawsociety.ie/gazette/top-stories/2026/may/coe-declares-on-swift-deportation-of-criminals/*, 4 September 2026 .

rary challenges faced by states, such as national security threats, the instrumentalisation of migration and threats to public interests.[3]

Precisely this is where the relevance of the Chişinău Declaration lies in the debate on the legitimacy crisis of the ECHR. The „living instrument" doctrine is no longer contested as such. It is widely accepted that the Convention rights cannot be interpreted in the light of their meaning in 1950. Therefore, the states do not question the need for the Convention to evolve, but rather the direction in which the Convention should evolve. As Jelić and Fritz observe, the broader European debate is being held outside the Court and relates to the question of whether States Parties originally consented to an evolutive interpretation of the Convention and where the limits of such interpretation lie in contemporary democratic states.[4] There are even authors who suggest that the Chişinău Declaration may be understood as signalling the possibility that the living instrument doctrine could also operate in reverse, allowing the scope of human rights protection to be downsized in response to changing present-day conditions.[5] Yet, irrespective of the direction in which evolutive interpretation may operate, the living instrument doctrine does not provide the Court with the authority to create new rights that were not originally included in the Convention, especially where their omission reflected a deliberate choice.[6]

This paper examines the relationship between evolutive interpretation and the limits of judicial development of the Convention rights. It proceeds from the premise that evolutive interpretation, as a method of judicial reasoning, is both necessary and inevitable if the Convention is to remain relevant in a constantly changing world, while at the same time recognising that such interpretation cannot be unlimited. The central question is, therefore, not whether the Convention should evolve, but how far such evolution may legitimately extend within the Convention system. Particular attention is devoted to the *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland* precisely because of its significance for the contempo-

[3] Joint Statement delivered to the Conference of Ministers of Justice of the Council of Europe, 10 December 2025, *https://www.gov.uk/government/news/joint-statement-to-the-conference-of-ministers-of-justice-of-the-council-of-europe*, 4 September 2026.

[4] I. Jelić, E. Fritz, "The 'Living Instrument' at the Service of Climate Action: The ECtHR Long-Standing Doctrine Confronted to the Climate Emergency", *Journal of Environmental Law* 36/2024, 143.

[5] M. Breuer, "Can the Living Instrument Doctrine Be Reversed?", *EJIL:Talk!*, 17 June 2026, *https://www.ejiltalk.org/can-the-living-instrument-doctrine-be-reversed/*, 5 September 2026.

[6] N. Kobylarz, "A World of Difference: Overcoming Normative Limits of the ECHR Framework through a Legally Binding Recognition of the Human Right to a Healthy Environment", *Journal of Environmental Law* 37/2025, 25.

rary debate concerning the legitimacy and limits of evolutive interpretation.

2. THE LIVING INSTRUMENT DOCTRINE

Although the „living instrument" doctrine was explicitly formulated for the first time in *Tyrer v. the United Kingdom*[7], the foundations for the Court´s evolutive approach to the interpretation of the Convention could be traced back to its earlier case law. *Golder v. the United Kingdom*[8] was, according to Letsas, „one of the most important cases in the history of the ECHR" as it „laid the foundations for the interpretative principles" that subsequently became central to the Court`s case law.[9] In this case, the Court examined whether Article 6 of the Convention contained the right of access to court, as that right was not expressly mentioned in the text. In its judgment, the Court found that the right of access to court is inherent in the right to a fair trial stipulated in Article 6. Having regard to the object and purpose of the Convention and the principle of the rule of law expressed in its Preamble, the Court held that the rule of law in civil matters could hardly be upheld without access to the Court.[10]

This approach taken by the Court was strongly criticised by Judge Fitzmaurice in his separate opinion to the judgment. He named the approach „judicial legislation" and questioned whether it remained „within the confines of a genuinely interpretative process".[11] In other words, the debate on the legitimacy crisis of the Convention`s system we are facing nowadays is not new. It is rather a new phase of the much older debate on the limits of judicial interpretation and the boundary between interpretation and legislation. Judge Fitzmaurice raised a concern many have been stressing nowadays, which is how far the Court can go in interpreting the Convention without substituting the will of the founding fathers.

Only three years later, in *Tyrer v. the United Kingdom*, the Court formulated what is known as the „living instrument" doctrine. It expressed the view that „[t]he Convention is a living instrument which,... must be inter-

[7] ECtHR, *Tyrer v. the United Kingdom*, Application no. 5856/72, Judgment of 25 April 1978, para. 31.

[8] ECtHR, *Golder v. the United Kingdom*, Application no. 4451/70, Judgment of 21 February 1975, Series A no. 18.

[9] G. Letsas, *A Theory of Interpretation of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford 2007, 61–65.

[10] *Ibid*., 63.

[11] ECtHR, *Golder v. the United Kingdom*, Application no. 4451/70, Judgment of 21 February 1975, Separate Opinion of Judge Sir Gerald Fitzmaurice, para. 37.

preted in the light of present-day conditions."[12] That means that even though the Convention remains the same, the meaning and the scope of the rights stipulated in it may evolve and extend to include the aspects of individual rights which the drafters of the Convention did not and could not have had in mind when drafting the original text. As Hadži Stević observes, the evolving interpretation of Convention rights enriches its substantive content and serves its *spiritus movens,* namely the effective protection of human rights.[13] That „method of judicial interpretation"[14] enabled the Court to extend the scope of the existing human rights guaranteed by the Convention in situations where the real life circumstances require the broader understanding of the right than it originally had. As the Court held in *Airey v. Ireland*, „[t]he Convention is intended to guarantee not rights that are theoretical or illusory but rights that are practical and effective".[15] Therefore, it is the responsibility of the Court to adapt relevant provisions of the Convention to the new reality. Such an approach is also consistent with Article 31 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, which stipulates that „a treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose."[16]

This form of judicial activity is not uniquely found only in the ECtHR. It can also be found in the jurisprudence of constitutional courts, which have developed new dimensions of existing constitutional rights, as a response to evolving social and technological circumstances. As Grimm explains, the continuing relevance of fundamental rights depends on their ability to adapt to changing circumstances. Since social reality is constantly changing, constitutional interpretation must take these changes into account when deciding specific cases.[17] One of the finest examples of this form of judicial activity can be found in the jurisprudence of the German Federal Constitutional Court (*Bundesverfassungsgericht*). In its recent decision *Trojaner I* of 24 June 2025, the Court emphasised the openness of

[12] ECtHR, *Tyrer v. the United Kingdom*, Application no. 5856/72, Judgment of 25 April 1978, para. 31.

[13] B. Hadži Stević, "Opravdanost ustavnosudskog aktivizma zarad zaštite ljudskih prava: Evropski sud za ljudska prava i Ustavni sud Bosne i Hercegovine", *Eudaimonia – Revija za pravnu, političku i socijalnu teoriju i filozofiju* 5/2021, 75.

[14] I. Jelić, E. Fritz, 143.

[15] ECtHR, *Airey v. Ireland*, Application no. 6289/73, Judgment of 9 October 1979, para. 24.

[16] Vienna Convention on the Law of Treaties, Vienna, 23 May 1969, *United Nations Treaty Series*, vol. 1155, 331, Art. 31(1).

[17] D. Grimm, "The Role of Fundamental Rights after Sixty-Five Years of Constitutional Jurisprudence in Germany", *International Journal of Constitutional Law (I•CON)* 13/2015, 28–29.

fundamental rights to adaptation to new developments and confirmed that the scope of their protection must respond to new, previously unknown risks arising from the use of information technologies.[18]

However, this comparison has its limits and one has to remain aware of the fact that the position of the ECtHR is much different than the one of the national courts, since it interprets the international treaty that was adopted by the member states and whose binding force lies precisely on the consent of those states. The European Convention is an international treaty and its life depends on the will of the States Parties, sovereign states of the international community.

Although the previously mentioned example of the German Federal Constitutional Court demonstrates that the adaptation of existing rights to the new social and technological circumstances is not unique to the ECtHR, the living instrument doctrine must be analysed within the institutional and legal framework of the Convention. The Court´s statement that the Convention has to be interpreted in light of present-day conditions does not in any way give the power to the Court to expand the list of rights guaranteed in it unconditionally. On the other hand, today`s social, political and technological realities demand, more than ever, that existing rights be interpreted in light of them, rather than in spite of them.

According to Letsas, there are three features of the so-called living instrument approach. *Primo*, when interpreting the Convention, the Court will take into account the „present-day conditions" rather than seek to ascertain the original intentions of the drafters of the Convention. *Secundo*, those present-day conditions must represent a common understanding among a majority of the States Parties, even though not necessarily among every single one of them. *Tertio*, the understanding of the scope of the right at hand adopted in the practice of a particular State will not influence the Court`s interpretation when it is evident that such practice is not aligned with the common understanding. [19] In other words, when deciding on the case by adoption of the evolutive approach, the Court takes into consideration the newly emerged circumstances and their understanding among the vast majority of States Parties, which represented the European consensus on the specific matter. Interestingly, this approach, even though considered as an evolution of the interpretation methods adopted by the Court is not completely new. As Bjorge notes, the idea could be traced

[18] BVerfG, *Trojaner I*, Order of the First Senate of 24 June 2025, 1 BvR 2466/19, paras. 105–107.

[19] G. Letsas, "The ECHR as a Living Instrument: Its Meaning and Legitimacy", *Constituting Europe: The European Court of Human Rights in a National, European and Global Context* (eds. A. Føllesdal, B. Peters, G. Ulfstein), Cambridge University Press, Cambridge 2013, 106–141,

back to the *travaux préparatiores* of the Convention, which referred to the „fundamental principles of law recognised by civilised nations" which are „formulated and sanctioned by the internal law of civilised nations at any given moment".[20] Therefore, already at the time of drafting the Convention, the drafters introduced the temporal element into the identification of their common legal values. This understanding was also supported by prominent jurists, starting from the first President of the Court, Lord McNair, to one of its more recent Presidents, Jean-Paul Costa.[21]

However, the identification of the present-day conditions, even traditionally related to the existence of the European consensus, does not in any way mean that the Court has to rigidly measure the number of states or their position. Quite contrary, there were examples in the case law where the absence of the uniformity among States Parties did not prevent the Court from the evolutive interpretation of the Convention`s provisions. In those cases the Court found that the absence of the consensus cannot justify maintaining existing interpretation of the specific right. In *Demir and Baykara v. Turkey*, the Court did not require the relevant standard to be accepted by all States Parties, nor did it require the State to have ratified all the international treaties on which the Court relied. Instead, the Court considered developments in the present international law and state practice as evidence of the existence of common ground in modern societies. „It will be sufficient for the Court that the relevant international instruments denote a continuous evolution in the norms and principles applied in international law or in the domestic law of the majority of member States of the Council of Europe and show, in a precise area, that there is common ground in modern societies". [22]

The existence of European consensus may also influence the scope of application of another doctrine developed in the Court`s jurisprudence, the margin of appreciation doctrine. In this respect, Dzehtsiarou describes European consensus as „a mediator between dynamic interpretation and the margin of appreciation".[23] Where a European consensus is established, States` discretion in determining how Convention obligations are to be implemented might be narrower, while in the absence of such consensus,

[20] References to the Notion of the 'General Principles of Law Recognized by Civilised Nations' Contained in the Travaux Préparatoires of the Convention, 4, cited in E. Bjorge, *Domestic Application of the ECHR: Courts as Faithful Trustees*, Oxford University Press, Oxford 2015, 132.

[21] *Ibid*., 131.

[22] ECtHR, *Demir and Baykara v. Turkey* [GC], Application no. 34503/97, Judgment of 12 November 2008, paras. 85–86.

[23] K. Dzehtsiarou, "European Consensus and the Evolutive Interpretation of the European Convention on Human Rights", *German Law Journal* 10/2011, vol. 12, 1733.

they may enjoy a wider margin of appreciation. *Inter alia*, *A, B and C v. Ireland* provides an excellent example of the fact that the relationship between the two doctrines is complex. Although the Court identified a European consensus towards allowing abortion on broader grounds than those provided under national laws of Ireland, it still held that such concensus did not narrow the State`s margin of appreciation in the present case.[24]

As already noted, even with the recognition of living instrument doctrine and widely accepted evolutive approach to the interpretation of the Convention, the Court still cannot use it without limits. The text, object and purpose of the Convention remain the starting point for the interpretation, while the principles of subsidiarity and the margin of appreciation preserve the role of the States Parties in the protection of the Convention rights.[25] The question is, therefore, not whether the Court might or should use the evolutive approach when interpreting the Convention, but how far the Court may go in doing so. It is precisely this question that has become increasingly relevant in the recent case law of the ECtHR.

3. THE LIVING INSTRUMENT DOCTRINE AND THE KLIMASENIORINNEN JUDGMENT

According to the Court`s own words, the case of *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland* „raise unprecedented issues before the Court. The particular nature of the problems arising from climate change in terms of the Convention issues raised has not so far been addressed in the Court's case-law."[26] Therefore, the judgment in the mentioned case represents a turning point in the Court`s environmental jurisprudence, paving the way for further developments in this field. On 9 April 2024, the Grand Chamber found, for the first time, a violation of the Convention arising from a State`s inadequate response to climate change. In particular, the Court established that Article 8 of the Convention (the right to respect for private and family life, home and correspondence) imposes positive obligations on States Parties to protect individuals from the „serious adverse effects of climate change on their life, health, well-being and quality of life."[27] Many authors identified a departure from the Court`s traditional environmental jurisprudence, which was predominantly focused

[24] ECtHR, *A, B and C v. Ireland*, Application no. 25579/05, Judgment of 16 December 2010, paras. 235–237.

[25] H. Taghavi, "Silent Expansion: The Role of the Living Instrument Doctrine Before and After the Verein KlimaSeniorinnen Judgment", *Nordic Journal of International Law* 94/2025, 325.

[26] ECtHR*, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland [GC],* Application no. 53600/20, Judgment of 9 April 2024, para. 414.

[27] *Ibid.*, paras. 519, 544–545.

on localised and individualised harm, towards a framework capable of addressing the long-term effects of climate change.[28] It is not, however, the environmental dimension of the case as such that makes *KlimaSeniorinnen* particularly relevant as a case study for the present analysis. Rather, the judgment provides an illustrative example of how evolutive interpretation may enable the Court to respond to a new societal challenge, while at the same time raising difficult questions concerning the limits of such interpretation and the role of States Parties in the development of Convention standards.

As noted on many occasions, the Court`s explicit reference to the living instrument doctrine in *KlimaSeniorinnen* is rather modest. Apart from the submissions of the respondent Government, which argued that „the principle of interpreting the Convention as a living instrument was not applicable as regards the issue of jurisdiction under Article 1 of the Convention"[29], and the intervention of the Government of Italy, which similarly argued that the living instrument doctrine was not applicable to Article 1,[30] the Court itself expressly referred to the living instrument doctrine only once.

Nevertheless, the logic of evolutive interpretation is already apparent earlier in the judgment. In paragraph 422, the Court explained its position and the need to adopt a different approach: „The Court considers it appropriate to adopt an approach which both acknowledges and takes into account the particularities of climate change and is tailored to addressing its specific characteristics. In the present case, therefore, while drawing some inspiration from the principles set out in the Court's existing case-law, the Court will seek to develop a more appropriate and tailored approach as regards the various Convention issues which may arise in the context of climate change."[31] The emphasis here is on the „more appropriate and tailored approach", which, although based on the Court`s previous case law, is intended to respond to particular characteristics of climate change.

This line of reasoning was subsequently placed in paragraph 434, where the Court recalled that „the Convention is a living instrument which must be interpreted in the light of present-day conditions, and in accordance with developments in international law, so as to reflect the increasingly high standard being required in the area of the protection of human

[28] N. Kobylarz, 32–33; R. Luporini, "Victim Status and Locus Standi Before the European Court of Human Rights in Climate Change Cases: Where Next?", *European Convention on Human Rights Law Review*, 2025, 9–10.

[29] ECtHR, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland* [GC], Application no. 53600/20, Judgment of 9 April 2024, para. 285.

[30] *Ibid.*, para. 370.

[31] *Ibid.*, para. 422.

rights, thus necessitating greater firmness in assessing breaches of the fundamental values of democratic societies."[32] Read together, these two paragraphs demonstrate that the evolutive interpretation method plays a significant role in the Court`s approach to the Convention issues arising in the context of climate change.

Even though the Court did not specifically refer to the living instrument doctrine more than once, the judgment clearly contains developments that go beyond the original wording of the Convention. Taghavi, therefore, suggests the „silent expansion" of the living instrument doctrine and its evolution in two respects. *Primo*, evolutive interpretation does not operate in isolation and is increasingly integrated with other methods of interpretation. *Secundo*, the Court moves from the European consensus as a form of indicator of the present-day conditions towards a broader normative framework, which also includes international agreements, principles and values.[33] This becomes clear in paragraphs 455 and 456 of the judgment, where the Court states that the Convention should be interpreted in line with other rules of international law, but also the „pressing scientific evidence and the growing international consensus regarding the critical effects of climate change on the enjoyment of human rights."[34] This shift from the traditional understanding of European consensus towards a broader international consensus, means that the Court does not focus exclusively on what States Parties do, but what they should do in the Convention system.[35]

Precisely this development is visible in the judgment at hand and in the way the Court addressed the positive obligations of States Parties. As stated above, the Court found that Article 8 requires the respondent State to adopt and implement active measures directed towards minimising the negative effects of ongoing climate change. Furthermore, the Court developed this obligation by establishing five criteria, very precise and measurable, against which compliance with the State`s positive obligations may be assessed.[36] Thus, the Court not only extended the application of Article 8 to climate change, but also translated the positive obligation arising from that provision into specific requirements concerning national climate policy. According to Taghavi, this development of positive obligations under

[32] *Ibid.*, para. 434.

[33] H. Taghavi, 314.

[34] ECtHR, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland* [GC], Application no. 53600/20, Judgment of 9 April 2024, paras. 455–456.

[35] H. Taghavi, 319.

[36] ECtHR, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland* [GC], Application no. 53600/20, Judgment of 9 April 2024, para. 550.

Article 8 represents one of the most significant manifestations of the „silent expansion" of the living instrument doctrine.[37]

However, it is precisely this development that raised many concerns regarding the limits of evolutive interpretation. In his partly concurring, partly dissenting opinion, Judge Eicke took a substantially different view from that of the majority of the Court, arguing that the Court had overstepped „the permissible limits of evolutive interpretation".[38]

In paragraph 18 of his opinion, Judge Eicke referred to the Court`s previous case law, namely *Johnston and Others v. Ireland,* in which the limits of the interpretation had already been recognised: "the Court cannot, by means of an evolutive interpretation, derive from these instruments a right that was not included therein at the outset. This is particularly so here, where the omission was deliberate".[39] He further pointed out that the States Parties had not adopted the proposals for the adoption of an additional Protocol to the Convention recognising the right to a clean and healthy environment. Therefore, in his view, the absence of such a right from the Convention could not be regarded as coincidental.

That brings us back to the question posed at the beginning of this paper: if States Parties did not accept the inclusion of such a right in the Convention, can the Court achieve the same result by means of evolutive interpretation? In Judge Eicke`s view, the development in *KlimaSeniorinnen* could not be regarded merely as an extension of the existing Convention rights. Rather, the majority had „create[d] a new "right for individuals to effective protection by the State authorities from serious adverse effects on their life, health, well-being and quality of life arising from the harmful effects and risks caused by climate change" and imposed a new "primary duty" on the States Parties to adopt and effectively implement climate mitigation measures."[40]

Moreover, Judge Eicke criticised the detailed criteria established by the Court in para. 550 and their implications for the margin of appreciation of States Parties. In his view, the Court`s supervision on the basis of such a detailed catalogue of criteria represents a significant departure from its traditional approach. He considered the Court „ill-equipped and ill-suited to perform" such an assessment.[41]

---

[37] H. Taghavi, 331.

[38] ECtHR, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland* [GC], Application no. 53600/20, Judgment of 9 April 2024, Partly Concurring, Partly Dissenting Opinion of Judge Eicke, para. 3.

[39] *Ibid.*, para. 18(b).

[40] *Ibid.*, para. 65.

[41] *Ibid.*, para. 67.

The concerns raised by Judge Eicke appear particularly convincing when considered in the light of the limits of evolutive interpretation discussed above. The difficulty in *KlimaSeniorinnen* lies not simply in the extension of Article 8 to a new and unprecedented context, but in the fact that the Court reached, through interpretation, a result which the States Parties had repeatedly declined to incorporate expressly into the Convention system.[42] In such circumstances, reliance on the consensus does not resolve the problem. If European consensus, as presented above, serves as an indicator of present-day conditions, it can hardly provide support for such an evolutive interpretation where there is no sufficient agreement among the States Parties on the normative development in question. At the same time, the shift towards a broader international consensus could not solve the issue where the disagreement among the States Parties remains. The existence of the international consensus on the importance of climate change cannot be considered as equal as the consensus on the existence and scope of particular positive obligations under Article 8 of the Convention.

Thus, when a significant number of States Parties oppose such an interpretative development, it is difficult to rely on international consensus. Otherwise, consensus could serve to overcome the lack of agreement within the Convention system rather than to demonstrate the existence of common standards.

4. THE LIVING INSTRUMENT AND THE QUESTION OF LEGITIMACY

Expecting the States Parties to comply with obligations to which they have not expressly agreed inevitably raises questions concerning legitimacy of the Convention system. As demonstrated above, through the evolutive interpretation of the Convention, the Court has developed new positive obligations for the States Parties without clearly establishing whether sufficient European consensus existed as part of the relevant present-day conditions. Furthermore, where evolutive interpretation results in obligations that were not foreseeable for the States Parties, it may also undermine legal certainty and predictability. If the Court continues to develop positive obligations in this manner, the States Parties may find it increasingly difficult to foresee the scope of obligations they are expected to fulfil. Certainly, the purpose and the meaning of the living instrument doctrine imply a certain degree of the uncertainty, since the whole point of the doctrine is to interpret existing norms in a way that ensures adequate protection of the indi-

[42] N. Kobylarz, 24–25.

vidual in a constantly changing world. The real question is, therefore, where the boundary between these two opposing interests lies.

This tension has been addressed in the Chișinău Declaration itself. While paragraph 12 reaffirms the interpretation of the Convention as a living instrument "giving appropriate consideration to present-day conditions, which ensures its applicability in response to novel challenges", in paragraph 13 States emphasise the importance of clarity and consistency in the Court`s decisions in order to preserve legal certainty.[43] „The Committee of Ministers expresses its continued appreciation for the Court's efforts to ensure the clarity and consistency of its case law and that the interpretation of the Convention proceeds in a careful and balanced manner."[44] These final lines of paragraph 13 could be understood as both a confirmation of the States Parties` commitment to the Convention system and a subtle reminder to the Court of the need to preserve a proper balance when interpreting the Convention. Evolutive interpretation should remain within a framework capable of ensuring legal certainty both for individuals seeking protection under the Convention and for States Parties required to provide such protection. Regardless of whether the substantive issue at stake concerns migration or climate change, the delicate balance between the legitimate interests of the State and the effective protection of the individual rights must be preserved.

This also explains why *KlimaSeniorinnen* was chosen as a case study for the present analysis, even though it concerns a substantively different area of human rights protection. The judgment was analysed not because climate change constitutes the central subject of this paper, but because of what it reveals about the contemporary use of evolutive interpretation. The manner in which the Court approached the issue and incorporated evolutive interpretation into its judicial reasoning demonstrates its readiness to extend existing Convention rights to entirely new circumstances and consequently to develop new positive obligations for the States Parties, not based on their consensus, but based on the need to ensure the effective protection of Convention rights in challenging times. Finally, *KlimaSeniorinnen* and the Chișinău Declaration, although substantively unrelated, represent two sides of the same broader debate concerning the limits and the scope of evolutive interpretation.

[43] Council of Europe, Committee of Ministers, Chișinău Declaration, 135th Session of the Committee of Ministers, CM(2026)99-final, 15 May 2026, paras. 12–13.

[44] *Ibid.*

5. CONCLUSION

The analysis undertaken in this paper confirms that the living instrument doctrine forms an integral part of the Court`s legal reasoning and, as such, is widely accepted by both the States Parties and legal scholarship. In order to respond adequately to constantly changing social, political and technological circumstances, the Court employs evolutive interpretation alongside other methods of interpretation, thereby ensuring the Convention`s continued relevance and effectiveness more than seventy-five years after its adoption. However, the necessity of the living instrument doctrine does not in any way imply unlimited interpretative authority on the part of the Court. As demonstrated in this paper, the text, object and purpose of the Convention remain the starting point of the interpretation, while the principles of subsidiarity and the margin of appreciation serve to preserve the role of the States Parties in the Convention system.

The analysis of the *KlimaSeniorinnen* case illustrates both the potential and the limits of evolutive interpretation. Although the Court referred to the living instrument doctrine only once, the logic of evolutive interpretation was incorporated in its judicial reasoning in that case. In addressing the unprecedented challenges posed by climate change, the Court moved beyond the traditional reliance on European consensus towards a broader normative framework, encompassing developments in international law, international consensus and scientific evidence. This approach enabled the Court not only to extend the application of Article 8 to the effects of climate change but also to impose positive obligations on the States Parties. Where evolutive interpretation results in the development of the obligations without a clearly established European consensus, reliance on a broader international consensus cannot solve the issue. International agreement on the importance of addressing a particular societal, political or other challenge cannot automatically be understood as agreement on the existence of the obligations under the Convention. It is precisely at this point that broader concerns regarding legal certainty and predictability might occur.

The Chișinău Declaration reflects precisely this tension. While reaffirming the Convention as a living instrument capable of responding to novel challenges, the States Parties emphasised the importance of clarity, consistency and a careful and balanced approach to interpretation. In this sense, *KlimaSeniorinnen* and the Chișinău Declaration, although substantively unrelated, represent two sides of the same broader debate concerning the limits and the scope of evolutive interpretation.

Ultimately, preserving the Convention as a living instrument requires a balance between the need to address new challenges and the need to pre-

serve legal certainty and the legitimate role of the States Parties in the present system. The future of the living instrument doctrine therefore depends not simply on the Convention`s capacity to evolve, but also on its capacity to evolve without undermining the legitimacy on which the entire system depends.

LIST OF REFERENCES

Scientific works

1. Bjorge, Eirik, *Domestic Application of the ECHR: Courts as Faithful Trustees*, Oxford University Press, Oxford, 2015;
2. Dzehtsiarou, Kanstantsin, "European Consensus and the Evolutive Interpretation of the European Convention on Human Rights", *German Law Journal*, Vol. 12, No. 10, 2011;
3. Grimm, Dieter, "The Role of Fundamental Rights after Sixty-Five Years of Constitutional Jurisprudence in Germany", *International Journal of Constitutional Law (I•CON)*, Vol. 13, 2015;
4. Hadži Stević, Brano, "Opravdanost ustavnosudskog aktivizma zarad zaštite ljudskih prava: Evropski sud za ljudska prava i Ustavni sud Bosne i Hercegovine", *Eudaimonia – Revija za pravnu, političku i socijalnu teoriju i filozofiju*, No. 5, 2021;
5. Jelić, Ivana, Fritz, Etienne, "The 'Living Instrument' at the Service of Climate Action: The ECtHR Long-Standing Doctrine Confronted to the Climate Emergency", *Journal of Environmental Law*, Vol. 36, 2024;
6. Kobylarz, Natalia, "A World of Difference: Overcoming Normative Limits of the ECHR Framework through a Legally Binding Recognition of the Human Right to a Healthy Environment", *Journal of Environmental Law*, Vol. 37, 2025;
7. Letsas, George, *A Theory of Interpretation of the European Convention on Human Rights,* Oxford University Press, Oxford, 2007;
8. Letsas, George, "The ECHR as a Living Instrument: Its Meaning and Legitimacy", in Andreas Føllesdal, Birgit Peters and Geir Ulfstein (eds.), *Constituting Europe: The European Court of Human Rights in a National, European and Global Context*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013;
9. Luporini, Riccardo, "Victim Status and Locus Standi Before the European Court of Human Rights in Climate Change Cases: Where Next?", *European Convention on Human Rights Law Review*, 2025;
10. Taghavi, Hani, "Silent Expansion: The Role of the Living Instrument Doctrine Before and After the Verein KlimaSeniorinnen Judgment", *Nordic Journal of International Law*, Vol. 94, 2025.

Case Law

European Court of Human Rights

1. *A, B and C v. Ireland*, Application no. 25579/05, Judgment of 16 December 2010.
2. *Airey v. Ireland*, Application no. 6289/73, Judgment of 9 October 1979.
3. *Demir and Baykara v. Turkey* [GC], Application no. 34503/97, Judgment of 12 November 2008.
4. *Golder v. the United Kingdom*, Application no. 4451/70, Judgment of 21 February 1975, Series A no. 18.
5. *Tyrer v. the United Kingdom*, Application no. 5856/72, Judgment of 25 April 1978.
6. *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland* [GC], Application no. 53600/20, Judgment of 9 April 2024.

German Federal Constitutional Court

1. Federal Constitutional Court (Bundesverfassungsgericht), *Trojaner I*, Order of the First Senate of 24 June 2025, 1 BvR 2466/1

Other sources and online materials

1. Council of Europe, Committee of Ministers, Chișinău Declaration, 135th Session of the Committee of Ministers, CM(2026)99-final, 15 May 2026.
2. Joint Statement delivered to the Conference of Ministers of Justice of the Council of Europe, 10 December 2025.
3. Vienna Convention on the Law of Treaties, Vienna, 23 May 1969, 1155 UNTS 331.
4. Breuer, Marten, "Can the Living Instrument Doctrine Be Reversed?", EJIL:Talk!, 17 June 2026.

Доц. др Сања Крешталица
Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву

ЕВРОПСКА КОНВЕНЦИЈА О ЉУДСКИМ ПРАВИМА У ДОБА ТРАНЗИЦИЈЕ: ИЗМЕЂУ ЕВОЛУТИВНОГ РАЗВОЈА И КРИЗЕ ЛЕГИТИМИТЕТА

Сажетак

Седам и по деценија након усвајања, Европска конвенција о људским правима и даље представља један од темељних стубова правних и политичких трансформација у Европи. Доктрина о Конвенцији као „живом инструменту", која подразумијева прилагодљиво и савремено тумачење њених одредаба у свјетлу друштвених промјена, остаје извор њене дјелотворности. Међутим, у савременом контексту, ова доктрина се такође доживљава као извор њене најдубље рањивости. Чврсто увријежена пракса еволутивног тумачења од стране Суда, која је некада била хваљена због свог динамизма и универзалности, сада се све више доводи у питање како од стране држава чланица, тако и од дијела академске заједнице.

Овај рад истражује сложен однос између потребе за еволутивним тумачењем, са једне стране, и граница легитимног судског развоја права гарантованих Конвенцијом, са друге стране. Посебна пажња посвећена је основама и развоју доктрине „живог инструмента", као и улози савремених околности, европског консензуса и поља слободне процјене у одређивању граница еволутивног тумачења. У том контексту, анализира се пресуда Великог вијећа у предмету *Verein Klima Seniorinnen Schweiz* и др. против Швајцарске, управо због њеног значаја за савремену дебату о легитимитету и границама еволутивног тумачења. У коначници, рад разматра да ли доктрина „живог инструмента" може очувати способност Конвенције да одговори на промијењене околности, а да при томе не замагли границу између еволутивног тумачења и судског стварања права.

Кључне ријечи: *Европска конвенција о људским правима, живи инструмент, еволутивно тумачење, Кишињевска декларација.*

D. Muminović, *Izbjeglice i međunarodno pravo: historijsko naslijeđe i adaptivni pravni mehanizmi*, Zbornik radova „Pravo: uzrok ili posljedica“, Istočno Sarajevo 2026, str. 271–289.

UDK/UDC
PREGLEDNI NAUČNI RAD / *REVIEW ARTICLE*

Doc. dr. sc. Damir Muminović

Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu

IZBJEGLICE I MEĐUNARODNO PRAVO: HISTORIJSKO NASLIJEĐE I ADAPTIVNI PRAVNI MEHANIZMI

Rad analizira historijski razvoj međunarodnog prava o izbjeglicama s posebnim osvrtom na nastanak i evoluciju međunarodnog sistema zaštite osoba prisiljenih napustiti svoje države usljed progona, oružanih sukoba i drugih ozbiljnih povreda ljudskih prava. Polazeći od prvih međunarodnih inicijativa nakon Prvog svjetskog rata, rada Lige naroda i uvođenja Nansenovog pasoša, autor razmatra razvoj normativnog okvira koji je kulminirao usvajanjem Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine i Protokola iz 1967. godine kao temeljnih međunarodnopravnih instrumenata zaštite izbjeglica.

Posebna pažnja posvećena je analizi osnovnih načela međunarodnog prava o izbjeglicama, naročito načelu zabrane vraćanja (non-refoulement), pravima i obavezama izbjeglica te ulozi Visokog komesarijata Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR) u implementaciji međunarodnih standarda zaštite. Rad također razmatra razvoj regionalnih sistema zaštite, uključujući pravni okvir Evropske unije, afrički i latinoamerički regionalni pristup, ukazujući na njihov doprinos unaprijeđenju međunarodnih standarda zaštite.

U završnom dijelu rada analiziraju se savremeni izazovi međunarodnog prava o izbjeglicama, uključujući mješovite migracijske tokove, klimatske migracije, sigurnosne izazove i masovna prisilna raseljavanja stanovništva. Poseban naglasak stavljen je na razvoj adaptivnih pravnih mehanizama, poput supsidijarne i privremene zaštite, kao i na potrebu evolutivnog tumačenja postojećih međunarodnih instrumenata radi očuvanja njihove djelotvornosti u promijenjenim globalnim okolnostima.

Autor zaključuje da Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. godine i dalje predstavlja temelj međunarodnog sistema zaštite, ali da savremeni migracijski izazovi zahtijevaju daljnji razvoj komplementarnih oblika međunarodne zašti-

Damir Muminović, *d.muminovic@pfsa.unsa.ba.*

te, snažniju međunarodnu saradnju i prilagođavanje postojećih pravnih mehanizama novim oblicima prisilnog raseljavanja.

Ključne riječi: Izbjeglice; Međunarodno pravo; Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. godine; Protokol iz 1967. godine; UNHCR; Načelo non-refoulement; Međunarodna zaštita; Međunarodno pravo ljudskih prava; Klimatske migracije; Supsidijarna zaštita.

1. UVOD

Međunarodno pravo o izbjeglicama predstavlja jedan od najdinamičnijih i najznačajnijih segmenata savremenog međunarodnog javnog prava. Njegov razvoj bio je neposredno uslovljen velikim političkim i humanitarnim krizama dvadesetog stoljeća, prije svega posljedicama dva svjetska rata, raspadom kolonijalnih imperija i rastućom potrebom za međunarodnom zaštitom osoba koje su bile prisiljene napustiti svoje države uslijed progona. U tom kontekstu, Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. godine i Protokol iz 1967. godine uspostavili su temelj savremenog međunarodnog sistema zaštite izbjeglica, definišući pojam izbjeglice, obim međunarodne zaštite i osnovne obaveze država ugovornica.

Iako je ovaj normativni okvir više od sedam decenija predstavljao osnovu međunarodne zaštite, savremene migracijske okolnosti ukazuju na sve izraženiji jaz između tradicionalnih pravnih instituta i stvarnih uzroka prisilnog raseljavanja. Današnje migracije sve češće proizlaze iz kombinacije oružanih sukoba, organizovanog nasilja, klimatskih promjena, ekonomskog kolapsa i drugih transnacionalnih faktora koji često ne odgovaraju klasičnoj definiciji izbjeglice sadržanoj u Konvenciji iz 1951. godine. Upravo zbog toga međunarodno pravo o izbjeglicama posljednjih godina prolazi kroz proces postepene adaptacije, prvenstveno kroz razvoj instituta supsidijarne zaštite, privremene zaštite i regionalnih mehanizama zaštite.

Istovremeno, razvoj međunarodnog prava o izbjeglicama nije moguće posmatrati izolovano od međunarodnog prava ljudskih prava i međunarodnog humanitarnog prava. Ove tri grane prava danas čine komplementaran sistem zaštite pojedinca, pri čemu se načelo zabrane vraćanja (*non-refoulement*) razvilo u jedno od najznačajnijih načela savremenog međunarodnog prava. Njegov značaj posebno dolazi do izražaja u okolnostima masovnih migracijskih kretanja, kada države nastoje uskladiti legitimne sigurnosne interese sa međunarodnim obavezama zaštite ljudskih prava.

Cilj ovog rada jeste analizirati historijski razvoj međunarodnog prava o izbjeglicama, prikazati ključne međunarodne instrumente koji čine osnov savremenog sistema zaštite, te kritički razmotriti u kojoj mjeri postojeći pravni okvir odgovara izazovima savremenih migracijskih tokova. Posebna

pažnja posvećena je razvoju adaptivnih pravnih mehanizama koji nastoje odgovoriti na nove oblike prisilnog raseljavanja, uključujući klimatske migracije, masovne prilive stanovništva i produžene izbjegličke krize. Polazna teza rada jeste da, uprkos izuzetnom značaju Konvencije iz 1951. godine, postojeći međunarodni sistem zahtijeva daljnji normativni razvoj kako bi zadržao svoju funkcionalnost u uslovima savremenih globalnih izazova.

2. HISTORIJSKI RAZVOJ MEĐUNARODNOG PRAVA O IZBJEGLICAMA

Savremeno međunarodno pravo o izbjeglicama nije nastalo usvajanjem Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine, već predstavlja rezultat višedecenijskog razvoja međunarodnih mehanizama zaštite osoba prisiljenih napustiti svoje države usljed rata, progona ili političkih promjena. Prvi organizirani pokušaji međunarodne zaštite izbjeglica vezuju se za period nakon Prvog svjetskog rata, kada su milioni ljudi ostali bez državljanstva ili mogućnosti povratka u svoje države zbog raspada velikih carstava, revolucija i promjene državnih granica.

Poseban značaj u ovom periodu imao je rad Lige naroda, koja je 1921. godine imenovala Fridtjofa Nansena za Visokog komesara za ruske izbjeglice.[1] Njegov mandat predstavlja prvi institucionalni pokušaj međunarodne zajednice da koordinirano odgovori na problem prisilnog raseljavanja stanovništva. Kao rezultat njegovih aktivnosti uveden je tzv. Nansenov pasoš, međunarodno priznata putna isprava koja je omogućila hiljadama osoba bez državljanstva slobodnije kretanje i pristup osnovnim pravima.[2] Iako nije predstavljao trajno rješenje statusa izbjeglica, ovaj instrument postavio je temelje međunarodne saradnje u oblasti njihove zaštite.

Prvi međunarodni instrumenti bili su ograničenog karaktera. Zaštita se odnosila uglavnom na određene nacionalne ili etničke grupe, dok univerzalna definicija izbjeglice nije postojala. Takav pristup odražavao je tadašnje političke okolnosti i ograničene kapacitete međunarodnih organizacija, zbog čega se zaštita uglavnom razvijala kroz ad hoc mehanizme, a ne kroz jedinstveni međunarodni sistem.

Drugi svjetski rat predstavljao je prekretnicu u razvoju međunarodnog prava o izbjeglicama. Procjenjuje se da je nakon završetka rata više od četrdeset miliona ljudi bilo raseljeno, uključujući ratne zarobljenike, prisil-

[1] G. S. Goodwin-Gill, J. McAdam, *The Refugee in International Law*, Oxford 2007, 18.
[2] *Ibid*., 18.

ne radnike, osobe koje su preživjele Holokaust i civile koji nisu mogli ili nisu željeli da se vrate u države porijekla.[3]

Obim humanitarne katastrofe pokazao je da postojeći međunarodni mehanizmi nisu bili dovoljni za pružanje zaštite tolikom broju ljudi. Kao odgovor na ovu krizu osnovana je Međunarodna organizacija za izbjeglice (IRO), čiji je mandat bio pronalaženje trajnih rješenja kroz repatrijaciju, lokalnu integraciju ili preseljenje u treće države.[4] Iako je njen mandat bio vremenski ograničen, iskustva IRO-a imala su presudan utjecaj na kasnije osnivanje Visokog komesarijata Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR).[5]

Istovremeno se razvijao i međunarodni sistem zaštite ljudskih prava. Usvajanjem Povelje Ujedinjenih naroda 1945. godine te Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima 1948. godine stvoren je normativni okvir u kojem je zaštita pojedinca postala pitanje međunarodne odgovornosti, a ne isključivo unutrašnje nadležnosti država.

Kulminaciju razvoja međunarodne zaštite predstavlja usvajanje Konvencije o statusu izbjeglica 1951. godine.[6] Po prvi put uspostavljena je univerzalna definicija izbjeglice, određena prava osoba kojima je priznat status izbjeglice te međunarodne obaveze država ugovornica.

Najznačajniji doprinos Konvencije ogleda se u uspostavljanju principa *non-refoulement*, prema kojem nijedna država ne smije vratiti osobu na teritoriju gdje bi njen život ili sloboda bili ugroženi zbog rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog mišljenja.[7] Ovo načelo danas se smatra temeljnim pravilom međunarodnog prava izbjeglica i jednim od osnovnih standarda međunarodne zaštite ljudskih prava.

Međutim, Konvencija je nastala u specifičnim historijskim okolnostima. Njena prvobitna primjena bila je ograničena na događaje koji su nastali prije 1. januara 1951. godine, a države su mogle zadržati i geografsko

[3] J. C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge 2005, 93.

[4] G. S. Goodwin-Gill, J. McAdam, 25.

[5] *Ibid*., 25.

[6] The 1951 Refugee Convention and 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, *https://www.unhcr.org/media/1951-refugee-convention-and-1967-protocol-relating-status-refugees?_gl=1%2A1wjr8lq%2A_up%2AMQ..%2A_gs%2AMQ..&gclid=CjwKCAjw6rfSBhAqEiwA_yocphuz3rkxSkaP2uA3v9ndwjfcISiTBHWzLzCUy_cUsvNZWl0n4JOU1xoCv98QAvD_BwE&gbraid=0AAAACyI4K9kQhP8zAIrk_Vb-9TzeLLD_*, 12. jun 2026. godine.

[7] *Ibid*.

ograničenje primjene na evropske izbjeglice.[8] Upravo zbog toga bilo je neophodno dalje razvijati međunarodni sistem zaštite.

Usvajanjem Protokola o statusu izbjeglica iz 1967. godine uklonjena su vremenska i geografska ograničenja Konvencije iz 1951. godine, čime je međunarodni sistem zaštite postao univerzalan.[9] Time je omogućena primjena istih pravnih standarda na izbjeglice bez obzira na mjesto i vrijeme nastanka njihove prisilne migracije.

Protokol iz 1967. godine predstavljao je odgovor na procese dekolonizacije, nove oružane sukobe u Africi, Aziji i Latinskoj Americi, te rast broja osoba kojima je bila potrebna međunarodna zaštita. U kombinaciji sa radom UNHCR-a stvoren je savremeni međunarodni sistem zaštite izbjeglica koji i danas predstavlja osnovu međunarodnog prava u ovoj oblasti.

Ipak, razvoj savremenih migracijskih tokova pokazuje da ni Konvencija iz 1951. godine ni Protokol iz 1967. godine ne mogu u potpunosti odgovoriti na izazove klimatskih migracija, organizovanog nasilja, dugotrajnih humanitarnih kriza i mješovitih migracijskih kretanja.[10] Upravo zbog toga međunarodno pravo posljednjih decenija razvija dodatne institute zaštite koji nastoje popuniti praznine postojećeg sistema.

3. KONVENCIJA O STATUSU IZBJEGLICA IZ 1951. GODINE I SAVREMENI ZNAČAJ MEĐUNARODNE ZAŠTITE

Polazeći od historijskog razvoja međunarodnog sistema zaštite, potrebno je detaljnije razmotriti normativni sadržaj Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine, posebno njenu definiciju izbjeglice, načelo *non-refoulement* i katalog prava garantovanih osobama kojima je priznat izbjeglički status. Analiza ovih elemenata istovremeno omogućava sagledavanje dometa Konvencije, ali i njenih ograničenja u odnosu na savremene oblike prisilnog raseljavanja.

Član 1(A)(2) Konvencije definiše izbjeglicu kao osobu koja se, zbog osnovanog straha od progona po osnovu rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog mišljenja, nalazi izvan države svog državljanstva te nije u mogućnosti ili, zbog navedenog straha, ne želi koristiti zaštitu te države.[11]

Ovakva definicija predstavlja kompromis između humanitarnih ciljeva međunarodne zajednice i interesa država da zadrže kontrolu nad ulaskom

[8] A. Grahl-Madsen, *The Status of Refugees in International Law, Vol. I*, Leyden 1966, 89.

[9] The 1951 Refugee Convention and 1967 Protocol relating to the Status of Refugees.

[10] A. Zimmermann, *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and Its 1967 Protocol: A Commentary*, Oxford 2011, 25.

[11] The 1951 Refugee Convention and 1967 Protocol relating to the Status of Refugees.

stranaca na svoju teritoriju. Upravo zbog toga definicija ne obuhvata sve osobe koje su prisiljene napustiti svoje domove, već samo one koje mogu dokazati postojanje individualnog progona na jednom od pet taksativno navedenih osnova.[12]

Takav pristup bio je razumljiv u vrijeme nastanka Konvencije, kada su dominantni uzroci prisilnog raseljavanja bili politički progoni karakteristični za period nakon Drugog svjetskog rata. Međutim, savremene migracije pokazuju da su razlozi napuštanja države znatno kompleksniji i često uključuju kombinaciju oružanih sukoba, organizovanog nasilja, urušavanja državnih institucija, klimatskih promjena i ekstremnog siromaštva. Upravo zbog toga sve veći broj autora smatra da postojeća definicija više ne odgovara u potpunosti savremenim migracijskim tokovima.[13]

Najvažniji doprinos Konvencije nesumnjivo predstavlja načelo *non-refoulement*, sadržano u članu 33. Konvencije.

Prema ovom načelu nijedna država ne smije protjerati niti vratiti izbjeglicu na teritoriju gdje bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog mišljenja.[14]

Danas se ovo načelo smatra temeljnim pravilom međunarodnog prava izbjeglica, ali istovremeno i jednim od osnovnih standarda međunarodnog prava ljudskih prava. Njegov značaj dodatno je potvrđen praksom Evropskog suda za ljudska prava, koji je kroz predmete poput Soering protiv Ujedinjenog Kraljevstva, Chahal protiv Ujedinjenog Kraljevstva i Hirsi Jamaa i drugi protiv Italije proširio zaštitu od vraćanja i na situacije u kojima postoji stvarni rizik od torture ili nečovječnog postupanja.[15][16][17]

Time je načelo *non-refoulement* postalo mnogo šire od samog prava izbjeglica i danas predstavlja univerzalni standard zaštite ljudskog dostojanstva.

Konvencija ne reguliše samo uslove za sticanje statusa izbjeglice, nego uspostavlja i katalog prava koja države moraju garantovati osobama kojima je taj status priznat.

---

[12] J. C. Hathaway, M. Foster, “The Law of Refugee Status”, *Refuge: Canada’s Journal on Refuge* 2/2015, 101.

[13] G. S. Goodwin-Gill, J. McAdam, 38.

[14] The 1951 Refugee Convention and 1967 Protocol relating to the Status of Refugees.

[15] *Case of Soering v. the United Kingdom*, *https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-57619%22]}*, 15. jun 2026. godine.

[16] *Case of Chahal v. the United Kingdom*, *https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-58004%22]}*, 15. jun 2026. godine.

[17] Case of Hirsi Jamaa and Others v. *Italy*, *https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-109231%22]}*, 15. jun 2026. godine.

Među najvažnijim pravima izdvajaju se[18]:

- zabrana diskriminacije;
- sloboda vjeroispovijesti;
- pristup sudovima;
- pravo na rad;
- pravo na obrazovanje;
- pristup socijalnoj zaštiti;
- izdavanje identifikacionih i putnih isprava.

Istovremeno, izbjeglice imaju obavezu poštovati pravni poredak države domaćina i njene zakone. Time Konvencija nastoji uspostaviti ravnotežu između zaštite pojedinca i legitimnog interesa države da očuva javni poredak i sigurnost.

Iako Konvencija predstavlja jedan od najuspješnijih međunarodnih ugovora u oblasti ljudskih prava, njena primjena pokazuje određena ograničenja.

Prije svega, definicija izbjeglice ostala je usko vezana za individualni progon. Takvo rješenje otežava zaštitu osoba koje napuštaju svoje države zbog klimatskih promjena, gladi, općeg nasilja ili urušavanja državnih institucija.

Drugo, Konvencija ne sadrži mehanizam kojim bi se državama ravnomjerno rasporedila odgovornost za prihvat velikog broja izbjeglica. Posljedica toga jeste da najveći teret zaštite često snose države koje se neposredno graniče sa kriznim područjima, dok razvijenije države primjenjuju restriktivne migracijske politike.

Treće, savremene migracijske krize pokazuju da razlika između izbjeglica, tražilaca azila, ekonomskih migranata i osoba kojima je potrebna supsidijarna zaštita postaje sve manje jasna. To dodatno otežava primjenu postojećeg međunarodnog pravnog okvira.

Umjesto izmjene same Konvencije iz 1951. godine, međunarodna zajednica posljednjih decenija razvija dodatne oblike zaštite kojima nastoji odgovoriti na nove migracijske izazove.

Posebno značajan razvoj ostvaren je u okviru prava Evropske unije kroz institut supsidijarne zaštite i privremene zaštite, koji omogućavaju zaštitu osobama koje ne ispunjavaju uslove za status izbjeglice, ali bi njihov povratak predstavljao ozbiljno kršenje ljudskih prava.

Istovremeno, Global Compact on Refugees iz 2018. godine pokušava unaprijediti međunarodnu saradnju kroz pravedniju raspodjelu odgovorno-

[18] The 1951 Refugee Convention and 1967 Protocol relating to the Status of Refugees.

sti među državama i snažniju podršku državama koje prihvataju najveći broj izbjeglica.[19]

Iako navedeni instrumenti ne mijenjaju Konvenciju iz 1951. godine, oni pokazuju da međunarodno pravo o izbjeglicama prolazi proces postepene evolucije. Umjesto stvaranja potpuno novog sistema zaštite, razvijaju se dopunski mehanizmi koji omogućavaju prilagođavanje tradicionalnih pravnih instituta savremenim migracijskim okolnostima.

4. SAVREMENI IZAZOVI MEĐUNARODNOG PRAVA O IZBJEGLICAMA I RAZVOJ ADAPTIVNIH MEHANIZAMA ZAŠTITE

Ograničenja tradicionalnog koncepta izbjegličke zaštite posebno dolaze do izražaja u kontekstu savremenih oblika prisilnog raseljavanja, čiji se uzroci sve teže mogu podvesti pod jednu jasno određenu kategoriju. Mješoviti migracijski tokovi, klimatske promjene, dugotrajne humanitarne krize i masovna raseljavanja zahtijevaju stoga razmatranje pravnih mehanizama koji dopunjuju zaštitu predviđenu Konvencijom iz 1951. godine. U tom kontekstu razvijaju se adaptivni i komplementarni oblici zaštite kojima se postojeći međunarodnopravni okvir nastoji prilagoditi savremenim migracijskim okolnostima bez nužne redefinicije konvencijskog pojma izbjeglice.

Jedan od najvećih izazova savremenog međunarodnog prava predstavlja fenomen mješovitih migracijskih tokova (*mixed migration flows*). Za razliku od perioda neposredno nakon Drugog svjetskog rata, kada su razlozi migracije bili relativno jasno određeni, današnje migracije često proizlaze iz kombinacije političkih, ekonomskih, sigurnosnih i humanitarnih faktora.

U praksi se veoma često događa da osobe istovremeno bježe od oružanog sukoba, ekstremnog siromaštva, klimatskih promjena i urušavanja javnih institucija. Takve okolnosti otežavaju razlikovanje između izbjeglica, tražilaca azila, ekonomskih migranata i osoba kojima je potrebna supsidijarna zaštita.[20]

UNHCR kontinuirano upozorava da države, uprkos legitimnom pravu kontrole granica, moraju osigurati individualnu procjenu svakog zahtjeva

[19] Global Compact on Refugees, *https://www.unhcr.org/media/global-compact-refugees-booklet?_gl=1*g9fb8p*_up*MQ..*_gs*MQ..&gclid=CjwKCAjw6rfSBhAqEiwA_yocphtHEgl9C5ecvnLTESpsUDT6-oi-Y0ZwukGj3ZgE58aXEF25VR7eyxoCWmoQAvD_BwE&gbraid=0AAAACyI4K9kQhP8zAIrk_Vb-9TzeLLD_*, 18. jun 2026. godine.

[20] G. S. Goodwin-Gill, J. McAdam, 38.

za međunarodnu zaštitu, kako osobe kojima zaista prijeti progon ne bi bile vraćene u države u kojima bi njihova prava bila ozbiljno ugrožena.[21]

Poseban izazov za savremeno međunarodno pravo predstavlja položaj osoba koje napuštaju svoje domove usljed štetnih posljedica klimatskih promjena i prirodnih katastrofa. Porast nivoa mora, dezertifikacija, dugotrajne suše, poplave, ekstremni vremenski događaji i postepeno smanjenje mogućnosti pristupa vodi, hrani i drugim osnovnim resursima mogu neposredno ili u kombinaciji sa drugim društvenim, ekonomskim i političkim faktorima dovesti do prisilnog raseljavanja stanovništva.[22] Klimatske promjene pri tome najčešće ne predstavljaju izolovan uzrok migracije, nego djeluju kao faktor koji produbljuje postojeće ranjivosti, siromaštvo, nestašicu resursa, političku nestabilnost i sukobe.[23]

U pravnom smislu posebno je problematična upotreba izraza „klimatske izbjeglice“. Iako se ovaj termin često koristi u javnom i političkom diskursu, međunarodno pravo ne poznaje posebnu kategoriju izbjeglice zasnovanu isključivo na klimatskim ili okolišnim faktorima. Definicija iz člana 1(A)(2) Konvencije iz 1951. godine zahtijeva postojanje osnovanog straha od progona povezanog sa rasom, vjerom, nacionalnošću, pripadnošću određenoj društvenoj grupi ili političkim mišljenjem. Osoba koja napusti državu isključivo zbog poplave, suše, porasta nivoa mora ili drugog klimatskog događaja zbog toga, u pravilu, ne ispunjava uslove za priznavanje statusa izbjeglice.[24]

Takvo ograničenje, međutim, ne znači da klimatske promjene nikada ne mogu biti relevantne za primjenu međunarodnog prava o izbjeglicama. Njihove posljedice mogu djelovati zajedno sa sukobima, diskriminacijom, političkom nestabilnošću ili nejednakim pristupom osnovnim resursima. Ukoliko država, primjera radi, uskraćuje pomoć nakon klimatske katastrofe određenoj etničkoj, vjerskoj ili društvenoj grupi ili ako borba za sve oskudnije resurse dovede do nasilja i progona, moguće je da će konkretna osoba ispuniti uslove iz Konvencije iz 1951. godine. UNHCR zbog toga naglašava potrebu individualne procjene okolnosti svakog slučaja, umjesto

[21] United Nations High Commissioner for Refugees, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status,* Geneva 2019, 40.

[22] McAdam, J., “Displacement in the Context of Climate Change and Disasters”, Oxford Handbook of International Refugee Law, Oxford: Oxford University Press, 2021, 833.

[23] United Nations High Commissioner for Refugees, *Legal Considerations Regarding Claims for International Protection Made in the Context of the Adverse Effects of Climate Change and Disasters*, Geneva: UNHCR, 2020.

[24] McAdam, J., *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2012, 40-48.

automatskog isključivanja osoba raseljenih u kontekstu klimatskih promjena iz postojećeg sistema međunarodne zaštite.[25]

Dodatnu složenost predstavlja činjenica da se značajan dio raseljavanja izazvanog klimatskim promjenama odvija unutar granica države porijekla. Takve osobe nisu izbjeglice u međunarodnopravnom smislu jer nisu prešle međunarodnu granicu, već se njihov položaj prvenstveno razmatra kroz pravni okvir zaštite interno raseljenih osoba i međunarodnog prava ljudskih prava. Problem međunarodne zaštite posebno dolazi do izražaja onda kada posljedice klimatskih promjena postanu toliko ozbiljne da pojedinci više ne mogu sigurno ostati u državi porijekla i prelaze međunarodnu granicu, a istovremeno ne ispunjavaju kriterije za status izbjeglice iz Konvencije iz 1951. godine.[26]

Značajan korak u razvoju međunarodnopravnog pristupa ovom pitanju predstavlja odluka Komiteta Ujedinjenih naroda za ljudska prava u predmetu Ioane Teitiota protiv Novog Zelanda. Teitiota, državljanin Kiribatija, tvrdio je da posljedice klimatskih promjena, uključujući porast nivoa mora, nestašicu pitke vode i pogoršanje životnih uslova, čine njegov povratak u državu porijekla nesigurnim. Iako Komitet u konkretnom slučaju nije utvrdio povredu Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, prihvatio je mogućnost da posljedice klimatskih promjena u budućim slučajevima mogu stvoriti takve uslove da bi vraćanje osobe predstavljalo povredu prava na život. Time je potvrđeno da zaštita osoba raseljenih usljed klimatskih promjena ne mora proizlaziti isključivo iz međunarodnog prava o izbjeglicama, nego i iz međunarodnog prava ljudskih prava i šireg shvatanja načela *non-refoulement*.[27]

Ovakav razvoj ukazuje na značaj komplementarnih oblika međunarodne zaštite. Umjesto stvaranja potpuno nove kategorije „klimatskih izbjeglica“, čije bi uvođenje zahtijevalo složen međunarodni konsenzus o definiciji, kriterijima i obavezama država, postojeći sistem moguće je razvijati kroz primjenu međunarodnog prava ljudskih prava, regionalnih instrumenata, privremene i drugih oblika komplementarne zaštite. Regionalni instrumenti mogu biti posebno značajni jer pojedine proširene definicije izbjeglice obuhvataju osobe koje napuštaju državu zbog događaja koji ozbiljno narušavaju javni poredak, što pod određenim okolnostima može

[25] United Nations High Commissioner for Refugees, Legal Considerations Regarding Claims for International Protection Made in the Context of the Adverse Effects of Climate Change and Disasters, Geneva: UNHCR, 2020.

[26] McAdam, J., “Displacement in the Context of Climate Change and Disasters”, Oxford Handbook of International Refugee Law, Oxford: Oxford University Press, 2021, 836.

[27] UN Human Rights Committee, *Ioane Teitiota v. New Zealand*, Communication No. 2728/2016, CCPR/C/127/D/2728/2016 (2020).

otvoriti prostor za zaštitu osoba pogođenih katastrofama i posljedicama klimatskih promjena.[2829]

Pitanje klimatskog raseljavanja stoga pokazuje i granice i sposobnost prilagođavanja postojećeg međunarodnog sistema zaštite. Konvencija iz 1951. godine nije koncipirana kao instrument zaštite od posljedica klimatskih promjena, ali to ne znači da je jedini mogući odgovor njena formalna izmjena ili usvajanje nove univerzalne konvencije. Razvoj komplementarnih oblika zaštite, evolutivno tumačenje postojećih obaveza iz međunarodnog prava ljudskih prava i jačanje regionalnih mehanizama mogu predstavljati realističniji pravac normativne adaptacije. Klimatsko raseljavanje u tom smislu predstavlja posebno jasan primjer potrebe da međunarodno pravo očuva stabilnost postojećih pravnih kategorija, ali istovremeno razvije mehanizme zaštite za situacije koje u vrijeme njihovog nastanka nisu mogle biti predviđene.

Kako bi odgovorila na ograničenja Konvencije iz 1951. godine, Evropska unija razvila je institut supsidijarne zaštite, namijenjen osobama koje ne ispunjavaju uslove za priznavanje statusa izbjeglice, ali bi njihov povratak predstavljao stvarni rizik od smrtne kazne, torture ili ozbiljne prijetnje životu usljed neselektivnog nasilja tokom međunarodnog ili unutrašnjeg oružanog sukoba.[30]

Poseban značaj dobio je i institut privremene zaštite, koji omogućava brz odgovor na situacije masovnog priliva raseljenih osoba. Ovaj mehanizam prvi put je aktiviran na nivou Evropske unije 2022. godine nakon ruske agresije na Ukrajinu, kada je milionima raseljenih osoba omogućena neposredna međunarodna zaštita bez provođenja pojedinačnih postupaka azila.[31]

Ovakvi instituti pokazuju da međunarodno pravo ne evoluira isključivo kroz izmjene međunarodnih ugovora, nego i kroz razvoj novih oblika zaštite koji odgovaraju savremenim humanitarnim potrebama.

Generalna skupština Ujedinjenih naroda usvojila je 2018. godine Global Compact on Refugees, čime je otvorena nova faza međunarodne sarad-

[28] United Nations High Commissioner for Refugees, Legal Considerations Regarding Claims for International Protection Made in the Context of the Adverse Effects of Climate Change and Disasters, Geneva: UNHCR, 2020.

[29] Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J. and Dunlop, E., “Displacement Related to the Impacts of Disasters and Climate Change,” The Refugee in International Law, 4th ed. Oxford: Oxford University Press, 2021, 658.

[30] European Union, Directive 2011/95/EU, *https://www.euaa.europa.eu/sites/default/files/public/Article-15c-Qualification-Directive-201195EU-A-judicial-analysis.pdf*, 20. jun 2026. godine.

[31] Council of the European Union, Implementing Decision (EU) 2022/382, *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32022D0382*, 22. jun 2026. godine.

nje u oblasti zaštite izbjeglica. Za razliku od Konvencije iz 1951. godine, koja prvenstveno reguliše prava pojedinca, Global Compact naglasak stavlja na međunarodnu solidarnost, pravedniju raspodjelu odgovornosti među državama i jačanje kapaciteta država koje prihvataju najveći broj izbjeglica.[32]

Iako ovaj dokument nije pravno obavezujući, njegov značaj ogleda se u činjenici da predstavlja politički konsenzus međunarodne zajednice o potrebi razvoja fleksibilnijeg sistema međunarodne zaštite.

Može se zaključiti da budućnost međunarodnog prava o izbjeglicama neće zavisiti od izmjene Konvencije iz 1951. godine, nego od razvoja komplementarnih mehanizama koji će omogućiti efikasniju zaštitu osoba pogođenih savremenim oblicima prisilnog raseljavanja.

5. REGIONALNI SISTEMI ZAŠTITE IZBJEGLICA: IZMEĐU UNIVERZALNIH STANDARDA I REGIONALNIH SPECIFIČNOSTI

Važan pravac razvoja međunarodne zaštite izbjeglica predstavlja regionalizacija pravnih standarda. Evropski, afrički i latinoamerički sistemi razvili su različite normativne odgovore na specifične uzroke i obrasce prisilnog raseljavanja, pri čemu su pojedini regionalni instrumenti proširili obim zaštite izvan granica klasične konvencijske definicije izbjeglice. Regionalni sistemi stoga predstavljaju značajan primjer sposobnosti međunarodnog prava da univerzalne standarde prilagođava različitim političkim, sigurnosnim i humanitarnim okolnostima.

Evropska unija razvila je najkompleksniji regionalni sistem međunarodne zaštite kroz uspostavljanje Zajedničkog evropskog sistema azila (Common European Asylum System – CEAS).[33] Za razliku od univerzalnog sistema zasnovanog isključivo na Konvenciji iz 1951. godine, evropski sistem obuhvata skup uredbi i direktiva kojima se detaljno uređuju postupci azila, prava tražilaca međunarodne zaštite i odgovornost država članica.

Posebnu važnost imaju Kvalifikacijska direktiva, Direktiva o postupcima azila, Direktiva o uslovima prihvata, kao i Dublinska uredba, kojom se određuje država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.[34]

---

[32] Global Compact on Refugees.

[33] Asylum in the EU, *https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/asylum-eu_en*, 11. jun 2026. godine.

[34] European Union, Directive 2011/95/EU, *https://www.euaa.europa.eu/sites/default/files/public/Article-15c-Qualification-Directive-201195EU-A-judicial-analysis.pdf*, 20. jun 2026. godine.

Iako evropski sistem pruža viši nivo normativne zaštite od univerzalnog međunarodnog prava, njegova primjena pokazala je određene slabosti tokom migrantske krize 2015. godine. Neravnomjerna raspodjela odgovornosti među državama članicama, različiti nacionalni standardi i politička neslaganja oko relokacije tražilaca azila ukazali su da visok nivo pravne harmonizacije ne garantuje uvijek i efikasnu praktičnu zaštitu.[35]

Istovremeno, praksa Suda Evropske unije značajno je doprinijela razvoju evropskog azilnog prava. U predmetu Elgafaji Sud je pojasnio kriterije za dodjelu supsidijarne zaštite u slučajevima neselektivnog nasilja tokom oružanih sukoba, dok je u predmetu X, Y i Z protiv Minister voor Immigratie en Asiel dodatno razradio standarde zaštite osoba progonjenih zbog seksualne orijentacije.[36] Ove odluke potvrđuju da se evropsko pravo razvija kroz dinamično sudsko tumačenje, čime se proširuju standardi međunarodne zaštite.

Za razliku od evropskog pristupa, afrički sistem međunarodne zaštite razvijao se prvenstveno kao odgovor na dekolonizaciju, građanske ratove i masovna prisilna raseljavanja stanovništva.

Najznačajniji regionalni instrument predstavlja Konvencija Organizacije afričkog jedinstva iz 1969. godine, koja je značajno proširila definiciju izbjeglice. Pored klasičnih osnova progona predviđenih Konvencijom iz 1951. godine, afrička Konvencija obuhvata i osobe koje napuštaju svoju državu zbog vanjske agresije, okupacije, strane dominacije ili događaja koji ozbiljno narušavaju javni poredak.[37]

Takav pristup pokazao se mnogo prilagođenijim afričkim sukobima, u kojima pojedinačni progon često nije moguće jasno razdvojiti od općeg nasilja. Zbog toga brojni autori upravo afrički regionalni sistem smatraju jednim od najuspješnijih primjera prilagođavanja međunarodnog prava regionalnim specifičnostima.[38]

Sličan razvoj zabilježen je i u Latinskoj Americi usvajanjem Cartagena deklaracije o izbjeglicama iz 1984. godine.

Iako formalno nije međunarodni ugovor, Deklaracija je ostvarila značajan uticaj na nacionalna zakonodavstva država regiona. Njome je defini-

[35] Asylum Report 2024, *https://www.euaa.europa.eu/asylum-report-2024*, 11. jun 2026. godine.

[36] Document 62007CJ0465, *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:-62007CJ0465*, 15 jun 2026. godine.

[37] Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa, *https://www.african-court.org/wpafc/wp-content/uploads/2020/10/17-OAU-CONVENTION-GOVERNING-THE-SPECIFIC-ASPECTS-OF-REFUGEE-PROBLEMS-IN-AFRICA.pdf*, 20. jun 2026. godine.

[38] G. S. Goodwin-Gill, J. McAdam, 79.

cija izbjeglice proširena i na osobe koje napuštaju svoju državu zbog općeg nasilja, strane agresije, unutrašnjih sukoba ili masovnog kršenja ljudskih prava.[39]

Cartagena deklaracija predstavlja jedan od prvih međunarodnih instrumenata koji je prepoznao da savremeni uzroci prisilnog raseljavanja ne mogu uvijek biti obuhvaćeni tradicionalnom definicijom individualnog progona sadržanom u Konvenciji iz 1951. godine.

Komparativna analiza regionalnih sistema pokazuje da međunarodno pravo o izbjeglicama više nije moguće posmatrati isključivo kroz prizmu Konvencije iz 1951. godine. Dok univerzalni sistem osigurava minimalne standarde zaštite, regionalni instrumenti omogućavaju njihovo prilagođavanje specifičnim političkim, sigurnosnim i humanitarnim okolnostima.

Posebno je značajno što su upravo regionalni sistemi prvi razvili institute koji danas predstavljaju sastavni dio savremenog međunarodnog prava, uključujući proširene definicije izbjeglice, supsidijarnu zaštitu, privremenu zaštitu i fleksibilnije postupke međunarodne zaštite.

Može se zaključiti da razvoj regionalnih sistema ne predstavlja odstupanje od Konvencije iz 1951. godine, nego njenu evolutivnu nadogradnju. Upravo kroz regionalnu praksu međunarodno pravo pokazuje sposobnost prilagođavanja novim izazovima, potvrđujući da zaštita izbjeglica mora ostati dinamičan, a ne statičan pravni sistem.

6. ZAKLJUČAK

Razvoj međunarodnog prava o izbjeglicama predstavlja jedan od najupečatljivijih primjera evolucije međunarodnog javnog prava kao odgovora na velike humanitarne krize dvadesetog i dvadeset prvog stoljeća. Od prvih pokušaja međunarodne zaštite pod okriljem Lige naroda, preko usvajanja Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine i Protokola iz 1967. godine, pa sve do savremenih regionalnih i univerzalnih mehanizama zaštite, međunarodna zajednica nastojala je uspostaviti sistem koji će osigurati efikasnu zaštitu osoba prisiljenih napustiti svoje države usljed progona, rata i drugih oblika ozbiljnog ugrožavanja ljudskih prava.

Analiza pokazuje da Konvencija iz 1951. godine i dalje predstavlja temelj međunarodnog sistema zaštite izbjeglica. Njena univerzalna definicija izbjeglice, katalog prava i obaveza te načelo *non-refoulement* ostaju nezaobilazni elementi međunarodnog prava. Poseban značaj ovog instru-

[39] Cartagena Declaration on Refugees, adopted by the Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, Cartagena de Indias, Colombia, 22 November 1984, *https://www.unhcr.org/media/cartagena-declaration-refugees-adopted-colloquium-international-protection-refugees-central*, 20. jun 2026. godine.

menta ogleda se u činjenici da je uspostavio ravnotežu između humanitarne zaštite pojedinca i suverenog prava država da upravljaju migracijama i kontrolišu svoje granice. Upravo zbog toga Konvencija i nakon više od sedam decenija predstavlja osnovni pravni okvir na kojem počivaju gotovo svi savremeni sistemi međunarodne zaštite.

Međutim, savremeni migracijski tokovi ukazuju da međunarodno pravo o izbjeglicama više ne djeluje u okolnostima za koje je prvobitno bilo koncipirano. Oružani sukobi, dugotrajne humanitarne krize, međunarodni terorizam, klimatske promjene, organizovani kriminal i masovna prisilna raseljavanja stvaraju situacije koje se često ne mogu podvesti pod tradicionalnu definiciju individualnog progona iz člana 1(A)(2) Konvencije. Zbog toga sve veći broj osoba kojima je objektivno potrebna međunarodna zaštita ostvaruje prava kroz institute supsidijarne ili privremene zaštite, a ne kroz status izbjeglice u njegovom klasičnom obliku.

Posebno značajan doprinos razvoju međunarodnog prava dali su regionalni sistemi zaštite. Evropska unija kroz Zajednički evropski sistem azila, Organizacija afričkog jedinstva proširenom definicijom izbjeglice te države Latinske Amerike kroz Cartagensku deklaraciju pokazale su da međunarodni standardi mogu biti uspješno prilagođeni specifičnim regionalnim okolnostima. Takva praksa potvrđuje da razvoj međunarodnog prava ne zavisi isključivo od zaključivanja novih međunarodnih ugovora, već i od evolutivnog tumačenja postojećih normi, razvoja sudske prakse i jačanja međunarodne institucionalne saradnje.

Poseban izazov za budući razvoj međunarodnog prava predstavlja klimatski uslovljeno raseljavanje, koje istovremeno pokazuje granice tradicionalne definicije izbjeglice i potrebu daljnjeg razvoja komplementarnih oblika međunarodne zaštite. Kako klimatske promjene same po sebi, u pravilu, ne predstavljaju osnov progona u smislu člana 1(A)(2) Konvencije iz 1951. godine, značajan broj osoba prisiljenih na prekogranično kretanje može ostati izvan njenog neposrednog domašaja. Međutim, razvoj međunarodnog prava ljudskih prava, uključujući mogućnost primjene načela *non-refoulement* u situacijama u kojima bi posljedice klimatskih promjena dovele do ozbiljnog ugrožavanja osnovnih ljudskih prava, pokazuje da postojeći sistem posjeduje određeni kapacitet prilagođavanja novim okolnostima. Umjesto formalnog proširenja konvencijske definicije ili stvaranja jedinstvenog statusa „klimatske izbjeglice“, realističniji pravac razvoja može se tražiti u kombinaciji postojećeg izbjegličkog prava, međunarodnog prava ljudskih prava, regionalnih instrumenata i komplementarnih oblika zaštite. Klimatsko raseljavanje tako predstavlja posebno značajan primjer potrebe za adaptivnim razvojem međunarodnog prava kojim se, bez napuštanja postojećih normativnih temelja, odgovara na oblike prisil-

nog raseljavanja koji nisu mogli biti predviđeni u vrijeme njihovog nastanka.

Na osnovu provedene analize može se zaključiti da budućnost međunarodnog prava o izbjeglicama ne leži u stvaranju potpuno novog normativnog okvira, već u njegovoj postepenoj adaptaciji. Dosadašnji razvoj pokazuje da međunarodno pravo posjeduje značajan kapacitet prilagođavanja promijenjenim društvenim okolnostima, ali samo pod uslovom da države nastave razvijati međunarodnu saradnju i poštovati osnovna načela zaštite ljudskog dostojanstva. Upravo zbog toga načelo *non-refoulement*, univerzalnost ljudskih prava i međunarodna solidarnost ostaju ključni stubovi na kojima će se graditi budući razvoj međunarodnog prava o izbjeglicama.

Ovaj rad polazi od stava da Konvencija iz 1951. godine nije prevaziđen instrument, nego pravni temelj koji je pokazao izuzetnu sposobnost prilagođavanja kroz praksu međunarodnih organizacija, regionalnih sistema i sudskih tijela. Izazov budućnosti neće biti zamjena postojećeg sistema, već njegovo dalje normativno i institucionalno jačanje kako bi međunarodna zaštita ostala djelotvorna u uslovima sve kompleksnijih migracijskih kretanja i rastućih globalnih humanitarnih izazova.

LISTA REFERENCI

Bibliografske reference

1. Goodwin-Gill, Guy S., McAdam, Jane, *The Refugee in International Law*, Oxford 2007;
2. Goodwin-Gill, G. S., McAdam, J. and Dunlop, E., “Displacement Related to the Impacts of Disasters and Climate Change,” *The Refugee in International Law*, 4th ed. Oxford: Oxford University Press, 2021.
3. Grahl-Madsen, Atle, *The Status of Refugees in International Law*, Vol. I, Leyden 1966;
4. Hathaway, James C., Foster, Michelle, “The Law of Refugee Status”, *Refuge: Canada’s Journal on Refuge* 2/2015;
5. Hathaway, James C., *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge 2005;
6. McAdam, J., Climate Change, *Forced Migration, and International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2012.;
7. McAdam, J., “Displacement in the Context of Climate Change and Disasters”, *Oxford Handbook of International Refugee Law*, Oxford: Oxford University Press, 2021.
8. United Nations High Commissioner for Refugees, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*, Geneva 2019;

9. Zimmermann, Andreas, *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and Its 1967 Protocol: A Commentary*, Oxford 2011.

Pravni propisi

1. Asylum in the EU, *https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/asylum-eu_en*;
2. Asylum Report 2024, *https://www.euaa.europa.eu/asylum-report-2024*;
3. Cartagena Declaration on Refugees, adopted by the Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, Cartagena de Indias, Colombia, 22 November 1984, *https://www.unhcr.org/media/cartagena-declaration-refugees-adopted-colloquium-international-protection-refugees-central*;
4. Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa, *https://www.african-court.org/wpafc/wp-content/uploads/2020/10/17-OAU-CONVENTION-GOVERNING-THE-SPECIFIC-ASPECTS-OF-REFUGEE-PROBLEMS-IN-AFRICA.pdf*;
5. Council of the European Union, Implementing Decision (EU) 2022/382, *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32022D0382*;
6. Document 62007CJ0465, *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62007CJ0465;*
7. European Union, Directive 2011/95/EU, *https://www.euaa.europa.eu/sites/default/files/public/Article-15c-Qualification-Directive-201195EU-A-judicial-analysis.pdf*;
8. European Union, Directive 2011/95/EU, *https://www.euaa.europa.eu/sites/default/files/public/Article-15c-Qualification-Directive-201195EU-A-judicial-analysis.pdf*;
9. Global Compact on Refugees, *https://www.unhcr.org/media/global-compact-refugees-booklet?_gl=1*g9fb8p*_up*MQ..*_gs*MQ..&gclid=CjwKCAjw6rfSBhAqEiwA_yocphtHEgl9C5ecvnLTESpsUDT6-oi-Y0ZwukGj3ZgE58aXEF25VR7eyxoCWmoQAvD_BwE&gbraid=0AAAACyI4K9kQhP8zAIrk_Vb-9TzeLLD_*;
10. The 1951 Refugee Convention and 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, *https://www.unhcr.org/media/1951-refugee-convention-and-1967-protocol-relating-status-refugees?_gl=1%2A1wjr8lq%2A_up%2AMQ..%2A_gs%2AMQ..&gclid=CjwKCAjw6rfSBhAqEiwA_yocphuz3rkxSkaP2uA3v9ndwjfcISiTBHWzLzCUy_cUsvNZWl0n4JOU1xoCv98QAvD_BwE&gbraid=0AAAACyI4K9kQhP8zAIrk_Vb-9TzeLLD*.
11. United Nations High Commissioner for Refugees, Legal Considerations Regarding Claims for International Protection Made in the Context of the

Adverse Effects of Climate Change and Disasters, Geneva: UNHCR, 2020.

Sudska praksa

1. European Court of Human Rights, *Case of Chahal v. the United Kingdom*, *https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-58004%22]}*;
2. European Court of Human Rights, *Case of Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, *https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-109231%22]}*;
3. European Court of Human Rights, *Case of Soering v. the United Kingdom*, *https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-57619%22]}*;
4. UN Human Rights Committee, *Ioane Teitiota v. New Zealand*, Communication No. 2728/2016, CCPR/C/127/D/2728/2016 (2020

Assistant Professor Damir Muminović, LL.D.
Faculty of Law, University of Sarajevo

REFUGEES AND INTERNATIONAL LAW: HISTORICAL LEGACY AND ADAPTIVE LEGAL MECHANISMS

Summary

This paper analyzes the historical development of international refugee law, with particular focus on the emergence and evolution of the international protection system for persons forced to leave their countries due to persecution, armed conflict, and other serious human rights violations. Starting with early international initiatives following World War I—such as the work of the League of Nations and the introduction of the Nansen passport—the author examines the development of the normative framework that culminated in the adoption of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol as fundamental international legal instruments for refugee protection.

Special attention is paid to analyzing the core principles of international refugee law, particularly the principle of non-refoulement, the rights and obligations of refugees, and the role of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) in implementing international protection standards. The paper also examines the development of regional protection systems—including the European Union’s legal framework and the African and Latin American regional approaches—highlighting their contribution to enhancing international protection standards.

The final section of the paper analyzes contemporary challenges in international refugee law, including mixed migration flows, climate-induced migration, security challenges, and mass forced displacement. Particular emphasis is placed on the development of adaptive legal mechanisms, such as subsidiary and temporary protection, as well as the need for an evolutionary interpretation of existing international instruments to preserve their effectiveness amidst changing global circumstances. The author concludes that the 1951 Convention relating to the Status of Refugees remains the foundation of the international protection system, but that contemporary migration challenges require the further development of complementary forms of international protection, stronger international cooperation, and the adaptation of existing legal mechanisms to new forms of forced displacement.

Key words: *Refugees; International law; 1951 Convention relating to the Status of Refugees; 1967 Protocol; UNHCR; Principle of non-refoulement; International protection; International human rights law; Climate migration; Subsidiary protection*.

УДК/UDC 341.123.043“20“
ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД / *REVIEW ARTICLE*

Асистент Синиша Симикић, ма

Факултет политичких наука Универзитета у Бањој Луци

ИЗАЗОВИ И ПЕРСПЕКТИВЕ РЕФОРМЕ САВЈЕТА БЕЗБЈЕДНОСТИ ОРГАНИЗАЦИЈЕ УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА У 21. ВИЈЕКУ

У овом раду анализирају се могућности реформи Савјета безбједности Организације Уједињених нација. Од оснивања Уједињених нација Савјет безбједности је реформисан само једном 1963. године када је проширен број несталних чланица са 6 на 10. Међутим, пред крај 20. и почетком 21. вијека захтјеви за реформу Савјета безбједности су интензивирани, у првом реду од сталних чланица Савјета, а потом и од држава које то нису, а које су у економско-политичком успону. Државе које се годинама залажу за реформу СБ удружиле су се у иницијативу Г4 (Бразил, Индија, Јапан и Њемачка), а ово је нашло својеврсни отпор код других држава, махом због историјског насљеђа са ове четири земље. Свјестан нужности реформе и актуелни генерални секретар УН Антонио Гутереш изнио је, у периоду од 2021. до 2025. године, неколико различитих приједлога реформе који су познати као „УН80“, „Самит будућности“ те „Наш заједнички план“. Сви приједлози реформи могу се класификовати у четири цјелине: 1. појединачни приједлози сталних чланица СБ, 2. приједлози осталих држава које желе да постану дио СБ, 3. приједлози међународних организација и других облика удруживања и 4. институционални приједлози реформе од званичника УН-а. Основна теза рада је да упркос консензусу свих релевантних актера о нужности реформе Савјета безбједности кораци ка њој зависе превасходно од будуће расподјеле моћи у међународном поретку. Циљ рада јесте да анализира наведене приједлоге реформи те да их упореди. Методе које су коришћене приликом израде рада су метод историјске анализе и компаративни метод.

Кључне ријечи: Уједињене нације; Савјет безбједности; Мултиполарни поредак; Реформа; Право вета.

Синиша Симикић, *sinisa.simikic@fpn.unibl.org.*

1. УВОД

Од оснивања Организације Уједињених нација (у даљем тексту: ОУН) 1945. године, један од њених најважнијих органа јесте Савјет безбједности (у даљем тексту: СБ). Првобитно састављен од пет сталних чланица са правом вета (СССР, САД, Кина, Велика Британија и Француска) и шест несталних, СБ је одговоран за очување међународног мира и безбједности у складу са Повељом ОУН.[1] Оваква структура СБ, која ће 1963. године бити проширена за још 4 несталне чланице, одговарала је геополитичкој реалности насталој завршетком Другог свјетског рата.[2] Ипак, у деценијама које су уследиле међународни односи су се знатно промијенили. Процесом деколонизације средином 20. вијека створен је велики број нових држава као и након распада СССР-а и комунистичких држава у Европи. Осим поовећања броја држава чланица, након Хладног рата појавио се низ нових безбједносних изазова попут међународног тероризма, на које СБ није имао адекватан одговор.[3] У таквим околностима све чешће се поставља питање да ли садашња структура СБ одражава савремени однос снага у међународним односима и да ли је способна да ефикасно одговори на актуелне кризе. Неријетко се ОУН упоређују са Друштвом народа с циљем доказивања њихове неефикасности.[4] Посебне критике односе се на право вета сталних чланица, недовољну заступљеност појединих региона и ограничену транспарентност процеса одлучивања. Различите државе, међународне организације и неформалне групе држава предлажу моделе проширења чланства, измјене начина одлучивања или ограничења права вета, настојећи да Савјет учине легитимнијим, ефикаснијим и репрезентативнијим.[5] Ипак, сложеност поступка измјене Повеље ОУН и супротстављени интереси великих сила чине процес реформе изузетно тешким. На том трагу основна теза рада је да упркос консензусу свих релевантних актера о нужности реформе СБ кораци ка њој зависе превасходно од будуће расподјеле моћи у међународном поретку. Циљ рада је да анализира наведене приједлоге реформи те да их упореди. У том контексту, питање реформе СБ представља једно од најзначајнијих питања будућности система колективне безбједности и ширег процеса ре-

[1] B. Krivokapić, *Međunarodno javno pravo*, Beograd 2017, 409.

[2] Ј. Горданић, *Уједињене нације: успон и пад једне идеје,* Београд 2025, 95.

[3] Lj. Tintor, „Reforma metoda rada Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija“, *Međunarodna politika* 71/2020, 178.

[4] R. M. Grossi, “How to Save the UN From Irrelevance: Ending the Peacekeeper’s Paralysis, in Foreign Affairs“*, https://www.foreignaffairs.com/ukraine/how-save-irrelevance*, 9. jul 2026.

[5] B. Krivokapić, 412.

