

ISSN 0350-6630

# **PRAVNI ZBORNIK**

**ČASOPIS ZA PRAVNU TEORIJU I PRAKSU**

**1/2024**



**UDRUŽENJE PRAVNIKA CRNE GORE**



**PRAVNI ZBORNİK**  
**Law reports –**  
**journal for legal theory and practice**

Izdavač – publisher

**UDRUŽENJE PRAVNIKA CRNE GORE**  
Association of jurists of Montenegro

**Glavni i odgovorni urednik**

Chief editor

Prof. dr Branislav Radulović

**Zamjenik glavnog urednika**

Assistant editor in chief

dr Nikola Dožić

**Uređivački odbor**

Associate editors

akademik Mijat Šuković,

dr Čedomir Bogičević, dr Marko Dokić, dr Maja Kostić-Mandić,  
dr Drago Radulović, dr Vladimir Savković, dr Snežana Miladinović,  
dr Mladen Vukčević, dr Miloš Vukčević, dr Gordana Paović-Jeknić,  
dr Ivana Jelić, dr Milan Marković

**Inostrana redakcija**

Foreign Editorial Board

akademik Igor Leonidovic Trunov, dr Christa Jessel-Holst,  
dr Rainer Arnold, dr Miha Juhartt, dr Charles Dillon,  
dr Vasilka Sancin

**Sekretar Redakcije**

Secretary of the Editorial Office

mr Matija S. Vučićević

# **PRAVNI ZBORNİK**

## **časopis za pravnu teoriju i praksu**

Časopis „Pravni zbornik“ počeo je sa izlaženjem  
01-vog jula 1933. godine

### **Dosadašnji Glavni i odgovorni urednici:**

Božidar S. Tomović (1933-1941)  
Božo Vujošević (1960-1970)  
Stojan Đuranović (1970-1980)  
Prof. dr Slobodan Blagojević (1980-1990)  
Dr Čedomir Bogićević (1993-2003)  
Željko Tomović (2003-2008)  
Dr Branislav Radulović (2008 - )

Časopis je ISSN brojem 0350-6630 klasifikovan u  
međunarodni sistem za serijske publikacije (ISDS).  
Mišljenjem Ministarstva kulture Crne Gore,  
broj 03-1377/2 od 02.12.1996. god.  
časopis je oslobođen poreza na promet.

### **Adresa / Address**

Udruženje pravnika Crne Gore  
ul. Novaka Miloševa b.b. (stara zgrada SDK)  
81.000 Podgorica

### **Žiro račun / Bank account**

550-3675-19 Crnogorska komercijalna banka a.d. - Podgorica

### **Štampa / Print**

„Pobjeda“ a.d. - Podgorica

### **Tiraž / Circulation**

200

**PRAVNI ZBORNİK**  
**ČASOPIS ZA PRAVNU TEORIJU I PRAKSU**

br. 1 /2024  
Podgorica, jun 2024

**S A D R Ź A J**

**ČLANCI**

**Ustavno pravo**

Doc. dr Petar ŠTURANOVIĆ  
**IDEOLOŠKA FUNKCIJA USTAVNIH PREAMBULA  
KOMUNISTIČKIH DRŽAVA** ..... 17

Mr Matija S. VUČIĆEVIĆ  
**PREAMBULA USTAVA CRNE GORE** ..... 33

**Pomorsko pravo**

Dr Jelena NIKČEVIĆ  
Dr Vesna SKORUPAN WOLFF  
**ZASTUPANJE POMORACA KROZ PRIZMU CRNOGORSKIH  
PRAVNIH RJEŠENJA** de lege lata i de lege ferenda ..... 53

**Privredno pravo**

Prof. dr Zinka GRBO  
**PRAVNI OKVIR ARBITRAŽE U BOSNI I HERCEGOVINI**  
– možemo (li) bez *lex specialis* ..... 71

### **Međunarodno pravo**

Prof. dr Maja KOSTIĆ-MANDIĆ

**KLIMATSKE PROMJENE I LJUDSKA PRAVA** - od slučaja Urgenda do najnovijih slučajeva pred Evropskim sudom za ljudska prava ..... **95**

Dr Sanja GRBOVIĆ

**PRIMJENA I TUMAČENJE STANDARDA DUŽNE PAŽNJE PREMA ISTANBULSKOJ KONVENCIJI** - pitanje proaktivnog djelovanja država potpisnica ..... **119**