форме ОУН. Анализа различитих приједлога и ставова држава омогућава боље разумијевање односа између захтјева за већом репрезентативношћу СБ и потребе очувања његове ефикасности у доношењу одлука. Методе које су коришћене приликом израде рада су метод историјске анализе и компаративни метод.

2. РАЗВОЈ ИДЕЈЕ О РЕФОРМИ САВЈЕТА БЕЗБЈЕДНОСТИ

Од оснивања УН било је више периода у којима је владало интересовање за реформом СБ. У сваком од тих периода реформске иницијативе су, свака на свој начин, указивале на проблеме репрезентативности, демократског дефицита и метода рада СБ.[6] До сада, једина успјешна реформа била је већ поменуте 1963. године када је број несталних чланица СБ проширен.[7] Међутим, већ са завршетком Хладног рата, 1991. године, у извјештају тадашњег генералног секретара Ун, Переза де Куљеара, наводи се да је окончање Хладног рата погодан тренутак да СБ дјелује ефикасније и да се прилагоди новој политичкој стварности.[8] Већ наредне године нови генерални секретар, Бутрос Бутрос Гали, износи и конкретне приједлоге за јачањем улоге СБ у преветнивној дипломатији и овај извјештај се сматра почетком савремених расправа о реформисању СБ.[9] У годинама које су услиједиле питање реформи СБ је интензивирано. Већ 1997. појављује се план тадашњег предсједника Генералне скупштине УН, Исмаила Разалија према коме би СБ био увећан са 15 на 24 чланице и то „три из групе развијених земаља Африке, Азије, Латинске Америке и Кариба и две из индустријски развијених држава.“[10] Свега пет година касније, 2002, тадашњи генерални секретар, Кофи Анан, је у свом извјештају „Јачање Уједињених нација: агенда за даље промјене“ напоменуо да велики дио свијета сматра да је СБ недовољно репрезентативан и да би га било потребно реформисати.[11] Он је 2004. године изнио два правца могуће реформе. Први модел је подразумијевао шест нових сталних чланица СБ без права вета уз три несталне чланице које би биле биране на период од двије године. Други модел био је да се СБ

[6] Lj. Tintor, 179.

[7] Ј. Горданић, 95.

[8] Report of the Secretary-General on the Work of the Organization (1991, A/46/1), *https://digitallibrary.un.org/record/130473?ln=en&v=pdf&ut*, 1. јун 2026.

[9] An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping (1992, A/47/277 – S/24111), *https://digitallibrary.un.org/record/144858/?utm*, 1. јун 2026.

[10] Ј. Горданић, 95.

[11] Strengthening of the United Nations: an agenda for futher change, Report of the Secretary General, (2002, A/57/387), https://digitallibrary.un.org/record/474330?ln=en&v=pdf, 27. септембар 2026.

прошири за још осам држава које би имале мандат од четири године уз још једну несталну чланицу која би била бирана на период од двије године.[12] Овај план реформе није био консензуално прихваћен од држава чланица те ова реформа никада није проведена.[13]

Ипак, питање реформе СБ наредних година је додатно интензивирано како унутар институција УН тако и у форми удруживања држава сличних жеља и интереса у погледу реформе СБ. Једно од основних питања које се често поставља приликом дебата о потребама реформе СБ јесте и то по ком основу се, рецимо, Француска може сматрати већом и моћнијом силом од Индије?[14] Поред тога, како наводи Борис Кривокапић, УН су 1945. настале како би пораженим државама у Другом свјетском рату онемогућиле да угрозе мир, док су у трећој декади 21. вијека Јапан и Њемачка међу најугледнијим члановима УН.[15] С друге стране, своју разочараност механизмима рада и дјеловања УН-а амерички предсједник Доналд Трамп је покушао да надомјести оснивањем „Одбора за мир“ (енг. Board of Peace), а који је основан 2026. године.[16] Ипак, потребно је истаћи да Одбор за мир није замишљен као пандан ОУН нити као нова глобална међународна организација. Напротив, он је формализован кроз систем ОУН још прије званичног оснивања, новембра 2025. године као Одбор са специфичним мандатом за мировни процес и обнову појаса Газе. Предвиђено је да Одбор подноси извјештај СБ ОУН.[17] Сходно томе, Одбор за мир се може посматрати као ad hoc орган. Појава оваквих иницијатива указује на све израженије незадовољство постојећим механизмима УН, али истовремено отвара питање да ли је рјешење у реформи постојећих институција или у стварању паралелних формата сарадње. Ипак, с обзиром на централну улогу коју СБ има у систему колективне безбједности, већина држава и даље сматра да је неопходно тражити рјешење унутар оквира Повеље ОУН, кроз постизање

[12] UN, GA, High Level Panel on Threats, Challenges and Change, A More Secured World: Our Shared Responsibility, (2004, A/59/565), par. 256, https://www.un.org/-peacebuilding/sites/default/files/documents/hlp_more_secure_world.pdf, 29. септембар 2026.

[13] S. Ganić, Osvrt na raspravu o potrebi reforme Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija, *Zbornik radova Pravnog fakultet u Novom Sadu*, 2019, vol. 53, br. 2, 552.

[14] Ј. Горданић, 95.

[15] B. Krivokapić, 452.

[16] Одбор за мир основан је 22. јануара 2026. године у Давосу у Швајцарској. Сједиште организације је у Вашингтону. Одбор тренутно има 28 чланица укључујући међународно непризнато тзв. Косово. За предсједавајућег Одбора именован је актуелни предсједник САД-а, Доналд Трамп. Више о Одбору у: *https://boardofpeace.org/*, 27. јун 2026.

[17] UN SC, Resolution 2803, (2025, S/RES/2803), 17.11.2025, https://docs.un.org-/en/S/RES/2803%20(2025), 29. септембар 2026.

компромиса између захтјева за већом заступљеношћу и потребе очувања способности СБ да ефикасно реагује на међународне кризе. Оснивање нових механизама изван постојећег система УН не представља једини показатељ незадовољства стањем у међународном систему. Шира криза повјерења у ефикасност и способност УН да одговоре на савремене изазове постала је један од главних разлога за покретање различитих реформских иницијатива усмјерених ка њеном прилагођавању новим околностима. Интересантан опис кризе УН-а наводи актуелни директор Међународне агенције за атомску енергију (енг. IAEA) и један од кандидата за будућег генералног секретара УН-а, Рафаел Маријано Гроси, тврдећи да уколико оне не могу да покажу своју вриједност постају рањиве на равнодушност држава чланица што производи кризу ликвидности рада УН-а. Ова криза је директна посљедица мањка политичког повјерења држава у УН и њихов значај.[18] Управо због све веће маргиналности УН приликом рјешавања криза у свијету од почетка 21. вијека кристалисано је неколико реформских иницијатива.

3. ГЛАВНИ ПРИЈЕДЛОЗИ РЕФОРМЕ САВЈЕТА БЕЗБЈЕДНОСТИ

Као што је претходно наведено, идеја о реформи СБ излагана је од различитих актера у другим видовима и периодима најбитнији став о реформи увијек се тицао сталних чланица СБ јер без њихове сагласности реформу није могуће успјешно спровести. Због обима рада није могуће детаљно анализирати ставове сваке понаособ сталне чланице СБ, али ће бити изложени основне тачке које оне заступају. Тако Кина заступа становиште према коме СБ не би требао постати „клуб великих сила“ који одговара малом броју држава. Поред тога Кина подржава захтјеве за већом заступљеношћу земаља у развоју нарочито из Африке. Као трећи битан елемент Кина позива да реформа СБ буде заснована на стратешкој визији, а не на тренутним глобалним околностима.[19] Руска Федерација такође подржава реформске иницијативе СБ које би допринијеле „јачању ауторитета и ефикасности овог органа“, али истиче да постоје битна размимоилажења у погледима реформисаног СБ.[20] САД су такође сагласне са потребом реформисања СБ пружајући подршку Индији, Јапану и Њемачкој за стално мје-

[18] R. M. Grossi.

[19] РТ Балкан, „Реформа Савета безбедности УН: Има ли места за нове сталне чланице?“, *https://rt.rs/svet/173410-sb-un-clanice-reforme/*, 23. мај 2026.

[20] РТ Балкан, „Лавров: Русија подржава проверене реформе Савета безбедности УН“, *https://rt.rs/rusija/170972-lavrov-rusija-podrzava-proverene-reforme-saveta-bezbednosti-un/*, 15. мај 2026.

сто унутар СБ као и за два члана из Африке, али под условом да нови чланови немају право вета.[21] Слично ставу САД и Велика Британија и Француска дају подршку Јапану, Индији, Њемачкој, али и Бразилу за стално мјесто у СБ.

Ове четири државе нису случајно на листи земаља око којих се највише воде полемике за добијање статуса сталног члана СБ. Оне представљају једну од група од које већ двије деценије долазе захтјеви за реформом СБ. Она је неформално названа Г4 (енг. *Group of Four*) и чине је наведене државе Њемачка, Јапан, Индија и Бразил. Ова група вуче коријене из 2004. године када су четири наведене државе интензивирале координацију својих ставова у погледу реформе СБ, настојећи да заједничким наступом подрже идеју проширења сталног чланства. Занимљиво је да двије државе из неформалне групе Г4, Јапан и Њемачка, спадају међу највеће финансијере рада УН-а, послије САД и НР Кине. Оне су већ годинама међу првих пет по издвајањима за УН и да су иза њих по удјелу у финансирању УН двије сталне чланице СБ и то Велика Британија и Руска Федерација.[22] Према процијењеном учешћу држава у редовном буџету ОУН за период 2025-27 Јапан и Њемачка су одмах иза САД и Кине по финансирању, а потом слиједе Велика Британија и Француска као и Руска Федерација.[23] Управо је финансијски допринос раду УН један од кључних аргумената на које се позивају Јапан и Њемачка у захтјеву за мјесто сталних чланица СБ.[24] Друге двије државе неформалне групе Г4, Бразил и Индија, истичу неравномјерну географску заступљеност држава као и многобројност нација које представљају.[25] Поред тога, земље Г4 истичу подршку приједлогу да Африка има свог сталног члана у СБ.[26] Г4 сматра да садашња структура СБ више не одражава распоред политичке, економске и демографске моћи у савременом међународном систему, јер је већина данашњих утицајних држава била искључена из процеса формирања УН 1945. године.

[21] Reuters, “US supports two permanent UN Security Council seats for Africa“, *https://www.reuters.com/world/us-supports-two-permanent-un-security-council-seats-africa-2024-09-12/*, 4. јун 2026.

[22] B. Krivokapić, 456.

[23] UN GA, Resolution 79/249, „Scale of assessmentes for the apportionment of the expenses of the United Nations, (2024, A/RES/79/249), par. 12, chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/428/32/pdf/n2442832.pdf, 28. септембар 2026.

[24] S. Ganić, 555.

[25] *Ibid*., 555.

[26] “G4 Ministerial Joint Press Statement on the reform of the UN Security Council“, *https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/g4-2677142?utm*, 17. мај 2026.

Међутим, не гледају сви благонаклоно на захтјеве Г4 за добијањем сталних мјеста у СБ. Низ држава које не подржавају њихов захтјев је уједињен у неформалну коалицију „Уједињени за консензус“ (енг. Uniting for Consensus) међу којима се истичу њихвои регионални конкуренти попут Италије, Пакистана, Аргентине, Јужне Кореје, Мексика и др. Уједињени за консензус је коалиција држава које у процесу реформе СБ УН заговарају проширење несталног чланства, али се противе стварању нових сталних мјеста.[27] Разлози за противљење новим сталним чланицама државе из ове коалиције виде у томе што сматрају да проширење броја сталних чланица подразумијева стварање нових привилегованих држава. Осим тога, бројне регионалне несугласице и политичка размимоилажења утичу на овакав негативан однос.

Коначно, како је претходно и истакнуто, сви релеватни актери који учествују у преговорима и иницијативама за реформу СБ сагласни су око исправљања „историјске неправде“ према Африци. По томе би афрички континент коначно требао у будућој реформи, добити своје сталне представнике у СБ. Међутим, да ли ће то бити представници или представник једно је од спорних питања. Од 2005. године Афричка унија интензивно сугерише да Африка треба да има два стална и пет несталних чланица у СБ УН. Овај приједлог назива се Езулвини консензус према граду у коме је усвојен од стране Афричке уније. Према овом приједлогу тиме би се коначно афрички континент равномјерно сврстао у центар одлучивања са другима. Међутим, упркос дводеценијској борби за то и даље није спроведено у дјело, а ни међу афричким државама не постоји консензус око избора држава које би заузеле позиције у СБ. Жеља за присуством афричких земаља у СБ правда се и чињеницом да би СБ требао бити плуралистичан имајући чланице са свих континената.[28] Занимљиво је навести и становиште Турске по питању реформи СБ. Наиме, турски предсједник је још 2018. године истакао како је свијет већи од пет сталних чланица СБ и да исламски свијет нема сталног представника у СБ.[29] Битно је још навести и став држава БРИКС-а које годинама пружају подршку сво-

[27] Uniting for Consensus Group, A Model for Security Council Reform, United Nations General Assembly, Intergovernmental Negotiations on Security Council Reform, *https://www.un.org/en/ga/screform/78/pdf/2024-02-27-cochairs-ufc-model.pdf?utm*, 4. јул 2026.

[28] РТ Балкан, „Ел Сиси позвао на реформу СБ УН и већу улогу афричких земаља“, *https://rt.rs/svet/166936-afrika-db-un-el-sisi/*, 19. мај 2026.

[29] S. Ganić, 553.

јим чланицама, Бразилу, Јужној Африци и Индији, за чланство у СБ.[30] Такође, на прошлогодишњем самиту Шангајске организације за сарадње у усвојеној декларацији на крају самита наводи се потреба за реформом СБ зарад испуњења праведних захтјева држава Африке и Азије за чланством.[31] Сви ови приједлози утицали су и на поновно покретање иницијатива унутар УН о реформама и покушају постизања консензуса о овим питањима.

4. РЕФОРМСКЕ ИНИЦИЈАТИВЕ УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА

Како је претходно наведено, и унутар саме организације УН примјетна је неопходност реформисања зарад ефикаснијег функционисања и повратка политичког повјерења. У 21. вијеку први значајан корак ка реформисању СБ јесте након усвајања Одлуке Генералне скупштине 62/557 од 15. септембра 2008. године, којом је одлучено да се преговори воде на основу отвореног, транспарентног и инклузивног међувладиног процеса.[32] Ова Одлука представља темељ за међувладине преговоре (енг. Intergovernmental Negotiations) који се одвијају у Генералној скупштини ОУН. Ови преговори имају за циљ приближавање ставова и проналажење модалитета за неопходну реформу СБ. Наведени преговори одвијају се скоро двије деценије без назнака евентуалне реформе. Упоредно с тим, а у сусрет годишњици оснивања УН-а тадашњи генерални секретар УН, Антонио Гутереш је у свом извјештају „Наш заједнички план“ (енг. Our Common Agenda), 10. септембра 2021. године представио изазове с којима се сусрећу УН те правце којим би се требале кретати у будућој реформи. Између осталог, један од четири стуба наведеног извјештаја био је и „модернизација и реформа система УН“.[33] Као једна од најзначајнијих препорука у наведеном извјештају било је одржавање „Самита будућности“ (енг. *Summit of the Future*) на коме би се расправљало о свим битним питањима везаним за УН.[34] Овај самит је одржан 2024. године на коме је усвојен „Пакт за будућност“ (енг. *The Pact for the Future*) којим је

[30] РТ Балкан, „БРИКС подржао реформу СБ УН: Бразил, Индија и Јужноафричка Република да се прикључе“, *https://rt.rs/svet/50936-briks-podrska-reforma-savet-bezbednosti-un/*, 13. јун 2026.

[31] Политика, „Усвојена Тјенђинска декларација на самиту Шангајске организације за сарадњу“, *https://www.politika.rs/scc/clanak/695077/usvojena-tjendinska-deklaracija-na-samitu-sangajske-organizacije-za-saradnju*, 23. јун 2026.

[32] United Nations, Reform of the Security Council, *https://static.un.org/en/ga/screform/?utm*, 28. јун 2026.

[33] Our Common Agenda, Report of the Secretary-General, United Nations, */https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/assets/pdf/Common_Agenda_Report_English.pdf*, 1. јул 2026.

[34] *Ibid*.

поново истакнута потреба за реформом СБ.[35] У Пакту је, између осталог, наведено да је потребно исправити „историјску неправду“ против Африке као приоритет, а потом да је потребно проширити чланство СБ из недовољно заступљених региона попут Азијско-пацифичког региона, Латинске Америке и Кариба.[36] Такође се наводи да је потребно проширење чланства СБ како би био репрезентативнији сходно чланству држава у УН. Пакт не прописује како и у ком обиму конкретно проширити број држава чланица у СБ, нити даје одговор на питање права вета. Штавише, у Пакту се напомиње да ће се „појачати напори“ у постизању консензуса о будућности права вета.[37] Значај Пакта о будућности огледа се у томе што он представља један од ријетких савремених докумената усвојених консензусом свих држава чланица УН који директно препознаје потребу за промјеном постојеће структуре СБ. Ипак, формулације садржане у Пакту показују да је постигнут политички договор само о општим принципима реформе, док су најспорнија питања остављена за даље преговоре. Посебно је значајно што документ не даје одговор на питање да ли би нове сталне чланице требало да имају право вета, што остаје једна од кључних тачака неслагања између различитих група држава. Док државе попут Г4 и Афричке уније захтијевају равноправно учешће у процесу одлучивања, укључујући и питање права вета, друге државе сматрају да би проширење вета додатно отежало способност СБ да ефикасно реагује на међународне кризе. Стога Пакт о будућности представља важан политички корак у потврђивању потребе за реформом, али не и коначно рјешење институционалних спорова који већ деценијама прате ово питање.

У контексту настојања да се УН прилагоде новим глобалним изазовима, покренута је и иницијатива „УН80“ (UN80 Initiative), коју је 2025. године представио генерални секретар УН, Антонио Гутереш, поводом обиљежавања 80 година постојања УН. Иако је циљ ове иницијативе свеобухватно преиспитивање начина функционисања УН, са намјером да се повећа ефикасност, смање административни трошкови, побољша координација између различитих тијела и ојача способност УН да одговори на савремене међународне кризе, она је суштински усмјерена на демократизацију и реформу СБ највише због кризе са правом вета. Међутим, УН80 није директно усмјерена на институционалну реформу СБ, она представља дио ширег процеса реформе система УН и наставља расправу започету Пактом за будућ-

[35] United Nations, Pact for the Future, Global Digital Compact and Declaration on Future Generations, Summit of the Future Outcome Documents, 26-27.

[36] *Ibid*.

[37] *Ibid*.

ност о потреби модернизације Организације.[38] Посебан значај иницијативе УН80 огледа се у томе што је покренута у тренутку када се све више указује на ограничења постојећег система УН и потребу за већом ефикасношћу ове институције. Иако сама иницијатива не предвиђа промјену састава или начина одлучивања у СБ, она доприноси ширем процесу преиспитивања улоге и начина функционисања УН у будућем међународном поретку.

5. ИЗАЗОВИ РЕФОРМЕ САВЈЕТА БЕЗБЈЕДНОСТИ

Реформа СБ УН има барем двије групе изазова с којима се сусреће. У претходном дијелу текста сублимиране су најважније реформске иницијативе, али ниједна од њих, до 2026. године, нема подршку свих релевантних актера. Разлози за то крију се у правним и политичким препрекама. Такође, потребно је напоменути да анализирани приједлози и иницијативе имају политичку улогу у правцу могућих реформи СБ, док је сама измјена Повеље ОУН у надлежности држава чланица. Правне препреке реформи СБ УН тичу се обима и начина реформе. Наиме, уколико би се проширивао број сталних чланица СБ потребна би била измјена Повеље ОУН. За промјену Повеље ОУН потребна је двотрећинска већина у Генералној скупштини, те да она буде ратификована од стране двије трећине држава чланица укључујући свих пет сталних чланица СБ.[39] Овакви услови за промјену су веома захтјевни, нарочито због подршке свих пет сталних чланица СБ. Такође, постоји дилема око евентуалног проширења права вета на нове чланице, јер би то могло утицати на ефикасност рада СБ и његову способност да правовремено реагује на међународне кризе. Због наведених разлога, правна реформа СБ представља сложен процес у којем је потребно ускладити захтјеве за већом легитимношћу са очувањем функционалности постојећег система.

Изазови реформи СБ ОУН нису само правне природе. Заправо, они су у свом коријену примарно политичког карактера. Геополитички ривалитет између великих сила, примарно САД-а и РФ и Кине с друге стране, пресликавају се на односе у ОУН, а самим тим и на ставове о могућим реформама. Поред тога, битна препрека реформама јесу и регионална супарништва. Примјер једног таквог јесте анимозитет на релацији Пекинг-Токио. У фебруару 2026. године на међувладиним преговорима о питању праведне заступљености и проширења

[38] Више о иницијативи УН80: *un.org/un80-initiative/en?utm*, 5. јун 2026.

[39] Lj. Tintor, 179.; Видјети и Повељу ОУН, глава VIII, чланове 108. и 109. За реформу СБ такође су важни чланови 23. и 27., а који се тичу састава СБ и начина гласања у СБ. https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text, 27. септембар 2026.

чланства у СБ које је одржала Генерална скупштина ОУН, стални представник Кине, Фу Конг, нагласио је да Јапан „није квалификован за стално чланство у СБ“.[40] Такође, чланови 53. и 107. Повеље ОУН који су и даље на снази, али се практично не користе, додатно утичу на могућност реформе СБ.[41] Нарочито из разлога актуелних криза у односима између Кине и Јапана. Међународни поредак обликован завршетком Другог свјетског рата умногоме је крахирао већ с краја 20. вијека. Међутим, његови обриси оличени у институцији УН и даље утичу на савремени свијет иако су савезници, изазови и пријетње у трећој декади 21. вијека умногоме другачији. Актуелне кризе и ратови који се воде широм свијета, а у које су укључене готово све сталне чланице СБ само су један од показатеља промјене у равнотежи снага у међународном поретку. Прелазак са униполарног на мултиполарни поредак неминовно доноси сукобе супротстављених сила, а нарастајући број држава у успону, нарочито из Африке и Азије, тражи своје мјесто у СБ. Стога ће будућа равнотежа снага бити један од кључних фактора који ће одредити не само да ли ће до реформе доћи, већ и какав ће бити њен коначни облик. Самим тим, није случајно што је кандидат за будућег генералног секретара УН-а, Рафаел Маријано Гроси, истакао да будући генерални секретар треба да буде реалиста у међународним односима. Наводећи то он истиче да једино реалиста може схватити важност националног интереса за сваку појединачну државу и сходно томе покушати превентивно дјеловати као генерални секретар да не долази до будућих криза.[42] Међутим, Гроси занемарује да измјена Повеље ОУН није у надлежности генералног секретара већ, како је наведено, држава чланица. У том смислу, реформа СБ представља много више од питања техничке промјене броја чланица или процедуралних правила. Она представља одраз дубљег процеса прерасподјеле моћи у међународном систему, у којем се сусрећу захтјеви за већом репрезентативношћу и настојања постојећих великих сила да очувају своју привилеговану позицију. Због тога ће исход реформског процеса зависити не само од аргумената о ефикасности и легитимности СБ, већ и од способности кључних актера да постигну компромис у оквиру система колективне безбједности.

[40] РТ Балкан, „Кина: Јапан није довољно квалификован за стално место у Савету безбедности УН“, *https://rt.rs/svet/173404-kina-japan-clanstvo-sb-un/*, 23. мај 2026.

[41] Наведени чланови Повеље ОУН се, између осталог, односе на могуће принудне мјере против бивших непријатељских земаља. Под тим се мисли на државе поражене у Другом свјетском рату у које потпада и Јапан. Више о томе: https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text, 4. јун 2026.

[42] R. M. Grossi.

6. ПЕРСПЕКТИВЕ РЕФОРМИ САВЈЕТА БЕЗБЈЕДНОСТИ

Након свега анализираног потребно је сагледати које су могуће перспективе реформе СБ. Иако је сценаристика у међународним односима најизазовнији и уједно најнезахвалинији дио анализе ипак у овом раду ће, на основу писања аутора о овој теми и досадашњих приједлога, бити предочене три могуће перспективе реформе СБ. Прва од њих јесте могућност ограничене реформе СБ. Овај вид реформе би подразумијевао повећање броја чланица и већу регионалну заступљеност, али без суштинских промјена у положају и овлашћењима постојећих сталних чланица. Овај приступ би омогућио повећање легитимитета СБ уз истовремено очување постојеће расподјеле моћи унутар организације. У овом случају СБ би потенцијално био проширен бројем несталних чланица пазећи на регионалну заступљеност или пак проширењем броја сталних чланица, али без права вета.[43] Оваква реформа би суштински задржала постојећи концепт јер би и даље већ постојећих пет сталних чланица имале знатне привилегије примарно оличене у праву вета. Иако би ограничена реформа представљала корак ка прилагођавању СБ савременим међународним односима, она не би у потпуности отклонила кључне критике које се односе на неједнакост унутар система одлучивања. Због тога би овај модел могао бити прихватљив као компромисно рјешење, али би дугорочно питање дубљих структурних промјена и даље остало отворено.

Други могући вид реформе тиче се проширења сталног чланства у коме би СБ добио још неколико сталних чланица са правом вета. Овакво проширење вјероватно би подразумијевало укључивање држава које имају значајан регионални и глобални утицај, чиме би се повећала репрезентативност и легитимност самог СБ. Ипак, увођење нових сталних чланица са правом вета могло би додатно отежати процес доношења одлука и продубити постојеће подјеле међу државама чланицама. Због тога је неопходно пронаћи равнотежу између потребе за већом представљеношћу и очувања ефикасности рада СБ. Коначно, трећа перспектива заправо није реформа него очување постојећег стања. Као што се видјело у раду, упркос жељи свих актера и њиховом разумијевању нужности реформе СБ разлике у схватањима како би се требао реформисати и даље су непремостиве. Сходно томе, очување постојећег стања, тренутно, показује се као изгледан краткорочан сценарио. Такав развој ситуације значио би наставак функциони-

[43] O. I. Kovtun, K. Havlakov, “UN Security Council Reform: The G4 Model’s Prospects in the Context of Political Polarization“, *Actual Problems of International Relations* 164/2025, 76-84.

сања СБ у оквиру постојећих правила, уз задржавање посебног положаја сталних чланица и њиховог права вета. Ипак, дугорочно посматрано, све већи број међународних криза и промјене у глобалној расподјели моћи могли би поново актуелизовати питање реформе и створити услове за постизање ширег политичког компромиса који би зависио од будуће равнотеже снага.

7. ЗАКЉУЧАК

Реформа СБ УН представља једно од најзначајнијих питања у савременим међународним односима, јер од њеног спровођења зависи ефикасност и легитимност система колективне безбједности. Иако је постојећи модел омогућио очување међународног мира у одређеним кризним ситуацијама, промјене у глобалном политичком и економском поретку показале су потребу за прилагођавањем структуре и начина рада овог органа. Проширење састава, већа заступљеност региона који су данас недовољно представљени, као и унапређење процеса доношења одлука, остају кључни захтјеви у расправама о реформи. Међутим, различити интереси држава чланица и посебно питање права вета отежавају постизање свеобухватног договора. У оквиру настојања да се постигне свеобухватнија реформа СБ, посебан значај имају различите иницијативе држава и регионалних организација које указују на потребу промјене постојећег система. Иницијатива Г4 представља један од најзначајнијих приједлога за проширење сталног чланства, са циљем да се у СБ боље одрази савремена расподјела економске и политичке моћи. Са друге стране, Афричка унија дуго заступа став да афрички континент мора добити адекватнију заступљеност, укључујући захтјев за сталним мјестима и правом вета, имајући у виду историјску недовољну представљеност Африке у најважнијем тијелу УН за питања мира и безбједности. Значајан корак у обнови расправе о реформи представља и усвајање Пакта за будућност, којим је потврђена потреба за унапређењем ефикасности, репрезентативности и легитимитета система УН, укључујући и СБ. Иако наведене и друге иницијативе показују постојање широке сагласности о неопходности промјена, различити интереси држава и даље представљају главну препреку постизању коначног договора. Ипак, оне указују да питање реформе СБ остаје једно од кључних питања будућег развоја међународног поретка које ће зависити од будуће расподјеле моћи у њему.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Ganić, Senad, „Osvrt na raspravu o potrebi reforme Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija”, *Zbornik radova Pravnog fakultet u Novom Sadu* 2/2019;
2. Горданић, Јелица, *Уједињене нације: успон и пад једне идеје*, Београд 2025;
3. Grossi, Rafael Mariano, “How to Save the UN From Irrelevance: Ending the Peacekeeper’s Paralysis, in Foreign Affairs“, *https://www.foreignaffairs.com/ukraine/how-save-irrelevance*;
4. Kovtun, Olena I., Havlakov, Kyrylo, “UN Security Council Reform: The G4 Model’s Prospects in the Context of Political Polarization“, *Actual Problems of International Relations* 164/2025;
5. Krivokapić, Boris, *Međunarodno javno pravo*, Beograd 2017;
6. Tintor, Ljubomir, „Reforma metoda rada Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija“, *Međunarodna politika* 71/2020.

Остали извори

1. An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping (1992, A/47/277 – S/24111), *https://digitallibrary.un.org/record/144858/?utm*;
2. “G4 Ministerial Joint Press Statement on the reform of the UN Security Council“, *https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/g4-2677142?utm*;
3. Иницијатива УН80, *un.org/un80-initiative/en?utm*;
4. Our Common Agenda, Report of the Secretary-General, United Nations, /*https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/assets/pdf/Common_Agenda_Report_English.pdf*;
5. Повеља Организације Уједињених нација;
6. Политика, „Усвојена Тјенђинска декларација на самиту Шангајске организације за сарадњу“, *https://www.politika.rs/scc/clanak/695077/usvojena-tjendinska-deklaracija-na-samitu-sangajske-organizacije-za-saradnju*;
7. Report of the Secretary-General on the Work of the Organization (1991, A/46/1), *https://digitallibrary.un.org/record/130473?ln=en&v=pdf&ut*;
8. Strengthening of the United Nations: an agenda for futher change, Report of the Secretary General, (2002, A/57/387), *https://digitallibrary.un.org/record/474330?ln=en&v=pdf*
9. Reuters, “US supports two permanent UN Security Council seats for Africa“, *https://www.reuters.com/world/us-supports-two-permanent-un-security-council-seats-africa-2024-09-12/*;

10. РТ Балкан, „БРИКС подржао реформу СБ УН: Бразил, Индија и Јужноафричка Република да се прикључе“, *https://rt.rs/svet/50936-briks-podrska-reforma-savet-bezbednosti-un/;*
11. РТ Балкан, „Ел Сиси позвао на реформу СБ УН и већу улогу афричких земаља“, *https://rt.rs/svet/166936-afrika-db-un-el-sisi/;*
12. РТ Балкан, „Кина: Јапан није довољно квалификован за стално место у Савету безбедности УН“, *https://rt.rs/svet/173404-kina-japan-clanstvo-sb-un/*;
13. РТ Балкан, „Лавров: Русија подржава проверене реформе Савета безбедности УН“, *https://rt.rs/rusija/170972-lavrov-rusija-podrzava-proverene-reforme-saveta-bezbednosti-un/*;
14. РТ Балкан, „Реформа Савета безбедности УН: Има ли места за нове сталне чланице?“, *https://rt.rs/svet/173410-sb-un-clanice-reforme/*;
15. UN, GA, High Level Panel on Threats, Challenges and Change, A More Secured World: Our Shared Responsibility, (2004, A/59/565), par. 256, *https://www.un.org/peacebuilding/sites/default/files/documents/hlp_more_secure_world.pdf*,
16. UN GA, Resolution 79/249, „Scale of assessmentes for the apportionment of the expenses of the United Nations, (2024, A/RES/79/249), par. 12, chrome-*extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/428/32/pdf/n2442832.pdf*,
17. UN SC, Resolution 2803, (2025, S/RES/2803), 17.11.2025, *https://docs.un.org/en/S/RES/2803%20*(2025),
18. United Nations, Reform of the Security Council, *https://static.un.org/en/ga/screform/?utm*;
19. Uniting for Consensus Group, A Model for Security Council Reform, United Nations General Assembly, Intergovernmental Negotiations on Security Council Reform, *https://www.un.org/en/ga/screform/78/pdf/2024-02-27-cochairs-ufc-model.pdf?utm*.

Assistant Siniša Simikić, LL.M.

Faculty of Political Sciences, University of Banja Luka

CHALLENGES AND PROSPECTS FOR THE REFORM OF THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL IN THE 21ST CENTURY

Summary

In this paper, the possibilities for reforming the United Nations Security Council are analyzed. Since the establishment of the United Nations, the Security Council has been reformed only once, in 1963, when the number of non-permanent members was increased from 6 to 10. However, toward to end of the 20th century and the beginning of the 21st century, demands for reform of the Security Council intensified, primarly form Council's permanent members, then from non-member countries that were experiencing economical and political growth. Countries that have long supported reform of the Security Council, joined together in the G4 initiative (Brasil, India, Japan and Germany), and this faced some resistance from other countries, due to historical legacy with these 4 countries. Aware of the necessity for reform, the current Secretary General of the United Nations – Antonio Guterres presented several reform proposals between 2021 and 2025, such as "UN80", "Summit of the future" and "Our common plan". All reform proposals can be classified into 4 categories: 1. Individual proposals from the permanent members of the Security Council; 2. Proposals of the countries who would like to join to the Security Council; 3. Proposals from international organizations and other forms of associations and 4. Institutional reform proposals from officials of the United Nations. The main thesis of this paper is that, even though all important actors agree that the Security Council needs reform, progress depends mostly on how power will be distributed in the international system. The essetial point of this paper is to analyze mentioned reform proposals and compare them. The methods used for this paper are historical analysis method and the comparative method.

Key words: *United Nations; Security Council; Multipolar order; Reform; Veto power*.

УДК/UDC 341
ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД / *REVIEW ARTICLE*

Светислав Б. Вукмирица, МА

Помоћник градоначелника за развој града Кикинда

УЛОГА МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА: УЗРОК ГЛОБАЛНОГ ПОРЕТКА ИЛИ ПОСЛЕДИЦА РАВНОТЕЖЕ МОЋИ?

Међународно право представља систем правних норми који уређује односе између држава, међународних организација, а у одређеним случајевима и појединаца. Реч је о скупу правила којима се државе добровољно обавезују у међусобним односима, с циљем очувања мира, стабилности и сарадње у међународној заједници.

У савременом свету, међународно право заузима централно место у настојањима да се очува мир, заштите људска права и регулишу односи међу државама. Његова улога се често приказује као неутрална и нормативна, као механизам који обезбеђује стабилност и предвидљивост у глобалним оквирима. Ипак, стварност међународних односа указује на сложенију слику.

Упркос постојању формалних норми, међународно право се често примењује селективно, тумачи флексибилно и занемарује када то одговара интересима најмоћнијих актера светске политике. Отуда произилази кључно питање: да ли међународно право представља узрок глобалног поретка или је тек његова последица, одраз равнотеже или неравнотеже политичке моћи?

Циљ овог рада јесте да истражи однос између међународног права и глобалног поретка, анализирајући да ли право поседује самосталну нормативну снагу да обликује међународне односе или, напротив, функционише као инструмент моћних држава за легитимизацију сопствених интереса.

Кроз упоредну анализу теоријских приступа, пре свега реалистичких, либералних и критичких, као и кроз конкретне примере из савремене међународне праксе, попут интервенције у Ираку, сукоба у Украјини, израелско, палестинског питања и НАТО агресије на Савезну Републику Југославију, настојаћу да испитам да ли међународно право представља

Светислав Б. Вукмирица, *vukmirica001@gmail.com.*

темељ праведног поретка или, пак, последицу политичких компромиса и хегемонијских интереса.

Кључне речи: Међународно право; Узрок; Последица.

1. УВОД

Међународно право представља систем правних правила који регулишу правни положај и односе субјеката међународног права, као и правни положај и односе других јединки од међународног интереса.[1]

Међународно право уређује односе између држава, међународних организација, а у одређеним случајевима и појединаца. Оно обухвата скуп правила којима се државе добровољно обавезују да се придржавају у међусобним односима, а чији је основни циљ очување мира, стабилности и сарадње у међународној заједници.

У савременом свету међународно право заузима централно место у настојањима да се обезбеди мир, заштите људска права и регулишу односи међу државама. Његова улога се често представља као неутрална и нормативна, и као механизам који обезбеђује стабилност и предвидљивост у међународним односима. Ипак, стварност међународних односа показује знатно сложенију слику.

Иако постоје формалне норме и институције које би требало да гарантују једнаку примену права, у пракси се оно често примењује селективно, тумачи флексибилно или се занемарује онда када је то у интересу најмоћнијих актера глобалне политике. Управо због тога се поставља кључно питање:

Да ли је међународно право узрок глобалног поретка или само његова последица, односно одраз постојеће равнотеже или неравнотеже политичке моћи?

Циљ овог рада јесте да истражи однос између међународног права и глобалног поретка, анализирајући да ли право поседује самосталну нормативну снагу којом може обликовати међународне односе, или, функционише као инструмент моћних држава за легитимизацију сопствених интереса.

Кроз упоредну анализу различитих теоријских приступа, реалистичког, либералног и критичког, као и кроз анализу конкретних примера из савремене праксе (попут НАТО агресије на Савезну Републику Југославију, интервенције у Ираку, сукоба у Украјини, и израелско-палестинског питања), настојаћу да дам одговор на питање да

[1] М. Крећа, *Међународно јавно право*, Београд 2022, 28.

ли међународно право представља темељ праведног поретка или последицу политичких компромиса и хегемонијских интереса.

Историјска перспектива додатно потврђује тезу да међународно право никада није постојало у вакууму, већ увек у тесној вези са политичком реалношћу. У појединим епохама оно је служило за формализацију већ успостављених односа, као што је био случај са Вестфалским миром из 1648. године, којим су окончани Тридесетогодишњи и Осамдесетогодишњи рат и успостављен принцип државног суверенитета. Слично томе, током Хладног рата, међународно право је често функционисало у оквиру идеолошке и геополитичке поделе између Истока и Запада.

У неким другим периодима, попут раздобља након 1945. године, међународно право је настојало да постане покретач глобалних промена, пре свега кроз оснивање Уједињених нација, усвајање Повеље о људским правима и успостављање различитих међународних судова и трибунала.

Ипак, без подршке најмоћнијих актера међународне заједнице, правни механизми ретко могу остварити свој пуни трансформативни потенцијал.

Савремени примери, као што су инвазија на Ирак 2003. године, украјинско-руски сукоб, израелско-палестински конфликт и НАТО агресија на Савезну Републику Југославију, потврђују тезу да међународно право само по себи није довољно. Његова примена у великој мери зависи од односа снага, интереса великих сила и ширег политичког контекста. Ипак, међународно право и даље има значајну улогу у обликовању наратива, легитимизацији поступака и изградњи дугорочне међународне подршке.

Све наведено јасно указује на то да је поље међународног права изузетно сложено, условљено бројним политичким, историјским и идеолошким факторима. Његова улога у очувању мира, заштити људских права, стабилности и сарадње у међународној заједници остаје један од најважнијих, али и најпротивречнијих аспеката савременог глобалног система.

Стога је основни циљ овог рада да, кроз теоријску и практичну анализу, понуди аргументован одговор на питање:

Да ли је међународно право узрок глобалног поретка или последица равнотеже моћи?

2. ТЕОРИЈСКИ ОКВИР

Разумевање савременог глобалног поретка немогуће је без сагледавања места и улоге међународног права у међународним односима. Као систем норми који регулише понашање држава и других актера на међународној сцени, међународно право представља један од кључних механизама очувања стабилности, сарадње и предвидљивости у свету, који је обележен међузависношћу и сложеним безбедносним, економским и еколошким изазовима. Међутим, улога међународног права није једнозначна нити апсолутна, те се њен значај и домет различито тумаче у оквиру теоријских приступа међународним односима и праву.

Са становишта реализма, међународно право се посматра као инструмент који одражава распоред моћи и интересе држава, док либерални теоретичари истичу његову функцију у подстицању сарадње и институционалног управљања глобалним процесима. Конструктивистички приступи наглашавају улогу норми и идентитета у обликовању државног понашања, док критички и постколонијални правци указују на структурне неједнакости које право може одржавати у међународном систему.

Полазећи од ових различитих перспектива, овај рад настоји да прикаже како теоријска схватања утичу на разумевање међународног права као средства обликовања и одржавања глобалног поретка, те да истражи у којој мери право представља инструмент моћи, а у којој меру механизам легитимитета и сарадње.

Различити теоријски приступи показују да међународно право није само скуп норми, већ и одраз односа моћи, вредности и институција, да има двоструку природу, као правни систем и као политички инструмент, да игра централну улогу у обликовању глобалног поретка, али и да та улога зависи од начина на који га теоријски и практично разумемо.

2.1. Реалистички приступ

Реалистичка школа полази од претпоставке да право без моћи не може постојати. Према овом приступу, државе делују превасходно у складу са сопственим интересима, а међународно право представља одраз односа моћи у датом историјском тренутку. Према овом приступу, међународно право је последица равнотеже моћи, а не њен узрок. Моћне државе обликују правила игре и примењују их селективно, када им то одговара. Присталице реализма инсистирају на превласти политике у односу на немоћ права. Најекстремнији реалисти кроз негаторске теорије поричу постојање међународног права, те

за њих оно није право већ средство политике великих сила. Будући да располаже ефикасним средствима примене и принуде, по њима међународно право опстаје у таквом систему само док има некакву практичну сврху за остварење политичких циљева. Постоје и други правци реализма, као што је доктрина међународних односа, који не пориче у потпуности постојање међународног права, али га озбиљно критикује и према њему изражава озбиљну скепсу. Реалисти попут Ханса Моргентауа сматрају да је међународно право нереално, сувише одвојено од друштвеног и политичког контекста, док саме норме нису довољно стабилне и предвидљиве. Зато је по њима међународно право наивно, опасно и морално сумњиво.

2.2. Либерални приступ

Либерални приступ, насупрот томе, посматра међународно право као инструмент рационалне сарадње и прогресивног нормирања, којим се смањује анархија у међународном систему и подстиче изградња заједничких институција. Идеје либерализма су доминантне у међународном праву и заснивају се на слободама као основама система. Посматрајући идеје либерализма у оквиру система међународног права намеће се питање ко су основни субјекти и чије су слободе у основи овог система. Зато се разликују две врсте система, односно либерализам држава или плуралистички систем и индивидуални плурализам. Либерализам држава се заснива на основним правима и слободама држава на основу којих се конституише систем. Нормативна последица овог приступа су начела Повеље Уједињених нација (у даљем тексту: УН), по којима су све државе суверене, једнаке и уживају заштиту од забране употребе силе. С друге стране код индивидуалног либерализма у основи система су основна људска права, а не права држава. У основи међународноправног система су људска права, те се суверенитет и легалитет државе установљава преко степена поштовања основних људских права и слобода.

2.3. Критички приступ

Критичке теорије пак указују на дубље историјске, економске и идеолошке темеље међународног права, наглашавајући да оно често репродукује постојеће структуре неједнакости и хегемоније. Заступници ових теорија посматрају међународно право не као неутралан скуп правила, већ као историјски производ европског колонијализма и капиталистичке доминације. Аутори ових теорија тврде да међународно право, иако наизглед универзално, заправо одржава структуралну неједнакост између центра и периферије. Марти Коскениеми, у

свом делу *The Gentle Civilizer of Nations,* приказује како је међународно право развијано паралелно са империјалним ширењем Европе. Уместо да буде средство универзалне правде, оно је често служило за легитимизацију експанзије и експлоатације.[2]

3. ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ: ПРАВО КАО УЗРОК ИЛИ ПОСЛЕДИЦА

Развој међународног права кроз историју указује на његову блиску повезаност са политичким и војним променама у свету. У многим случајевима, међународно право се јавља као последица већ успостављених односа моћи, док је у одређеним периодима покушавало да иницира стварање стабилнијег и праведнијег међународног поретка. Ова амбивалентност најбоље се види кроз анализу историјских етапа међународних односа.

3.1. Вестфалски систем (1648): право као последица политичког компромиса

Вестфалски мир из 1648. године, којим је окончан тридесетогодишњи рат у Европи, по многим теоретичарима се сматра почетком савременог међународног права и концепта суверене државе. Овим миром је признато начело државног суверенитета, што би значило да свака држава има право да уређује унутрашње послове без мешања споља. Иако је формализовао важно правно начело, Вестфалски поредак је био последица политичког компромиса и војне равнотеже снага међу европским силама. Право је у овом контексту било алат за очување постојеће политичке равнотеже, а не производ универзалних норми. С друге стране постоје мишљења да је међународно право постојало и пре тог догађаја, да је настало паралелно са појавом првих држава и да решења тог мира нису била од суштинског значаја за државе изван круга западноевропских држава.[3]

3.2. Колонијална ера: право као инструмент доминације

Током 18 и 19 века међународно право је играло кључну улогу у легимитизацији колонијалне експанзије европских сила. Правни концепт попут „*terra nullius*“ (ничије земље), „цивилизацијске мисије“ и „права на интервенцију“ коришћени су да оправдају запоседање територија и потчињавање локалног становништва. У овом периоду, ме-

[2] Р. Етински, С. Ђајић, Б. Тубић, *Међународно јавно право*, Нови Сад 2017.

[3] Б. Кривокапић, „Значај Вестфалског мира (1648) за међународно право“, *Ревија Копаоничке школе природног права* 1/2023.

ђународно право није било универзално, односило се готово искључиво на европске силе, док су колонизоване земље биле искључене из правног субјективитета. Ово указује на то да је право било последица и средство колонијалне моћи, а не неутрални носилац поретка.

3.3. Период након Другог светског рата: право као покушај стварања новог поретка

Крај Другог светског рата означава преломни тренутак у развоју међународног права. Стварањем Уједињених нација (1945) и доношењем Повеље УН, постављен је темељ за нову архитектуру међународног система заснованог на колективној безбедности, људским правима и мултилатерализму. Оснивање Међународног суда правде, као и Нирнбершки и Токијски процеси против нацистичких и јапанских злочинаца, представљали су покушај да се међународно право постави као узрок новог, праведнијег поретка. Ипак, и овде је улога моћних држава, посебно сталних чланица Савета безбедности, јасно ограничила домет универзалних норми, јер су оне задржале право вета и фактичку контролу над применом права. Нирнбершки и Токијски процеси су били серија војних суђења одржаних након Другог светског рата, на којима је суђено високим војним и политичким лидерима поражених Сила Осовине, односно Немачке и Јапана, за ратне злочине, злочине против мира и злочине против човечности. Ови процеси представљају прекретницу у развоју међународног права, јер су успоставили принцип да појединци, чак и највиши државни и војни званичници, могу бити кривично одговорни за ратне злочине и злочине против човечности пред међународним судовима. Такође, су послужили као темељ за развој савременог међународног кривичног права и успостављање сталних међународних судова, као што је Међународни кривични суд.

3.4. Хладни рат: право као средство равнотеже

Током Хладног рата (1947-1991), међународно право је служило као оквир за регулисање односа две супер силе, Сједињених Америчких Држава и Совјетског савеза. Иако је формално остало на снази, право је често било блокирано у пракси због супротстављених интереса. Мултилатералне организације, посебно УН, биле су често парализоване. Међународно право није имало моћ да спречи сукобе у Кореји, Вијетнаму, Авганистану или централној Африци, јер су они вођени у складу са геополитичким интересима, а не правним нормама. У овом периоду, међународно право је било рефлекс и последица глобалне биполарне поделе.

3.5. Постхладноратовски поредак: право као узрок интервенционизма

Након 1991. године, појавила се нада да би међународно право могло постати темељ новог либералног светског поретка. Интервенције у име „хуманитарне заштите“ (у Босни и Херцеговини, Руанди и Косову и Метохији) представљале су покушај реинтерпретације међународног права и начела суверенитета. Концепт „одговорности за заштиту“ (*Responsibility to Protect* – R2P) покушао је да интернационализује заштиту људских права и промовише право као покретач хуманитарне интервенције. Ипак, пракса је показала да се и овај концепт селективно примењивао, најчешће тамо где је постајао стратешки интерес великих сила (Ирак 2003), док су друге хуманитарне кризе (Јемен, Сирија) остајале без реакције. Зато многи савремени аутори сматрају да међународно право у овом периоду није у потпуности узрок стабилности, већ последица промењивих интереса и политичке воље доминантних актера.[4]

4. САВРЕМЕНИ ПРИМЕРИ: ПРАВО И МОЋ У ПРАКСИ

У савременим међународним односима, формално правни оквир и политичка моћ често се налазе у напетом односу. На папиру, међународно право обавезује све државе једнако, али у пракси је његова примена неретко селективна, неефикасна и условљена геополитичким интересима. Кроз анализу неколико кључних примера, НАТО агресије на Савезну Републику Југославију – СРЈ (1999), Инвазије на Ирак (2003), рата у Украјини (од 2014) и израелско-палестинског конфликта, могуће је јасно уочити амбивалентну улогу међународног права, као и његову ограничену способност да буде стварни узрок праведног глобалног поретка.

4.1. НАТО агресија на СРЈ (1999): без мандата УН

Бомбардовање Савезне Републике Југославије од стране НАТО-а у периоду од марта до јуна 1999. године представља један од најспорнијих случајева употребе силе у постхладноратовском међународном систему. Овај догађај јасно осветљава сукоб између међународног права и политичке/милитарне моћи, показујући како се нормативни оквири могу игнорисати или тумачити у складу са интересима доминантних актера.

[4] М. Крећа.200-203.

НАТО је оправдавао војну интервенцију на основу потребе за заштитом људских права и спречавања хуманитарне катастрофе у српској покрајини Косово и Метохија (у даљем тексту: КиМ), где су се одвијали сукоби између српских снага и албанских сепаратиста тзв. Ослободилачке војске Косова (ОВК). Своју интервенцију су правдали да је била изведена у складу са принципима артикулисаним кроз концепт „одговорности за заштиту“ (R2P), иако исти тада није био правно успостављен. С друге стране критичари ове војне интервенције су тврдили да је бомбардовање СРЈ кршење суверенитета СР Југославије и међународног права, јер за ову операцију НАТО није имао одобрење Савета безбедности УН и било је у супротности са Повељом УН.[5]

Кључни догађај који је представљен као повод НАТО интервенције представља догађај у месту Рачак, општина Штимље. Исти се сматра једним од најспорнијих догађаја у новијој историји Балкана, који за собом повлачи различите изјаве и ставове двеју страна. У Србији се тај догађај углавном сматра инсцениранim који је послужио као повод за агресију НАТО-а, док се на Западу и Косову, Рачак обележава као симбол страдања цивила и доказ српских злочина.

Трагични догађај у Рачку се догодио 15. јануара 1999. године, када су полицијске и војне снаге тадашње СРЈ, извеле акцију против припадника тзв. Ослободилачке војске Косова у том селу. Након сукоба пронађено је 45 тела припадника албанске мањине у Србији. Сам догађај је изазвао огромну међународну реакцију, те га је тадашњи шеф мисије ОЕБС на КиМ, Вилијам Вокер означио као масакром цивила, док је српска страна тврдила да су убијени били наоружани припадници ОВК који су погинули у директној борби. Фотографије и снимци са места догађаја који су пуштени у етар су шокирали светску јавност са намером да се докаже систематско насиље над Албанцима. Овај догађај је био преломни тренутак који је допринео одлуци НАТО-а да покрене ваздушну интервенцију против СР Југославије у марту 1999. године.

Форензички налази након извршене обдукције од стране Финског тима форензичара, на челу се др Хеленом Ранта, уз присуство српских и белоруских експерата, нису могли потврдити да се радило о масакру цивила, већ да су људи убијени из близине уз употребу ватреног оружја и да се не може са сигурношћу рећи да ли су у питању били војници или цивили. Касније је Хелена Рант у својој изјави потврдила да је имала притисак од стране Вилијама Вокера да именује кривца, да уподоби свој извештај с његовим, као и да жали због

[5] Повеља Уједињених нација, чл. 2, ст. 4.

своје неспретне формулације у изјави, да је у питању „злочин против човечности“, који у ствари и није био део званичног форензичког извештаја него више њен лични коментар.[6]

Случај Рачак је постао преломни догађај који је убрзао преговоре између Срба и Албанаца у Рамбујеу, Француска. Пошто преговори нису успели, НАТО је 24. марта 1999. године започео бомбардовање СР Југославије, оправдавајући га потребом да се „спречи хуманитарна катастрофа“.

Концепт R2P или Одговорност за заштиту је тада први пут послужио као основ за војну интервенцију НАТО-а иако правно није био успостављен. Исти се заснивао на три основна стуба: одговорност државе да заштити своје становништво, одговорност међународне заједнице да помогне државама у испуњавању те одговорности и одговорност међународне заједнице да реагује, укључујући и колективну акцију путем Савета безбедности УН, када држава очигледно не штити своје становништво или је чак сама извршилац злочина.

Одговорност за заштиту као концепт је први пут озбиљно формулисан у Извештају Међународне комисије о интервенцији и државном суверенитету из 2001. године, као одговор на злочине почињене у Руанди (1994) и Сребреници (1995). Тада је постављено кључно питање: Ако држава не штити своје грађане, ко то треба да уради?[7]

Након четири године, концепт R2P је званично прихваћен на Самиту УН 2005. године од стране свих чланица Генералне скупштине и представља политичку, а не правно обавезујућу одлуку, која има значајну моралну и нормативну тежину.[8]

Војна интервенција НАТО-а је упркос недостатку правног одобрења, спроведена због политичке воље моћних држава чланица (Сједињене Америчке Државе – САД, Велика Британија и Француска). Овај чин јасно показује да моћ и интерес могу надвладати формалне правне норме, јер је међународна заједница била подељена, а Русија и Кина су биле против војне акције. Само бомбардовање је имало за

[6] Blic, „Finski patolog Helena Ranta: 'Zbog Račka su svi vršili pritisak na mene, žao mi je što sam to nazvala "zločinom protiv čovečnosti"“, *https://www.blic.rs/vesti/politika/finski-patolog-helena-ranta-zbog-racka-su-svi-vrsili-pritisak-na-mene-zao-mi-je-sto/pngxhsy*, 10. новембар 2025.

[7] Извештај Међународне комисије о интервенцији и државном суверенитету из 2001. године, коју је основала Влада Канаде. Вид. *https://www.globalr2p.org/-resources/the-responsibility-to-protect-report-of-the-international-commission-on-intervention-and-state-sovereignty-2001/*, 10. новембар 2025.

[8] United Nations General Assembly, *World Summit Outcome Document*, New York 2005, 138–139. Доступно на: *https://um.dk/media/dxvlsjji/world-summit-outcome-doc-2005-1.pdf*, 10. новембар 2025.

циљ да присили тадашњи режим Слободана Милошевића на повлачење српских војних и полицијских снага с КиМ, што је на крају и постигнуто, али је оставило трајне последице на међународни поредак.

Поједини правници, новинари и публицисти су имали другачије погледе на узроке НАТО интервенције на СРЈ. По Миљковићевом мишљењу, НАТО агресија против СРЈ под плаштом „хуманитарне интервенције” имала је, поред насилног инсталирања својих снага на КиМ, као један од главних циљева и промену режима у Србији, што подразумева примену стратегија субверзије и декапитације у облику „обојених револуција“ или уклањања политичких лидера нападнутих држава. Стратегија декапитације, која је интензивније покренута почетком 1999. године, спроводила се у дужем временском периоду, како акцијом НАТО, тако и константном применом мера за јачање унутрашњег незадовољства грађана према режиму Милошевића. Ове стратегије су делимично реализоване у октобру 2000. године и коначно изручењем Слободана Милошевића Хашком трибуналу на Видовдан, 28. јуна 2001. године.[9]

Новинар и публициста Милорад Вукашиновић, је изнео став да Агресија НАТО на Савезну Републику Југославију, која је отпочела 24. марта 1999. године била темељно планирана, баш као и разарање југословенске државе. Реч је о стратегији која је у утицајним круговима „светске закулисе“ договорена још седамдесетих година 20. века.[10]

Проф. Смиља Аврамов је у својим истраживањима о узроцима „постхеројског рата Запада против Југославије“ дошла до сазнања да је одлука о разбијању СФРЈ донета на тајном састанку представника Ватикана, Немачке и САД који је одржан фебруара месеца 1976. године. Реч је о документу који је потписан у време хладноратовских конфронтација и као такав је изразито ревизионистичког карактера у односу на геополитичку архитектуру света успостављену после Другог светског рата. У суштини, радило се о најави једног новог светског политичког таласа, који се крајем осамдесетих и почетком деведесетих година прошлог века брутално обрушио на некадашњу СФРЈ и српски народ, и који је своју кулминацију доживео 1999. године. Овај случај је покренуо интензивну дебату о легитимитету и границама хуманитарне интервенције без мандата УН. НАТО је створио

[9] М. Миљковић, Д. Јевтић, „Обележја стратегије САД и НАТО“, *Политичка ревија: часопис за политикологију, политичку социологију, комуникологију и примењену политику* 2/2025.

[10] М. Вукашиновић, „Агресија 1999: Злочин без казне“, *https://www.kcns.org.-rs/agora/agresija-1999-godine-zlocin-bez-kazne/*, 10. новембар 2025.

преседан где војна сила може бити коришћена мимо постојећих правних оквира ако се оцени да постоји хуманитарна потреба.[11]

У свом оригиналном научном раду, Спасоје Смиљанић износи веома прецизне податке о целокупној војној интервенцији. Оружана агресија је започета и завршена ваздухопловно-космичком операцијом НАТО, уз оружана дејства и нападима терориста ОВК и јединица легалне Војске Албаније са територије Албаније. По ангажованим снагама агресија представља очигледан пример прекомерне употребе силе. Агресију је започело 16 земаља чланица НАТО, којима су се 23. Априла прикључиле, и Мађарска, Чешка и Пољска, након што су постале чланице НАТО. За 78 дана рата, авијација НАТО је извршила укупно 26.095 летова, од чега борбених 18.168. Од укупног броја извршених летова Америка је извршила 71%. Просечан дневни налет је био 334 лета, а било је и дана када је у ваздушни простор СРЈ улазило и преко 500 авиона. Планиране снаге за почетак агресије од 464 авиона и око 450 крстарећих ракета, за 78 дана нарасле су на око 1.040 авиона и на око 1.000 крстарећих ракета. Број дефинисаних објеката за дејство на почетку рата од око 300 увећан је на близу 4.000 на крају рата, а само у стратегијској групацији РВ и ПВО дејствовано је по 950 објеката. У агресији су први пут употребљени нови нападни системи, авиони и крстареће ракете, међу којима и стратегијски бомбардер Б-2А, као и нова оружја, од којих се издвајају: тзв. мека бомба БЛУ-114Б и бомбе за директне нападе (ЈДАМ) типа ГБУ-31, 32 и 37. Под удар НАТО оружја стављена је цела територија Савезне Републике Југославије, сви њени људски и материјални потенцијали, културни и верски објекти, као и објекти инфраструктуре. Извршено је око 2.300 напада са око 8.800 ватрених дејстава, при чему је лансирано око 415.000 пројектила различите врсте, са око 22.000 тона убојног терета. Касетним бомбама дејствовано је на око 1.072 локације, са око 350.000 подпројектила, по неким локацијама и више пута. Процена је, да је на територију СРЈ испаљено око 50.000 граната (око 15 тона), са осиромашеним уранијумом. Гранатама са осиромашеним уранијумом извршено је 112 дејстава на 91 локацији: 12 дејстава на 9 локација у јужној Србији, 2 дејства на једној локацији у Црној Гори, и 98 дејстава на 81 локацији на територији Космета.[12]

Процене броја жртава НАТО бомбардовања СРЈ се разликују у зависности од извора. Веома су присутне разлике у проценама жртава

[11] С. Аврамов, „Србија и Трилатерална комисија“, округли сто, Београд, 30. октобар 2014. године, *https://www.youtube.com/watch?v=eCX731uYUVU*, 10. новембар 2025.

[12] С. Смиљанић, „Оружана агресија НАТО“, *Тематски зборник НАТО агресија на СРЈ (Републику Србију) – да се вечно памти* (ур. Д. Танчић, М. Гордић), Београд 2021.

у погледу навода који су дали УН, Фонд за хуманитарно право, Надзор за људска права, и Влада Републике Србије, док НАТО никад није објавио коначни збир жртава уз признање да је дошло до „ненамерних цивилних жртава“ у више инцидената. Просто, не постоји један међународно званично прихваћен број, те су процене да се број жртава цивилног становништва креће од 489 до 1200 особа, војног и полицијског особља од 278 до 1000 погинулих, а број рањених се креће између 5000 и 6000.

С друге стране, правник и стручњак за међународно право Мајкл Бајерс сматра да: „Иако је НАТО интервенција правно упитна, она представља нови облик одговорности међународне заједнице да реагује у случају тешких кршења људских права.“[13]

Затим, Антонио Касесе, први председник Међународног кривичног трибунала за бившу Југославију, је изјавио да: „Хуманитарна интервенција, чак и без одобрења Савета безбедности, може бити оправдана када је у питању спречавање геноцида или масовних злочина.“[14]

Имајући све ово у виду, Међународно право је са једне стране показало своју слабост у спречавању унилатералних акција моћних савеза, али је истовремено подстакло развој нових правних доктрина. Овакав развој са пуним правом изазива питања о томе да ли право заиста обликује поредак или је само последица интереса моћи.

4.2. Ирак (2003): Право игнорисано зарад интереса

Америчка инвазија на Ирак 2003. године, спроведена је без одобрења Савета безбедности Уједињених нација, и представља један од најочигледнијих примера кршења међународног права од стране велике силе. Сједињене Америчке Државе и њихови савезници су тврдили да је режим Садама Хусеина представљао претњу због поседовања оружја за масовно уништење, што се касније установило као потпуно нетачно. У новембру месецу 2002. године Савет Безбедности УН одобрило је Резолуцију 1441 којом се захтева да Ирак сарађује у складу са својим обавезама за разоружање што је убрзо и прихваћено од стране државног руководства, те су надлежни инспектори започели с предметном истрагом.[15]

[13] M. Byers, *War Law: Understanding International Law and Armed Conflict*, New York 2001.

[14] A. Cassese, *International Law*, Oxford 2001.

[15] Резолуција УН 1441, усвојена 8. новембра 2002. године

У фебруару месецу 2003. Године шведски дипломата Ханс Бликс, уједно и директор Међународне агенције за атомску енергију је поднео извештај у коме је стајало да упркос неодговарајућој сарадњи Ирака са међународним инспекторима, није пронађен никакав доказ да Ирак поседује или скрива оружје за масовно уништење. Након тога, државни секретар САД, Колин Пауел је одржао презентацију у Савету Безбедности УН и представио наводне доказе о томе како Ирак поседује покретне камионе – лабораторије у којима производи Антракс, те да планира да набави и нуклеарно оружје. У тим настојањима је имао и подршку британског премијера Тони Блера, који је такође заговарао војну интервенцију због кршења хуманитарног права у којима је по њему настрадало 400.000 људи. Упркос свему изнетом Савет безбедности УН није донео Резолуцију којом се допушта војна интервенција, а САД и Велика Британија са Коалицијом других држава су започели рат са Ираком са намером да са власти свргну Садама Хусеина и тиме стабилизују регион.[16]

Према Повељи УН, употреба силе је дозвољена само у самоодбрани или уз одобрење Савета безбедности. Будући да ниједан од ова два услова није био испуњен, већина правних стручњака сматра инвазију нелегалном. У овом случају, међународно право је било потпуно потиснуто политичком и војном моћи. Иако је формално осудила инвазију, међународна заједница није имала механизме да санкционише одговорне актере.[17]

Непобитна чињеница јесте да је Америчка инвазија на Ирак пре 20 година однела је животе више од 100.000 ирачких цивила и иза себе оставила небројене ратне злочине, некажњене праве масакаре, али и настанак терористичке "Исламске државе". Такође, да је та земља унутрашње поларизована и уништена од чега се све досад није опоравила. Последице саме америчке окупације биле су избијање једне врсте грађанског рата у Ираку и то у неколико наврата, чији је последњи изданак био придруживање великог броја ирачких сунита такозваној Исламској држави. Затим, још увек је присутна нестабилност у самој држави у смислу латентне опасности да се земља подели, имајући у виду да тамо живе сунити, шиити и Курди. Политичке тензије између политичког Курдистана и остатка земље су итекако присутне са већ поменутим поделама по фракцијама шита и сунита, а САД и даље има делимичан утицај на политику Ирака преко сфере

[16] PIS journal: časopis za politiku i međunarodne studije, „Invazija na Irak: laž koja je odnijela milion života“, *https://pisjournal.net/invazija-na-iraklaz-koja-je-odnijela-milion-zivota/*, 10. новембар 2025.

[17] Повеља УН, чл. 2, ст. 4.

привреде, финансија и разних служби, као и преко својих партнера из владајућих породица у Северном Ираку и ирачком Курдистану.[18]

4.3. Украјина (2014-2022): Право кршено, али без ефикасне реакције

Узроци руске интервенције у Украјини, која је почела 2014. године анексијом Крима, а потом се 2022. године претворила у пуну инвазију су сложени и свакако имају више димензија, пре свега геополитичких, а затим безбедоносних, историјских, идентитетских, унутрашње политичких, економских и енергетских, као и ширих идеолошких, који се пре свега манифестују кроз супротстављање „западном моделу“.

Русија је дугорочно изражавала незадовољство због ширења НАТО-а на исток, а посебно могућности да Украјина, као и Грузија постану чланице Алијансе. Москва је то видела као директну претњу својој безбедности. Украјина због свог географског положаја има велики геополитички значај, пре свега као „тампон-зона” између Русије и НАТО-а, као и због своје територије која омогућава приступ Црном мору и транзит руског гаса ка Европи. Контрола над тим територијама даје Русији изузетан економски и политички утицај.

Руски политички дискурс, посебно под Владимиром Путином, често представља Украјину као „део руског света”, односно историјски, културно и духовно повезану с Русијом. У говорима Кремља често се тврди да Украјина није „права” држава, већ да је настала одлукама Совјетског Савеза и да има „вештачке границе”. Након „Мајдана” 2014. године, којим је свргнут проруски председник Виктор Јанукович, Москва је интервенисала како би спречила јачање прозападне и проевропске Украјине. Данашња Путинова доктрина све више представља Русију као браниоца традиционалних вредности и противника западног либерализма, а Украјину као „бојно поље” тог идеолошког сукоба. У прилог томе се указује на питање употребе руског језика у Украјини. Украјина је донела прописе чији је циљ ограничавање употребе руског језика у јавној комуникацији, а приметно је и смањење броја школа и вртића са наставом на руском, те се све више користе језици земаља Европске уније.

Русија је покушала да оправда своје поступке позивањем на: право народа на самоопредељење (Референдум на Криму), заштиту руског становништва и превентивну одбрану од украјинских нациста,

[18] С. Јанковић, „Последице америчке инвазије на Ирак: злочин без казне и стварање „Исламске државе“ *https://sputnikportal.rs/20230321/posledice-americke-invazije-na-irak-zlocin-bez-kazne-i-stvaranje-islamska-drzava-1152780067.html*, 11. новембар 2025.

те да су то главни разлози руске интервенције у Украјини. Међутим, већина међународних тела, укључујући Генералну скупштину УН и Међународни суд правде, одбацила је ове тврдње као правно неодрживе. По њима Руска анексија Крима 2014. године и инвазија на Украјину 2022. године представљају директно кршење основних начела међународног права, укључујући територијални интегритет, суверенитет и забрану употребе силе, које су предвиђене у Повељи УН.[19]

Посматрајући историјске чињенице, оне говоре да је Украјина, као државолики субјект, настала 1917. године на територији руске државе, као резултат Октобарске револуције, али на далеко мањој територији од садашње. Са друге стране, заговорници украјинског идентитета, као посебног и самосталног у односу на руски, тврде да су заправо преци данашњих Украјинаца створили државу у Кијеву и да су себе назвали именом „Рус“ (*Русь*), а да је од 17. века, када су Пољаци освојили те територије, то име замењено новим именом „Украјинац“. Кијевска Русија у том смислу била би заправо прва украјинска држава, док би друга била галичко-волинска краљевина.

Такође, да актуелни сукоб на територији Украјине, није почео 2022. године, већ самим успостављањем Украјине као независне државе 1991. године на историјским руским земљама са циљем стварања нове нације као не-руске и антируске.[20]

Гледајући са становишта међународног права, правне норме јасно стоје на страни Украјине, али њихова ефикасна примена зависи од политичке воље и могућности других држава. Право у овом случају има ограничену моћ да заустави интервенцију Руске федерације, али игра улогу у обликовању међународне подршке и изрицању санкција.

4.4. Палестина и Израел: Селекција права у зависности од политичке подршке

Рат у Гази је почео нападом палестинске екстремистичке групе Хамас на Израел, 7. октобра 2023. године, када је убијено 1200 људи, а 251 су узети за таоце. Након тога је уследила одмазда Израела у којој је у првој години погинуло више од 41000 људи, а расељено више од 90% од укупно 2,2 милиона становника у Гази.

Генеза узрока сукоба Израела и Палестине се мора тражити дубоко у историји Блиског истока. Крајем 19. века и слабљења Османског

[19] Повеља УН, члан 2.

[20] А. Р. Лукић, *Нова геополитичка перестројка*, Институт за политичке студије, Београд 2023, 491–518.

царства, Велика Британија је преузела контролу над подручјем познатим као Палестина с циљем стварања националног дома за Јевреје и уједно је преузела улогу арбитра за смиривање арапско-израелских нетрпељивости. С друге стране, талас антисемитизма који је запљуснуо Европу додатно је појачао идеју о стварању јеврејске државе у свету. На иницијативу Теодора Хејзла, 1897. године основан је Ционистички покрет, који је на свом првом заседању одлучио да место оснивање јеврејске државе буде библијски Израел. Ционизам даље развија идеју о насељавању тадашње Палестине, односно повратка у Израел. Прихватајући мандат, Велика Британија је постала одговорна не само за стварање политичких, економских и административних услова за стварање јеврејске државе, већ и за поштовање и осигурање грађанских и верских права свих становника Палестине. Тада је почело масовно насељавање ових простора од стране припадника јеврејске заједнице, да би до 1937. године број Јевреја достигао цифру од 390.000. Између 1948. године и почетка 80-их година прошлог века у Израел се доселило око 2,2 милиона Јевреја.[21]

Уједињене нације су 1947. године су изгласале да се Палестина подели на две државе, јеврејску и арапску, а да Јерусалим постане главни град. Тај план су прихватиле јеврејске вође, док га је палестинска страна одбила и план никад није био спроведен. Пошто нису успели да реше проблем, Британци су отишли 1948. године, а јеврејске вође су прогласиле стварање државе Израел. Након тога је почео рат који је резултирао масовним протеривањем на стотине хиљада Палестинаца из својих домова, те овај догађај Палестинци називају Ал Накба или Катастрофа. До тренутка успостављања примирја, Израел је контролисао већи део територије. Јордан је заузео територију која је постала позната као Западна обала, а Египат Газу. Јерусалим је био подељен између израелских снага на западу и јорданских на истоку. Како никад није дошло до мировног споразума, деценије које су уследиле су донеле нове сукобе и ратове.

Након Шестодневног рата 1967. године, Израел је преузео контролу над територијима Западна обала, Источни Јерусалим и Појас Газе. Међународна заједница, укључујући Уједињене нације, сматрала их је окупираним палестинским територијама**,** док Израел у одређеној мери спори тај статус, посебно у случају Источног Јерусалима, који је анектирао, а за шта нема подршку већине држава. Појас Газе је од 2005. године под контролом палестинског покрета Хамас**,** али Израел и даље контролише њене границе, ваздушни простор и прио-

[21] Т. А. Лунић, С. М. Пенезић, „Израелско-палестински сукоб: чија је света земља?“, *Хум: часопис Филозофског факултета Свеучилишта у Мостару* 32/2024, 104–134.

бање, због чега се у правном смислу и даље често описује као окупирана територија.

Уједињене нације су 2012. године признали Палестину као државу посматрача која није чланица, што је Палестини омогућило да учествује у дебатама Генералне скупштине УН, те да побољшају шансе за чланство у агенцијама УН и другим телима.

Сукоб између Израела и Палестине континуирано показује селективну примену међународног права. Бројне Резолуције УН осуђују израелску окупацију Западне обале, изградњу насеља и употребу силе против цивила као кршење међународног хуманитарног права (Женевска конвенција) и Повеље УН.

Суштина IV Женевске конвенције, или Конвенције о заштити цивилних лица у време рата, коју су потписале скоро све државе света јесте да цивилно становништво буде заштићено у време рата или окупације. Конвенција строго регулише понашање окупационе силе, и садржи неке од најважнијих принципа међународног хуманитарног права. Цивили морају бити поштовани и заштићени од насиља, застрашивања и понижавања, забрањено је колективно кажњавање и уништавање имовине које није војно неопходно, забрањен је присилни трансфер цивила, као и премештање становништва окупаторске силе у окупирану територију, забрањено је уништавање приватне имовине, осим ако је то апсолутно неопходно због војних операција, те озбиљна кршења укључују намерно убиство, мучење, нехумано поступање, уништавање имовине без војне потребе и депортације.[22]

Према IV Женевској конвенцији Западна обала, Источни Јерусалим и Појас Газе су окупиране територије од 1967. године, након Шестодневног рата, и зато се Израел сматра окупационом силом.[23]

Међународна тумачења УН и Међународни комитет Црвеног крста (МКЦК) потврђују да се IV Женевска конвенција потпуно примењује на окупиране палестинске територије. Резолуције УН наглашавају да су израелска насеља незаконита и да је Израел обавезан да се придржава члана 49, Женевске конвенције.[24]

Израел, међутим, оспорава формални статус окупације, тврдећи да територије нису биле „суверене државе“ 1967. године, па се конвенција не примењује „*de jure*“. Такође, да IV Женевска конвенција није формално примењива, али да се придржава њених хуманитарних

[22] IV Женевска конвенција – Конвенција о заштити цивилних лица у време рата, чл. 27, 33, 49, 53 и 147.

[23] Међународни комитет Црвеног крста, Савет безбедности УН, резолуције 242 из 1967. године, 338 из 1973. године и Резолуција 2334 из 2016. године.

[24] Резолуције УН 465, 476, 478 из 1980. године и Резолуција 2334.

принципа „*de facto*“. Израелски Врховни суд је у више случајева прихватио да се одређене норме конвенције морају поштовати, али не признаје статус „окупације“ у пуном правном смислу.

Последице кршења IV Женевске Конвенције представљају ратне злочине по Римском статуту (Међународни кривични суд – МКС), те је МКС у Хагу, 2021. године отворио истрагу о могућим ратним злочинима у Палестини, укључујући акције Израела и Хамаса, управо на основу одредаба Женевских конвенција. Међутим, упркос јасним правним ставовима, конкретни механизми присиле или санкције изостају, пре свега због политичке подршке Израелу од стране САД и других кључних чланица Савета безбедности УН и могућности стављања права вета на одређене одлуке. Ипак, и САД су критиковале Израел због обима палестинских жртава и појавиле су се оштре разлике међу савезницима око тог рата. С друге стране, Русија и Кина су одбиле да осуде Хамас и кажу да одржавају контакте са обе зараћене стране, док Иран, као највећи непријатељ Израела даје кључну подршку Хамасу.

5. АНАЛИТИЧКО ПОРЕЂЕЊЕ: ПРАВО КАО УЗРОК ИЛИ ПРАВО КАО ПОСЛЕДИЦА

Расправа о улози међународног права у савременом свету нераскидиво је везана за питање његове функционалне снаге: да ли међународно право има аутономну моћ да обликује међународни поредак или је оно рефлекс политичких и војних односа моћи.

Заговорници позиције да је право узрок глобалног поретка сматрају да међународно право стабилизује међународне односе, пружајући предвидива правила игре. Затим да омогућава сарадњу између држава, чак и у условима међусобног неповерења. Међународно право поставља нормативне границе понашања и деловања, односно забрану агресије и заштиту људских права, те да има легитимацијски капацитет, који присиљава и моћне државе да воде рачуна о правном оквиру. Гледајући емпиријски кроз примере, управо формирање УН и потписивање Повеље УН 26. јуна 1945. године и њено ступање на снагу, 24. октобра 1945. године, показује покушај да се кроз право изгради систем колективне безбедности. Затим, да концепт R2P или Одговорност за заштиту указује на покушај права да превазиђе класичне границе суверенитета у корист хуманитарне заштите, и на крају санкције према Русији и пресуде међународних судова у случају Украјине служе као инструмент нормативног одговора на агресију. Међународно право у овом приступу делује као узрок нормативног

поретка, односно оно обликује понашање држава и поставља оквир за дугорочну стабилност.

Насупрот томе, многи аутори и аналитичари сматрају да је међународно право последица равнотеже моћи. По њима, право настаје као резултат политичког компромиса међу моћним државама, да се примењује селективно, у складу са интересима великих сила, да нема стварне механизме принуде, осим када их вољно спроводе доминантни актери, те да легитимизује постојећу расподелу моћи, уместо да је мења. Своје ставове поткрепљују примерима из праксе, пре свега Инвазијом на Ирак 2003. године, где је међународно право потпуно заобиђено услед политичке воље доминантне силе. По њима Анексија Крима и ограничена реакција међународне заједнице откривају недостатак ефективних инструмената за санкционисање кршења права. Док је израелско-палестински сукоб показао дугорочну неефикасност права када га блокирају политички савези и моћ вета. У овом приступу, међународно право је више последица односа моћи него узрок поретка. Другим речима право се прилагођава реалности, уместо да је мења.

У савременом свету, међународно право је истовремено и узрок и последица. Његова нормативна снага није потпуно аутономна, али ни потпуно подређена. У кризним моментима, ратова, анексије, хуманитарне катастрофе, право најчешће подлеже сили. Међутим, у стабилнијим околностима, право постепено обликује понашање држава, ствара преседане и утиче на међународне наративе. Међународно право у ствари није ни потпуно независно од моћи, нити је бескорисно без ње. Његова ефикасност зависи од интеракције права и политике, где право покушава да цивилизује моћ, а моћ често одлучује да ли ће право бити примењено.

6. ЗАКЉУЧАК

Анализа међународног права кроз историјске и савремене примере показује да његова улога у обликовању глобалног поретка није једнозначна. Међународно право се не може посматрати искључиво као узрок међународног поретка, нити као пука последица равнотеже моћи, већ као динамичан и сложен однос између нормативе и политике.

С једне стране, међународно право успоставља кључне нормативне оквире за стабилност и сарадњу међу државама кроз принципе суверенитета, забране агресије и заштите људских права. Током историје, оно је неретко деловало као узрок стварања међународног по-

ретка, подстичући предвидљивост и мирнију интеракцију у међународним односима.

С друге стране, пракса показује да право често рефлектује распоред моћи у међународној заједници. Примери попут НАТО интервенције у СРЈ 1999. године, инвазије на Ирак 2003. године, анексије Крима или израелско-палестинског сукоба потврђују да примена међународног права често зависи од интереса и воље најмоћнијих актера.

У таквим околностима, правне норме без политичке подршке губе своју делотворност. Стога, међународно право представља истовремено и инструмент и ограничење моћи. Оно тежи да регулише и ограничи употребу силе, али његова способност да то постигне никада није апсолутна.

Успех међународног права зависи од непрекидне интеракције са политичким и безбедносним реалностима, као и од спремности држава да своје интересе ускладе са универзалним правним нормама. Управо та међузависност права и моћи чини међународни поредак сложеним и променљивим системом, у којем право, често истовремено, може бити и узрок и последица.

У будућности, међународно право ће се суочавати са све сложенијим изазовима глобализованог и мултиполарног света. Појава нових центара моћи, растућа међузависност држава, али и глобални проблеми попут климатских промена, сајбер безбедности и миграција, стављају пред међународну заједницу потребу за редефинисањем постојећих правних оквира. У таквом контексту, јачање универзалних правних норми и међународних институција биће од пресудног значаја за очување стабилности и легитимности светског поретка. Будућност међународног права, стога, зависиће од способности држава да пронађу равнотежу између сопствених интереса и заједничке одговорности према међународним правилима, чиме ће се наставити непрекидни дијалог између права и моћи који обликује глобални систем.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Byers, Michael, *War Law: Understanding International Law and Armed Conflict*, New York 2001;
2. Етински, Родољуб, Ђајић, Сања, Тубић, Бојан, *Међународно јавно право*, Нови Сад 2017;
3. Креća, Миленко, *Међународно јавно право*, Београд 2022;
4. Кривокапић, Борис, „Значај Вестфалског мира (1648) за међународно право“, *Ревија Копаоничке школе природног права* 1/2023;
5. Лукић, Александар, *Нова геополитичка перестројка*, Институт за политичке студије, Београд 2023;
6. Лунић, Томислав А., Пенезић, Слободан М., „Израелско-палестински сукоб: чија је света земља?“, *Хум: часопис Филозофског факултета Свеучилишта у Мостару* 32/2024;
7. Миљковић, Милан, Јевтић, Драган, „Обележја стратегије САД и НАТО“, *Политичка ревија: часопис за политикологију, политичку социологију, комуникологију и примењену политику* 2/2025J;
8. Смиљанић, Спасоје, „Оружана агресија НАТО“, *Тематски зборник НАТО агресија на СРЈ (Републику Србију) – да се вечно памти* (ур. Д. Танчић, М. Гордић), Београд 2021;
9. Cassese, Antonio, *International Law*, Oxford 2001.

Правни и интернет извори

1. Аврамов, Смиља, „Србија и Трилатерална комисија“, округли сто, Београд, 30. октобар 2014. године, *https://www.youtube.com/watch?v=eCX731uYUVU*;
2. Вукашиновић, Милорад, „Агресија 1999: Злочин без казне“, *https://www.kcns.org.rs/agora/agresija-1999-godine-zlocin-bez-kazne/*;
3. Blic, „Finski patolog Helena Ranta: 'Zbog Račka su svi vršili pritisak na mene, žao mi je što sam to nazvala "zločinom protiv čovečnosti"“, *https://www.blic.rs/vesti/politika/finski-patolog-helena-ranta-zbog-racka-su-svi-vrsili-pritisak-na-mene-zao-mi-je-sto/pngxhsy*;
4. Извештај Међународне комисије о интервенцији и државном суверенитету из 2001. године, коју је основала Влада Канаде. Вид. *https://www.globalr2p.org/resources/the-responsibility-to-protect-report-of-the-international-commission-on-intervention-and-state-sovereignty-2001/*;
5. Јанковић, Слободан, „Последице америчке инвазије на Ирак: злочин без казне и стварање „Исламске државе“ *https://sputnikportal.rs/20230321/posledice-americke-invazije-na-irak-zlocin-bez-kazne-i-stvaranje-islamska-drzava-1152780067.html*;

6. PIS journal: časopis za politiku i međunarodne studije, „Invazija na Irak: laž koja je odnijela milion života“, *https://pisjournal.net/invazija-na-iraklaz-koja-je-odnijela-milion-zivota/*;
7. Повеља Уједињених нација;
8. Резолуција Савета безбедности Уједињених нација 2334;
9. Резолуција Савета безбедности Уједињених нација 242;
10. Резолуција Савета безбедности Уједињених нација 338;
11. Резолуција Савета безбедности Уједињених нација 465;
12. Резолуција Савета безбедности Уједињених нација 476;
13. Резолуција Савета безбедности Уједињених нација 478;
14. Резолуција УН 1441;
15. United Nations General Assembly, World Summit Outcome Document, New York 2005, *https://um.dk/media/dxvlsjji/world-summit-outcome-doc-2005-1.pdf*;
16. Четврта Женевска конвенција – Конвенција о заштити цивилних лица у време рата.

Svetislav B. Vukmirica, LL.M.

Assistant to the Mayor for Urban Development of the City of Kikinda

THE ROLE OF INTERNATIONAL LAW: A CAUSE OF GLOBAL ORDER OR A CONSEQUENCE OF POWER BALANCE?

Summary

International law represents a system of legal norms that governs relations between states, international organizations, and, in certain cases, individuals. It comprises a set of rules that states voluntarily commit to in their mutual interactions, with the aim of preserving peace, stability, and cooperation within the international community.

In today's world, international law occupies a central position in efforts to maintain peace, protect human rights, and regulate inter, state relations. Its role is often portrayed as neutral and normative, a mechanism that ensures stability and predictability in global affairs. However, the reality of international relations reveals a far more complex picture.

Despite the existence of formal norms, international law is frequently applied selectively, interpreted flexibly, and disregarded when it serves the interests of the most powerful actors in global politics. This raises a fundamental question: does international law constitute the foundation of

global order, or is it merely its consequence, a reflection of the balance or imbalance of political power?

This research specifically aims to examine whether international law functions as a normative force capable of independently shaping the global order, or whether it is conditioned by the distribution of power and employed by influential states to justify their geopolitical interests.

Through a comparative analysis of theoretical approaches, primarily realist, liberal, and critical, as well as concrete examples from contemporary international practice, such as the intervention in Iraq, the conflict in Ukraine, the Israeli, Palestinian issue, and the NATO bombing of the Federal Republic of Yugoslavia, this study seeks to examine whether international law serves as the foundation of a just global order or as a consequence of political compromise and hegemonic interests.

Key words: *International law; Cause; Consequence.*

УПРАВНО ПРАВО /
ADMINISTRATIVE LAW

УДК/UDC 351.95(497.11)
ИЗВОРНИ НАУЧНИ РАД / *ORIGINAL SCIENTIFIC ARTICLE*

Проф. др Зоран Лончар

Правни факултет Универзитета у Новом Саду

РЕФОРМА УПРАВНОГ СУДСТВА У СРБИЈИ*

Данашње управно судство је резултат скоро двовековне тежње српске државе за успостављањет независне контроле над извршном влашћу. Зачеци судске контроле над управом у Србији потичу још с почетка XIX века, да би у првој деценији XXI века била успостављена данашња организација управног судства. Током претходних година су се, међутим, показале бројне слабости у функционисању управног судства. Након усвајања Амандмана на Устав у области правосуђа 2022. године и сета правосудних закона 2023. године неопходно је да се што пре унапреди и рад Управног суда. У циљу успешне реформе у раду се указује на најзначајније недостатке данашњег управног судства и предлажу нека од могућих решења за њихово превазилажење.

Кључне речи: Управно судство; Управни суд; Реформа; Управни спор.

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

У Србији постоји дуга и богата традиција судске контроле законитости рада управе. Могућност контроле судске власти над законитошћу рада управе по први пут се среће још 1869. године, када је усвајањем Устава Књажества Србије (тзв. Намеснички устав) по угледу на Француску, образован Државни савет, за кога се може рећи да је представљао претечу за успостављање савременог система судске контроле над законитошћу рада управе. Од тада без обзира на значајне промене које су се догодиле у уставно–правном систему у Србији током протекла скоро два века, судска контрола над законитошћу рада управе је остала нераскидиви део правног система.[1]

Зоран Лончар, *z.loncar@pf.uns.ac.rs.*

***** Рад представља резултат истраживачког рада на Пројекту „*Правна традиција и нови правни изазови*“ чији је носилац Правни факултет Универзитета у Новом Саду.

[1] Вид. К. Кумануди, *Административно право*, I, Београд 1909, 50–147; Д. Данић, *Развитак административног судства у Србији и остале скупљене расправе из јавног права*, Београд 1926; Љ. Радовановић, Б. Протић, *Из управно-судског поступка*, Бео-

Основна карактеристика данашњег система судске контроле над управом је да се остварује пре свега у управном спору као посебној врсти судског поступка. Надлежност судова у управном спору је међутим била различито уређена. Са система редовних судова, према коме је у управом спору постојала надлежност окружних судова и Врховног суда који су судили у посебним већима надлежним за управне спорове који је постојао дуг низ година током XX века, почетком XXI века преовладао је коначно систем посебног управног судства.[2] Почев од 2010. године у управној материји у управном спору је надлежан да суди искључиво Управни суд, као суд посебне надлежности. Поред Управног суда постоји још надлежност и Врховног суда као највишег суда опште надлежности, и то само у случају када одлучује по захтеву за преиспитивање судске одлуке као ванредном правном средству. Врховни суд тада одлучује у посебном већу надлежном за управне спорове.[3]

Током претходних година показале су се међутим бројне слабости у функционисању овако успостављеног система управног судства. Њихов значај је данас толики да отклањање недостатака захтева свеобухватну измену управног судства. Из тог разлога ћемо у раду настојати да укажемо на најзначајније недостатке данашњег управног судства у Србији и да предложимо нека од могућих решења за спровођење успешне реформе у овој за остваривање законитости рада управе веома важној правној области.

град 1928; Н. Стјепановић, „Тужба главне контроле код Државног савета“, *Архив за правне и друштвене науке* 5/1937, 424–436; Л. М. Костић, *Административно право Краљевине Југославије*, III, Београд 1939, 59–62; С. Сагадин, *Управно судство*, Београд 1940; Д. Денковић, „Државни савет у Србији и Југославији“, *Југословенска ревија за међународно право*, 1-3/1973, 431– 444; Д. Милков, „О управном спору у Србији“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 3/2011, 122–139; Н. Бачанин, „Развој административног судства у Србији и Југославији до 1941. године“, у: *Србија и европско право*, I, Правни факултет, Крагујевац 1996, 205– 216; П. Димитријевић, З. Лончар, *Управно право* III – контрола и одговорност управе, Нови Сад 2025, 63–64; М. Рађеновић, *Право управног спора*, Бања Лука 2010, 43–48; Ј. Ивановић, “Историјски развој управног судства Србије”, у: *150 година управног спора у Србији*, Београд 2019, 27–78; З. Лончар, „Управно судство у Републици Србији”, *Правна ријеч*, Бања Лука 31/2012, 497–514; З. Јовановић, С. Андоновић, „Управно судство према Видовданском уставу”, у: *100 година од Видовданског устава*, Правни факултет, Крагујевац 2021, 233– 235. Р. Радошевић, „Реформа управног спора: нови покушај стари проблеми”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 3/2020, 1102–1105.

[2] Вид. З. Лончар, „Управно судство у Републици Србији“, *Правна ријеч* 31/2012, 497–501.

[3] Вид. Закон о уређењу судова, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 10/2023, чл. 31 и 32, ст. 1.

2. РАЗВОЈ УПРАВНОГ СУДСТВА

Данашње управно судство је резултат скоро двовековне тежње српске државе за успостављањем независне контроле над извршном влашћу. Зачеци управног судства у Србији налазе се, као што смо рекли, у постепеној трансформацији Државног савета образованог на основу Намесничког устава из 1869. године од законодавног ка судском органу.[4] Формално посматрано, управни спор је по први пут у Србији уведен усвајањем Закона о Државном савету и Закона о пословном реду у Државном савету 5. октобра 1870. године. Правни основ за доношење наведених закона представљала је одредба члана 90, тачка 3 Устава Кнежества Србије из 1869. године, којом је било предвиђено да новообразовани Државни савет, између осталог, „разматра и решава жалбе против министарских решења у спорним административним питањима“. Управни спор је тада Законом о пословном реду у Државном савету био одређен као „спор између приватног лица с једне и управне власти с друге стране, а постоји онде, где је наредбом или решењем управне власти право приватног лица повређено противу законских наређења”.[5] Управно судство је у то време било организовано по угледу на Француску, са Државним саветом као посебним управним судом, који није био део судске, већ извршне власти.[6] Правни режим управног спора је између два светска рата, у периоду постојања Краљевине СХС, односно Краљевине Југославије, на основу Закона о Државном савету и управним судовима и Уредбе о пословном реду у Државном савету из 1922. године само незнатно измењен увођењем *двостепеног система* управног судства, са Државним саветом као врховним управним судом и са шест првостепених управних судова са седиштима у Београду, Загребу, Цељу, Сарајеву, Скопљу и Дубровнику. Међутим, за управно судство се може рећи да је и даље у суштини функционисало према првобитном француском моделу.

[4] „Историја српског административног судства, у ствари је историја развитка Државног савета. Као што је познато, Државни савет има свој зачетак још за време Карађорђеве владе. То је био највиши орган ондашње државне управе у коме је била усредсређена целокупна државна власт: законодавство, управа и судство били су у његовим рукама“. Д. Данић, 5.

[5] Закон о пословном реду у Државном савету, чл. 35.

[6] У Србији је тада „уведено …. право административно судство и стављена управна власт под правну контролу једног тела, које је, у духу француске теорије о подели власти, било у саставу саме извршне власти, али је од ње независно, решавало спорове између грађана и управне власти у једном поступку, који је, подешаван по судском поступку, пружао битне гаранције за правну правилност донетих решења“. С. Сагадин, *Управно судство*, 182.

У периоду након Другог светског рата, после кратке паузе од неколико година са доношењем Закона о управним споровима из 1952. године поново је успостављена судска контрола над радом управе. Овога пута је у управном спору међутим установљена надлежност *редовних судова*, који су судили у посебним већима надлежним за управне спорове. Упркос више промена државно–правних система кроз које је Србија пролазила протеклих неколико деценија (СФРЈ, СРЈ, Државна заједница Србија и Црна Гора) основне карактеристике управног судства нису битније промењене. Систем редовних судова опште надлежности остао је основна карактеристика управног спора све до краја XX века. Више деценија након Другог светског рада у управним споровима у Србији су судили искључиво *Врховни суд Србије* и *окружни судови* у посебним већима за управне спорове. Разграничење надлежности између окружних судова и Врховног суда Србије је било извршено према карактеру доносиоца управног акта. Окружни судови су били надлежни да одлучују само о тужбама против коначних управних аката Републичке заједнице пензијског и инвалидског осигурања према пребивалишту осигураника, као и о законитости коначних управних аката за које није био надлежан други суд,[7] док је Врховни суд Србије био надлежан да решава о тужбама против коначних управних аката републичких органа, ако законом није било другачије одређено, као и о жалбама на одлуке окружних судова, када је жалба била изричито законом предвиђена и о ванредним правним лековима против правноснажних одлука окружних судова и већа самог Врховног суда.[8]

Идеја о потреби успостављања посебног управног судства, присутна дуго година у значајном делу домаће управноправне теорије,[9] коначно је преовладала почетком XXI века. Доношењем најпре Закона о уређењу судова из 2001. године,[10] чија је примена у погледу ове

[7] Вид. Закон о судовима, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 46/1991, чл. 14, тач. 7.

[8] Вид. Закон о судовима, чл. 17, ст. 1.

[9] О томе посебно видети радове: С. Поповић, „О потреби увођења посебних управних судова у наше право“, *Анали Правног факултета у Београду* 4/1995, 338–349; З. Томић, „Белешке о југословенском управном спору (de lege ferenda)“, Зборник *Управа у условима транзиције*, Будва 1995, 173–180; З. Томић, „Управни спор и управно судовање у савременој Србији“, *Зборник радова Правног факултета у Сплиту* 1/2010, 21–35; Љ. Пљакић, „Могућа организација управног суда и судске управе у Републици Србији“, *Правни информатор* 10/2005, 1–14, З. Лончар, „Основне тенденције у развоју управног спора у Србији“, Зборник *Развојне тенденције у управном законодавству*, Охрид 24-26. јуни 2011, 47–68, З. Лончар, „Правна стандардизација судске контроле управе“, Зборник *Актуелна питања савременог законодавства*, Будва 11-15. јуни 2012, 431–444.

[10] Закон о уређењу судова, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 63/2001.

врсте суда одлагана чак два пута,[11] а затим и Закона о уређењу судова из 2008. године,[12] који је донет по основу усвајања важећег Устава из 2006. године,[13] Србија се поново вратила одавно испробаном систему *посебног управног судства*, али овог пута организованом према германском моделу, са посебним управним судом као делом редовне судске власти, за разлику од периода пре Другог светског рата.[14] Управни суд као редовни суд посебне надежности је коначно отпочео са радом 1. јануара 2010. године. Ни након Уставних амандмана из 2022. године,[15] којима је систем судске власти у значајној мери измењен, као и по основу њих касније донетог Закона о уређењу судова из 2023. године,[16] систем управног судства није промењен.

3. НАЈЗНАЧАЈНИЈЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ ДАНАШЊЕГ УПРАВНОГ СУДСТВА У СРБИЈИ

У најзначајније карактеристике управног судства данас у Србији, због чијих недостатака је и неопходна реформа управног судства, спадају пре свих: начин на који је успостављена организација управног судства, начин одређивања предмета управног спора, правила на којима је уређена усмена и јавна расправа, систем правне заштите странака у управном спору, неусаглашеног Закона о управним споровима и Закона о општем управном поступку итд.

3.1. Организација управног судства

Данашња организација управног судства је почела да се примењује 1. јануара 2010. године и сматрамо да представља тренутно највећи недостатак управног судства у Србији. Наиме, реорганизацијом судске власти која је извршена Законом о уређењу судова из 2008. године, уведен је као што смо истакли након више година одлагања, Управни суд као суд посебне надлежности који решава у материји управног спора. Међутим, није успостављен *целовит систем управног судства*. Данас у управном спору постоји надлежност Управног суда, али постоји само један Управни суд надлежан да решава у свим

[11] Вид. Закон о измена и допунама закона о уређењу судова, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 42/2002. и 27/2003.

[12] Закон о уређењу судова, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 116/2008 и 104/2009.

[13] Устав Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 98/2006.

[14] Вид. Р. Радошевић, „Системи судске контроле управе“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 3/2013, 459–474.

[15] Адмадмани на Устав Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 115/2021.

[16] Закон о уређењу судова, *Службени гласник Репубике Србије*, бр. 10/2023.

управним споровима за читаву територију државе.[17] Уместо оснивања више првостепених управних судова унутрашња организација Управног суда је успостављена по територијалном принципу, тако да данас постоји само један Управни суд са четири територијална одељења, чија су седишта у Београду, Новом Саду, Нишу и Крагујевцу. У седишту суда у Београду тренутно постоји укупно девет већа у оквиру којих поступа 28 судија, док у одељењу суда у Нишу постоје пет већа у оквиру којих поступа 13 судија, а у одељењима суда у Новом Саду и Крагујевцу по три већа у оквиру којих поступа по девет судија. С обзиром на то да је у току избор седам нових судија требало би ускоро очекивати нешто другачији распоред поступајућих судија у Управном суду. Након најновијег избора судија укупан број ће достићи 66 судија, што ће представљати значајно увећање броја судија у односу на почетних 36 судија, колико их је било на почетку рада Управног суда 1. јануара 2010. године. При свему томе током претходних година укупан број судија се смањивао, понекад чак на свега 29 поступајућих судија, колико их је било током 2011. и 2012. године.[18] Поред Управног суда, у материји управног спора данас надлежност има још и Врховни суд, као највиши суд опште надлежности у Републици Србији, који одлучује по ванредном правном средству Захтеву за преиспитивање судске одлуке, али у законом веома рестриктивно прописаним случајевима.[19]

Основни недостатак овакве организације управног судства огледа се у изостанку редовног двостепеног одлучивања у свим управним споровима од стране посебних управних судова.[20] Поред тога, једностепеност управног судства која је 2010. године била наметнута претходно донетим Законом о уређењу судова из 2008. године, а чије решење је задржано и у новом Закону о уређењу судова из 2023. године,[21] условила је низ других недостатака у управном спору који је

[17] Вид. Р. Радошевић, „Организација управног судства”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 3/2014, 407–425.

[18] Вид. З. Лончар, „Управно судство у Републици Србији”, *Правна ријеч* 31/2012, 504–506.

[19] Вид. Закон о управним споровима, чл. 49.

[20] У вези унутрашње организације Управног суда интересантно је приметити да је од самог почетка рада Управног суда критеријум за одређивање распореда предмета територијалним одељењима Суда везан за *пребивалиште*, односно *седиште* тужиоца, а не за седиште туженог органа, што нам ипак указује на могућност за релативно лако успостављање вишестепене организације управног судства у оквиру које би могло да постоји више (четири) првостепених управних судова, уместо данашњих одељења у седишту и ван седишта Суда.

[21] Закон о уређењу судова, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 10/2023, чл. 16.

уређен нешто касније донетим Законом о управим споровима из 2009. године, о чему ће бити речи у наредном делу рада.

Из тог разлога избор модела вишестепености управног судства представља данас једно од најважнијих питања које би требало решити пре отпочињања реформе управног судства. Одлуку о избору конкретног модела управног судства би требало засновати на једном од два основна могућа модела – *образовању потпуно новог другостепеног управног суда* или *образовању посебног одељења за управне спорове* у оквиру постојећег Врховног суда. Приликом доношења ове стратешке одлуке у обзир би требало узети бројна питања која могу бити од значајног утицаја на успешност избора конкретног модела, као што су на пример: укупан број управних судија, планирана мрежа првостепених управних судова, начин избора судија у првостепеним управним судовима, при чему се мора водити рачуна о уставом гарантованом принципу сталности судија, ширина предмета управног спора, систем правних средстава у управном спору и ширина услова за њихово коришћење, могућност обезбеђења адекватне инфраструктуре за све управне судове итд. Приликом одлучивања о унутрашњој организацији будућег управног судства посебно би требало повести рачуна о потреби специјализације судија при одлучивању. Унутрашњу организацију судова у погледу одељења, односно судских већа, требало би прилагодити врсти и сложености материје према различитим областима друштвеног живота које су у надлежности управног судства.

При свему томе од изузетног значаја за успешност реформе управног судства је да се при планирању будуће организације управног судства води рачуна и о постојању адекватног броја управних судија, примерено ширини предмета одлучивања у управном спору, као и одређивању примерене месечне или годишње норме за вредновање рада судија, независно од тога за који се модел вишестепености управног судства буде определило, како квалитет суђења у управним споровима и на њему заснована правна сигурност грађана не би трпели зарад постизања привидне ефикасности рада Управног суда. При томе требало би узети у обзир да су до сада релативно мали број судија Управног суда и непримерено високе норме за вредновање рада судија представљале један од најважнијих разлога за непримењивање неких од основних европских стандарда у управном спору који су прописани постојећим Законом о управним споровима.[22]

[22] Вид. З. Лончар, „Примена европских стандарда у управном спору у Србији“, *Правни живот* 5-6/2013, 83–100; З. Лончар, „Сужавање управно-судске заштите грађана у Републици Србији”, *Годишник на Правниот факултет „Јустинијан прво” во Скопје* – посвећен у част Симеона Гелевског, Скопје 2014, 61–75.

3.2. Предмет управног спора

Поред одлучивања о законитости коначних *управних аката* који су и раније представљали основни предмет одлучивања у управном спору,[23] Управни суд данас може да одлучује још и о законитости *других коначних појединачних аката* којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу странке када је то законом предвиђено или када законом није предвиђен други вид судске заштите,[24] у ком случају судска заштита у овој врсти судског спора представља резервни вид судске заштите прописан већ самим Уставом.[25] Поред тога, предмет одлучивања Управног суда у управном спору може да буде и *ћутање управе*, односно случај када по захтеву или жалби странке орган управе у законском року не донесе управни акт,[26] а као споредан предмет може да се јави захтев за *повраћај одузетих ствари* или *накнаду штете*.[27]

Иако је важећим Законом о управним споровима предмет управног спора значајно проширен у односу на раније прописе о управном спору, пре свега из разлога усаглашавања домаћег управног спора са Европском конвенцијом о заштити људских права и основних слобода[28] и Препоруком о судској контроли управних аката Савета Европе,[29] управни спор у Србији је и даље непоредиво ужи у односу на упоредно законодавство. Изван надлежности Управног суда у Србији су и даље управни уговори, као и све врсте општих правних аката. Провера њихове законитости се и даље налази у надлежности редовних судова (управни уговори), односно Уставног суда (општи правни акти).[30]

Упркос значајном законском проширивању предмета управног спора, у пракси рада Управног суда током више година је била присутна појава сужавања предмета одлучивања само на оцену законитости коначних управних акта, која је представљала последицу недовољног броја судија у Управном суду и наглашене жеље за смањењем

[23] Вид. Закон о управним споровима, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 23/1952, чл. 6; Закон о управним споровима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 4/1977, чл. 6; Закон о управним споровима, *Службени лист СРЈ*, бр. 46/1996, чл. 6.

[24] Вид. Закон о управним споровима, чл. 3, ст. 2 и 3.

[25] Устав Републике Србије, чл. 198, ст. 2.

[26] Вид. Закон о управним споровима, чл. 15.

[27] Вид. Закон о управним споровима, чл. 16.

[28] Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода, *Службени лист СЦГ – Међународни уговори*“, бр. 9/2003, 5/2005 и 7/2005, *Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори*, бр. 12/2010 и 10/2015, чл. 6, ст. 1.

[29] Recommendation Rec (2004) 20, Principle 1 a.

[30] Вид. З. Лончар, „Предмет управног спора”, *Правни живот* 10/2014, 218–224.

броја нерешених предмета, чији се број из годину у годину непрестано увећавао, али и неадекватно прописане месечне норме за вредновање резултата рада судија. Таквим сужавањем предмета управног спора грађанима је било у значајној мери ускраћено уставно право на правично суђење (члан 32, став 1) и судску заштиту у управном спору (члан 198, став 2).[31] Са појавом значајнијег повећања броја судија у Управном суду ова појава је постепено смањена, али и даље нису у потпуности отклоњени њени основни узроци, односно није успостављен јасан правни механизам којим би била спречена могућност одбацивања тужби од стране Управног суда у случају њиховог подношења против других коначних појединачних правних аката који нису управни акти, као што је то раније био случај, а о чему на јасан начин сведоче и раније заузети ставови Врховног касационог суда.[32]

Знатно већи проблем у погледу предмета управног спора који у значајној мери утиче на ширину судске заштите грађана у управном спору данас представља неусаглашеност Закона о управним споровима са Законом о општем управном поступку из 2016. године,[33] којима је предмет управног поступка (појам управне ствари) знатно шире одређен него што је то случај са предметом управног спора. Због неусаглашености ових важних процесних прописа грађани већ скоро пуних десет година не могу да остваре судску заштиту у управном спору у погледу свих нових активности управе подведених под појам управне ствари у Закону о општем управном поступку, као што је случај са *гарантним актима*, *управним радњама*, *управним уговорима* и *пружањем јавних услуга*, јер су у супротности са предметом управног спора прописаним Законом о управним споровима.[34]

3.3. Усмена и јавна расправа

Одржавање усмене расправе у управном спору је један од најважнијих европских стандарда у овој области судске контроле управе [35] који Србија још увек није успела да реши на задовољавајући на-

[31] Вид. З. Лончар, „Сужавање управно-судске заштите грађана у Републици Србији”, *Годишник на Правниот факултет „Јустинијан прво” во Скопје* – посвећен у част Симеона Гелевског, Скопје 2014, 68–72.

[32] Вид. Пресуда Врховног касационог суда, Узп 121/11 од 7. децембра 2012. године.

[33] Закон о општем управном поступку, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 18/2016, 95/2018 и 2/2023.

[34] Вид. З. Лончар, „Правне претпоставке за успешну реформу управног судства у Србији”, Зборник *Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније*, Правни факултет, Нови Сад 2024, 240–241.

[35] Вид. Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, чл. 6, ст. 1; Recommendation Rec (2004) 20, Principle 4e.

чин.[36] Наиме, Законом о управним споровима је као основно правило заиста прописано да Управни суд одлучује на основу чињеница утврђених на усменој и јавној расправи, а да изузетно без одржавања усмене расправе суд може да одлучи само у случају ако је предмет спора такав да очигледно не захтева *непосредно саслушавање странака* и *посебно утврђивање чињеничног стања* или ако *странке на то изричито пристану*, у ком случају је суд дужан да наведе разлоге због којих није одржао усмену расправу.[37] Међутим, ово основно законско правило о усменој расправи у управном спору је у великој мери релативизовано одредбом да је усмена расправа *нарочито обавезна* у случајевима: када то захтева *сложеност предмета спора*; када је то неопходно *ради бољег разјашњења ствари*; када је у управном поступку *учествовало две или више странака са супротним интересима*; кад суд сам утврђује чињенично стање *ради решавања у пуној јурисдикцији*;[38] као и у случају решавања управног спора без списа предмета због њиховог недостављања од стране туженог органа ни у накнадном року.[39] Захваљујући овако формулисаним правилима дата је законска могућност Управном суду да усмену расправу као основно правило за утврђивање чињеничног стања на основу кога треба да одлучује у пракси претвори у веома редак изузетак. Наиме, у судској пракси се већ годинама усмена расправа пред Управним судом одржава углавном само у случају када тужени орган у накнадном року не достави списе предмета, када фактички ни не постоји друга могућност за Управни суд да утврди чињенично стање или у ретким случајевима када постоји треће заинтересовано лице.[40] Колико се у управном спору у Србији заиста ретко одржавају усмене расправе на веома јасан начин говори податак да је Управни суд од почетка свога рада одлучивао на основу чињеница утврђених на усменој расправи на годишњем ниво у свега од 3% до највише 7% од укупног броја решених предмета.[41]

Основни разлог за неодржавање усмене и јавне расправе у управном спору се налази пре свега у чињеници да упркос значајном повећању броја поступајућих судија у Управном суду, њихов укупан број с обзиром на непрестано увећавање броја примљених предмета још

[36] Вид. З. Лончар, „Примена европских стандарда у управном спору у Србији“, *Правни живот* 5-6/2013, 90–93.

[37] Закон о управним споровима, чл. 33.

[38] Вид. Закон о управним споровима, чл. 34.

[39] Вид. Закон о управним споровима, чл. 30, ст. 3.

[40] Вид. З. Лончар, „Усмена расправа у управом спору”, *Правни живот* 10/2011, 269–272.

[41] Вид. *Функционална анализа Управног суда Републике Србије*, Немачка организација за међународну сарадњу у Србији (ГИЗ), Београд 2023, 88.

увек није на неопходном нивоу да би били у могућности да чињенично стање на основу кога би требало да одлучују утврђују на усменој и јавној расправи, како је то, као основно правило, прописано Законом о управним споровима. Свакако да одређени одвраћајући разлог за Управни суд представља и неадекватно формулисано законско правило о току усмене и јавне расправе којим је прописано да се сходно примењују правила Закона о парничном поступку,[42] код кога је правна природа спорног правног односа о коме суд одлучује битно другачија и много је детаљније уређена. Решења за ове појаве у вези усмене и јавне расправе у управном спору би требало тражити не само у даљем јачању кадровских, већ и просторних капацитета Управног суда, као и нешто детаљнијем законском уређењу посебних правила о усменој и јавној расправи примереној специфичној природи управног спора.

3.4. Систем правне заштите странака

Правна заштита странака је један од основних, а можда чак и највећи недостатак данашњег управног судства у Србији. Услед начина на који је била уређена најпре организација судске власти, Законом о уређењу судова из 2008. године, са само једним Управним судом надлежним за читаву територију Републике Србије, а тек после тога је био донет Закон о управним споровима из 2009. године, у овој врсти судског спора је неминовно морала бити изостављена могућност редовне жалбене заштите странака у случају пресуде Управног суда. Другим речима речено, једностепеност управног спора се у Србији јавила као неминовна посљедица неадекватно успостављене организације управног судства са само једним Управним судом. Нажалост, при истом начину организације судске власти се остало и у новом Закону о уређењу судова из 2023. године, који је донет након усвојених амандмана на Устав и који су требали да представљају подстицај за реформу читаве судске гране власти, која је, када је управно судство у питању, у потпуности изостала.

Из тог разлога увођење двостепености у управно судство, за које сматрамо да представља *sine qua non* реформе управног судства за резултат би требало да има увођење жалбе као редовног пута правне заштите странака у управном спору. При томе, сматрамо да би овим правним средством требало да располаже само тужилац, а не и тужени орган, какав је данас случај у неким упоредним законодавствима. Поред тужиоца из управног спора, активно легитимисаним субјектом за жалбени вид заштите у управном спору би могли бити још евенту-

[42] Вид. Закон о управним споровима, чл. 74.

ално и јавни тужилац и јавни правобранилац у циљу заштите јавног интереса, односно имовинских интереса друштвене заједнице које штите.

Изостављањем жалбе као редовног правног средства, правна заштита странака у управном спору је данас сведена само на могућност ограничене употребе два ванредна правна средства: *Понављања поступка,* као ремонстративног правног средства и *Захтева за преиспитивање судске одлуке*.[43]

Услед ограничених разлога за изјављивање (нове чињенице и докази, кривично дело судије или запосленог у суду, лажна исправа на којој је заснована судска одлука, правноснажно укинута судска пресуда у кривичној или грађанској ствари на којој је била заснована судска одлука, употреба раније судске одлуке донете у истом управном спору, неомогућавање заинтересованом лицу да учествује у управном спору), ванредно правно средство Понављање поступка пружа странкама у управном спору могућност само ограничене правне заштите. Због свог ремонстративног карактера, ово ванредно правно средство не спада у правна средства која омогућују објективну проверу законитости рада Управног суда од стране другог суда више инстанце. Само изузетно, ако се захтев за понављање поступка односи на разлог што став из накнадно донете одлуке Европског суда за људска права у истој ствари може бити од утицаја на законитост правноснажно окончаног судског поступка,[44] овим ванредним правним средством могу да се исправе одређене грешке настале током вођења управног спора, чије постојање није утврдио сам Управни суд, већ у том случају Европски суд за људска права.

За разлику од Понављања поступка, Захтев за преиспитивање судске одлуке је деволутивног карактера и омогућава проверу законитости правноснажне одлуке Управног суда пред Врховним судом. Упркос ширини разлога за изјављивање (повреда закона, другог прописа или општег акта или повреда правила поступка која је могла бити од утицаја на решење ствари), због веома рестриктивно постављених услова за употребу (када је то предвиђено посебним законом, када је суд одлучивао у пуној јурисдикцији и када је у управном поступку била искључена жалба), за ово правно средство се никако не може рећи да може да представља замену за жалбу, као редовно правно средство. Шта више, у досадашњој судској пракси се показало да странке ово ванредно правно средство изузетно ретко користе.

[43] Вид. Закон о управним споровима, чл. 49–65.

[44] Вид. Закон о управним споровима, чл. 56, ст. 1, тач. 7.

На основну свега изнетог може се констатовати да је системом правних средстава прописаним Законом о управним споровима смањен не само степен правне заштите странака у овој врсти судског спора, већ уопште и могућност било какве контроле законитости рада Управног суда.[45]

4. ЗАКЉУЧНО РАЗМАТРАЊЕ

Без обзира на то што је у Србији у првој деценији XXI века спроведена свеобухватна реформа судске власти, у оквиру које је значајно реформисано и управно судство, образовањем Управног суда као суда посебне надлежности, након чега је донет и нови Закон о управним споровима из 2009. године, током претходних година су се показале бројне слабости у функционисању управног судства. Након усвајања Амандмана на Устав у области правосуђа 2022. године и сета правосудних закона 2023. године неопходно је да се што пре унапреди и рад Управног суда. Да би реформа управног судства била успешна требало би пре свих увести двостепено управно судство, оснивањем Вишег управног суда и најмање четири првостепена суда, чија би седишта била у Београду, Нишу, Крагујевцу и Новом Саду, или образовати посебно Управно одељење у оквиру Врховног суда. Поред тога, кроз измене Закона о управним споровима требало би предмет управног спора ускладити са новим Законом о општем управном поступку, усмену расправу и мериторно одлучивање суда предвидети да заиста буде правило, а не редак изузетак. У циљу повећања ефикасности рада управних судова и квалитета судских одлука кроз унутрашњу организацију судова требало би омогућити специјализацију примерену природи одлучивања у веома различитим управним областима. Такође, требало би унапредити и систем правних средстава, кроз увођење жалбе као редовног правног средства за чију употребу би правно легитимисан био једино тужилац као странка из управног поступка, а не и тужени орган, и евентуално још јавни тужилац или јавни правобранилац у циљу заштите јавног интереса, односно имовинских интереса друштвене заједнице. У погледу средстава ванредне правне заштите странака, Захтеву за преиспитивање судске одлуке би требало дати карактер правог ванредног правног средства, које би се могло користити пред Врховним судом само у случају неких од најтежих повреда закона.

[45] Вид. З. Лончар, „Сужавање управно-судске заштите грађана у Републици Србији”, *Годишник на Правниот факултет „Јустинијан прво” во Скопје* – посвећен у част Симеона Гелевског, Скопје 2014, 61–75.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Бачанин, Невенка, „Развој административног судства у Србији и Југославији до 1941. године”, у: *Србија и европско право*, I, Правни факултет, Крагујевац 1996;
2. Данић, Данило, *Развитак административног судства у Србији и остале скупљене расправе из јавног права*, Београд 1926;
3. Денковић, Драгаш, „Државни савет у Србији и Југославији“, *Југословенска ревија за међународно право*, 1-3/1973;
4. Димитријевић, Предраг, Лончар, Зоран, *Управно право* III - *контрола и одговорност управе*, Нови Сад 2025;
5. Ивановић, Јелена, “Историјски развој управног судства Србије”*, у: 150 година управног спора у Србији*, Београд 2019;
6. Јовановић, Зоран, Андоновић, Стефан, *Управно судство према Видовданском уставу, у: 100 година од Видовданског устава*, Правни факултет, Крагујевац 2021;
7. Костић М. Лазо, *Административно право Краљевине Југославије*, III, Београд 1939;
8. Кумануди, Коста, *Административно право I*, Београд 1909;
9. Лончар, Зоран, „Основне тенденције у развоју управног спора у Србији“, Зборник *Развојне тенденције у управном законодавству*, Охрид 24-26. јуни 2011;
10. Лончар, Зоран, „Правна стандардизација судске контроле управе“, *Актуелна питања савременог законодавства*, Будва 11-15. јуни 2012;
11. Лончар, Зоран, „Правне претпоставке за успешну реформу управног судства у Србији”, Зборник *Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније*, Правни факултет, Нови Сад 2024;
12. Лончар, Зоран, „Предмет управног спора”, *Правни живот* 10/2014;
13. Лончар, Зоран, „Примена европских стандарда у управном спору у Србији“, *Правни живот* 5-6/2013;
14. Лончар, Зоран, „Сужавање управно-судске заштите грађана у Републици Србији”, *Годишник на Правниот факултет ”Јустинијан прво” во Скопје* – посвећен у част Симеона Гелевског, Скопје 2014;
15. Лончар Зоран, „Управно судство у Републици Србији*”*, *Правна ријеч*, Бања Лука бр. 31/2012;
16. Лончар, Зоран, „Усмена расправа у управом спору”, *Правни живот* 10/2011;
17. Милков, Драган, „О управном спору у Србији“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 3/2011;
18. Пљакић, Љубодраг, „Могућа организација управног суда и судске управе у Републици Србији“, *Правни информатор* 10/2005;
19. Поповић, Славољуб, „О потреби увођења посебних управних судова у наше право“, *Анали Правног факултета у Београду* 4/1995;

20. Радовановић, Љубомир, Протић, Божидар, *Из управно-судског поступка*, Београд 1928;
21. Радошевић, Ратко, „Реформа управног спора: нови покушај стари проблеми”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 3/2020;
22. Радошевић, Ратко, „Системи судске контроле управе“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 3/2013;
23. Радошевић, Ратко, „Организација управног судства”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 3/2014;
24. Рађеновић, Мирјана, *Право управног спора*, Бања Лука 2010;
25. Сагадин, Стеван, *Управно судство*, Београд 1940;
26. Стјепановић, Никола, „Тужба главне контроле код Државног савета”, *Архив за правне и друштвене науке* 5/1937;
27. Томић, Зоран, „Белешке о југословенском управном спору (de lege ferenda)“, Зборник *Управа у условима транзиције*, Будва 1995;
28. Томић, Зоран, „Управни спор и управно судовање у савременој Србији“, *Зборник радова Правног факултета у Сплиту* 1/2010;
29. *Функционална анализа Управног суда Републике Србије*, Немачка организација за међународну сарадњу у Србији (ГИЗ), Београд 2023.

Правни извори

1. Адмадмани на Устав Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 115/2021;
2. Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода, *Службени лист СЦГ – Међународни уговори*, бр. 9/2003, 5/2005 и 7/2005, *Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори*, бр. 12/2010 и 10/2015;
3. Закон о измена и допунама закона о уређењу судова, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 42/2002. и 27/2003;
4. Закон о општем управном поступку, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 18/2016, 95/2018 и 2/2023;
5. Закон о управним споровима, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 23/1952;
6. Закон о управним споровима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 4/1977;
7. Закон о управним споровима, *Службени лист СРЈ*, бр. 46/1996;
8. Закон о судовима, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 46/1991;
9. Закон о уређењу судова, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 63/2001;
10. Закон о уређењу судова, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 116/2008 и 104/ 2009;
11. Закон о уређењу судова, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 10/2023;
12. Recommendation Rec (2004) 20, Principle 1 a;
13. Устав Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 98/2006.

Судске одлуке

1. Пресуда Врховног касационог суда, Узп 121/11 од 7. децембра 2012. године.

Full Professor Zoran Lončar, LL.D.

Faculty of Law, University of Novi Sad

REFORM OF ADMINISTRATIVE JUDICIARY IN SERBIA

Summary

In Serbia, a comprehensive reform of the judiciary was carried out in 2010, in the framework of which the administrative judiciary was significantly reformed. The Administrative Court was established as a special jurisdiction and a new Administrative Disputes Act was passed. Over the years, however, a number of weaknesses in the functioning of the administrative judiciary have emerged. Following the adoption of the Amendment to the Constitution in the area of justice in 2022 and a set of judicial laws in 2023, it is necessary to improve the work of the Administrative Court. For the reform of the administrative judiciary to be successful, it should first of all introduce a two-tier administrative court, the establishment of a higher administrative court and at least four first-instance courts, with headquarters in Belgrade, Nis, Kragujevac and Novi Sad, or set up special administrative units within the Supreme Court.

Furthermore, by amending the Administrative Disputes Act, the subject of the administrative dispute should be brought into line with the new Law on General Administrative Procedure, the oral hearing and the substantive decision of the court to foresee that there is indeed a rule, not an exception. In order to increase the efficiency of the work of administrative courts and the quality of court decisions through the internal organisation of courts, it should be possible to specialise in the appropriate nature of decision making in very different administrative areas. Also, the system of legal remedies should be improved, through the introduction of a complaint as a regular legal remedy, the use of which would be legally legitimate only by the prosecutor, not by the defendant body, and possibly also by the public prosecutor or the attorney for the protection of the public interest, i.e. the property interests of the community. With regard to the parties' means of emergency legal protection, the request for judicial review should give the character of a genuine emergency remedy, which could be used before the Supreme Court only in the event of some of the most serious violations of the law.

Key words: *Administrative judiciary; Administrative court; Reform; Administrative dispute*.

UDC/УДК 35:004.738.5(439)
ORIGINAL SCIENTIFIC ARTICLE / *ИЗВОРНИ НАУЧНИ РАД*

Associate Professor Edit Soós, LL.D.

Faculty of Law and Political Sciences,
University of Szeged, Hungary

THE USER-CENTRIC DIGITAL DEVELOPMENT OF THE TERRITORIAL ADMINISTRATION IN HUNGARY[1]

The aim of this paper is to examine how the digitalisation of public services in Hungary has transformed the interaction between citizens and public administration, with particular emphasis on the development of user-centric service delivery models. Following the 2010 public administration reform, modernisation and expanded use of ICT became key strategic goals. The study focuses on one-stop-shop solutions, including Government Windows (2011) and Government Window Buses (2017), which aim to improve accessibility, efficiency, and interoperability, while situating the Hungarian e-Government model within the broader EU digital context. Methodologically, the analysis combines qualitative and quantitative approaches. It draws on the review of relevant policy frameworks and administrative reforms, while also incorporating empirical data collected from the Government Offices of the 19 counties and the capital, Budapest. This mixed method approach allows for a comprehensive assessment that goes beyond formal legal provisions and captures actual performance and service delivery results. The Hungarian case illustrates that the successful digitalisation of public administration depends not only on technological development, but also on institutional innovation and a strong focus on user needs. The integration of physical and digital service channels has enhanced accessibility, inclusivity, and efficiency, thus improving the overall quality of citizen–government interaction. As such, Hungary provides a valuable example for other countries seeking to modernise their

Edit Soós, *soos@polit.u-szeged.hu.*

[1] The research was supported by the Digital Society Competence Centre of the Humanities and Social Sciences Cluster of the Centre of Excellence for Interdisciplinary Research, Development and Innovation of the University of Szeged. The author is a member of the Digitalization and Democracy research group.

public administration systems and implement user-centric e-Government solutions, while also highlighting the importance of continuous development and alignment with broader European digital strategies.

Key words: E-administration; Customer-friendly administration; Government window; Interoperability; Government window bus.

1. INTRODUCTION

Rapid technological development in the twenty-first century has fundamentally reshaped the social, economic, and institutional environment in which public administrations operate. As citizens' expectations regarding the quality, speed, and accessibility of public services continue to increase, governments have been compelled to modernise administrative structures and service delivery mechanisms. Accordingly, the digital transformation of public administration has emerged as a key policy objective in Hungary and throughout the European Union.

Following the change of government in Hungary in 2010, a comprehensive public administration reform programme was launched to modernise the administrative system. Reforms focused on reorganising the distribution of administrative powers, improving governmental efficiency, enhancing the quality of public services, and establishing a modern public administration capable of meeting the challenges of the digital age. Within this process, digital government became a central pillar of administrative modernisation. By applying information and communication technologies (ICT), digital government seeks to deliver public services that are more efficient, accessible, cost-effective, and user-oriented for citizens and businesses alike. As a result, the digital transformation of public administration and the greater integration of ICT solutions into interactions both within the government and between public authorities and citizens have become key strategic priorities in Hungary.

The primary objective of this study is to analyse the digital transformation of the Hungarian public administration between 2010 and 2025, with particular emphasis on Hungary's contribution to the development of European digital governance. The study examines the extent to which public administration reforms and digitalisation initiatives have improved the accessibility, quality, efficiency, and user-friendliness of public services. Additionally, it evaluates the results of the integrated public service contact centre system, known as Government Windows, focusing on its role in simplifying administrative procedures, expanding service availability, improving citizens' access to public services, and improving the overall effectiveness of public administration.

Methodologically, the study adopts a qualitative document analysis approach, examining policy and the strategic documents of the European Union alongside the legal framework of Hungarian public administration. The research draws on official Hungarian and EU databases, statistical data, strategic and legislative sources, and information provided by the Ministry of Public Administration and Regional Development of Hungary (2025) to assess the digital transformation of Hungary's public administration during the period 2010–2025.

The article is structured as follows. The first part examines the changing role, objectives, and functions of the state in the context of public administration modernisation and analyses the major structural reforms and legislative measures shaping the organisation and operation of the central state administration. The second part explores selected Hungarian best practices in digital governance, focusing on the development and digitalisation of front-office and back-office systems. Finally, the article assesses the results of public service digitalisation in Hungary, with particular attention to its effects on administrative efficiency, service quality, and citizens' access to public services.

2. DIGITAL PUBLIC ADMINISTRATION STRATEGIES AND POLICY INSTRUMENTS

Two factors exerted the greatest influence on the restructuring of the Hungarian government after 2010: the process of European integration following Hungary's accession to the European Union in 2004, and the governmental philosophy associated with the Neo-Weberian State model. Within the context of European integration, increasing attention has been devoted to the role of public administration in the broader process of European administrative convergence. This has involved not only the adaptation of organisational and institutional structures but also changes in the functioning and operation of public administrations. The deepening of integration has contributed to the development of a European Administrative Space (EAS), which promotes convergence among the public administrations of EU Member States. From both functional and normative perspectives, this process encourages the alignment of administrative structures, procedures, and practices through the implementation of EU law. As an informal framework, the EAS is based on a shared set of administrative values and principles that guide both EU institutions and national administrations. Consequently, Member States are expected to align their admin-

istrative systems with common principles, including reliability, predictability, accountability, openness, transparency, effectiveness, and efficiency.[2]

Different countries require different systems of governance, both in terms of their guiding principles and their institutional structures. Variations in historical traditions, political systems, socio-economic conditions and administrative cultures have led states to develop distinct governance arrangements suited to their specific circumstances. Before identifying the appropriate functions and responsibilities of government and formulating the necessary institutional reforms, it is essential to examine the environment within which governance is expected to operate and the policy challenges it is likely to confront in the foreseeable future.[3]

In Hungary, the Neo-Weberian State model assigns a central role to the national government in promoting the common good while emphasising the unity of executive power. At the same time, it shapes the relationship between the different levels of representative democracy, national, regional, and local, within the public governance system. This modern state-centred approach, grounded in the principles of public law and public authority, has had a significant impact on the organisation of public administration, the management of local public affairs, and the exercise of public powers.

The Fundamental Law of Hungary, adopted on 25 April 2011,[4] introduced radical changes in state administration. The reform process prioritised the effectiveness of the central government's decision-making system within public governance. The second Orbán government (2010–2014) reinforced the constitutional position of the Prime Minister within the executive branch. According to Article 18(1) of the Fundamental Law, "the Prime Minister shall determine the general policy of the government". This provision reflects the central role of the Prime Minister in directing governmental action and shaping the strategic orientation of public governance.

The Government plays a decisive role in defining the objectives of the state, determining the direction and content of public policies, and overseeing the operation of public services and public institutions. In terms of public law, according to Article 15 of the Fundamental Law, "the government shall be the general body of executive power". This constitutional

[2] A. Torma, "*The European Administrative Space (EAS)*", *European Integration Studies 1/2011,* 152.

[3] Y. Dror, *The capacity to govern. A report to the Club of Rome*, Frank Cass Publishers, London-Portland-Oregon 2001, 38.

[4] Fundamental Law of Hungary (25 April 2011).

provision confirms the Government's leading role in the organization and supervision of the public administration system.

The scientific literature defines e-government as "a sophisticated process based on the use of information and communication technologies, resulting in services designed to satisfy stakeholders' needs".[5] Hungary has been implementing e-Government for years. In order to provide personalised, user-friendly and end-to-end digital public services to all citizens and businesses, Hungary aims to exceed the EU average in terms of digital development by the middle of the decade, and to be among the top ten EU economies in terms of digitalisation by 2030.[6]

Before 2015, there was no specific overall e-Government law in Hungary. However, much of the related legislation has been amended since 2010. To create efficient digital services, there must be interoperability between IT systems and services. In 2015, Act No. CCXXII of 2015 on the General Rules for Electronic Administration and Trust Services (the e-Administration Act) provided specific legislation on digital public administration. The strategy aims to develop the necessary infrastructure for electronic services (IT and back office) and to connect them at an adequate level with the highest possible degree of interoperability.

As part of the regulatory framework for digital transformation, Government Decision No. 2012/2015 (XII. 29.) on the Digital Welfare Programme outlined the strategic direction of Hungary's digital development policy. The programme aimed to promote digital modernisation and inclusion, and to strengthen the technological foundations of the digital economy and public administration.

These objectives were supported by the Digital Success Programme and the launch of the Superfast Internet Programme (SIP) in 2015. The programme aimed to provide the best nationwide broadband internet access with a minimum speed of 30 Mbps. By the end of 2018, significant progress had been made, with approximately 500,000 new network access points established.

Building on these achievements, the Superfast Internet Programme 2.0 was launched in 2019 with the aim of further developing network infrastructure and expanding broadband capacity nationwide. The programme aimed to ensure Internet speeds of at least 100 Mbps across the country, while accelerating the deployment of optical networks capable of provid-

[5] W. Jin-fu, H. Duo, "Customer-centred e-Government service quality evaluation: Framework and case study", *ISECS International Colloquium on Computing, Communication, Control, and Management,* Sanya 2009, 201.

[6] National Digitalisation Strategy 2022–2030, 05. 12. 2022, 8.

ing gigabit connectivity. This would improve the accessibility and quality of digital services for citizens, businesses and public institutions.

Another significant milestone in Hungary's digital development was the adoption of the Gigabit Hungary Strategy in 2020. In line with the objectives of the European Union, the strategy aims to provide households and businesses across the country with internet connectivity of at least 1 Gbps by 2030. The strategy demonstrates the government's commitment to bolstering digital infrastructure, fostering economic competitiveness, encouraging innovation, and advancing the digital transformation of public services.

In general, the 2010s were a pivotal period in the development of digital public administration in Hungary. During this period, a comprehensive e-government framework was established that allowed citizens to access a wide range of administrative services electronically. This improved accessibility, efficiency and service quality. These developments also strengthened public trust in public administration.

3. ESTABLISHMENT OF ADMINISTRATIVE COUNTY GOVERNMENT OFFICES (2011)

The reform of territorial administration formed part of the broader public administration reform agenda, driven by the need to address structural weaknesses, inefficiencies and fragmentation within the Hungarian administrative system. Prior to 2010, territorial state administration was characterised by fragmented organisational structures, limited coordination and supervision, and inconsistent administrative practices. As a result, public administration lacked stability, predictability, legal certainty and procedural uniformity in policy implementation, regulatory decision-making and administrative service delivery through the country.[7]

The directions of public administration development and the medium-term operating framework of Hungarian public administration were formulated in the Magyary Zoltán Public Administration Development Programmes (MP 11.0, MP 12.0) which are strategic public policy documents with designated intervention areas. The National Infocommunication Strategy (2014-2020) laid the foundations for a comprehensive e-administration policy, which was to be implemented in the years that followed. Building on the achievements of the Magyary Programmes, the strategy aimed to further simplify public administration, improve service quality and acces-

[7] *Magyary Zoltán Public Administration Development Programme*, Ministry of Public Administration and Justice, Governmet of Hungary, Budapest 2011; *Magyary Zoltán Public Administration development Programme*, Ministry of Public Administration and Justice, Government of Hungary, Budapest 2012.

sibility, and promote the digitalisation of administrative procedures. The long-term objective was to establish a predominantly digital public administration system.

As part of the operational and organizational renewal of public administration, capital and county government offices were established in accordance with Act CXXVI of 2010 (XI.19.) and Government Decree No. 66/2015 (III. 30.). The total of 20 government offices are located in the county seat cities and in the case of the capital city and Pest county in Budapest. In accordance with Article 17(3) of the Fundamental Law "the capital or county government offices are the territorial state administration organs of the Government with general competence". The primary function of government offices is to coordinate the implementation of government policies at the territorial level under the supervision of central government and to integrate a wide range of general and specialised administrative services.[8]

This reform represented a major step in the modernisation of Hungarian public administration by creating a more centralised and coordinated system of territorial state administration. The establishment of government offices integrated previously fragmented administrative structures and contributed to the more consistent and effective implementation of government policies throughout the country.

4. DEVELOPMENT OF THE GOVERNMENT WINDOW SYSTEM IN HUNGARY

Another important step towards reducing bureaucracy, simplifying administrative procedures and improving accessibility to public services was the creation of physical one-stop-shop administrative service centres. In January 2011, in accordance with Government Decree No. 288/2010 (XII.21.), Government Windows**,** an integrated network of service contact centres, were established. The Government Windows started to operate as the front offices of Government Offices. The one-stop-shops provide information and other administrative services from initiating and handling to closing a procedure to citizens in different types of administrative cases.

Both the number of clients and the scope of services have increased significantly since the introduction of the system. In 2011, Government Windows served 233,315 clients and provided 30 types of administrative services. Over time, both indicators expanded steadily as new functions were integrated into the one-stop-shop model. The range of delegated re-

[8] Gy. Hajnal, É. Kovács, *Government windows: One-stop shops for administrative sercives in Hungary*, Corvinus University of Budapest, COCOPS 2013, 6.

sponsibilities covers almost every major area of public administration. These include, among others, agricultural administration, employment and social welfare services, personal document administration (passports, identity cards and driving licences), vehicle registration, consumer protection matters, and tasks related to national registries.

By 2024, the network comprised 316 Government Windows in Hungary. In the same year, they recorded 12,705,659 customer visits, while the number of administrative services available increased to approximately 2,500. These figures highlight the growing role of Government Windows as a central access point for public services and a key element of Hungary's administrative modernisation. For the general public the Government Windows represent a customer-friendly, single-window administration system which make it easier for citizens to personally administer their affairs, served by 36,000 civil servants.

5. GOVERNMENT WINDOW BUSES IN HUNGARY: MOBILE PUBLIC SERVICE DELIVERY

Hungary has a two-tier local government system comprising 3,155 municipalities and 19 county governments. This system is highly fragmented, with about half of the population residing in settlements with fewer than 1,000 inhabitants. The large number of small municipalities is often associated with limited administrative, professional and financial capacities, which constrain their ability to perform public tasks effectively. Consequently, this fragmented local government structure poses challenges to the efficient delivery of services and the uniform implementation of public policies. These issues have become particularly significant in the context of administrative modernisation and digital transformation, meaning that local government fragmentation is an important factor in shaping public administration reforms and intergovernmental relations in Hungary.

Chart no. 1. Counties of Hungary

Source: KSH. https://www.ksh.hu/regionalatlas_counties

An innovative initiative has been launched in Csongrád County in southern Hungary. A mobile government customer service unit has been introduced to improve access to public services, particularly in rural and remote areas. The Government Window Bus (GWB) acts as an interoperability platform, providing a standardised, service-oriented connection between national basic registers and sectoral public administration systems. It enables systems with different technological and operational capacities to be integrated, reduces redundant data storage and minimises data integrity errors. By facilitating secure electronic communication and the exchange of authentic data, the GWB enhances interoperability across public administration.

The GWB enables service providers and customers to connect simultaneously, providing citizens and businesses with access to a wide range of public services through a unified platform. Its implementation has created a centralised IT environment and the foundational infrastructure necessary for the efficient operation and integration of government information systems.

Government Window Buses offer a wide variety of public administration services. These include personal identification and civil registration tasks, such as issuing identity cards, passports and residence permits, and registering vital records and addresses. In transport administration, GWBs handle driving licences, vehicle registration and ownership transfer, licence plates, and technical vehicle records. GWBs also provide access to

social and family support services, including child benefits, maternity allowances, unemployment benefits, and pensions. They also offer housing and local administrative services, as well as business and employment-related procedures, such as company registration, work permits, and labour-related documentation

The service bus operates at fixed times in areas without a permanent Government Window office. It also provides the option of delivering administrative services on a case-by-case basis at special locations, such as hospitals, retirement homes, prisons, festivals and universities. This is particularly significant in counties characterised by remote municipalities and small settlements, such as Heves, Borsod-Abaúj-Zemplén, Somogy, Baranya and Vas. The range of tasks performed closely resembles that of permanent Government Windows.

In 2017, Government Window Buses provided services in 1,557 different types of administrative case. By the following year, this figure had increased to 2,500. The number of clients has risen steadily each year, indicating the service's growing popularity and relevance. The system reached its maximum usage in 2021, serving 78,945 clients.[9]

The development of the Government Window Bus network between 2017 and 2024 demonstrates the Hungarian government's commitment to improving the territorial accessibility of public administration services. The available data indicate a phased expansion strategy, characterised by rapid growth during the initial years of implementation, followed by a period of consolidation and targeted development.

The most significant phase of expansion occurred in 2020, when the number of Government Window Buses increased from eleven to twenty-one. This substantial growth coincided with an increase in the demand for flexible and accessible public services. By extending the service network to counties that had previously lacked mobile administrative units, the government significantly improved nationwide coverage and contributed to reducing territorial disparities in access to public services. The allocation of two buses to Heves County suggests that demographic, geographical, and administrative considerations played a role in determining the distribution of resources.

Further expansion took place in 2021, when the number of buses increased from twenty-one to twenty-five. Unlike the previous phase, this development focused less on geographic expansion and more on strengthening service capacity in areas where demand for mobile administrative services was particularly high. Additional buses were assigned to Bács-

[9] The data presented in this study are based on information provided by the Ministry of Public Administration and Regional Development of Hungary (2025).

Kiskun, Borsod-Abaúj-Zemplén, Pest, and Veszprém counties, all of which are characterised by large territorial areas, dispersed settlement structures, or significant populations requiring better access to administrative services.

From a broader public administration perspective, the Government Window Bus network is an important tool to improve administrative accessibility and social inclusion. Despite significant progress in the digitalisation of public services, not all citizens possess the digital skills, internet access, or technological resources necessary to interact exclusively with public authorities through electronic channels. Government Window Buses therefore perform an important complementary function by ensuring that elderly citizens, residents of remote rural settlements, socially disadvantaged groups, and digitally excluded individuals continue to have access to essential public services.

The primary users of the service are specific social groups, including housewives, pensioners, the unemployed, people with disabilities and those who cannot afford travel costs. This indicates that GWBs play an important role in ensuring access to public services for socially and economically vulnerable populations.

Territorial disparities further reinforce the digital divide. In rural areas, 48.11% of the population has at least basic digital skills, which is slightly above the EU rural average of 47.5%. Significant age-related differences also exist: the 16-24 age group has the highest level of digital skills, at 76.86%, which exceeds the EU average for this age group (69.98%). In contrast, the 65-74 age group has the lowest level of digital skills, at 28.43%, which is in general in line with the EU average for this age group.[10]

6. CONCLUSIONS

During the past decade, Hungary has achieved notable advances in digitalisation, particularly in terms of developing its digital infrastructure.

In 2024, Hungary's digital maturity in public services for citizens reached 77.7 points, compared to an EU average of 82.3, while digital public services for businesses scored 80 points, compared to an EU average of 86.2. These figures suggest that, despite considerable progress in the

[10] European Commission, *Commission Staff Working Document "State of the Digital Decade 2025: Keep building the EU's sovereignty and digital future",* SWD (2025) 294 final, Part 13/27, 14.

development of e-government, Hungary continues to perform below the EU average in terms of service delivery quality and customer-centricity.[11]

Face-to-face public administration remains important. In Hungary, mobile Government Window buses provide an innovative and customer-centred service, particularly in small settlements with limited administrative capacity. By serving elderly citizens, persons with disabilities, and other vulnerable groups in rural areas, these mobile units help ensure equitable access to public services.

The development of the Government Window Bus network also illustrates a broader trend in contemporary public administration. Digital transformation does not eliminate the need for physical service provision. Effective governance is increasingly based on a hybrid model that combines digital services, traditional administrative offices, and mobile service solutions. Within this framework, the Government Window Bus service can be regarded as an example of inclusive and citizen-centred public service delivery, helping to bridge both geographical and digital divides.

Hungarian regulation continues to preserve the freedom of citizens to choose between electronic and traditional paper-based administration. While this approach promotes inclusiveness, it also reflects the persistence of the digital divide, as mandatory digital administration could disadvantage individuals with limited digital skills. Therefore, digitalisation can be considered truly citizen-centric only if citizens and businesses possess adequate digital competences.

Hungary's digital development is characterised by a dual pattern. On the one hand, its digital infrastructure is relatively advanced, and the country performs well in terms of connectivity and the development of fixed broadband infrastructure. In 2024, 88.36% of fixed broadband subscriptions offered speeds of at least 100 Mbps, exceeding the average of the European Union of 71.88%.[12] However, significant weaknesses persist in digital literacy, and substantial territorial disparities remain. These findings suggest that the main challenges of digital transformation are no longer primarily related to access constraints, but rather stem from uneven levels of digital skill. Although overall levels of digital competence are relatively favourable, considerable inequalities persist in territorial, educational, and demographic dimensions, thereby reinforcing the digital divide and limiting the inclusive benefits of digital transformation.

[11] *Ibid.,* 12.
[12] *Ibid.,* 6.

LIST OF REFERENCES

Scientific works

1. Csatlós, Erzsébet, *"*Hungarian administrative processes in the digital age: An attempt to a comprehensive examination*", Intersections. East European Journal of Society and Politics* 1/2024;
2. Dror, Yehezkel, *The capacity to govern: a report to the Club of Rome*, Frank Cass Publishers, London-Portland-Oregon 2001;
3. Hajnal, György, Kovács, Éva, *Government windows: One-stop shops for administrative sercives in Hungary*, Corvinus University of Budapest, COCOPS 2013;
4. Jin-fu, Wang, Duo, Hu, "Customer-centred e-Government service quality evaluation: Framework and case study", *ISECS International Colloquium on Computing, Communication, Control, and Management,* Sanya 2009;
5. Stumpf, István, *Szakmai alapú közigazgatás – a neoweberiánus állam, (Professional public administration – the Neo-Weberian state),* Gazdasági és Szociális Tanács, Budapest 2009;
6. Torma, András, "The European Administrative Space (EAS)", *European Integration Studies* 1/2011.

Other sources

1. *Magyary Zoltán Public Administration Development Programme*, Ministry of Public Administration and Justice, Government of Hungary, Budapest 2011;
2. *Magyary Zoltán Public Administration development Programme*; Ministry of Public Administration and Justice, Government of Hungary, Budapest 2012;
3. European Commission, *Commission Staff Working Document "State of the Digital Decade 2025: Keep building the EU's sovereignty and digital future",* SWD (2025) 294 final, Part 13/27;
4. Fundamental Law of Hungary (25 April 2011);
5. Government Decree No. 288/2010 (XII.21.);
6. Government Decree No. 515/2013. (XII. 30.) on the government windows;
7. *National Digitalisation Strategy 2022–2030*, Cabinet Office of the Prime Minister,05.12.2022, *https://kormany.hu/application/documents/f3207909-28d7-48fa-a836-3adef7b8a3e9/download*, last visited 12 May 2026;
8. National Infocommunication Strategy (2014– 2020) and Development Strategy of the Infocommunications Sector (2014–2020), 22.12.2014., *https://interoperableeurope.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2016-11/nis_en_clear.pdf*, last visited 25 May 2026;

9. Act CXXVI of 2010 (19. XI. 2010) on the capital and county government offices, the amendment of territorial integrity, and the establishment of the capital and county government offices.

Проф. др Едит Соос
Факултет правних и политичких наука,
Универзитет у Сегедину, Мађарска

ДИГИТАЛНИ РАЗВОЈ ТЕРИТОРИЈАЛНЕ УПРАВЕ У МАЂАРСКОЈ УСМЈЕРЕН КА КОРИСНИЦИМА

Сажетак

Циљ овог рада јесте да испита на који начин је дигитализација јавних услуга у Мађарској трансформисала однос између грађана и јавне управе, с посебним освртом на развој модела пружања услуга усмјерених ка корисницима. Након реформе јавне управе из 2010. године, модернизација и шира примјена информационо-комуникационих технологија постале су кључни стратешки циљеви. Рад је усмјерен на анализу система пружања услуга на једном мјесту, укључујући владине шалтере (*Government Windows*), уведене 2011. године, и мобилне владине шалтере (*Government Window Buses*), успостављене 2017. године, чији је циљ унапређење приступачности, ефикасности и интероперабилности услуга, уз сагледавање мађарског модела електронске управе у ширем контексту дигиталних политика Европске уније.

Методолошки приступ обједињује квалитативне и квантитативне методе истраживања. Анализа се заснива на прегледу релевантних стратешких докумената и реформи јавне управе, уз коришћење емпиријских података прикупљених од владиних канцеларија у деветнаест жупанија и главном граду Будимпешти. Овај комбиновани приступ омогућава свеобухватну оцјену која превазилази формалноправни оквир и обухвата стварне резултате у функционисању и пружању јавних услуга. Мађарско искуство показује да успјешна дигитализација јавне управе не зависи искључиво од технолошког развоја, већ и од институционалних иновација и јасне усмјерености ка потребама корисника. Интеграција физичких и дигиталних канала пружања услуга допринијела је већој приступачности, инклузивности и ефикасности, чиме је унапријеђен укупан квалитет односа између грађана и јавне власти. С тим у вези, Мађарска представља значајан примјер за друге државе које настоје да модернизују своје системе јавне управе и

успоставе моделе електронске управе усмјерене ка корисницима, истовремено указујући на значај континуираног развоја и усклађивања са ширим европским дигиталним стратегијама.

Кључне ријечи: *Електронска управа; Управа усмјерена ка корисницима; Владини шалтер; Интероперабилност; Мобилни владини шалтер.*

УДК/UDC 35.082/.087(497.6)
ИЗВОРНИ НАУЧНИ РАД / *ORIGINAL SCIENTIFIC ARTICLE*

Проф. др Невенко Врањеш

Факултет политичких наука Универзитета у Бањој Луци

ПРИМЈЕНА ЗАКОНА О ДРЖАВНОЈ СЛУЖБИ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ С ОСВРТОМ НА ПОСТУПАК СЕЛЕКЦИЈЕ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА

Развој људског друштва и његов улазак у модерну фазу довели су до пораста управне функције државе, интензивније управне дјелатности и нарочито развоја јавних служби. Истраживања показују да је сваки шести посао у држави управни, што указује на значај ове дјелатности за чије је вршење неопходан професионалан службенички апарат. Изабору државних службеника и формирању службеничких система демократске државе посвећује се посебна пажња, како ради обезбјеђивања квалитетних услуга грађанима и пословној заједници, тако и са аспекта професионалне одрживости и дугорочне функционалности система.

Предмет овог рада је примјена закона о државној служби у Босни и Херцеговини с посебним освртом на поступак селекције државних службеника. Анализира се позитивноправни оквир селекције државних службеника на нивоу заједничких институција БиХ, Републике Српске, Федерације БиХ и Брчко дистрикта. Ради поређења биће приказан поступак селекције службеника у институцијама Европске уније и рад Европске канцеларије за селекцију особља (European Personnel Selection Office – EPSO), уз разматрање могућности примјене њихових рјешења у домаћем правном оквиру.

Полазна претпоставка у раду је да се селекција државних службеника у Босни и Херцеговини мора заснивати на начелима меритократије, једнаког приступа и транспарентности. У том смислу, оцјена стања управљања људским ресурсима биће заснована на извјештајима SIGMA/OECD, ставовима Европске комисије и самоевалуационим извјештајима домаћих органа.

Невенко Врањеш, *nevenko.vranjes@fpn.unibl.org.*

У раду примјењују се методе анализе садржаја, метода дескриптивне статистике, корелациона анализа, упоредноправна метода и метода анализе случаја.

Кључне ријечи: Државна служба; Селекција државних службеника; Меритократија; Управљање људским ресурсима; EPSO и SIGMA/OECD.

1. ПОЈМОВНО ОДРЕЂЕЊЕ ДРЖАВНЕ СЛУЖБЕ И ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА

Генерички посматрано, појам јавна служба је шири од појма државна служба. Аналогно томе и појам јавни службеник има шире значење од појма државни службеник. У овом одређењу полази се од појма јавне управе у организационом смислу. Према нашем правном систему, јавна управа обухвата државне и недржавне органе управе. Државни органи управе чине управу у органском смислу. Дакле, ради се о највишим органима управе који чине срж управе и који располажу са изворним (оригинарним) јавним овлашћењима.[1] Конкретно, у Републици Српској то су министарства, републичке управе и републичке управне организације.[2] На нивоу институција Босне и Херцеговине то су министарства, управе, дирекције, заводи, агенције и др.[3] У недржавне органе управе убрајају се тзв. субјекти с јавним овлашћењима (јавна предузећа, јавне установе и установе од опште користи) те органи јединица локалне самоуправе (општина и градова).Ови субјекти располажу са пренесеним јавним овлашћењима односно имају онолико овлашћења колико им закон додијели. Тиме се систем јавне управе заокружује. Аналогно наведеном, може се констатовати, да сва лица која су запослена у јавној управи имају положај јавних службеника будући да обављају послове у име и за рачун јавне управе односно врше јавне службе. То би били државни службеници али и љекари, професори, учитељи, наставници, шумари, поштари и многобројни други. Дакле, јавни службеник је својим радом везан за јавне институције. Иако се државна служба поистовјећу-

[1] Упор. С. Поповић, *Управно право, општи део*, Савремена администрација, Београд 1989, 19. П. Куниħ, *Управно право*, Правни факултет и Управа за полицијско образовање, Бања Лука 2010, 7–9. Б. Милосављевић, *Управно право*, Службени гласник и Правни факултет Универзитета Унион, Београд 2007, 36–41. Д. Милков, *Управно право I, Уводна и организациона питања*, Правни факултет, Нови Сад 2009, 9–17.

[2] Закон о републичкој управи, *Службени гласник Републике Српске*, *бр.* 115/18, 111/21, 15/22 и 56/22, *Службени гласник БиХ*, бр. 84/22, *Службени гласник РС*, бр. 132/22 и 90/23, чл. 1.

[3] Закон о управи, *Службени гласник БиХ*, бр. 32/02, 102/09 и 72/17, чл. 2.

је са јавном, већ сада је јасно да то није у потпуности. Државна служба се односи само на лица која су запослена у органима државне управе односно у оним органима који чине управу у органском смислу. Другим ријечима, државни службеници су јавни службеници који су запослени у органима државне управе (министарствима, републичким управама и републичким управним организацијама). Сви остали запослени у јавном недржавном сектору су јавни службеници. Неријетка је детерминација по којој су јавни службеници сва лица која примају плату из буџета, са чиме се међутим не можемо сложити. Запослени у државној управи („државни чиновници”) налазе се у специфичном јавноправном односу са државом јер врше власт и доносе управне акте. Насупрот њима, запослени у установама (просвјета, здравство и друго) пружају јавне услуге (врше „јавну службу”) и њихов статус је ближи општем радном праву. Извор финансирања (буџет) је техничко питање, а не правна детерминација службеника.[4] Идеја о посебном режиму државних службеника наилазила је дуго на отпор нарочито у социјализму и комунизму гдје се сматрало да сви радници, па и они у јавном сектору имају равноправан положај, дакле без обзира на врсту послова.[5]

Државна служба (eng. *civil service*) је општи назив који се у енглеском језику користи за административни апарат државе. Овај термин је најприје уведен у британској администрацији у Индији, а затим и у Уједињеном Краљевству (1854. године), и постао је готово универзални синоним за цивилне (тј. невојне и неправосудне) администраторе запослене у централним владама. За државну службу се користе и други термини (нпр. „јавна бирократија”), а она се од других бирократија разликује по својим јавним мисијама, како год оне биле дефинисане. Она има колективно оправдање, а то је чињење нечега што је иначе недостижно за одређени јавни циљ, те је стога државним службеницима повјерен задатак да буду чувари, или барем тумачи, заједничког добра.[6]

У теоријском смислу, појам службеника се начелно везује за вршење одређених послова административног, организационог, координирајућег и у првом реду интелектуалног карактера. За појам јавног службеника битни су сљедећи елементи односно претпоставке: 1) јавна служба; 2) вољно улажење у јавну службу или барем њено вољ-

[4] Вид. S. Lilić, *Upravno pravo, Upravno procesno pravo*, *treće izdanje*, Pravni fakultet, Beograd 2009, 56.

[5] Упор. E. N. Gladden, *A History of Public Administration, Volume II: From the Eleventh Century to the Present Day*, Franck Cass, London 1972, 346.

[6] I. Galnoor, J. Oser, ”Civil Service“, *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, Second Edition (ed. J. D. Wright), Elsevier 2015, 695.

но прихватање; 3) редовно и стално вршење послова као права и дужности, на основу трајне подјеле рада и овлашћења (професионализам); 4) одређеност статуса, права и дужности службеника у цјелини или у претежном облику, објективним правом и 5) плата.[7] Јавни службеници представљају и заступају државу. У обављању послова јавни службеници користе прерогативе државне власти иступајући према другим субјектима са јачом вољом.[8] У англосаксонској правној традицији, државни службеник се превасходно дефинише као појединац који је именован актом надлежног јавног органа, а на основу одредаба закона који уређује државну службу. Процес његовог постављења мора стриктно пратити унапријед дефинисане прописе о запошљавању у јавном сектору. Сходно томе, и престанак радног односа државног службеника подлијеже строгим законским ограничењима, с обзиром на то да је ријеч о лицу које је у служби државе и које обавља уставну улогу.[9]

Теоријска схватања јавних службеника у оквиру управног права могу се посматрати кроз три кључна аспекта: организациони (формални), функционални (садржински или материјални) и комбиновани (мјешовити). Организациони (формални) приступ дефинише јавне службенике као лица која су запослена у органима јавне управе и обављају послове унутар тих институција. Фокусира се на формални статус и правну припадност запослених. Функционални (садржински) приступ се бави суштином послова које јавни службеници обављају, не узимајући у обзир њихов статус или организациону припадност. Према овом схватању, јавни службеници су сви који врше послове јавне службе, без обзира на то гдје су запослени. Комбиновани (мјешовити) приступ настоји да превазиђе недостатке претходна два приступа. Комбиновани приступ дефинише јавне службенике као лица која обављају јавну службу у органима јавне управе, чиме се спајају аспекти формалног и садржинског приступа.[10] Ова три аспекта пружају цјеловитију слику о улози и статусу јавних службеника у систему јавне управе.

---

[7] М. Влатковић, Р. Брковић, Б. Урдаревић, *Службеничко право*, Досије студио, Београд 2013, 57.

[8] М. Рађеновић, „Мјесто службеничког права у систему права Републике Српске“, *Модерна управа* (ур. В. Карајица), бр. 1/2008, Агенција за државну управу Републике Српске, 24.

[9] N. Manning, N. Parison, *International Public Administration Reform: Implications for the Russian Federation*, The World Bank, Washington 2003, 92–93.

[10] Н. Врањеш, *Службенички систем и транзициона реформа јавне управе*, Графид, Бања Лука 2016, 61.

Статус државних или јавних службеника могу имати и лица која врше државну односно јавну службу у другим државним органима као што су: судови, тужилаштва, шеф државе, представничко тијело и други државни органи који не врше примарно управну дјелатност. Такође, у литератури је чест израз и управни службеници.[11]

Закон о државној служби у институцијама БиХ, наглашава управни положај државног службеника, прописујући да је државни службеник лице које је управним актом постављено на позицију у државној служби.[12] Готово истовјетну одредбу налазимо и у Федерацији БиХ.[13] У Републици Српској закон одређује државне службенике према стручној спреми и организацијској припадности, прописујући да је то лице са високом стручном спремом које обавља послове из надлежности органа републичке управе и које је стално запослено у органу републичке управе. Сходно нормама из уредбе владе о категоријама и звањима, државни службеник може бити и лице са завршеном вишом и средњом стручном спремом.[14] Најзад, Закон о државној служби у органима јавне управе Брчко дистрикта БиХ, детерминацију државног службеника везује за дјелатности из надлежности јавне управе прописујући да је то лице које обавља конкретне послове управе од израде прописа преко извршавања закона па до послова инспекције и контроле.[15]

2. ПРЕГЛЕД ПОСТУПКА СЕЛЕКЦИЈЕ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

У наставку рада даје се табеларни преглед поступка селекције државних службеника у Босни и Херцеговини који се заснива на анализи законских и подзаконских аката који уређују ову област, почевши од нивоа заједничких институција БиХ преко ентитета до нивоа

[11] О врстама и категоријама државних службеника, шире вид. П. Димитријевић, *Управно право, општи део, пето издање*, Медивест, Ниш 2019, 136–158.

[12] Закон о државној служби у институцијама БиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 12/02, 19/02, 8/03, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 50/08 – др. закон, 43/09, 8/10, 40/12, 93/17 и 18/24, чл. 1.

[13] Закон о државној служби у Федерацији БиХ, *Службене новине Федерације БиХ*, бр. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06, 77/06 – одлука УС, 34/10 – одлука УС, 45/10 – др. закон, 4/12, 99/15 и 9/17 – одлука УС, чл. 2.

[14] Закон о државним службеницима, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 118/08, 117/11, 37/12 и 57/16, чл. 3.

[15] Закон о државној служби у органима јавне управе Брчко дистрикта БиХ, *Службени гласник Брчко дистрикта БиХ*, бр. 17/22 – пречишћен текст, 6/23 – испр. и 22/23, чл. 2.

Брчко дистрикта БиХ.[16] Као елементи селекције узети су: модел попуњавања, састав конкурсне комисије, услови и инструменти за оцјењивање, постојање оквира компетенција, надлежност за постављење и предности и недостаци посматраног модела.

ЕЛЕМЕНТИ СЕЛЕКЦИЈЕ	НИВО БиХ	ФЕДЕРАЦИЈА БиХ	РЕПУБЛИКА СРПСКА	БРЧКО ДИСТРИКТ БиХ
Модели попуњавања	- јавни оглас - интерни оглас	- интерни оглас - јавни конкурс	-интерним оглашавањем, -напредовањем у служби, - распоређивањем и - премјештањем.	- јавни конкурс - интерни оглас (у случају прекобројности)
Састав конкурсне комисије	- за јавни оглас пет чланова од чега су два члана државни службеници из институције и три независна експерта	- три члана од којих су два члана државни службеници из органа државне службе од којих је један члан представник синдиката на	- пет чланова од којих су три државни службеници из републичких органа управе на које се јавни конкурс односи, док се два члана именују са листе коју	- три члана, и то: а) једног члана Одбора за запошљавање који по принципу ротације долази на ред и б) два члана која предлаже надлежни

[16] Упор. Ј. Хушић, „Европски принципи за државну службу – државна служба у Босни и Херцеговини *de lege ferenda*“, *Sui Generis*, бр. 6/2019, 21–25. Н. Врањеш, В. Ђурић, „Postupak selekcije upravnih službenika – evropski standardi i domaći pravni okvir“, *Правна ријеч*, бр. 50/2017, 311–336. Н. Врањеш, В. Ђурић, „Državna služba i upravljanje ljudskim resursima u institucijama Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj – eksterna evaluacija i budući izazovi“, *Правна ријеч*, бр. 54/2018, 383–406. D. Topić, „Posebnosti radnog odnosa državnih službenika u Bosni i Hercegovini“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru*, XXX/2022, 29–46. D. Klovo Kajić, „Zapošljavanje u državnu službu: zloupotrebe stručnog ispita i kako ih otkloniti“, *CJP – Fondacija Centar za javno pravo*, доступно на: *https://fcjp.ba/wp-content/uploads/2010/10/Delila_Klovo_Kajic.pdf* , 2.6.2026. J. H. Mayer-Sahling, K. S. Mikkelsen, D. Ahmetovic et al., *Improving the Implementation of Merit Recruitment Procedures in the Western Balkans: Analysis and Recommendations*, ReSPA, Danilovgrad, November 2015, 63; *Analysis of the Professionalisation of the Senior Civil Service and the Way Forward for the Western Balkans*, SIGMA Paper No. 55, Paris 2018. *Human Resource for EU Membership: What Policies in the Western Balkans* (ed. M. Lazarević), Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Sarajevo 2014. *The Optimization of Public Administration in the Western Balkan Region: Comparative Study with Baseline Analysis*, ReSPA, Danilovgrad 2016.

	које именује Агенција - за интерни оглас три члана комисије, (државни службеници из институције).	који се јавни конкурс односи, док се остали чланови именују са листе експерата коју утврђује Агенција.	утврђује Агенција.	руководилац органа јавне управе од којих је један руководећи државни службеник, односно руководећи јавни службеник из тог органа јавне управе.
Услови и инструменти за оцјењивање	- јавни испит као услов - стручни испит који укључује и интервју	- испит општег знања као услов - стручни испит који укључује и интервју	- стручни испит као услов и - усмени интервју	- писани тест који носи 75% укупних бодова које може остварити кандидат у поступку избора. - усмени интервју који носи 25% укупних бодова које може остварити кандидат у поступку избора.
Постојање оквира компетенција	Да, и примјењује се	Постоји и селективно се примјењује	Не	Оквир компетенција не постоји, али Правилник о запошљавању прописује да се на усменом интервјуу постављају питања којима се провјеравају и одређене компетенције за обављање послова радног мјеста за које се кандидат пријавио. (Члан 20. Правилника прописује оквир

				питања којим се провјеравају компетенције)
Надлежност за постављење	- неруководеће Агенција -руководеће надлежна Институција, а након протека од 30 дана Агенција - код интерног – надлежна институција	-надлежна институција са листе успјешних кандидата	- Влада и старјешина органа управе без могућности утицаја Агенције	- Градоначелник, са достављене ранг-листе, писмено потврђује избор кандидата који је остварио највећи број бодова, осим у случају када је, водећи рачуна о саставу становништва у смислу члана 20. Статута БД, потребно именовати другог кандидата с ранг листе, а уз сагласност замјеника градоначелника и главног координатора Владе. Након потврђивања најуспјешнијег кандидата, Одбор за запошљавање доноси Одлуку о избору кандидата, на основу које градоначелник доноси рјешење о заснивању радног односа.
Предности	-већинско присуство независних експерата - писмено и усмено провјерава-	- писмено и усмено провјеравање кандидата уз изграђен оквир компетенција	- добра уређеност законског и подзаконског оквира селекције	- јасно прописана процедура избора кандидата - врши се избор најуспјешнијег кандида-

	ње кандидата уз изграђен оквир компетенција -снажна могућност дјеловања Агенције као независне институције	- добра уређеност законског и нарочито подзаконског оквира селекције		та који је остварио највећи број бодова у поступку избора
Недостаци	- институција која тражи службеника нема одлучујућу снагу - превелик утицај АДС која би морала доказати интегритет и ауторитет	- асиметричност рјешења овисно о нивоу власти за који се селекција проводи - одлучујући утицај институције - присутни потенцијални елементи политизације	- не постоје потпуни инструменти провјере кандидата - не постоји оквир компетенција - воља органа управе одлучујућа - у неколико фаза присутни потенцијални елементи политизације	- нема утврђеног оквира компетенција

Табела 1. Преглед поступка селекције државних службеника у Босни и Херцеговини

На основу приказаног прегледа да се уочити, да систем селекције државних службеника у БиХ карактеришу значајне разлике у погледу транспарентности, улоге независних органа и модерних алата за процјену кандидата. На нивоу БиХ процес је највише заштићен од директног утицаја институција захваљујући доминацији независних експерата у комисијама и снажној улози Агенције за државну службу, док су у ентитетима и Брчко дистрикту процедуре постављења много више под контролом тренутних руководстава и политичких структура. Када је ријеч о методама оцјењивања, ниво БиХ и Федерација БиХ предњаче у примјени модерних стандарда кроз уграђен оквир компетенција, док Република Српска и Брчко дистрикт тај оквир немају. С друге стране, Брчко дистрикт се издваја по изузетно објективном математичком моделу бодовања гдје писани тест носи фиксних 75%, а усмени интервју 25% укупних бодова, што значајно смањује субјективност у поређењу са ентитетским моделима који се више ослањају на дискрециону вољу органа управе и интерне кадровске премјештаје.

На бази анализираног, стајемо на становиште да селекција државних службеника у БиХ пати од изражене асиметричности и неједнаког квалитета процедура у зависности од нивоа власти на којем се проводи. Тако, док ниво БиХ успјешно балансира између стручности и професионалне независности, ентитетски нивои, а нарочито Република Српска остављају широк простор за утицај органа управе који тражи службеника, што опет отвара озбиљне ризике од политизације и непотизма. Да би се постигао праведан и модеран систем државне службе, неопходно је унаприједити процесе селекције на свим нивоима, увести обавезан оквир компетенција, те смањити политички утицај приликом коначног именовања кандидата. У техничком погледу, потребно је да селекцијски процес буде што више дигитализован, како у припремној фази селекције (оглашавање, достављање пријава, комуницирање са кандидатима), тако и у фази тестирања (увођење дигиталних метода и техника, додјељивање идентификацијских кодова кандидатима, увођење рачунарских тестова нумеричког и логичког резоновања по угледу на европски модел) и слично.

3. SIGMA ПРИНЦИПИ И ИНДИКАТОРИ У ОБЛАСТИ УПРАВЉАЊА ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА

Крајем 2023. године, SIGMA[17] је објавила најновије Принципе јавне управе. Принципи јавне управе представљају вриједности и понашања која грађани и пословна заједница могу очекивати од модерне јавне управе.

Принципи су структурисани у сљедећим областима: 1) Стратегија – садржи један принцип и пет подпринципа; 2) Израда и координација политика – садржи шест принципа и 51 подпринцип; 3) Државна служба и управљање људским ресурсима – садржи пет принципа и 42 подпринципа; 4) Организација, одговорност и надзор – садржи шест принципа и 60 подпринципа; 5) Пружање услуга и дигитализација – садржи четири принципа и 24 подпринципа и 6) Управљање јавним финансијама – садржи 10 принципа и 87 подпринципа. Свеукупно: 32 принципа и чак 269 подпринципа.[18] Свеобухватни принцип гласи: Државни службеници дјелују уз професионализам, интегритет и неутралност. Запошљавају се и напредују на основу заслуга и једнаких

[17] SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) је заједничка иницијатива Организације за економску сарадњу и развој (*Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD*) и Европске комисије, финансирана од стране Европске уније.

[18] SIGMA-OECD, *The Principles of Public Administration*, Paris 2023, 10.

могућности те имају одговарајуће компетенције за дјелотворно обављање својих задатака.