### **Budžetsko pravo**

Prof. dr Gordana PAOVIĆ-JEKNIĆ

**BUDŽETSKA KONTROLA U CRNOJ GORI** - 20 godina od osnivanja Državne revizorske institucije ..... **137**

### **Pravna istorija**

Janko PAUNOVIĆ

**RAZVOJ PRAVNOG INSTITUTA ZAJMA U CRNOGORSKOM I EVROPSKOM ZAKONODAVSTVU**, sa osvrtom na njegov rimsko-pravni temelj ..... **149**

### **OGLEDI**

Doc. dr. Bojan MACUH

**BRIGA O STARIJIMA – zadatak cijelog društva** ..... **169**

Prof. dr Gabriele BRIC

**KLIMATSKA ZAŠTITA KROZ USTAVE** ..... **177**

## **PRILOZI**

Mr Nikolina TOMOVIĆ

**RAZMJENA INFORMACIJA IZMEĐU KONKURENATA -**  
mogući pozitivni efekti na konkurenciju i izazovi u praksi ..... **189**

Mr Nina PERIŠIĆ

**POLOŽAJ AUTONOMNIH REŽIMA U MEĐUNARODNOM**  
**PRAVU I MEĐUNARODNIM ODNOSIMA** ..... **211**

Vesko M. BOŽOVIĆ

**ARBITRAŽA U CRNOJ GORI**  
..... **231**

## **PROMOCIJE**

### **Promocija – „Sula Radov u svom vremenu”**

Prof. dr Sonja TOMOVIĆ - ŠUNDIĆ ..... **251**

Prof. dr Branislav RADULOVĆ ..... **257**

Ilija RADULOVIĆ ..... **265**

### **In memoriam**

**Prof. dr Snežana Miladinović – Drobnič** ..... **271**

**Dokumenta – Statut UPCG** ..... **275**





**LAW REPORTS**  
**JOURNAL FOR LEGAL THEORY AND PRACTICE**

**No. 1 / 2024**  
**Podgorica, June 2024**

**C O N T E N T S**

**ARTICLES**

**Constitutional law**

Doc. dr Petar ŠTURANOVIĆ  
**IDEOLOGICAL FUNCTION OF THE CONSTITUTIONAL  
PREAMBLE IN COMMUNIST COUNTRIES** ..... 17

Mr Matija S. Vučićević  
**PREAMBLE OF THE CONSTITUTION OF MONTENEGRO**  
..... 33

**Maritime law**

Dr Jelena NIKČEVIĆ  
Dr Vesna SKORUPAN WOLFF  
**REPRESENTATION OF SEAFARERS THROUGH THE PRISM  
OF MONTENEGRO LEGAL SOLUTIONS** de lege lata and de  
lege ferenda ..... 53

**Commercial law**

Prof. dr Zinka GRBO  
**LEGAL FRAMEWORK OF ARBITRATION IN BOSNIA AND  
HERZEGOVINA** – can (can) we do without lex specialis..... 71

### **International law**

Prof. dr Maja KOSTIĆ-MANDIĆ

**CLIMATE CHANGES AND HUMAN RIGHTS** - from the Urgenda case to the latest cases before European Court of Human Rights ..... **95**

Dr Sanja GRBOVIĆ

**APPLICATION AND INTERPRETATION OF THE DUE DILIGENCE STANDARD ACCORDING TO THE ISTANBUL CONVENTION** - a matter of proactive action by the signatory states ..... **119**

### **Budget law**

Prof. dr Gordana PAOVIĆ-JEKNIĆ

**BUDGET CONTROL IN MONTENEGRO** - 20 years since the establishment of the State Audit Institution ..... **137**

### **Legal history**

Janko PAUNOVIĆ

**DEVELOPMENT OF THE LOAN LEGAL INSTITUTE IN MONTENEGRO AND EUROPEAN LEGISLATION**, with reference to its Roman-legal foundation ..... **149**

### **VIEWS**

Doc. dr Bojan MACUH

**CARE OF THE ELDERLY** – the task of the whole society ... **169**

Prof. dr Gabriele BRIC

**CLIMATE PROTECTION THROUGH THE CONSTITUTIONS** ..... **177**

## **CONTRIBUTIONS**

Mr Nikolina TOMOVIĆ

**EXCHANGE OF INFORMATION BETWEEN COMPETITORS - possible positive effects on competition and challenges in practice ..... 189**