Свакако за нашу тему су најзначајнији принципи који се односе на реформску област Државна служба и управљање људским ресурсима. Конкретно, ова област садржи пет принципа и 42 подпринципа. Принципи у овој реформској области су категорисани по сљедећим принципима: Принцип 8: Оквир за запошљавање успоставља равнотежу између стабилности и флексибилности, обезбјеђује одговорност државних службеника и штити их од недопуштеног утицаја и незаконитог отпуштања; Принцип 9: Јавна управа привлачи и запошљава компетентне људе на основу заслуга и једнаких могућности; Принцип 10: Дјелотворно лидерство се потиче кроз компетентност, стабилност, професионалну аутономију и прилагодљивост највиших руководилаца; Принцип 11: Државни службеници су мотивисани, поштено и конкурентно плаћени и имају добре услове рада и Принцип 12: Стручним усавршавањем и управљањем талентима и учинком побољшавају се вјештине, ефикасност и дјелотворност државних службеника и промовишу вриједности државне службе.[19] Ова област представља стуб професионалне државне службе и бави се искључиво кадровима у јавној управи. Њен циљ је да створи систем у којем се посао добија на основу знања, при чему је плата праведна, руководиоци су стручњаци, а службеници су заштићени од политичких притисака, али исто тако подложни казнама уколико лоше раде.

За мјерење, праћење и евалуацију у овој реформској области SIGMA је предвидјела пет индикатора и 44 подиндикатора. Индикатори су сљедећи: 8.1) Адекватност политике, правног оквира и институционалног уређења; 9.1) Транспарентност, професионалност и ефикасност запошљавања државних службеника; 10.1) Професионални руководећи менаџмент; 11.1) Атрактивност запошљавања и радних услова и 12.1) Професионални развој и управљање учинком државних службеника.[20] С аспекта савремене јавне управе, наведени индикатори представљају интегрисани метрички оквир за компаративну евалуацију транзиције јавне управе из традиционалног бирократског у савремени, меритократски модел заснован на учинку и функционалној независности. Оно што такође можемо примјетити јесте и висока хиперинфлација подиндикатора квалитативно-квантитативне природе. Другим ријечима, квалитативни индикатори се изражавају квантитативном методологијом уз кључну улогу оцјењивача. Тако, уколико

[19] *Ibid*., 22–24.

[20] SIGMA-OECD, *Assessment Methodology of the Principles of Public Administration: Updated Indicators for SIGMA Monitoring Reports*, Paris 2023, 138–269.

је за неки индикатор предвиђено од нула до десет бодова, без обзира на дате оквирне параметре описа индикатора, пресудна је улога оцјењивача, па тај распон може да варира у неколико бодова што у укупном скору може да доведе до прилично субјективне оцјене оцјењивача односно евалуатора. Многи SIGMA индикатори мјере појмове као што су „политичка независност”, „професионална култура” или „адекватност праксе”. Ријеч је о суштински квалитативним феноменима који немају природну нумеричку вриједност. Да би их измјерила, SIGMA користи матрице описа (тзв. *rubrics*), гдје се описној оцјени (нпр. „закон се углавном примјењује, али постоје изоловани политички утицаји”) додјељује број бодова (нпр. од 0 до 10). Иако SIGMA нуди оквирне смјернице за додјелу бодова, лингвистички описи у тим смјерницама су често флексибилни (користе се ријечи попут: углавном, дјелимично, у значајној мјери, спорадично). Управо ту наступа субјективна улога оцјењивача. Тако, један евалуатор (строжи или екстерни) одређену аномалију у систему схватиће као системски пропуст и додијелити 4 бода. Други евалуатор (благонаклонији или интерни) ће исту аномалију подвести под „изолован инцидент” и додијелити 7 бодова. На укупном скору од 44 подиндикатора, те мале варијације од 2 или 3 бода по подиндикатору се акумулирају и могу драматично промијенити коначну оцјену стања државне управе и управљања људским ресурсима конкретне државе од „дјелимично успјешне” до „веома успјешне”. Важи и обрнуто.

4. СТРАТЕШКИ ОКВИР ЗА РЕФОРМУ ЈАВНЕ УПРАВЕ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ – РЕФОРМСКА ОБЛАСТ ДРЖАВНА СЛУЖБА И УПРАВЉАЊЕ ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА

Стратешки оквир за реформу јавне управе у Босни и Херцеговини 2018–2022 садржи реформску компоненту под називом: Државна служба и управљање људским ресурсима. Специфични циљ у овој области је: Успостављен правни оквир и изграђени капацитети за развој функције управљања људским ресурсима засноване на начелима професионализма, мериторности и ефикасности. Специфични циљ садржи шест мјера са укупно 34 активности.[21]

Овај циљ се прати кроз два индикатора. Финансијска пројекција за ову реформску компоненту је 4,59 милиона КМ или 8 % од укупних трошкова Стратегије који износе 55,11 милиона КМ. За реализацију специфичног циља предвиђене су сљедеће мјере: 1) Унапређење

[21] Стратешки оквир за реформу јавне управе у Босни и Херцеговини, *Службени гласник БиХ*, бр. 85/18.

политика и правног оквира за управљање људским ресурсима и изградња капацитета за њихово ефикасно провођење; 2) осигурање свеобухватног поштовања принципа мериторности, једнаког третмана, транспарентности и политичке неутралности у свим областима управљања људским ресурсима; 3) успостављање модерног планирања кадрова и професионалног развоја запослених; 4) успостављање правичног и транспарентног система плата и накнада за рад; 5) осигурање поштовања норми етичког понашања запослених у управним структурама и 6) унапређење квалитета општег управљања у структурама државне службе.

Можемо закључити да, у оквиру ове реформске компоненте, Стратешки оквир за реформу јавне управе у Босни и Херцеговини, примарно циља успостављање меритократског система приликом запошљавања и напредовања. Документ дефинише обавезу деполитизације и професионализације државне службе кроз унапређење транспарентности конкурсних процедура и објективизацију критеријума за оцјену рада државних службеника. Такође, предвиђена је комплетна модернизација кадровске методологије, што укључује развој савремених информационих система за управљање људским ресурсима (*Human Resources Management Information System-HRMIS*) и прелазак на дигитализоване процесе селекције. На тај начин се тежи стварању флексибилне, одговорне и компетентне управе у којој је професионални развој заснован искључиво на стручним компетенцијама и резултатима рада, чиме би се систем ускладио са европским принципима јавне управе. Нажалост, иако веома амбициозно замишљен овај стратешки оквир није доживио своју практичну афирмацију о чему говори пролонгирање његове имплементације на период 2022–2026. година и веома низак степен реализације, о чему податке износимо у наставку овог рада.

5. ИЗВЈЕШТАЈИ О СТАЊУ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И УПРАВЉАЊУ ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

У оцјени стања државне управе и управљања људским ресурсима у Босни и Херцеговини почећемо са SIGMA налазима будући да једино ова институција има јасну методологију праћења и извјештавања као и разрађене принципе по којима поступа, а о чему смо претходно писали.

Посљедњи SIGMA извјештај објављен је 2024. године. За подручје Западног Балкана констатује се, да је усклађеност с принципима који се односе на јавну службу и управљање људским ресурсима ви-

сока у области правних прописа и стратешко-политичких докумената (55%), док је значајно ниска у дијелу који се односи на њихово провођење и примјену (33%). Када је у питању Босна и Херцеговина, правни прописи и стратешки документи су усклађени на нивоу од 47%, док је њихова имплементација на нивоу од 28%.[22] Надаље, у истраживању повјерења грађана у државне службенике, истиче се низак ниво повјерења (свега 29% у Босни и Херцеговини, а 41% на Западном Балкану)[23] што је директна посљедица првенствено лоше имплементације закона, политизације при запошљавању и неефикасности система, због чега грађани државну службу не доживљавају као сервис у њиховој служби.

Емпиријски налази SIGMA евалуације указују на дубоку асиметрију и структурну фрагментацију унутар четири управна система у Босни и Херцеговини, гдје дјелимични нормативни напредак у Федерацији БиХ (усвајање Стратегије развоја људских ресурса и унапређење координације између Агенције за државну службу и кантона) не успијева да компензује акутне системске недостатке. Кључна институционална слабост огледа се у дифузној политичкој одговорности за државну службу, лошој поставци одговорности агенција које извјештавају искључиво владе, те нејасној линији разграничења између политичких функција и професионалног руководства, што је посебно изражено на нивоу заједничких институција БиХ и у Брчко дистрикту. Меритократски систем, према SIGMA, озбиљно је угрожен дискреционим правима приликом именовања, будући да у Федерацији БиХ и Републици Српској није гарантовано обавезно именовање прворангираног кандидата са листе успјешних, док се у Републици Српској суочавамо са законском аномалијом гдје пасивност Владе у року од 30 дана аутоматски поништава конкурс, што се дешавало у чак 15% случајева. Поред институционалних девијација, систем јавне управе карактерише хронична неефикасност и технолошка застарјелост процеса селекције. Конкурсне процедуре су изузетно дуге (чак 171 дан у Федерацији БиХ, у односу на 91 дан на нивоу институција БиХ и 47 дана у Републици Српској), при чему се не користе модерни селекцијски инструменти попут практичних задатака и есеја, нити су у комисије укључени експерти за људске ресурсе. Овакви дуготрајни поступци у комбинацији са лимитираним финансијским капацитетима (омјери плата нижи од OECD просјека) и изостанком напредовања кроз платне разреде (које је могуће само на нивоу институција БиХ), проузрокују изражен пад атрактивности јавне службе на тржишту

[22] SIGMA-OECD, *Public Administration in Bosnia and Herzegovina 2024: Assessment against the Principles of Public Administration*, Paris 2025, 60.

[23] *Ibid.*, 60.

рада. Посљедица тога је драстичан дефицит конкуренције, који се огледа у ниском просјечном броју кандидата по радном мјесту (четири кандидата конкуришу на један конкурс у Федерацији БиХ, док њих 3,4 конкурише на конкурс за једно радно мјесто у Републици Српској), при чему је у Републици Српској за руководеће позиције забиљежен критичан просјек од свега једног кандидата по конкурсу. Флуктуација кадрова је минимална, а откази су изразито ријетки, што значи да је пензионисање примарни модел престанка радног односа. Мотивација и развој запослених су додатно блокирани потпуним одсуством стратешког планирања запошљавања и непостојањем информационог система за управљање људским ресурсима на нивоу институција БиХ. Системи управљања учинком су обесмишљени кроз веома високу инфлацију највиших оцјена рада, која не одражава стварну продуктивност, док линијски руководиоци у својим описима послова уопште немају развијене одговорности за управљање људским ресурсима. Сви ови фактори у кумулацији резултују друштвеном делегитимизацијом управног апарата, што егзактно потврђује SIGMA анкета према којој је повјерење грађана у државне службенике у БиХ на критично ниском нивоу, понављамо, од свега 29%, што је значајно испод ионако скромног регионалног просјека Западног Балкана (41%).[24] На бази ових налаза SIGMA је властима у Босни и Херцеговини препоручила да јасно дефинишу политичку одговорност и одговорност за политику државне службе, укључујући политику плата. Такође, потребно је осигурати да руководеће функције у државној служби не врше политички именована лица (наведено се односи на заједничке институције БиХ). Препорука је и развити функцију управљања људским ресурсима у државној служби, укључујући стратешке компоненте аналитике, мониторинга и планирања. Надаље, SIGMA тражи да се анализирају изазови привлачности и примјене модерних и валидних приступа регрутацији и селекцији кадрова. Сугерише се да је потребно унаприједити систем класификације послова (описи послова, евалуација, компетенције) као основу за запошљавање, развој каријере и политику плата. Најзад, потребно је именовати највише рангиране кандидате на основу резултата селекције и процијенити праведност и конкурентност плата ради усмјеравања реформи.[25]

Према Извјештају Европске комисије о напретку Босне и Херцеговине за 2025. годину, у дијелу који се односи на реформу јавне управе односно конкретније на државну службу и управљање људ-

[24] *Ibid.*, 58–59.
[25] *Ibid.*, 61.

ским ресурсима, наводи се, да административни простор у Босни и Херцеговини карактерише акутна правна несигурност усљед неусклађености закона о државној служби. Одсуство меритократских детерминанти при селекцији, каријерном вођењу и престанку радног односа присутно је у ентитетским рјешењима која не обавезују на постављење најуспјешнијег кандидата. На тај начин, сматра Европска комисија, отворен је широк простор за екстерне политичке притиске, док на кантоналном нивоу етнички предзнак доминира над професионалним компетенцијама, супротно правилној интерпретацији уставних одредби. Посебну институционалну девијацију представља коришћење института вршиоца дужности (нарочито у Републици Српској), као и неадекватна инклузија жена на највишим руководећим позицијама која на нивоу институција БиХ износи 27%, у Републици Српској 33%, а у Федерацији БиХ 42% при чему је једини случај који надмашује OECD просјек. Недостатак, Европска комисија види и у непостојању Стратегије за управљање људским ресурсима на свим нивоима (постоји само у Федерацији БиХ). Систем плата у државној служби карактерише изражена фрагментација, нетранспарентност и одсуство објективног вредновања радних мјеста, што нарушава начело праведности и захтијева хитну кохезиону фискалну реформу. Додатно, евалуација учинка државних службеника остаје потпуно нефункционална с обзиром на то да оцјене рада и даље не служе као објективан инструмент за каријерно напредовање или диференцијацију стварних резултата рада. Најзад, у погледу интегритета државних службеника, Европска комисија износи став да недостаје систем за прикупљање и консолидовање података о интегритету државних службеника. Такође, констатује се да није дошло до законодавних промјена у Федерацији БиХ које би заштитиле пријавиоце корупције, док у Републици Српској није уређено пријављивање имовине државних службеника.[26]Конкретно, Извјештај Европске комисије егзактно утврђује, да се систем државне службе и управљања људским ресурсима у Босни и Херцеговини налази у стању хроничне институционалне стагнације и системске фрагментације. Кључне аномалије су одсуство обавезујућег меритократског запошљавања, етничка доминација над стручним компетенцијама на кантоналном нивоу, ексцесивно коришћење института вршилаца дужности и нетранспарентан систем плата чиме се директно урушавају професионализам јавног апарата и отвара широк простор за политички клијентелизам. У таквом амбијенту, јавна управа у БиХ не може бити носилац европских интеграција.

[26] European Commission, *Commission Staff Working Document: Bosnia and Herzegovina 2025 Report*, Brussels 2025, 26.

У дијелу самоевалуације, поменућемо Стратешки оквир за реформу јавне управе у БиХ за период 2018–2022. година који је продужен до 2026. године. Према подацима Канцеларије координатора за реформу јавне управе БиХ, двогодишње провођење Акционог плана за реформу јавне управе резултовало је провођењем 14% планираних активности. У области Државна служба и управљање људским ресурсима, правни оквир који омогућава запошљавање у државну службу на основу мериторности још није задовољавајући, а подаци о провођењу политике управљања људским ресурсима не постоје, иако значајан број институција (нарочито у РС и БД БиХ) има успостављену ову функцију. Пракса провођења процедура запошљавања је унапријеђена, прије свега увођењем електронских пријава на конкурс. Није забиљежен напредак у области кадровског планирања нити успостављања правичног система плата и накнада у државној служби али јесте у области дисциплинских мјера које се воде против службеника, гдје је премашена циљана вриједност и индикатора на свим нивоима.[27]

6. ПРЕГЛЕД ПРЕДМЕТА У ОБЛАСТИ СЕЛЕКЦИЈЕ ПРЕМА ИЗВЈЕШТАЈИМА ИНСТИТУЦИЈА ОМБУДСМЕНА ЗА ЉУДСКА ПРАВА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Одговорна институција	2020.	2021.	2022.	2023.	2024.
АДС БиХ	3	4	3	4	2
АДС ФБиХ	5	7	5	6	6
АДУ РС	0	0	1	0	0
Одбор за запошљавање БД БиХ	0	0	1	0	0
Укупно жалби	8	11	10	10	8
Укупно препорука	1	0	1	2	0
Извршење препорука	Није реализована	-	Дјелимично реализована	Обје реализоване	-

Табела 2. Преглед петогодишњег стања жалби код Институције Омбудсмена за људска права Босне и Херцеговине које се односе на селекцију државних службеника у Босни и Херцеговини

[27] Шире о томе вид. PARCO, *Izvještaj o implementaciji Akcionog plana Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018–2027*, Sarajevo 2022.

Подаци из табеле показују да је у периоду од 2020. до 2024. године поднесено укупно 47 жалби, при чему увјерљиво предњаче жалбе у којима је као одговорна страна назначена Агенција за државну службу Босне и Херцеговине: 61,7% свих предмета (29 жалби), док су у Републици Српској и Брчко дистрикту БиХ забиљежене по једна жалба. Упркос константном приливу предмета, 10,6% жалби резултовало је издавањем званичних препорука (укупно пет у пет година), али је примјетан углавном позитиван тренд у њиховој реализацији. Наиме, док је једина препорука из 2020. године остала нереализована, институције су кроз године јачале дисциплину, што је допринијело да 2023. године све издате препоруке буду у потпуности извршене.[28]

У материјалном смислу жалбе су се односиле на: дужину трајања поступка селекције, остварени број бодова током провођења тестирања и селекцијског интервјуа, неименовање прворангираног кандидата, недоношење акта о именовању, неправовремено поступање одбора за жалбе, непоступање првостепеног органа према правном схватању другостепеног органа, политизацију процеса запошљавања и друго.

7. СИСТЕМ СЕЛЕКЦИЈЕ СЛУЖБЕНИКА У ИНСТИТУЦИЈАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Поступак селекције службеника у институције Европске уније проводи *European Personnel Selection Office – EPSO* (Европска канцеларија за селекцију кадрова - у даљем тексту: Канцеларија) која је с радом почела 2003. године. Сваке године Канцеларија обради у просјеку 46.000 пријава за отприлике 1.300 радних мјеста у институцијама Европске уније. Тестирање се спроводи на 24 језика, што је јединствен случај у свијету селекције. Поред тога, управља се базом података са преко 70.000 регистрованих кандидата за приближно 800 уговорних позиција годишње у оквиру Алата за селекцију уговорног особља (*Contract Agent Selection Tool – CAST*).[29]

У институцијама ЕУ постоји стално особље, уговорно особље, привремено особље и приправници (практиканти). Стално особље се дијели на администраторе односно руководеће службенике (AD), асистенте (AST) и секретаре и службенике за административне послове (AST/SC). Администратори су лица са најмање завршеним

[28] Институција омбудсмена за људска права Босне и Херцеговине, *Годишњи извјештаји о резултатима активности Институције омбудсмена за људска права Босне и Херцеговине,* доступно на: *https://www.ombudsmen.gov.ba/Dokumenti.aspx?id=27&tip=1&lang=BS,* 25.5.2026.

[29] European Personnel Selection Office (EPSO), *What it does?*, доступно на: *https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-personnel-selection-office-epso_en*, 27.5.2026.

трогодишњим студијем. Асистенти су лица са високом или изузетно са средњом стручном спремом. Функцијска група AD обухвата дванаест разреда, који одговарају руководним, концептуалним и аналитичким, као и језичким и научним задацима. Функцијска група AST обухвата једанаест разреда, који одговарају извршним и техничким задацима. Функцијска група AST/SC обухвата шест разреда, који одговарају административним и секретарским задацима.[30] Припадност категорији указује на хијерархијски положај службеника, стручну спрему, плату, године искуства у служби и сл. Уговорно особље запошљава се за одређене техничке или административне послове по уговору на одређено вријеме, најчешће с почетним трајањем од шест до 12 мјесеци. Привремено особље запошљава се за специјализиране или привремене послове, на основу уговора у трајању од највише шест година. Сваке године око 1.900 младих с дипломом има прилику учествовати у програмима стажирања (стручне праксе).[31]

Комисију за избор (*Selection Board*)[32] чине предсједник који је из институције која тражи службеника, затим једнак број чланова из састава Одбора персонала (радници у институцији) и представника институције (обично руководиоци и/или представници кадровске службе и сл.). Кандидати, чланови Комисије за избор и особље EPSO-а које учествује у организацији конкретног конкурса дужни су пријавити сваки могући сукоб интереса. Кандидатима и свакоме изван Комисије за избор строго је забрањен контакт с члановима Комисије у вези с питањем које се тиче конкурса. EPSO је технички орган који обезбјеђује тестове, процјене и даје техничку подршку Комисији за избор. Преовладавајући принципи у селекцији су: принцип једнаких могућности и јединственог поступка за све кандидате те принцип транспарентности. Такође, ниједан кандидат не може бити дискриминисан према полу, боји коже, националности, језику, вјери, инвалидности, годинама старости и др. Поступак селекције започиње објављивањем конкурса. Сви конкурси за пријем службеника у институције Европске уније објављују се у Службеном гласнику ЕУ (*Official Journal of the European Union*) и то у серији C. Такође, сви текстови конкурса могу се наћи и на интернет страници EPSO.

[30] Council Regulation No. 31 (EEC), 11 (EAEC), Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community, Art. 27.

[31] European Union, Jobs and Traineeships in EU Institutions, доступно на: *https://european-union.europa.eu/live-work-study/jobs-and-traineeships-eu-institutions_en*, 2.6.2026.

[32] European Personnel Selection Office (EPSO), Selection Board, доступно на: *https://eu-careers.europa.eu/en/glossary/selection-board*, 2.6.2026.

Поступак селекције обухвата сљедеће фазе: (1) фаза пријаве кандидата; (2) фаза компјутерског тестирања; (3) фаза сагледавања прихватљивости пријаве; (4) фаза селекције засноване на квалификацијама; (5) фаза процјене кандидата и (6) утврђивање листе успјешних кандидата. Да би се успјешно пријавили на конкурс кандидати морају предузети сљедеће активности: (1) провјера услова за учешће у конкурсу; (2) отварање EPSO рачуна (налога); (3) интерактивни пробни тестови; (4) испуњавање формулара за електронску пријаву; (5) посебни захтјеви за полагање тестова; (6) потврда електронске пријаве и (7) достављање потпуне пријавне документације.

Конкурс дефинише опште и посебне услове које кандидат мора испуњавати. Да би задовољио опште услове кандидат мора: бити држављанин једне од држава чланица Европске уније и уживати сва грађанска права; испунити све законске обавезе у погледу служења војног рока и имати моралне квалитете потребне за обављање предметних послова.[33] Посебни услови се односе на познавање језика (кандидат мора знати барем два од 24 службена језика ЕУ) и на ниво образовања и радног искуства који се одређују зависно од конкретне позиције за коју се проводи конкурс.

Након што сагледају услове конкурса и утврде да исте испуњавају, сви кандидати који су учесници конкурса, морају креирати налог (рачун) на страници *EPSO account*. По извршеној електронској пријави у зависности од конкурса на који се пријавио од кандидата може бити затражено да попуњава интерактивне пробне тестове (тестове самопроцјене, енг. *self-assessment tests*). Ови тестови могу бити корисни као експериментални примјер приступних тестова на конкурсу. Сљедећи корак подразумијева попуњавање обрасца за електронску пријаву. У овај образац кандидат, у зависности од конкурса, уноси релевантне информације које се односе на: диплому, радно искуство, мотивацију за пријаву, знање службених језика Европске уније и др. Посебни захтјеви за полагање тестова односе се на кандидате с инвалидитетом или неким другим стањем које захтијева да тест морају полагати у посебним условима, с тим да о томе морају доставити релевантну доказну документацију од стране љекара или других овлашћених субјеката.[34] Уколико се наведени захтјев учини оправда-

[33] Вид. на примјеру конкретног јавног конкурса: *Notice of Open Competition*, *Official Journal of the European Union*, C/2025/3565, доступно на: *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202503565*, 2.6.2026.

[34] О техничким фазама електронске пријаве и поступку тражења посебних услова тестирања за кандидате са инвалидитетом вид. детаљније у званичном водичу Европске канцеларије за селекцију особља: *Step-by-Step Guide to Requesting Reasonable*

ним, Канцеларија ће овим лицима обезбиједити посебне услове тестирања.

Након успјешно реализованог пријављивања на конкурс слиједи фаза компјутерског тестирања са вишеструким избором одговора. Комисија за избор (*Selection Board*) на приједлог Канцеларије одлучује о тежини тестова и њиховом садржају; процјењује испуњавају ли кандидати посебне услове; упоређује вриједност кандидата и бира најбоље према захтјевима наведенима у јавном огласу. Рад Комисије за избор се одвија у тајности.

Поступак оцјењивања урађених тестова врши се компјутерским путем. Компјутерски тест, у зависности од врсте конкурса, може садржавати сљедеће елементе: (1) тест вербалног закључивања којим се оцјењује способност логичног размишљања и схватања вербалних информација; (2) тест нумеричког закључивања којим се оцјењује способност логичног размишљања и разумијевања нумеричких информација; (3) тест апстрактног закључивања којим се оцјењује способност логичног размишљања и разумијевања веза између појмова који не укључују лингвистичке, просторне или нумеричке елементе и (4) тест са вишеструким избором одговора из релевантног стручног подручја. Такође, кандидати полажу и писани тест (*Written Test*) којим се процјењују њихове комуникацијске вјештине. Кандидати задатке рјешавају на основу документације из релевантних подручја конкурса. Ова документација се у оквиру новог EPSO модела селекције објављује и постаје доступна на EPSO порталу уочи самог тестирања.[35]

Сви кандидати морају извршити потврду електронске пријаве на конкурс прије истека рока, на начин да испуњени компјутерски образац пошаљу Канцеларији. Након што Канцеларија потврди пријаву, она више не може бити мијењана. Након спроведеног тестирања Комисија израђује листу кандидата и исту доставља институцији. Предсједник Комисије не гласа изузев процедуралних питања и када су гласови изједначени. Институције имају могућност да запошљавају кандидате са листе при чему се начелно али не и обавезујуће придржавају утврђеног редослиједа на листи. Чињеница да је кандидат уврштен на попис успјешних кандидата не подразумијева обавезу

Accommodations (Adjustments) in EPSO Selection Tests, доступно на: *https://eu-careers.europa.eu*, 2.6.2026.

[35] О структури компјутерских тестова закључивања и новој пракси унапријед доступне документације за писане задатке вид. детаљније на званичној интернет страници Европске канцеларије за селекцију особља: *Selection Procedures for Permanent Positions / Written Test in the Field*, доступно на: *https://eu-careers.europa.eu/en/competitions-permanent-positions*, 2.6.2026.

нити је јамство запошљавања. Институција која се одлучи за кандидата с листе има могућност претходно са истим обавити усмени разговор (интервју).

Ради заштите својих права, кандидати имају на располагању правна средства: притужба на техничке проблеме; притужба на питања у тесту са вишеструким избором одговора; захтјев за преиспитивање одлуке Комисије за избор; управна притужба директору EPSO;[36] жалба Општем суду ЕУ и притужба Европском омбудсману.

Сходно одредбама Општих правила која се примјењују на отворене конкурсе, кандидат може бити искључен из конкурса, у било којој конкурсној фази, ако Канцеларија утврди: (1) да је отворио више од једног EPSO налога; (2) да је поднио пријаву за више профила који нису компатибилни; (3) да је дао лажне изјаве или изјаве које не може доказати релевантном документацијом; (4) да је пропустио резервисати термин за компјутерска тестирања; (5) да је користио недозвољене методе и средства током тестирања и (6) да је покушао контактирати са чланом Комисије за избор на недозвољен начин.

8. ЗАКЉУЧАК

Поступак селекције државних службеника у Босни и Херцеговини је законом прописан поступак. Завршава се рјешењем о постављењу које представља управни акт. Тиме су државни службеници стављени у посебан правни режим који је различит од општег режима радних односа који имају запослени у приватном сектору. Другим ријечима, изграђени су службенички системи на сваком нивоу власти у Босни и Херцеговини.

Управљање људским ресурсима у Босни и Херцеговини одвија се кроз изграђен службенички систем који обухвата неколико елемената: селекција, плате, награђивање, напредовање, усавршавање, дисциплинска одговорност, престанак државне службе и друге. Овако изграђени системи на сваком нивоу немају јединствено информационо управљање и углавном се своде на кадровске евиденције и архаичне облике вођења.

Анализирани поступци селекције, иако су напредовали, и даље суштински не представљају персонификацију меритократског систе-

[36]Директор EPSO-а на основу управне притужбе не може поништити или измијенити одлуке које у склопу конкурсне процедуре доноси Комисија за селекцију, стога нема смисла подносити притужбе против ових одлука. Вид. *Пресуда од 3. 11. 1978. године у спојеним предметима 4/78, 19/78 и 28/78, Salerno и остали против Комисије* (ECR 1978, 2403).

ма запошљавања чији је императив да државну службу заврђују најбољи. У процесу селекције и даље недостају објективни критеријуми, стабилан оквир компетенција, дигитални модели и алати тестирања, као и моделован селекцијски интервју, док је воља руководиоца одлучујућа на три од четири посматрана нивоа, што представља очигледан примјер политизације.

Анализирајући поступак селекције службеника у институцијама Европске уније, запажамо, такође, одступања од обавезног избора прворангираног кандидата, што додатно обесхрабрује интервенције у домаћи правни оквир. Истовремено, сматрамо да процесни алати које Европска канцеларија за селекцију кадрова (EPSO) примјењује у значајној мјери немају алтернативу, те се препоручује њихова имплементација и код нас.

Хиперинфлација принципа и индикатора које је пројектовала SIGMA у сврху мониторинга и евалуације државне службе и управљања људским ресурсима у БиХ, са прилично субјективним зонама оцјењивача, отежава добијање објективне слике стања, али и даље представља једини алат оцјене стања који је потребно модификовати и додатно усавршавати.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Ahmetovic, Dino, et al., *Improving the Implementation of Merit Recruitment Procedures in the Western Balkans: Analysis and Recommendations*, ReSPA, Danilovgrad 2015;
2. *Analysis of the Professionalisation of the Senior Civil Service and the Way Forward for the Western Balkans*, SIGMA Paper No. 55, Paris 2018;
3. Брковић, Радоје, Влатковић, Милан, Урдаревић, Бојан, *Службеничко право*, Досије студио, Београд 2013;
4. Vranješ, Nevenko, *Službenički sistem i tranziciona reforma javne uprave*, Grafid, Banja Luka 2016;
5. Vranješ, Nevenko, Đurić, Vladimir, „Državna služba i upravljanje ljudskim resursima u institucijama Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj – eksterna evaluacija i budući izazovi“, *Pravna riječ*, br. 54/2018;
6. Vranješ, Nevenko, Đurić, Vladimir, „Postupak selekcije upravnih službenika – evropski standardi i domaći pravni okvir“, *Pravna riječ*, br. 50/2017;
7. Galnoor, Itzhak, Oser, Jennifer, ”Civil Service“, *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, Second Edition (ed. J. D. Wright), Elsevier 2015;

8. Gladden, Edward Norman, *A History of Public Administration, Volume II: From the Eleventh Century to the Present Day*, Franck Cass, London 1972;
9. Димитријевић, Предраг, *Управно право, општи део, пето издање*, Медивест, Ниш 2019;
10. European Commission, *Commission Staff Working Document: Bosnia and Herzegovina 2025 Report*, Brussels 2025;
11. Кунић, Петар, *Управно право*, Правни факултет и Управа за полицијско образовање, Бања Лука 2010;
12. Lilić, Stevan, *Upravno pravo, Upravno procesno pravo*, *treće izdanje*, Pravni fakultet, Beograd 2009;
13. Милков, Драган, *Управно право I, Уводна и организациона питања*, Правни факултет, Нови Сад 2009;
14. Милосављевић, Богољуб, *Управно право*, Службени гласник и Правни факултет Универзитета Унион, Београд 2007;
15. Manning, Nick, Parison, Neil, *International Public Administration Reform: Implications for the Russian Federation*, The World Bank, Washington 2003;
16. PARCO, *Izvještaj o implementaciji Akcionog plana Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018–2027*, Sarajevo 2022;
17. Поповић, Славољуб, *Управно право, општи део*, Савремена администрација, Београд 1989;
18. Рађеновић, Мирјана, „Мјесто службеничког права у систему права Републике Српске“, *Модерна управа*, бр. 1/2008, Агенција за државну управу Републике Српске, Бања Лука 2008;
19. Salerno и остали против Комисије, спојени предмети 4/78, 19/78 и 28/78, *European Court Reports (ECR)*, 1978, 2403;
20. SIGMA-OECD, *Assessment Methodology of the Principles of Public Administration: Updated Indicators for SIGMA Monitoring Reports*, Paris 2023;
21. SIGMA-OECD, *The Principles of Public Administration*, Paris 2023;
22. SIGMA-OECD, *Public Administration in Bosnia and Herzegovina 2024: Assessment against the Principles of Public Administration*, Paris 2025;
23. Topić, Dario, „Posebnosti radnog odnosa državnih službenika u Bosni i Hercegovini“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru*, XXX/2022;
24. *The Optimization of Public Administration in the Western Balkan Region: Comparative Study with Baseline Analysis*, ReSPA, Danilovgrad 2016;
25. *Human Resource for EU Membership: What Policies in the Western Balkans* (ed. M. Lazarević), Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Sarajevo 2014;
26. Husić, Jasmin, „Evropski principi za državnu službu – državna služba u Bosni i Hercegovini *de lege ferenda*“, *Sui Generis*, br. 6/2019.

Правни извори

1. Закон о републичкој управи, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 115/18, 111/21, 15/22 и 56/22, *Службени гласник БиХ*, бр. 84/22, *Службени гласник РС*, бр. 132/22 и 90/23;
2. Закон о управи, *Службени гласник БиХ*, бр. 32/02, 102/09 и 72/17;
3. Закон о државној служби у институцијама БиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 12/02, 19/02, 8/03, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 50/08 – др. закон, 43/09, 8/10, 40/12, 93/17 и 18/24;
4. Закон о државној служби у Федерацији БиХ, *Службене новине Федерације БиХ*, бр. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06, 77/06 – одлука УС, 34/10 – одлука УС, 45/10 – др. закон, 4/12, 99/15 и 9/17 – одлука УС;
5. Закон о државним службеницима, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 118/08, 117/11, 37/12 и 57/16;
6. Закон о државној служби у органима јавне управе Брчко дистрикта БиХ, *Службени гласник Брчко дистрикта БиХ*, бр. 17/22 – пречишћен текст, 6/23 – испр. и 22/23;
7. Стратешки оквир за реформу јавне управе у Босни и Херцеговини, *Службени гласник БиХ*, бр. 85/18;
8. Council Regulation No. 31 (EEC), 11 (EAEC), *Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community*.

Интернет извори

1. European Personnel Selection Office (EPSO), *What it does?*, *https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-personnel-selection-office-epso_en*;
2. European Personnel Selection Office (EPSO), *Selection Board*, *https://eu-careers.europa.eu/en/glossary/selection-board*;
3. European Union, *Jobs and Traineeships in EU Institutions*, *https://european-union.europa.eu/live-work-study/jobs-and-traineeships-eu-institutions_en*;
4. European Personnel Selection Office (EPSO), *Step-by-Step Guide to Requesting Reasonable Accommodations (Adjustments) in EPSO Selection Tests*, *https://eu-careers.europa.eu*;
5. European Personnel Selection Office (EPSO), *Selection Procedures for Permanent Positions / Written Test in the Field*, доступно на: https://eu-careers.europa.eu/en/competitions-permanent-positions;
6. Институција омбудсмена за људска права Босне и Херцеговине, *Годишњи извјештаји о резултатима активности Институције омбудсмена за људска права Босне и Херцеговине*, доступно на:

https://www.ombudsmen.gov.ba/Dokumenti.aspx?id=27&tip=1&lang=BS;

7. Klovo Kajić, D., „Zapošljavanje u državnu službu: zloupotrebe stručnog ispita i kako ih otkloniti“, CJP – Fondacija Centar za javno pravo, доступно:https://fcjp.ba/wpcontent/uploads/2010/10/Delila_Klovo_Kajic.pdf;
8. Notice of Open Competition, *Official Journal of the European Union*, C/2025/3565, доступно на: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202503565.

Associate Professor Nevenko Vranješ, LL.D.

Faculty of Political Sciences, University of Banja Luka

APPLICATION OF THE LAWS ON CIVIL SERVICE IN BOSNIA AND HERZEGOVINA WITH REFERENCE TO THE SELECTION PROCEDURE OF CIVIL SERVANTS

Summary

The development of human society and its entry into a more modern phase have led to the growth of the administrative function of the state, more intensive administrative activity, and particularly the development of public services. Research shows that every sixth job in the state is administrative, indicating the importance of this activity, which requires a professional civil service apparatus. Special attention is paid to the selection of civil servants and the formation of civil service systems in democratic states, both to ensure the provision of quality services to citizens and the business community, and from the perspective of professional sustainability and long-term functionality of the system.

The subject of this paper is the application of the Laws on Civil Service in Bosnia and Herzegovina, with reference to the selection procedure of civil servants. The paper analyzes the legal framework for the selection of civil servants at the level of the common institutions of BiH, the Republika Srpska, the Federation of BiH, and the Brčko District. For comparison, the selection procedures in the institutions of the European Union and the work of the *European Personnel Selection Office* (EPSO) will be presented, along with a consideration of the possibilities for implementing their solutions within the domestic legal framework.

The starting assumption of the paper is that the selection of civil servants in Bosnia and Herzegovina must be based on the principles of meri-

tocracy, equal access, and transparency. In this sense, the assessment of the state of human resource management will be based on SIGMA-OECD reports, the views of the European Commission, and self-evaluation reports of domestic authorities.

The methods applied in the paper include content analysis, descriptive statistics, correlation analysis, comparative legal method, and case study method.

Key words: *Civil service; Selection of civil servants; Meritocracy; Human resource management; EPSO and SIGMA-OECD*.

УДК/UDC 35.077.3“1925/2025“
ИЗВОРНИ НАУЧНИ РАД / *ORIGINAL SCIENTIFIC ARTICLE*

Проф. др Сања Голијанин

Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву

СТО ГОДИНА ПРВЕ КОДИФИКАЦИЈЕ УПРАВНОГ ПОСТУПКА: АУСТРИЈСКИ ЗАКОН О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ ИЗ 1925. ГОДИНЕ

Први закон којим су на свеобухватан и систематски начин уређена општа правила управног поступка јесте аустријски Закон о општем управном поступку из 1925. године. Он је резултат вишегодишње праксе аустријског Управног суда, с једне стране, и теоријских достигнућа истакнутих аустријских правних теоретичара, с друге стране. Закон је поставио структурне и концептуалне темеље општег управног поступка који су се одржали до данас.

У раду се настоји сагледати настанак и значај прве кодификације управног поступка. Сведен и јасно систематизован, те примјењив на поступање свих органа управе приликом одлучивања у управним стварима, аустријски закон из 1925. године био је нормативни узор многим земљама, укључујући и Краљевину Југославију. Његова правна логика, појмови и начела опстали су дуги низ година на нашим просторима упркос бројним политичким и правним промјенама.

Кључне ријечи: Кодификација управног поступка; Аустријски Закон о општем управном поступку из 1925. године; Закон о општем управном поступку Краљевине Југославије из 1930. године.

1. УВОД

Повод за писање овог рада представља један значајан јубилеј – сто година од доношења првог кодекса којим је на цјеловит и систематичан начин уређен управни поступак, аустријског Закона о

Сања Голијанин, *sanja.golijanin@pravni.ues.rs.ba.*

општем управном поступку из 1925. године.[1] Овај јубилеј има посебан значај, не само за Аустрију, у којој је наведени пропис, уз одређене измјене и допуне, и данас на снази, већ и знатно шири европски значај. Наиме, аустријски Закон о општем управном поступку из 1925. године представљао је нормативни узор за доношење сличних процесних прописа у бројним земљама централне и источне Европе.

Правни системи који су били највише надахнути аустријском кодификацијом управног поступка били су, прије свега, правни системи земаља које су у цјелини или дјелимично припадале Аустроугарској монархији, међу којима се посебно издвајају Чехословачка, Пољска и Краљевина Југославија. У раду се настоји сагледати значај аустријског Закона о општем управном поступку из 1925. године, као узора бројним европским кодификацијама управног поступка, са посебним освртом на његов утицај на израду и доношење Закона о општем управном поступку Краљевине Југославије из 1930. године.

2. АУСТРИЈСКА КОДИФИКАЦИЈА УПРАВНОГ ПОСТУПКА ИЗ 1925. ГОДИНЕ

У настојањима да се у XIX вијеку успостави либерална правна држава, један од основних захтјева био је подвођење цјелокупне јавне управе под закон. На тај начин требало је да, умјесто арбитрарности и самовоље, буду успостављене предвидљивост и извјесност у поступању управе, уз истовремено обезбјеђивање права грађана у односима са јавном влашћу. Постојеће управнопроцесне норме у Аустрији биле су непотпуне, садржински неуједначене и расуте у

[1] Хронолошки посматрано, Шпанија је још 1889. године донијела Закон о основама управног поступка (*Ley de Bases de Procedimiento Administrativo*). Међутим, тим законом је успостављен само правни оквир који је морао бити даље разрађиван подзаконским актима органа управе у свакој појединачној области. Већ 1890. године донесено је првих осам правилника (по један правилник за свако министарство), у складу са роком утврђеним Законом. Закон је био на снази 69 година, а замијењен је Законом о управном поступку из 1958. године којим је управни поступак кодификован у правом смислу ријечи. О шпанским законима о општем управном постуку из 1889. године и 1958. године, вид. J. Barnes, „The Spanish Model of Administrative Procedure (APA 1889/APA 1958), *The Austrian Codification of Administrative Procedure: Diffusion and Oblivion (1920–1970)* (eds. G. della Cananea, A. Ferrari Zumbini, O. Pfersmann), Oxford University Press, Oxford 2023, 164–178; Д. Милков, „О потреби усклађивања српског управног поступка са правом Европске уније“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 68, год. LIII, 2014, 84–85.

бројним интерним прописима органа управе.[2] До уједначавања правила управног поступања, односно до кодификације општег управног поступка, дошло је 1925. године када је донесен сет закона којима је ова област цјеловито уређена. Овај нормативни оквир чинила су, заправо, четири закона: Уводни закон за управно-процесне законе (*Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen* – EGVG), Закон о општем управном поступку (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz* - AVG), Закон о управним казнама (*Verwaltungsstrafgesetz* - VStG) и Закон о административном извршењу (*Verwaltungsvollstreckungsgesetz* - VVG), који су ступили на снагу 1. јануара 1926. године.[3] Наведени закони поново су објављени у пречишћеном тексту 1950. и 1991. године.[4]

Аустријски Закон о општем управном поступку (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz* - AVG) из 1925. године био је резултат дугогодишње стваралачке праксе бечког Управног суда (*Verwaltungsgerichtshof* - VwGH), с једне стране, и теоријских достигнућа истакнутих аустријских правних теоретичара, међу којима се посебно издвајају Ханс Келзен (*Hans Kelsen*), Адолф Меркл (*Adolf Merkl*) и Фридрих Тецнер (*Friedrich Tezner*), с друге стране.[5] Кључну улогу у обликовању општих правила управног поступка имао је Управни суд основан 1875. године[6], који је кроз своју праксу постепено дефинисао и развијао бројна процесна правила. Према Закону о Управном суду из 1875. године, овај суд је, поред осталог,

[2] О овоме, више вид. T. Olechowski, „The History of the Administrative Procedure in Austria until 1925“, *The Austrian Codification of Administrative Procedure: Diffusion and Oblivion (1920–1970)* (eds. G. della Cananea, A. Ferrari Zumbini, O. Pfersmann), Oxford University Press, Oxford 2023, 28–29; B. Wieser, „Das Verwaltungsverfahren in Österreich“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 1/2014, 383.

[3] T. Olechowski, 36; B. Wieser, 384.

[4] B. Wieser, 384. Вид. Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 – AVG, *BGBl*. Nr. 51/1991 i. d. F. *BGBl*. Nr. 58/2018.

[5] T. Olechowski, 29 и даље; C. Jabloner, „Administrative Procedure and Judicial Control“, *The Austrian Codification of Administrative Procedure: Diffusion and Oblivion (1920–1970)* (eds. G. della Cananea, A. Ferrari Zumbini, O. Pfersmann), Oxford University Press, Oxford 2023, 23-24; A. Ferrari Zumbini, „The Austrian AVG, An Underestimated Archetype with Deep Roots and External Factors“, *The Austrian Codification of Administrative Procedure: Diffusion and Oblivion (1920–1970)* (eds. G. della Cananea, A. Ferrari Zumbini, O. Pfersmann), Oxford University Press, Oxford 2023, 196 и даље.

[6] Године 1867. донесен је тзв. Децембарски устав који је представљао скуп од пет закона, а један од њих био је и Уставни закон о судској власти који је предвиђао постојање Управног суда. Било је потребно скоро девет година да Управни суд, основан Законом о Управном суду из 1875. године, почне са радом – 2. јула 1876. године. О развоју управног судства у Аустрији, вид. T. Olechowski, 26–32.

био надлежан да поништава управне акте због недостатака у поступку њиховог доношења. Будући да нису постојала општа правила управног поступка чије би поштовање било предмет судске контроле, Управни суд је током наредних деценија кроз своју праксу развио низ процесних правила (право странке да буде саслушана, обавеза образлагања одлуке, право на увид у списе којима располажу органи управе итд.). Фридрих Тецнер је ову судску праксу систематизовао и изложио у научној литератури, чиме је допринио њеном даљем теоријском обликовању. Тако систематизована правила судске праксе представљала су једну од значајних основа за каснију кодификацију аустријског управног поступка.[7] Поред утицаја судске праксе, у аустријској правној теорији посебно се истиче допринос Ханса Келзена и његовог сљедбеника Адолфа Меркла. Њихов утицај огледао се, између осталог, „у захтјеву да се цјелокупна јавна управа заснива на закону“.[8] У правној доктрини постојала је широка сагласност о томе да законом уређен управни поступак представља важан инструмент заштите појединца од самовоље органа власти и да истовремено доприноси остваривању правне сигурности.[9]

Настојање законодавца да кодификује процесна правила која је претходно развио Управни суд, а систематизовао Тецнер, реализовано је 1925. године у оквиру ширих институционалних реформи, чије је нормативно исходиште представљао Устав Аустрије из 1920. године. Међутим, приликом разматрања разлога који су довели до усвајања прве кодификације управног поступка не треба занемарити ни утицај спољних, прије свега економских и политичких, фактора.[10] Након Првог свјетског рата, Република Аустрија, настала

[7] О овоме, више вид. T. Olechowski, 32–33; C. Jabloner, 24; Д. Милков, *Управно право II Управна делатност*, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет, Нови Сад 2017, 79.

Тецнеров утицај на кодификацију управног поступка био је двострук. С једне стране, он је први систематизовао правила управног поступка на основу судске праксе аустријског Управног суда, док је, с друге стране, као судија Управног суда, и сам учествовао у стварању процесних правила кроз судску праксу. О утицају Фридриха Тецнера на кодификацију правила управног поступка, више вид. A. Ferrari Zumbini, 197–199.

[8] G. della Cananea, A. Ferrari Zumbini, O. Pfersmann, „The Austrian Legacy“, *The Austrian Codification of Administrative Procedure: Diffusion and Oblivion (1920–1970)*, (eds. G. della Cananea, A. Ferrari Zumbini, O. Pfersmann), Oxford University Press, Oxford 2023, 244.

[9] *Ibid*.; S. Storr, „The Structure and Main Features of the Austrian General Administrative Procedure Act (AVG)“, *The Austrian Codification of Administrative Procedure: Diffusion and Oblivion (1920–1970)* (eds. G. della Cananea, A. Ferrari Zumbini, O. Pfersmann), Oxford University Press, Oxford 2023, 38 и даље.

[10] О овоме, са упућивањима, више вид. A. F. Zumbini, 200–204.

на рушевинама Аустроугарске монархије, била је суочена са озбиљним економским и финансијским проблемима, због чега је морала да спроведе низ уставних и управних реформи. Ове реформе биле су, између осталог, усмјерене на смањење државних расхода и стварање услова за добијање међународних зајмова. Управна реформа је подразумијевала поједностављење и рационализацију државне управе, као и управних поступака, са циљем смањења јавне потрошње и успостављања ефикаснијег система управљања.[11] Иако су економски и финансијски фактори несумњиво утицали на то да се 1925. године усвоји пакет закона усмјерених на „поједностављење управе“ (*Vereinfachung der Verwaltung*), међу којима се налазио и Закон о општем управном поступку, њихов значај не треба прецјењивати. Потреба за остваривањем уставног начела законитости рада управе, успостављањем јединствених и једноставних процесних правила, као и обезбјеђивањем ефикасне заштите права странака, представљала је суштински основ кодификације управног поступка.

Аустријски AVG успоставио је јединствен, флексибилан и релативно минималистички модел управног поступка, у којем су се прожимала два основна циља — ефикасно дјеловање управе и дјелотворна заштита права странака. Закон је, прије свега, уређивао општа и основна правила управног поступка остављајући могућност да се поједина питања, када је то потребно, другачије или детаљније уреде посебним прописима. Иако је поступак био заснован на истражном начелу, чија је основна сврха била утврђивање чињеница релевантних за рјешавање управне ствари, његова функција није била ограничена само на утврђивање материјалне истине, већ је обухватала и обезбјеђивање услова за остваривање процесних права странака. При томе, управни поступак није био конципиран као пука варијанта грађанског судског поступка, већ као посебан облик правно уређеног поступања управе.[12]

Темељна начела на којима је AVG из 1925. године био заснован била су: начело официјелности (*Offizialmaxime*), начело ефикасности (*Grundsatz der Raschheit des Verfahrens*), начело материјалне истине (*Grundsatz der materiellen Wahrheit*), начело слободне оцјене доказа (*Grundsatz der freien Beweiswürdigung*) и начело саслушања странке (*Grundsatz des Parteiengehörs*).[13] Ова начела нису имала само декларативни карактер, већ су кроз појединачне законске одредбе

[11] *Ibid*.; T. Olechowski, 35–36.

[12] О структури и основним карактеристикама аустријског Закона о општем управном поступку из 1925. године, детаљније вид. S. Storr, 38–54.

[13] *Ibid*., 41–43.

добијала конкретан процесни садржај и представљала основу за уређивање односа између органа управе и странака.

Посебан значај у концепцији AVG-а имало је одређење појма странке. Према § 8 AVG из 1925 године, странком (*Partei*) се сматрало лице које је на основу субјективног права или правно признатог интереса учествовало у конкретној управној ствари.[14] Овакво одређење представљало је значајну процесноправну гаранцију, будући да је положај странке био повезан са читавим низом процесних права која су јој омогућавала да активно учествује у поступку и штити своја права и правне интересе.[15] Редован начин окончања управног поступка било је доношење управне одлуке (*Bescheid*) чији су форма и садржај били детаљно уређени законом. Истовремено, систем управног поступка обухватао је и правила о правној заштити против управних одлука, чиме је успостављена процесна веза између одлучивања управе и контроле законитости њеног рада.[16]

Значај аустријске кодификације управног поступка из 1925. године, која је, како је већ наведено, обухватала четири међусобно повезана закона, није се огледао само у чињеници да је представљала прву цјеловиту кодификацију ове материје, већ и у њеном квалитету.[17]AVG је успоставио јединствена процесна правила за поступање већине органа управе, чиме је значајно допринио отклањању дотадашње правне неуједначености и расутости правила управног поступања у бројним интерним актима. Истовремено, кодификацијом процесних правила додатно су оснажени владавина права и правна сигурност, будући да је поступање управе подвргнуто јаснијим законским правилима и процесним ограничењима.

Управо су систематичност, концизност и флексибилност аустријске кодификације допринијеле њеном ширем утицају изван граница Аустрије. AVG је послужио као нормативни и концептуални узор за обликовање управнопроцесних система више држава централне и источне Европе, укључујући и Краљевину Југославију. Његов утицај није се огледао само у преузимању појединачних процесних института, већ и у прихватању шире идеје да управни поступак треба да буде уређен јединственим, систематичним и законом утврђеним правилима.

[14] S. Storr, 44.

[15] S. Storr, 43–44; B. Wieser, 388.

[16] О овоме, више вид. S. Storr 47 и даље.

[17] Упор. Д. Милков, (2014), 85.

Историјски значај аустријске кодификације додатно је видљив ако се има у виду њена временска предност у односу на касније кодификације управног поступка. Аустријски AVG донијет је двије деценије прије америчког Закона о управном поступку (*Administrative Procedure Act*) из 1946. године и више од пола вијека прије њемачког Закона о управном поступку (*Verwaltungsverfahrensgesetz)* из 1976. године. Иако су наведени прописи настали у различитим правним и институционалним контекстима, временски првенство аустријске кодификације потврђује њено пионирско мјесто у развоју управног процесног права.

3. УТИЦАЈ АУСТРИЈСКОГ ЗАКОНА НА ЕВРОПСКЕ КОДИФИКАЦИЈЕ УПРАВНОГ ПОСТУПКА

Аустријска кодификација управног поступка из 1925. године није представљала само извор инспирације, већ је постала модел за кодификацију општих правила управног поступања у бројним државама централне и источне Европе, нарочито у земљама које су биле дио Аустроугарске монархије. Иако се можда могло очекивати да ће државе настале на рушевинама Монархије настојати да одбаце аустријске прописе како би додатно нагласиле своју новостечену државност и независност, у пракси се догодило супротно. Аустријски модел управног поступка наставио је да врши снажан утицај на развој управног процесног права ових држава, а његова рецепција није била ограничена само на територије које су раније биле у саставу Аустроугарске. Штавише, постоје примјери који указују на то да су аустријска рјешења служила као узор за угледање чак и прије него што су формално постала дио аустријског позитивног права.

У том контексту посебно је занимљив примјер Лихтенштајна. Према једном схватању, аустријски нацрти законâ о управном поступку послужили су као модел за Закон о управном поступку Лихтенштајна (*Landesverwaltungspflegegesetz*) из 1922. године.[18] Иако Лихтенштајн никада није био дио Аустроугарске монархије, његове историјске и друге везе са Аустријом биле су снажне и вишеструке.[19] Стога се Лихтенштајн може посматрати као примјер ране рецепције аустријског модела кодификације управног поступка, будући да је

[18] Вид. E. Schädler, „The Austrian Model and the Codification of Administrative Procedure in Liechtenstein“, *The Austrian Codification of Administrative Procedure: Diffusion and Oblivion (1920–1970)* (eds. G. della Cananea, A. Ferrari Zumbini, O. Pfersmann), Oxford University Press, Oxford 2023, 57–85.

[19] Владајућа кнежевска породица била је историјски повезана са династијом Хабзбург (у области спољне политике, привреде, па и културе), а до 1920. године валута је била аустријска круна. *Ibid*., 59–60; A. F. Zumbini, 208.

нацрт аустријског закона преузет прије него што је сам закон у Аустрији био усвојен. У том смислу, Закон о управном поступку Лихтенштајна из 1922. године представља, условно речено, „парадоксалан случај претходног преузимања“ аустријских, али и других правних извора, које је, према доступним сазнањима, извршио његов творац Вилхелм Бек , при чему процес и обим овог преузимања „ни до данас нису у потпуности разјашњени.“[20]Лихтенштајнски Закон о управном поступку из 1922. године уређивао је не само поступак одлучивања у управним стварима, већ и извршење управних одлука и управно кажњавање, што је одговарало концепцији касније усвојених аустријских управнопроцесних закона. Значај овог примјера додатно је наглашен чињеницом да је наведени закон, уз одређене измјене и допуне, и данас на снази у Лихтенштајну.[21]

Неоспорно је да су аустријском кодификацијом управног поступка из 1925. године биле највише надахнуте државе које су раније у цјелини или дјелимично припадале Аустроугарској монархији. Један од најзначајнијих примјера представља тадашња Чехословачка која је, по узору на аустријски модел, донијела свој први Закон о општем управном поступку 1928. године.[22] Аутори овог прописа стекли су правно образовање у предратној Аустроугарској монархији, као и бројни аустријски правници који су учествовали у развоју аустријског управног процесног права. Значајан допринос у обликовању чехословачког система имала је и пракса Врховног управног суда, основаног 1918. године по узору на аустријски Управни суд (*VwGH*), као и научни радови истакнутих правних теоретичара тог времена.[23]

Попут аустријског AVG-a, и чехословачки Закон о општем управном поступку из 1928. године имао је за циљ успостављање ефикасног система управног поступања уз истовремено гарантовање процесних права појединцима. Упоредна анализа ова два прописа показала је висок степен њихове сличности. Према наводима чехословачких правних писаца, више од 20% одредаба чехословачког Закона из 1928. године било је идентично одредбама аустријског

[20] E. Schädler, 59; 65–67.

[21] *Ibid*., 57–58.

[22] Иако је ријеч о пропису који је донијет у форми предсједничке уредбе са законском снагом, а не у форми закона парламента, у раду се користи термин „Закон о општем управном поступку“. О чехословачком Закону о општем управном поступку из 1928. године, више вид. L. Potěšil, F. Křepelka, „Administrative Procedure Legislation in Czechoslovakia“, *The Austrian Codification of Administrative Procedure: Diffusion and Oblivion (1920–1970)* (eds. G. della Cananea, A. Ferrari Zumbini, O. Pfersmann), Oxford University Press, Oxford 2023, 86–99.

[23] *Ibid*., 92.

AVG-a. Значајна сличност постојала је и у погледу структуре ових прописа.[24]

Током периода социјалистичког уређења, чехословачки модел управног поступка претрпио је значајне промјене. Нови Закон о општем управном поступку донијет је 1955. године, а затим је 1960. године усвојен још један закон који је у значајној мјери одступао од изворног аустријског модела. Међутим, већ 1967. године дошло је до својеврсног „повратка“ класичним правилима управног поступка. Закон о општем управном поступку из 1967. године, иако усвојен у социјалистичком периоду, био је по својој концепцији и садржини ближи закону из 1928. године него законима из 1955. и 1960. године.[25] Након раздвајања Чешке и Словачке, Закон о управном поступку из 1967. године наставио је да се примјењује у Чешкој Републици све до доношења новог Закона о општем управном поступку 2004. године. И овај закон био је, у одређеној мјери, инспирисан аустријским правом, конкретно „верзијом аустријског модела из 1991. године“.[26] У Словачкој је Закон из 1967. године, иако је у међувремену претрпио значајне измјене и допуне, остао у примјени и данас.[27]

Аустријским моделом управног поступка из 1925. године био је инспирисан и пољски законодавац, који је свој први Закон о општем управном поступку донио 1928. године, истовремено са прописима којима су уређени управно кажњавање и извршење управних одлука.[28] Претходно је и у Пољској био успостављен институционални оквир за развој управног процесног права. Наиме, 1922. године основан је Врховни управни суд, по угледу на аустријски Управни суд, чија је судска пракса имала значајну улогу како у припреми, тако и у каснијем тумачењу Закона о општем управном поступку из 1928. године. Пољска правна наука тог времена недвосмислено је указивала на утицај аустријског AVG-a на обликовање пољског модела управног поступка, иако он није био једини извор његовог развоја. Значајну улогу имали су и други фактори, попут већ поменуте судске праксе Врховног управног суда, праксе органа управе, као и ранији правни прописи којима су, у

[24] *Ibid*., 93.

[25] *Ibid.*, 90–91; Упор. Д. Милков, (2014), 85–86.

[26] A. F. Zumbini, 210.

[27] L. Potěšil, F. Křepelka, 90.

[28] Прописи нису донијети у форми закона већ као „предсједничке уредбе са снагом закона“.W. Piątek, „The Polish Legislation on Administrative Procedure“, *The Austrian Codification of Administrative Procedure: Diffusion and Oblivion (1920–1970)* (eds. G. della Cananea, A. Ferrari Zumbini, O. Pfersmann), Oxford University Press, Oxford 2023, 102.

одређеној мјери, била уређена и питања управног поступка, а који су донесени у Пољској у периоду између 1918. и 1928. године.[29]

Закон о општем управном поступку из 1928. године замијењен је новим законом 1960 године, који је ступио на снагу 1. јануара 1961. године. Иако је тај нови закон био прилагођен измијењеним институционалним и политичким околностима социјалистичке државе, у значајној мјери је задржао основну структуру и поједина концептуална рјешења аустријског модела. Континуитет одређених рјешења између ранијег и новог закона показује да политичке и институционалне промјене нису у потпуности прекинуле развојну линију пољског управног процесног права која је била успостављена кодификацијом из 1928. године. Закон из 1960. године, уз бројне измјене и допуне, и данас је на снази.[30]

3.1. Аустријски AVG и југословенски ЗУП из 1930. године

С обзиром на то да је један од мотива аустријског законодавца био и поједностављење и рационализација државне управе и управних поступака, што је допринијело стварању општег и прилагодљивог модела управног поступка који је истовремено обезбјеђивао заштиту права странака у поступку, не изненађује што је AVG послужио као модел и другим државама у настојању да уреде и уједначе своје дотада фрагментисане системе управног процесног права. У том контексту посебно мјесто заузима Краљевина Југославија, у којој је први Закон о општем управном поступку донијет 1930. године и у значајној мјери израђен по узору на аустријски модел.[31]

Аустријски AVG послужио је, између осталог, као смјерница за структуру југословенског закона, али и за нормативно обликовање појединих процесних питања, као што су: усмена расправа, право странке на саслушање, обавеза образлагања управног акта итд.[32] ЗУП

[29] Под утицајем аустријског права, прецизније Закона о жалбама из 1896. године, у Пољској је 1923. године донијет Закон о правним средствима против одлука органа управе, а 1924. године, Закон о правним средствима против одлука управних органа у области образовања. W. Piątek, 105–107.

[30] *Ibid*., 100 и даље.

[31] Вид. N. Stjepanović, *Upravno pravo FNRJ*, *Opšti dio*, Savremena administracija, Beograd 1958, 496; Д. Милков, (2014), 86; S. Lilić, M. Milenković, „*Administrative Procedure in Former Yugoslavia and the Austrian Administrative Procedure Act*“, *The Austrian Codification of Administrative Procedure: Diffusion and Oblivion (1920–1970)* (eds. G. della Cananea, A. Ferrari Zumbini, O. Pfersmann), Oxford University Press, Oxford 2023, 119–134.

[32] S. Lilić, M. Milenković, 129 и даље.

Краљевине Југославије из 1930 године био је подијељен на девет дијелова, за разлику од шест дијелова AVG-а из 1925. године, али је, уз одређена проширења и допуне, у значајној мјери слиједио његову систематику и наслове. Одступања су се, између осталог, односила на материју извршења и достављања која је била обухваћена југословенским ЗУП-ом док је у Аустрији била уређена засебним законима. Поред тога, у југословенски ЗУП из 1930. године уграђен је значајан број института и процесних правила преузетих из грађанског, односно парничног поступка. То је један од разлога због којих је југословенски закон био знатно обимнији од аустријског AVG-а: садржавао је 176 параграфа, што је било приближно двоструко више од броја параграфа AVG-а из 1925. године. Ипак, обимнија регулатива није значила одустајање од аустријског модела. Аутори југословенског закона бројне институте преузете из AVG-а прилагодили су домаћим правним и институционалним околностима, а поједина рјешења су даље разрадили.

У средишту овог нормативног концепта налазио се положај странке као активног учесника у управном поступку, којој су припадала бројна процесна права. Истовремено, орган управе имао је обавезу да утврди стварно стање ствари и да на основу тако утврђених чињеница донесе одлуку која је морала бити образложена. Таква одлука била је подложна преиспитивању пред вишом управном инстанцом, односно пред судом, чиме је успостављен систем процесних гаранција који је требало да обезбиједи законито и правилно поступање управе.[33]

Значај утицаја AVG-а из 1925. године на југословенско управно процесно право додатно долази до изражаја ако се има у виду да је основна концепција првог југословенског ЗУП-а у значајној мјери очувана и након Другог свјетског рата, када је Краљевину Југославију „наслиједила“ социјалистичка Југославија.[34] Први југословенски ЗУП

[33] О структури и садржају Закона о општем управном поступку Краљевине Југославије из 1930. године, више вид. S. Lilić, M. Milenković, 129–131.

Чини се занимљивим поменути да се у Југославији, прије Другог свјетског рата, управно судовање одвијало пред управним судовима и Државним савјетом, што указује на то да је судски систем обликован према француском узору, за разлику од процесних правила. Ова „занимљива комбинација“ посљедица је утицаја два велика правна система на ову земљу, будући да се знатан број домаћих интелектуалаца образовао како на универзитетима у Бечу, тако и у Паризу. *Ibid.*, 134.

[34] *Ibid.*, 124. Након Другог свјетског рата, успостављена је нова Југославија као социјалистичка федеративна држава. Уставом ФНРЈ из 1946. године Југославија је дефинисана као федерална држава, коју је чинило шест република — Србија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Македонија, Словенија и Црна Гора. У оквиру Србије постојале су двије аутономне покрајине – Војводина и Косово и Метохија.

стављен је ван снаге 1946. године, али су се поједине његове одредбе, које нису биле у супротности са основама новог политичког система, *de facto* наставиле примјењивати све до доношења новог Закона о општем управном поступку 1956. године (ЗУП из 1956. године).[35] Иако је ЗУП из 1956. године донијет у битно другачијим друштвено-политичким околностима, његова нормативна концепција показивала је значајан степен континуитета са првим југословенским ЗУП-ом из 1930. године. Задржани су бројни процесни институти и основна рјешења претходног закона, а самим тим и они елементи који су, непосредно или посредно, потицали из аустријског AVG-a из 1925. године.[36] На тај начин, одређена рјешења првобитно прихваћена рецепцијом аустријског модела наставила су да „живе“ у југословенском праву и након промјене друштвено-политичког система. ЗУП из 1956. године током свог важења више пута је мијењан и допуњаван.[37]

Након распада Социјалистичке Федеративне Републике Југославије током посљедње деценије XX вијека, новоформиране државе су у значајној мјери задржале југословенски модел управног поступка, преузимајући ЗУП у своје правне системе, уз одређена прилагођавања, све до доношења сопствених нових закона о општем управном поступку.[38] У Босни и Херцеговини управни поступак није уређен јединственим законом на нивоу цијеле државе, већ је нормативна регулатива управног поступања распоређена по нивоима власти, у складу са њиховим уставом утврђеним надлежностима. Закон о управном поступку БиХ примјењује се у управним стварима из надлежности институција Босне и Херцеговине, док се ентитетски закони о (општем) управном поступку примјењују у оквиру надлежности Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине.[39]

---

[35] Закон о општем управном поступку, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 52/1956; Д. Милков, (2014), 86–87.

[36] S. Lilić, M. Milenković, 124 и даље.

[37] У циљу усклађивања са уставним промјенама, Закон о општем управном поступку из 1956. године је мијењан и допуњаван четири пута: 1965. године (*Сл. лист СФРЈ*, бр. 10/1965), 1977. године (*Сл. лист СФРЈ*, бр. 4/1977), 1978. године (*Сл. лист СФРЈ*, бр. 11/1978) и 1986. године (*Сл. лист СФРЈ*, бр. 9/1986).

[38] Вид. на примјер, Zakon o preuzimanju Zakona o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj, *Narodne novine*, br. 53/91.

[39] У Републици Српској, југословенски ЗУП се примјењивао на основу члана 12. Уставног закона за провођење Устава Републике Српске све до 26. марта 2002. године, када је ступио на снагу Закон о општем управном поступку Републике Српске, који је и данас на снази (*Службени гласник РС*, бр. 13/02, 87/07– исправка, 50/10 и 66/18). На нивоу Босне и Херцеговине, Закон о управном поступку је донијет 2002. године (*Службени гласник БиХ*, бр. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 и 53/16),

С обзиром на његов специфичан уставноправни статус, и Брчко дистрикт Босне и Херцеговине има сопствени систем управног поступка.[40] У домаћој управноправној теорији преовлађује схватање да сви они воде поријекло од југословенског ЗУП-а и представљају дио његовог правног насљеђа, а тиме и ширег насљеђа аустријског модела на којем је југословенска кодификација у значајној мјери била заснована.[41]

4. СТОГОДИШЊИ РАЗВОЈ AVG-a: КОНТИНУИТЕТ И РЕФОРМЕ

Посебна вриједност прве кодификације управног поступка огледа се и у чињеници да је њена основна концепција опстала у самом аустријском правном поретку кроз готово читаво једно вијековно раздобље. AVG из 1925. године није био само историјски претходник каснијих аустријских управнопроцесних прописа, већ је представљао нормативну основу њиховог даљег развоја. Закони из 1925. године поново су објављени у пречишћеном тексту 1950. године, а затим и 1991. године, што потврђује континуитет нормативне традиције успостављене првом кодификацијом.[42]

Службено вођење поступка, утврђивање чињеничног стања, учешће странке, извођење и оцјена доказа, те доношење управног акта и даље представљају основне елементе управног поступања. Овај континуитет, међутим, није подразумијевао статичност управног процесног права. Напротив, аустријски законодавац је током XX и XXI вијека постепено прилагођавао постојећи модел новим захтјевима у погледу заштите права појединаца, ефикасности јавне управе и судске контроле њеног рада. Посебно значајну реформу представљала је реорганизација управног судства, која је ступила на снагу 2014. године, а којом је аустријски систем управносудске заштите у значајној мјери усклађен са европским стандардима. У

док је Федерација БиХ свој Закон о управном поступку донијела још 1998. године (*Службене новине ФБиХ*, бр. 2/98, 48/99 и 61/22).

[40] Закон о управном поступку Брчко Дистрикта БиХ, *Службени гласник БД БиХ*, бр. 48/11–пречишћени текст, 21/18 и 23/19.

[41] Вид. на примјер, Н. Врањеш, „Изазови реформе општег управног поступка у Босни и Херцеговини“, Зборник радова са међународног научног скупа *„Изазови и перспективе развоја правних система у XXI вијеку*“, Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука 2024, 176; E. Ajanović, „Reforma zakonâ o upravnom postupku u institucijama BiH i Federaciji BiH“, *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*, LVII, 2014, 9; S. Lilić, M. Milenković, 123. У правној теорији се наглашава неопходност реформе важећих законâ о општем управном поступку у Босни и Херцеговини. О овоме, вид. Н. Врањеш, 173–188; E. Ajanović, 9 и даље.

[42] B. Wieser, 384.

девет аустријских покрајина основани су првостепени управни судови, са мериторним овлашћењима, док су на савезном нивоу успостављени Савезни управни суд (*Bundesverwaltungsgericht*) и Савезни финансијски суд (*Bundesfinanzgericht*). Увођење двостепеног управног судства значило је изостављање жалбе као редовног правног средства у управном поступку. Жалба је допуштена само против одлука донијетих у првом степену у стварима које спадају у сопствени дјелокруг општине. Против управних одлука у осталим случајевима обезбјеђује се судска заштита пред надлежним управним судом. [43] Тиме је реформа довела до промјене тежишта правне заштите странака: умјесто ранијег ослањања на управну контролу управе, значајнија улога у заштити права странака повјерена је независном управном судству. [44]

Посматран у цјелини, развој аустријског управног процесног права од 1925. године до данас показује специфичан облик правног континуитета. Законодавне интервенције нису биле усмјерене на напуштање основне концепције AVG-a, већ првенствено на њено прилагођавање новим друштвеним, институционалним и правним околностима. Темељна идеја о управном поступку као законом уређеном оквиру за поступање јавне власти, уз истовремено обезбјеђивање процесних гаранција странкама, задржала је своју релевантност.

5. ЗАКЉУЧАК

Аустријска кодификација управног поступка из 1925. године није представљала само техничко уређење поступања органа управе, већ нормативно утемељење односа између јавне власти и појединца у условима правне државе. Њен суштински значај, стога, не треба везивати искључиво за чињеницу да је ријеч о првој цјеловитој кодификацији општег управног поступка, већ првенствено за квалитет нормативне конструкције којом је успостављен релативно цјеловит, систематичан и унутрашње кохерентан процесни оквир за рад јавне управе. У том оквиру процесна правила нису имала искључиво организационо-техничку функцију, већ су представљала инструмент ограничавања јавне власти, обезбјеђивања законитости њеног поступања и заштите правног положаја појединца. На тај начин

[43] *Ibid*., 396.

[44] О овоме, са упућивањима, вид. Р. Радошевић, „Аустријско управно судство: реформа и нова парадигма*“, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4/2022, 1097–1117; C. Jabloner, 24–25.

аустријска кодификација је управни поступак афирмисала као један од механизама остваривања начела правне државе (*Rechtsstaat*).

Основне структурне и концептуалне поставке AVG-a из 1925. године показале су изузетну нормативну отпорност. Њихово очување кроз готово један вијек, уз истовремено прилагођавање промјенама у организацији јавне управе, друштвеним односима, правном систему, указује на то да се трајност једне процесне кодификације не заснива нужно на непромјењивости њених појединачних правила, већ на способности њених основних института и принципа да одговоре на промијењене околности. У том смислу, дуговјечност аустријског модела представља значајан аргумент у прилог тези да квалитетна кодификација процесног права може превазићи историјски и политички контекст у којем је настала. Истовремено, утицај аустријског модела превазишао је националне оквире. Први кодификовани Закон о општем управном поступку представљао је узор за доношење оваквог процесног прописа у земљама централне и источне Европе, нарочито у државама некадашње Аустроугарске монархије.

Посматрана из савремене перспективе, стогодишња нормативна виталност ове кодификације потврђује да значај једног процесног закона није нужно условљен динамиком његових измјена, већ способношћу да основне вриједности правне државе преточи у стабилне, функционалне и прилагодљиве процесне институте. Управо због тога AVG из 1925. године остаје један од најзначајнијих примјера успјешне кодификације управног поступка.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Ajanović, Enver, „Reforma zakonâ o upravnom postupku u institucijama BiH i Federaciji BiH“, *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*, LVII, 2014;
2. Barnes, Javier, „The Spanish Model of Administrative Procedure (APA 1889/ APA 1958), *The Austrian Codification of Administrative Procedure: Diffusion and Oblivion (1920–1970)* (eds. G. della Cananea, A. Ferrari Zumbini, O. Pfersmann), Oxford University Press, Oxford 2023;
3. Врањеш, Невенко, „Изазови реформе општег управног поступка у Босни и Херцеговини“, Зборник радова са међународног научног скупа „*Изазови и перспективе развоја правних система у XXI вијеку*“, Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука 2024;

4. Della Cananea, Giacinto, Ferrari Zumbini, Angela, Pfersmann, Otto, „The Austrian Legacy“, *The Austrian Codification of Administrative Procedure: Diffusion and Oblivion (1920–1970)* (eds. G. della Cananea, A. Ferrari Zumbini, O. Pfersmann), Oxford University Press, Oxford 2023;
5. Jabloner, Clemens, „Administrative Procedure and Judicial Control“, *The Austrian Codification of Administrative Procedure: Diffusion and Oblivion (1920–1970)* (eds. G. della Cananea, A. Ferrari Zumbini, O. Pfersmann), Oxford University Press, Oxford 2023;
6. Lilić, Stevan, Milenković, Marko, „Administrative Procedure in Former Yugoslavia and the Austrian Administrative Procedure Act“, *The Austrian Codification of Administrative Procedure: Diffusion and Oblivion (1920–1970)* (eds. G. della Cananea, A. Ferrari Zumbini, O. Pfersmann), Oxford University Press, Oxford 2023;
7. Милков, Драган, „О потреби усклађивања српског управног поступка са правом Европске уније“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 68, год. LIII, 2014;
8. Милков, Драган, *Управно право II Управна делатност*, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет, Нови Сад 2017;
9. Olechowski, Thomas, „The History of the Administrative Procedure in Austria until 1925“, *The Austrian Codification of Administrative Procedure: Diffusion and Oblivion (1920–1970)* (eds. G. della Cananea, A. Ferrari Zumbini, O. Pfersmann), Oxford University Press, Oxford 2023;
10. Piątek, Wojciech, „The Polish Legislation on Administrative Procedure“, *The Austrian Codification of Administrative Procedure: Diffusion and Oblivion (1920–1970)* (eds. G. della Cananea, A. Ferrari Zumbini, O. Pfersmann), Oxford University Press, Oxford 2023;
11. Potěšil, Lukáš, Křepelka, Filip, „Administrative Procedure Legislation in Czechoslovakia“, *The Austrian Codification of Administrative Procedure: Diffusion and Oblivion (1920–1970)* (eds. G. della Cananea, A. Ferrari Zumbini, O. Pfersmann), Oxford University Press, Oxford 2023;
12. Радошевић, Ратко, „Аустријско управно судство: реформа и нова парадигма“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4/2022;
13. Stjepanović, Nikola, *Upravno pravo FNRJ*, *Opšti dio*, Savremena administracija, Beograd 1958;
14. Storr, Stefan, „The Structure and Main Features of the Austrian General Administrative Procedure Act (AVG)“, *The Austrian Codification of Administrative Procedure: Diffusion and Oblivion (1920–1970)* (eds. G. della Cananea, A. Ferrari Zumbini, O. Pfersmann), Oxford University Press, Oxford 2023;
15. Schädler, Emanuel, „The Austrian Model and the Codification of Administrative Procedure in Liechtenstein“, *The Austrian Codification of*

Administrative Procedure: Diffusion and Oblivion (1920–1970) (eds. G. della Cananea, A. Ferrari Zumbini, O. Pfersmann), Oxford University Press, Oxford 2023;

16. Ferrari Zumbini, Angela, „The Austrian AVG, An Underestimated Archetype with Deep Roots and External Factors“, *The Austrian Codification of Administrative Procedure: Diffusion and Oblivion (1920–1970)* (eds. G. della Cananea, A. Ferrari Zumbini, O. Pfersmann), Oxford University Press, Oxford 2023;
17. Wieser, Bernd, „Das Verwaltungsverfahren in Österreich“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 1/2014.

Правни извори

1. Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 – AVG, *BGBl*. Nr. 51/1991 i. d. F. *BGBl*. I Nr. 58/2018;
2. Закон о општем управном поступку, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 52/1956;
3. Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 13/02, 87/07– исправка, 50/10 и 66/18;
4. Закон о управном поступку, *Службени гласник БиХ*, бр. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 и 53/16;
5. Закон о управном поступку Брчко Дистрикта БиХ, *Службени гласник БД БиХ*, бр. 48/11–пречишћени текст, 21/18 и 23/19;
6. Zakon o preuzimanju Zakona o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj, *Narodne novine*, br. 53/91;
7. Уставни закон за провођење Устава Републике Српске, *Службени гласник РС*, бр. 3/92, 6/92, 7/92, 15/92, 19/92 и 21/92–пречишћени текст.

Associate Professor Sanja Golijanin, LL.D.

Faculty of Law, University of East Sarajevo

ONE HUNDRED YEARS OF THE FIRST CODIFICATION OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE: THE AUSTRIAN GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT OF 1925

Summary

The first law to regulate the general rules of administrative procedure in a comprehensive and systematic manner was the Austrian General Administrative Procedure Act of 1925. It was the product of many years of case law of the Austrian Administrative Court, on the one hand, and the theoretical achievements of prominent Austrian legal scholars, on the

other. The Act established the structural and conceptual foundations of administrative procedure which have endured to the present day.

This paper seeks to examine the origins and significance of the first codification of administrative procedure. Concise and clearly systematized, and applicable to the proceedings of all administrative bodies when deciding administrative matters, the Austrian legislation of 1925 served as a normative model for many countries, including the Kingdom of Yugoslavia. Its legal logic, concepts, and principles have remained influential in our region for many years, despite numerous political and legal changes.

Key words: *Codification of Administrative Procedure; Austrian Law on General Administrative Procedure of 1925; Law on General Administrative Procedure of the Kingdom of Yugoslavia of 1930.*

UDC/УДК 35.082/.087(498)
CRITICAL ANALYSIS / *НАУЧНА КРИТИКА*

Assistant lecturer Maria-Ariana Dociu, LL.D.

Faculty of Law, University of Oradea, Romania

THE ROMANIAN CIVIL SERVANT AND THE PRINCIPLES GOVERNING THE CIVIL SERVICE

In Romania, the civil service is regulated primarily by Government Emergency Ordinance No. 57/2019 on the Administrative Code, which defines the civil service as the set of duties and responsibilities established by law for the exercise of public-authority prerogatives by public authorities and institutions. The Administrative Code also establishes the legal status of civil servants and identifies the principles governing the exercise of public office: legality, competence, performance, efficiency and effectiveness, impartiality and objectivity, transparency, responsibility, citizen orientation, stability, good faith and hierarchical subordination.

This paper aims to examine the legal content and practical significance of these principles and to analyse situations in which their simultaneous application may generate tensions. The research employs a doctrinal and normative legal methodology, based primarily on the Romanian Constitution, the Administrative Code and other relevant legislation, complemented by an examination of relevant judicial practice. A comparative approach is also employed to place the Romanian framework within broader European and international standards of good administration, particularly those developed by the European Union, the Council of Europe and the OECD.

The analysis demonstrates that the principles governing public office constitute an interconnected legal and professional framework rather than a set of isolated requirements. Their practical application may generate tensions between legality and efficiency, stability and performance, impartiality and citizen orientation, impartiality and hierarchical subordination, and transparency and confidentiality. These situations should generally be understood as conflicts requiring reconciliation rather than absolute contradictions. The analysis shows that legality provides the fundamental framework within which the other principles must operate, while proportionality, objective justification,

Maria-Ariana Dociu, *dociuariana@gmail.com.*

procedural safeguards and judicial review may contribute to resolving competing administrative requirements.

Particular attention is given to the relationship between stability and performance in light of the 2026 competence-based methodology for the evaluation of the individual professional performance of civil servants, which introduces a more structured approach based on competencies, individual objectives and performance indicators. This development illustrates the possibility of reconciling the protection of stability with objective professional evaluation and accountability.

The comparative analysis reveals substantial convergence between the Romanian framework and European and international standards of good administration. Principles such as legality, impartiality, professionalism, merit, transparency, accountability and citizen orientation are common features of contemporary public administration. The findings indicate, however, that the effectiveness of these principles depends not only on their formal recognition in legislation, but also on consistent implementation, appropriate procedural safeguards and effective judicial and institutional oversight.

The paper concludes that the legitimacy and effectiveness of the Romanian civil service depend upon the coherent coordination of the principles governing public office. While legality establishes the fundamental limits of administrative action, the other principles contribute to the development of a professional, efficient, transparent, accountable and citizen-oriented public administration. From a de lege ferenda perspective, greater legislative clarity concerning the content and interaction of these principles could further facilitate their uniform interpretation and application.

Key words: Public administration; Civil service; Civil servant; Public office; European approach; Principles of good administration; Conflicts.

1. INTRODUCTION

Civil servants represent an essential category of personnel within the Romanian public administration. However, they are not the only persons working within the public sector. Romanian law distinguishes civil servants from other categories of public personnel, such as contractual staff, magistrates, teaching staff, military personnel and persons occupying public dignity positions, who are subject to distinct legal regimes. Article 382 of the Administrative Code[1] expressly establishes the categories of personnel to whom the provisions concerning civil servants do not apply.

The specific legal status of civil servants results from their appointment to public office and their participation in the exercise of public au-

[1] Government Emergency Ordinance No. 57/2019 on the Administrative Code of Romania, *Official Gazette of Romania*, No. 555/19.

thority. According to the Administrative Code, the civil service comprises the duties and responsibilities established by law for the exercise of public-authority prerogatives by public authorities and institutions. Consequently, civil servants are subject to particular legal and professional requirements intended to ensure the lawful, efficient and impartial exercise of public authority.

Article 373 of the Administrative Code establishes eleven principles governing the exercise of public office: legality; competence; performance; efficiency and effectiveness; impartiality and objectivity; transparency; responsibility; citizen orientation; stability; good faith; and hierarchical subordination. These principles provide the normative framework within which civil servants perform their duties and serve the public interest.

The present paper aims to examine the legal content and practical significance of these principles, as well as their interaction in the exercise of public office. Particular attention is given to situations in which the application of one principle may create tension with another, including conflicts between legality and efficiency, stability and performance, impartiality and citizen orientation, impartiality and hierarchical subordination, and transparency and confidentiality.

The research employs a doctrinal and normative legal approach, based primarily on the Romanian Constitution, the Administrative Code and other relevant legislation, complemented by an examination of relevant judicial practice. A comparative approach is also used to place the Romanian framework within broader European and international standards of good administration, with particular reference to European Union and OECD principles concerning legality, impartiality, professionalism, merit, transparency and accountability.

The analysis proceeds from the premise that the principles governing public office should not be regarded as isolated requirements, but as an interconnected framework of administrative values. Although legality establishes the fundamental limits within which public authority must operate, the practical resolution of conflicts between principles may also require proportionality, objective justification and appropriate procedural safeguards.

The paper is structured into four main parts. The first presents the main characteristics of the civil service and the civil servant, the second examines the individual principles governing public office; the third provides a comparative perspective on the Romanian framework and the fourth analyses selected conflicts between these principles. The paper concludes by synthesising the main findings and proposing possible *de lege ferenda* improvements to the legal regulation of these principles.

This analysis seeks to demonstrate that the effectiveness and legitimacy of the Romanian civil service depend not only on the formal recognition of these principles, but also on their coherent application in practice, particularly when competing administrative values must be reconciled in the public interest.

2. THE CIVIL SERVICE AND THE CIVIL SERVANT

The civil service represents an essential component of public administration, being closely connected with the exercise of public authority and the pursuit of the public interest. According to Article 5(y) of the Administrative Code, the civil service constitutes "the set of duties and responsibilities established by law, for the purpose of exercising public authority prerogatives by public authorities and institutions."

Legal doctrine[2] has similarly emphasised the connection between civil service, public authority and public interest, defining it as the legally established status through which a natural person exercises the competence of a public authority under a regime of public power. Another doctrinal approach[3] describes the civil service as a legally established complex of rights and obligations through which the competence of a public authority is exercised under the regime of public power.

A central element of these definitions is the concept of public power. Article 5(jj) of the Administrative Code defines it as the set of legal prerogatives and constraints governing the exercise of the duties of public administration authorities and institutions, enabling them to impose their will with binding legal force for the protection of the public interest. Thus, public power involves both authority and legal constraints, which explains the specific responsibilities imposed upon civil servants.

From this perspective, the civil service differs from an ordinary employment relationship. The civil servant exercises duties connected with public authority and is subject to a specific legal status. As noted in the specialised literature[4], the civil service may be understood as the service relationship between the civil servant and the public institution, established through the administrative act of appointment to public office.

Article 371 of the Administrative Code defines the civil servant as "the person appointed, under the conditions of the law, to a public office." Civil

[2] V. Vedinaș, *Drept administrativ. Ediția a XIII-a revăzută și adăugită. Doctrină, practică, jurisprudență*, Universul Juridic Publishing House, Bucharest 2022, 308.

[3] I. Santai, *Drept administrativ și știința administrației, vol. I,* Risoprint Publishing House, Cluj-Napoca 2005, 122.

[4] M. Ursuța, I. Lazăr, *Drept administrativ. Curs universitar*, Universul Juridic Publishing House, Bucharest 2025, 141.

servants perform decision-making and/or technical activities necessary for the continuous functioning of public authorities and institutions in the general public interest and must act with objectivity, professionalism, legality and impartiality.

Access to public office is subject to specific statutory requirements. Article 465 of the Administrative Code establishes, among others, conditions concerning Romanian citizenship and domicile, knowledge of the Romanian language, minimum age, full legal capacity, and the educational and professional requirements applicable to the respective position.

The special legal status of civil servants explains the importance of the principles governing the exercise of public office. Article 373 of the Administrative Code establishes the principles of legality, competence, performance, efficiency and effectiveness, impartiality and objectivity, transparency, responsibility, citizen orientation, stability, good faith and hierarchical subordination. These principles form an interconnected framework that guides the exercise of public authority and provides the basis for the analysis of the civil servant's professional conduct. The following sections examine each principle and its particular significance in public administration.

3. THE PRINCIPLES UNDERLYING THE CIVIL SERVICE

The Administrative Code establishes a series of principles intended to provide a general framework of conduct for civil servants. First, article 373 of the Administrative Code enumerates eleven principles that constitute the foundation of the exercise of public office. However, a few articles earlier, article 368 of the same Code regulates the general principles applicable to the professional conduct of both civil servants and contractual staff within public administration, since, as previously mentioned, civil servants represent only one component of Romania's public sector.

Nevertheless, the two articles are not identical. Article 368 defines each principle, while article 373 merely lists them, including only those applicable exclusively to civil servants.

Romanian legislation – and thus the Administrative Code as well – does not expressly define the term "principle," although it is frequently used in legal and administrative discourse. In the specialized literature, principles are defined as: "basic rules governing a domain, institution, or legal category. In the field of public administration, they have a special

significance, representing a balance between continuity and adaptability, between constants and variables".[5]

3.1. The principle of legality

This is the first principle listed in both article 373 and article 368 of the Administrative Code and is of fundamental importance in the activity of civil servants. The principle of legality is present in all branches of law.

According to article 368 (a), this principle means that persons holding various categories of public functions have the duty to respect the Constitution and the laws of the country. In the context of public office, this duty goes further — civil servants must ensure that public services are delivered equally and impartially to all citizens.[6]

The principle also has constitutional foundations, namely article 16 (3) and article 73 (3) (j) of the Constitution of Romania, which states that *"Public functions and dignities, civil or military, may be occupied, under the conditions provided by law, by persons who hold Romanian citizenship and domicile within the country".*

Thus, both the appointment to and exercise of a public office must take place in full compliance with the law. Furthermore, the content of public office, the status of civil servants, their rights and obligations, and the organization of their careers are all governed by legal norms.

3.2. The principle of competence

This principle must be viewed in close connection with the legal limits regarding the duties and responsibilities assigned to civil servants, taking into account the specific nature of each public institution.

According to the specialized literature,[7] competence is determined by legal acts specific to each public office, and it involves the authority to make decisions, manage resources, and perform activities within an institution.

Beyond this functional meaning, competence also has an ethical dimension, referring to attitude and character[8] — namely, the dedication with which a civil servant performs his or her duties and serves the public interest.

---

[5] V. Vedinaș, M. Enache, *Codul administrativ comentat,* Volumul II (ed. V. Vedinaș), Universul Juridic Publishing House, Bucharest 2023, 19.

[6] E.L. Cătană, *Drept administrativ. Ediția 2*, C.H. Beck Publishing House, București 2021, 200.

[7] M. Ursuța, 145.

[8] V. Vedinaș, M. Enache, 2.

3.3. The principle of performance

This principle can be analysed in relation to article 368 (d) of the Administrative Code, which defines professionalism as the obligation of public officials to perform their duties responsibly, competently, efficiently, correctly, and conscientiously.

In the specialized literature,[9] a *de lege ferenda* proposal has been put forward — one to which we also subscribe — suggesting that the principles of competence and performance be unified under a single, broader principle: the principle of merit in the recruitment and exercise of public office.

3.4. The principles of efficiency and effectiveness in public office

According to the doctrine,[10] these principles are not considered specific exclusively to civil servants. The term "efficiency" is defined legally in article 2 (g) of Law No. 94/1992 on the organization and functioning of the Court of Accounts (republished)[11] as: "the maximization of results in relation to the resources used".

In the same law, article 2 (f) defines effectiveness as: "the degree of achievement of the objectives set for each activity and the ratio between the intended effect and the actual result of that activity".

These concepts emphasize the obligation of public authorities and civil servants alike to use public resources rationally and to achieve the objectives of public policies with measurable and verifiable results.

3.5. The principle of impartiality and objectivity

This principle is of paramount importance in the activity of civil servants. A constitutional provision closely related to impartiality is found in article 16 of the Constitution, which guarantees the equality of citizens before the law and public authorities, without privileges or discrimination. Furthermore, article 16 (3) stipulates the general conditions for access to public offices and dignities in Romania—namely, Romanian citizenship and domicile within the country, while also ensuring equal opportunities between women and men.

---

[9] V. Vedinaș, *Codul administrativ adnotat. Noutăți. Examinare comparativă. Note explicative. Ediția a II-a revăzută și adăugită,* available on *www.sintact.ro*, last visited 26 May 2026.

[10] V. Vedinaș, *Codul administrativ comentat. Explicații, jurisprudență, doctrină. Volumul II: Art. 365–638*, available on *www.sintact.ro*, last visited 27 May 2026.

[11] Law No. 94/1992 on the organization and functioning of the Court of Accounts (republished), *Official Gazette of Romania*, No. 238/14.

Additionally, the constitutional statement that *"no one is above the law"* also imposes upon civil servants the duty to deliver public services in an impartial and equal manner to all citizens.

The notion of impartiality is reiterated in article 431 of the Administrative Code, which provides in paragraphs (1) and (3) that:

"Civil servants shall exercise their public function with objectivity, impartiality, and independence, basing their activity, proposed solutions, and decisions on legal provisions and technical arguments, and shall refrain from any act that might prejudice individuals, legal entities, or the reputation of the civil service" and "In performing their duties, civil servants must adopt a neutral attitude toward any personal, political, economic, religious, or other interest and must not yield to pressures, interference, or influences of any kind".

Therefore, the conduct of civil servants must be characterized by fairness, equity, and neutrality, thereby contributing to the public's trust in public administration. Civil servants must not allow personal beliefs or interests to influence their actions; their sole objective must remain the pursuit of the public interest.

3.6. The principle of transparency

This principle signifies the citizens' right to be informed about the activities carried out by civil servants, as these activities concern the satisfaction of public interests.

Article 31 of the Constitution guarantees the right of every person to access information of public interest, and obliges public authorities to ensure accurate and timely public information regarding public affairs and matters of personal concern.

The practical implementation of this principle is regulated by Law No. 544/2001 on free access to information of public interest,[12] which sets forth the procedures that citizens must follow in order to obtain such information from public authorities and institutions.

3.7. The principle of responsibility

According to Article 368 (j) of the Administrative Code, the principle of responsibility and accountability refers to the obligation of persons occupying public functions to be legally answerable when their duties are not properly fulfilled.

[12] Law No. 544/2001 on free access to information of public interest, *Official Gazette of Romania*, No. 663/01.

Responsibility encompasses not only compliance with legal norms but also the internalization of social and ethical values embodied in those norms. Its scope thus transcends the purely juridical dimension, being intrinsically connected to civic duty and morality.[13]

While responsibility implies the conscientious assumption of duties, accountability arises when legal obligations are breached, triggering specific legal consequences.

3.8. The principle of citizen orientation

Also present in prior Romanian legislation, this principle serves as a cornerstone of public administration. All administrative activity and the provision of public services must ultimately aim at serving the interests of citizens.

Citizens stand at the centre of public administration, as recipients of services that must be provided lawfully, equally, and impartially. Moreover, public services must be accessible, efficient, transparent, and responsive to citizens' needs, ensuring that public administration functions as a service to the people rather than a power over them.

3.9. The principle of stability in the exercise of public office

Civil servants are guaranteed the right to a career in the public service, with opportunities for professional development and promotion, in accordance with the explicit provisions of the Administrative Code.

The Code regulates all aspects concerning recruitment, career progression, modification, suspension, or termination of service relationships, dedicating significant attention to the legal status of civil servants.

Stability ensures efficiency and professionalism in the exercise of public office, promoting coherence and predictability in career development.[14]

It implies the guarantee of tenure, protecting civil servants from arbitrary dismissal, relocation, or removal. Any such measures must occur strictly under the conditions set forth in the Administrative Code.

However, although stability is a general principle, the law provides an exception for senior civil servants, as stipulated in article 394 of the Administrative Code, allowing certain forms of mobility or termination under specific circumstances.

[13] C.C. Feurdean, *Codul administrativ comentat*, Volumul II (ed. V. Vedinaș), Universul Juridic Publishing House, Bucharest 2023, 41.

[14] M. Ursuța, I. Lazăr, 145–146.

3.10. The principle of good faith

This is a novel element introduced by the Administrative Code, absent from the previous regulation. A similar concept appears in article 368 (h), which refers to honesty and integrity as components of good faith.

Article 373 (j) emphasizes the mutual respect of rights and obligations, implying that civil servants must act honestly and without abuse of authority, refraining from any discretionary or arbitrary conduct in the exercise of their powers.

Good faith thus serves as both an ethical and legal standard, reinforcing the trust relationship between the state and its citizens.

3.11. The principle of hierarchical subordination

Civil servants are hierarchically subordinate to their superiors, which entails the obligation to comply with lawful orders and decisions communicated to them.

This principle stems from the fundamental characteristics of public administration, namely its structured and hierarchical organization.

While subordination ensures discipline and coherence in administrative action, it must always be exercised within the limits of legality, preserving the integrity of the public function and the independence of civil servants in applying the law.

4. COMPARATIVE PERSPECTIVES ON THE PRINCIPLES GOVERNING THE CIVIL SERVICE

The principles governing the Romanian civil service reflect values that are also recognised in European and international approaches to public administration. Although the organisation and legal status of civil servants differ between states, common standards include legality, impartiality, professionalism, transparency, accountability and orientation towards the public interest.

4.1. European Union perspective

At European Union level, the principles of good administration are reflected particularly in Article 41 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union[15], which recognises the right to good administration. This includes the right to have matters handled impartially, fairly and with-

[15] The Charter of Fundamental Rights of the European Union, available on *https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf*, last visited on 14 August 2026.

in a reasonable time, as well as the obligation of administration to give reasons for its decisions.

These requirements correspond closely to the Romanian principles of legality, impartiality and objectivity, transparency and citizen orientation. The EU approach therefore confirms that public administration should not be assessed solely by the legality of its actions, but also by the fairness, transparency and quality of administrative decision-making. The Romanian principle of impartiality and objectivity corresponds directly to the European requirement that administrative affairs be handled impartially and fairly. Similarly, the Romanian principle of transparency is reflected in European standards concerning access to documents and information, while the principle of citizen orientation is consistent with the broader concept of administration as a service to the public.

4.2. Council of Europe perspective

The Council of Europe has also developed standards concerning good administration. Recommendation CM/Rec(2007)7 on good administration[16] emphasises principles such as legality, equality, impartiality, proportionality, legal certainty, transparency and accountability.

These principles are substantially reflected in the Romanian Administrative Code. Of particular relevance is the principle of proportionality, which can assist in resolving situations where two legitimate administrative interests or principles come into tension.

4.3. OECD perspective

The OECD[17] places particular emphasis on professionalism, merit, integrity, accountability and citizen-centred public services. A professional and merit-based civil service is regarded as an important condition for effective public administration and public trust.

These standards correspond to the Romanian principles of competence, performance, efficiency, responsibility and citizen orientation. The Romanian framework therefore shares the broader objective of ensuring that public administration is both professionally capable and responsive to citizens.

[16] Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration, available on *https://rm.coe.int/cmrec-2007-7-of-the-cm-to-ms-on-good-administration/16809f007c*, last visited on 14 August 2026.

[17] OECD Public Integrity Handbook, available on *https://www.oecd.org/en/publications/2020/05/oecd-public-integrity-handbook_598692a5.html*, last visited on 14 August 2026.

As discussed above, the Romanian legal framework seeks to reconcile stability in public office with the requirement that civil servants perform their duties professionally and effectively. A merit-based approach similarly seeks to ensure that access to and progression within the public service are determined by objective professional criteria rather than personal connections, favouritism or political influence. This comparative perspective strengthens the argument that the principle of performance should not be understood exclusively in terms of productivity or measurable results. Performance is also connected to professional competence, ethical conduct, objective evaluation and the broader obligation to serve the public interest.

4.4. Relevance to the Romanian civil service

The comparative analysis reveals a substantial convergence between the Romanian framework and European and international standards. Legality, impartiality, professionalism, transparency, accountability and citizen orientation are common elements of contemporary public administration.

Nevertheless, the effectiveness of these principles depends not only on their legislative recognition but also on their practical implementation. In particular, mechanisms for professional evaluation, judicial review, accountability and protection against arbitrary administrative decisions are essential for transforming general principles into effective guarantees of good administration.

The comparative perspective confirms that the principles established by Article 373 of the Administrative Code are broadly consistent with contemporary European and international standards. It also demonstrates that their application should be understood dynamically, particularly where competing principles arise. Concepts such as proportionality, legal certainty, impartiality, accountability and citizen orientation can provide useful interpretative tools for resolving such tensions while maintaining legality as the fundamental framework of administrative action.

5. CASES OF CONFLICT BETWEEN THE PRINCIPLES GOVERNING THE CIVIL SERVICE

Although the principles governing public office are intended to operate together, their practical application may generate tensions between competing administrative values. Such situations do not necessarily represent contradictions within the legal framework, but require the reconciliation of the principles concerned in accordance with the law and the public interest.

5.1. Conflict between the principle of legality and the principle of efficiency

Legality requires compliance with applicable legal rules and procedures, whereas efficiency requires the achievement of administrative objectives with an appropriate use of time and resources. A conflict may arise where mandatory procedures delay an urgently needed administrative measure.

Efficiency cannot, however, justify disregarding legal requirements. Legality therefore establishes the limits within which efficiency must be pursued. The judicial review mechanisms provided by Romanian administrative law reinforce this conclusion, as the legality of individual administrative acts may be examined by the administrative courts under Law No. 554/2004.

For example, a public authority may be required to follow a complex public procurement procedure in order to obtain an urgently needed service. Strict compliance with all legal stages may delay the implementation of the project and negatively affect administrative efficiency. The principle of legality should prevail in such circumstances, as efficiency cannot be pursued through the violation of legal requirements. Nevertheless, public authorities should seek lawful mechanisms for optimizing administrative processes, such as digitalization and procedural simplification.

The relationship between the two principles should therefore not be understood as a choice between legality and efficiency. Efficiency is itself a requirement imposed upon public administration within the framework of legality. The fact that a particular legal procedure is time-consuming does not give the civil servant or public authority the power to replace it with an informal or unlawful procedure. Rather, the appropriate response is to identify and use the lawful mechanisms through which administrative processes may be accelerated or simplified. This distinction is particularly important because the Administrative Code itself was adopted partly in response to concerns regarding administrative blockages and the need for simplification and increased efficiency in decision-making and internal procedures[18]. Thus, efficiency is not external to the legal order; it is a value that the legal framework itself seeks to promote.

5.2. Conflict between the principle of stability in public office and the principle of performance

[18] Explanatory Memorandum to the Administrative Code, available on https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/215925, last visited on 12 August 2026.

The principle of stability in public office protects civil servants against arbitrary removal and contributes to the continuity and professionalism of public administration. At the same time, the principle of performance requires civil servants to fulfil their duties effectively and to achieve the objectives established for their positions.

A potential tension may arise where a civil servant's professional performance is inadequate. Stability cannot, however, be understood as protection from objective professional evaluation or from the legal consequences of inadequate performance. Conversely, performance requirements must be implemented through objective and transparent procedures that protect the civil servant against arbitrary assessment.

This balance is particularly relevant in light of the Methodology of 24 February 2026 for the evaluation of the individual professional performance of civil servants based on competencies, introduced through Government Emergency Ordinance No. 7/2026.[19] The new methodology provides for annual competence-based performance evaluation, using general and specific competencies, individual objectives and performance indicators. The evaluation involves the completion of an evaluation report, an interview and countersignature, and results in one of four ratings: "very good", "good", "satisfactory" or "unsatisfactory". The methodology also links the outcome of the evaluation to the identification of professional training requirements.

The new system is particularly relevant to the relationship between stability and performance because it seeks to reconcile the continuity of the civil service relationship with objective assessment of professional results. The evaluation is expressly designed as an objective assessment, comparing the degree and manner of achievement of individual objectives and the competencies demonstrated by the civil servant with the results actually obtained during the evaluated year. The methodology also requires evaluators and countersignatories to respect the principle of objectivity in evaluation and the legal rules concerning incompatibilities and conflicts of interest.

The procedural safeguards are equally important. The evaluation includes an interview with the civil servant, who may record observations where disagreement with the evaluator remains, while the final report is communicated to the person evaluated. These safeguards help ensure that

[19] Government Emergency Ordinance No. 7/2026 regarding the amendment and completion of certain normative acts, available on *https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/311684*, last visited on 12 August 2026.

performance assessment does not undermine the stability of public office through arbitrary or insufficiently reasoned evaluations.

Accordingly, the 2026 methodology illustrates that stability and performance should not be treated as mutually exclusive principles. Stability protects the civil servant from arbitrary decisions, whereas performance provides a legitimate basis for objective professional evaluation and, where the law permits, appropriate consequences. Their reconciliation therefore depends on objective criteria, transparent procedures and respect for the legal guarantees applicable to civil servants.

Another tension may arise when a civil servant repeatedly fails to meet professional requirements. Stability should not prevent objective evaluation or the application of legally established consequences. Recent case-law also illustrates the importance of procedural safeguards in disciplinary matters: the High Court of Cassation and Justice held in Decision No. 191/2025[20] that even the direct application of a written reprimand requires prior investigation and the hearing of the civil servant.

Also, in Decision No. 25/2026,[21] the High Court of Cassation and Justice addressed the procedural regime applicable to challenges against performance-evaluation reports under the Administrative Code and held that the complaint submitted within the institution constitutes a mandatory prior administrative procedure before judicial proceedings may be initiated. This illustrates that performance evaluation is not merely an internal managerial instrument; it may produce legal consequences that are subject to procedural and judicial safeguards.

5.3. Conflict between the principle of impartiality and the principle of citizen-oriented public service

Impartiality requires civil servants to act objectively and without favouritism, while citizen orientation requires public services to respond effectively to citizens' needs.

For example, providing additional assistance to elderly persons or persons with disabilities may involve differentiated treatment. Such treatment does not necessarily violate impartiality where it is objectively justified and intended to ensure effective access to public services. The essential

[20] The High Court of Cassation and Justice, Decision No. 191/2025, available on *https://www.iccj.ro/2025/09/15/decizia-nr-191-din-19-mai-2025/*, last visited on 12 August 2026.

[21] The High Court of Cassation and Justice, Decision No. 25/2026, available on *https://www.iccj.ro/2026/01/27/decizia-nr-25-din-26-ianuarie-2026/*, last visited on 12 August 2026.

requirement is that differentiation must not become arbitrary or discriminatory.

The constitutional principle of equality does not require identical treatment in all circumstances. The Constitutional Court[22] has repeatedly held that equal treatment is required for situations that are not different in a legally relevant sense, while different situations may justify different treatment where that difference is objectively and reasonably justified.

This principle is directly relevant to the relationship between impartiality and citizen orientation. Impartiality should not be understood as requiring the civil servant to treat every citizen in an absolutely identical manner regardless of their circumstances. Rather, impartiality prohibits arbitrary or unjustified differentiation. Where different treatment is based on objective circumstances, pursues a legitimate public purpose and remains proportionate to that purpose, it may actually contribute to substantive equality. The relevant distinction is therefore between preferential treatment based on personal or improper considerations and objectively justified differentiated treatment designed to ensure effective access to public services. The former is incompatible with impartiality, while the latter may be required in order to give practical effect to equality and citizen orientation.

5.4. Conflict between the principle of impartiality and the principle of hierarchical subordination

The principle of impartiality requires civil servants to perform their duties independently of political, personal, or other improper influences. In contrast, the principle of hierarchical subordination obliges civil servants to comply with the instructions and decisions of their superiors. It cannot, however, justify conduct contrary to legality or impartiality.

A hierarchical superior may instruct a civil servant to adopt a decision favouring a particular interest group. In such cases, the civil servant is bound by the duty of subordination, yet remains under a legal and ethical obligation to act impartially and exclusively in the public interest. Consequently, a tension emerges between obedience to hierarchical authority and compliance with the principles of impartiality and legality that constitute the foundation of public administration.

The solution can be found in article 437 (3) of the Administrative Code, according to which a civil servant has the right to refuse the execution of a manifestly unlawful order. In such circumstances, the principles of legality and impartiality prevail over the principle of hierarchical subor-

[22] The Constitutional Court of Romania, Decision No. 149/2015, available on *https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/301302*, last visited on 13 August 2026.

dination, ensuring that administrative actions remain consistent with the rule of law and ethical standards of public service.

The relationship between the principles may consequently be represented as follows: hierarchical subordination ensures organisational coherence, while legality and impartiality establish substantive limits to hierarchical authority. The superior's authority is legitimate only to the extent that it is exercised within the law and in accordance with the purpose of the public office. This conclusion is particularly important in situations involving political or personal influence. Article 431 of the Administrative Code requires civil servants to exercise their functions with objectivity, impartiality and independence and to maintain a neutral attitude toward personal, political, economic, religious or other interests. The duty of hierarchical obedience therefore cannot legitimately be invoked to justify conduct that conflicts with these requirements.

This approach is consistent with the broader Romanian legal framework concerning conflicts of interest. The High Court of Cassation and Justice has repeatedly treated participation in administrative decision-making where the official has a personal patrimonial interest as incompatible with impartial public decision-making. For example, Decision No. 598/2013[23] concerned a public official who participated in the adoption of decisions affecting a company in which he held an interest.

5.5. Conflict between the principle of transparency and the principle of confidentiality

The principle of transparency promotes public access to information concerning the activities of public authorities, thereby enhancing accountability and public trust. However, certain categories of information are legally protected, including personal data, official secrets, and information related to national security. Consequently, a tension may arise between the public's right to know and the obligation of public authorities to safeguard sensitive information.

Transparency is not an absolute principle. Romanian legislation, particularly Law No. 544/2001 on free access to information of public interest, establishes justified exceptions to disclosure obligations. These limitations seek to maintain an appropriate balance between the public interest in transparency and the protection of confidential or sensitive information. Public authorities must therefore assess each request for information on a

[23] The High Court of Cassation and Justice, Decision No. 498/2013, available on *https://www.scj.ro/cms/0/publicmedia/getincludedfile?id=17736*, last visited 12 August 2026.

case-by-case basis, ensuring compliance with both transparency and confidentiality requirements.

An example can be when the publication of internal institutional reports may disclose personal data or classified information, thereby infringing legal confidentiality requirements.

Importantly, the existence of personal data within a document does not necessarily justify refusing access to the document as a whole. In Decision No. 37/2015[24], the High Court of Cassation and Justice held, in relation to requests under Law No. 544/2001, that where public-interest information and personal data are contained in the same document, access may be achieved by anonymising the personal data; refusal of access after such anonymisation is not justified merely because the original document contained personal data.

This judicial approach is particularly relevant to the principle of transparency because it favours a solution that preserves as much public access as possible while simultaneously protecting legally protected information. It therefore demonstrates that the appropriate response to a conflict is not necessarily complete disclosure or complete refusal. A third possibility—partial disclosure combined with the protection or anonymisation of confidential information—may provide a more proportionate solution.

The case law also confirms that the right of access to information must be interpreted through the procedural framework established by Law No. 544/2001. For example, the High Court of Cassation and Justice[25] has issued decisions concerning the interpretation of the standing and scope of requests under Article 6 of the law, demonstrating the continuing importance of judicial interpretation in determining the practical boundaries of transparency.

5.6. General assessment of conflicts between the principles

The examples examined above demonstrate that conflicts between the principles governing the civil service are generally conflicts of application rather than absolute contradictions. Their resolution requires the principles to be interpreted together, taking into account the legal framework, the circumstances of the particular case and the public interest.

---

[24] The High Court of Cassation and Justice, Decision No. 37/2015, available on *https://www.iccj.ro/2015/12/07/decizia-nr-37-din-07-decembrie-2015-cu-privire-la-interpretarea-si-aplicarea-art-2-alin-1-lit-c-din-legea-nr-544-2001-si-art-3-alin-1-lit-a-din-legea-nr-677-2001/*, last visited on 13 August 2026.

[25] The High Court of Cassation and Justice, Decision No. 50/2021, available on *https://www.iccj.ro/2021/09/07/decizia-nr-50-din-14-iunie-2021/*, last visited on 13 August 2026.

Legality provides the fundamental framework within which the other principles must operate, while proportionality, objective justification, procedural safeguards and judicial review may contribute to the reconciliation of competing requirements. The effectiveness of the civil service therefore depends not only on compliance with individual principles, but also on the ability of public authorities and civil servants to apply them coherently in practice.

The conflicts examined above therefore demonstrate that the principles of Article 373 perform both individual and systemic functions. Individually, each principle imposes a specific requirement upon the exercise of public office. Systemically, however, the principles interact to prevent the administration from pursuing one legitimate objective at the expense of the fundamental requirements of lawful, impartial and accountable government.

6. CONCLUSION

The analysis undertaken in this paper demonstrates that the principles governing the exercise of public office constitute the fundamental legal and professional framework within which Romanian civil servants perform their duties. The principles of legality, competence, performance, efficiency and effectiveness, impartiality and objectivity, transparency, responsibility, citizen orientation, stability, good faith and hierarchical subordination are not isolated requirements, but interconnected elements of a coherent framework aimed at ensuring lawful, professional and citizen-oriented public administration.

The examination of the individual principles confirms that each fulfils a specific function in maintaining the quality and legitimacy of administrative activity. At the same time, their practical application may generate tensions between competing administrative values. The analysis of these situations demonstrates that such tensions should generally be understood as conflicts requiring reconciliation rather than absolute contradictions. The appropriate solution depends on the applicable legal framework, the circumstances of the particular case, the public interest and the procedural safeguards available to the persons concerned.

The examples examined demonstrate that the principle of legality provides the fundamental framework within which the other principles must operate. Efficiency cannot justify disregard for mandatory legal requirements, hierarchical subordination cannot require the execution of a manifestly unlawful order, and transparency cannot override statutory protection of confidential information or personal data. At the same time, legality alone does not resolve every practical difficulty. Conflicts involving stabil-

ity and performance or impartiality and citizen orientation require objective assessment, proportionality, reasonable justification and appropriate procedural safeguards.

The relationship between stability and performance is particularly relevant in the context of the new 2026 framework for the evaluation of the professional performance of civil servants. The introduction of competence-based evaluation, individual objectives and performance indicators provides a more structured mechanism for reconciling the protection of stability with the requirement that civil servants perform their duties effectively and professionally. Stability should therefore protect civil servants from arbitrary decisions, rather than from objective evaluation and legally established consequences of inadequate performance.

The analysis of impartiality and citizen orientation similarly demonstrates that equal treatment does not necessarily require identical treatment in every circumstance. Measures intended to facilitate access to public services for persons with particular needs may be compatible with impartiality where they are objectively justified, proportionate and directed towards effective and equal access to public services. The same approach of reconciliation is applicable to transparency and confidentiality, where public authorities must balance the public interest in access to information with legally protected interests.

The examination of relevant legal provisions and judicial practice further demonstrates the importance of procedural safeguards in resolving these tensions. Judicial review, disciplinary guarantees, rules concerning conflicts of interest and the right to challenge unlawful administrative measures contribute to ensuring that the principles governing public office are not merely declaratory, but have practical legal consequences.

The comparative perspective also indicates a substantial convergence between the Romanian framework and broader European and international standards of good administration. Requirements concerning legality, impartiality, professionalism, merit, transparency, accountability and citizen orientation are common features of contemporary approaches to public administration. The Romanian framework therefore reflects many of the fundamental values recognised at European and international level, although its effectiveness depends substantially on consistent implementation and effective institutional and judicial safeguards.

From a *de lege ferenda* perspective, greater legislative clarity could be achieved by providing a more precise definition of the individual principles governing public office or by establishing explicit cross-references to the provisions of the Administrative Code that give them substantive meaning, as article 368 of the Administrative Code, which already provide

interpretative guidance for certain principles. Such clarification would facilitate the uniform interpretation and application of the principles and could reduce uncertainty in situations where competing principles arise.

In conclusion, the effectiveness and legitimacy of the Romanian civil service depend not only on the formal recognition of the principles governing public office, but also on their coherent application in practice. Civil servants must exercise public authority within the limits of legality while simultaneously observing the requirements of professionalism, performance, impartiality, transparency, accountability and citizen orientation. The central finding of this paper is therefore that the proper functioning of the civil service requires not the absolute predominance of one principle in every situation, but the coherent coordination of the principles within the limits established by law, with legality providing the fundamental framework for reconciling competing administrative values.

LIST OF REFERENCES

Scientific works

1. Cătană, Emilia Lucia, *Drept administrativ. Ediția 2*, C.H. Beck Publishing House, București 2021;
2. Feurdean, Cristina Cornelia, *Codul administrativ comentat*, Volumul II (ed. V. Vedinaș), Universul Juridic Publishing House, Bucharest 2023;
3. Santai, Ioan, *Drept administrativ și știința administrației, vol. I,* Risoprint Publishing House, Cluj-Napoca 2005;
4. Ursuța, Mircea, Lazăr, Ioan, *Drept administrativ. Curs universitar*, Universul Juridic Publishing House, Bucharest 2025;
5. Vedinaș, Verginia, *Drept administrativ. Ediția a XIII-a revăzută și adăugită. Doctrină, practică, jurisprudență*, Universul Juridic Publishing House, Bucharest 2022;
6. Vedinaș, Verginia, Enache, Marius, *Codul administrativ comentat,* Volumul II (ed. V. Vedinaș), Universul Juridic Publishing House, Bucharest 2023;
7. Vedinaș, Verginia, *Codul administrativ adnotat. Noutăți. Examinare comparativă. Note explicative. Ediția a II-a revăzută și adăugită,* available on *www.sintact.ro*;
8. Vedinaș, Verginia, *Codul administrativ comentat. Explicații, jurisprudență, doctrină. Volumul II: Art. 365-638*, available on *www.sintact.ro*.

Legal documents

1. Government Emergency Ordinance No. 57/2019 on the Administrative Code of Romania, *Official Gazette of Romania*, No. 555/19;

2. Government Emergency Ordinance No. 7/2026 on regarding the amendment and completion of certain normative acts, available on *https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/311684*;
3. Law No. 94/1992 on the organization and functioning of the Court of Accounts (republished), *Official Gazette of Romania*, No. 238/14;
4. Law No. 544/2001 on free access to information of public interest, *Official Gazette of Romania*, No. 663/01;
5. OECD Public Integrity Handbook, available on *https://www.oecd.org/en/publications/2020/05/oecd-public-integrity-handbook_598692a5.html*;
6. Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration, available on *https://rm.coe.int/cmrec-2007-7-of-the-cm-to-ms-on-good-administration/16809f007c*.

Court decisions

1. The Constitutional Court of Romania, Decision No. 149/2015, available on *https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/301302*;
2. The High Court of Cassation and Justice, Decision No. 191/2025, available on *https://www.iccj.ro/2025/09/15/decizia-nr-191-din-19-mai-2025/*;
3. The High Court of Cassation and Justice, Decision No. 25/2026, available on *https://www.iccj.ro/2026/01/27/decizia-nr-25-din-26-ianuarie-2026/*;
4. The High Court of Cassation and Justice, Decision No. 498/2013, available on *https://www.scj.ro/cms/0/publicmedia/getincludedfile?id=17736*;
5. The High Court of Cassation and Justice, Decision No. 37/2015, available on *https://www.iccj.ro/2015/12/07/decizia-nr-37-din-07-decembrie-2015-cu-privire-la-interpretarea-si-aplicarea-art-2-alin-1-lit-c-din-legea-nr-544-2001-si-art-3-alin-1-lit-a-din-legea-nr-677-2001/*;
6. The High Court of Cassation and Justice, Decision No. 50/2021, available on *https://www.iccj.ro/2021/09/07/decizia-nr-50-din-14-iunie-2021/*;
7. The Charter of Fundamental Rights of the European Union, available on *https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf*.

M. A. Dociu , *The Romanian civil servant and the principles governing the civil service*, Collection of Papers "Law: cause or effect", East Sarajevo 2026, pp. 409–432.

Др Мариа-Ариана Дочиу, асистент
Правни факултет Универзитета у Орадеи, Румунија

РУМУНСКИ ДРЖАВНИ СЛУЖБЕНИК И НАЧЕЛА КОЈА УРЕЂУЈУ ДРЖАВНУ СЛУЖБУ

Сажетак

У Румунији је државна служба првенствено уређена Уредбом Владе са законском снагом бр. 57/2019 о Административном законику, којом се државна служба дефинише као скуп дужности и одговорности утврђених законом ради вршења овлашћења јавне власти од стране органа и институција јавне власти. Административни законик такође утврђује правни статус државних службеника и прописује начела којима се уређује вршење јавне функције: законитост, стручност, учинак, ефикасност и ефективност, непристрасност и објективност, транспарентност, одговорност, усмјереност ка грађанима, стабилност, савјесност и хијерархијска субординација.

Циљ овог рада је да испита правни садржај и практични значај наведених начела, као и да анализира ситуације у којима њихова истовремена примјена може довести до међусобних тензија. Истраживање се заснива на доктринарној и нормативно-правној методологији, првенствено на Уставу Румуније, Административном законику и другом релевантном законодавству, уз допунску анализу релевантне судске праксе. Такође се примјењује компаративни приступ, како би се румунски правни оквир сагледао у контексту ширих европских и међународних стандарда добре управе, нарочито стандарда које су развили Европска унија, Савјет Европе и ОЕЦД.

Анализа показује да начела којима се уређује вршење јавне функције представљају међусобно повезан правни и професионални оквир, а не скуп међусобно изолованих захтјева. Њихова практична примјена може довести до тензија између законитости и ефикасности, стабилности и учинка, непристрасности и усмјерености ка грађанима, непристрасности и хијерархијске субординације, као и транспарентности и повјерљивости. Ове ситуације би, по правилу, требало схватити као сукобе који захтијевају усклађивање, а не као апсолутне противрјечности. Анализа показује да законитост представља темељни оквир у којем друга начела морају да дјелују, док пропорционалност, објективно образложење, процесне гаранције и судска контрола могу допринијети рјешавању супротстављених административних захтјева.

Посебна пажња посвећена је односу између стабилности и учинка, имајући у виду методологију засновану на компетенцијама за оцјењивање индивидуалног професионалног учинка државних слу-

жбеника из 2026. године, која уводи структурисанији приступ заснован на компетенцијама, индивидуалним циљевима и показатељима учинка. Овај развој показује могућност усклађивања заштите стабилности државне службе са објективним професионалним оцјењивањем и одговорношћу.

Компаративна анализа показује значајну подударност између румунског правног оквира и европских и међународних стандарда добре управе. Начела као што су законитост, непристрасност, професионализам, мериторност, транспарентност, одговорност и усмјереност ка грађанима представљају заједничке карактеристике савремене јавне управе. Међутим, налази показују да дјелотворност ових начела не зависи само од њиховог формалног признавања у законодавству, већ и од досљедне примјене, одговарајућих процесних гаранција и дјелотворног судског и институционалног надзора.

У раду се закључује да легитимност и дјелотворност румунске државне службе зависе од кохерентног усклађивања начела којима се уређује вршење јавне функције. Док законитост утврђује основне границе дјеловања јавне управе, друга начела доприносе развоју професионалне, ефикасне, транспарентне, одговорне и ка грађанима усмјерене јавне управе. Са становишта *de lege ferenda*, већа нормативна јасноћа у погледу садржаја и међусобног односа ових начела могла би додатно допринијети њиховом уједначеном тумачењу и примјени.

Кључне ријечи: *Јавна управа; Државна служба; Државни службеник; Начела; Сукоби.*

UDK/UDC 342.729(497.6)
STRUČNI RAD / *EXPERT PAPER*

Budimir Petković
Prof. dr Predrag Raosavljević

Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine

REGULISANJE PRAVA NA MIRNO OKUPLJANJE PREMA POZITIVNOM PRAVU BOSNE I HERCEGOVINE

U predstavničkoj demokratiji, sloboda okupljanja je osnovno ljudsko pravo koje građanima stoji na raspolaganju, posebno kada žele da izraze ideje koje su nepopularne u tom društvu ili izdejstvuju promjene koje se trenutno čine nemogućim. Isto tako, pravo na slobodu okupljanja predstavlja osiguranje humanosti svakog društva, jer promoviše pluralizam i osnažuje integritet civilnog društva. Ostvarivanje ovog prava nameće pozitivne obaveze državi da štiti i pomaže ostvarivanje ovog prava. Pravo na mirno okupljanje u Bosni i Hercegovini je regulisano na različit način i velikim brojem akata, imajući u vidu složenu političku i pravnu strukturu Bosne i Hercegovine. Različito regulisanje prava na mirno okupljanje samo po sebi ne predstavlja smetnju potpunom uživanju ovog prava u skladu sa najvišim međunarodnim standardima. Prilikom analize modela regulisanja prava na slobodu mirnog okupljanja utvrđen je minimum standarda prema osnovnim elementima kao što su: pojam i definicija javnog okupljanja, vrste javnog okupljanja, prostor predviđen za javno okupljanje, prijavljivanje i sadržaj prijave i izdavanje dozvole za javno okupljanje, obaveze organizatora i obaveze nadležnih organa, kao i standard pravne sigurnosti. Cilj rada je da posluži zakonodavcu kod iznalaženja najboljih rješenja u cilju unapređenja normativnog okvira za ostvarivanje prava na slobodu mirnog okupljanja.

Ključne riječi: Sloboda okupljanja; Mirno okupljanje; Javni skup.

1. UVOD

U predstavničkoj demokratiji, sloboda okupljanja je jedan od više načina na koji građani mogu izdejstvovati promjene. U pojedinim državama,

Budimir Petković, *bpetkovic@ombudsmen.gov.ba.*
Predrag Raosavljević, *praosavljevic@ombudsmen.gov.ba.*

to je jedini način koji građanima stoji na raspolaganju, posebno kada žele da izraze ideje koje su nepopularne u tom društvu. Za pojedine grupe građana održavanje skupova je strateški „Plan B“ kada drugi mehanizmi uticaja ne daju očekivane rezultate. Pravni autoritet u ovoj oblasti, John Inazu, nazvao je pravo na mirno okupljanje „utočištem slobode.“ Pravo na slobodu okupljanja je osiguranje humanosti svakog društva, jer promoviše pluralizam i osnažuje integritet civilnog društva. Bilo da se radi o studentima koji protestuju protiv politike univerziteta da koristi fosilna goriva ili protestima etničkih manjina koje traže pravo na samoopredjeljenje, svi imaju jednake šanse da postignu trenutno nemoguće, jer je pravo na slobodu okupljanja neotuđivo. Ujedno, pravo na slobodu okupljanja je usko vezano za ostvarivanje drugih prava kao što su: pravo na slobodu izražavanja, pravo na slobodu udruživanja te pravo na slobodu misli i vjeroispovijesti.

Sloboda okupljanja (ili sloboda mirnog okupljanja) je osnovno ljudsko pravo koje može biti uživano samostalno ili kao dio grupe, neregistrovanih udruženja, pravnih lica i korporativnih organa. Okupljanja mogu služiti mnogim svrhama, uključujući i izražavanju različitih, nepopularnih ili manjinskih stavova ili mišljenja. Ova sloboda može biti jedan od važnih načina za razvoj kulture i za zaštitu i čuvanje manjinskih identiteta. Zaštita slobode mirnog okupljanja je od ključne važnosti za stvaranje tolerantnog i pluralističkog društva u kojem grupe sa različitim uvjerenjima, praksama i politikama mogu zajedno živjeti.

Pravo mirnog okupljanja predstavlja jedno od osnovnih sloboda u svakom demokratskom društvu, te, kao i pravo na slobodu izražavanja, predstavlja jedan od temelja takvog društva. Ostvarivanje ovog prava nameće pozitivne obaveze državi (da štiti i pomaže), mada država može postavljati ograničenja u pogledu slobode okupljanja pod uslovima utvrđenim u pravno obavezujućim odredbama.

Cilj ovog rada je da prikaže i analizira regulisanje prava na mirno okupljanje prema propisima koji su na snazi u Bosni i Hercegovini. Doprinos ovog rada ogleda se u činjenici da je na jednom mjestu sistematizovano i analizirano ovo ustavom garantovano pravo, koje je regulisano na različit način i velikim brojem akata, imajući u vidu složenu političku i pravnu strukturu Bosne i Hercegovine. Autori su pošli od pretpostavke da različito regulisanje prava na mirno okupljanje samo po sebi ne predstavlja smetnju potpunom uživanju ovog prava u skladu sa najvišim međunarodnim standardima. Da bi dokazali ovu tezu autori su pošli od pretpostavke da različiti modeli regulisanja prava na slobodu mirnog okupljanja moraju zadovoljiti minimum standarda prema osnovnim elementima, kao što su: pojam i definicija javnog okupljanja, vrste javnog okupljanja, prostor predviđen za javno okupljanje, prijavljivanje i sadržaj prijave i izdavanje

dozvole za javno okupljanje, obaveze organizatora i obaveze nadležnih organa, kao i standard pravne sigurnosti.

U tom procesu analizirani su Ustav Bosne i Hercegovine, Ustav Republike Srpske, Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, zakoni i podzakonski akti na nivou kantona i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, te prikazana njihova usklađenost sa osnovnim standardima i njihov međusobni odnos, što može poslužiti zakonodavcu kod iznalaženja najboljih rješenja u cilju unapređenja normativnog okvira za ostvarivanje prava na slobodu mirnog okupljanja.

2. ANALIZA POZITIVNIH PROPISA

2.1. Ustav

U Ustavu Bosne i Hercegovine dato je posebno mjesto zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Predviđena normativna rješenja specifična su po mnogo čemu, posebno zbog činjenice da Ustav Bosne i Hercegovine predstavlja dio mirovnog sporazuma, i to kao njegov aneks. To, sa jedne strane, upućuje na zaključak da najviši pravni akt nije prošao standardnu ustavotvornu proceduru uobičajenu u zemljama parlamentarne demokratije, ali i na zaključak da kršenje njegovih odredbi povlači posljedice ne samo u pravnoj sferi nego i međunarodnom pravu, kao i da dosljedna primjena njegovih odredbi uživa garancije međunarodne zajednice.

U samom uvodu poglavlja „Ljudska prava“ navodi se da će Bosna i Hercegovina i oba entiteta osigurati najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda.[1]

Nadalje, Bosna i Hercegovina se obavezala da u svoj pravni sistem direktno uvrsti Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Tako se u poglavlju „Međunarodni standardi“ navodi:

Prava i slobode predviđeni u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i u njenim protokolima se direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Ovi akti imaju prioritet nad svim ostalim zakonima.[2]

Ovakvo rješenje proizvodi niz posljedica u praksi koje sežu od pozivanja na odredbe Konvencije i na praksu Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu u pravnim aktima koji nastaju i koji se koriste u pravnom prometu do obaveze usklađivanja domaćih propisa sa evropskim standardima zaštite ljudskih prava.

[1] Ustav Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 25/09, čl. 2, st. 1, „Ljudska prava“.

[2] Ustav Bosne i Hercegovine, čl. 2, st. 2, „Međunarodni standardi“.

Pored norme koja propisuje direktnu primjenu međunarodne konvencije u domaćem pravnom sistemu, Ustav Bosne i Hercegovine navodi pojedinačno koja prava uživaju sva lica na njenoj teritoriji, iako je većina tih prava garantovana i samom Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Jasno je dakle, da je namjera strana ugovornica bila da pojedina prava izdvoji kao neotuđiva i urođena domaćem pravnom sistemu, bez obzira na međunarodne obaveze države. Tako je u narednom članu definisano da:

Sva lica na teritoriji Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i slobode iz stava 2. ovog člana, što uključuje: i) Slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima.[3]

Konačno, uživanje prava i sloboda, od kojih je 13 poimenično definisano, kao i prava i sloboda predviđenih Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I Ustava Bosne i Hercegovine, „osigurano je svim licima u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što je pol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.“[4]

Prema Ustavu Republike Srpske *građani imaju pravo na mirno okupljanje i javni protest. Sloboda okupljanja može se zakonom ograničiti samo radi zaštite bezbjednosti ljudi i imovine.*[5]

U poglavlju II Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, koji nosi naziv „Ljudska prava i osnovne slobode“ definisano je:

Federacija će obezbijediti primjenu najvišeg nivoa međunarodno priznatih prava i sloboda utvrđenih u aktima navedenim u Aneksu.

Sve osobe na teritoriji Federacije uživaju prava na:

l) osnovne slobode: slobodu govora i štampe; slobodu mišljenja, savjesti i uvjerenja; slobodu religije, uključujući privatno i javno vjeroispovjedanje; slobodu okupljanja; slobodu udruživanja, uključujući slobo-

[3] Ustav Bosne i Hercegovine, čl. 2, st. 3, „Katalog prava“.

[4] Ustav Bosne i Hercegovine, čl. 2, st. 4, „Nediskriminacija“.

[5] Ustav Republike Srpske, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 21/1992 - prečišćen tekst, 28/1994 - Amandmani XXVI-XLIII, 8/1996 - Amandmani XLIV-LI, 13/1996 - Amandman LII, 15/1996 - ispr., 16/1996 - Amandman LIII, 21/1996 - Amandmani LIV-LXV, 21/2002 - Amandmani LXVI-XCII, 26/2002 - ispr., 30/2002 - ispr., 31/2002 - Amandmani XCIII-XCVIII, 69/2002 - Amandmani XCIX-CIII, 31/2003 - Amandmani CIV i CV, 98/2003 - Amandmani CVI-CXII, 115/2005 - Amandman CXIV, 117/2005 - Amandmani CXV-CXXI i 48/2011 - Amandman CXXII i Sl. glasnik BiH, br. 73/2019 - odluka US BiH, čl. 30.

du osnivanja i pripadanja sindikatima i slobodu neudruživanja; slobodu na rad.[6]

2.2. Zakoni i podzakonski akti

Pravo na slobodu mirnog okupljanja u Bosni i Hercegovini je regulisano velikim brojem zakonskih i podzakonskih akata, i to, prije svega, zakonima o javnom okupljanju na nivou kantona (ukupno 10, dok je u Zeničko-dobojskom kantonu postupak usvajanja zakona u toku), na nivou Brčko distrikta BiH i Republike Srpske. U posljednje dvije godine Federalno ministarstvo unutrašnjih poslova radi na izradi prednacrta Zakona o javnom okupljanju Federacije BiH. Od septembra 2019. godine, a prema odluci gradonačelnika Brčko distrikta BiH, formirana je radna grupa za izradu nacrta zakona o javnom okupljanju Brčko Distrikta BiH, a sa ciljem što veće usklađenosti sa međunarodnim standardima. U međuvremenu, Ministarstvo unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo, u komunikaciji sa predstavnicima međunarodnih organizacija, izrazilo je spremnost za pripremu novog zakona o javnom okupljanju.

2.1.1. Pojam i definicija javnog okupljanja

Većina zakona u Bosni i Hercegovini sadrži dosta kompleksnu definiciju javnog okupljanja, te prepoznaje tri vrste javnih okupljanja, i to: a) mirna okupljanja i javni protesti, b) javne priredbe i v) drugi oblici javnog okupljanja. Takođe, uvodne odredbe kojim se razmatra predmet zakona u pravilu navode da se zakonom uređuju_javna okupljanja, dok se propušta navesti da se zakonom obezbjeđuje, štiti i uređuje pravo na slobodu mirnog okupljanja. Slično je i u zemljama okruženja, što se posebno odnosi na zakone koji uređuju javna okupljanja u Srbiji, Hrvatskoj, Crnoj Gori i Sloveniji.

2.1.2. Vrste javnog okupljanja

Većina zakona u Bosni i Hercegovini definiše javno okupljanje kao *svako organizovano okupljanje građana koje se odvija na za to prikladnom*

[6] Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik Federacije Bosne i Hercegovine,* br. 1/1994, 1/1994 - Amandman I, 13/1997 - Amandmani II-XXIV, 13/1997 - Amandmani XXV i XXVI, 16/2002 - Amandmani XXVII-LIV, 22/2002 - Amandmani LVI-LXIII, 52/2002 - Amandmani LXIV-LXXXVII, 60/2002 - ispr. Amandmana LXXXI, 18/2003 - Amandman LXXXVIII, 63/2003 - Amandmani LXXXIX-XCIV, 9/2004 - Amandmani XCV-CII, 32/2007 - ispr., 20/2004 - Amandmani CIII i CIV, 33/2004 - Amandman CV, 71/2005 - Amandmani CVI-CVIII, 72/2005 - Amandman CVI, 88/2008 - Amandman CIX, 79/2022 - Amandmani CX-CXXX, 80/2022 - ispr. i 31/2023 - Amandman CXXXI, čl. 2.

prostoru radi javnog izražavanja i promocije političkih, socijalnih i drugih uvjerenja i interesa.[7] Izuzetno, odredbe Zakona o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona definišu javno okupljanje kao proteste, povorke i druga slična javna okupljanja građana na otvorenom ili u zatvorenom prostoru, a koja se organizuju u svrhu javnog izražavanja misli ili ostvarivanja političkih interesa građana, kao i javna okupljanja organizovana radi ostvarivanja zabavnih, kulturnih, vjerskih, sportskih ili drugih interesa građana.[8]

Svi zakoni u Bosni i Hercegovini predviđaju okupljanje kroz statičnu formu. Neki od zakona propuštaju predvidjeti javna okupljanja u pokretu,[9] dok u zakonima u kojim se predviđa, javno okupljanje u pokretu je definisano kao neprekinuto kretanje izuzev na mjestu polaska i završetka okupljanja u pokretu.

Spontana okupljanja su predviđena u pojedinim zakonima u Bosni i Hercegovini,[10] s tim da jedino u Zakonu o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona[11]za ovu vrstu okupljanja nije potrebno podnošenje prijave nadležnim organima. Ova vrsta okupljanja ili nije oslobođena obaveze prijavljivanja ili je predviđena zabrana održavanja okupljanja koji nisu blagovremeno i uredno prijavljeni,[12] kao i sankcije za organizatore u slučajevima

[7] Zakon o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona, *Službene novine Unsko-sanskog kantona,* br. 8/10, čl. 2, st. 1. i st. 3; Zakon o javnom okupljanju Posavskog kantona (forma nacrta), čl. 2, st. 1 i čl. 8, st. 1; Zakon o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona, *Službene novine Tuzlanskog kantona*, br. 1/12, 11/15, čl. 8. st. 1.; Zakon o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona, *Službene novine Bosansko-podrinjskog kantona,* br. 5/03, 9/14 , čl. 2; Zakon o javnom okupljanju Zapadno-hercegovačkog kantona, *Narodne novine HNŽ*, br. 4/00, čl. 2, st. 1. i čl. 8, st. 1; Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo, *Službene novine Kantona Sarajevo,* br. 32/09, 11/11, čl. 2, st. 1. i čl. 8, st. 1; Zakon o javnom okupljanju Kantona 10, *Narodne novine,* br. 8/14, čl. 2. i čl. 8; Zakon o javnom okupljanju Republike Srpske, *Službeni glasnik Republike Srpske,* br. 118/08, čl. 2 i čl. 8, st. 1.; Zakon o javnom okupljanju BD BiH, *Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine,* br. 28/12, čl. 6, st. 1. i čl. 9.

[8] Vid. čl. 2. Zakona o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona.

[9] Zakon o javnom okupljanju Bosanskopodrinjskog kantona, Srednjobosanskog kantona i Hercegovačko-neretvanskog kantona ne predviđaju javna okupljanja u pokretu.

[10] Spontana okupljanja ne prepoznaju: Zakon o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona, Zakon o javnom okupljanju Srednjobosanskog kantona, Zakon o javnom okupljanju Brcko Distrikta BiH.

[11] Jedino Zakon o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona propisuje da se spontana okupljanja ne prijavljuju, vid. čl. 15.

[12] Zakon o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona, čl. 11, st. 1, t.c); Zakon o javnom okupljanju Posavskog kantona, čl. 16, st. 1, t.c); Zakon o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona, čl. 6; Zakon o javnom okupljanju Srednjobosanskog kantona, čl. 7; Zakon o javnom okupljanju Zapadnohercegovačkog kantona, čl. 15, st. 1, t. c); Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo, čl. 16, st. 1, t.c); Zakon o javnom okupljanju Kantona

neblagovremenog i neurednog prijavljivanja.[13]U nekim zakonima, predviđeno je da će se prostor za održavanje spontanih okupljanja odrediti aktom skupštine grada/opštine, odnosno gradonačelnika/načelnika.

2.1.3. Prostor predviđen za javno okupljanje

Definicija prostora za održavanje javnog okupljanja dominantna u zakonima u Bosni i Hercegovini podrazumjeva javno mjesto koje je pristupačno i prikladno, odnosno pogodno za okupljanje građana čiji i broj i identitet nije unaprijed određen, te na kojem okupljanje građana ne dovodi do ugrožavanja prava i sloboda drugih lica, javnog morala, zdravlja ljudi i bezbjednosti ljudi, imovine, niti do ometanja javnog saobraćaja.[14] Neka od zakonskih rješenja, kao posljedicu javnog okupljanja, predviđaju i ugrožavanje javnog morala.[15] S druge strane, odredbe zakona o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog i Srednjobosanskog kantona uopšte ne sadrže formulaciju pristupačnog i prikladnog. U zakonima o javnom okupljanju Republike Srpske, Brčko Distrikta BiH i Hercegovačko-neretvanskog kantona propisano je da se prostor primjeren za javno okupljanje određuje aktom grada odnosno opštine,[16]odlukom gradonačelnika na prijedlog šefa Policije,[17] kao i odlukom organa lokalne samouprave.[18]

Iscrpne su liste lokacija na kojima se javno okupljanje ne može održati, a koje propisuju zakoni o javnom okupljanju u Bosni i Hercegovini, i to:

10, čl. 17, st. 1, t.c); Zakon o javnom okupljanju Republike Srpske, čl. 13, st. 1, t. b); Zakon o javnom okupljanju Brčko Distrikta BiH, čl. 15, st. 1, t.b).

[13] Zakon o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona, čl. 27, st. 1, t.c), st. 2 i st. 4; Zakon o javnom okupljanju Posavskog kantona, čl. 37, st. 1, t.a), st. 2, st. 4; Zakon o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona, čl. 16, st. 1; Zakon o javnom okupljanju Srednjobosanskog kantona, čl. 20, st. 1 i čl. 21, st. 1; Zakon o javnom okupljanju Zapadnohercegovačkog kantona, čl. 33, st. 1, t.a), st. 2, st. 4; Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo, čl. 3 i čl. 5, st. 1, t.a), st. 2 i st. 4; Zakon o javnom okupljanju Kantona 10, čl. 37, st. 1, t.a), st. 2 i st. 4; Zakon o javnom okupljanju Republike Srpske, čl. 31, st. 1, t. a), st. 2, i čl. 32; Zakon o javnom okupljanju Brčko Distrikt BiH, čl. 32 , st. 1, t. a), st. 2 i st. 3.

[14] Zakon o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona, čl. 4, st. 1; Zakon o javnom okupljanju Posavskog kantona, čl. 3, st. 1; Zakon o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona, čl. 3, st. 1; Nacrt Zakona o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona, čl 3, st. 1; Zakon o javnom okupljanju Zapadno-hercegovačkog kantona, čl. 3, st. 1; Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo, čl. 3, st. 1; Zakon o javnom okupljanju Kantona 10, čl. 3, st. 1; Zakon o javnom okupljanju Republike Srpske, čl. 3, st. 1; Zakon o javnom okupljanju Brčko Distrikta BiH, čl. 7, st. 1, t. a).

[15] Vidjeti odredbe iz prethodne fusnote u zakonima o javnom okupljanju Posavskog kantona, Republike Srpske i Brcko Distrikta BiH.

[16] Zakon o javnom okupljanju Republike Srpske, čl. 3, st. 3.

[17] Zakon o javnom okupljanju BD BiH, čl. 7, st. 2.

[18] Zakon o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona, čl. 3, st. 3.

u blizini bolnica, vaspitno-obrazovnih ustanova odnosno vrtića, osnovnih i srednjih škola, u nacionalnim parkovima i zaštićenim parkovima prirode, u blizini spomenika kulture, u blizini graničnih prelaza, na magistralnim, regionalnim i lokalnim putevima na način kojim se ugrožava bezbjednost saobraćaja, objekata koji se posebno obezbjeđuju na udaljenosti (koja varira od 10, 20 do 50).[19] Ovakve restrikcije nisu sadržane samo u zakonima o javnom okupljanju Srednjobosanskog i Hercegovačko-neretvanskog kantona.

2.1.4. Prijavljivanje i sadržaj prijave i izdavanje dozvole za javno okupljanje

U zakonima o javnom okupljanju u Bosni i Hercegovini propisuje se obaveza organizatora da podnese prijavu za održavanje okupljanja,[20] a čime se otvara postupak odobravanja.

Zakoni o javnom okupljanju u Bosni i Hercegovini predviđaju jasno propisane uslove koje prijava za održavanje javnog okupljanja mora sadržavati, a to su: program i cilj okupljanja, podatke o mjestu, datumu i vremenu održavanja okupljanja, trajanje okupljanja, procjena broja učesnika, podatke o organizatoru ili njegovom zastupniku, lični podaci odgovornog lica, lične podatke rukovodioca mirnog okupljanja, podatke o mjerama koje organizator preduzima za održavanje reda i mira i spisak redara sa njihovim ličnim podacima, uključujući i JMB i druge podatke, kao što je detaljna trasa kretanja za okupljanja u pokretu, sredstva koja će učesnici javnog okupljanja nositi odnosno upotrebljavati (transparenti, zastave, maske, pirotehnička sredstva i dr.).[21] Neki od zakona predviđaju obavezu

[19] Zakon o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona, čl. 10; Zakon o javnom okupljanju Posavskog kantona, čl. 15; Zakon o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona, čl. 14; Zakon o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona, čl. 10; Zakon o javnom okupljanju Zapadnohercegovackog kantona, čl. 14; Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo, čl. 15; Zakon o javnom okupljanju Kantona 10, čl. 15; Zakon o javnom okupljanju Republike Srpske, čl. 13; Zakon o javnom okupljanju Brčko Distrikta BiH, čl. 14.

[20] Zakon o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona, čl. 7; Zakon o javnom okupljanju Posavskog kantona, čl. 10; Zakon o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona, čl. 10; Zakon o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona, čl. 12; Zakon o javnom okupljanju Zapadnohercegovačkog kantona čl. 10; Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo, čl. 10; Zakon o javnom okupljanju Kantona 10, čl. 10; Zakon o javnom okupljanju Republike Srpske, čl. 9; Zakon o javnom okupljanju Brčko Distrikta BiH, čl. 11; Zakon o javnom okupljanju Republike Srpske, čl. 9.

[21] Zakon o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona, čl. 8; Zakon o javnom okupljanju Posavskog kantona, čl. 11; Zakon o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona, čl. 11; Zakon o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona, čl. 14; Zakon o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona, čl. 4, st. 4; Zakon o javnom okupljanju Zapadnoherecgovačkog kantona, čl. 11; Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo, čl. 11;

organizatora da dostave podatke o agenciji za zaštitu ljudi i imovine, ukoliko je agenciji povjereno održavanje reda i mira.[22]

Obaveza je organizatora da pribavi odobrenje nadležnog organa u skladu sa odredbama Zakona o osnovama bezbjednosti saobraćaja na putevima u Bosni i Hercegovini, u slučaju kada okupljanje zahvata površinu javnog puta zbog čega bi saobraćaj bio obustavljen ili ometan.[23]

Najmanje je zahtjevan Zakon o javnom okupljanju Srednjobosanskog kantona koji predviđa da se u prijavi navodi: vrijeme, mjesto i svrha održavanja javnog okupljanja, kao i mjere koje će organizator preduzeti radi održavanja reda na okupljanju.[24] Zakonima o javnom okupljanju Srednjobosanskog i Hercegovačko-neretvanskog kantona propisuje se da će policijska stanica donijeti rješenje kojim se odobrava održavanje javnog okupljanja.[25]Oni zakoni o javnom okupljanju koji sadrže odredbe o izmjeni i dopuni sadržaja prijave predviđaju da se svaka izmjena sadržaja prijave smatra novom prijavom.[26]

Rokovi za podnošenje prijave se značajno razlikuju u zakonima u Bosni i Hercegovini, i to od dva dana,[27] tri dana,[28] pet dana,[29] do sedam dana prije održavanja okupljanja,[30] uz izuzetak od 48 sati iz naročito

Zakon o javnom okupljanju Kantona 10, čl. 11; Zakon o javnom okupljanju Brčko Distrikta BiH, čl. 11; Zakon o javnom okupljanju Republike Srpske, čl. 9.

[22] Zakon o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona, čl. 14, st. 1.

[23] Zakon o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona, čl. 8, st. 4; Zakon o javnom okupljanju Posavskog kantona, čl. 11, st. 4; Zakon o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona, čl. 11, st. 3; Zakon o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona, čl. 14 , st. 4; Zakon o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona, čl. 4, st. 4, t.c); Zakon o javnom okupljanju Zapadno-hercegovačkog kantona, čl. 11, st. 4; Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo, čl. 11, st. 4; Zakon o javnom okupljanju Kantona 10, čl. 11, st. 4; Zakon o javnom okupljanju Brčko Distrikta BiH, čl. 12, st. 3; Zakon o javnom okupljanju Republike Srpske, čl. 10, st. 3.

[24] Zakon o javnom okupljanju Srednjobosanskog kantona, čl. 3, st. 1.

[25] Zakon o javnom okupljanju Srednjobosanskog kantona, čl. 18, st. 1 i Zakon o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona, čl. 5, st. 1.

[26] Zakon o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona, čl. 8, st. 6; Zakon o javnom okupljanju Zapadnohercegovačkog kantona, čl. 11, st. 7; Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo, čl. 11, st. 7; Zakon o javnom okupljanju Kantona 10, čl. 11, st. 7.

[27] Zakon o javnom okupljanju Srednjobosanskog kantona, čl. 3, st. 1; Zakon o javnom okupljanju Brčko Distrikta BiH, čl. 11, st. 3.

[28] Zakon o javnom okupljanju Bosanskopodrinjskog kantona, čl. 12, st. 3; Zakon o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona, čl. 3.

[29] Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo, čl. 10, st. 2; Zakon o javnom okupljanju Posavskog kantona, čl. 10, st. 2; Zakon o javnom okupljanju Zapadno-hercegovačkog kantona, čl. 10, st. 2; Zakon o javnom okupljanju Republike Srpske, čl. 9, st. 2; Zakon o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona, čl. 7, st. 2.

[30] Zakon o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona, cl. 10, st. 4; Zakon o javnom okupljanju Kantona 10, čl. 10, st. 2.

opravdanih razloga. Osim što Zakon o javnom okupljanju Brčko Distrikta BiH pobliže definiše naročito opravdane razloge kao one “koje organizator ne može predvidjeti”,[31] ostali zakoni ih ne preciziraju. Posavski kanton nema donesen Zakon o javnom okupljanju, isti se nalazi u formi nacrta. Zakon o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona propisuje da policijska stanica, odnosno Uprava policije donosi rješenje o zabrani održavanja mirnog okupljanja protiv kojeg je moguće izjaviti žalbu Ministarstvu unutrašnjih poslova. Isto rješenje predviđa i Zakon o javnom okupljanju ZDK, BPK, ZHK, KS.

2.1.5. Obaveze organizatora i obaveze nadležnih organa

U većini zakona o javnom okupljanju u Bosni i Hercegovini, obaveza države obuhvata dužnost nadležnog policijskog organa da spriječi ometanje ili onemogućavanje održavanja mirnog okupljanja koje se održava u skladu sa zakonom, te da obezbijedi javni red i mir na prostoru koji se nalazi neposredno uz mjesto održavanja okupljanja.[32]

Odgovornosti organizatora, voditelja i redara su znatno brojnije i obuhvataju obavezu prijave okupljanja, odgovornost organizatora za štetu koju počine učesnici javnog okupljanja, i to prema pravilima objektivne odgovornosti, a što je eksplicitno predviđeno u većini zakona o javnom okupljanju.[33] Svi zakoni, osim Zakona o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona, propisuju dužnost organizatora da čuvaju javni red i mir.[34] Obaveza organizatora da obezbijedi odgovarajuće mjere medicinske

[31] Zakon o javnom okupljanju Brčko Distrikta BiH, čl. 2, t. c).

[32] Zakon o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona, čl. 13, st. 6 i st. 7; Zakon o javnom okupljanju Posavskog kantona, čl. 19, st. 6 i st. 7; Zakon o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona, čl 20, st. 5; Zakon o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona, čl. 18, st. 6 i st. 7; Zakon o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona, čl. 8; Zakon o javnom okupljanju Zapadno-hercegovačkog kantona, čl. 17, st. 6 i st. 7; Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo, čl. 19, st. 6 i st. 7; Zakon o javnom okupljanju Kantona 10, čl. 20, st. 6 i st. 7; Zakon o javnom okupljanju Brčko Distrikta BiH, čl. 18, st. 1 i st. 2; Zakon o javnom okupljanju Republike Srpske, čl. 16, st. 1 i st. 2.

[33] Zakon o javnom okupljanju Posavskog kantona, čl. 6; Zakon o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona čl. 6; Zakon o javnom okupljanju Zapadno-hercegovačkog kantona, čl. 6; Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo, čl. 6; Zakon o javnom okupljanju Kantona 10, čl. 6.

[34] Zakon o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona, čl. 13, st. 1; Zakon o javnom okupljanju Posavskog kantona, čl. 19, st. 1; Zakon o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona čl. 20, st. 1; Zakon o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona, čl. 18, st. 1; Zakon o javnom okupljanju Srednjobosanskog kantona, čl. 10; Zakon o javnom okupljanju Zapadno-hercegovačkog kantona, čl. 17, st. 1; Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo, čl. 19, st. 1; Zakon o javnom okupljanju Kantona 10, čl. 20, st. 1; Zakon o javnom okupljanju Brčko Distrikta BiH, čl. 18, st. 1; Zakon o javnom okupljanju

i protivpožarne zaštite predviđena je u svim zakonima osim Zakona o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona.[35] Neki od zakona previđaju obavezu organizatora da učesnici ne budu naoružani i ne čine štetu.[36] Zakon o javnom okupljanju Srednjobosanskog kantona propisuje obavezu organizatora da u roku od 24 časa pospremi mjesto okupljanja, odnosno dovede ga u prvobitno stanje i popravi sva oštećenja.[37]

Obaveze redara uključuju zaštitu učesnika i imovine na prostoru na kojem se okupljanje održava,[38] da pruži policijskom službeniku podatke o osobi koja je narušila javni red i mir,[39] obavezu kontrole i pregleda osoba koje ulaze na prostor gdje se okupljanje održava,[40] kao i da udalji lice koje

Republike Srpske, čl. 16, st. 1. Svi zakoni, osim Zakona o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona.

[35] Zakon o javnom okupljanju Posavskog kantona, čl. 19, st. 3; Zakon o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona čl. 20, st. 4; Zakon o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona, čl. 18, st. 3; Zakon o javnom okupljanju Srednjobosanskog kantona, čl. 8, st. 1; Zakon o javnom okupljanju Zapadno-hercegovačkog kantona, čl. 17, st. 3; Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo, čl. 19, st. 3; Zakon o javnom okupljanju Kantona 10, čl. 20, st. 3; Zakon o javnom okupljanju Brčko Distrikta BiH, čl. 17, st. 2; Zakon o javnom okupljanju Republike Srpske, čl. 15, st. 2.

[36] Zakon o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona, čl. 13, st. 2; Zakon o javnom okupljanju Posavskog kantona, čl. 19, st. 2; Zakon o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona, čl. 18, st. 2; Zakon o javnom okupljanju Zapadno-hercegovačkog kantona, čl. 17, st. 2; Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo, čl. 19, st. 2; Zakon o javnom okupljanju Kantona 10, čl. 20, st. 2.

[37] Vid. čl. 19. ovog Zakona.

[38] Ove obaveze ne predviđaju zakoni o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona, Srednjobosanskog kantona i Hercegovačko-neretvanskog kantona. Zakon o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona, čl. 15, st. 2; Zakon o javnom okupljanju Posavskog kantona, čl. 21, st. 2; Zakon o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona 24, st. 2; Zakon o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona, čl. 21, st. 2; Zakon o javnom okupljanju Zapadno-hercegovačkog kantona, čl. 19, st. 2; Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo, čl. 21, st. 2; Zakon o javnom okupljanju Kantona 10, čl. 23, st. 2; Zakon o javnom okupljanju Brčko Distrikta BiH, čl. 21, st. 2; Zakon o javnom okupljanju Republike Srpske, čl. 19, st. 2.

[39] Ove obaveze ne predviđaju zakoni o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona, Srednjobosanskog kantona i Hercegovačko-neretvanskog kantona. Zakon o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona, čl. 15, st. 3; Zakon o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona, čl. 21, st. 4; Zakon o javnom okupljanju Zapadno-hercegovačkog kantona, čl. 19, st. 4; Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo, čl. 21, st. 4; Zakon o javnom okupljanju Kantona 10, čl. 23, st. 4; Zakon o javnom okupljanju Brčko Distrikta BiH, čl. 21, st. 4; Zakon o javnom okupljanju Republike Srpske, čl. 19, st. 4.

[40] Zakon o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona, čl. 15, st. 5, t.a); Zakon o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona, čl. 24, st. 4, t.a); Zakon o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona, čl. 21, st. 5, t. a); Zakon o javnom okupljanju Zapadno-hercegovačkog kantona, čl. 19, st. 5, t.a); Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo, čl. 21, st. 5, t.a); Zakon o javnom okupljanju Kantona 10, čl. 23, st. 4; Zakon o javnom okupljanju Republike Srpske, čl. 19, st. 5, t. a).

narušava red i mir,[41] te obaveza da potencijalno sumnjive ili opasne učesnike odmah prijavi ili zadrži i odmah preda policijskom službeniku.[42]

2.1.6. Pravna sigurnost

U zakonima o javnom okupljanju Srednjobosanskog kantona, Republike Srpske i Brčko Distrikta BiH nedostaje ukazivanje na hitnost postupka po žalbi, odnosno ne uzima se u obzir važnost blagovremenog okončanja žalbenog postupka, dok oni zakoni koji propisuju hitnost predviđaju da se rješenje po žalbi mora donijeti i dostaviti u roku od najmanje 24 časa od prijema žalbe,[43] odnosno 12 časova prije održavanja mirnog okupljanja.[44]

U Zakonu o javnom okupljanju Srednjobosanskog kantona, rok za podnošenje žalbe nadležnom organu je osam dana od dana prijema rješenja o zabrani okupljanja,[45] dok drugi zakoni u Bosni i Hercegovini predviđaju da se žalba podnosi najkasnije 24 časa od prijema rješenja o zabrani[46] (osim SBK, HNK i Republike Srpske). Zakoni o javnom okupljanju Brčko Distrikta BiH i Republike Srpske ne predviđaju rok za podnošenje žalbe.

[41] Zakon o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona, čl. 15, st. 5, t. d); Zakon o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona, čl. 24, st. 4, t. d); Zakon o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona, čl. 21, st. 5, t.b); Zakon o javnom okupljanju Zapadno-hercegovačkog kantona, čl. 19, st. 4, t.d); Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo, čl. 21, st. 5, t.d); Zakon o javnom okupljanju Kantona 10, čl. 23, st. 5, t. d).

[42] Zakon o javnom okupljanju Posavskog kantona, čl. 21, st. 3; Zakon o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona, čl. 24, st. 3; Zakon o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona, čl. 21, st. 3. i čl. 21, st. 5, t. e); Zakon o javnom okupljanju Zapadno-hercegovačkog kantona, čl. 19 , st. 3 i čl. 19, st. 5, t.e); Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo, čl. 21, st. 3. i čl. 21, st. 5, t.e) ; Zakon o javnom okupljanju Kantona 10, čl. 23, st. 3. i čl. 23, st. 5, t. e);

[43] Zakon o javnom okupljanju Brčko Distrikta BiH, čl. 16, st. 4; Zakon o javnom okupljanju Republike Srpske, čl. 14 , st. 4.

[44] Zakon o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona, čl. 12; Zakon o javnom okupljanju Posavskog kantona, čl. 17, st. 4; Zakon o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona čl. 19, st. 4; Zakon o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona, čl. 17, st. 3; Zakon o javnom okupljanju Zapadno-hercegovačkog kantona, čl. 16, st. 4; Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo, čl. 17, st. 4; Zakon o javnom okupljanju Kantona 10, čl. 18, st. 4.

[45] Vid. Zakon o javnom okupljanju Srednjobosanskog kantona, čl. 18, st. 4.

[46] Zakon o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona, čl. 12, st. 1; Zakon o javnom okupljanju Posavskog kantona, čl. 17, st. 1; Zakon o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona čl. 19, st. 1; Zakon o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona, čl. 17, st. 1; Zakon o javnom okupljanju Zapadno-hercegovačkog kantona, čl. 16, st. 1; Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo, čl. 17, st. 1; Zakon o javnom okupljanju Kantona 10, čl. 18, st. 1.

Svi zakoni osim BPK propisuju da žalba na rješenje ne odlaže njegovo izvršenje.[47] Samo zakoni o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona, Republike Srpske i Brčko Distrikta BiH predviđaju da se okupljanje može održati ukoliko organ koji odlučuje o žalbi ne donese odluku u utvrđenom roku. [48]

Zakoni o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona i Srednjobosanskog kantona ne sadrže odredbu koja predviđa mogućnost pokretanja upravnog spora pred nadležnim sudom protiv rješenja o žalbi.[49]

3. ZAKLJUČAK

Od pokreta „Žuti prsluci“ u Francuskoj do anti-vladinih protesta u Nepalu, od „studentskih blokada“ u Srbiji do štrajka radnica u vrtićima u Banjaluci, primjećuje se da sloboda javnog okupljanja postaje jedno od najaktuelnijih ljudskih prava u globalnom kontekstu, tim prije što građani ovo pravo koriste kao najefikasniji metod izražavanja nezadovoljstva sa svojim položajem, statusom ili konkretnim potezima vlasti.

Samo pravo na mirno okupljanje prema važećim propisima u Bosni i Hercegovini ne tumači se restriktivno, ali se bilo kakva ograničenja slobode mirnog okupljanja moraju tumačiti usko, jer pretpostavka je uvijek u korist održavanja okupljanja. Obaveza je javnih organa vlasti da štite mirno okupljanje te da svako ograničenje slobode mirnog okupljanja treba biti u skladu sa načelom proporcionalnosti i da ga treba primjenjivati isključivo u svrhu ostvarivanja legitimnog cilja. Test proporcionalnosti iziskuje da se ograničenja procjenjuju na osnovu specifičnih okolnosti svakog konkretnog slučaja, a ne kroz opšta zakonska ograničenja, to jest da je umjesto

[47] Zakon o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona, čl. 12, st. 2; Zakon o javnom okupljanju Posavskog kantona, čl. 17, st. 3; Zakon o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona, čl.19, st. 3; Zakon o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona, čl. 17, st. 2; Zakon o javnom okupljanju Srednjobosanskog kantona, čl. 18, st. 5; Zakon o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona, čl. 5, st. 4; Zakon o javnom okupljanju Zapadno-hercegovačkog kantona, čl. 16, st. 3; Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo, čl. 17, st. 3; Zakon o javnom okupljanju Kantona 10, čl. 18, st. 3; Zakon o javnom okupljanju Brčko Distrikta BiH, čl. 16, st. 3; Zakon o javnom okupljanju Republike Srpske, čl. 14, st. 3.

[48] Zakon o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona, čl. 19, st. 5; Zakon o javnom okupljanju Brčko Distrikta BiH, čl. 16, st. 5; Zakon o javnom okupljanju Republike Srpske, čl. 14, st. 5.

[49] Zakon o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona, čl. 12, st. 5; Zakon o javnom okupljanju Posavskog kantona, čl. 19, st. 6; Zakon o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona, čl. 17, st. 5; Zakon o javnom okupljanju Zapadno-hercegovačkog kantona, čl. 16, st. 6; Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo, čl. 17, st. 6; Zakon o javnom okupljanju Kantona 10, čl. 18, st. 6; Zakon o javnom okupljanju Brčko Distrikta BiH, čl. 16, st. 7; Zakon o javnom okupljanju Republike Srpske, čl. 14, st. 7.

primjene blanketnih ograničenja potrebno razmotriti specifične okolnosti svakog pojedinačnog slučaja.

U svakom slučaju, organi za provođenje zakona ili organi za održavanje reda imaju mogućnost preduzimanja potrebnih preventivnih bezbjednosnih mjera kako bi se garantovalo neometano održavanje bilo kojeg okupljanja i sprečavanje nereda ili kriminala. Drugim riječima, mora postojati pravična ravnoteža između interesa onih koji žele ostvariti pravo na okupljanje i opštih interesa ostatka zajednice, tj. primjenom načela proporcionalnosti.

Isto tako, važno je istaknuti da se pomenute zakonske odredbe odnose na “mirna” okupljanja i udruživanja, dok okupljanja s nasilnim namjerama ili ona čiji je cilj izazivanje javnog nereda ili ugrožavanje vladavine prava ne uživaju takav stepen zaštite.

Istovremeno, u posebnim okolnostima kada bi neposredna reakcija mogla biti opravdana, na primjer, u vezi s političkom manifestacijom u obliku spontanog protesta, prekidanje nastalog protesta isključivo zbog nepostojanja nužno potrebne prethodne prijave, a da tome nije prethodilo nikakvo nezakonito ponašanje učesnika, moglo bi predstavljati nesrazmjerno ograničavanje slobode mirnog okupljanja.

LISTA REFERENCI

Pravni propisi

1. Ustav Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 25/09;
2. Ustav Republike Srpske, *Službeni glasnik Republike Srpske,* br. 21/1992 - prečišćen tekst, 28/1994 - Amandmani XXVI-XLIII, 8/1996 - Amandmani XLIV-LI, 13/1996 - Amandman LII, 15/1996 - ispr., 16/1996 - Amandman LIII, 21/1996 - Amandmani LIV-LXV, 21/2002 - Amandmani LXVI-XCII, 26/2002 - ispr., 30/2002 - ispr., 31/2002 - Amandmani XCIII-XCVIII, 69/2002 - Amandmani XCIX-CIII, 31/2003 - Amandmani CIV i CV, 98/2003 - Amandmani CVI-CXII, 115/2005 - Amandman CXIV, 117/2005 - Amandmani CXV-CXXI i 48/2011 - Amandman CXXII i Sl. glasnik BiH, br. 73/2019 - odluka US BiH;
3. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik Federacije Bosne i Hercegovine.* br. 1/1994, 1/1994 - Amandman I, 13/1997 - Amandmani II-XXIV, 13/1997 - Amandmani XXV i XXVI, 16/2002 - Amandmani XXVII-LIV, 22/2002 - Amandmani LVI-LXIII, 52/2002 - Amandmani LXIV-LXXXVII, 60/2002 - ispr. Amandmana LXXXI, 18/2003 - Amandman LXXXVIII, 63/2003 - Amandmani LXXXIX-XCIV, 9/2004 - Amandmani XCV-CII, 32/2007 - ispr., 20/2004 - Amandmani CIII i CIV, 33/2004 - Amandman CV, 71/2005 - Amandmani

CVI-CVIII, 72/2005 - Amandman CVI, 88/2008 - Amandman CIX, 79/2022 - Amandmani CX-CXXX, 80/2022 - ispr. i 31/2023 - Amandman CXXXI;

4. Zakon o javnom okupljanju Republike Srpske, *Službeni glasnik Republike Srpske,* br. 118/08;
5. Zakon o javnom okupljanju Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine,* br. 28/12;
6. Zakon o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona, *Službene novine Unsko-sanskog kantona*, br. 8/10;
7. Zakon o javnom okupljanju Posavskog kantona (forma nacrta);
8. Zakon o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona, *Službene novine Tuzlanskog kantona,* br. 1/12, 11/15;
9. Zakon o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona, *Službene novine Zeničko-dobojskog kantona*, br. 10/16;
10. Zakon o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona, *Službene novine Bosansko-podrinjskog kantona,* br. 5/03, 9/14;
11. Zakon o javnom okupljanju Srednjobosanskog kantona, *Službene novine Srednjobosanskog kantona*, br. 15/00, 4/05;
12. Zakon o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona, *Narodne novine HNŽ*, br. 4/00;
13. Zakon o javnom okupljanju Zapadnohercegovačkog kantona, *Narodne novine Zapadnohercegovačkog kantona*, br. 5/15;
14. Zakon o javnom okupljanju Kantona 10, *Narodne novine,* br. 8/14;
15. Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo, *Službene novine Kantona Sarajevo,* br. 32/09, 11/11.

Presude Evropskog suda za ljudska prava

1. Bukta i drugi protiv Mađarske, br. 25691/04, *https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/docx/pdf%3Flibrary%3DECHR%26id%3D001-117981%26filename%3DCASE%2520OF%2520BUKTA%2520AND%2520OTHERS%2520v.%2520HUNGARY%2520-%2520%255BBosnian%2520Translation%255D%2520legal%2520summary%2520by%2520the%2520COE%2520Human%2520Rights%2520Trust%2520Fund.pdf%26logEvent%3DFalse&ved=2ahUKEwj1mJb5x5CVAxXARf4FHXyJALEQFnoECCAQAQ&usg=AOvVaw2lgORqr-YLQgRV0b8bq6UB*;
2. Primjena Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama u Bosni i Hercegovini - Praksa Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, entitetskih i sudova Brčko Distrikta, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 2001, *https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.ustavnisud.ba/uploads/documents/primjena-evropske-konvencije-u-bih_1614686682.pdf&ved*.

Budimir Petković
Professor Predrag Raosavljević, LL.D.