Mr Nina PERIŠIĆ

**POSITION OF AUTONOMOUS REGIMES IN INTERNATIONAL LAW AND INTERNATIONAL RELATIONS ..... 211**

Vesko M. BOŽOVIĆ

**ARBITRATION IN MONTENEGRO ..... 231**

## **PROMOTIONS**

**Promotion - Sula Radov in her time**

Prof. dr Sonja TOMOVIĆ - ŠUNDIĆ..... **251**

Prof. dr Branislav RADULOVĆ ..... **257**

Ilija RADULOVIĆ ..... **265**

**In memoriam**

**Prof. dr Snežana Miladinović – Drobnič ..... 271**

**Documents – Statute AJM ..... 275**



## **Riječ urednika**

Poštovani čitaoci,  
Uvažene kolege,

Prvo izdanje „Pravnog zbornika“, časopisa za pravnu teoriju i praksu, u 2024. godini, koji se štampa u izdanju Udruženja pravnika Crne Gore, crnogorskoj pravničkoj publici, u novom junskom izdanju, donosi ukupno 16 radova.

Redakcijski odbor časopisa, u ovom broju „Pravnog zbornika“, opredjelio se za publikovanje osam članaka, dva ogleda i tri priloga, te tri izlaganja sa promocije koja je organizovana u saradnji sa Fondacijom Sula Radov, uz omaž profesoricu Snežani Miladinović - Drobnić, dugogodišnjoj članici uredjivačkog odbora „Pravnog zbornika“ i potpredsjednici Skupštine našeg Udruženja

Autori članaka i drugih radova su ugledni autori iz inostranstva, crnogorski pravnici, profesori sa dva crnogorska Univerziteta, ali i mlađi autori koji na ovaj način unapređuju svoje pravničke karijere.

Sa izlaženjem ovog broja „Pravnog zbornika“, dodaje se još jedna godina uspješnog rada, u dosadašnjih devet decenija trajanja časopisa i Udruženja pravnika Crne Gore, kao izdavača. Najreprezentativniji stvaralački pokazatelj „Pravnog zbornika“ je njegova dugotrajnost, a glavna prednost je što radove pišu autori koji su direktno usmjereni na usko-stručne oblasti, pa nam na stranicama ovog časopisa prenose znanja do kojih su došli svojim pregalačkim radom.

Simbolički bi ga mogli nazvati “pravnička zbirka zadataka”, a njegova univerzalnost je najopipljivija u tome što ga mogu čitati studenti i profesori i uvijek će nešto novo saznati, zbog kataloga inspirativnih-istraživačkih tema.

"Pravni zbornik", u novom izdanju, štampan je na gotovo 300 strana i u tiražu od 200 primjeraka. Časopis se komercijalno ne distribuira, već se besplatno dostavlja autorima, bibliotekama, sudovima, fakultetima itd.

Štampanje ovog broja „Pravnog zbornika“ svojom donacijom pomogla je Privredna komora Crne Gore.

Namjera da časopis za pravnu teoriju i praksu „Pravni zbornik“ i u budućnosti ostane „riznica crnogorske pravne baštine“ ostvarljiva je samo ako se i dalje nastavi uspješna saradnja sa uvaženim autorima, kojima se ovom prilikom posebno zahvaljujemo.

Udruženje pravnika Crne Gore, kao izdavač, nije u mogućnosti za autorske radove opredjeliti honorar, međutim, bez obzira na to, uvjereni smo da će dosadašnji kao i budući autori svojim narednim člancima doprinjeti nastavku izlaženja i podizanju kvaliteta najstarijeg crnogorskog pravnog časopisa. Autori svoje radove za naredno izdanje mogu slati na e-mail adresu Udruženja pravnika Crne Gore [upcg.cg@gmail.com](mailto:upcg.cg@gmail.com) ili kontaktirati Glavnog i odgovornog urednika „Pravnog zbornika“ na telefon 00-382-69-028-038.

Podgorica, jun 2024. godine

Glavni i odgovorni urednik

**Prof. dr Branislav Radulović**



UDRUŽENJE PRAVNIKA CRNE GORE  
ČASOPIS ZA PRAVNU TEORIJU I PRAKSU  
„PRAVNI ZBORNIK”

# ČLANCI





**Doc. Dr Petar ŠTURANOVIĆ<sup>1</sup>**

## **IDEOLOŠKA FUNKCIJA USTAVNIH PREAMBULA KOMUNISTIČKIH DRŽAVA**

### **Ustavna preamubla**

Preambula je dio ustava koji se nalazi na njegovom početku prije normativnog dijela, a od glavnog teksta ustava razlikuje se po strukturi, sadržaju i funkcijama. U preambuli se iznose motivi kojima su se rukovodili donosioci ustava, kao i vrijednosti koje su utkane u ustav. Ustavna preambula se poziva na osnove na kojima je stvoren ustav i daje njihovu političku motivaciju; može sadržavati i zavjete, želje, kao i afirmacije principa koje nije uvijek lako objasniti u tekstu ustava.<sup>2</sup> Ona predstavlja "istoriju koja stoji iza donošenja ustava" kao i osnovne vrijednosti i ideale na kojima je utemeljena jedna država.<sup>3</sup> Preambula je ogledalo kulturnog nasljeđa jednog naroda i temelj njegovih stremljenja.

Preambule su se u klasičnoj konstitucionalnoj doktrini smatrale dijelom ustava deklarativne prirode kojima nedostaje preskriptivni element. Međutim, treba istaći da se u dijelu shvatanja pravne obaveznosti preambule mišljenja mijenjaju, te da je u tom kontekstu poseban značaj imala odluka Ustavnog savjeta Francuske od 1971. godine, koji je otklonio dotadašnja teorijska mimoilaženja u pogledu pravne

---

<sup>1</sup> Autor je docent na Pravnom fakultetu Univerziteta Crne Gore.

<sup>2</sup> Giuseppe de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato* vol. 1, CEDAM, Padova, 2013, pp. 284-285.

<sup>3</sup> Liav Orgad, "The preamble in constitutional interpretation", *International Journal of Constitutional Law*, vol. 8, no. 4, 2010, pp. 714-738, 716.

obaveznosti preambule Ustava Pete Republike,<sup>4</sup> smatrajući je sastavnim dijelom ustava, time obezbijedivši ustavnu zaštitu ljudskih prava iz *Deklaracije o pravima čovjeka i građanina* koja je uključena u tekst preambule. Ontološka i u određenim slučajevima takođe teleološka i aksiološka povezanost preambule sa glavnim dijelom ustava potvrđuje tezu da je preambula dio ustava, a ne poseban pravni ili politički akt sa svojom vlastitom samodovoljnom predodređenošću.<sup>5</sup>

Kako je rastao broj država koje su u svojim preambulama izričito navodile da su preambule sastavni dio njihovih ustava, kao i onih koji su ih koristile kao sredstvo za tumačenje ustavnih normi, tako je rastao značaj preambula, ali i interesovanje za njihovo istraživanje. Sadržaj ustavnih preambula posljedično postaje predmet naučne analize, a u okviru nje i različite funkcije preambula, bilo pravne ili sociološke.

### **Ideološka funkcija preambule**

Tekst ustavne preambule može sadržavati različite funkcije među kojima Orgad prepoznaje edukativnu, eksplanatornu, formativnu i pravnu.<sup>6</sup> Pored pravno normative funkcije preambule, Simović uporednom analizom izdvaja niz socioloških funkcija: simboličku, legitimacijsku, integrativnu,

---

<sup>4</sup> Malberg (Carré de Malberg) i Esmein (Adhémar Esmein) su tvrdili da Deklaracija nema značajnu pravnu vrijednost kao kulturni manifest filozofske prirode koji ne može proizvesti obavezujuće pravne učinke, a Digi (Léon Duguit) i Oriju (Maurice Hauriou) su se složili da su i Deklaracija i Ustav iz 1791. bili rezultat istog "procesu osnivanja" moderne države i da su imali isti izvor legitimizacije: Ustavotvornu skupštinu., Justin Frosini, *Constitutional Preambles. At a Crossroads between Politics and Law*, Maggioli, Santarcangelo Di Romagna, 2012, pp. 64-65.

<sup>5</sup> Martin Belov, „The Preamble of the Constitution in the European Constitutionalism”, *Revista General de Derecho Romano*, vol. 20, 2013, pp. 1-13, 3.

<sup>6</sup> L. Orgad, op cit., 722.

obrazovnu, programsku, kao i ideološku.<sup>7</sup> Njome preambula može podsjećati i pozivati na nacionalno jedinstvo i solidarnost; ustanovljavati ideološki identitet ustavnog poretka; izražavati osnovne vrijednosti i principe ustava; doprinijeti prenošenju znanja o osnovnim vrijednostima koje su u osnovi ustava i u konačnom preambule mogu obavljati funkciju "mosta u vremenu" koji povezuje prošlost, sadašnjost i budućnost države.<sup>8</sup>