Institution of the Human Rights Ombudsman of Bosnia and Herzegovina

REGULATION OF THE RIGHT TO PEACEFUL ASSEMBLY ACCORDING TO THE POSITIVE LAW OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Summary

In a parliamentary democracy, freedom of assembly is basic human right which citizens enjoy especially when they want to express ideas which are not popular in a given society or effectuate changes which at the moment seem unattainable. Equally, right to freedom of assembly represents manifestation of humanity of any society, because it promotes pluralism and strengthens integrity of civil society. Realization of this right imposes positive obligations of the state, which has to protect and facilitate enjoyment of this right. Right to peaceful assembly in Bosnia and Herzegovina is regulated in different ways and by many legal documents, given the complex political and administrative structure of the government. Different regulation in itself of the right to peaceful assembly does not constitute obstacle to the full realization of this right in accordance with the highest international standards. During analysis of the different methods of regulating right to peaceful assembly, it is necessary to establish minimum standards regarding each constituent element of this right, such as: notion and definition of public assembly, types of public assemblies, area designated for public assembly, notification and its content, permission to hold public assemblies, duties and responsibilities of the organizers and public authorities, as well as standards of public safety. Purpose of this work is to serve to the legislators as guidance in finding the most appropriate solutions aimed at improving normative framework for realization of the right to peaceful assembly.

Key words: *Freedom of assembly; Peaceful assembly; Public gathering*.

РАДНО ПРАВО /
LABOR LAW

УДК/UDC 349.2-053.6(497.11)
342.7-053.6(497.11)
ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД / *REVIEW ARTICLE*

Доц. др Борислав Галић

Државни универзитет у Новом Пазару, Департман за правне науке

Бобан Видојевић

Докторанд Правног Факултета Универзитета у Крагујевцу

УСТАВНОПРАВНА ЗАШТИТА МАЛОЛЕТНИКА У ОБЛАСТИ РАДНИХ ОДНОСА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ, КАО ПОСЛЕДИЦА ПОСЕБНЕ ПОТРЕБЕ ЗА ЗАШТИТОМ ДЕЦЕ

Свако друштво заинтересовано је за заштиту својих најмлађих чланова, као и за стварање услова да кроз период одрастања се на најбољи начин развију у зреле и способне личности, које су своје таленте и способности прво препознали, а онда и подигли на ниво од којих и само друштво има користи. Првенствено породица, али и држава имају одлучујућу улогу у обезбеђивању одговарајућих услова за психо-физички развој деце. Као један од параметара успешног развијања појединачних друштава могао би се узети и положај деце у њему и степен њихове среће и задовољства и заштићености. Једна од области којом се значајно штите права деце је и сфера радних односа, у којој се на посебан начин регулише како положај малолетника, тако и одређена економска и социјална права и права из радних односа и деце и родитеља, а која се односе на права и посебну заштиту деце. Деца су кроз историју често била и експлоатисана и злостављана и због тога је уочена потреба да се ово питање регулише и многим међународним актима, а Република Србија у том смислу, остварила је значајне резултате у погледу хармонизације прописа и усаглашавању домаћег законодавства са релевантним међународним конвенцијама, имплементирајући тако савремене стандарде у домаће нормативне акте. У зависности од узраста, деца остварују посебна права и уживају заштиту у области рада.

Кључне речи: Дете; Малолетник; Заштита; Право на рад; Људска права; Устав.

Борислав Галић, *galic.bora@gmail.com.*
Бобан Видојевић, *bobanvidojevic73@gmail.com.*

1. УВОД

Деца у сваком друштву уживају посебну заштиту у многим сегментима у односу на остатак популације и свако друштво је заинтересовано да омогући деци да расту и да се развијају тако, да када постану пуноправни чланови друштва, моментом стицања пунолетства и пуне пословне способности (у различитим државама се тражи различита старосна граница), могу на најбољи начин да допринесу функционисању заједнице. На схватање детињства утичу многи фактори, попут културе, традиције, економске и социјалне развијености, а све модерне државе нормативним актима штите права детета, а на законска решења у великој мери утичу и достигнућа у психолошкој науци, која анализира која је животна доб, када дете постаје одрасла особа и може се сматрати зрелом. Дечија права су универзална и уживају их сва деца, у складу са узрастом. На остваривање истих не утичу фактори дискриминације, попут расе, пола, нације, социјалног порекла, имовинског стања и др. Ова права су и недељива, међусобно зависна и условљена и неотуђива, имајући у виду да их се појединац не може лишити, нити их се нико не може одрећи. Историјски посматрано ова права су доживела транзицију из домена морала и чиниоца који су на њих утицала, попут љубави, пажње и васпитања, до строгих императивних законских норми у модерним и савременим државама и друштвима, али и општеприхваћеним међународним стандардима, израженим кроз међународне инструменте. „Децу је посебно важно заштитити, јер су током историје често била злостављана и предмет експлоатације“.[1]

Уставни текстови многих држава, кроз историју, предвиђали су заштиту многих права, али дечија права нису посебно издвајали, посматрајући децу, као „одрасле у малом“, све до „20. века, када је неколицина западних земаља почела са усвајањем легилслатива која посебно штите права детета“.[2] „Развој права детета, као и појма детета, започет је почетком 20. века, а први међународни документ била је Декларација о правима детета усвојена под окриљем Лиге народа 1924. године“.[3] Ова декларација, која је била општепозната као „Декларација из Женеве“ прва је промовисала универзална права де-

[1] А. Човић, *Права детета-еволуција, реализација и заштита*, Институт за упоредно право, Београд 2017, 9.

[2] С. Самарџић, „Регулатива породичног права на међународном и европском нивоу, са посебним освртом на право детета на здравље“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 2/2015, 814.

[3] Н. Вучковић Шаховић, Н. Петрушић, *Права детета*, Правни факултет у Нишу, 2015, 36.

тета, која „не треба да зависе од националности, расе, пола и друштвене класе, већ треба да припадају свој деци без изузетка“.[4]

У сфери радних односа, уставно-правна заштита малолетника је последица друштвене потребе да се и у овој сфери права детета и њихови најбољи интереси максимално заштите и то највишим правним актом, а имајући у виду пре свега њихову физичку и психичку незрелост, као и њихову социјалну и економску рањивост. Најбољи интерес детета у области радних односа, предмет је и бројних међународних стандарда, која су кроз национална законадавства имплементирана у бројна нормативна акта, која се односе на забрану принудног и дечијег рада, права на образовање, права на заштиту здравља, права на посебан третман у радним односима и друга права.

2. УСТАВНОПРАВНА И ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ДЕЦЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Република Србија Уставом из 2006. године утврђује право детета на уживање људских права примерено свом узрасту и душевној зрелости, право на лично име, упис у матичну књигу рођених, право да сазна своје порекло и право да очува свој идентитет, право на заштиту од психичког, физичког, економског и сваког другог искоришћавања или злоупотребе, као и једнака права брачне и ванбрачне деце.[5] Такође, у циљу заштите детета, Устав утврђује право и обавезу родитеља у погледу васпитања и образовања своје деце, а оставља и могућност да се родитељима одузму и ограниче поједина или сва права, када интереси детета то налажу.[6] Деци без родитељског старања и деци која су ометена у психичком или физичком развоју гарантује се посебна заштита.[7] Устав јемчи и посебну заштиту и положај малолетника у кривичном поступку.[8] Малолетна лица уживају и право на здравствену заштиту из јавних прихода, ако је не остварују на други начин[9] и право на бесплатно основно и средње образовање.[10]

[4] С. Ковачевић Перић, *Забрана дечијег рада-елиминисање најгорих облика дечијег рада*, Научно истраживачки пројекат „*Правни апекти савремених друштвених кретања у Републици Србији*“, Св. 2, (ур. Јелена Беловић), Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Косовска Митровица 2020, 281.

[5] Устав Републике Србије – УРС, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006 и 115/2021, чл. 64.

[6] УРС чл. 65.

[7] УРС чл. 66, ст. 3.

[8] УРС чл. 32, ст. 3.

[9] УРС чл. 68, ст. 2.

[10] УРС чл. 71, ст. 2.

Као и сва друга права која гарантује Устав, тако и права која се односе на малолетна лица, ближе се одређују и на детаљнији начин регулишу и разрађују кроз законску нормативу. Законска уређеност још више добија на значају имајући у виду начело ексцепције, које је изазивало и изазива и даље полемике у стручним и научним круговима. У том погледу у Републици Србији, најзначајнији је Породични закон[11], који је “у великој мери изменио положај детета”,[12] у складу са одредбама међународних инструмената, а пре свега Конвенције о правима детета.[13] „Деца су овим законом добила посебан спектар права и од објекта права добила статус субјекта права”,[14] а његовим одредбама прокламована су и заштићена најважнија права детета, све у складу са међународним стандардима. И други закони директно регулишу и утичу на заштиту малолетника, попут Закона о основама система образовања и васпитања,[15] Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица,[16] Закона о раду.[17]

3. РАД КАО УСТАВОМ ЗАГАРАНТОВАНО ПРАВО

Већина модерних устава јамчи право на рад, као једно од људских права и слобода и једно од основних економских права. Историјски развој и афирмација економских и социјалних права, право на рад су позиционирали као један од стубова и ослонаца за остваривање и низа других права из ове области. „Садржина уставног права на рад је изузетно комплексна и у националним законодавствима се уређује на различите начине у зависности од фактора и специфичности које их карактеришу“,[18] попут нивоа економске развијености, циљева које је

[11] Породични закон – ПОЗ, *Службени гласник РС*, бр. 18/05, 72/11 и 6/15.

[12] Д. Рончевић, Б. Галић, „Остваривање права на пензију родитеља неговатеља као фундаментално уставно право социјалне заштите”, *Радно и социјално право бр. 2/2024*, (ур. Слободанка Ковачевић Перић), Београд 2024, 201.

[13] Конвенција о правима детета, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 15/90.

[14] З. Поњавић, *Породично право*, Правни факултет у Крагујевцу, Крагујевац 2005, 236.

[15] Закон о основама система образовања и васпитања, *Службени гласник РС*, бр. 88/2017, 27/2018 – др. закон, 10/2019, 27/2018 – др. закон, 6/2020, 129/2021, 92/2023 и 19/2025.

[16] Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, *Службени гласник РС*, бр.85/2005.

[17] Закон о раду – ЗОР, *Службени гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – одлука УС, 113/2017 и 95/2018 – аутентично тумачење.

[18] Б. Галић, “(Non)Realization of the rights to work guaranteed by the constitution in the Republic of Serbia in new circumstances”, *Радно и социјално право бр. 2/2025*, (ур. Слободанка Ковачевић Перић), Београд 2025, 182.

друштво у овом домену пред собом поставило, културолошких и социјалних оквира и др.

Право на рад, као једно од људских права и слобода и једно од основних економских права, у Уставу Републике Србије из 2006. године прокламовано је чланом 60. у другом делу Устава – Људска и мањинска права и слободе. Поменутим чланом „јамчи се право на рад, у складу са законом.“[19] Такође, прокламује се да „свако има право на слободан избор рада“,[20] и прописује да „свима су под једнаким условима, доступна сва радна места.“[21] Истим чланом гарантује се да „свако има право на поштовање достојанства своје личности на раду, безбедне и здраве услове рада, потребну заштиту на раду, ограничено радно време, дневни и недељни одмор, правичну накнаду за рад и на правну заштиту за случај престанка радног односа. Нико се тих права не може одрећи“,[22] и да „женама, омладини и инвалидима омогућује се посебна заштита на раду и посебни услови рада, у складу са законом.“[23] Овим чланом „гарантују се само индивидуална, а не и колективна права, а уставни текст дисперзован је на више одредби које се тичу права на рад, као и повезаних права са њим.”[24]

„Устав, као највиши правни акт, спада у хетерономне изворе радног права.”[25] А оно што је специфичност у односу на друге области је „релативна индерогабилност социјалног јавног поретка“,[26] којом је остављена могућност да се одредбама ниже правне снаге дерогира одредба више правне снаге, уколико је мање повољна. Фактори и процеси који утичу на нормативну уређеност држава, попут глобализације и европских интеграција „подстичу развој заштите индивидуалних и колективних права у радном односу, али при томе концепт неолибералне глобализације даје предност капиталу у односу на рад.“[27]

Опште је мишљење да је пандемија Ковида 19 утицала на многе аспекте живота. „Пандемија је отворила и велики број питања која се

[19] УРС чл. 60, ст. 1.

[20] УРС чл. 60, ст. 2.

[21] УРС чл. 60, ст. 3.

[22] УРС чл. 60, ст. 4.

[23] УРС чл. 60, ст. 5.

[24] Б. Галић (2025), 183.

[25] Б. Лубарда, *Увод у радно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2021, 79.

[26] *Ibid*., 71.

[27] Ж. Мирјанић, „Утицај глобализације и европске интеграције на развој радног права”, *Радно и социјално право бр. 2/2025*, (ур. Слободанка Ковачевић Перић), Београд, 7.

тичу мера које државе, суочене са опасношћу глобалног карактера, могу предузети у циљу очувања стабилног и безбедног здравственог система, стабилног снабдевања храном и стварања основа за конзумацију права на рад.“[28] У том смислу дошло је до експанзије тзв. рада од куће (teleworkinga или даљинског рада), што је захтевало посебну регулативу. И други фактори утичу на остваривање овог права, пре свега технолошки напредак. „Осим дигитализације сведоци смо да у трци за профитом и потребом за позиционирањем на привредном тржишту, све више послодаваца у радне процесе имплементира вештачку интелигенцију.“[29] Све ове околности проузрокују све више послова који се обављају online везом и преко платформи, односно енормног повећања тзв. платформских радника. „Платформски радници сматрају се хибридном категоријом радника, јер могу да буду запослени, али у највећем броју случајева су самозапослена лица или раде као хонорарни радници, тако да посебан изазов представља обезбеђивање одговарајуће радноправне и социјалноправне заштите за ову категорију радника.“[30] У том циљу ЕУ је усвојила Директиву о побољшању услова рада који се обављају посредством платформи.[31] По природи ствари омладина много лакше прихвата технолошке иновације и отворенија је за све нове околности у том домену, од осталих категорија становника и лакше се касније прилагођава свему што доноси технолошки прогрес, а који неизоставно мења до тада уобичајене стандарде и оквире у свим сферама живота, па и у области радних односа.

4. ЗАБРАНА ДЕЧИЈЕГ РАДА

За положај деце у друштву, посебно је значајан и чл. 66 Устава Републике Србије, који посебно разрађује већ поменуте одредбе из члана 60 Устава, који јамчи право на рад. Одредбе чл. 66 Устава се управо односе на посебну заштиту породице, мајке, самохраног родитеља и детета. Поменутим чланом „забрањује се запошљавање деце до навршене 15. године, нити ако су млађа од 18 година могу да раде

[28] М. Дреновак Ивановић, *Еколошко право*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2021, 41.

[29] F. Salis-Madinier, *Le guide de l`intelligence artificielle au travail*, Editions Eyrolles, Paris 2022, 2.

[30] Љ. Ковачевић, *Заснивање радног односа*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2021, 104–107.

[31] Директива ЕУ 2024/2831 европског парламента и већа од 23.10.2024. о побољшању радних услова у раду путем платформе, *http://data.europa.eu/eli/dir/2024/-2831/oj*, 23.03.2026.

на пословима штетним по њихово здравље или морал“,[32] чиме је уставотворац увео старосну границу за стицање радне способности, тј. забранио запошљавање деце млађе од 15 година. На овај начин Устав Републике Србије уважио је и обавезе Републике Србије преузете ратификацијом међународних докумената, осим већ поменуте Конвенције о правима детета (УН 1989), пре свега конвенција Међународне организације рада (МОР), попут Конвенције бр. 138 о минималној старости за запошљавање,[33] и Конвенције бр. 182 о забрани најгорих облика дечијег рада.[34]

Оваквим уставним решењем и заштитом малолетника у области радних односа, осигурава се њихов раст и развој и омогућава им се да остваре и друга уставна права, попут оних за децу веома битних, као што су право на заштиту здравља и право на образовање.

Устав Републике Србије апсолутно забрањује запошљавање деце до навршене 15. године. Имајући у виду да се децом сматрају „особе млађе од 18 година“,[35] оставио је могућност запошљавања деце старије од 15, а млађе од 18 година, али под ограничавајућим условима. На тај начин у домаће законодавство имплементирана је и обавеза заштите од дечијег рада, прописана Конвенцијом о правима детета, која предвиђа да је „држава дужна да заштити децу од укључивања у рад који представља претњу његовом здрављу, образовању или развоју“,[36] као и да је „дужна да утврди минимум година за запошљавање и да уреди запошљавање.“[37] Као и у свим другим сферама живота, тако и у сфери рада „сви поступци према деци предузимаће се у најбољем интересу детета. Држава мора да обезбеди одговарајућу бригу за дете када родитељи или други који су то дужни не чине.“[38]

Послодавцима је дакле забрањено да запошљавају децу млађу од 15 година, али уколико се ипак у реалном животу и деси да се оваква лица у неком облику радно ангажују, такав вид ангажовања се сигурно не би могао сматрати радним односом, јер је и Уставом и законима

[32] УРС чл. 66, ст. 4.

[33] Закон о ратификацији конвенције међународне организације рада бр. 138 о минималним годинама старости за заснивање радног односа, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр.14/82.

[34] Закон о потврђивању конвенције МОР број 182 о најгорим облицима дечијег рада и препоруке МОР број 190 о забрани и хитној акцији за укидање најгорих облика дечијег рада, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 2/2003.

[35] Конвенција о правима детета, чл.1, Закон о ратификацији Конвенције Уједињених нација о правима детета, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 15/90 и *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 4/96 и 2/97.

[36] Конвенција о правима детета, чл. 32.

[37] Конвенција о правима детета, чл. 32.

[38] Конвенција о правима детета, чл. 3.

забрањен, већ неким видом фактичког рада, који такође омогућава коришћење одређених права и обавеза, попут зараде, заштите на раду, одмора и др.

5. ДЕЧИЈИ РАД

Као што је већ истакнуто апсолутна забрана дечијег запошљавања односи се на децу узраста до 15 година. Са навршених 15 година стиче се радна способност, тако да под одређеним условима деца са навршених 15 година могу да заснују радни однос, иако још нису стекла пословну способност, коју код нас, стичу са навршених 18 година, када стичу и пунолетство. Код радног односа захтева се способност личног вршења рада и ова способност по природи ствари се стиче пре пословне способности. Ово уставно право на рад, особа млађих од 18 година, посебно разрађује и регулише Закон о раду, као основни закон у овој области.

На овај начин остављена је могућност да деца која су завршила основну школу, имајући у виду да је у Републици Србији основно образовање обавезно (текст устава предвиђа и бесплатно),[39] остваре уставом гарантовано право на рад. На тај начин и малолетна лица, чином запослења стичу и одговарајућу, тзв. делимичну пословну способност, која се огледа пре свега у томе да могу самостално, без законског заступника да располажу зарадом и другим правима из радног односа, као и да учествују у поступцима заштите тих права, како код послодавца, тако и ван њега. Ову делимичну пословну способност, која је ограничена и у материјалном и у процесном смислу, малолетно лице губи уколико пре пунолетства раскине радни однос.

Да би се малолетно лице запослило, а у циљу најбоље заштите интереса детета, потребно је да буду испуњени законом прописани услови.[40] „Дечији рад је легалан, уколико су испоштоване све обавезујуће одлуке МОР“.[41] Један од услова је писмена сагласност родитеља, који у сваком тренутку могу исту повући, што за собом повлачи престанак радног односа. „Уколико се закључи уговор о раду без потребне сагласности, то ће утицати да се уговор сматра рушљивим, али постоји могућност да се добијањем накнадне сагласности родитеља или старатеља детета уговор конвалидира“.[42] Услов је такође, да

[39] УРС чл. 71, ст. 2.

[40] ЗОР чл. 25.

[41] Р. Брковић, З. Марковић, „Дечји рад и малолетнички радни односи у Србији“, *Зборник радова 34. сусрета Копаоничке школе природног права-Слободан Перовић*, том 3, (ур. Јелена С. Перовић Вујачић), Београд 2021, 10.

[42] Д. Симоновић, *Радно право-треће ажурирано издање*, Београд 2012, 31.

малолетник не може обављати послове који угрожавају његово здравље, морал и образовање, односно такав рад не сме бити забрањен законом. Законом о раду прописано је који су то послови, који могу да буду опасни по интересе малолетних лица,[43] те не могу бити запослени на пословима на којима се обавља нарочито тежак физички рад, рад под земљом, под водом или на великој висини, као и на пословима којима би били изложени штетном зрачењу или средствима која су отровна, канцерогена или која проузрокују наследна оболења или пословима који носе ризик по здравље због хладноће, топлоте, буке или вибрације. Малолетник не може бити ангажован ни на пословима, који би на основу налаза надлежног здравственог органа могли штетно и са повећаним ризиком да утичу на његово здравље и живот. Налаз надлежног здравственог органа (медицина рада) је још један од неопходних услова за заснивање радног односа са малолетним лицем, а посебан вид заштите огледа се и у томе, што трошкове лекарског прегледа сноси послодавац.[44]

„Поред легалног облика рада деце, постоји још један облик рада који се назива лаки рад деце.“[45] Ове послове деца обављају у своје слободно време, не заснивајући радни однос, тако да оваква фактичка ситуација, није на најбољи и најпотпунији начин правно регулисана, остављајући простор за размишљање о утицају оваквог рада на њихов развој и евентуалне злоупотребе. У Републици Србији лаки рад деце није предмет нормативног регулисања, осим Уредбе о утврђивању опасног рада за децу, којим су прописани спискови од 1 до 5, који се односе на послове који се сматрају опасним за децу.[46]

Недостаци домаће нормативе у овој области, огледају се и у томе што нормативни акти на непрецизан и терминолошки различит начин дефинишу лица млађа од 18 година, употребљавајући изразе – „дете“, „заштита омладине“ (ЗОР чл. 84-88), „млади“ (Правилник о превентивним мерама за безбедан и здрав рад младих чл. 2, ст. 2), остављајући нејасноће и потенцијалне проблеме у тумачењу и одређивању самих појмова. Домаћи прописи нису предвидели ни један изузетак за заснивање радног односа са лицем млађим од 15 година, што међународни стандарди дозвољавају, ако су у питању области уметности, културе, спорта и у рекламној делатности. Такође, домаћи прописи са

[43] ЗОР чл. 84.

[44] ЗОР чл. 86.

[45] С. Јашаревић, Д. Божичић, „Лаки рад деце у међународним стандардима и законодавству одабраних страних држава“, *Зборник радова Правног факултета Универзитета у Новом Саду*, LV 3, (ур. Слободан Орловић), Нови Сад 2021, 785.

[46] Уредба о утврђивању опасног рада за децу, *Службени гласник РС*, бр. 53/2017, чл. 3.

међународним стандардима нису усклађени ни у погледу обавезног нивоа образовања, јер омогућавају лицима који су узраста између 15 до 18 година, да заснују радни однос, иако још похађају обавезно образовање.

6. ПОСЕБНА МЕРЕ ЗАШТИТЕ НА РАДУ НЕПУНОЛЕТНИХ ЛИЦА

У односу на све запослене који уживају уставну и законску заштиту, малолетна лица која су у радном односу, уживају већа права од уобичајених, која се гарантују свим другим запосленима. Заштиту на раду послодавац је у обавези да пружи свим запосленима, али имајући у виду да су малолетна лица посебно осетљива категорија запослених, на њих се мора обратити посебна пажња. Максимално трајање пуног радног времена за малолетна лица је 35 часова недељно, а дневни рад ограничен је на 8 часова.[47] За разлику од других категорија запослених, малолетницима је забрањен прековремени рад, као и прерасподела радног времена.[48] Посебна мера заштите на раду малолетних лица, огледа се у забрани ноћног рада.[49] Ипак, у овом случају, законодавац је предвидео изузетне ситуације у којима се овакав ноћни рад може и дозволити, а односи се на послове у области културе, спорта, уметности и рекламне делатности. Ноћни рад малолетницима може се дозволити и у случају да је неопходно да се исти настави, јер је прекинут услед више силе, захтевајући да такав рад траје одређено време, да је неопходно да се заврши без одлагања, а да послодавац нема кадровске капацитете који могу да тај посао обаве. Послодавац у оваквим изузетним случајевима у којима се дозвољава ноћни рад малолетницима у обавези је да обезбеди надзор оваквог рада малолетника од стране пунолетног лица који је код њега запослен.

Послодавцу који запошљава малолетна лица, Правилником о превентивним мерама за безбедан и здрав рад младих,[50] установљена је обавеза да за сва радна места у радној околини, на којима млади раде, изврши процену ризика од настанка повреда и оштећења здравља пре почетка обављања послова, као и да обезбеди финансијска средства за праћење здравственог стања младих, кроз претходне и периодичне лекарске прегледе, на радним местима са повећаним ризиком. Уважавајући обавезе које су прописане смерницама МОР-а, успостављен је

[47] ЗОР чл. 87.

[48] ЗОР чл. 88, ст.1.

[49] ЗОР чл. 88, ст.2.

[50] Правилник о превентивним мерама за безбедан и здрав рад младих, *Службени гласник РС*, бр. 102 од 20.12.2016.

и систем праћења дечијег рада (CLM), које има за циљ да се на најефикаснији начин легално запослена деца и млади, заштите од свих видова опасности на раду и недозвољене експлоатације. „Систем праћења дечијег рада може се користити и за едукацију деце и родитеља како да препознају и избегну да упадну у замку експлоатације деце.“[51]

Да малолетна запослена лица имају посебан статус и заштиту, потврђују и високе казне за послодавце, који су са њима закључили уговор о раду, супротно законским одредбама. Правним лицима запрећена је казна од 600.000 РСД до 1.500.000 РСД, одговорном лицу у правном лицу од 30.000 РСД до 150.000 РСД, а предузетницима од 200.000 РСД до 400.000 РСД.[52]

7. ЗАКЉУЧАК

Дечија права су права која пре свега, због свог значаја, али бројности субјеката на које се односе, све више заокупљају стручну, али и ширу јавност. Ова права су у различитим државама регулисана на различите начине и на то утичу бројни фактори од културолошких, етичких, историјских, економских, демографских и др. У најразвијенијим државама ова права су предмет императивних норми, али у остваривању истих, значајну улогу имају и међународни инструменти, који у многоме доприносе побољшању дечијих права и спречавању злоупотреба деце у било ком виду. У овом домену остварени су значајни резултати, али још увек нису постигнути сви прокламовани циљеви, поготово на планетарном нивоу.

Устави модерних држава управо из тог разлога, дечија права сврставају у уставну категорију, желећи да својим најмлађим члановима омогуће најбоље услове и околности за здрав и несметан развој, а у корпусу тих права, значајно место заузимају и уставне одредбе које се односе на положај деце у области рада и радних односа. Република Србија, када је у питању уставна заштита деце, на задовољавајући начин регулише ову област. У већини законске нормативе, уставна права се на квалитетан начин разрађују и детаљније регулишу, што не значи да се нека питања не могу на бољи начин уредити, а нека питања из ове сфере, попут института родитеља неговатеља и поред дугогодишњих напора многих субјеката, још увек немају свој позитиван исход, у чему негативно штрчимо у односу на државе са којима се

[51] М. Рељановић, 115 “Suppression of child labor-brief overview of international standards”, *Foreign legal life* 4/2018, (ed. Nataša Mrvić Petrović) Belgrade, Institute of comparative law, 2018, 115.

[52] ЗОР чл. 274.

поредимо и у чије друштво, бар декларативно се залажемо да приступимо, попут ЕУ.

Када су у питању права малолетника у области радних односа, Република Србија је у своје законодавство имплементирала позитивна искуства развијених држава, као и одредбе међународних докумената и у том смислу се труди да испуни и све обавезе које има у поступку преговарања за приступање ЕУ. Малолетнички рад је у том смислу нормативно уређен на високом нивоу, у погледу радног ангажовања малолетника, заснивања самог радног односа, послова које могу обављати, услова рада и посебне заштите на раду, дужине радног времена, неопходног одмора и других елемената овог комплексног уставног права на рад. Малолетници и у овој области деле судбину својих старијих сугрђана, а то се односи и на висину надокнаде за свој рад. Малолетнички рад, имајући у виду њихов положај и неопходност адекватног психофизичког развоја и потребу за усавршавањем и школовањем не треба да буде заступљен у значајном проценту. Напротив. Али у случајевима, где постоји, држава треба да предузме све мере у циљу заштите малолетника у овој области.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Рончевић, Данило, Галић, Борислав, „Остваривање права на пензију родитеља неговатеља као фундаментално уставно право социјалне заштите”, *Радно и социјално право – часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, бр. 2/2024;
2. Пољавић, Зоран, *Породично право*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац 2005;
3. Галић, Борислав, “(Non)Realization of the rights to work guaranteed by the constitution in the Republic of Serbia in new circumstances”, *Радно и социјално право право – часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, бр. 2/2025;
4. Лубарда, Бранко, *Увод у радно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2021;
5. Мирјанић, Жељко, „Утицај глобализације и европске интеграције на развој радног права”, *Радно и социјално право – часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, бр. 2/2025;
6. Дреновак Ивановић, Мирјана, *Еколошко право*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2021;
7. Salis-Madinier, Franca, *Le guide de l`intelligence artificielle au travail*, Editions Eyrolles, Paris 2022;
8. Ковачевић, Љубинка, *Заснивање радног односа*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2021;

9. Човић, Ана, *Права детета-еволуција, реализација и заштита*, Институт за упоредно право, Београд 2017;
10. Самарџић, Сандра, „Регулатива породичног права на међународном и европском нивоу, са посебним осврtом на право детета на здравље“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 2/2015;
11. Вучковић Шаховић, Невена, Петрушић, Невена, *Права детета*, Правни факултет у Нишу, 2015;
12. Ковачевић Перић, Слободанка, *Забрана дечијег рада-елиминисање најгорих облика дечијег рада*, Научно истраживачки пројекат *„Правни апекти савремених друштвених кретања у Републици Србији“*, Св. 2, Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Косовска Митровица 2020;
13. Брковић, Радоје, Марковић, Зоран „Дечји рад и малолетнички радни односи у Србији“, *Зборник радова 34. сусрета Копаоничке школе природног права – Слободан Перовић*, том 3, Београд 2021;
14. Јашаревић, Сенад, Божичић, Дарко, „*Лаки рад деце у међународним стандардима и законодавству одабраних страних држава*“, *Зборник радова Правног факултета Универзитета у Новом Саду*, LV 3, Нови Сад 2021;
15. Симоновић, Драгољуб, *Радно право – треће ажурирано издање*, Београд 2012;
16. Рељановић, Марио, “Suppression of child labour-brief overview of internacional standards”, *Foreign legal life* 4/2018, Belgrade, Institute of comparative law, 2018.

Правни извори

1. Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006 и 115/2021;
2. Породични закон, *Службени гласник РС*, бр. 18/05, 72/11 и 6/15;
3. Конвенција о правима детета, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 15/90;
4. Закон о основама система образовања и васпитања, *Службени гласник РС*, бр. 88/2017, 27/2018 – др. закон, 10/2019, 27/2018 – др. закон, 6/2020, 129/2021, 92/2023 и 19/2025;
5. Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005;
6. Закон о раду – ЗОР, *Службени гласник РС*, бр.24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – одлука УС, 113/2017 и 95/2018 – аутентично тумачење;
7. Закон о ратификацији конвенције међународне организације рада бр. 138 о минималним годинама старости за заснивање радног односа, *Службени лист СФРЈ - Међународни уговори*, бр.14/82;
8. Закон о потврђивању конвенције МОР број 182 о најгорим облицима дечијег рада и препоруке МОР број 190 о забрани и хитној акцији за

укидање најгорих облика дечијег рада, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 2/2003;

9. Правилник о превентивним мерама за безбедан и здрав рад младих, *Службени гласник РС*, бр. 102 од 20.12.2016;
10. Уредба о утврђивању опасног рада за децу, *Службени гласник РС*, бр. 53/2017.

Интернет извори

1. https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/2831/oj

Assistant Professor Borislav Galić, LL.D.

State University of Novi Pazar

Boban Vidojević

Doctoral student at the Faculty of Law, University of Kragujevac.

CONSTITUTIONAL PROTECTION OF MINORS IN THE FIELD OF LABOR IN THE REPUBLIC OF SERBIA, AS A RESULT OF THE SPECIAL NEED FOR CHILD PROTECTION

Summary

Every society is interested in protecting its youngest members, as well as in creating conditions so that during the growing up period they can develop into mature and capable individuals in the best possible way, who have first recognized their talents and abilities, and then raised them to a level from which society itself benefits. Primarily the family, but also the state has a decisive role in ensuring appropriate conditions for the psychophysical development of children. As one of the parameters of the successful development of each society individually, the position of children in it and the degree of their happiness, satisfaction and protection could be considered. One of the areas that significantly protects children's rights is the sphere of labor relations, in which the position of minors is regulated in a special way, as well as certain economic and social rights and rights from labor relations of both children and parents, which relate to the rights and special protection of children. Throughout history, children have often been exploited and abused, and therefore the need to regulate this issue through many international acts has been recognized, and the Republic of Serbia has achieved significant results in terms of harmonization of regula-

tions and harmonization of domestic legislation with relevant international conventions, thus implementing modern standards into domestic normative acts. Depending on their age, children exercise special rights and enjoy protection in the field of labor.

Key words: *Child; Minor; Protection; The right to work; Human rights; The Constitution*.

UDC/УДК 349.22(497.5)
REVIEW ARTICLE / *ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД*

Associate professor Anton Petričević, LL.D.

Faculty of Law, Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Croatia

THE ROLE OF EMPLOYMENT IN DEMOGRAPHIC RECOVERY OF EASTERN CROATIA

In the so-called globalized world, we are faced with challenges that represent a big problem for the Republic of Croatia as well as countries in the region and beyond. in terms of emigration and departure of young people to other countries where they are offered better conditions for life and work. Demographic changes related to the departure of young people, changes in the age structure of the population are significantly visible in Slavonia and Barania, from where busloads of young working age people left to other countries. In light of these challenges, the goal is to revitalize the economy, create new jobs, invest in education and professional training through lifelong education, enable free immigration of the working-age population from other countries and thereby establish a favorable environment for business investments. Here, the development of new sectors of the globalized world such as automation and digitization of work should be encouraged, but traditional sectors related to the production of healthy food in a large granary should not be neglected either. It is necessary to create new employment programs through professional training and retraining, acquisition of new skills through new types of education. The goal is to ensure equal opportunities for all young people who want to work and to ensure their entry into the labor market under equal and fair conditions, to provide them with discrimination-free work, equal pay for equal work and work of equal value, to enable the inclusion of persons with disabilities in the labor market and their social integration. Social security for workers, employment and protection of rights of citizens should be ensured so that they can realize their potential, live a quality life and feel protected. In particular, care should be taken to ensure that there is no structural mismatch in the labor market, which means that we should work on targeted education according to the needs of the region. The research was conducted based on the method of surveying key factors in order to evaluate

Anton Petričević, *apetrice@pravos.hr.*

the current situation and continuous monitoring and finding new measures and positive results in reducing the unemployment rate in Slavonia and Barania and stopping the negative trend of unemployment and the demographic picture of this region.

Key words: Demographic picture; New employment programs; Revitalization of the labor; Market.

1. INTRODUCTION

In the last few years, numerous social, economic and other problems have emerged that have prevented eastern Croatia from slowly but continuously moving towards prosperity. The COVID 19 epidemic suddenly followed, and with it economic and technological changes. With evident unemployment representing a major economic and social problem, it was necessary to react quickly with adaptability and innovation to the newly created situation, which includes promoting lifelong education and training in terms of developing entrepreneurship, new production facilities and the development of the real sector in order to prevent mass emigration. It was first necessary to provide support to the unemployed through the social protection system, to support the unemployed financially until they find a job, to provide them with simple, adequate and quick access to social services. If this is not done, it is normal for individuals who are ready and able to work to emigrate. This is exactly what happened in eastern Croatia. In the period between the two censuses, between 1991 and 2001, eastern Croatia lost 86,000 inhabitants due to economic and other reasons. In order to overcome this phenomenon more easily, a comprehensive social policy was needed, the task of which was to ensure appropriate support, training and employment opportunities, and orientation towards a sustainable and inclusive labor market. In the newly created conditions, it was necessary to find the shortest possible way to launch entrepreneurship, and to work on the development of active employment measures. The European Union contributed to the stabilization of the labor market and easier employment, therefore a noticeable decrease in the registered unemployment rate is visible in the short period after 2014, but unemployment increased in the time before the crisis caused by the coronavirus pandemic took hold

2. EMIGRATION OF THE WORKING-AGE POPULATION AND DEMOGRAFIC CHANGES IN EASTERN CROATIA

Table 1

	YEAR					
County	*2002*	*2004*	*2006*	*2008*	*2010*	*2021*
Virovitičko-	*10943*	*9716*	*9484*	*7729*	*9242*	*9395*

podravska						
Požeško-slavonska	*7602*	*5446*	*5332*	*4669*	*5795*	*5996*
Brodsko-posavska	*20035*	*15876*	*15339*	*12796*	*16297*	*16906*
Vukovarsko-srijemska	*23929*	*20183*	*18477*	*16380*	*18748*	*18377*
TOTAL	*99926*	*83702*	*78808*	*67207*	*82804*	*83337*

Population in the counties of eastern Croatia

Source: CBS (author's personal processing)

According to the results of the penultimate census in 2011, Eastern Croatia had a total population of 805,998. Compared to 1991, Eastern Croatia is experiencing depopulation or a decline in the total number of inhabitants.[1] The decline in the number of inhabitants was particularly noticeable in 2021. In all five counties of Eastern Croatia, one third of the population remained compared to 1991, which is devastating.

Table 2: Average number of unemployed in the five counties of the Slavonia region

	YEAR					
County	*2002*	*2004*	*2006*	*2008*	*2010*	*2021*
Virovitičko-podravska	*10943*	*9716*	*9484*	*7729*	*9242*	*9395*
Požeško-slavonska	*7602*	*5446*	*5332*	*4669*	*5795*	*5996*
Brodsko-posavska	*20035*	*15876*	*15339*	*12796*	*16297*	*16906*
Osječko-baranjska	*37417*	*32481*	*30176*	*25633*	*32722*	*32663*
Vukovarsko-srijemska	*23929*	*20183*	*18477*	*16380*	*18748*	*18377*
TOTAL	*99926*	*83702*	*78808*	*67207*	*82804*	*83337*

Average number of unemployed in the five counties of the Slavonia region

Source: CBS (author's personal processing)

When we look at the number of unemployed people by year, we have to ask ourselves whether this is the real number. It is often the case that a person is registered as unemployed, but in fact does not want to work even though they are offered a job. In that case, it should be established whether the person can work or not. There are situations when a person is healthy and able to work, but in fact does not want to work, because his/her income from the Croatian Employment Service is quite sufficient. Such peo-

[1] D. Živić, „Aktualne demografske prilike i perspektive revitalizacije Slavonije, Baranje i Srijema", *Konferencija Doprinos JLP(R)S demografskoj revitalizaciji Slavonije, Baranje i Srijema*, Đakovo 2019, p. 5.

ple should be deleted from the unemployment register. The registered unemployment rate moved at the same pace on average in all five counties of eastern Croatia throughout the entire period from 2000 to 2020. During the entire period the registered unemployment rate in the five Slavonian counties averaged around 30%, which was quite a high percentage. In the following years, the registered unemployment rate fell slightly until 2005 and continued to fall at a slightly faster pace until 2008, when it dropped to a level below 24%. That year, the financial crisis hit, which in 2009 affected the entire Croatia and influenced the number of unemployed people, which continued to grow year after year until 2014.

According to data from the Croatian Employment Service, before joining the European Union, Croatia had the highest number of unemployed people. With the entry into the European Union, which contributed to the stabilization of the labor market and easier employment, the registered unemployment rate decline has become visible. Over the past six months, a survey of unemployed persons residing in eastern Croatia has been conducted. Of the 125 randomly selected respondents using a questionnaire that was personally distributed by interviewers to customers who shopped in three retail chains on Saturday mornings, and who were then asked to complete a short survey, 42% of the surveyed unemployed persons are still thinking about going abroad because they expect a higher salary for less work, 30% are actively rejecting jobs under the pretext that they are offered inadequate jobs and low salaries, and 28% are still actively looking for any kind of job in Croatia.

The survey was conducted in March 2024, by randomly selecting unemployed respondents, it is anonymous and very short, and consists of the following questions (it was distributed only to the unemployed to answer four questions)

1. Gender (circle) M F

2. Age (circle)
a) 18-30 a) 18-30
b) 31-60 b) 31-60
c) 61-70 c) 61-70

3. Are you thinking of looking for a job abroad? YES NO I DON'T KNOW

(circle)

4. What is important to you in order to stay in the Republic of Croatia (circle)

a) adequate income

b) social security for the worker and family

c) I don't know

SURVEY RESULTS:

1. The survey was conducted with 42 female respondents and 83 male respondents.

Table 3:

	Structure of respondents by gender	Total number of respondents	***Total in %***
1	*Men*	*42*	*33,60*
2	*Women*	*83*	*66,40*
	Total	*125*	*100*

Structure of respondents by gender

Source: (author's personal analysis)

Table 4.

No.	Age	Men	Women	Total
1	18-30	19	39	58
2	31-60	20	40	60
3	61-70	3	4	7
	Total	42	83	125

Age and gender structure of respondents

Source: (author's personal analysis)

1. Of the male respondents, 19 were aged 18-30, 20 were aged 31-60 and 3 were aged 61-70

2. Of the female respondents, 39 were aged 18-30, 40 were aged 31-60 and 4 were aged 61-70

3. To the third question, 19 out of 42 male respondents answered that they were considering looking for a job abroad, 20 male respondents said that they would look for any job in the Republic of Croatia, and 3 male respondents had no opinion on this issue.

To the third question, out of 83 female respondents, 33 of them were leaving the Republic of Croatia, 43 were going to look for any job in the Republic of Croatia, and 7 female respondents had no opinion on whether they were leaving the Republic of Croatia or staying.

Table 5

	Total	*Total %*	*Men*	*Total %*	*Women*	*Total %*
Thinking about looking for a job abroad	*52*	*41,60*	*19*	*45,23*	*33*	*39,75*
Any job in Croatia	*63*	*50,40*	*20*	*47,62*	*43*	*51,81*
No opinion	*10*	*8,00*	*3*	*7,15*	*7*	*8,44*
Total	*125*	*100*	*42*		*83*	

Number of respondents considering looking for a job abroad Source: (author's personal analysis)

To the fourth question "What is important to you in order to stay in the Republic of Croatia", three answers were offered:

-adequate salary

-solving social problems of workers

-I don't know

Out of 42 male respondents, 19 of them answered that adequate salary is important to them, then 19 male respondents pointed out that social status is important to them, and the remaining 4 male respondents had no opinion.

Out of 83 female respondents, 55 stated that adequate salary is important to them in order to stay in the Republic of Croatia, 27 that it is solved social problems, and 1 respondent had no opinion.

Table 6

	Thinking about looking for a job abroad	*Total respondents*	*Total %*	*Men*	*Total %*	*women*	*Total%*
1	*Decent pay for your work*	*74*	*59,20*	*19*	*45,23*	*55*	*66,27*
2	*Social security of workers and families*	*46*	*36,80*	*19*	*45,23*	*27*	*32,53*
3	*No opinion*	*5*	*4,00*	*4*	*9,52*	*1*	*1,20*
	Total	*125*	*100*	*42*		*83*	

What is important to you in order to stay in the Republic of Croatia – *results obtained in the total population and distribution by gender*

Source: (author's personal processing)

Young people of working age from this region are most motivated by money and that is why they are leaving, but generally less than before. It is interesting that eastern Croatia experienced a demographic collapse on the one hand, and a demographic plus on the other hand, because more than 65,000 foreign workers arrived in the Republic of Croatia seeking for a better job and a higher salary than they had in their own country or did not have any employment there, and our workers went to other countries (Ireland, Germany, Austria, Denmark). The Republic of Croatia still does not have an Immigration Strategy because it is in the development and adoption phase and the Ministry of the Interior Affairs and other departments are working on it. The Ministry of the Economy is also advocating for the import of foreign workers, and the strategy and the new Act will regulate

the status of these workers and guarantee their rights, as befits a serious and socially sensitive state such as the Republic of Croatia, which prefers decent work. What is new is that the status and tasks of immigrants will be regulated more clearly. The Agency for the Import of Foreign Workers is being established. The agencies will aim to import foreign workers who will be provided with decent work and all the conditions it implies (their rights and obligations, adequate income and working hours, secured social status for the worker). and family, vacations and leaves, breaks). The Ministry of Economy advocates for the import of labor in order to ensure progress and prosperity both in Slavonia and Baranja and in the entire Republic of Croatia.

"Recent demographic and statistical indicators warn that Slavonia, Baranja and Srijem are in the process of total depopulation, which is generated by the long-term and continuous action of numerous destabilizing determinants of demographic development, as well as increasingly unfavorable dynamic trends, especially in natural, mechanical and general population movements. Current trends in demographic dynamics, whether reproduction or migration, indicate that eastern Croatia is rapidly emptying under the strong synergistic influence of deaths exceeding births and emigration exceeding immigration".[2] "Social policy instruments are used to improve the current situation by encouraging employment, education, professional development, retraining in order to enable unemployed people to acquire skills and employment opportunities"[3] . "When we talk about unemployment, we say that unemployment is a state when a person capable and willing to work cannot find a suitable job. It is a social and economic problem that has serious consequences for individuals, families and society as a whole":[4]

Unemployment leads to loss of income, financial insecurity, reduced self-confidence, reduced opportunities for personal economic development. In the Republic of Croatia during the economic crisis, unemployment was a major problem. At that time, the government tried to implement employment measures and programs (encouraging entrepreneurship, investing in regular education, vocational training, lifelong learning) in order to increase economic growth in the country. This created a platform for investment. And when the recovery began, COVID-19 occurred, a global pandemic that paralyzed the entire economy and entrepreneurship

[2] *Ibid*.

[3] Socijalna politika, Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje, 2013 – 2024, copyright © 2024. Leksikografski zavod Miroslav Krleža.

[4] N. Širca, M. Vizek, I. Rašić Bakarić, *Radna ekonomija*, Ekonomski institut, Zagreb 2020 .

and set the whole thing back. The population in eastern Croatia,[5] as in the rest of the world, stopped going to work, doing business and finding ways to recover. Since the entire plant stopped, and the entire population was entitled to unemployment benefits if they met certain criteria, a way out had to be found in this situation through counseling, information, education through online classes, self-employment, participation in public works programs. In the newly created situation, unemployed people had to actively look for work, apply for job vacancies through HZZZ and thereby improve their employment opportunities. It was important that the unemployed were and are aware of their rights and obligations and have knowledge about support programs. Mainly, new communication channels were introduced, electronically, online.

3. REVITALIZATION OF THE ECONOMY OF EASTERN CROATIA

The area of Slavonia and Baranja is one of the largest regions of the Republic of Croatia, occupying 22% of the state territory with about 20% of the population.[6] It is located in the eastern part of Croatia between the three largest Croatian rivers: the Drava in the north, the Sava in the south and the Danube in the east. The terms "Slavonia and Baranja" in this paper refer to the same area that unites the entire area of five counties: Vukovar-Srijem, Osijek-Baranja, Požega-Slavonia, Virovitica-Podravina and Brod-Posavina. The historical regions of Baranja as part of Osijek-Baranja County and Srijem as part of Vukovar-Srijem County are considered parts of Slavonia in a broader context.[7] The most populous cities are Osijek, Slavonski Brod, Vinkovci, Đakovo, Vukovar, Požega and Virovitica. As part of the program to support the economic revitalization of Slavonia and Baranja, the Ministry of Regional Development and European Union Funds is in line with the priorities for the implementation of the National Development Strategy of the Republic of Croatia until 2030 and the Program of the Government of the Republic of Croatia for the period until 2024. launched the Program to Support the Economic Revitalization of our Region, with part of the funds being secured from our budget, thus initiating investment in infrastructure in these areas, which is the basis of existing and new entrepreneurial infrastructure. The goal of the Program is to encourage the development of economic activities in the Brod-Posavina,

[5] Redovite i izvanredne publikacije HZZZ.

[6] J. Glavaš, I. Čizmadija, „Koridor Vc – budućnost gospodarskog razvoja Slavonije i Baranje s osvrtom na Osječko-baranjsku županiju", Ekonomski fakultet u Osijeku, 2004, 319–329.

[7] S. Boranić Živoder, *et al*., *Strateški marketinški plan turizma Slavonije s planom brendiranja za razdoblje 2019–2025*, Institut za turizam, Zagreb 2018.

Osijek-Baranja, Požega-Slavonia, Virovitica-Podravina and Vukovar-Srijem counties and to stop emigration. In all five counties of Slavonia, a continuous decline in the number of inhabitants has been achieved year after year, although the situation in Osijek-Baranja County is still somewhat more favorable. "The program is intended for local government units and regional government units from the five Slavonian counties that are the carriers of eligible activities in the project, and it is designed as a response to development priorities at the local and regional levels and is intended for projects that will have an impact on the wider community."[8] Slavonia is a large granary that should be used, to cultivate the fields, start agricultural production and the processing industry. Recently, rapid development of rural tourism has been noted. "The Slavonia, Baranja and Srijem project was launched by the Government of the Republic of Croatia in order to secure European funds in the amount of 2.5 billion euros for projects in the area of five Slavonian counties. It is a unique development project supported and praised by the European Commission, and the main objectives include greater competitiveness, balanced regional development, job creation and demographic revitalization of the region, funds are intended for investments in entrepreneurship, agriculture, education, healthcare, research and development, water supply and drainage, cultural and natural heritage, the transport sector, inland waterways and energy."[9]

When we talk about the revitalization of eastern Croatia it should be noted that eastern Croatia is a large granary and that every inch of land should be cultivated within the framework of plant production, all resources, soil, water, moderate climate, plants (produce fruits, vegetables) with healthy food declarations should be used, and within the framework of livestock farming, farms should be organized where the breeding of cattle, pigs, poultry, sheep with "healthy meat" declarations will be encouraged. Government of Croatia established the Council for Slavonia, Baranja and Srijem to act as an advisory body in the field of coordination and implementation of monitoring the use of European Structural and Investment Funds (ESI).

"Agriculture in Slavonia and the rest of Croatia has not adapted to modern agriculture and production costs per unit remained high and uncompetitive. In the area of Slavonia and Baranja, many banks were liquidated in the late 1990s, so that the agricultural sector was not supported by specialized financial institutions".[10] "Agriculture is of exceptional im-

[8] K. Gugić, *Stanje i potencijal gospodarskog razvoja Slavonije i Baranje*, završni rad, Ekonomski fakultet Split 2021, p. 3.

[9] *Ibid*.

[10] V. Stipetić, „Transformacija poljoprivrednih gospodarstava i kreditiranje ruralnih sredina", *Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti*, Zagreb 2005.

portance for eastern Croatia and can be seen as a driving force for regional economic development. The total utilized agricultural area of eastern Croatia amounted to 536,149.65 hectares, of which 40% of the area falls on the Osijek-Baranja County alone. The key problem of the region that hinders the potential development of the agricultural sector is the fragmentation of agricultural holdings".[11]

"Rural tourism is a form of tourism in a rural area with all the activities carried out in that area. Its most important characteristics are: - peaceful environment - absence of noise - preserved environment - communication with the hosts - local food - getting to know rural affairs. Rural areas have become increasingly attractive to tourists for relaxation in recent years, rest and recreation. Rural tourism in eastern Croatia is based on agricultural production and processing, presenting tradition and finalizing products through service activities related to tourism. One of the main factors in its development is indigenous products as a recognizable, local and regional identity of an area. Rural tourism helps in the development of rural areas, such as Slavonia and Baranja, by preserving local identity, tradition and customs, protecting the environment, strengthening indigenous and ecological production".[12] "However, the total income from this type of tourism in Croatia is only 1% due to the underdeveloped offer".[13]

"Eastern Croatia does not have the opportunity to develop all selective forms of tourism, therefore the emphasis should be placed on those forms that have the most objectively favorable and most promising opportunities for development. Rural, health, congress, hunting and fishing tourism and ecotourism should be particularly emphasized here".[14]

4. ACTIVE EMPLOYMENT MEASURES

In order to reduce unemployment, we must resort to recovery measures in eastern Croatia. through active policy measures, which primarily include: promoting entrepreneurship, improving the education system and its adaptation to the needs of the labor market. One important aspect of im-

[11] *Ibid*.

[12] T. Sudarić, *et al*., „Identifikacija i vrednovanje činitelja razvoja ruralnog turizma", Poljoprivredni fakultet, Osijek 2018.

[13] K. Juničić, Da Hrvatska želi, imala bi turizam cijele godine: Ruralni turizam zapostavljeni dio ekonomije bez strategije i interesa tone u propast, 2024. Preuzeto sa: *https://euractiv.jutarnji.hr/euractiv/hrana-i-poljoprivreda/da-hrvatska-zeli-imala-biturizam-cijele-godine-ruralni-turizam-zapostavljeni-dio-ekonomije-bez-strategije-iinteresa-tone-u-propast-* accessed May 16th 2026.

[14] J. Kristić, J. Deže, „Strateški pravci razvoja turizma u Slavoniji i Baranji", *Zbornik naučnog skupa, 2 – Savremene tendencije u turizmu, hotelijerstvu i gastronomiji Prirodno-matematički fakultet*, Novi Sad 2009, p. 91–94.

proving the education system is the creation of a relevant and adapted curriculum aligned with the needs of the labor market, and directing education towards professional occupations according to the needs of the labor market. It is very important to develop the creative spirit of future workers through creative workshops, develop innovation and encourage the entrepreneurial spirit so that they can adapt to the demands of the labor market. Social policy measures are aimed at making education accessible to all segments of society (through scholarships for the population coming from socio-economically disadvantaged families or from areas of special state concern). Special attention is focused on lifelong learning in order to ensure a continuous trend of entering the demanding labor market and create a pool of well-prepared workers who are immediately employable. Rapid technological changes also require rapid education where possible. It is very important to establish communication and cooperation between educational organizations and employers and for students to acquire practical skills and experience during their education that will make it easier for them to find suitable employment. It is especially important for the state to provide fair opportunities for all citizens, not to forget eastern Croatia, which is rich in natural resources (the largest breadbasket of the Republic of Croatia, a part of Croatia rich in cultural monuments, a part with waterways, a part with nature parks, a part rich in gastronomy, a part with developed rural tourism) to support its personal development and the creation of an inclusive society and a society that is growing economically and slowly but surely striving for prosperity; developing an active employment policy through subsidies for employers who employ unemployed people; investing in sectors that have the potential and training of the workforce to enter the labor market in order to reduce unemployment and ensure the economic development of eastern Croatia; protect the social rights of the population of eastern Croatia. It is necessary to promote self-employment; strive to increase the quality of life of the population and reduce unemployment. In order to achieve the above-mentioned recovery measures for eastern Croatia, constant cooperation between the Government, the private sector, educational institutions and civil society is necessary, along with constant monitoring and evaluation of the implemented measures.

5. NEW RECORDS ON THE UNEMPLOYED IN OSIJEK-BARANIA COUNTY FROM AUGUST 2024.

The data sources for the Monthly Statistical Bulletin are records kept by the Croatian Employment Service in accordance with the provisions of the Labour Market Act,[15] and applicable regulations. "According to data

[15] Labour Market Act (Official Gazette, 118/18, 32/20, 18/22).

from the Croatian Pension Insurance Institute,[16] and the Croatian Employment Service, on August 31, 2024, Osijek-Baranja County had 106,835 economically active residents (labor force), or 1,115 persons (1.1%) more than in the same month of the previous year, which was influenced by an increase in employment by 3.7% (3,409 persons) and a decrease in unemployment by 16.5% (2,294 persons). Of the total of 95,241 employed persons, 81,762 workers (85.9%) were employed by legal entities and 6,400 (6.7%) by natural persons. 4,659 (4.9%) were craftsmen, 1,821 (1.9%) were farmers, and 599 (0.6%) were workers doing independent professional activities The estimated registered unemployment rate in August 2024 was 10.9% (8.3% for men and 13.6% for women) compared to the rate of 13.1% in August 2023 and 11.0% in July 2024. According to the same source, the total number of employees (insured, without extended insurance) in the Republic of Croatia was 1,740,312, and the county participated with a share of 5.5%. The estimated unemployment rate in the Republic of Croatia is 4.8%".[17] "At the end of August 2024, 11,594 unemployed persons were registered in the Osijek Regional Office, i.e. 186 persons (1.6%) less than in the previous month and 2,294 persons (16.5%) less than in August 2023. Unemployment in the first eight months of 2024 decreased by an average monthly rate of 2.6% or 352 persons, which was influenced by an increase in January of 2.5% or 354 persons, an average monthly decrease from February to June of 4.4% or 599 persons, and a halted decrease in July of 0.1% or 7 persons."

6. IMMIGRATION OF FOREIGN WORKERS

In addition to the general decrease in unemployment, it is important to point out that the share of unemployed women and people of older age groups has decreased, the number of unemployed people without work experience has decreased, the share of long-term unemployed has decreased, but the number of unemployed people with a four-year secondary school education has increased, the number of beneficiaries of cash benefits has increased, unemployment has decreased throughout the entire area of Osijek-Baranja County. While the situation was worrying, young working-age people were emigrating from eastern Croatia because they had no employment, no income, and could not plan to start a family because they could not provide a decent life for themselves and their children. Buses full of our workers went to other countries in search of decent work and better living conditions.

[16] HZMO Zagreb, Department of Planning and Analysis, September 2024.

[17] Monthly Statistical Bulletin, No. 8/XXXIII.

At the same time that we lost our workers, foreign workers began to immigrate alone or with their entire families, and thus business took off and created an environment for business investments in eastern Croatia. The development of new sectors of the globalized world, such as automation and digitalization of work, is encouraged here. Others are turning to the traditional sector because eastern Croatia has a lot of arable land where cereals can be planted, produce healthy food and raise domestic animals on farms. Eastern Croatia is rich in natural beauty (Kopački rit Nature Park, natural hot water springs in Bizovac, vineyards in Baranja and thus wine production and gastronomic specialties) where continental tourism is spontaneously developing on a stable basis. Goal is to create equal opportunities for all young people who want to work and ensure their entry into the labor market under equal and fair conditions, to ensure work without discrimination, equal pay for equal work and work of equal value, to enable the inclusion of people with disabilities in the labor market and their social integration. The aim of eastern Croatia, because it has the necessary resources for this,is to become a desirable destination for living and working. This part of the Republic of Croatia is starting to be an IT center interesting to foreign workers and known for being a safe place to settle. It is strived to create social security for both our own and foreign workers who can realize their potential and creativity here, and at the same time feel protected and safe.

7. CONCLUSION

The goal is to create new jobs through revitalization of the economy, investment in education and vocational training through lifelong learning, and free immigration of the working-age population from other countries, and creating conditions for business investments in eastern Croatia. Poor privatization and economic stagnation caused a lag in development, high unemployment, negative migration events, the financial crisis of 2008, negative socio-demographic changes, i.e. they caused stagnation in all areas of life and work in eastern Croatia. From then until two years ago, eastern Croatia seemed to be forgotten. Its prosperity is linked to agriculture and the processing industry, but in order to achieve this, it is necessary to renew, modernize agriculture and reindustrialize the existing economy and develop its sectors quickly and thoroughly. Eastern Croatia is ideal for the development of tourism due to its preserved natural beauties and landmarks, biodiversity, tradition and rich history. Pannonian Croatia with its five counties makes extensive use of grants from the European Union, which positions it much better than before, and concrete developments are visible. Efforts are being made to attract foreign and domestic investors through investments in the IT sector, support for small and medium-sized

entrepreneurs, investment in the agriculture sector, wood-processing and food-processing industries, growth in the popularity of rural tourism, orientation towards the use of the waterways of our rivers both for tourism purposes and for commercial waterways, positioning our healthy food on the EU market, building primary and secondary schools, colleges and hospitals.

LIST OF REFERENCES

Scientific works

1. Boranić Živoder, Snježana, *et al*., *Strateški marketinški plan turizma Slavonije s planom brendiranja za razdoblje 2019–2025*, Institut za turizam, Zagreb 2018;
2. Glavaš, Jerko, Čizmadija, Igor, „Koridor Vc – budućnost gospodarskog razvoja Slavonije i Baranje s osvrtom na Osječko-baranjsku županiju", Ekonomski fakultet u Osijeku 2004;
3. Gugić, Kristina, *Stanje i potencijal gospodarskog razvoja Slavonije i Baranje*, završni rad, Ekonomski fakultet Split 2021;
4. Juničić, Katarina, „Da Hrvatska želi, imala bi turizam cijele godine: Ruralni turizam zapostavljeni dio ekonomije bez strategije i interesa tone u propast", 2024. Preuzeto sa: *https://euractiv.jutarnji.hr/euractiv/hrana-i-poljoprivreda/da-hrvatska-zeli-imala-biturizam-cijele-godine-ruralni-turizam-zapostavljeni-dio-ekonomije-bez-strategije-iinteresa-tone-u-propast-*;
5. Kristić, Jelena, Deže, Jadranka, „Strateški pravci razvoja turizma u Slavoniji i Baranji", *Zbornik naučnog skupa, 2- Savremene tendencije u turizmu, hotelijerstvu i gastronomiji*, Prirodno-matematički fakultet, Novi Sad 2009;
6. Stipetić, Vladimir, „Transformacija poljoprivrednih gospodarstava i kreditiranje ruralnih sredina", *Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti*, Zagreb 2005;
7. Sudarić, Tihana, *et al*., „Identifikacija i vrednovanje činitelja razvoja ruralnog turizma", Poljoprivredni fakultet Osijek, Osijek 2018;
8. Širca, Nina, Vizek, Maruška, Rašić Bakarić, Ivana, *Radna ekonomija*, Ekonomski institut, Zagreb 2020;
9. Živić, Dražen, „Aktualne demografske prilike i perspektive revitalizacije Slavonije, Baranje i Srijema", *Konferencija Doprinos JLP(R)S demografskoj revitalizaciji Slavonije, Baranje i Srijema*, Đakovo 2019.

Legal documents

1. Strategija demografske revitalizacije Republike Hrvatske do 2023, *NN*, 36/24;
2. Zakon o strancima, *NN*, 133/20, 114/22, 151/22;

3. Zakon o tržištu rada, *NN*, 118/18, 32/20, 18/22.

Publications

1. Socijalna politika. Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje, 2013–2024, copyright © 2024. Leksikografski zavod Miroslav Krleža;
2. Demografski ratni gubici kao determinanta razvoja stanovništva Istočne Hrvatske u razdoblju 1991–2001;
3. Mjesečni statistički bilten, broj: 8/XXXIII. mjesec: kolovoz 2024. ISSN 2584-7899;
4. Redovite i izvanredne publikacije HZZZO i HZZZ;
   Socijalna politika. (25.09.2024.) Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2013. – 2024. preuzeto s <https://www.enciklopedija.hr/clanak/socijalna-politika>.

Prof. dr Anton Petričević
Pravni fakultet Univerziteta Josip Juraj Strossmayer u Osijeku, Hrvatska

ULOGA ZAPOŠLJAVANJA U DEMOGRAFSKOM OPORAVKU ISTOČNE HRVATSKE

Sažetak

U takozvanom globalizovanom svetu suočavamo se sa izazovima koji predstavljaju veliki problem za Republiku Hrvatsku, kao i za zemlje u regionu i šire, pre svega u pogledu emigracije i odlaska mladih ljudi u druge države, gde im se nude bolji uslovi za život i rad. Demografske promene povezane sa odlaskom mladih ljudi, kao i promene u starosnoj strukturi stanovništva, posebno su vidljive u Slavoniji i Baranji, odakle je veliki broj mladih radno sposobnih ljudi otišao u druge zemlje.

U svetlu ovih izazova, cilj je revitalizacija privrede, otvaranje novih radnih mesta, ulaganje u obrazovanje i stručno usavršavanje kroz koncept celoživotnog učenja, omogućavanje slobodne imigracije radno sposobnog stanovništva iz drugih zemalja i stvaranje povoljnog okruženja za poslovna ulaganja. Razvoj novih privrednih grana karakterističnih za globalizovani svet, poput automatizacije i digitalizacije rada, treba podsticati, ali se istovremeno ne smeju zanemariti ni tradicionalni sektori povezani sa proizvodnjom zdrave hrane u ovom velikom poljoprivrednom području.

Neophodno je kreirati nove programe zapošljavanja kroz stručno obrazovanje i prekvalifikaciju, odnosno sticanje novih znanja i veština putem savremenih oblika obrazovanja. Cilj je obezbediti jednake mogućnosti svim mladim ljudima koji žele da rade i omogućiti njihov ulazak na tržište rada pod jednakim i pravičnim uslovima, uz radno okruženje bez diskrimi-

nacije, jednaku zaradu za jednak rad i rad jednake vrednosti, kao i uključivanje osoba sa invaliditetom na tržište rada i njihovu društvenu integraciju.

Radnicima treba obezbediti socijalnu sigurnost, zaposlenost i zaštitu njihovih prava kako bi mogli da ostvare svoje potencijale, imaju kvalitetan život i osećaju se zaštićeno. Posebnu pažnju treba posvetiti sprečavanju strukturne neusaglašenosti na tržištu rada, što podrazumeva usklađivanje obrazovanja sa potrebama regiona.

Istraživanje je sprovedeno metodom ispitivanja ključnih faktora sa ciljem procene trenutnog stanja, kontinuiranog praćenja i pronalaženja mera i pozitivnih rešenja za smanjenje stope nezaposlenosti u Slavoniji i Baranji, kao i za zaustavljanje negativnih trendova nezaposlenosti i nepovoljne demografske slike ovog regiona.

Ključne riječi: *Demografska slika; Novi programi zapošljavanja; Revitalizacija tržišta rada.*

УДК/UDC 349.2:004.738.5
ИЗВОРНИ НАУЧНИ РАД / *ORIGINAL SCIENTIFIC ARTICLE*

Др Тијана Ковачевић

Универзитет „Унион-Никола Тесла“
Факултет за пословне студије и право,
Институт друштвених наука, Београд

УТИЦАЈ ДИГИТАЛНИХ ТЕХНОЛОГИЈА НА ПРОЦЕС РАДА

Прогресиван напредак модерних технологија и њихова широка примена у свим областима, подстакли су бројне промене у начину пословања и ангажовања запослених. Реч је о променама које промовишу флексибилност и подстичу развој хибридних модела рада који инсистирају на већој прилагодљивости радне снаге која претпоставља интерну и екстерну мобилност у складу са потреба послодаваца и развојним потребама тржишта. Међутим, проблем је што право не може да прати интензитет технолошких промена и иновација, због чега поједине форме рада засноване на употреби дигиталних алата остају нерегулисане или недовољно регулисане. У том смислу, потребно је да се правни вакум превазиђе, и да се јаз између технолошког напретка и правне регулативе отклони тако што ће се изградити јасни правни стандарди.

Кључне речи: Дигитална технологија; Процес рада; Платформски рад; Радна права.

1. УВОД

Дигитализација се годинама уназад користи за описивање продора информационих технологија[1] у економску и друштвену сферу, док су промене најширих размена захватиле свет рада. Потенцијал високих технологија да трансформишу свет у којем живимо и радимо,

Тијана Ковачевић, *tijanarkovacevic@gmail.com.*

[1] Реч технологија потиче из 16. века од грчке речи tekhnologia: tekhnē што значи уметност или занат и logia која се користи у српском језику као завршна реч у сложеницама (социологија, филозофија, биологија), а која симболизује знање, науку и учење. M. Skilton, F. Hovsepian, *The 4th Industrial Revolution Responding to the Impact of Artificial Intelligence on Business,* Palgrave Macmillan, Cham 2018, 3.

Варниолни описује на следећи начин: „Дигитализација економије је попут штоперице, која одбројава секунде у трци ка иновацијама.“[2] Радно право као динамична грана права, под констатним је утицајем промена у привреди што има за последицу појаву нових облика рада који одступају од традиционалне парадигме. Под процесом дигитализације сматра се употреба мноштва дигиталних технологија: велики подаци (*big data*), вештачка интелигенција и машинског учења, те адаптивна или колаборативна роботика, 3Д штампање и коначно, свеобухватни облици умрежавања виртуелних светова у сајбер-физички систем (тзв. интернет ствари).[3] Наведене технологије без дилеме остављају траг на економски и друштвени развој, а нарочито на тржиште рада и услове рада што четврта индустријска револуција и рад 4.0 већ у свом називу потврђују.[4]

Поред испитивања дигитализације и њених последица на организацију рада, а из различитих перспектива, на маргинама ћемо настојати да процес дигитализације учинимо разумљивим тако што ћемо анализирати дигитализацију као системску трансформацију у својој сложености и асинхроности. У том погледу, системска трансформација се користи са циљем да означи вишедимензионални процес промена којима се радни процеси на нивоу предузећа и индустријске структуре на макро нивоу редефинишу.[5] Један од најзначајнијих покретача ових промена јесте управо развој и све шира примена дигиталних технологија у процесу рада. Отуда, употреба дигиталних технологија у процесу рада која је довела до појаве виртуелних рад-

[2] M. C. Escande-Varnioli,“The Legal Framework for Digital Platform Work: The French Experience“, *Law and the “Sharing Economy*” (eds. D. McKee, F. Makela, T. Scassa), University of Ottawa Press, Ottawa 2018, 321.

[3] S. Pfeiffer *et al*., “Digitalisierung der Arbeitswelten. Eine systemische Transformation?“, *Zur Erfassbarkeit einer systemischen Transformation* (Hrsg. S. Pfeiffer, M. Nicklich, M. Henke, M. Heβler, M. Krzywdzinski, I. Schulz-Schaeffer), Springer, Germany 2024, 3.

[4] Општеприхваћено је да се „индустријска револуција“ односи на период од 1770-их до средине 1870-их, када су технолошке промене омогућиле човечанству да искористи механичке и електричне силе за сопствене подухвате. Тачније, од личне и локалне употребе машина за рад конструисаних да замене људски снагу дошло се до феномена који је трансформисао друштво и индустријску економију. Другим речима, та промена („револуција“) означава прелазак из аграрног друштва, заснованог на пољопривреди у индустријско друштво засновано првенствено на индустрији. D. Acemoglu, S. Johnson, „Learning From Ricardo and Thompson: Machinery and Labor in the Early Industrial Revolution and in the Age of Artificial Intelligence,“ *Annual Review of Economics* 16/2024, 601.

[5] Такве промене неминовно се одражавају и на радно право, које има задатак да уреди новонастале радне односе, прилагоди постојеће правне институте савременим облицима рада и обезбеди баланс између флексибилности тржишта рада и заштите запослених.

них места као и њихово уграђивање у организациону структуру предузећа биће темељно приказани. Да би се рад одвијао у дигиталном простору потребно је постојање дигиталних платформи које омогућавају повезивање корисника и обављање различитих активности путем интернета, као и приступ подацима и алатима неопходним за рад.[6] Стога ће даљи редови бити посвећени карактеристикама дигиталних платформи и проблемима који се јављају у њиховој примени, са посебним освртом на положај и квалификацију радника.

2. ПРОМЕНЕ У ОРГАНИЗАЦИЈА РАДА

Дигиталне технологије се доживљавају као покретачке силе и главни узрочници друштвених промена, због чега поједини аутори говоре о четвртој медијској епохи у људској историји, имајући у виду огромну количну података и информација које се свакодневно размењују.[7] С тим у вези скопчан је и скептизицам о укидању одређених радних места због појаве паметних робота који могу да замене људе у њиховом раду.

Постоје различите процене о томе колико ће радних места бити изгубљено, а колико ће нових бити створено. Према студији коју су радили истакнути амерички стручњаци, а на основу појединачне анализе укупно 702 занимања, закључено је да је 47% свих радних места у САД у опасности да буде аутоматизовано у наредних 10 до 20 година.[8] Роботика чини сржи представља суштину процеса аутоматизације у Индустрији 4.0 због чега је и јасно да ће она имати највећи удео. Дакле, дигитализација доводи до промена у приступу радном односу, утиче на радне процесе, и отвара нове могућности за запошљавање, али и доводи до губитка или укидања постојећих радних места.

---

[6] У текстовима посвећеним овој теми се јасно осликава будућу сценарио како употреба високих технологија мења друштвену стварност на боље или горе и доприноси појави нових пословних модела. Међутим, како минимизирати негативне аспекте дигитализације у процесу рада, осигурати недискриминаторну примену вештачке интелигенције приликом запошљавања и спречити алгоритамску пристрасност остаје и даље спорно. H. Špadina, “Legal Aspects of Artificial intelligence in the employment process“, *Stanovniše* 2/2023, 169.

[7] D. Baecker, *4.0 oder Die Lücke die der Rechner lässt*, Merve Verlag, Leipzig 2018, 21 *et seq*.

[8] C. F. Benedikt, M. A. Osborne, “The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?“, *Technological Forecasting and Social Change* 114/2017, 254. Упоредиве студије за поједине европске државе са идентичним методолошким приступима предвиђају мање драматичне бројке. На примеру Немачке вид.: K. Dengler, B. Matthes, *Folgen der Digitalisierung für die Arbeitswelt. Substituierbarkeitspotenziale von Berufen in Deutschland*, IAB, Nürnberg 2015, 4–7.

Гугл претрага за „будућност рада“ доноси безброј слика, међу којима, посебну пажњу привлаче хуманоидни роботи. Међутим, проблем је заправо далеко сложенији него што се то на сликама може видети, јер ће дигитализација и са њом скопчана аутоматизација појачати постојеће структурне неједнакости у радном окружењу. Дигиталне радне платформе су добар показатељ за то, јер се иза наратива о аутономном раду крије прекаризација услова рада.[9] Отуда, када размишљамо о будућности ради, треба да избегавамо футуристичке конструкције које немају јасан контекст, него да се трудимо да боље разумемо садашњост у свој њеној сложености.

Испитивање амбивалентности својствене развоју и примени технологије увек је и испитивање друштвених услова у којима до тога долази, што значи да се морају узети у обзир не само технички већ и друштвени чиниоци који омогућавају или подстичу дигиталну трансформацију. Тако, предуслови који су отворили врата за дигитализацију су институционалне и структурне промене на тржишту рада. Дерегулација тржишта рада и афирмација атипичних радних односа довели су до сегментације тј. поделе на основну и периферну радну снагу и пре појаве платформске економије и вештачке стварности.[10] Рад без временских и просторних граница одавно је распрострањен због чега се истражују ефекти таквог рада на свакодневни живот радника, њихово ментално здравље и духовну изградњу, те могућности за вођење породичног живота у духу здравих међуљудских односа.[11] У том смислу, отвара се питање личне и професионалне изградње у измењеним околности под којима се рад обавља.

Дигитализација није само изменила начин обављања послова, већ је и повезала типичан и атипичан рад, стварајући нове, флексибилније облике рада који одговарају савременом друштву и економији.[12] Оту-

[9] Прекарност се најчешће доводи у вези са сигурношћу запослења. О томе више вид. А. Марковић, Прекарност радних услова у Србији, доступно на: *http://institutecsr.iksi.ac.rs/266/1/aleksandra%20makrovic1.pdf*, 18.1.2026.

[10] T. Sigeman, “Insiders and Outsiders in the Labour Market Experiences of a Nordic Welfare State in Labour Law Perspective”, *Scandinavian Studies in Law* 38/1999, 265. Развој технологије има далекосежне последице по пословање послодаваца на начин да се продаја робе врши путем веб продавнице док се услуге пружају преко платформе.

[11] C. E. Margerison, G. Joachim, T. R. Michling, C. Y. Johnson “Platform-mediated gig work and health: A scoping review“, *Americal Journal of Industrial Medicine* 68/2025, 729–730.

[12] Т. Ковачевић, „Платформска економија и рад на дигиталним платформама“, *Право између идеала и стварности – тематски зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Косовска Митровица 2023, 557–558.

да, границе између одређених врста занимања делују прилично флуидно, због чега специфичност самог посла, или организациони услови у којима се рад обавља, одређују да ли се конкретни рад може окарактерисати као типичан или атипичан. Типичан радни однос, као такав, је дериват уговора о раду на неодређено време са пуним радним временом код истог послодавца, који гарантује континуирани приход, али и друга права, као и погодности за запослене.[13] С друге стране, атипични радни однос је шири појама који у себи интегрише лепезу форми рада односно више различитих облика вршења рада. Тако је у руски Закон о раду уврштена норма да се рад путем онлајн апликација где дигиталне платформе постављају захтеве у погледу начина обављања радног задатка мора сматрати еквивалентним раду по основу уговору о раду.[14]

3. ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ПЛАТФОРМСКИХ РАДНИКА

Дигитална економија има четири специфичне карактеристике, а то су коришћење великих база података на дигиталним платформама повезаним у мрежни систем који функционише у дислоцираном простору. Ипак, нови приступи у организацији, синхронизацији и контроли рада се све више усваја и у конвенционалним секторима економије одноно ван „гиг“ економије - тржишног система у којем појединци нуде своје услуге на одређено време путем дигиталне платформе.[15] Притом, не треба пренебегнути ни чињеницу да и када би се нестандардни облици рада подвели под нормативну основу радног односа, постојећи скуп радних правила не би успео да компензује економску надмоћ послодаваца. Радно право треба да „предводи“ дигиталну револуцију како би обезбедило праведне услове рада и достојанство на раду. Такође, заштита права и интересе радника као слабије стране радних односа је неопходна.[16] Из тога разлога и не чуди што се говори о потреби да се изврши класификација и открију

[13] Т. Ковачевић, „Уговор о раду на одређено време у немачком праву,“ *Страни правни живот* 2/2022, 286.

[14] D. Novikov, F. Nogaylieva, “Legal regulation of platform employment in BRICS,“ *Law Journal of the Higher School of Economics* 1/2025, 263.

[15] I. Huđek, K. Širec, “The terminology and the concept of the gig economy“, *Ekonomski Pregled* 1/2023, 36.

[16] Anastasia Alexandrovna Guryeva, Transformation of legal regulation of labor in digital society, Web of Conferences 134, 00125 (2022).

нове фазе у развоју дигиталног или кибернетичког капитализма, али и нове могућности „дигиталне социјалне тржишне економије“.[17]

Иако се у делу литературе истиче да дигиталне платформе отварају нове могућности за рад, неретко се иза њиховог пословања крије урушавање радних стандарда и негирање основних радних права.[18] Из тог разлога се у појединим правима пошло за тим да се шири круг лица обухваћеним заштитним нормама. Тако, Италијански устав афирмише принцип заштите рада у свим његовим појавним облицима и модалитетима, чиме се општа заштита проширује и на платформски рад.[19] Уместо селективне заштите радно право постаје оквир у којом се заштита обезбеђује лицима који обављају рад на платформи или преко платформе у реалном простору.

Ретке су земље у којима се положај платформих радника настоји регулисати „одоздо“ кроз ефикасни систем колективног преговарања. Класификовање одређених платформских радника као запослених у Данској остварено је кроз колективно преговарање. Преговори између данског синдиката *3F* и платформе за услуге чишћења *Hilfr* су резултирали позитивним исходом, те је у колективни уговор о раду укључена одредба којом самозапослени који раде више од 100 сати редефинишу свој статус и постају запослени на платформи.[20] Додатно, у Аустрији не постоји законска минимална зарада, те се висина зараде и друга права запослених (нпр. бонуси), утврђују колективним уговорима о раду. О условима рада се услед високог нивоа покривености колективним уговорима (приближно 98 процената колективне покривености у приватном сектору) преговара годишње на нивоу сектора између трговинских удружења или група Аустријске савезне привредне коморе и подсиндиката Аустријске федерације синдиката. То значи да се минималне зараде разликују у зависности од сектора и степена синдикализма, што доводи до међусекторских разлика у приходима, а имајући у виду ређе синдикално организовање платформских радника, нарочито због класификација радника као самозапо-

[17] S. Brülisauer, A. Costantini, G. Pastorelli, *The Digital Social Economy - Managing and Leveraging Platforms and Blockchain for a People-Centred Digital Transformation,* Working Paper CIRIEC No. 2020/11, 12.

[18] J. Wang, Q. Gao, R. Zhang, “Gig economy and its impact on individual employment: an empirical analysis”, *Humanities and Social Sciences Communications* 12/2025, 2.

[19] Constitution of the Italian Republic, Art. 35. *https://www.senato.it/documenti/-repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf*

[20] K. Lind Glavind, G. Rinse Oosterwijk, *Employment terms of platform workers: Data-driven analysis of online platforms in Denmark*, Policy Study, January 2024, 14. Као пример се може навести и платформа *Just Eat* која је услове рада, такође, уредила колективним уговором о раду. Ове не изненађује будућа да је колективни уговор о раду најважнији извор радног права у тој земљи.

слених, зараде које се остварују у платформској економији су изузетно ниске. Поред наведених права, услед погрешне квалификације радницима на платформи су ускраћена и права на плаћени одмор и заступање од стране радничког савета.[21]

4. САМОРЕГУЛАЦИЈА VS. ЗАКОНСКА РЕГУЛАЦИЈА

Дигиталне радне платформе су као и друге врсте дигиталних платформи настале као резултат процеса децентрализације информационих система и анализе великих количина података. Повезивање људи се одвија уз помоћ мобилних дигиталних уређаја због чега се ова врста рада сматра подврстом мобилног рада, док се у италијанском праву рад уз коришћење информационе технологије означава „агилним (паметним) радом“.[22] Међутим, постоји опасност од комодификације рада и схватања радника као ресурса који се могу директно интегрисан у постојеће рачунарске системе. Дигитална платформа *CrowdFlowe* је у том контексту развила крилатицу „радник као сервис (услуга)“ који вешто замењује „софтвер као сервис (услугу)“, а уз то је и израз е-рад у широкој употреби.[23]

Е-рад је термин који се последњих година све више користи у страној литератури, иако нема униформног става у погледу његовог конкретног значења. Тако се у одређеним ситуацијама он користи као синоним за рад на даљину, док се у другим околностима е-рад употребљава са циљем да означи промене у организацији рада изазване напредним технолошким достигнућима. Насупрот томе стоје аутори који тврде да тај термин више није адекватан за описивање разноликих и разноврсних облика рада који су почели да се појављују, а који су подржани информационим технологијама.[24]

У том смислу се прави подвајање између е-рада и платформског рада као модернијег облика рада који захтева присуство дигиталних платформи. Ми бисмо рекли да је платформски рад практична форма е-рада која демонстрира како дигитализација мења традиционалне моделе запослења. Ово из разлога што е-рад комбинује елементе флексибилности, дигиталне комуникације и атипичних облика рада, и тако представља савремени тренд на тржишту рада.

---

[21] Овај стратешки приступ чврсто је утемељен у неокорпоративистичкој традицији која карактерише систем индустријских и радних односа у Аустрији. I. Sabanova, D. Badoi, *Online platforms and platform work*, Friedrich-Ebert-Stiftung 2022, 6.

[22] K. Klaser, R. Cuel, P. Casari, “The future of hybrid work in Italy: A survey-based Socio-Technical-System analysis“, *Journal of Innovation & Knowledge* 4/2023, 3.

[23] Е-рад је облик рада који се обавља уз помоћ дигиталних технологија.

[24] Више вид.: Michal Beňo, Soňa Ferenčiková, “The Future of Work is e-Work”, 14th IWKM 2019, 7–8 November 2019, Bratislava - Trenčín, Slovakia, 7.

Када је реч о дигиталним платформама потребно је указати на неколико карактеристика. Дигиталне платформе наплаћују регистрацију или накнаду за одређене услуге како би омогућиле корисницима приступ тржишту рада и пословним приликама. Ове накнаде могу бити једнократне или периодичне и обично укључују додатне погодности, као што су већа видљивост профила, приступ већем броју послова или коришћење напредних алата. Уз то, дигиталне платформе остварују приходе од новчаних трансакција тако што узимају одређени проценат или фиксну накнаду од плаћања које радник добија за извршени посао.[25]

Како дигиталне платформе остварују приходе од новчане трансакција којом се врши плаћање за извршени рад за њих је карактеристично да раднике стављају у позицију економске зависности путем уношења клаузиле еклузивитета у опште услове пословања чиме се забрањује рад са конкурентима. Не требе сметнути са ума и то да уговори којим се ангажују платформски радници неретко укључују клаузуле према којима се платформа ослобађа сваке одговорности за штету насталу не само трећим лицима, него и радницима током обављања њихових задатака. Осим тих проблема, радници који раде на дигиталним платформама се суочавају и са другим ризицима (безбедност и заштита на раду) који су скопчани са нетачном правном квалификацијом њиховог статуса који одређује њихов положај.[26] То је уско скопчано са проблемом да се интернет платформа карактерише као послодавац будући да власник платформе не ужива власничка права над средствима рада, него их обезбеђује запослени или корисник услуге.

Квалификације платформских радника је вишедеценијски спадала у групу питања о којима се највише расправљало на европском нивоу, али и шире. Након више од две године интензивних дискусија, уложеног вета од стране Естоније, Француске, Грчке и Немачке, постигнут је компромис о Директиви за побољшање услова рада у раду на платформама. Упркос значајној разлици између одобреног текста и предлога Комисије, Директива представља важан корак ка спровођењу Европског стуба социјалних права.[27] Стандарди услова рада су

[25] Б. Урдаревић, „Пружање услуга путем информационо комуникационих технологија,“ *Зборник радова „XXI век – век услуга и Услужног права*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац 2021, 461.

[26] European Labour Authority, Addressing platform workers' employment misclassification: legal frameworks, enforcement strategies and the new Platform Work Directive April 2025, 3.

[27] М. Рељановић, „Будуће уређење платформског рада у Европској унији - питања везана за постојање радног односа“, *Усаглашавање правне регулативе са правним*

саставни део европског социјалног модела, а кроз овај документ и нове форме рада задобијају своје место у политичкој агенди ЕУ.

Поред законске регулације, значајну улогу у уређењу рада на дигиталним платформама има и саморегулација која претпоставља да платформе креирају правила, стандарде и механизме контроле који утичу на положај радника и начин обављања посла. Штавише, да би управљале понудом и потражњом, платформе периодично мењају услове рада.

Прибегавање саморегулацији и коришћење механизма дигиталне рецензије, оператерима на платформи се даје активна улога у стварању регулаторног окружења, али се с друге стране ствара опасност појаве монопола услед информационе асиметрије која је присутна на тржишту.[28] Осим тога, нетранспарентност у пословању појединим актерима може донети компаративну предност. Штавише, поједине компаније ослоњене на платформску мрежу остварују енормни профит од неправедне тржишне утакмице коју воде, а која ремети нормалне токове у појединим секторима (нпр. градски превоз, краткорочни закуп, малопродаја).

5. ПРОБЛЕМ КВАЛИФИКАЦИЈЕ ПЛАТФОРМСКИХ РАДНИКА

Конвенционални рад се организује кроз јасно дефинисане улоге и одговорности, уз постојање директног односа између запосленог и послодавца. С друге стране, дигиталне платформе су онлајн системи који омогућавају повезивање корисника, пружалаца услуга и других учесника ради размене информација, обављања послова или пружања услуга у дигиталном окружењу.[29] То указује да се биполарни однос нарушава у корист трипатитног односа, у којем се на врху пирамиде налази платформа која делује као посредник. У том смислу, платформа омогућује координацију активности и организује рад, док радници

тековинама Европске уније. Институт за упоредно право, Friedrich Ebert Stiftung, Истраживачки центар, Београд, Сарајево, Бања Лука 2024, 144 *et seq*. За разликовање самозапослених и запослених тј. утврђивање постојања радног односа између лица које пружа услугу и оператера дигиталне платформе Комисија је предложила три критеријума: (1) постојање везе подређености, која се изражава у одсуству слободе у избору када и како извршити услугу; (2) природа услуге која се пружа, а која мора имати економску вредност, уз искључивање услуга малог обима које се сматрају маргиналним и споредним и (3) накнада за рад.

[28] J. Wang, Q. Gao, R. Zhang, 3.

[29] Т. Ковачевић, „Изазови дигитализације рада и заштите личних података“, *Страни правни живот* 2/2023, 305.

извршавају одређене задатке за рачун корисника.[30] Пружање услуга и реализација предвиђених активности врши се у складу са утврђеним правилима која формулише оператор платформе. Уз то, трпипатитна структура показује да је свака страна зависна од осталих учесника. Тако, платформа повезује запослене и кориснике, запослени обезбеђују услуге које дигиталне платформа нуди, а корисници кроз своју потрошњу омогућавају функционисање платформе.

Платформе посредују у организацији и надзору радног процеса и утврђују оперативна правила, али упркос томе трипартитни однос погодује стварању правног окружења у којем статус радника остаје нејасан. Присуство елемената радног односа не утиче на чињеницу да се радници на платформама у формално-правном смислу не сматрају запосленима.[31] То за последицу има да платформски радници немају иста права као запослени у класичном радном односу. Другим речима, заштитне радноправне норме се не примењују на њих, чиме та категорија радника остаје изван сфере радног права. Стога „један од суштинских изазова, из перспективе радног права, у вези са платформским радом, јесте правни статус платформских радника, […] јер је радни статус лица који раде у онлајн платформској економији кључан за њихову социо-економску заштиту“.[32]

Проблематика класификације радника на платформама се нашала не само пред судијским столовима појединих држава, него је разматрана и од стране инспектората за рад, институција социјалног осигурања, пореских органа и органа за заштиту конкуренције, а одговори нису били ни приближно исти, јер се и основни критеријуми за разликовање запослених и самозапослених у великој мери разликују у зависности од правног система.[33] Отуда, процена да ли је платформски радник запослен вршила се од случаја до случаја и то на националном нивоу, како би се поштовали различити приступи држава чланица.

---

[30] Д. М. Божичић, *Остваривање и заштита права на рад у дигиталној економији*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад 2021, 272.

[31] М. Драгићевић, „Проблем квалификације и радноправне заштите „дигиталних радника““, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 90/2021, 159.

[32] M. Kullmann, „‘Platformisation’ of work: An EU perspective on Introducing a legal presumption“, *European Labour Law Journal* 1/2022, 68.

[33] C. Hiessl, “The Classification of Platform Workers in Case Law: A Cross-European Comparative Analysis,” *Comparative Labor Law & Policy Journal* 2/2022, 467; M., Leszek, “The Concept of ‘Employee’: The Position in Poland”, *Restatement of Labour Law in Europe, Volume I, The Concept of Employee,*(eds. B. Waas, G. Heerma van Voss), Hart Publishing, Oxford, Portland Oregon 2017, 532.

Судска праксу у Уједињеном Краљевству на свим нивоима, заузела је став који иде у прилог постојања снажне индиције за класификацију возача Убера као запослених.[34] Супротно, неизвесност постоји у Француској, где је у неколико наврата утврђено да су возачи Убера самозапослени упрокос одлуци донетој од стране највише судске инстанце у тој земљу, у којој је потписани уговор радника са дигиталном платформом преквалификован у уговор о раду, а раднику потврђен статус запосленог. Уговорни однос је окарактерисан као радни однос из разлога што је платформа једнострано одређивала услове обављања посла. Отуда, возач није био слободан да одређује цену својих услуга и друге услове за обављање транспортне делатности који су у потпуности били регулисани од стране Убера, а чињеница избора других услова, попут радних дана и дужине трајања радно време, не искључује *per se* подређен однос.[35]

У децембру 2024. године, Национални конгрес Мексика донео је декрет о изменама Федералног закона о раду, чиме се по први пут регулише рад на дигиталним платформама који постоји када се плаћене активности које захтевају физичко присуство радника одвијају под управом физичког или правног лица који користи дигиталну платформу за издавање налога и контролу, а месечни приход који радник стиче еквивалентан је прописаној минималној месечној заради која се остварује у тој држави.[36] Ово је интересатно решење будући да се износ накнаде за рад узима као кључно мерило у одређивању природе правног односа на платформи, те се радници који не испуњавају услов у погледу прага прихода који остварује на месечном нивоу сматрају самозапосленима.

Рад на платформама замагљује границе између „запослени/радник“ и „самозапослени“, с обзиром на троугласте односе и висок степен флексибилности и аутономије.[37] Друго, општи услови пословања обично наводе да су радници на платформама фриленсери, независно од стварних услова под којима та лица раде. Ово може бити погрешна класификација (лажно самозапошљавање) и утврђено је да посебно погађа нискоквалификоване раднике који раде на онлајн

[34] *Ibid*, 467.

[35] Ruling n° 374 of 4 march 2020 (19-13.316) - Cour de cassation (Court of Cassation) - Social Chamber - ECLI:FR:CCAS:2020:SO00374.

[36] International Labor Organization, *Decent work in the platform economy: law and practice update*, 2025, 4.

[37] Љ. Ковачевић, *Заснивање радног односа*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2021, 107.

платформама.[38] Отуда, потребно је да се радницима на платформама олакша оспоравање њихове погрешене класификације као самозапослених лица, кроз увођење (обориве) правне претпоставке да, ако су испуњени одређени критеријуми, постоји *prima facie* радни однос.

Решавања погрешне класификације радника који раде онлајн или офлајн посредством платформе, јесте тзв. претпоставка АБ5, која је ступила на снагу 1. јануара 2020. године у Калифорнији, а која предвиђа да онлајн платформе морају да докажу да радници нису под контролом или управом платфоме или предузећа која их запошљава и да независно обављају посао ван уобичајеног места пословања платформе или предузећа.[39] Претпоставка АБ5 садржи два кључна елемента будући да утврђује да се радници на платформама сматрају запосленима док се не докаже супротно и пружа критеријуме помоћу којих платформа може да докаже да радник на платформи заправо није запослени.[40]

6. ДИРЕКТИВА ЕУ О РАДУ НА ДИГИТАЛНИМ ПЛАТФОРМАМА

Проблеми који произилазе из погрешне класификације статуса запослења, осим што се радници суочавају са непредвидивим зарадама и потребом за прековремених радом како би зарадили пристојну зараду, недостатак стручног развоја, неодговарајућом социјалном заштитом и психо-социјалним ризцима на раду, постају сложенији и претварају се у трошкове за државе чланице Европске уније. Тако, с обзиром на нижи ниво опорезивања који се примењује на самозапослене, државе чланице губе приходе који би остварили у јавном буџету.

Иако суочена са бројним изазовима на том путу, Европска комисија је увелико разматрала могућност регулисања положаја дигиталних радника, а један од понуђених предлога био је и увођење обориве претпоставке постојања радног односа у правним споровима и управним поступцима, без обзира на то да ли их покреће приватно лице или државни орган. Претпоставка садржана у оригиналном предлогу је значајно измењена и прерађена, извештајем Европског парламента који је усвојен у фебруару 2023. године. Наиме, претпоставка није

[38] М. Рељановић, Ј. Мисаиловић, „Радноправни положај дигитални радника-искуства европских земаља”, *Страни правни живот* 3/2021, 418.

[39] AB5 codifies Dynamex v. Superior Court of Los Angeles California Supreme Court, 4 Cal. 5th 903 (2018).

[40] M. Kullmann, “Platformisation’ of work: An EU perspective on introducing a legal presumption“, *European Labour Law Journal* 1/2022, 69.

била осмишљена да делује *ipso jure* већ се могла примењивати само у административним и правним поступцима. Поред тога, критеријуми за њено активирање сконцентрисали су се око контроле обављања посла што је било супротно дотадашњој пракси највише судске инстанце у ЕУ која је као кључан параметар за додавање одређеном односу епитет радни узимала критеријум управљања, уз потврђивање примата чињеница над уговорним формализмом.[41] Имајући у виду горе наведено платформа је морала доказати да дигитална радна платформа контролише пружање услуге у одређеној мери, док је Нацрт садржио листу од пет критеријума, од којих су два морала бити испуњена да би се применила правна претпоставка. Критеријуми су следећи: 1) одређивање висина накнаде или њеног максималног износа односно „горњих граница“; 2) обавеза поштовања услова рада које је поставила платформа; 3) праћење рада или контрола над постигнутим резултатима; 4) ограничења у погледу самосталног организовања рада и 5) лимитирање могућности рада за трећа лица.[42] Предлог Европског парламента прилично радикално одступа од текста Комисије, што се огледа у брисању свих критеријума, при чему се наведени предлог мења одредбом да се уговорни однос између дигиталне платформе за рад и лица која обавља платформски рад путем те платформе правно претпоставља као радни однос на начин да платформа у том односу иступа као послодавац.

Интересантно је приметити да је у појединим правним системима и пре доношења Директиве уводена оборива претпоставка о постојању радног односа ако су испуњени неки од претходно утврђених услова. На пример, довољно је да су испуњена два од пет унапред дефинисаних критеријума да се радник на платформи аутоматски сматрата запосленим.[43] Тај праг може бити и виши, тако да се за примену правне претпоставке захтева присуство три од седам критеријума, док се могу срести и примери обједињавања више критеријума у један комбиновани у смислу да радника на платформи има статус запосленог ако платформа има дискрециону слободу да замени радника у сваком тренутку или да га ограничи у избору радног времена, те прихватању и одбијању понуђених задатака.

Међутим, како би се побољшали услови рада радника на дигиталним платформама, легислатори морају преиспитати традиционалне крутости повезане са парадигмом подређености, јер како се с правом

[41] М. Петровић, „Платформски рад из угла Предлога Директиве о побољшању радних услова платформских радника“, *Радно и социјално право* 2/2023, 167.

[42] М. Рељановић, 147.

[43] H. Zbigniew, “The international labour organisation’s recommendation no. 198 and self-employed workers“, *Acta Universitatis Lodziensis* 107/2024, 47.

примећује увођење прилично широке претпоставке у корист постојања радног односа у Директиви ЕУ о раду на дигиталним платформама, неће решити све проблеме везане за статус радника на платформама.[44] Ово из разлога што регулаторни развој одражава бинарну поделу рада, а стална везаност за дихотомни модел у којем субординација увек стоји наспрам аутономије неће побољшати положај радника на платформи. Увођење правне претпоставке води процесном поједностављењу како би се утврдила или потврдила правилна класификација односа коју радник има са платформом на бази успостављеног принципа примата чињеница.[45]

7. ЗАКЉУЧАК

Раст економије дељења је један од најзаступљенијих трендова у савременој глобалној економији. Штавише, бројна предузећа у области вештачке интелигенције се од самог оснивања ослањају на дигиталне платформе са циљем задовољења захтева аутоматизованих процеса рада и аналитике. Дигитална економија не мења, међутим, само начин пословања предузећа, већ и суштински редефинише однос између рада и капитала, стварајући нове могућности, али и нове изазове у погледу правне регулативе и заштите запослених. Највећи проблем је погрешна квалификација радника као самозапослених што за последицу има губитак права која су карактеристична за класичан радни однос, као што су, примера ради, право на плаћено боловање, годишњи одмор, пензијско и здравствено осигурање.

Радници на платформама се налазе у „сивој зони“ између запослених и самозапослених, што отежава њихову правну квалификацију. Последично, јавља се потреба за новим регулаторним решењима која би боље дефинисала њихов статус и обезбедила основна радна права. Кључни корак у решавању питања квалификације радника на дигиталним платформама представља Директива о раду на дигиталним платформама која настаји да отклони проблеме „лажне самозапослености“ и нејасног правног статуса радника. У ширем смислу, Директива представља део настојања Европске уније да одговори на изазове које доноси дигитализација рада. Како дигитализација значајно трансформише процес рада уводећи нове моделе организације рада

[44] A. Aloisi, S. Rainone, N. Countouris, *An unfinished task? Matching the Platform Work Directive with the EU and international "social acquis",* International Labour Organization, Working Paper, 2023, 8.

[45] R198 - Employment Relationship Recommendation, 2006 (No. 198) Recommendation concerning the employment relationship; Више вид.: C. Ceretelli, „Decent Work in the Gig Economy: An Appraisal of the EU and ILO Regulation of Digital Labour Platforms“, *European Papers – A Journal on Law and Integration* 1/2026, 123.

неопходно је пронаћи баланс између технолошког напретка, економске ефикасности и социјалне правде.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Acemoglu, Daron, Johnson, Simon, „Learning From Ricardo and Thompson: Machinery and Labor in the Early Industrial Revolution and in the Age of Artificial Intelligence,“ *Annual Review of Economics* 16/2024;
2. Baecker, Dirk, *4.0 oder Die Lücke die der Rechner lässt*, Merve Verlag, Leipzig 2018;
3. Божичић, М. Дарко, *Остваривање и заштита права на рад у дигиталној економији*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад 2021;
4. Brülisauer, Samuel, Costantini, Anastasia, Pastorelli, Gianluca, *The Digital Social Economy - Managing and Leveraging Platforms and Blockchain for a People-Centered Digital Transformation*, Working Paper CIRIEC No. 2020/11;
5. Beňo, Michal, Ferenčiková, Soňa, “The Future of Work is e-Work”, 14th IWKM 2019, 7 – 8 November 2019, Bratislava - Trenčín, Slovakia;
6. Benedikt, Frey, Carl, Osborne. A. Michael, “The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?”, *Technological Forecasting and Social Change* 114/2017;
7. Ceretelli, Carlotta, “Decent Work in the Gig Economy: An Appraisal of the EU and ILO Regulation of Digital Labour Platforms”, *European Papers – A Journal on Law and Integration* 1/2026;
8. Dengler, Katharina, Matthes, Britta, *Folgen der Digitalisierung für die Arbeitswelt. Substituierbarkeitspotenziale von Berufen in Deutschland*, IAB, Nürnberg 2015;
9. Драгићевић, Марија, „Проблем квалификације и радноправне заштите „дигиталних радника““, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 90/2021;
10. Escande-Varnioli Marie-Cécile,“The Legal Framework for Digital Platform Work: The French Experience“, *Law and the “Sharing Economy*” (eds. D. McKee, F. Makela, T. Scassa), University of Ottawa Press, Ottawa 2018;
11. Glavind, Lind, Kristoffer, Oosterwijk, Rinse, Gerard, *Employment terms of platform workers: Data-driven analysis of online platforms in Denmark,* Policy Study, January 2024;
12. Huđek, Ivona, Širec, Karin, “The terminology and the concept of the gig economy“, *Ekonomski Pregled* 1/2023;

13. Hiessl, Christina, “The Classification of Platform Workers in Case Law: A Cross-European Comparative Analysis,” *Comparative Labor Law & Policy Journal* 2/2022;
14. Ковачевић, Тијана, „Платформска економија и рад на дигиталним платформама“, *Право између идеала и стварности – тематски зборник радова*, Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Косовска Митровица 2023;
15. Ковачевић, Тијана, „Изазови дигитализације рада и заштите личних података“, *Страни правни живот* 2/2023;
16. Ковачевић, Тијана, „Уговор о раду на одређено време у немачком праву,“ *Страни правни живот* 2/2022;
17. Klaser, Klaudijo, Cuel, Roberta, Casari, Paolo, “The future of hybrid work in Italy: A survey-based Socio-Technical-System analysis“, *Journal of Innovation & Knowledge* 4/2023;
18. Kullmann, Miriam, „‘Platformisation’ of work: An EU perspective on Introducing a legal presumption“, *European Labour Law Journal* 1/2022;
19. Ковачевић, Љубинка, *Заснивање радног односа*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2021;
20. Leszek, Mitrus, “The Concept of ‘Employee’: The Position in Poland”, *Restatement of Labour Law in Europe, Volume I, The Concept of Employee,* (eds. B. Waas, G. Heerma van Voss), Hart Publishing, Oxford, Portland Oregon 2017;
21. Margerison, E. Claire, Joachim, Grace, Michling, R. Tim, Johnson, Y., “Candice „Platform-mediated gig work and health: A scoping review“, *Americal Journal of Industrial Medicine* 68/2025;
22. Марковић, Александра, *Прекарност радних услова у Србији*, доступно на: *http://institutecsr.iksi.ac.rs/266/1/aleksandra%20makrovic1.pdf*, 18.1.2026;
23. Рељановић, Марио, Мисаиловић, Јована, „Радноправни положај дигитални радника -искуства европских земаља”, *Страни правни живот* 3/2021;
24. Novikov, Denis, Nogaylieva, Fatima, “Legal regulation of platform employment in BRICS,“ *Law Journal of the Higher School of Economics* 1/2025;
25. Pfeiffer, Sabine et al., “Digitalisierung der Arbeitswelten. Eine systemische Transformation?“, *Zur Erfassbarkeit einer systemischen Transformation* (Hrsg. S. Pfeiffer, M. Nicklich, M. Henke, M. Heβler, M. Krzywdzinski, I. Schulz-Schaeffer), Springer, Germany 2024;
26. Петровић, Мила, „Платформски рад из угла Предлога Директиве о побољшању радних услова платформских радника“, *Радно и социјално право* 2/2023;

27. Рељановић, Марио, „Будуће уређење платформског рада у Европској унији - питања везана за постојање радног односа“, *Усаглашавање правне регулативе са правним тековинама Европске уније.* Институт за упоредно право, Friedrich Ebert Stiftung, Истраживачки центар, Београд, Сарајево, Бања Лука;
28. Sabanova, Inga, Badoi, Delia, *Online platforms and platform work*, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2022;
29. Sigeman, Tore, “Insiders and Outsiders in the Labour Market Experiences of a Nordic Welfare State in Labour Law Perspective”, *Scandinavian Studies in Law* 38/1999;
30. Skilton, Mark, Hovsepian, Felix, *The 4th Industrial Revolution Responding to the Impact of Artificial Intelligence on Business*, Palgrave Macmillan, Cham 2018;
31. Špadina, Helga, “Legal Aspects of Artificial intelligence in the employment process“, *Stanovniše* 2/2023;
32. Урдаревић, Бојан, „Пружање услуга путем информационо комуникационих технологија,“ *Зборник радова „XXI век – век услуга и Услужног права*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац 2021;
33. Wang, Jing, Gao, Qian, Zhang, Rui “Gig economy and its impact on individual employment: an empirical analysis”, *Humanities and Social Sciences Communications* 12/2025.
34. 34. Zbigniew, Hajn, “The international labour organisation’s recommendation no. 198 and self-employed workers“, *Acta Universitatis Lodziensis* 107/2024.

Правни извори

1. Aloisi, Antonio, Rainone, Silvia, Countouris, Nicola, An unfinished task? Matching the Platform Work Directive with the EU and international "social acquis", International Labour Organization, Working Paper, 2023;
2. Constitution of the Italian Republic, *https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf*
3. European Labour Authority, Addressing platform workers' employment misclassification: legal frameworks, enforcement strategies and the new Platform Work Directive April 2025;
4. International Labor Organization, Decent work in the platform economy: law and practice update, 2025;
5. R198 - Employment Relationship Recommendation, 2006 (No. 198) Recommendation concerning the employment relationship.

Судска пракса

1. AB5 codifies Dynamex v. Superior Court of Los Angeles California Supreme Court, 4 Cal. 5th 903 (2018);

2. Ruling n° 374 of 4 march 2020 (19-13.316) - Cour de cassation (Court of Cassation) - Social Chamber - ECLI:FR:CCAS:2020:SO00374.

Tijana Kovačević, LL.D.

University „Union-Nikola Tesla”
Faculty of Business Studies and Law
Institute of Social Sciences, Belgrade

THE IMPACT OF DIGITAL TECHNOLOGIES ON THE WORK PROCESS

Summary

The progressive advancement of modern technologies and their widespread application across all sectors have triggered significant changes in the way businesses operate and how employees are engaged. These transformations promote flexibility and encourage the development of hybrid work models that require a highly adaptable workforce, capable of both internal and external mobility in accordance with employers' demands and evolving market needs. However, the legal system struggles to keep pace with the rapid rate of technological innovation, resulting in certain forms of work based on the use of digital tools remaining unregulated or insufficiently regulated. Therefore, it is essential to address the existing legal vacuum and bridge the gap between technological progress and legal regulation by establishing clear and comprehensive legal standards.

In this context, particular attention should be devoted to the status and protection of workers engaged through digital platforms, whose legal position often remains ambiguous. The absence of clearly defined employment relationships raises concerns regarding labor rights, social security, and fair working conditions. Accordingly, legal frameworks must evolve to ensure an adequate balance between flexibility and security, safeguarding fundamental labor rights while preserving the innovative potential of digital technologies. This includes redefining traditional concepts of employment, strengthening mechanisms of worker protection, and promoting regulatory approaches that are adaptable to the dynamic nature of the digital economy.

Key words: *Digital technology; Work process; Platform work; Labor rights*.

УДК/UDC 349.2
ИЗВОРНИ НАУЧНИ РАД / *ORIGINAL SCIENTIFIC ARTICLE*

Рајко Раонић

Агенција за мирно рјешавање радних спорова Црне Горе

Олгица Раонић

Управни суд Црне Горе

ДОСТОЈАНСТВО НА РАДУ КАО ОСНОВА СОЦИЈАЛНЕ ПРАВДЕ: ГРАНИЦЕ И МОГУЋНОСТИ САВРЕМЕНОГ РАДНОГ ПРАВА

“Шта је социјална правда у закону о раду? У контексту рада и запошљавања, социјална правда осигурава да “они који имају мање у животу морају имати више у закону”![1]

Достојанство као имагинарна психолошка категорија и вјечита енигма, постало је стандард и мјера пристојних радних односа. У радном праву оно добија посебан значај крајем XX и почетком XXI вијека, из разлога појачане флексибилизације и дерегулације тржишта рада која је погодила радне односе у читавој међународној заједници. Пораст атипичних форми запошљавања и све присутније нове форме рада илити појава прекаријата, 4.0 индустријиске револуције и синдикална немоћ, овај стандард покушава да подрије. То би између осталог укратко и били разлози зашто је „појачана промоција” на унификацију овог стандарда унутар правних система. У данашњим радним односима и његовим обрисима поставља се питање да ли је овај стандард само принцип-правило на папиру, или пак његова имплементација заиста (не)постоји унутар правних система понаособ. Уколико пак анализирамо прембуле и почетне чланове многих устава заправо примјетићемо такође још један стандард који поред достојанства данас у бити погађа највише радне односе, а то је стандард „држава социјалне правде“. Како је социјална правда незамислива без радног права а у коначници и радних односа то је

Рајко Раонић, *rajkoraonic@gmail.com.*

Олгица Раонић, *rajkoraonic@gmail.com.*

[1] C. Barnard, Social justice in labour law: it’s no longer actually about the law, In: *labour rights and social justice Work in a changing world,* Ed: Marco Mocella, Elena Sychenko, 2024, 37.

достојанство као конституент истог и основа од које се полази ка социјалној правди, данас на удару и великом проблему. Ово поготово уколико узмемо у обзир да је достојанство врховни циљ а социјални дијалога и синдикално организовања пут, једна од најактуелних тема са којом се суочава академска заједница, о чему свједочи и последње засједање Међународне организације рада.

Формално признавање достојанства на раду није довољно за остварење стандарда „државе социјалне правде“, већ је неопходна системска промјена у нормативној, институционалној и културолошкој сфери. Савремено радно право у постојећем облику не успјева у потпуности да заштити достојанство запослених, потребне су дубље реформе како би социјална правда у контексту радних односа, постала стварност а не само номинална вриједност.

Кључне ријечи: Социјална правда; Достојанство на раду; Устав; Нове форме рада запослени.

1. УВОД

Према професору Стојиљковићу, између осталог достојанство, поред правде,[2] слободе и једнакости, јесте највиши људски циљ и вриједност.[3] Разумјевање добробити на послу је од суштинског значаја за разумјевање како већина људи доживљава правду,[4] правичност па самим тим и свој живот.[5] Достојанство као обавезни чинилац добробити и развијања радног нуклеуса, постало је стандард у радним односима. Достојанство личности као социолошки, психолошки и

[2] Многи је сматрају врховном вредношћу и највећом врлином без које се уопште не може живети, што језгровито казује и позната латинска изрека Fiat justitia pereat mundus (Нека правда буде задовољена па макар свет и пропао). К. Чавошки, *О правди и правичности*, Београд 2017, 1.

[3] З. Стојиљковић, „Тракт о социјалној правди и правичности“, *Српска политичка мисао* 1/2018 год 25, Вол. 59, 41–42; али професор критикује да је иронично помињати 7. октобар као дан достојанственог рада када узмемо у обзир чињеницу нестабилне и несигурне прекарне послове (полу)запослених. З. Стоиљковић, „Достојанствени рад или пад у прекарност“, хттпс://www.данас.рс/вести/друштво/достојанствени-рад-или-пад-у-прекарност/ , 10.05.2026. Вид. Љ. Ковачевић, „Појам злостављања на раду у законодавству и судској пракси Републике Србије“, у: *Казнена реакција у Србији*, Ин: Ђ.Игњатовић, 2016, 214–215. Па тако према професору Лубарди, достојанство је естетска категорија (вриједност) – љепота људске личност. Б. Лубарда, *Европско радно право*, Цид, Подгорица 2004, 264.

[4] Према Улпијану „Правда је постојање и вјечито настојање да се сваком додјели право које му припада“, В. Симовић-Звицер, „Накнаде за мајке са троје или више дјеце – корак уназад ка помирењу професионалних и породичних обавеза у Црној Гори“, *Радно и социјално право 1/2018*, 292.

[5] R. Layard, J. E. De Neve, *The Quality of work*, Cambridge Univeristy Press 2023, 179.

етички феномен данас се генерише и концептуализује у спектар основних људских права која су прокламована највишим правним актима.[6]

Достојанство је природно право,[7] које не познаје ни религије ни границе. То је надтворевина која је подарена искључиво само човјеку. Аквински достојанство сматра темељним савршенством човјека које

[6] Ахрон Барак нуди специфично тумачење људског достојанства као правног концепта. У основи он тврди да је људско достојанство уставни концепт чија је природа уставне вриједности и уставног права. D. Franeta, “Relativism,Eclectism,and Dignty – On Aharon Barak’s Account of Human Dignity”, *Civitas* 1/2020, 16. С. М. Глигорић, С. Н. Стојковић - Златановић, „Савремени облици повреде достојанства личности на раду – основне сличности и разлике”, *Страни правни живот* 3/2020, 31, хттпс://дои.орг/10.5937/spz64-27484. Према Имануелу Канту достојанство је суштинска вриједност људских бића и поштовање за појединце које произилази из овог принципа. M. Bal, “*Dignity in the Workplace: New Theoretical Perspectives*”, 2017. Право на људско достојанство неизоставно подразумјева право и на достојанствен рад. А. Ковачевић, „Проблем разликовања дискриминације и злостављања на раду у правној теорији и пракси Републике Србије”, *Правни вјесник* год 30, 2/2014, 78. Тако нпр. Устав Републике Србије у члану 60 прописује да „свако има право на поштовање достојанства своје личности на раду, безбедне и здраве услове рада, потребну заштиту на раду, ограничено радно време, дневни и недељни одмор, плаћени годишњи одмор, правичну накнаду за рад и на правну заштиту за случај престанка радног односа. „Нико се тих права не може одрећи”. Устав Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 98/2006 и 115/2021. Устав Републике Хрватске ово право предвиђа у нешто скромнијем обиму и то везује за зараду којом се гарантује достојан живот запосленог и његове породице. Устав Републике Хрватске, *НН*, 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14, чл. 56. Чл. 1, ст. 1 њемачког Устава (Грундгесетз): “Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.” (Људско достојанство је неповредиво. Поштовање и заштита људског достојанства обавеза је свих тијела државне власти.) Н. Бодирога-Вукобрат, А. Мартиновић, „Изазови нових технологија на радном мјесту”, *Зборник Правног факултета Свеучилишта у Ријеци*, Вол. 30, бр. 1, 2009, 73. О утицају Основног савезног закона Њемачке (устава), на транснационалну арену и конституционализацији права на достојанство говори најбоље чињеница да је исти утицао на Швајцарске власти да ово право уврсте у устав. M. Malhmann, “The Basic Law at 60 – Human Dignity and the Culture of Republicanism”, *Germany Law Journale* Vol. 11, No. 01, 2010, 10. Устав Белгије у члану 23 као и Грчке у члану 2 предвиђају право на поштовање људског достојанства. B. Hepple, “Equality and empowerment for decent work”, *International Labour Review*, Vol. 140, No. 1, 2001, 9. Професорица Баер се залаже да слобода, једнакост и достојанство морају бити дио Уставних система, јер само као такав „троугао” могу имати смисао и значај. S. Baer, “Dignity liberty, equality: a fundamental rights triangle of constitutionalism”, *University of Toronto Law Journal,* 2009, 418.

[7] По Ернесту Блоху, у темељу природног права је постулат људског достојанства и стална тежња ка усправном ходу. М. Марјановић, „Људско достојанство као друштвена и правна вредност”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2013, 96.

га разликује од других бића.[8] Према професору Sayeru, бити достојанствен или имати достојанство је прво имати конролу над собом, компетентно и на одговарајући начин користити своје моћи. Оно је везано за самокоманду и аутономију.[9] Према професору Перовићу, „достојанство је неприкосновена и неотуђива свеобухватна установа људских врлина устаљених у једном организованом социјабилитету, и као апсолутна сврха људскости, заштићена је правним и моралним императивима природног и позитивног права”.[10] Према Микићу „ријечи достојанство и достојност долазе од глагола достајати, у значењу бити довољан, толико да више не треба, тј. одговарати одређеној мјери. Достојност означава прикладност нечега нечему другоме, најчешће нечему високо вреднованом, а достојанство је стање онога што или онога који чему пристаје или доликује.”[11] Многи међународни правни акти јемче данас ово неприкосновено право.[12] Након Универзалне декларације, потврда значаја и важности људског достојанства учињена је и у Међународном пакту о грађанским и политичким правима и Међународном пакту о економским, социјалним и културним правима из 1966. године, затим у Конвенцији о елиминисању свих облика дискриминације жена из 1979. године, Конвенцију о искорјењавању насиља и узнемиравања,[13] Конвенцији о правима детета из 1989. године, Конвенцији о заштити права свих радника, миграната и чланова њихових породица из 1990. године и Конвенцији о правима особа са инвалидитетом из 2009. године,[14] Повеља о правима ЕУ.[15]

---

[8] Macin P. Ferdynus, “Is Dignity Still Necessary in Health Care? From Definition to Recognition of Human Dignity”, *Journal of Religion and Health*, 2024, 1165. О Šopenhaurevom viđenju dostojanstva viđeti više: Bjorn Hoffmann, “The death of dignity is greatly exaggerated: Reflections 15 years after the declaration of dignity as a useless concept”, *Bioethics* 2020, 602–611.

[9] A. Sayer, ”Dignity at Work: Broadening the Agenda”, *Organization*, 14/4, 2007, 568.

[10] С. Перовић „Природно право и аутономија личности“, *Беседе са Копаоника*, Београд 2015, 79.

[11] К. Микић, „Достојанство недостојно разума: анализа и критика теоријског утемељења људског достојанство”, *Јахр: Европски часопис за биоетику*, Вол. 7 Но. 2016, 310. Достојанство се мора одредити ако иманенција човјека која је еквивалентна праву на поштовање и обавези поштовања других. L. Kazanchian, “*Features of human dignty in the context of modern philosophy of law*”, Wisdom 2, 15, 2020, 148.

[12] Д. Франета, „Људско достојанство између правнодогматичких и филозофских захтјева смисао, претпоставке и импликације Дїриговог схваћања људског достојанства”, *Филозофска истраживања* 124 год. 31, 4/2011, 825.

[13] М. Ђ. Учур, „Конвенцију МОР-а бр. 190 (2019) о искорјењивању насиља и узнемиравања треба ратификирати”, *Зборник Правног факултета Свеучилишта у Ријеци*, вол. 43, бр. 3, 2022, 860.

[14] Примарни циљ Мор-а данас је промовисање могућности за жене и мушкарце да добију достојанствен (пристојан) и продуктиван рад и то у условима слободе, једнакости, безбједности и људског достојанства. D. Ghai, “Decent work:concept and

Принцип достојанственог рада и промоција вриједности које доприносе поштовању овог института су у центру пажње држава.[16] Узајамно поштовање достојанства на свим нивоима унутар радног окружења једна је од темељних вриједности успјешних организација.[17] Поред многобројних проблема који су заузели маха у сфери радних односа, као што су флекисибилизација, дерегулација тржишта рада, јачање капитализма и неолиберализма[18] само су неки од ефеката који су утицали на стандард достојанственог рада у XXI вијеку.[19] Али важно је напоменути и став професора Матијаса Бела, да улога теорије о достојанству радног мјеста није само достојанство људског бића, већ и достојанство свега око нас.[20]Предмет рада и анализе биће пресјек стања на пољу фундаменталних радних права а који доприносе

indicators”, *International Labour Review*, Vol. 142, No. 2, 2003, p 113. Bob Hepple, “Rihts at Work”, *International Institute for Labour Studies Geneva*, 9.

[15] Повеља садржи листу од 50 основних права, под насловима, достојанство, слобода, једнакост, солидарност, права грађана и правда. Bob Hepple, *Rights at Work Global, European and British Perspectives*, The hamlyn trust, London 2005, 21. Ester Herlin-Karnell, *The Constitutional Concepts of Sustainability and Dignity*, Jus Cogens 2023, 131.

[16] Тако Закон о раду Црне Горе не познаје међу основна права запослених право на поштовање достојанства личности, већ у члану 19 прописује обавезу послодавцу поштовање „личности“. Закон о раду Црне Горе, *Сл. гласник ЦГ*, бр. 74/2019, 8/2021, 59/2021, 68/2021, 145/2021 и 77/2024. Док на примјер Закон о раду Републике Србије у члану 12 препознаје, достојанство личности**.** Закон о раду Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – одлука УС, 113/2017 и 95/2018 – аутентично тумачење). Вићети: Закон о деловних разммерјих, *Урадни лист РС*, шт. 21 /13, 78/13 – попр., 47/15 – ЗЗСДТ, 33/16 – ПЗ-Ф, 52/16, 15/17 – одл. УС, 22/19 – ЗПосС, 81/19, 203/20 – ЗИУПОПДВЕ, 119/21 – ЗЧмИС-А, 202/21 – одл. УС, 15/22, 54/22 – ЗУПШ-1, 114/23 и 136/23 – ЗИУЗДС.

[17] С. Шокчевић, „Заштита достојанства и здравља радника – заштита од матлетирањана раду и у вези са радом”, *Сигурност*, Вол. 58 (1) 1, (16)2016, 3.

[18] Већина аутора такође проналази проблем подривању достојанства, у појачаној индустријализацији. S. C. Bolton, “Dignity in and at work: why it matters. In: *Dimensions of Dignity at Work. Elsevier*”, London 2007, 3–18. S. P. Adler, *Alternative economic futures: A research agenda for progressive management scholarship*, Te Academy of Management Perspectives, 2016, 126.

[19] Према професорици Кресал, концепт пристојног рада мора се схватити као обавезујућа норма заснована на међународном и уставном императиву људског достојанства а док прекарни рад као повреда људског достојанства и људских права. B. Kresal, “Vpliv prekarizacije dela na individualne pravice delavcev”, In *Prekarno delo: Multidisciplinarna analiza*, ur: K. Kresal Šoltes, G. Strban, P. Domadenik, 2020, 19. Утицај прекарног рада (нестандарног облика запошљавања) на колективна права запослених, је изразито велики, и приступ социјалном дијалогу је нераскидиво повезан са приступом пристојиним (достојанственим) платама, пристојним (достојанственим) условима рада. K. Kresal Šoltes, “Vpliv prekarizacije dela na kolektivne pravice delavcev”, In *Prekarno delo: Multidisciplinarna analiza*, ur: K. Kresal Šoltes, G. Strban, P. Domadenik, 2020, 30.

[20] M. Bal, “*Dignity in the workplace-New theoretical perspectives*”, op.cit. 71.

промоцији достојанственог рада а у коначници и државе социјалне правде.

2. ДОСТОЈАНСТВО И ПРАВА ЗАПОСЛЕНИХ

Могли би рећи да право на достојанствен рад у савременом радном праву се односи на достојанствене услове живота и услове рада. Тако Мор дефинише пристојан –достојанствен рад као „продуктиван рад у условима слободе, једнакости,[21] безбедности и достојанства, у којем су права заштићена и обезбеђена адекватна накнада и социјална покривеност.[22] Поједини ставови и промјене до којих је дошло последњих година односе се управо на поље рада, психичког, физичког, моралног интегритета, услова за лични и професионални просперитет радника. Достојанство радног мјеста претпоставља да постоји суштинска вриједност онога што се овде назива радним мјестом. Радно мјесто је концепт који обједињује минималну дефиницију организације састављене од најмање двије особе са неким циљаним понашањем, и стварно место или простор у коме људи комуницирају ради обављања послова.[23]Достојанствен рад помаже свим радницима да стекну осјећај самопоштовања и достојанства, искусе слободу и си-

[21] Професор Стојиљковић напомиње и упозорава уколико не реши проблеме растуће неједнакости, односно што се економска и политичка моћ на Западу буду више стапале и постајале једно, то ће либерални капитализам бити ближи плутократији, уз преузимање одређених елемената из политичког капитализма. Крајње одредиште оба система је исто: збијање редова привилеговане мањине и бесконачна репродукција постојећих елита у будућност. З. Стојиљковић, „Рад, капитал и социјална кохезија у (пост)пандемијском оквиру”, *Политичке перспецтиве – чланци и студије*, 2020, 73.

[22] International Labour Organization (ILO). (1999). Decent work. Report of the Director General to the 87th meeting ofthe international labour conference. Geneva: International Labour Office. За остварење промоције достојанственог рада МОР поставља четири стратешка циља: 1. остварење универзалног поштовања основних права на раду; 2. стварање већих могућности за запошљавање и стицање прихода; 3. проширење социјалне заштите и 4. унапређење социјалног дијалога. С. Брадаш, М. Рељановић, „Индикатори достојанственог рада”, Београд 2019. Доступно на: хттпс://либрару.фес.де/пдф-филес/буерос/белград/15771.пдф, 18.05.2026 . Професор Стојиљковић наглашава да су стандарди које промовише Мор више козметичке природе него ли суштинске. З. Стојиљковић, „Рад, капитал и социјална кохезија у (пост)пандемијском оквиру“, оп.цит, 74.

[23] Mathias Bal, “Dignity in the workplace-New theoretical perspectives”, op.cit, 72. Pa tako Roscigno, Hodson i Lopez, izazove dostojanstva na radu vide prevashodno u lošoj organizaciji i kordinaciji rada. V. J. Roscigno, R. Hodson, S. H. Lopez. ”Workplace incivilities: the role of interest conflicts, social closure and organizational chaos”, *Work, Employment & Society*, 2009, 749. Sukobi i zlostavljanje od strane menadzera narušavaju radničko gradjanstvo, čak i sa kontrolisanim radnim karakteristikama i organizacionim strukturnim varijacijama. V. J. Roscigno, R. Hodson. “The organizational and social foundations of worker resistance”, *American Sociological Review*, 2004, 17.

гурност на радном месту, и (колико је то могуће) пружа им се могућност да изаберу и обављају продуктиван, смислен и испуњавајући посао који ће им омогућити да изграде себе адекватно и без ограничења и давати социјалне доприносе.[24] Приликом запослења и ступања на рад, прво што запослени осјети, примјети су услови рада. Приликом прве процјене исти може осјетити да ли су исти достојанствени или пак не. Како је право на рад и сва права која се црпе из истог, економске природе, природа и мотив запослења је логична, а то је искључиво економска. Како би обезбједио своју егзистенцију, запослени нерадо примјећује и да услови и права која црпи из радног односа нису достојанствени,[25] али због многих других обавеза и потреба пристаје на такве услове. У већини држава смањење процента недостојанствених услова рада је императив и циљ. Неки од индикатора који потенцијално пријете да угрозе форму достојанственог рада били би, родна дискриминација при запошљавању,[26]разлике у платама, могућност за обуку и усавршавање, напредовање и правична расподјела радних обавеза, адекватни одмори, одсуства, принудни рад, мобинг, слобода синдикалног организовања .[27] Рад сам по себи је средство којим се обезбјеђује материјално благостање, али само на начин који је достојан човјека односно запосленог, с обзиром да је

[24] A. Winchenbach, P-Hanna, G. Miller, “Rethinking decent work: the value of dignity intourism employment”, *Journal of sustainable tourism*, VOL. 27, NO. 7, 2019, 1027.

[25] Професор Сауер наглашава да осјећај за достојанством на раду зависи доста и од врсте посла-занимања. Виђети више: A. Sayer, *Dignity at Work: Broadening the Agenda*, op. cit. 577–578.

[26] Тако према Collstenu, osnovni atributi dostojanstva jesu jednakost, poštovanje i uvažavanje. G. Collste, *Is human life special? Religious and philosophical perspectives on the principle of human dignity*, Bern & Berlin: Peter Lang, 2002, 202–203.

[27] D. Ghai, *Decent work:concept and indicators*, op. cit. 114. Према Peruzzi достојанствен рад има четири димензије: слобода, капитал, сигурност, и достојанство. A. Peruzzi, *Un Appello per la Dignità*, Counseling. Giornale Italiano di Ricerca e Applicazioni, 2015. Појам „узнемиравање”, дефинише се као „непримјерено поступање” које се изражава физичким понашањем, усменим или писаним изјавама, гестовима или другим дјеловањем које траје „током одређеног раздобља, понавља се или је константно”, што значи да узнемиравање треба сматрати процесом који се нужно одвија у неком раздобљу и претпоставља постојање поновљених или непрекинутих поступања која су „намјерна”, за разлику од „случајних”. С друге стране, да би били обухваћени појмом „узнемиравање”, то физичко понашање, усмене или писане изјаве, гестови или друго дјеловање морају имати такав учинак да штете особности, достојанству или физичком или психичком интегритету особе. Пресуда Европског суда правде T-371/22 од 17.07.2024. године. Стратешки циљ и мисија синдиката је вратити достојанство раду. З. Стојиљковић, „Рад, цапитал и социјална кохезија у (пост) пандемијском оквиру”, оп. цит., 76. S. C. Gamonal, “Collective Bargaining, Dignity and Spheres of Justice” In P. Tomassetti, A. Bugada & A. Forsyth (Ed.). *The Law and Collective Bargaining: Sources and Patterns of Regulation in the Modern World of Work*, 2026, 11–30, http://dx.doi.org/10.5040/9781509988082.ch-002.

достојанству на раду повјерена централна улога радноправних института и правила. Према професорима Ди Фабио и Марее, дефицит пристојног рада настаје у ситуацији када је: „евидентна недобровољна незапосленост и сиромаштво; злоупотребе права се дешавају на радном месту и када је дијете принуђено да ради; сигурност основног дохотка је угрожена; запослени и послодавци нису довољно добро организовани да се изражавају отворено или када је ефикасан дијалог спречен; и када посао и живот није у равнотежи са легитимним породичним захтевима.”[28] Из свега наведног претходно закључујемо да се достојанствени рад у XXI вијеку мјери квалитетним: платама, одморима, психолошко социјалним условима, условима заштите на раду, слободи колективног организовања (преко којег би се чуо глас радног народа), а која припадају спектру основних-фундаменталних радних права.

По питању основних радних права на примјеру Црне Горе, може се закључити да су имплементирана надзаконска рјешења (међународни извори права), и на такав начин је унификована радноправна регулатива са међународном заједницом. Међутим остаје недефинисано питање како нови „таласи” који погађају радно право утичу на достојанство запослених и да ли Црна Гора има спреман одговор на појаву нових облика запошљавања, радних мјеста и како исти утичу на достојанство запослених.[29] Врло важно је нагласити да ли Црна

[28] A. Di Fabio, J. G. Maree, “Using a transdisciplinary interpretive lens to broaden reflections on alleviatingpoverty and promoting decent work”, *Frontiers in Psychology*, 2016, 1;

[29] Оно што напомиње професор Урдаревић јесте да фундаментална радна права морају бити обезбјеђена свим категоријама радника без обзира на правни основ њиховог ангажовања, као и то да држава уз укључење са социјалним партнерима треба да дефинише фундаментална радна права, како би се говорило о поштовању концепта достојанственог рада. Б. Урдаревић, А. Антић, „Рад преко платформи и нови облици рада у дигиталној економији“, *Српска политичка мисао,* бр. 2, Вол. 72, год. 28, Београд 2021,169. О достојанству платформски радника вијети више: А. Ковачевић, „Услови рада на дигиталним платформама – студије случаја Србије”, у: Б. Вранић, Н. Анђелковић Ин: *Друштвена правда у посткомунистичким друштвима*, Београд 2022, 125–144; Ј. Мисаиловић, „Достојанствени рад платформских радника – ванвременски идеал у дигиталном руху”, *Зборник радова Копаоничко школе природног права*, Београд, 4/2023, 7–22. Оно што је добро и што треба похвалити јесте закључивање програма достојанственог рада за Црну Гору 2024–2027, и што је Црна Гора препознала стратешке важне правцу у циљу промовисања достојанственог рада. Вид: филе:///Ц:/Усерс/Корисник/Довнлоадс/информација-о-закључивању-програма-достојанственог-рада-2024-2027-године-и-потписивању-меморандума-о-разумијевању-о-програму-достојанственог-рада-за-2024-2027-годину-с-предлогом-меморандума.пдф , 18.05.2026. Вијети више: Закон о раду Републике Хрватске чл. 221 а- 221р. Вид. Г. Милошевић, Л. Батуран, ”Опорезивање прихода “Фриленсера“”, *Радно и социјално право*, 1/2023, 115–134;

Гора има спреман одговор и на појаву вјештачке интелигенције[30] у радним односима као и то да ли иста може негативно утицати на достојанство запослених, и на такав начин обесмишљавајући њихова права и обавезе.[31]

3. СОЦИЈАЛНА ПРАВДА У КОНТЕКСТУ РАДНИХ ПРАВА

Социјална правда представља један од темељних нормативних и аксиолошких концепата савременог правног поретка.[32] Иако њено значење није једнозначно одређено и предмет је бројних филозофских, политичких и правних расправа, у најширем смислу она означава тежњу ка успостављању праведних друштвених односа заснованих

[30] АИ инструменти који омогућују друштвено вредновање физичких особа које употребљавају јавни или приватни актери могу резултирати дискриминаторним исходима и искључивањем одређених група људи. Њима се може прекршити право на достојанство и недискриминацију те вриједности као што су равноправност и правда. Приликом запошљавања АИ треба квалификовати као високо ризичан. Уредба (ЕУ) 2024/1689 Европског парламента и Вијећа од 13.07.2024. о утврђивању усклађених правила о вјештачкој интелигенцији и о измјени уредаба (ЕЗ) бр. 300 /2008, (ЕУ) бр. 167 /2013, (ЕУ) бр. 168/2013, (ЕУ) 2018/858, (ЕУ) 2018/1139 и (ЕУ) 2019/2144 те директива 2014/90/ЕУ, (ЕУ) 2016/797 и (ЕУ) 2020/1828. т. 31, 57. Вићети више о утицају вјештачке интелигенције на радне односе, R. Brković, R. Raonić, “The impact of artificial intelligence on labor relations”, *Radno i socijalno pravo* 2/2024, XXVIII, 73–88. Љ. Ковачевић, ”Коришћење система вештачке интелигенције у свету рада – важнији радноправни аспекти”, *Пословни изазови*, 2024, 1– 34.

[31] Интеракциона правда се односи на вјеровање појединца да се према њему поступа са достојанством и поштовањем. Лоше перцепције интеракционе правде могу довести до дехуманизације или осјећаја да се према њима поступа као према роботу што ствара додатно осјећај понижења и непоштовања. S. Bankins, P. Formosa, Y. Griep, D. Richards, “AI Decision Making with Dignity? Contrasting Workers’ Justice Perceptions of Human and AI Decision Making in a Human Resource Management Context”, *Information Systems Frontiers*, 2022, 858. Постоји општа идеја да технологија иновације и инфраструктура служе нашим друштвима у смислу здраве и инклузивне средине без угљеника, одговорне потрошње и производње, једнаких права свих учесника, пристојан рад и добар живот, тамо где су системи поуздан и отпоран како би заштитио и инспирисао човека за живот. V. Nitsch, V. Rick, A. Kluge, U. Wilkens, “Human-centered approaches to AI-assisted work: the future of work?”, *Zeitschrift für Arbeitswissenschaft*, 2024, 3, https://doi.org/10.1007/s41449-024-00437-2. Виђети: B. Carsten Stahl, D. Schroeder, R. Rodrigues, *Dignity, Ethics of Artificial Intelligence*, 2023, 79–91. E. Brameshuber, “A Fundamental Right to Collective Bargaining for Economically Dependent, Employee-Like Workers”, In J. Boto & E. Brameshuber (Ed.). *Collective Bargaining and the Gig Economy: A Traditional Tool for New Business Models*, 2022, 227–252, http://dx.doi.org/10.5040/9781509956227.ch-014.

[32] E. Lee, T. Kourgiantakis, R. Hu, A. Greenblatt, J. Logan, “Pedagogical Methods of Teaching Social Justice in Social Work: A Scoping Review”, *Research on Social Work Practice*, 32(7), 2022, 762–783.

на једнакости, солидарности и поштовању људског достојанства.[33] У центру замишљене социјалне правде као друштвеног идеала налази се човјек. Човјек данашњице који је највише-претежно преокупиран послом и његовим условима а који се тичу радног права као науке, поставило је питање домета и граница савременог радног права. Да ли исти може одговорити на све већи јаз и незадовољство. Многобројни научници и међународна јавност (стручна – овде конкретно мислимо на Мор) виде рјешење у промоцији достојанствених услова рада а којим би се заправо и суштински допринјело промоцији принципа „*социјалне правде*“.

У контексту радног права, социјална правда добија посебан значај јер се управо у сфери рада најнепосредније испољавају односи економске моћи, зависности и друштвене неједнакости. Стога се развој радног права традиционално посматра као један од најважнијих инструмената институционализације социјалне правде и њене практичне реализације.[34]Историјски посматрано, настанак радног права тесно је повезан са настојањима да се ублаже негативне последице индустријализације и слободног тржишта рада. У условима либералног капитализма XIX века формална једнакост уговорних страна прикривала је суштинску економску неједнакост између послодавца и радника. Радни однос се посматрао као обичан облигациони однос заснован на слободи уговарања, при чему је држава углавном избегавала интервенције у сферу приватне аутономије. Међутим, друштвена стварност показала је да формална слобода уговарања не обезбеђује нужно правичност, будући да је радник, услед економске зависности од послодавца, често био приморан да прихвати услове рада који су угрожавали његово здравље, сигурност и достојанство. Управо из тог разлога развој радног законодавства представља процес постепеног

[33] L. Herzog, B. Zimmermann, “Introduction to the Special Feature ‘Sustainable Work: Exploring the Requirements of a Social-Ecological Approach to Work”. *International Labour Review* 164 (1): 2025, 1–5, https://doi.org/10.16995/ilr.18833. J. Van der Klink, “The Capability Approach in Relation to Contributive Justice”, In J. van der Klink & S. Rothmann (Eds.), *Capabilities at Work: The Added Value of the Capability Model for Well-Being and Work*, 2026, 53–72. E. M. Warren, “Equity, Social Justice, and the All-Affected Principle” In A. Fung & S. W. D. Gray (Eds.), *Empowering Affected Interests: Democratic Inclusion in a Globalized World*, 2024, 38–55. F. Laruffa, B. Zimmermann, “Towards a framework articulating justice and development for evaluating just transition policies”, *The Economic and Labour Relations Review*, *36*(4), 2025, 930–946, doi:10.1017/elr.2026.10057.

[34] D. Helm, “Social Justice” In *Legacy: How to Build the Sustainable Economy*, 2023, 155–175. B. Bender, T. Paster, “What types of social policies does business want? Examining German employer associations’ positions toward labor-protective and labor-activating social policies”, *Business and Politics*, *25*(4), 2023, 409–428, doi:10.1017/bap.2023.18.

напуштања идеје апсолутне уговорне слободе и прихватања концепта социјалне функције права. Ограничењем радног времена, увођењем минималних стандарда заштите на раду, забраном дечјег рада и признавањем права на синдикално организовање створени су услови за постепену хуманизацију радних односа. На тај начин радно право постаје средство корекције тржишних неједнакости и један од најважнијих механизама остваривања социјалне правде. С тога постоји широк консензус да социјална правда подразумјева прелазак из бриге о индивидуалној правди, ка праву између групе људи у ширем друштвеном хабитусу.[35]

Савремено схватање социјалне правде у области рада почива на претпоставци да рад није искључиво економска категорија, већ и основни облик људске самореализације, друштвене интеграције и остваривања личности. Кроз рад појединац не обезбеђује само средства за егзистенцију, већ стиче осећај припадности друштвеној заједници, развија своје способности и учествује у стварању општег друштвеног добра. Због тога услови под којима се рад обавља не могу бити препуштени искључиво тржишној логици, већ морају бити подвргнути одређеним етичким и правним ограничењима која обезбеђују заштиту људског достојанства. У том смислу, социјална правда у области рада подразумева много више од формалног признавања радних права. Она захтева њихову стварну и ефективну остваривост. Право на рад нема суштински значај уколико појединац нема реалне могућности приступа тржишту рада. Право на правичну зараду губи своју сврху уколико зарада није довољна за достојанствен живот радника и његове породице.[36] У савременим условима зарада се не посматра искључиво као накнада за извршени рад, већ и као средство обезбеђивања достојанственог живота. Социјална правда захтева да радник од свог рада може обезбедити основне животне потребе, као и одговарајући ниво социјалне сигурности. Из тог разлога институти минималне зараде, једнаке зараде за рад једнаке вредности и заштите од неоправданог умањења зараде представљају важне механизме успостављања праведних друштвених односа. Слично томе, право на безбедне услове рада остаје декларативно уколико не постоје ефикасни механизми

[35] K. P. N. Lo, H. W. H. Chan, “Social Justice in Hong Kong: Assessing the Role of Higher Education in Integrating Modern Social Justice Approaches into Legal Practice in the HKSAR”, *Asian Journal of Law and Society*, *13*(1), 2026, 189–209. doi:10.1017/als.2025.10015.

[36] S. Brunow, K. Miszczak, H. Seibert, A. Wrona, “The Wage Structure of Polish Workers in Germany”, *International Labour Review* 165 (1):2026, 1–20, https://doi.org/10.16995/ilr.23812. E. Sjödin, “European minimum wage: A Swedish perspective on EU’s competence in social policy in the wake of the proposed directive on adequate minimum wages in the EU”, *European Labour Law Journal*, *13*(2), 2022, 273–291.

контроле и санкционисања послодаваца који крше законске обавезе. Из тог разлога социјална правда захтева не само формалну нормативну заштиту већ и институционалне механизме који обезбеђују њено практично остваривање. Један од кључних елемената социјалне правде у контексту радних права јесте принцип једнакости.[37] Међутим, савремена теорија радног права показује да формална једнакост није довољна за превазилажење структурних неједнакости које постоје на тржишту рада. Различите категорије радника налазе се у неједнаком положају услед пола, старости, инвалидитета, етничке припадности, социјалног статуса или других личних својстава. Стога остваривање социјалне правде подразумева прихватање концепта материјалне једнакости, који захтева предузимање посебних мера ради отклањања фактичких неједнакости и обезбеђивања једнаких могућности за све учеснике радног односа.

Поред материјалне димензије, социјална правда обухвата и заштиту нематеријалних аспеката положаја радника. Савремени радни односи не могу се свести на размену рада за зараду, већ подразумевају поштовање личности радника као носиоца основних људских права. У том контексту посебан значај имају право на достојанство, право на приватност, право на заштиту од дискриминације и право на заштиту од узнемиравања и злостављања на раду. Наведена права представљају израз схватања да радник није пуки фактор производње, већ људско биће чије достојанство мора бити заштићено без обзира на његов економски положај. Социјална правда у области рада нераскидиво је повезана и са концептом социјалне сигурности. Ризици као што су незапосленост, болест, инвалидитет или старост могу значајно угрозити економски и социјални положај појединца. Стога модерне државе настоје да кроз системе социјалног осигурања обезбеде минимални степен заштите од последица ових ризика. На тај начин социјална сигурност допуњује радноправну заштиту и доприноси остваривању ширег концепта – идеала социјалне правде.

У том контексту посебно долази до изражаја значај концепта достојанства на раду. Док се социјална правда може посматрати као шири друштвени циљ, достојанство на раду представља њен непосредни израз у сфери радних односа. Достојанство обезбеђује вредносни критеријум на основу кога се оцењује да ли су услови рада праведни и у складу са основним људским правима. Због тога се може тврдити да су достојанство на раду и социјална правда међусобно условљени појмови: без поштовања достојанства радника нема ствар-

[37] Вид. више занимљиво виђење: N. Cowen, “Neoliberal social justice and taxation”, *Social Philosophy and Policy*, *39*(1),2022, 68. doi:10.1017/S0265052523000055.

не социјалне правде, док без социјалне правде достојанство остаје недовољно заштићено и сведено на апстрактан нормативни идеал.

Сагледано из перспективе савременог радног права, социјална правда представља не само политички или морални идеал већ и конкретан правни принцип који усмерава креирање и примену радноправних норми. Њена суштина огледа се у настојању да се обезбеди равнотежа између економске ефикасности и заштите људског достојанства, између интереса капитала и интереса рада, као и између формалне правне једнакости и стварне друштвене правичности. Управо кроз ту равнотежу радно право остварује своју социјалну функцију и потврђује улогу једног од кључних инструмената изградње праведнијег друштва.[38]Конституционализација социјалних права, у смислу који она формирају део „дебљих“ устава омогућава веће прихватање идеја социјалне правде међу политичком заједницом.[39] Дакле, социјална правда није ствар само радника или њихове организације да ли се залажу за исту већ постаје део ширег политичког дискурса у међународној заједници.[40] Да рад није роба и да његове компоненте имају и друге димензије потврђује и декларација Мор-а из 2008 године,[41] а да је права из рада схватају актом социјалне правде и да су кључни за људско достојанство потврђује и Резолуција Мор-а из 2024. године.[42] Supiot, то потврђује између осталог да на крају сваког од два свјетска рата, народ је схватао да универзални и трајни мир се може успоставити једино ако је заснован на социјалној правди, и тако су настојали да изграде нови свијет реда успостављањем заједничких правила и промовисањем сарадње између суверених држава. Неолиберална револуција је овај пројекат замјенила пројектом новог глобалног поретка који умјесто тога његује конкуренцију „*свих против свих*“ и подвр-

[38] Вид. више: M. Schulz, F. K. Braekkan, *Social Justice Attitudes and Concerns for Labor Standards: An Empirical Investigation of the Theory of Planned Behaviors and Consumer Actions: An Empirical Investigation of the Theory of Planned Behaviors and Consumer Actions*, Sage Open, 7(1), 2017.

[39] E. Brameshuber, “Constitutionalisation and Social Rights – A Fundamental Right to Adequate Minimum Wages?” In L. Ratti , E. Brameshuber & V. Pietrogiovanni (Ed.). *The EU Directive on Adequate Minimum Wages: Context, Commentary and Trajectories*, 2024, 119–136.

[40] K. Sankaran, ”Achieving social justice in the world of work” In: *labour rights and social justice Work in a changing world,* Ed: Marco Mocella, Elena Sychenko, 2024, 48.

[41] F. Hendrickx, Social justice and labour rights: EU and ILO face palmsin the governance web, https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/rechtsgeleerdheid/instituut-voor-publiekrecht/sociaal-recht/hendrickx.pdf pristupljeno 25.05.2026.

[42] K. Sankaran, Achieving social justice in the world of work, In: *labour rights and social justice Work in a changing world, оп.цит*, 49.

гава државе суверинитету.[43]Да је глобализација и све оно што иста носи са собом лоше утицала на радноправну климу говори у прилог чињеница да се са неолибералном глобализацијом и појавом глобалних ланаца снабдевања, производња преселила у делове света где су њени трошкови нижи, а слобода удруживања радника значајно ограничена.[44]На таквим радним местима везаним за производни крај глобалних ланаца снабдевања, посебно у индустрији одеће, асиметрије моћи између водећих купаца и произвођача, аутсорсинг и неодговорне праксе набавке могу довести до непристојних облика рада, као што су присилни рад, ниске плате, небезбедно радно окружење и прекомерно радно време.[45] Ово су свакако неки од *параметара и разлога* који потиру пристојан тј. достојанствени рад.[46]

---

[43] A. Supiot, “Labour Law and Debt of Life: Acceptance Speech of the Bob Hepple Award for Lifetime Achievement in Labour Law 2025”, *International Labour Review* 165 (1): 2026, 1–6. https://doi. org/10.16995/ilr.26244.

[44] На примјер у Шведској је модел регулације тржишта рада такав да социјални партнери играју важну улогу а њихови колективни уговори покривају девет од десет радника. E. Sjödin, “Criminalisation as a response to low wages and labour market exploitation in Sweden”, *European Labour Law Journal*, *12*(4), 2021, 529–546. Док је ситуација у Словенији другачија, и покривеност запослених колективним угвоором је на неких 65%. B. Kresal, “Collective redress and workers’ rights in Slovenia” *European Labour Law Journal*, *12*(4), 2021, 475–491.

[45] L. Lupo, A.Verma, “Do Workplace Unions and Collective Bargaining Matter for Labour Standards Compliance? The Role of Local Industrial Relations in Global Supply Chains”. International Labour Review 164 (2): 2025, 1–22, https://doi.org/10.16995/ilr.1884.

[46] Суочавање са таквим ограничењима може имати дугорочне последице по здравље, као што је показало недавно истраживање које је у Француској спровела Дирекција за истраживање, економске студије и статистику француског Министарства рада и запошљавања. Резултати показују да је 2014. године 35% запослених у производњи и 35% запослених у јавном сектору рекло да им недостаје „осећај поноса на квалитет свог рада (увек или често)“ 2021. године, 54% запослених је рекло да „нису у могућности да раде по високим стандардима“ и да „морају да жртвују квалитет“. Још једна студија коју је 2017. године спровела иста институција показала је да је боље једноставно обавестити запослене о променама, него се консултовати са њима без праћења њихових предлога, што повећава ризик од депресије. Неузимање у обзир мишљења радника – стварање онога што је у литератури познато као „узалудан глас“ – може, дугорочно гледано, утицати на здравље радника. Најновије европско истраживање о условима рада показује да су француски радници посебно лоше позиционирани у том погледу: они се „врло мало консултују […] и ретко могу утицати на одлуке које утичу на њихов рад“. Оснаживање радника да дискусије пренесу ван свог непосредног круга и да се баве проблемима у свом свакодневном раду сарађујући са својим менаџментом у дефинисању задатака је одлучујуће за друштвено одржив рад. То чини глас радника ефикасним, док тај глас остаје „празан“ када нема ни најмањи утицај на предмет и организацију рада. Омогућавање радницима да учествују у одрживим дискусијама са другима како би утицали на квалитет сопственог рада је од суштинског значаја за њихову добробит. A. Bonnemain, “Acting on the Quality of Work to

Први на удару су свакако неформални облици запошљавања „*freelenceri ili platformski radnici“*, у којем ради велики број самозапошљених лица који нису покривени фундаменталним радним правима и на исте је превелики терет и притисак да ли се данас њихов рад може сматрати достојанстевеним.[47] Да су исти на маргинама достојанственог рада говори у прилог чињеница да су исти притиснути са више страна, једна од тих је свакако вјештачка интелигенција и њени ефекти које они свакако осјећају.[48]

4. ГРАНИЦЕ САВРЕМЕНОГ РАДНОГ ПРАВА У ЗАШТИТИ ДОСТОЈАНСТВА ЗАПОСЛЕНИХ

Разматрање достојанства на раду као темељне претпоставке социјалне правде неминовно отвара питање стварних домета савременог радног права у његовој заштити. Ка кључни актери у заштити радних права и њиховог опстанка јесте државна интервенција. Промоција и окренута сидра ка курсу стварања достојанствених услова рада, запосленима мора помоћи и обезбједити држава и међународни актери. Иако је током XX вијека изграђен релативно развијен систем радноправних стандарда усмјерених на заштиту радника од економске

Increase Its Sustainability: An Occupational Psychology Approach”, *International Labour Review* 164 (1): 2025, 1–17, https://doi.org/10.16995/ilr.18836.

[47] Стандард достојанственог рада се постиже када његов режим заштите није ограничен на рад и његове услове већ омогућава повезивање са другим вриједностима у животу. A. Goldin, ”Las tendencias de pluralización, segmentación y expansión del Derecho del Trabajo y la idea de Justicia Social”, In: *labour rights and social justice Work in a changing world,* Ed: Marco, Mocella, Elena, Sychenko, 2024, 57. D. Mangan, K. Muszyński, K. V. Pulignano, “The platform discount: Addressing unpaid work as a structural feature of labour platforms”, *European Labour Law Journal*, *14*(4), 2023, 541–569; Б. Урдаревић, А. Антић, „Рад преко платформи и нови облици рада у дигиталној економији“, оп. цит., 169. A. Piasna, W. Zwysen, “Is Platform Work Migrant Work? The Economic and Social Conditions behind Migrant (Over-)Representation in the Platform Economy across Europe”, *International Labour Review* 165 (1): 2026, 1–22, https://doi.org/10.16995/ilr.23806.

[48] A. Aloisi, V. De Stefano, “Between risk mitigation and labour rights enforcement: Assessing the transatlantic race to govern AI-driven decision-making through a comparative lens”, *European Labour Law Journal*, *14*(2), 2023, 283–307. R. Bachmann, M. Gonschor, S. Milasi, A. Mitra, “Technological Progress and the Dynamics of Self-Employment: Worker-Level Evidence for Europe”, *International Labour Review* 164 (2):2025, 1–23, https://doi.org/10.16995/ilr.18844. P. Loi, “The Boundaries between Collective Agreements and Statutory Legislation in the Gig Economy”, In J. Boto & E. Brameshuber (Ed.). *Collective Bargaining and the Gig Economy: A Traditional Tool for New Business Models* 2022, 21–38, http://dx.doi.org/10.5040/9781509956227.ch-002. T. Gyulavári, G. Kártyás, “Why Collective Bargaining is a ‘Must’ for Platform Workers and How to Achieve it”, In J. Boto & E. Brameshuber (Ed.). *Collective Bargaining and the Gig Economy: A Traditional Tool for New Business Models*, 2022, 99–116, http://dx.doi.org/10.5040/9781509956227.ch-006.

експлоатације и социјалне несигурности, савремени друштвени и економски процеси довели су до значајне трансформације свијета рада. Традиционални модел радног односа, заснован на стабилном и дугорочном запослењу код једног послодавца, постепено уступа мјесто флексибилнијим и мање сигурним облицима ангажовања радне снаге. Истовремено, дигитализација, глобализација и интензивирање тржишне конкуренције постављају нове изазове пред радноправну регулативу, доводећи у питање њену способност да очува достојанство радника као једну од својих основних вриједности. Савремене промјене у организацији рада у значајној мјери су условљене преласком са индустријског на постиндустријски модел привређивања. Док је класично радно право настало у околностима масовне индустријске производње и релативно јасно дефинисаног односа између послодавца и радника, модерна економија карактерише висок степен флексибилности,[49]мобилности капитала и фрагментације радних процеса. У таквим условима све чешће се напушта концепт сталног радног односа као доминантног облика запослења, а радници се ангажују путем уговора на одређено вријеме, привремених послова, агенцијског рада, самозапошљавања или различитих облика спољног ангажовања.

Ове промјене несумњиво доприносе повећању прилагодљивости привреде и омогућавају брже реаговање на динамичне захтјеве тржишта. Међутим, истовремено доводе до слабљења оних механизама заштите на којима је традиционално почивало радно право. Радник који нема стабилан радни однос често се налази у знатно неповољнијем положају у погледу зараде, могућности напредовања, приступа социјалном осигурању и заштите од незаконитог отказа као и могућности за синдикалним организовањем. На тај начин постепено долази до релативизације социјалне функције радног права и јачања његове економске димензије, што може негативно утицати на остваривање принципа достојанства на раду.[50]

Резултат претходног представља појава прекарног рада, који се у савременој литератури све чешће означава као један од најзначајнијих облика радне несигурности.[51] Иако не постоји јединствена дефиници-

[49] M. Glowacka, “A little less autonomy? The future of working time flexibility and its limits”, *European Labour Law Journal*, *12*(2), 2021, 113–133.

[50] K. Zimmermann, U. Boljka, T. Rakar, M. Filipovič Hrast, “The social legitimacy of the universal basic income from a social justice perspective: a comparative analysis of Germany and Slovenia”, *Journal of International and Comparative Social Policy*, *36*(3), 2020 301–331, doi:10.1017/ics.2020.29.

[51] J. Rubery, I. Távora, A. Winton, E. Herman, A. Castillo, “Bargaining on the Front Line: What Role Did Collective Bargaining Play in Protecting/ Advancing the Interests of Front-Line Workers during the COVID-19 Pandemic?”, *International Labour Review* 164 (3): 2025, 1–18, https://doi.org/10.16995/ilr.18856.

ја овог појма, прекарни рад се најчешће везује за облике запослења које карактеришу нестабилност, неизвјесност трајања радног ангажмана, низак ниво социјалне заштите и ограничена могућност остваривања радних права. За разлику од класичног радног односа, у којем радник ужива релативно висок степен правне сигурности, прекарни облици рада често производе осјећај сталне егзистенцијалне неизвјесности. Значајан проблем прекарног рада огледа се у чињеници да он не угрожава само економски положај радника већ и његово људско достојанство. Лице које живи у сталном страху од губитка прихода или престанка ангажовања тешко може остварити пуну аутономију и слободно планирати свој професионални и приватни живот. У таквим околностима рад постаје извор несигурности, а не средство личног развоја и друштвене интеграције. Стога се може тврдити да прекаризација рада представља један од најозбиљнијих изазова за концепт достојанственог рада у савременом друштву. Са прекаризацијом рада непосредно је повезан и процес ерозије социјалне сигурности. Историјски посматрано, већина система социјалне заштите развијана је полазећи од претпоставке постојања стабилног радног односа. Право на здравствено осигурање, пензијско осигурање, накнаду за вријеме незапослености и друга социјална права традиционално су била везана за статус запосленог лица. Међутим, ширење атипичних облика рада доводи до ситуације у којој све већи број радника остаје дјелимично или потпуно изван система социјалне заштите. На тај начин се нарушава једна од основних претпоставки социјалне правде – обезбјеђивање минималног степена сигурности свим учесницима на тржишту рада.

Додатне изазове доноси интензивна дигитализација рада и развој платформске економије. Савремене дигиталне платформе створиле су нове могућности за организовање рада и повезивање понуђача и корисника услуга на глобалном нивоу. Истовремено, оне су довеле до појаве нових облика радних односа који се тешко уклапају у традиционалне правне категорије. Лица која раде посредством дигиталних платформи често се формално третирају као самостални извршиоци услуга, иако се у пракси налазе у економски зависном положају који по многим својим обиљежјима подсјећа на класичан радни однос. Основни проблем платформског рада лежи у томе што постојећи правни оквири нису у потпуности прилагођени специфичностима овог облика ангажовања. Формално одсуство радноправног статуса у многим случајевима доводи до искључења радника из система заштите који обухвата право на минималну зараду, ограничено радно вријеме, плаћени одмор, заштиту од отказа, социјално осигурање као

и право на синдикално организовање и преговарање.[52] Иако платформе своје пословање често заснивају на принципима слободе и флексибилности, поставља се питање да ли таква флексибилност у пракси представља стварни избор радника или посљедицу економске нужности. Посебну димензију овог проблема представља употреба алгоритамског управљања радом. Савремене дигиталне платформе све чешће користе аутоматизоване системе за додјељивање послова, праћење радног учинка и оцјењивање радника. Иако такви механизми могу повећати ефикасност пословања, они истовремено стварају ризик од деперсонализације радних односа и смањења људске контроле над процесима који непосредно утичу на професионални положај радника. У ситуацији када о распореду рада, висини прихода или наставку ангажовања одлучују алгоритми чији критеријуми нису довољно транспарентни, поставља се питање у којој мјери је очувано достојанство лица које обавља рад.

Поред економских и технолошких промјена, значајне границе савременог радног права уочавају се и у области заштите од дискриминације и злостављања на раду. Савремени правни системи углавном садрже развијене нормативне механизме усмјерене на спречавање различитих облика неједнаког поступања. Међутим, постојање законских забрана само по себи не значи и потпуно елиминисање дискриминаторних пракси. Дискриминација на тржишту рада често има прикривен и структурни карактер.[53] Она се не испољава искључиво кроз отворено ускраћивање права већ и кроз суптилније облике искључивања који се тешко доказују у правним поступцима.[54] Неједнаке могућности запошљавања, ограничен приступ руководећим позицијама, разлике у зарадама или неповољнији услови рада за поједине категорије радника представљају појаве које могу опстати чак и у правним системима који формално гарантују једнакост.[55] Из тог разлога се може закључити да ефективност антидискриминационе заш-

[52] Р. Раонић, „Утицај дигитализације на синдикално организовање“, Ин: *Савремено право у ери дигитализације и одрживог развоје*, Ед. Д. Вујисић, 2025, 251–269.

[53] J. Adams-Prassl, “The Challenges of Management by Algorithm: Exploring Individual and Collective Aspects”. In T. Gyulavári & E. Menegatti (Ed.). *Decent Work in the Digital Age: European and Comparative Perspectives*, 2022, 231–244, http://dx.doi.org/10.5040/9781509958269.ch-012. R. Yearby, “The Social Determinants of Health, Health Disparities, and Health Justice”, *Journal of Law, Medicine & Ethics*, *50*(4), 2022, 641–649, doi:10.1017/jme.2023.

[54] Р. Раонић, О. Раонић, „Дискриминација на раду у пракси Суда правде Европске уније“, *Зборник радова копаоничке школе природног права*, 2025, 189–211.

[55] D. Howcroft, C. Mumford, “Platforms as Inequality Regimes: Researching Legal Services”, *International Labour Review* 164 (3): 2025, 1–19, https://doi.org/10.16995/ilr.18854.

тите не зависи искључиво од квалитета законских рјешења већ и од ширих друштвених и институционалних околности.

Слични проблеми присутни су и у области заштите од мобинга и других облика психолошког узнемиравања на раду. Иако је значај ових појава данас широко препознат, њихово доказивање у пракси остаје сложено. Психолошко насиље најчешће се одвија континуирано и кроз низ појединачних радњи које посматране изоловано не морају имати карактер незаконитог поступања. Управо због тога жртве мобинга често се суочавају са тешкоћама у доказивању повреде права, што може довести до смањене ефикасности постојећих механизама заштите. Проблем добија додатну тежину ако се има у виду да достојанство на раду није угрожено искључиво материјалним аспектима радног односа. Понижавање, изолација, вријеђање или систематско психолошко узнемиравање могу имати једнако озбиљне посљедице по личност радника као и економска експлоатација. Стога способност правног система да ефикасно реагује на такве појаве представља један од важних показатеља стварног степена заштите достојанства у радним односима.

Додатне границе савременог радног права произлазе из процеса глобализације. Интензивна међународна конкуренција и висока мобилност капитала значајно утичу на положај националних законодаваца. У настојању да привуку инвестиције и очувају конкурентност привреде, државе се понекад суочавају са притиском да смање обим радноправне заштите и повећају флексибилност тржишта рада. Ова тенденција може довести до постепеног слабљења стандарда који су деценијама грађени као инструмент заштите радника. Глобализација такође отежава контролу поштовања радних права у транснационалним ланцима производње.[56] Одговорност за услове рада често је распоређена између већег броја субјеката који послују у различитим правним системима, што може отежати утврђивање носилаца правне одговорности. У таквим околностима радноправна заштита неријетко остаје ограничена територијалним оквирима националног законодавства, док економски процеси све више попримају глобални карактер.

С процесима глобализације уско је повезано и постепено слабљење колективне заштите радника.[57]Историјски посматрано, синдикати

[56] L. Lupo, A. Verma, “Do Workplace Unions and Collective Bargaining Matter for Labour Standards Compliance? The Role of Local Industrial Relations in Global Supply Chains”, *International Labour Review* 164 (2): 2025, 1–22, https://doi.org/10.16995/ilr.18841.

[57] T. Gyulavári, G. Kártyás, “Legitimacy without Members? Hungarian Lessons on How to Guarantee Trade Union Representativeness”, *International Labour Review* 165 (1): 2026, 1–19, https://doi. org/10.16995/ilr.23796. E. Ales, “The Impact of Automation and

и колективно преговарање представљали су један од најважнијих механизама успостављања равнотеже између рада и капитала. Међутим, промјене у структури тржишта рада, раст нестандардних облика запошљавања и индивидуализација радних односа довели су до смањења могућности колективног организовања. Радници који су ангажовани привремено, преко агенција или дигиталних платформи често су мање склони синдикалном организовању, што додатно слаби њихову преговарачку позицију.[58] Последица наведених процеса јесте постепено помјерање тежишта са колективне на индивидуалну заштиту права. Иако индивидуални механизми заштите имају несумњив значај, они не могу у потпуности надомјестити улогу колективног дјеловања у исправљању структурних неједнакости које постоје на тржишту рада. Управо због тога слабљење колективне заштите представља један од најзначајнијих изазова за остваривање социјалне правде у савременим радним односима. Враћањем „*основног алата – колективне моћи*“ у руке запослених, заправо кренуло би се у корак ка обезбјеђивању достојантвених услова за исте.[59]

Robotics on Collective Labour Relations: Meeting an Unprecedented Challenge”, In T. Gyulavári & E. Menegatti (Ed.). *Decent Work in the Digital Age: European and Comparative Perspectives 2022*, 39–56, http://dx.doi.org/10.5040/9781509958269.ch-003.

[58] M. Dias-Abey, A. Forsyth, F. Aborisade, G. Sergio, “Strategic Litigation and Political Lobbying: Antidotes to Declining Worker Power?”, In J. Vogt , T. Novitz & J. Fudge (Ed.). The Right to Strike Reimagined, 2026, 149–160, http://dx.doi.org/10.5040/9781509979134.ch-010. Б. Галић, Р. Раонић, „Развој синдикалног организовања као историјске тековине и уставом загарантованог права“, *Страни правни живот*, 2024, 239–252.

[59] V. Cirillo, M. Sostero, F. Tamagni, “Firm-Level Bargaining and Within-Firm Wage Inequality: Evidence across Europe”, *International Labour Review* 164 (2): 2025, 1–21, https://doi.org/10.16995/ilr.18843. Један од праваца дјеловања јесте дигитални синдикализам. Р. Раонић, *Дигитални синдикати – могућности и значај*, Институт за упоредно право, 2025, (блог). B. de Luna Mayea, D. Carolina Martínez-Troncoso, D. Díaz, “Digital Content Framing for Unionism: A Conceptual Model on the Influence of Context on Chilean Labour Confederations’ Social Media Content”, *International Labour Review* 165 (2): 2026, 1–20, https://doi.org/10.16995/ilr.19021. D. Fonseca, “Trade Unions in the Age of Digitalization: Challenges and Opportunities in the Transport and Food Delivery Sectors”, In N. Sánchez & N. Sánchez (Ed.). *Labor Precarity, Social Exploitation, and Trade Union Engagement: Critical Approaches to Work from Spain and Portugal* 2025, 233–256, http://dx.doi.org/10.5040/9798216351931.0016. F. Roşioru, “The ‘Smart’ Trade Union: New Strategies for a Digitalised Labour Market”, In J. Boto & E. Brameshuber (Ed.). *Collective Bargaining and the Gig Economy: A Traditional Tool for New Business Model*, 2022, 135–152 from http://dx.doi.org/10.5040/9781509956227.ch-008. За указати је да нпр. академици, да би самостално истраживали, захтевају: „праведан и отворен систем развоја каријере, укључујући праведне процедуре за именовање, мандат, где је то примењиво, унапређење, разрешење и друга сродна питања и ефикасан, фер и праведан систем радних односа унутар институције.“ Пошто су ова питања – камен темељац и индивидуалне и институционалне слободе – „хлеб и путер“ колективног преговарања, јасно је зашто постоји хитна потреба да се анализира право на слободу

Све наведене појаве указују на чињеницу да се савремено радно право налази у сложеном процесу преиспитивања сопствених традиционалних основа. Док су класични механизми заштите развијани у условима релативно стабилних радних односа и јасно дефинисаних улога послодавца и радника, нове друштвене и економске околности захтијевају другачије приступе правној регулацији рада.[60] Основни изазов не огледа се у напуштању идеје достојанства на раду, већ у проналажењу нових инструмената који ће омогућити њену ефикасну заштиту у условима дубоких структурних промјена савременог свијета рада. Стога се може закључити да границе савременог радног права не произлазе искључиво из недостатака позитивноправних рјешења, већ и из дубоких економских, технолошких и друштвених трансформација које мијењају саму природу рада. Управо због тога питање достојанства на раду остаје један од централних изазова савременог радног права и кључна тачка на којој се сусрећу захтјеви економске ефикасности, социјалне правде и заштите људских права.

5. ВЈЕШТАЧКА ИНТЕЛИГЕНЦИЈА КАО ИЗАЗОВ ЗА ЗАШТИТУ ДОСТОЈАНСТВА ЗАПОСЛЕНИХ У САВРЕМЕНИМ РАДНИМ ОДНОСИМА

Разматрање граница савременог радног права у заштити достојанства радника није могуће без анализе утицаја вјештачке интелигенције на организацију рада и положај радника у савременим радним односима.[61]Уколико су процеси глобализације, флексибилизације рада и

удруживања (и повезана улога колективног преговарања) у академским круговима. С тога ништа мање услове за све запослене је потребно обезбједити. V. Franca, T. A. Ribeiro, M. Doherty, “Union representation in academia: From lecture halls to labour halls”, *European Labour Law Journal*, 0(0) 2026. Широко распрострањена неправда једино се може колективном акцијом промјенити. W. L. Isaac, “Turning Points in U.S. Labor History, Political Culture, and the Current Upsurge in Labor Militancy”, *Work and Occupations*, 50(3), 2023, 359–367. Вид. више: J. Tan, N. Luka, E. Mazo, “Unlikely Organizers: The Rise of Tech Worker Labor Activism”, *ILR Review*, 79(2), 2026, 187–216. S. Häusermann, H. Kitschelt, N. Mosimann, P. Rehm, “Labor Unionization and Social Democratic Parties”, In S. Häusermann & H. Kitschelt (Eds.), *Beyond Social Democracy: The Transformation of the Left in Emerging Knowledge Societies*, 2026, 216–248. L. Cardenas, “Wages and Labor Relations during Francoist Developmentalism: The Role of the New Unionism”, *International Labor and Working-Class History*, *105*, 2024, 231–248, doi:10.1017/S0147547923000339.

[60] G. Downey, “Mapping the Social Relations of Labor in Contemporary Algorithmic Society”, *International Review of Social History*, *69*(2), 2024, 317–321, doi:10.1017/S002085902400035X.

[61] L. Kovačević, „Korišćenje sistema veštačke inteligencije u svetu rada – važniji radnopravni aspekti“, *Poslovni izazovi*, 2(1): 2024, 85–133; Р. Брковић, Р. Раонић, ”The impact of artificial intelligence on labor relations”, *Радно и социјално право 2/2024*, 73–88. J. Wolszczak-Derlacz, A. Parteka, D. Nikulin, “The Joint Impact of Global Value

дигитализације већ довели до значајне трансформације традиционалног модела запослења, онда развој система заснованих на вјештачкој интелигенцији представља нову фазу ових промјена која има потенцијал да суштински преобликује не само начин обављања рада већ и саму природу односа између послодавца и радника.[62] Посматрано из перспективе темељне тезе овог рада, према којој достојанство на раду представља основу социјалне правде и једну од кључних вриједности савременог радног права, поставља се питање да ли постојећи нормативни оквири адекватно одговорити на изазове које са собом доноси све шира примјена вјештачке интелигенције у сфери рада.[63]Иако се вјештачка интелигенција најчешће представља као инструмент повећања продуктивности, рационализације пословних процеса и унапређења економске ефикасности, њена примјена истовремено отвара бројна правна,[64] етичка и социјална питања која се непосредно тичу заштите људског достојанства. Посебан значај ових питања произлази из чињенице да савремени системи вјештачке интелигенције све чешће преузимају функције које су традиционално биле резервисане за људско управљање, укључујући селекцију кандидата за запослење, распоређивање радних задатака, праћење радног учинка, оцјењивање продуктивности, утврђивање ризика од отказа, па чак и доношење одлука које непосредно утичу на професионални статус радника.[65] На тај начин се постепено мијења структура моћи у радним односима, јер значајан дио одлучивања прелази са људских субјеката на алгоритамске субјекте – системе чији критеријуми функционисања често остају недовољно транспарентни и тешко разумљиви самим радницима. Управо у том контексту јавља се један од најзначајнијих изазова за заштиту достојанства на раду.

Достојанство као темељна правна и етичка вриједност подразумијева признање личности радника као аутономног субјекта способног за слободно доношење одлука и учешће у процесима који се непо-

Chains and Technological Exposure on Job Quality and Wages in Europe”, *International Labour Review* 164 (3): 2025, 1–24, https://doi.org/10.16995/ilr.18858.

[62] W. Wiewiórowski, “Devising a Trajectory Towards a Just and Fair Future: The Identity of Data Protection in Times of AI”, In E. Kosta, D. Hallinan, P. De Hert & S. Nusselder (Ed.), *Data Protection, Privacy and Artificial Intelligence*, 2025, 283–288, http://dx.doi.org/10.5040/9781509983988.ch-012.

[63] H. G. Mengesha, G. E. Belay, R. Adams, “Social justice considerations in developing and deploying AI in Africa” *Data & Policy*, *6*, e65. 2024, doi:10.1017/dap.2024.73.

[64] С. Ђорђевић, „Правна сигурност и вештачка интелигенција“, *Зборник радова Правног факултета Универзитета у Крагујевцу* – књига 2, 2025, 73–84.

[65] M. Brzozowski, J. Siwińska-Gorzelak, “Exploring the Impact of Automation on Employment during Expansions and Contractions: An Examination of Okun’s Law”, *International Labour Review* 164(4): 2025, 1–21, https://doi.org/10.16995/ilr.23783.

средно тичу његовог професионалног и личног положаја. Насупрот томе, алгоритамско управљање радом носи ризик постепене деперсонализације радних односа, јер радник све чешће постаје објекат аутоматизоване процјене и статистичке анализе, а све ређе активни учесник у процесу доношења одлука. Овај процес је нарочито видљив у оквиру платформске економије, гдје алгоритми одређују динамику рада, расподјелу послова, висину прихода и оцјену радног учинка, док радници имају ограничен увид у основе на којима се такве одлуке доносе.[66] У таквим околностима поставља се питање да ли се радник и даље може сматрати субјектом радног односа у пуном смислу те ријечи или постепено постаје предмет технолошког управљања чији је основни циљ максимизација ефикасности. Посебну забринутост изазива чињеница да системи вјештачке интелигенције често функционишу на основу обраде великих количина података о радницима, укључујући податке о њиховој продуктивности, понашању, комуникацији, кретању и другим аспектима професионалног живота. Иако се прикупљање и анализа ових података најчешће оправдавају потребом за ефикаснијим управљањем пословним процесима, њихова прекомјерна употреба може довести до озбиљних повреда права на приватност и нарушавања достојанства радника. Савремене технологије омогућавају послодавцима степен надзора који је до недавно био незамислив. Праћење електронске комуникације, анализа радних навика, коришћење биометријских система и различитих облика дигиталног мониторинга стварају окружење у којем је радник изложен готово непрекидном надзору. Иако је легитимно да послодавац контролише извршавање радних обавеза, поставља се питање границе између оправданог надзора и прекомјерне контроле која може угрозити лични интегритет радника. Управо због тога све већи број аутора указује да се заштита достојанства на раду у дигиталном добу не може посматрати одвојено од заштите приватности и права на информациону самосталност.[67]

Додатни проблем представља могућност алгоритамске дискриминације.[68]Иако се системи вјештачке интелигенције често представљају као неутрални инструменти засновани на објективним критеријумима, бројна истраживања показују да алгоритми могу репродуковати

[66] V. de Stefano, “*Negotiating the Algorithm: Automation, Artificial intelligence and labour protection*” Geneva: International Labour Office, 2018.

[67] V. De Stefano, S. Taes, “Algorithmic management and collective bargaining”, *Transfer: European Review of Labour and Research*, *29*(1), 2023, 21–36.

[68] T. Moreira, “Algorithms, Discrimination and Collective Bargaining” In J. Boto & E. Brameshuber (Ed.), *Collective Bargaining and the Gig Economy: A Traditional Tool for New Business Models*, 2022, 153–166, http://dx.doi.org/10.5040/9781509956227.ch-009.

или чак продубљивати постојеће друштвене неједнакости.[69] Будући да се обучавају на основу података који одражавају стварне друштвене односе, алгоритми могу преузети предрасуде присутне у тим подацима и пренијети их у процес доношења одлука. Посљедица тога може бити дискриминација приликом запошљавања, напредовања или оцјењивања радника, чак и у ситуацијама када дискриминаторна намјера не постоји. Ова појава представља посебан изазов за радно право јер традиционални механизми заштите углавном полазе од претпоставке постојања људског доносиоца одлуке чије се понашање може правно оцјењивати. У случају алгоритамских система одговорност постаје сложенија, а доказивање дискриминације знатно отежано. Стога се може закључити да развој вјештачке интелигенције захтијева преиспитивање постојећих антидискриминационих механизама и њихово прилагођавање новим облицима технолошки посредованог одлучивања.

Поред ризика од дискриминације и прекомјерног надзора, вјештачка интелигенција отвара и питање очувања смисла рада као простора људске самореализације. Традиционално схватање достојанства на раду почива на идеји да рад представља важан облик развоја личности и учешћа у друштвеном животу. Међутим, све интензивнија аутоматизација доводи у питање ову претпоставку. Уколико машине преузимају све већи број сложених и креативних задатака, а људски рад се своди на извршавање унапријед дефинисаних инструкција или надзор над алгоритамским процесима, поставља се питање да ли се тиме мијења сама суштина радног искуства. Поједини аутори указују да би прекомјерна технолошка рационализација могла довести до дехуманизације рада, односно до ситуације у којој радник губи могућност да кроз рад изражава сопствену креативност, иницијативу и професионалну аутономију.[70] Из перспективе достојанства на раду, овај проблем има далеко шири значај од питања економске ефикасности, јер се тиче самог односа између човјека и рада као једног од темељних облика друштвеног постојања.

Ипак, било би погрешно посматрати вјештачку интелигенцију искључиво као пријетњу достојанству радника. Као и свака технолошка

[69] D. Prlja, G. Gasmi, V. Korać, “Algoritamska diskriminacija” u: *Uporednopravni izazovi u savremenom pravu – In memoriam dr Stefan Andonović*, Institut za uporedno pravo, 2023, 59–73.

[70] F. Hendrickx, “Regulating Worker Privacy and Data Protection: Exploring the Global Source System” In T. Gyulavári & E. Menegatti (Ed.). *Decent Work in the Digital Age: European and Comparative Perspectives* 2022, 293–310, http://dx.doi.org/10.5040/9781509958269.ch-015. Занимљиво виђење нуди: Y. Hui, “Moral machine: Are machines capable of being moral?”, *In Kant Machine: Critical Philosophy after AI*, 2025, 39–74, http://dx.doi.org/10.5040/9781350563230.0007.

иновација, она истовремено носи и значајне могућности за унапређење услова рада. Правилно коришћени системи вјештачке интелигенције могу допринијети смањењу физички тешких и опасних послова, унаприједити безбједност на раду, омогућити бољу организацију радних процеса и повећати доступност различитих облика професионалног усавршавања.[71] У појединим случајевима алгоритамски системи могу чак допринијети већој објективности у доношењу одлука и смањењу субјективних облика дискриминације који су карактеристични за људско одлучивање. Међутим, остваривање ових позитивних ефеката зависи од постојања адекватног нормативног оквира који ће осигурати да технолошки развој остане у служби човјека, а не обрнуто. Управо се у томе огледа један од кључних задатака савременог радног права. Умјесто да технолошке промјене посматра искључиво као економску чињеницу, радно право мора развити механизме који ће обезбиједити да примјена вјештачке интелигенције буде усклађена са основним принципима људских права, социјалне правде и поштовања људског достојанства. То подразумијева јачање права радника на информисаност о алгоритамским системима који се користе у радним односима, обезбјеђивање људског надзора над аутоматизованим одлукама, успостављање јасних правила о заштити личних података, као и развој нових облика колективне заштите прилагођених дигиталном окружењу. У супротном постоји опасност да се традиционална неравнотежа моћи између послодавца и радника додатно продуби употребом технологија које посједују способност непрекидног надзора, анализе и управљања људским понашањем.[72]

Сагледано у контексту теме овог рада, може се закључити да вјештачка интелигенција представља један од најзначајнијих савремених изазова за заштиту достојанства радника. Она истовремено отвара нове могућности за унапређење услова рада и ствара ризике који могу довести до нарушавања аутономије, приватности, једнакости и личног интегритета радника. Управо због тога будућност радног права неће зависити искључиво од способности законодавца да прати технолошке промјене, већ и од његове спремности да у средишту тих

[71] Захтјев за већом безбједношћу на раду, био је један од главних покретача масовних штрајкова у САД-у током 2022 године. B. D. Cornfield, “The New Labor Activism, a New Labor Sociology”, *Work and Occupations*, *50*(3), 2023, 316–334.

[72] P. F. Levantino, “Assessing the Risks of Emotion Recognition Technology in Domestic Security Settings: What Safeguards against the Rise of ‘Emotional Dominance’?”, In E. Kosta , D. Hallinan , P. De Hert & S. Nusselder (Ed.), *Data Protection, Privacy and Artificial Intelligence*, 2025, 225–258, http://dx.doi.org/10.5040/9781509983988.ch-009.

промјена сачува човјека као носиоца достојанства, права и слободе.[73] Само такав приступ може обезбиједити да технолошки напредак остане у функцији социјалне правде и очувања оних вриједности на којима је савремено радно право изграђено.

6. ЗАКЉУЧАК

Питање достојанства на раду у савременом правном и друштвеном контексту далеко превазилази оквире класичног радноправног регулисања радног односа и намеће се као једно од кључних питања социјалне правде, људских права и одрживог друштвеног развоја. Савремено радно право тежи ка одговору и потреби ограничавања економске моћи послодавца и заштите радника од различитих облика експлоатације, при чему је његова историјска мисија била успостављање равнотеже између захтјева економске ефикасности и потребе очувања људског достојанства. Управо је та заштитна функција омогућила да рад престане бити искључиво средство стицања егзистенције и постане простор остваривања пуноће личности, професионалног развоја и друштвене интеграције појединца. Полазећи од чињенице да достојанство представља универзалну и неотуђиву вриједност сваког човјека, у раду је указано да се његова заштита у области рада не може ограничити искључиво на обезбјеђивање материјалних услова запослења. Иако су правична зарада, сигурност радног мјеста и безбједни услови рада неопходне претпоставке достојанственог рада, савремено схватање достојанства обухвата и читав низ нематеријалних елемената који се односе на поштовање личности радника, његове аутономије, приватности, једнакости и права на учешће у одлучивању о питањима која непосредно утичу на његов професионални положај. У том смислу достојанство на раду не представља само једно од појединачних радних права, већ темељни принцип из којег произилази цјелокупан систем радноправне заштите. Анализа односа између достојанства на раду и социјалне правде показала је да су ова два концепта суштински међусобно повезана. Социјална правда не може се посматрати искључиво као апстрактни друштвени идеал, већ као конкретан нормативни циљ чије остваривање зависи од способности правног система да обезбиједи једнаке могућности, правичне услове рада и ефикасну заштиту основних права радника. Истовремено, достојанство на раду представља најнепосреднији израз социјалне правде у сфери радних односа, јер управо кроз услове рада постаје

[73] M. Brzozowski, J. Siwińska-Gorzelak, “Exploring the Impact of Automation on Employment during Expansions and Contractions: An Examination of Okun’s Law”, *International Labour Review* 164(4): 2025, 1–21, https://doi.org/10.16995/ilr.23783.

видљив стварни однос друштва према човјеку као носиоцу права и слобода. Због тога се може закључити да без поштовања достојанства радника није могуће говорити о стварној социјалној правди, као што ни социјална правда не може бити остварена без ефикасне правне заштите рада. Ипак, упркос бројним изазовима, основна вриједносна полазишта радног права нису изгубила свој значај. Напротив, у условима све израженије економске несигурности и технолошке трансформације рада, значај достојанства као темељног принципа радноправне заштите постаје још израженији. Управо зато будући развој радног права треба да буде усмјерен ка јачању механизама који ће обезбиједити да економски и технолошки напредак не буде остваривaн на штету основних права радника. То подразумијева развој нових облика правне заштите у дигиталном окружењу, јачање социјалног дијалога, унапређење колективне заштите радника и стварање нормативних претпоставки за одговорну примјену вјештачке интелигенције у свијету рада.

Сходно свему наведеном, може се закључити да достојанство на раду представља не само један од циљева савременог радног права већ његову суштинску вриједносну основу. Степен у којем је раднику омогућено да ради у условима слободе, сигурности, једнакости и поштовања личности представља један од најважнијих показатеља социјалне правде у сваком друштву. Због тога очување и унапређење достојанства на раду остаје трајан задатак законодавца, судске праксе, социјалних партнера и свих друштвених актера, *јер само рад који поштује човјека као носиоца урођеног достојанства може представљати темељ праведног и демократског друштва*.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Adler, P. Simon, *Alternative economic futures: A research agenda for progressive management scholarship*, Te Academy of Management Perspectives, 2016;
2. Adams-Prassl, Jeremias, ”The Challenges of Management by Algorithm: Exploring Individual and Collective Aspects“, In T. Gyulavári & E. Menegatti (Ed.), *Decent Work in the Digital Age: European and Comparative Perspectives*, 2022, http://dx.doi.org/10.5040/9781509958269.ch-012;
3. Aloisi, Aantonio, De Stefano, Valerio, ”Between risk mitigation and labour rights enforcement: Assessing the transatlantic race to govern AI-driven decision-making through a comparative lens”, *European Labour Law Journal*, 14(2), 2023;

4. Ales, Edoardo, “The Impact of Automation and Robotics on Collective Labour Relations: Meeting an Unprecedented Challenge”, In T. Gyulavári & E. Menegatti (Ed.), *Decent Work in the Digital Age: European and Comparative Perspectives* 2022, http://dx.doi.org/10.5040/9781509958269.ch-003;
5. Bachmann, Ronald, Myrielle Gonschor, Santo Milasi, Alessio Mitra, “Technological Progress and the Dynamics of Self-Employment: Worker-Level Evidence for Europe”, *International Labour Review* 164(2) 2025, https://doi.org/10.16995/ilr.18844;
6. Barnard, Catherine , ”Social justice in labour law: it’s no longer actually about the law”, In: *Labour rights and social justice Work in a changing world*, Ed: Marco Mocella, Elena Sychenko, 2024;
7. Baer, Susanne, “Dignity liberty, equality: a fundamental rights triangle of constitutionalism”, *University of Toronto Law Journal*, 2009;
8. Brzozowski, Michał, Joanna Siwińska-Gorzelak. “Exploring the Impact of Automation on Employment during Expansions and Contractions: An Examination of Okun’s Law”. *International Labour Review* 164(4): 2025, https://doi.org/10.16995/ilr.23783;
9. Bonnemain, Antoine, “Acting on the Quality of Work to Increase Its Sustainability: An Occupational Psychology Approach”, *International Labour Review* 164 (1): 2025, https://doi.org/10.16995/ilr.18836;
10. Brameshuber, Elisabeth, “Constitutionalisation and Social Rights – A Fundamental Right to Adequate Minimum Wages?”, In L. Ratti , E. Brameshuber & V. Pietrogiovanni (Ed.). *The EU Directive on Adequate Minimum Wages: Context, Commentary and Trajectories*, 2024;
11. Bender, Benedikt, Paster, Thomas, “What types of social policies does business want? Examining German employer associations’ positions toward labor-protective and labor-activating social policies”, *Business and Politics*, 25(4), 2023, doi: 10.1017/bap. 2023;
12. Бодирога-Вукобрат, Нада, Мартиновић, Адријана, „Изазови нових технологија на радном мјесту”, *Зборник Правног факултета Свеучилишта у Ријеци*, Вол. 30, бр. 1, 2009;
13. Bankins, Sarah, Formosa, Paul, Griep, Yannick, Richards, Deborah, “AI Decision Making with Dignity?Contrasting Workers’ Justice Perceptions of Human and AI Decision Making in a Human Resource Management Context”, *Information Systems Frontiers*, 2022;
14. Brković, Radoje, Raonić, Rajko, “The impact of artificial intelligence on labor relations”, *Radno i socijalno pravo 2/2024*;
15. Брадаш, Сарита, Рељановић, Марио, *Индикатори достојанственог рада*, Београд 2019;
16. Bal, Mathias, *Dignity in the workplace-New theoretical perspectives*, Humanism in Business Series, 2017;
17. Bolton, C. Sharon, “Dignity in and at work : why it matters” In: *Dimensions of Dignity at Work. Elsevie*r”, London 2007;

18. Brameshuber, Elisabeth, “(A Fundamental Right to) Collective Bargaining for Economically Dependent, Employee-Like Workers. In J. Boto & E. Brameshuber (Ed.). *Collective Bargaining and the Gig Economy: A Traditional Tool for New Business Models*, 2022. http://dx.doi.org/10.5040/9781509956227.ch-014;
19. Brunow, Stephan, Katarzyna Miszczak, Holger Seibert, Aleksandra Wrona, “The Wage Structure of Polish Workers in Germany”, *International Labour Review* 165 (1): 2026, https://doi. org/10.16995/ilr.23812;
20. Van der Klink, Jac, “The Capability Approach in Relation to Contributive Justice” In J. van der Klink & S. Rothmann (Eds.), *Capabilities at Work: The Added Value of the Capability Model for Well-Being and Work*, 2026;
21. Gyulavári, Tamás, Gábor Kártyás, “Legitimacy without Members? Hungarian Lessons on How to Guarantee Trade Union Representativeness”, *International Labour Review* 165 (1): 2026, https://doi. org/10.16995/ilr.23796;
22. Gyulavári, Tamas, Kártyás, Gabor, “Why Collective Bargaining is a ‘Must’ for Platform Workers and How to Achieve it”, In J. Boto & E. Brameshuber (Ed.). *Collective Bargaining and the Gig Economy: A Traditional Tool for New Business Models*, 2022, http://dx.doi.org/10.5040/9781509956227.ch-006;
23. Glowacka, Marta, “A little less autonomy? The future of working time flexibility and its limits”, *European Labour Law Journal*, 12(2), 2020;
24. Goldin, Adrian, “Las tendencias de pluralización, segmentación y expansión del Derecho del Trabajo y la idea de Justicia Social”, In: *labour rights and social justice Work in a changing world*, Ed: Marco Mocella, Elena Sychenko, 2024;
25. Gamonal C., Sergio, “Collective Bargaining, Dignity and Spheres of Justice”, In P. Tomassetti, A. Bugada & A. Forsyth (Ed.), *The Law and Collective Bargaining: Sources and Patterns of Regulation in the Modern World of Work*, 2026. http://dx.doi.org/10.5040/9781509988082.ch-002;
26. Ghai, Dharam, “Decent work:concept and indicators”, *International Labour Review*, Vol. 142, No. 2, 2003;
27. Глигорић, М. Слађана, Стојковић - Златановић, Н. Сања, “Савремени облици повреде достојанства личности на раду – основне сличности и разлике”, *Страни правни живот 3/2020*, хттпс://дои.орг/10.5937/spz64-27484;
28. Галић, Борислав, Раонић, Рајко, „Развој синдикалног организовања као историјске тековине и уставом загарантованог права“, *Страни правни живот*, 2024;
29. De Stefano, Valerio, “*Negotiating the Algorithm: Automation, Artificial intelligence and labour protection*” Geneva: International Labour Office;

30. De Stefano, Valerio, Taes, Simon, “Algorithmic management and collective bargaining”, *Transfer: European Review of Labour and Research*, 29(1), 2023;
31. De Luna Mayea, Bellido, Carolina, Daina, Martínez-Troncoso, Díaz, David, “Digital Content Framing for Unionism: A Conceptual Model on the Influence of Context on Chilean Labour Confederations’ Social Media Content”, *International Labour Review*, 2026. https://doi.org/10.16995/ilr.19021;
32. Downey, Gregory, ”Mapping the Social Relations of Labor in Contemporary Algorithmic Society”, *International Review of Social History*, 69(2), 2024, doi:10.1017/S002085902400035X;
33. Dias-Abey, Manoj, Forsyth, Anthony, Aborisade, Femi, Gamonal, Sergio, “Strategic Litigation and Political Lobbying: Antidotes to Declining Worker Power?”, In J. Vogt , T. Novitz & J. Fudge (Ed.), *The Right to Strike Reimagined*, 2026, http://dx.doi.org/10.5040/9781509979134.ch-010;
34. Di Fabio, Annamaria, Jacobus, Gideon Maree, “Using a transdisciplinary interpretive lens to broaden reflections on alleviatingpoverty and promoting decent work”, *Frontiers in Psychology*, 2016;
35. Ђорђевић, Срђан, „Правна сигурност и вештачка интелигенција“, *Зборник радова Правног факултета Универзитета у Крагујевцу* – књига 2, 2025;
36. Zimmermann, Katharina, Boljka, Urban, Rakar, Tatjana, Filipovič Hrast, Maša, “The social legitimacy of the universal basic income from a social justice perspective: a comparative analysis of Germany and Slovenia”, *Journal of International and Comparative Social Policy*, 36(3), doi:10.1017/ics.2020.29;
37. Isaac, W. Lary, “Turning Points in U.S. Labor History, Political Culture, and the Current Upsurge in Labor Militancy”, *Work and Occupations*, 50(3), 2023;
38. Ковачевић, Александар, „Услови рада на дигиталним платформама – студије случаја Србије”, у: Вранић, Бојан, Анђелковић, Немања, Ин: *Друштвена правда у посткомунистичким друштвима*, Београд 2022;
39. Kresal, Barbara, “Vpliv prekarizacije dela na individualne pravice delavcev”, In *Prekarno delo: Multidisciplinarna analiza*, ur: Kresal Šoltes, Katarina, Strban, Gregor, Domadenik, Polona 2020;
40. Kazanchian, Lilit, *Features of human dignty in the context of modern philosophy of law*, Wisdom 2020;
41. Ковачевић, Александар, „Проблем разликовања дискриминације и злостављања на раду у правној теорији и пракси Републике Србије”, *Правни вјесник* год 30, 2/2014;
42. Kresal Šoltes, Katarina, “Vpliv prekarizacije dela na kolektivne pravice delavcev”, *In Prekarno delo: Multidisciplinarna analiza*, ur: Kresal Šoltes, Katarina, Strban, Gregor, Domadenik, Polona 2020;

43. Kresal, Barbara, “Collective redress and workers’ rights in Slovenia”, *European Labour Law Journal*, 12(4), 2021;
44. Ковачевић, Љубинка, „Коришћење система вештачке интелигенције у свету рада-важнији радноправни аспекти”, *Пословни изазови*, 2024;
45. Ковачевић, Љубинка, „Појам злостављања на раду у законодавству и судској пракси Републике Србије”, у: *Казнена реакција у Србији*, Ин: Игњатовић, Ђорђе, 2016;
46. Levantino, Paolo Francesco, “Assessing the Risks of Emotion Recognition Technology in Domestic Security Settings: What Safeguards against the Rise of ‘Emotional Dominance?”, In Els De Kosta , Hallinan, Dara, Paul De Hert & Serge Nusselder (Ed.), *Data Protection, Privacy and Artificial Intelligence*, 2025, http://dx.doi.org/10.5040/9781509983988.ch-009;
47. Loi, Piera, “The Boundaries between Collective Agreements and Statutory Legislation in the Gig Economy”, In J. Boto & E. Brameshuber (Ed.). *Collective Bargaining and the Gig Economy: A Traditional Tool for New Business Models* 2022, http://dx.doi.org/10.5040/9781509956227.ch-002;
48. Lupo, Luisa, Anil, Verma, “Do Workplace Unions and Collective Bargaining Matter for Labour Standards Compliance? The Role of Local Industrial Relations in Global Supply Chains”, *International Labour Review* 164(2): 2025, https://doi.org/10.16995/ilr.1884;
49. Laruffa, Francesco, Zimmermann, Benedikt, “Towards a framework articulating justice and development for evaluating just transition policies”, *The Economic and Labour Relations Review*, 36(4), 2025, doi:10.1017/elr.2026.10057;
50. Lee, Enjung, Kourgiantakis, Toula, Hu, Ran, Greenblatt, Andrea, Logan, Judith, “Pedagogical Methods of Teaching Social Justice in Social Work: A Scoping Review”, *Research on Social Work Practice*, 32(7), 2022;
51. Layard, Richard, De Neve, Jan – Emmanuel, “*The Quality of work*”, Cambridge Univeristy Press 2023;
52. Лубарда, Бранко, *Европско радно право*, Цид, Подгорица 2004;
53. Lo, Noble, Chan, H. W. Hugo, “Social Justice in Hong Kong: Assessing the Role of Higher Education in Integrating Modern Social Justice Approaches into Legal Practice in the HKSAR”, *Asian Journal of Law and Society*, 13(1), 2026, doi:10.1017/als.2025.10015;
54. Moreira, Teresa, “Algorithms, Discrimination and Collective Bargaining”, In J. Boto & E. Brameshuber (Ed.), *Collective Bargaining and the Gig Economy: A Traditional Tool for New Business Models*, 2022, http://dx.doi.org/10.5040/9781509956227.ch-009;
55. Mengesha, Getachew, Belay, Elefelious, Adams, Rachel, “Social justice considerations in developing and deploying AI in Africa”, *Data & Policy*, 2024. doi:10.1017/dap.2024.73;

56. Мисаиловић, Јована, „Достојанствени рад платформских радника – ванвременски идеал у дигиталном руху”, *Зборник радова Копаоничко школе природног права*, Београд, 4/2023;
57. Микић, Карло, „Достојанство недостојно разума: анализа и критика теоријског утемељења људског достојанство”, *Јахр: Европски часопис за биоетику*, Вол. 7 Но. 2016;
58. Malhmann, Matthias, “The Basic Law at 60 – Human Dignity and the Culture of Republicanism”, *Germany Law Journale* Vol. 11, No. 01, 2010;
59. Марјановић, Милош, „Људско достојанство као друштвена и правна вредност”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2013;
60. Милошевић, Горан, Батуран, Лука, „Опорезивање прихода „Фриленсера““, *Радно и социјално право*, 1/2023;
61. Mangan, David, Muszyński, Karol, Pulignano, Valeria, “The platform discount: Addressing unpaid work as a structural feature of labour platforms”, *European Labour Law Journal*, 14(4), 2023;
62. Nitsch, Verena, Rick, Vera, Kluge, Annette, Wilkens, Uta, “Human-centered approaches to AI-assisted work: the future of work?”, *Zeitschrift für Arbeitswissenschaft*, 2024, https://doi.org/10.1007/s41449-024-00437-2;
63. Prlja, Dragan, Gasmi, Gordana, Korać, Vanja, “Algoritamska diskriminacija”, u: *Uporednopravni izazovi u savremenom pravu* – In memoriam dr Stefan Andonović, Institut za uporedno pravo, 2023;
64. Piasna, Agnieszka, Wouter, Zwysen, 2026, “Is Platform Work Migrant Work? The Economic and Social Conditions behind Migrant (Over-)Representation in the Platform Economy across Europe”, *International Labour Review* 165(1): 2026, https://doi.org/10.16995/ilr.23806;
65. Peruzzi, Alberto, “*Un Appello per la Dignità*”, Counseling, Giornale Italiano di Ricerca e Applicazioni, 2015;
66. Перовић, Слободан „Природно право и аутономија личности“, *Беседе са Копаоника*, Београд 2015;
67. Roscigno, Jeffrey, Vicent, Hodson, Randy, Lopez, H. Steven, ”Workplace incivilities: the role of interest conflicts, social closure and organizational chaos”, *Work, Employment & Society*, 2009;
68. Roscigno, Jeffrey, Vicent, Hodson, Randy, ”The organizational and social foundations of worker resistance”, *American Sociological Review*, 2004;
69. Раонић, Рајко, „*Дигитални синдикати – могућности и значај*“, Институт за упоредно право, 2025, (блог);
70. Раонић, Рајко, „Утицај дигитализације на синдикално организовање“, Ин: *Савремено право у ери дигитализације и одрживог развоје*, Ед. Д. Вујисић, 2025;

71. Раонић, Рајко, Раонић, Олгица, „Дискриминација на раду у пракси Суда правде Европске уније“, *Зборник радова копаоничке школе природног права*, 2025;
72. Roşioru, Felicia, “The ‘Smart’ Trade Union: New Strategies for a Digitalised Labour Market”, In J. Boto & E. Brameshuber (Ed.). *Collective Bargaining and the Gig Economy: A Traditional Tool for New Business Model,* 2022. http://dx.doi.org/10.5040/9781509956227.ch-008;
73. Rubery, Jill, Isabel, Távora, Abbie, Winton, Eva, Herman, Alejandro, Castillo, “Bargaining on the Front Line: What Role Did Collective Bargaining Play in Protecting/ Advancing the Interests of Front-Line Workers during the COVID-19 Pandemic?” *International Labour Review 16*4(3): 2025, https://doi.org/10.16995/ilr.18856;
74. Supiot, Alain, 2026, “Labour Law and Debt of Life: Acceptance Speech of the Bob Hepple Award for Lifetime Achievement in Labour Law 2025”, *International Labour Review* 165 (1), https://doi.org/10.16995/ilr.26244;
75. Sjödin, Erik, “Criminalisation as a response to low wages and labour market exploitation in Sweden”, *European Labour Law Journal*, 12(4), 2021;
76. Sjödin, Erik, “European minimum wage: A Swedish perspective on EU’s competence in social policy in the wake of the proposed directive on adequate minimum wages in the EU”, *European Labour Law Journal*, 13(2), 2022;
77. Sayer, Andrew, ”Dignity at Work: Broadening the Agenda”, *Organization*, 14/4, 2007;
78. Стојиљковић, Зоран, „Тракт о социјалној правди и правичности”, *Српска политичка мисао 1/2018* год. 25, Вол. 59;
79. Стојиљковић, Зоран, „Достојанствени рад или пад у прекарност”, хттпс://www.данас.рс/вести/друштво/достојанствени-рад-или-пад-у-прекарност/ ,10.05.2026;
80. Симовић-Звицер, Весна, „Накнаде за мајке са троје или више дјеце-корак уназад ка помирењу професионалних и породичних обавеза у Црној Гори”, *Радно и социјално право 1/2018*;
81. Стојиљковић, Зоран, „Рад, цапитал и социјална кохезија у (пост)пандемијиском оквиру”, *Политичке перспективе – чланци и студије*, 2020;
82. Schulz, Michaela, Braekkan, F. Kristian, “*Social Justice Attitudes and Concerns for Labor Standards: An Empirical Investigation of the Theory of Planned Behaviors and Consumer Actions: An Empirical Investigation of the Theory of Planned Behaviors and Consumer Actions*”, Sage Open, 7(1), 2017;
83. Sankaran, Kamala, “Achieving social justice in the world of work”, In: *labour rights and social justice Work in a changing world*, Ed: Marco Mocella, Elena Sychenko, 2024;

84. Tan, J. C., Luka, Natalija, Mazo, Emili, “*Unlikely Organizers: The Rise of Tech Worker Labor Activism*”, *ILR Review*, 79(2), 2026;
85. Урдаревић, Бојан, Антић, Александар, „Рад преко платформи и нови облици рада у дигиталној економији“, *Српска политичка мисао*, бр. 2, Вол. 72, год. 28, Београд 2021;
86. Учур, Ђ. Маринко, „Конвенцију МОР-а бр. 190 (2019) о искорјењивању насиља и узнемиравања треба ратификирати”, *Зборник Правног факултета Свеучилишта у Ријеци,* вол. 43, бр. 3, 2022;
87. Franeta, Duška, “Relativism, Eclectism and Dignty – On Aharon Barak’s Account of Human Dignity”, *Civitas* 1/2020;
88. Fonseca, Dora, “Trade Unions in the Age of Digitalization: Challenges and Opportunities in the Transport and Food Delivery Sectors”, In N. Sánchez & N. Sánchez (Ed.). *Labor Precarity, Social Exploitation, and Trade Union Engagement: Critical Approaches to Work from Spain and Portugal,* 2025, http://dx.doi.org/10.5040/9798216351931.0016;
89. Franca, Valentina, Ribeiro, A. Teresa, Doherty, Michael, “Union representation in academia: From lecture halls to labour halls”, *European Labour Law Journal*, 0(0), 2026;
90. Ferdynus, P. Macin, “Is Dignity Still Necessary in Health Care? From Definition to Recognition of Human Dignity”, *Journal of Religion and Health*, 2024;
91. Франета, Душка, „Људско достојанство између правнодогматичких и филозофских захтјева смисао, претпоставке и импликације Дїригового схваћања људског достојанства”, *Филозофска истраживања* 124. год 31, 4/2011;
92. Hepple, Bob, “Equality and empowerment for decent work”, *International Labour Review*, Vol. 140, No. 1, 2001;
93. Hoffmann, Bjorn, “The death of dignity is greatly exaggerated: Reflections 15 years after the declaration of dignity as a useless concept”, *Bioethics*, 2020;
94. Hepple, Bob, “*Rights at Work Global, European and British Perspectives*”, The hamlyn trust*,* London 2005;
95. Herlin-Karnell, Ester, “The Constitutional Concepts of Sustainability and Dignity”, *Jus Cogens*, 2023;
96. Hendrickx, Frank, “Regulating Worker Privacy and Data Protection: Exploring the Global Source System, In T. Gyulavári & E. Menegatti (Ed.), *Decent Work in the Digital Age: European and Comparative Perspectives*, 2022;
97. Hui, Yuki, “Moral machine: Are machines capable of being moral?”, In: *Kant Machine: Critical Philosophy after AI*, 2025. http://dx.doi.org/10.5040/9781350563230.0007;
98. Häusermann, Silja, Kitschelt, Herbert, Mosimann, Nadja, Rehm, Philipp, “Labor Unionization and Social Democratic Parties”, In: S. Häusermann

& H. Kitschelt (Eds.), *Beyond Social Democracy: The Transformation of the Left in Emerging Knowledge Societies*, 2024;

99. Howcroft, Debra, Clare Mumford, “Platforms as Inequality Regimes: Researching Legal Services”, *International Labour Review* 164(3), 2025. https://doi. org/10.16995/ilr.18854;
100. Hendrickx, Frank, “Social justice and labour rights: EU and ILO face palmsin the governance”, https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/rechtsgeleerdheid/instituut-voor-publiekrecht/sociaal-recht/hendrickx.pdf pristupljeno 25.05.2026;
101. Helm, Dieter, “Social Justice”, In *Legacy: How to Build the Sustainable Economy*, 2023;
102. Herzog, Lisa, Bénédicte, Zimmermann, “Introduction to the Special Feature ‘Sustainable Work: Exploring the Requirements of a Social-Ecological Approach to Work’”. *International Labour Review* 164(1), 2025, https://doi.org/10.16995/ilr.18833;
103. Hepple, Bob, “*Rights at Work*”, International Institute for Labour Studies Geneva, 2003;
104. Cardenas, Luis, “Wages and Labor Relations during Francoist Developmentalism: The Role of the New Unionism”, *International Labor and Working-Class History*, 2024, doi:10.1017/S0147547923000339;
105. Cirillo, Valeria, Matteo, Sostero, Federico, Tamagni, “Firm-Level Bargaining and Within-Firm Wage Inequality: Evidence across Europe”, *International Labour Review* 164 (2), 2025, https://doi.org/10.16995/ilr.18843;
106. Cowen, Nick, “Neoliberal social justice and taxation”, *Social Philosophy and Policy*, 39(1), 2022, doi:10.1017/S0265052523000055;
107. Carsten, Stahl, Bernd, Doris, Schroeder, Rowena, Rodrigues, “*Dignity, Ethics of Artificial Intelligence*”, Springer Verlag, 2023;
108. Collste, Goran, “*Is human life special? Religious and philosophical perspectives on the principle of human dignity*”, Bern & Berlin: Peter Lang, 2002;
109. Cornfield, B. Daniel, “The New Labor Activism, a New Labor Sociology”, *Work and Occupations*, 50(3), 2023;
110. Чавошки, Коста, *О правди и правичности*, Београд 2017;
111. Шокчевић, Свјетлана, „Заштита достојанства и здравља радника – заштита од матлетирањана раду и у вези са радом”, *Сигурност*, Вол. 58 (1) 1, (16)2016;
112. Yearby, Ruqaiijah, ”The Social Determinants of Health, Health Disparities, and Health Justice“, *Journal of Law, Medicine & Ethics*, 50(4), 2022, doi:10.1017/jme.2023;
113. Winchenbach, Anke, Paul, Hanna, Graham, Miller, “Rethinking decent work: the value of dignity intourism employment”, *Journal of sustainable tourism*, vol. 27, no. 7, 2019;

114. Warren, Mark, ”Equity, Social Justice, and the All-Affected Principle“, In A. Fung & S. W. D. Gray (Eds.), *Empowering Affected Interests: Democratic Inclusion in a Globalized World*, 2024;
115. Wolszczak-Derlacz, Joanna, Aleksandra, Parteka, Dagmara, Nikulin, “The Joint Impact of Global Value Chains and Technological Exposure on Job Quality and Wages in Europe”, *International Labour Review* 164(3), 2025, https://doi.org/10.16995/ilr.18858;
116. Wiewiórowski, Wojciech, ”Devising a Trajectory Towards a Just and Fair Future: The Identity of Data Protection in Times of AI“, In E. Kosta, D. Hallinan, P. De Hert & S. Nusselder (Ed.). *Data Protection, Privacy and Artificial Intelligence*, 2025, http://dx.doi.org/10.5040/9781509983988.ch-012.

Правни и интернет извори

1. филе:///Ц:/Усерс/Корисник/Довнлоадс/информација-о-закључивању-програма-достојанственог-рада-2024-2027-године-и-потписивању-меморандума-о-разумијевању-о-програму-достојанственог-рада-за-2024-2027-годину-с-предлогом-меморандума.пдф ,18.05.2026;
2. Уредба (ЕУ) 2024/1689 Европског парламента и Вијећа од 13.07.2024. о утврђивању усклађених правила о вјештачкој интелигенцији и о измјени уредаба (ЕЗ) бр. 300 /2008 , (ЕУ) бр. 167 /2013 , (ЕУ) бр. 168/2013 , (ЕУ) 2018/858, (ЕУ) 2018/1139 и (ЕУ) 2019/2144 те директива 2014/90/ЕУ, (ЕУ) 2016/797 и (ЕУ) 2020/1828. т. 31, 57;
3. International Labour Organization (ILO). (1999). Decent work. Report of the Director General to the 87th meeting ofthe international labour conference. Geneva: International Labour Office;
4. Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006 и 115/2021;
5. Устав Републике Хрватске, *Народне новине*, 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14;
6. Закон о раду Црне Горе, *Службени гласник ЦГ*, бр. 74/2019, 8/2021, 59/2021, 68/2021,145/2021 и 77/2024;
7. Закон о раду Републике Србије, *Службени гласникж РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – одлука УС, 113/2017 И 95/2018 – аутентично тумачење;
8. Закон о деловних разммерјих, *Урадни лист РС*, шт. 21 /13, 78/13 – попр., 47/15 – ЗЗСДТ, 33/16 – ПЗ-Ф, 52/16, 15/17 – одл. УС, 22/19 – ЗПосС, 81/19, 203/20 – ЗИУПОПДВЕ, 119/21 – ЗЧмИС-А, 202/21 – одл. УС, 15/22, 54/22 – ЗУПШ-1, 114/23 и 136/23 – ЗИУЗДС);
9. Пресуда Европског суда правде Т-371/22 од 17.07.2024. године.

Rajko Raonić

Agency for Peaceful Resolution of Labor Disputes of Montenegro

Olgica Raonić

Administrative Court of Montenegro

DIGNITY AT WORK AS THE BASIS OF SOCIAL JUSTICE: LIMITS AND POSSIBILITIES OF MODERN LABOR LAW

Summary

“What is social justice in labor law? In the context of work and employment, social justice ensures that "those who have less in life must have more in law"!

Dignity, as an imaginary psychological category and an eternal enigma, has become the standard and measure of decent employment relations. In labor law, it has gained particular importance at the end of the 20th and the beginning of the 21st century, due to the increased flexibilization and deregulation of the labor market that has affected labor relations throughout the international community. The growth of precarious forms of employment and the ever-present new forms of work, or the emergence of the precariat 4.0 of the industrial revolution and union powerlessness, are what this standard seeks to undermine. These would, among other things, be the reasons why there is an increased promotion of the unification of this standard within legal systems. In today's labor relations and its outlines, the question arises whether this standard is only a principle and rule on paper or whether its implementation really (does not) exist within legal systems.

If we analyze the preambles and initial articles of many constitutions, we will actually notice one standard that, in addition to dignity today essentially affects the smallest labor relations, and that is the standard of a "state of social justice". Since social justice is unthinkable without labor law and ultimately labor relations, dignity as a constituent of it and the basis from which one starts towards social justice, is today under attack and in big trouble. This is especially considered that dignity is in addition to social dialogue and union organization is one of the most current topics facing the academic community, and the last session of the International Labor Organization witness that.

The formal recognition of dignity at work is not sufficient to achieve the standards of the state of social justice, but it is necessary to protect the employee's normative, institutional and cultural work, need deeper reforms to make social justice in the context of working relationships, became reality and not only nominal value.

Key words: *Social justice; Work dignity; Constitution; New forms of work; Employmen*.

СПИСАК РЕЦЕНЗЕНАТА РАДОВА ОБЈАВЉЕНИХ У ЗБОРНИКУ РАДОВА „ПРАВО: УЗРОК ИЛИ ПОСЉЕДИЦА“, У ПЕТ ТОМОВА СА XIV НАУЧНОГ СКУПА ПОВОДОМ ДАНА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА
који је одржан 25. октобра 2025. год. на Палама
(по азбучном реду, са назнаком државе из које су)

1. Аврамовић, Драгутин, редовни професор Правног факултета Универзитета у Новом Саду, Република Србија;
2. Алуи, Бушта, ванредни професор Факултета правних, економски и друштвених наука Универзитета Сиди Мохамед Бен Абделах у Фесу, Краљевина Мароко;
3. Амповска, Марија, редовни професор Правног факултета Универзитета „Гоце Делчев” у Штипу, Сјеверна Македонија;
4. Бабић, Илија, редовни професор у пензији, Београд, Република Србија;
5. Бановић, Божидар, редовни професор Факултета безбедности Универзитета у Београду, Република Србија;
6. Бановић, Дамир, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Сарајеву, Босна и Херцеговина;
7. Бартуловић, Жељко, редовни професор Правног факултета Свеучилишта у Ријеци, Република Хрватска;
8. Батуран, Лука, доцент Правног факултета Универзитета у Новом Саду, Република Србија;
9. Бејатовић, Станко, академик и редовни професор у пензији, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Република Србија;
10. Божић, Радомир, редовни професор Економског факултета, Пале, Универзитета у Источном Сарајеву, Босна и Херцеговина, Република Српска;
11. Бојанић, Бојан, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Република Србија;
12. Бојић, Марија, доцент Природно математичког факултета, Департман за географију, туризам и хотелијерство, Универзитета у Новом Саду, Република Србија;
13. Бркић, Златко, редовни професор Правног факултета Свеучилишта у Мостару, Босна и Херцеговина;
14. Брковић, Радоје, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Република Србија;
15. Брсакоска Базеркоска, Јулија, редовни професор Правног факултета „Јустинијан Први“ Универзитета „Св. Ћирило и Методије“ у Скопљу, Сјеверна Македонија;
16. Буха, Милијана, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Бањој Луци, Босна и Херцеговина, Република Српска;

17. Васиљевић, Драгана, доцент Факултета безбједносних наука Универзитета у Бањој Луци, Босна и Херцеговина, Република Српска;
18. Васиљевић, Зоран, редовни професор Правног факултета Универзитета у Бањој Луци, Босна и Херцеговина, Република Српска;
19. Вековић, Владимир, редовни професор Правног факултета Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Република Србија;
20. Видић, Марија, ванредни професор Правног факултета Свеучилишта у Мостару, Босна и Херцеговина, ФБиХ;
21. Влашки, Бојан, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Бањој Луци, Босна и Херцеговина, Република Српска;
22. Влашковић Вељко, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, Република Србија;
23. Врањеш, Невенко, ванредни професор Факултета политичких наука Универзитета у Бањој Луци, Босна и Херцеговина, Република Српска;
24. Вујичић, Новак, доцент Правног факултета Универзитета у Београду, Република Србија;
25. Вујовић, Огњен, редовни професор Правног факултета Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Република Србија;
26. Вуковић, Зоран, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, Република Србија;
27. Вуковић, Игор, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду, Република Србија;
28. Вучетић, Вук, ванредни професор Филозофског факултета Универзитета у Источном Сарајеву, Босна и Херцеговина, Република Српска;
29. Вучић, Михајло, виши научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд, Република Србија;
30. Гафар, Хафиз, доцент Правног факултета Универзитета „Султан Кабус“, Оман;
31. Горданић, Јелица, виши научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд, Република Србија;
32. Гоцевски, Драган, редовни професор Правног факултета „Јустинијан Први“ Универзитета „Св. Кирил и Методиј“ у Скопљу, Сјеверна Македонија;
33. Дамјановић, Драгана, доцент Правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву, Босна и Херцеговина, Република Српска;
34. Даниловић, Дамјан, ванредни професор Економског факултета Универзитета у Источном Сарајеву, Босна и Херцеговина, Република Српска;
35. Даудрик, Јана, ванредни професор Правног факултета Универзитета Коменски у Братислави, Словачка;
36. Де Лас Казас Леон, Марија Етелвина, доцент Правног факултета Универзитета „Ла Лагуна“, Тенерифе, Шпанија

37. Демировић, Рамајана, ванредни професор Правног факултета Универзитета „Џемал Биједић“ у Мостару, Босна и Херцеговина;
38. Димитријевић, Марко, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Нишу, Република Србија;
39. Димитријевић, Предраг, редовни професор Правног факултета Универзитета у Нишу, Република Србија;
40. Димовски, Дарко, редовни професор Правног факултета Универзитета у Нишу, Република Србија;
41. Дураковић, Аднан, редовни професор Правног факултета Универзитета у Зеници, Босна и Херцеговина, ФБиХ;
42. Ђокић, Иван, доцент Правног факултета Универзитета у Београду, Република Србија;
43. Ђорђевић Александар, редовни професор Правног факултета Универзитета у Нишу, Република Србија;
44. Ђорђевић Алексовски, Сања, доцент Правног факултета Универзитета у Нишу, Република Србија;
45. Ђорђевић, Срђан, редовни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, Република Србија;
46. Ђурђић Милошевић, Тамара, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, Република Србија;
47. Ђурђић, Војислав, редовни професор Правног факултета Универзитета у Нишу, Република Србија;
48. Ед.Даран Дрис, доцент Мултидисциплинарни факултет у Хурибги, Универзитет Султан Мулай Слиман, Бени Мелал, Мароко;
49. Живковић, Велимир, ванредни професор Правног факултета Универзитета Ворик, Уједињено Краљевство.
50. Ибрахимовић. Ервина, доцент, Правни факултет Универзитета у Тузли, Босна и Херцеговина, ФБиХ
51. Илић Попов, Гордана, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду, Република Србија;
52. Илић, Иван, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Нишу, Република Србија;
53. Јашарбеговић, Амра, редовни професор Правног факултета Универзитета „Џемал Биједић“ у Мостару, Босна и Херцеговина;
54. Јовановић, Зоран, редовни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу;
55. Јовичић, Катарина, виши научни сарадник, Институт за упоредно право, Београд, Република Србија;
56. Јодановић, Ајна, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Бихаћу, Босна и Херцеговина, ФБиХ;
57. Јотановић, Раденко, редовни професор Правног факултета Универзитета у Бањој Луци, Босна и Херцеговина, Република Српска;
58. Јурковић, Цвија, ванредни професор Правног факултета Свеучилишта у Мостару, Босна и Херцеговина, Федерација БиХ;

59. Камбовски, Игор, редовни професор Правног факултета Универзитета „Гоце Делчев“ у Штипу, Сјеверна Македонија;
60. Капоте Перез, Луис Хавијер, ванредни професор, Правни факултет Универзитета Ла Лагуна, Тенерифе, Шпанија;
61. Карбоне, Марија Тереза, Редовни професор Правног факултета Универзитета у Катанцару, Италија;
62. Каркалис, Јоанис, редовни професор, судија Врховног суда Грчке, Република Грчка;
63. Кнежевић, Марко, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Новом Саду, Република Србија;
64. Кнежевић, Саша, редовни професор Правног факултета Универзитета у Нишу, Република Србија;
65. Ковачевић, Љубинка, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду, Република Србија;
66. Ковачевић, Милица, ванредни професор Факултета за специјалну едукацију и рехабилитацију Универзитета у Београду, Република Србија;
67. Костић, Милан, редовни професор Економског факултета Универзитета у Крагујевцу, Република Србија;
68. Крећа, Миленко, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду, Република Србија;
69. Крстић, Новак, редовни професор Правног факултета Универзитета у Нишу, Република Србија;
70. Кршљанин, Нина, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду, Република Србија;
71. Ксаба, Фенивеси, редовни професор Правног факултета Универзитета у Печују, Мађарска;
72. Кузњецова, Евгенија Викторовна, доцент на Уралском федералном универзитету у Јекатеринбургу (Руска Федерација);
73. Кулаузов, Маша, редовни професор Правног факултета Универзитета у Новом Саду, Република Србија;
74. Лакићевић Ђуранивић, Бојана, ванредни професор Правног факултета Универзитета Црне Горе, Црна Гора;
75. Лалић, Срђан, редовни професор Економског факултета Брчко Универзитета у Источном Сарајеву, Република Српска;
76. Лобрано, Ђовани, редовни професор, Папски католички универзитет у Перуу, Универзитет у Сасарију, Република Италија;
77. Лончар, Зоран, редовни професор Правног факултета Универзитета у Новом Саду, Република Србија;
78. Лукић, Наталија, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду, Република Србија;
79. Мариловић, Ђорђе, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву, Босна и Херцеговина, Република Српска;
80. Марић, Бојан, ванредни професор Саобраћајног факултета, Добој, Универзитета у Источном Сарајеву, Босна и Херцеговина, Република Српска;

81. Марковић, Иванка, редовни професор Правног факултета Универзитета у Бањој Луци, Босна и Херцеговина, Република Српска;
82. Матић Матешковић, Инес, ванредни професор Правног факултета Свеучилишта у Ријеци, Република Хрватска;
83. Мезеи, Петер, редовни професор Факултета правних и политичких наука Универзитета у Сегедину, Република Мађарска;
84. Милинковић, Игор, редовни професор Правног факултета Универзитета у Бањој Луци, Босна и Херцеговина, Република Српска;
85. Милисављевић, Бојан, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду, Република Србија;
86. Милић, Иван, доцент Правног факултета Универзитета у Новом Саду, Република Србија;
87. Милотић, Иван, редовни професор Правног факултета Свеучилишта у Загребу, Хрватска;
88. Милутин, Милан, доцент Правног факултета Универзитета у Новом Саду, Република Србија
89. Мирјанић, Жељко, редовни професор Правног факултета Универзитета у Бањој Луци, Босна и Херцеговина, Република Српска;
90. Мирковић, Зоран, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду;
91. Млинаревић, Предраг, ванредни професор, Економски факултет Пале, Универзитет у Источном Сарајеву, Босна и Херцеговина, Република Српска;
92. Мораит, Бранко, редовни професор у пензији, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Босна и Херцеговина, Република Српска;
93. Морозан, Флорина Флорентина, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Орадеи, Република Румунија;
94. Мујовић, Ранко, редовни професор Правног факултета Универзитета Црне Горе у Подгорици, Црна Гора;
95. Муминовић, Дамир, доцент Правног факултета Универзитета у Сарајеву, Босна и Херцеговина, ФБиХ;
96. Никач, Жељко, редовни професор Криминалистичко полицијски универзитет у Београду, Република Србија;
97. Омердић, Џенета, редовни професор Правног факултета Универзитета у Тузли, Босна и Херцеговина, ФБиХ;
98. Омеровић, Енис, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Зеници, Босна и Херцеговина, ФБиХ;
99. Орловић, Слободан, редовни професор Правног факултета Универзитета у Новом Саду, Република Србија;
100. Паламарчук, Евгениј Александрович, ванредни професор, Ростовски институт (одјељење) Сверуског државног универзитета правде у Ростову на Дону; Донски државни технички универзитет, Ростов на Дону, Руска Федерација;

101. Параушић Маринковић, Ана, доцент Факултета безбједности Универзитета у Београду;
102. Петковић, Игор, доцент Правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву, Босна и Херцеговина, Република Српска;
103. Петровић, Борислав, редовни професор Правног факултета Универзитета у Сарајеву, Босна и Херцеговина, ФБиХ;
104. Петровић, Стојана, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Бањој Луци, Босна и Херцеговина, Република Српска;
105. Пилиповић, Милан, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Бањој Луци, Босна и Херцеговина, Република Српска;
106. Планојевић, Нина, редовни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, Република Србија
107. Полојац, Милена, редовни професор Правног факултета и Београду. Република Србија
108. Поповић Борка, ванредни професор, Економски факултет Пале, Универзитет у Источном Сарајеву, Босна и Херцеговина, Република Српска;
109. Поповић Ћитић, Бранислава, редовни професор Факултета за специјалну едукацију и рехабилитацију Универзитета у Београду, Република Србија;
110. Поповић, Душан, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду, Република Србија;
111. Поповић, Предраг, доцент Факултета безбједносних наука Универзитета у Бањој Луци, Босна и Херцеговина, Република Српска;
112. Пржеска, Тина, редовни професор Правног факултета „Јустинијан Први“ Универзитета „Ћирило и Методије“, Скопље, Република Сјеверна Македонија;
113. Пупић, Мирјана, доцент Правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву, Босна и Херцеговина, Република Српска;
114. Радић, Дарко, редовни професор Правног факултета Универзитета у Бањој Луци, Босна и Херцеговина, Република Српска;
115. Раичевић, Небојша, редовни професор Правног факултета Универзитета у Нишу, Република Србија;
116. Рајић, Наташа, доцент Правног факултета Универзитета у Новом Саду, Република Србија;
117. Раковић, Ђорђе, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Бањој Луци, Република Српска;
118. Рапајић, Милан, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, Република Србија;
119. Ребић, Младен, редовни професор, Економски факултет Пале, Универзитет у Источном Сарајеву, Босна и Херцеговина, Република Српска;
120. Ринолфи, Кристијана Марија Анастазија, доцент Правног факултета Универзитета у Сасарију, Република Италија;

121. Ристивојевић, Бранислав, редовни професор Правног факултета Универзитета у Новом Саду, Република Србија;
122. Савић, Матеј, ванредни професор Факултета политичких наука Универзитета у Бањој Луци, Босна и Херцеговина, Република Српска;
123. Савић, Сања, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву, Босна и Херцеговина, Република Српска;
124. Савчић, Сања, редовни професор Правног факултета Универзитета у Новом Саду, Република Србија;
125. Сакоћо, Антонио, редовни професор универзитета Ла Сапиенца у Риму, Италија
126. Самарџић, Сандра, доцент Правног факултета Универзитета у Новом Саду, Република Србија;
127. Симјанук, Нина Васиљевна, доцент Уралског федералног универзитета у Јекатеринбургу (Руска Федерација);
128. Симовић, Дарко, редовни професор Криминалистичко-полицијског универзитета у Београду, Република Србија;
129. Соз, Едит, ванредни професор на Факултету права и политичких наука Универзитета у Сегедину, Мађарска:
130. Спасов, Александар, редовни професор Правног факултета „Јустинијан Први“ Универзитета „Св. Ћирило и Методије“ у Скопљу, Република Сјеверна Македонија;
131. Станковић Милош, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду, Република Србија;
132. Станковић, Марко, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду, Република Србија;
133. Станковић, Урош, доцент Правног факултета Универзитета у Новом Саду, Република Србија;
134. Станимировић, Војислав, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду, Република Србија;
135. Старчевић, Јелена, доцент, Министарство за научнотехнолошки развој и високо образовање Републике Српске, Босна и Херцеговина, Република Српска;
136. Стјепановић, Богдана, научни сарадник Института за политичке студије, Београд, Република Србија;
137. Стјепановић, Станка, редовни професор Правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву, Босна и Херцеговина, Република Српска;
138. Стојановић, Здрава, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Бањој Луци, Босна и Херцеговина, Република Српска;
139. Тасић, Анђелија, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Нишу, Република Србија;
140. Тешић, Ненад, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду, Република Србија;
141. Томић, Иван, доцент Правног факултета Свеучилишта у Мостару, Босна и Херцеговина;

142. Тот, Давид, доцент Правног факултета Универзитета у Печују, Мађарска;
143. Тркуља, Јовица, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду;
144. Тубић, Бојан, редовни професор Правног факултета Универзитета у Новом Саду, Република Србија;
145. Тузов, Данил Олегович, редовни професор Правног факултета Националног истраживачког универзитета „Висока школа економије“, Санкт Петербург, Русија;
146. Ћеранић Перишић, Јелена, редовни професор и научни савјетник, Институт за упоредно право, Београд, Република Србија;
147. Ћорац, Санда, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, Република Србија;
148. Хајдаровић, Сунчица, доцент, Правни факултет Универзитета „Џемал Биједић“, Мостар, Босна и Херцеговина, ФБиХ;
149. Хаубрих, Викторија, ванредни професор Правног факултета Свеучилишта у Мостару, Босна и Херцеговина, ФБиХ;
150. Хаџи Стевић, Брано, доцент Правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву, Република Српска;
151. Хаџић, Мехмед, редовни професор Правног факултета Универзитета у Сарајеву, Босна и Херцеговина, ФБиХ;
152. Хебиб, Мирза, доцент Правног факултета Универзитета у Сарајеву, Босна и Херцеговина, ФБиХ
153. Цветковић Ђорђевић, Валентина, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду, Република Србија;
154. Цуцић, Вук, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду, Република Србија;
155. Чворовић, Драгана, редовни професор Криминалистичко полицијски универзитет у Београду, Република Србија;
156. Чолаковић, Маја, редовни професор Правног факултета Универзитета „Џемал Биједић“ у Мостару, Босна и Херцеговина;
157. Шами, Јасин, доцент Универзитета Абу Даби, Уједињени Арапски Емирати;
158. Шаренац, Немања, ванредни професор, Економски факултет Пале, Универзитет у Источном Сарајеву, Босна и Херцеговина, Република Српска;
159. Шево Гребенар, Оливера, доцент Правног факултета Универзитета у Бањој Луци, Босна и Херцеговина, Република Српска;
160. Шетка, Гојко, доцент Факултета безбједносних наука Универзитета у Бањој Луци, Босна и Херцеговина, Република Српска;
161. Шокињов, Стефан, редовни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, Република Србија;

LIST OF REVIEWERS OF PAPERS PUBLISHED IN PROCEEDINGS
"LAW: CAUSE OR EFFECT"
IN FIVE VOLUMES
WITH XIV SCIENTIFIC CONFERENCE ON THE OCCASION OF THE DAY OF THE FACULTY OF LAW
which was held on 25 October 2025, at Pale
(in alphabetical order, with an indication of the country they are from)

1. Academician Full Professor Bejatović, Stanko, PhD, Faculty of Law, University of Kragujevac, Republic of Serbia;
2. Assistant Professor Baturan, Luka, PhD, Faculty of Law, University of Novi Sad, Republic of Serbia;
3. Assistant Professor Bojić, Marija, PhD, Faculty of Sciences, Department of Geography, Tourism and Hotel Management, University of Novi Sad, Republic of Serbia;
4. Assistant Professor Chami, Yassine, PhD, University Abu Dhabi, United Arab Emirates;
5. Assistant Professor Damjanović, Dragana, PhD, Faculty of Law, University of East Sarajevo, Bosnia and Herzegovina, Republic of Srpska;
6. Assistant Professor de Las Casas Leòn, Maria Etelvina, PhD, University La Laguna, Tenerife, Spain
7. Assistant Professor Đokić, Ivan, PhD, Faculty of Law, University of Belgrade, Republic of Serbia;
8. Assistant Professor Đorđević Aleksovski, Sanja, PhD, Faculty of Law, University of Niš, Republic of Serbia;
9. Assistant Professor Ed.Daran, Driss, PhD, Faculté Polydisciplinaire de Khouribga, Sultan Moulay Slimane University, Beni Mellal, Morocco;
10. Assistant Professor Gafar, Hafiz, PhD, College of Law, Sultan Qaboos University, Oman;
11. Assistant Professor Hadži Stević, Brano, PhD, Faculty of Law, University of East Sarajevo, Bosnia and Herzegovina, Republic of Srpska;
12. Assistant Professor Hajdarović, Sunčica, PhD, Faculty of Law, Džemal Bijedić University of Mostar, Bosnia and Herzegovina, Federa-tion of Bosnia and Herzegovina;
13. Assistant Professor Hebib, Mirza, PhD, University of Sarajevo, Bosnia and Herzegovina, Federation of Bosnia and Herzegovina;
14. Assistant Professor Kuznetsova, Evgeniya Viktorovna, PhD, Ural Federal University of Yekaterinburg (Russian Federation);

15. Assistant Professor Milić, Ivan, PhD, Faculty of Law, Faculty of Law, University of Novi Sad, Serbia;
16. Assistant Professor Milutin, Milan, PhD, Faculty of Law, Faculty of Law, University of Novi Sad, Serbia;
17. Assistant Professor Muminović, Damir, PhD, Faculty of Law, University of Sarajevo, Bosnia and Herzegovina;
18. Assistant professor Paraušić Marinković, Ana, PhD, Faculty of Security Studies, University of Belgrade, Republic of Serbia;
19. Assistant Professor Petković, Igor, PhD, Faculty of Law, University of East Sarajevo, Bosnia and Herzegovina, Republic of Srpska;
20. Assistant Professor Popović, Predrag, PhD, Faculty of Security Studies, University of Banja Luka, Bosnia and Herzegovina, Republic of Srpska;
21. Assistant Professor Pupić, Mirjana, PhD, Faculty of Law, University of East Sarajevo, Bosnia and Herzegovina, Republic of Srpska;
22. Assistant Professor Rajić, Nataša, PhD, Faculty of Law, University of Novi Sad, Serbia;
23. Assistant Professor Rinolfi, Cristiana Maria Anastasia, PhD, Faculty of Law, University of Sassari, Republic of Italy.
24. Assistant Professor Samardžić, Sandra, PhD, Faculty of Law, University of Novi Sad, Republic of Serbia;
25. Assistant Professor Stanković, Uroš, PhD, Faculty of Law, Faculty of Law, University of Novi Sad, Serbia;
26. Assistant Professor Starčević, Jelena, PhD, Faculty of Education, Bijeljina, University of East Sarajevo, Bosnia and Herzegovina, Republic of Srpska;
27. Assistant Professor Symaniuk, Nina Vasilievna, PhD, Ural Federal University of Yekaterinburg, Russian Federation;
28. Assistant Professor Šetka, Gojko, PhD, Faculty of Security Studies, University of Banja Luka, Bosnia and Herzegovina, Republic of Srpska;
29. Assistant Professor Ševo Grebenar, Olivera, PhD, Faculty of Law, University of Banja Luka, Bosnia and Herzegovina, Re-public of Srpska;
30. Assistant Professor Tomić, Ivan, PhD, Faculty of Law, University of Mostar, Bosnia and Herzegovina;
31. Assistant Professor Toth, David, PhD, Faculty of Law, University of Pécs, Hungary;
32. Assistant Professor Vasiljević, Dragana, PhD, Faculty of Security Studies, University of Banja Luka, Bosnia and Herzegovina, Republic of Srpska;
33. Assistant Professor Vujičić, Novak, PhD, Faculty of Law, University of Belgrade, Republic of Serbia;
34. Associate Professor Aloui, Buchta, PhD, Faculty of Legal, Economic and Social Sciences, Sidi Mohamed Ben Abdellah University, Fez, Morocco;

35. Associate Professor Banović, Damir, PhD, Faculty of Law, University of Sarajevo, Bosnia and Herzegovina;
36. Associate Professor Bojanić, Bojan, PhD, Faculty of Law, University of Priština with temporary seat in Kosovska Mitrovica, Republic of Serbia;
37. Associate Professor Buha, Milijana, PhD, Faculty of Law, University of Banja Luka, Bosnia and Herzegovina, Republic of Srpska;
38. Associate Professor Capote Pérez, Luis Javier, PhD, Faculty of Law, University La Laguna, Tenerife, Spain;
39. Associate Professor Cvetković Đorđević, Valentina, PhD, Faculty of Law, University of Belgrade, Republic of Serbia;
40. Associate Professor Ćorac, Sanda, PhD, Faculty of Law, University of Kragujevac, Republic of Serbia;
41. Associate Professor Danilović, Damjan, PhD, Faculty of Economics, University of East Sarajevo, Bosnia and Herzegovina, Republic of Srpska;
42. Associate Professor Daudrikh, Yana, Faculty of Law, Comenius University in Bratislava, Slovak Republic;
43. Associate Professor Demirović, Ramajana, PhD, Faculty of Law, Džemal Bijedić University of Mostar, Bosnia and Herzegovina, Federation of Bosnia and Herzegovina;
44. Associate Professor Dimitrijević, Marko, PhD, Faculty of Law, University of Niš, Republic of Serbia;
45. Associate Professor Đurđić Milošević, Tamara, PhD, Faculty of Law, University of Kragujevac, Republic of Serbia;
46. Associate Professor Haubrich, Viktorija, PhD, Faculty of Law, University of Mostar, Bosnia and Herzegovina, Federation of Bosnia and Herzegovina;
47. Associate Professor Ilić, Ivan, PhD, Faculty of Law, University of Niš, Republic of Serbia;
48. Associate Professor Jodanović, Ajna, PhD, Faculty of Law, University of Bihać;
49. Associate Professor Jurković, Cvija, PhD, Faculty of Law, University of Mostar, Federation of Bosnia and Herzegovina, Bosnia and Herzegovina;
50. Associate Professor Knežević, Marko, PhD, Faculty of Law, University of Novi Sad, Republic of Serbia;
51. Associate Professor Kovačević, Milica, PhD, Faculty of Special Education and Rehabilitation, University of Belgrade, Republic of Serbia;
52. Associate Professor Kršljanin, Nina, PhD, Faculty of Law, University of Belgrade, Republic of Serbia;
53. Associate Professor Lakićević Đuranović, Bojana, PhD, Faculty of Law, University of Montenegro, Montenegro;

54. Associate Professor Lukić, Natalija, PhD, Faculty of Law, University of Belgrade, Republic of Serbia;
55. Associate Professor Marić, Bojan, PhD, Faculty of Transport, University of East Sarajevo, Bosnia and Herzegovina, Republic of Srpska;
56. Associate Professor Marilović, Đorđe, PhD, University of East Sarajevo, Bosnia and Herzegovina, Republic of Srpska;
57. Associate Professor Matić Matešković, Ines, PhD, Faculty of Law, University of Rijeka, Republic of Croatia;
58. Associate Professor Mlinarević, Predrag, Faculty of Economics, University of East Sarajevo, Bosnia and Herzegovina, Republic of Srpska;
59. Associate Professor Morozan, Florina Florentina, PhD, Faculty of Law, University of Oradea, Romania;
60. Associate Professor Omerović, Enis, PhD, Faculty of Law, University of Zenica, Bosnia and Herzegovina, Federation of Bosnia and Herzegovina;
61. Associate Professor Onida, Pietro Paolo, PhD, University of Sassari, Italy
62. Associate Professor Palamarchuk, Evgenii Aleksandrovitch, PhD, Rostov Institute (branch) All-Russian State University of Justice (RPA of the Ministry of Justice of Russia) in Rostov-on-Don; Don State Technical University, Rostov-on-Don, Russian Federation;
63. Associate Professor Petrović, Stojana, PhD, Faculty of Law, University of Banja Luka, Bosnia and Herzegovina, Republic of Srpska;
64. Associate Professor Pilipović, Milan, PhD, Faculty of Law, University of Banja Luka, Bosnia and Herzegovina, Republic of Srpska;
65. Associate Professor Popović, Borka, Faculty of Economics, University of East Sarajevo, Bosnia and Herzegovina, Republic of Srpska;
66. Associate Professor Raković, Đorđe, PhD, Faculty of Law, University of Banja Luka, Bosnia and Herzegovina, Republic of Srpska;
67. Associate Professor Rapajić, Milan, PhD, Faculty of Law, University of Kragujevac, Republic of Serbia;
68. Associate Professor Savić, Matej, PhD, Faculty of Political Sciences, University of Banja Luka, Bosnia and Herzegovina, Republic of Srpska;
69. Associate Professor Savić, Sanja, PhD, Faculty of Law, University of East Sarajevo, Bosnia and Herzegovina, Republic of Srpska;
70. Associate Professor Soós, Edit, Faculty of Law and Political Sciences, University of Szeged, Hungary;
71. Associate Professor Stanković, Marko, PhD, Faculty of Law, University of Belgrade, Republic of Serbia;
72. Associate Professor Stanković, Miloš, PhD, Faculty of Law, University of Belgrade, Republic of Serbia;
73. Associate Professor Stojanović, Zdrava, PhD, Faculty of Law, University of Banja Luka, Bosnia and Herzegovina, Republic of Srpska;

74. Associate Professor Šarenac, Nemanja, PhD, Faculty of Economics, University of East Sarajevo, Bosnia and Herzegovina, Republic of Srpska;
75. Associate Professor Tasić, Anđelija, PhD, Faculty of Law, University of Niš, Republic of Serbia;
76. Associate Professor Tešić, Nenad, PhD, Faculty of Law, University of Belgrade, Republic of Serbia;
77. Associate Professor Vidić, Marija, PhD, Faculty of Law, University of Mostar, Bosnia and Herzegovina, Federation of Bosnia and Herzegovina;
78. Associate Professor Vlaški, Bojan, PhD, Faculty of Law, University of Banja Luka, Bosnia and Herzegovina, Republic of Srpska;
79. Associate Professor Vlašković Veljko, PhD, Faculty of Law, University of Kragujevac, Republic of Serbia;
80. Associate Professor Vranješ, Nevenko, PhD, Faculty of Political sciences, University of Banja Luka, Bosnia and Herzegovina, Republic of Srpska;
81. Associate Professor Csaba Fenyvesi, PhD, University of Pécs, Faculty of Law, Pécs, Hungary.
82. Associate Professor Vučetić, Vuk, Faculty of Philosophy, University of East Sarajevo, Bosnia and Herzegovina, Republic of Srpska;
83. Associate Professor Vuković, Zoran, PhD, Faculty of Law, University of Kragujevac, Republic of Serbia;
84. Associate Professor Živković, Velimir, PhD, School of Law, University of Warwick, United Kingdom;
85. Full Professor Ampovska, Marija, PhD, Faculty of Law, Goce Delcev University in Stip, Republic of North Macedonia;
86. Full Professor Avramović, Dragutin, PhD, Faculty of Law, University of Novi Sad, Republic of Serbia;
87. Full Professor Babić, Ilija, PhD, Retired Professor, Belgrade, Republic of Serbia;
88. Full Professor Banović, Božidar, PhD, Faculty of Security Studies, University of Belgrade, Republic of Serbia;
89. Full Professor Bartulović, Željko, PhD, Faculty of Law, University of Rijeka, Republic of Croatia;
90. Full Professor Božić, Radomir, PhD, Faculty of Economics, Pale, University of East Sarajevo, Bosnia and Herzegovina, Republic of Srpska;
91. Full Professor Brkić, Zlatko, PhD, Faculty of Law, University of Mostar, Bosnia and Herzegovina;
92. Full Professor Brković, Radoje, PhD, Faculty of Law, University of Kragujevac, Republic of Serbia;
93. Full Professor Carbone, Maria Teresa. PhD, University of Catanzaro, Italy
94. Full Professor Cucić, Vuk, PhD, Faculty of Law, University of Belgrade, Republic of Serbia;

95. Full Professor Čolaković, Maja, PhD, Faculty of Law, Džemal Bijedić University of Mostar, Bosnia and Herzegovina, Federation of Bosnia and Herzegovina;
96. Full Professor Čvorović, Dragana, PhD, University of Criminal Investigation and Police Studies, Belgrade, Republic of Serbia;
97. Full Professor Dimitrijević, Predrag, PhD, Faculty of Law, University of Niš, Republic of Serbia;
98. Full Professor Dimovski, Darko, PhD, Faculty of Law, University of Niš, Republic of Serbia;
99. Full Professor Duraković, Adnan, PhD, Faculty of Law, University of Zenica, Bosnia and Herzegovina, Federation of Bosnia and Herzegovina.
100. Full Professor Đorđević, Aleksandar, PhD, Faculty of Law, University of Niš, Republic of Serbia;
101. Full Professor Đorđević, Srđan, PhD, Faculty of Law, University of Kragujevac;
102. Full Professor Đurđić, Vojislav, PhD, Faculty of Law, University of Niš, Republic of Serbia;
103. Full Professor Gocevski, Dragan, PhD, Iustinianus Primus Faculty of Law, Ss Cyril and Methodius University in Skopje, Republic of Nort Macedonia;
104. Full Professor Hadžić, Mehmed, PhD, Faculty of Law, University of Sarajevo, Bosnia and Herzegovina, Federation of Bosnia and Herzegovina;
105. Full Professor Ilić Popov, Gordana, PhD, Faculty of Law, University of Belgrade, Republic of Serbia;
106. Full Professor Jašarbegović, Amra, PhD, Faculty of Law, University "Džemal Bijedić" of Mostar, Bosnia and Herzegovina;
107. Full Professor Jotanović, Radenko, PhD, Faculty of Law, University of Banja Luka, Bosnia and Herzegovina, Republic of Srpska;
108. Full Professor Jovanović, Zoran, PhD, Faculty of Law, University of Kragujevac;
109. Full Professor Kambovski, Igor, PhD, Faculty of Law, Goce Delcev University in Stip, Republic of North Macedonia;
110. Full Professor Karkalis, Ioannis, Supreme Court of Greece Judge, Republic of Greece;
111. Full Professor Knežević, Saša, PhD, Faculty of Law, University of Niš, Republic of Serbia;
112. Full Professor Kostić, Milan, PhD, Faculty of Economics, University of Kragujevac, Republic of Serbia;
113. Full Professor Kovačević, Ljubinka, PhD, Faculty of Law, University of Belgrade, Republic of Serbia;

114. Full Professor Kreća, Milenko, PhD, Faculty of Law, University of Belgrade, Republic of Serbia;
115. Full Professor Krstić, Novak, PhD, Faculty of Law, University of Niš, Republic of Serbia;
116. Full Professor Kulauzov, Maša, PhD, Faculty of Law, University of Novi Sad, Republic of Serbia;
117. Full Professor Lalić, Srđan, Faculty of Economics, Brčko, University of East Sarajevo, Bosnia and Herzegovina, Republic of Srpska;
118. Full Professor Lobrano, Giovanni, PhD, Pontifical Catholic University of Peru, University of Sassari, Republic of Italy;
119. Full Professor Lončar, Zoran, PhD, Faculty of Law, University of Novi Sad, Republic of Serbia;
120. Full Professor Marković, Ivanka, PhD, Faculty of Law, University of Banja Luka, Bosnia and Herzegovina, Republic of Srpska;
121. Full Professor Mezei, Peter, PhD, Faculty of Law and Political Sciences, University of Szeged, Hungary;
122. Full Professor Milinković, Igor, PhD, Faculty of Law, University of Banja Luka, Bosnia and Herzegovina, Republic of Srpska;
123. Full Professor Milisavljević, Bojan, Faculty of Law, University of Belgrade, Republic of Serbia;
124. Full Professor Milotić, Ivan, PhD, Faculty of Law, University of Zagreb, Republic of Croatia;
125. Full Professor Mirjanić, Željko, PhD, Faculty of Law, University of Banja Luka, Bosnia and Herzegovina, Republic of Srpska;
126. Full Professor Mirković, Zoran, PhD, Faculty of Law, University of Belgrade, Serbia;
127. Full Professor Morait, Branko, PhD, Faculty of Law, University of East Sarajevo, Bosnia and Herzegovina, Republic of Srpska;
128. Full Professor Nikač, Željko, PhD, University of Criminal Investigation and Police Studies, Belgrade, Republic of Serbia;
129. Full Professor Omerdić, Dženeta, PhD, Faculty of Law, University of Tuzla, Bosnia and Herzegovina, Federation of BH;
130. Full Professor Orlović, Slobodan, PhD, Faculty of Law, University of Novi Sad, Republic of Serbia;
131. Full Professor Petrović, Borislav, PhD, Faculty of Law, University of Sarajevo, Bosnia and Herzegovina, Federation of Bosnia and Herzegovina;
132. Full Professor Planojević, Nina, PhD, Faculty of Law, University of Kragujevac, Republic of Serbia;
133. Full Professor Polojac, Milena, PhD, University of Belgrade, Republic of Serbia

134. Full Professor Popović, Dušan, PhD, Faculty of Law, University of Belgrade, Republic of Serbia;
135. Full Professor Popović-Ćitić, Branislava, PhD, Faculty of Special Education and Rehabilitation, University of Belgrade, Republic of Serbia;
136. Full Professor Prželska, Tina, PhD, Faculty of Law Iustinianus Primus, University "Ss. Cyril and Methodius" in Skopje, Republic of North Macedonia;
137. Full Professor Račić, Ranka, PhD, Faculty of Law, University of East Sarajevo, Bosnia and Herzegovina, Republic of Srpska;
138. Full Professor Radić, Darko, PhD, Faculty of Law, University of Banja Luka, Bosnia and Herzegovina, Republic of Srpska;
139. Full Professor Raičević, Nebojša, PhD, Faculty of Law, University of Niš, Republic of Serbia;
140. Full Professor Rakić, Branko, PhD, Faculty of Law, University of Belgrade
141. Full Professor Rebić, Mladen, PhD, Faculty of Economics, University of East Sarajevo, Bosnia and Herzegovina, Republic of Srpska;
142. Full Professor Ristivojević, Branislav, PhD, Faculty of Law, University of Novi Sad, Republic of Serbia;
143. Full Professor Savčić, Sanja, PhD, Faculty of Law, University of Novi Sad, Republic of Serbia;
144. Full Professor Simović, Darko, PhD, University of Criminal Investigation and Police Studies, Belgrade, Republic of Serbia;
145. Full Professor Spasov, Aleksandar, PhD, Faculty of Law "Iustinianus Primus", Ss. Cyril and Methodius University in Skopje, Republic of North Macedonia;
146. Full Professor Stanimirović, Vojislav, PhD, Faculty of Law, University of Belgrade, Republic of Serbia;
147. Full Professor Stjepanović, Stanka, PhD, Faculty of Law, University of East Sarajevo, Bosnia and Herzegovina, Republic of Srpska;
148. Full Professor Šokinjov, Stefan, PhD, Faculty of Law, University of Kragujevac, Republic of Serbia;
149. Full Professor Trkulja, Jovica, PhD, Faculty of Law, University of Belgrade, Serbia;
150. Full Professor Tubić, Bojan, PhD, Faculty of Law, University of Novi Sad, Republic of Serbia;
151. Full Professor Tuzov, Danil Olegovič, PhD, Faculty of Law of the National Research University "Higher School of Economics", St. Petersburg, Russia;
152. Full Professor Vasiljević, Zoran, PhD, Faculty of Law, University of Banja Luka, Bosnia and Herzegovina, Republic of Srpska;

153. Full Professor Veković, Vladimir, PhD, Faculty of Law, University of Priština with temporary seat in Kosovska Mitrovica, Republic of Serbia;
154. Full Professor Vujović, Ognjen, PhD, Faculty of Law, University of Priština with temporary seat in Kosovska Mitrovica, Republic of Serbia;
155. Full Professor Vuković, Igor, PhD, Faculty of Law, University of Belgrade, Republic of Serbia;
156. Full Professor, Principal Research Fellow Ćeranić Perišić, Jelena, PhD, Institute of Comparative Law, Belgrade, Republic of Serbia;
157. Ibrahimović, Ervina, Docent, PhD, University of Tuzla, Bosnia and Herzegovina, Federation of Bosnia and Herzegovina;
158. Research Associate Stjepanović, Bogdana M., PhD, Institute for Political Studies, Belgrade, Republic of Serbia.
159. Senior Research Associate Gordanić, Jelica, PhD, Institute of International Politics and Economics, Republic of Serbia;
160. Senior Research Fellow Jovičić, Katarina, PhD, Institute of Comparative Law, Belgrade, Republic of Serbia;
161. Senior Research Fellow Vučić, Mihajlo, PhD, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, Republic of Serbia.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна и универзитетска библиотека
Републике Српске, Бања Лука

34(082)

НАУЧНИ скуп "Право: узрок или посљедица" (14 ; 2025 ; Пале)
Зборник радова "Право: узрок или посљедица". Том II = Collection of Paper "Law: cause or effect". Vol. II : XIV Научни скуп поводом Дана Правног факултета, Међународни научни скуп одржан 25. октобра 2025. год. на Палама / [оргнизатор] Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву ; [суорганизатори] Европска организација за јавно право... [и др.] ; [коуредници Димитрије Ћеранић ... [и др.]]. - Источно Сарајево : Правни факултет, 2026 (Лакташи : Графомарк). - 554 стр. ; 25 cm

Текст ћир. и лат. - Радови на срп. и енгл. језику. - Тираж 65. - Напомене и библиографске референце уз текст. - Библиографија уз сваки рад. - Summaries.

ISBN 978-99997-47-07-3

COBISS.RS-ID 144882945