Ideološka funkcija ustavne preambule vrlo često je usko povezana sa simboličkom i legitimacijskom funkcijom preambule, a taj međusobni uticaj dovodi do njihovog snaženja ili slabljenja. Svakako, preambula je dio ustava u kojem su, zbog svoje slobodne forme i nedostatka normativnosti, najbolje predstavljene ideološke vrijednosti jednog društva. Kelsen je smatrao da preambula ima prvenstveno upravo ideološki, ali ne i pravni karakter, te da bi stvarni sadržaj ustava, po njemu, ostao nepromijenjen i ukoliko bi ona bila odbačena.<sup>9</sup> Preambula se takođe može smatrati i "ideološkim ustavom" koji je povezan sa pravno normativnim ustavom, gdje je primjetna jasna razlika između filozofskih, političkih i socijalnih premisa sa jedne strane i propisa sa druge.<sup>10</sup> Ideološki orijentisani ustavi, kod kojih dominira ideološka funkcija preambule, najčešće će koristiti drugačiji jezik koji se ne upotrebljava u drugim savremenim ustavnim tekstovima,

---

<sup>7</sup> Darko Simović, „Funkcije preambule ustava i osobnosti preambule Ustava Republike Srbije, Zbornik Pravnog fakulteta u Novom Sadu, vol. 54, br. 1, 2020, str. 173-194, 175.

<sup>8</sup> Voermans Wim, Stremmer Maarten, Cliteur Paul, Constitutional preambles, A Comparative Analysis, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 2017, pp. 91-94.

<sup>9</sup> Hans Kelsen, General Theory of Law and State, Routledge, London, 2005, p. 261.

<sup>10</sup> Arsen Bačić, „Konstitucionalizam, historizam i postmodernizam”, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 1/2013, str. 1-15, 7.

nastojeći da na takav način doprinesu legitimisanju, ali i posebnosti konkretnog poretka.<sup>11</sup>

### **Ideološka funkcija i obilježja ustavnih preambula u komunističkim državama**

Kod ustava koje su proizveli revolucionarni režimi prepoznaje se težnja za posvećivanjem više prostora preambulama, najčešće nauštrb promulgacije ljudskih prava ili funkcionisanja organa vlasti.<sup>12</sup> U tom kontekstu, ideološka funkcija preambule posebno je karakteristična za autoritarne države koje u preambuli ustava pokušavaju da opravdaju postojeći režim, a tu su prednjačile, komunističke države u kojima je ustav, a ne samo preambula već i njegov normativni dio, dobijao snažnu ideološko-političku dimenziju.<sup>13</sup>

Konkretno, ustavi komunističkih država su u svojim ustavnim preambulama veličali ulogu vladajuće komunističke partije, predstavljajući njihov svojevrsni manifest i pocrtavajući njihovu istorijsku misiju. Na taj način se pokušavao ojačati legitimitet vladajuće elite i izbrisati razlika između državne i komunističke nomenklature. Preambule ustava komunističkih država, najčešće donošene uz veličanje radničke klase, predstavljale su ideološke traktate, koji su kritikovali imperijalizam starog poretka i afirmisali novi poredak, diktaturu proletarijata i dostignuća komunističke partije.<sup>14</sup> Shodno tome, komunističke ustave su karakterisale veoma

---

<sup>11</sup> Tom Ginsburg, Nick Foti, Daniel Rockmore, "We the Peoples": the Global Origins of Constitutional Preambles", *The George Washington International Law Review*, vol. 46, 2011, pp. 102-135, 133.

<sup>12</sup> *Ibid*, pp. 109-110.

<sup>13</sup> D. Simović, *op. cit.*, p. 181.

<sup>14</sup> „Polazeći od istorijske činjenice da su radnici i seljaci i napredni ljudi svih naroda i narodnosti

Jugoslavije, ujedinjeni u Narodnooslobodilačkom frontu s Komunističkom partijom na čelu, svojom borbom u narodnooslobodilačkom ratu i socijalističkoj revoluciji srušili stari klasni poredak zasnovan na eksploataciji, političkom ugnjetavanju i nacionalnoj neravnopravnosti...”  
Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije od 1974.

dugačke i opširne preambule, među kojima se ističe i preambula Ustava Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije od 1974. godine, čiji tekst je duži od gotovo petine ustava u svijetu.<sup>15</sup> Komunistički ustavi, kao i njihove preambule, imali su određene zajedničke karakteristike u jezičkom smislu, kao što je izrazito svečani ton i mnoštvo snažnih epiteta koji su se koristili ne bi li se glorifikovala revolucionarna borba, uloga vođe, nasljeđe.

Padom Berlinskog zida i raspadom Istočnog bloka danas je ostalo svega nekoliko država u kojima je na snazi, manje ili više modifikovan, komunistički poredak. Kina, Kuba, Sjeverna Koreja, Vijetnam i Laos, uz njihove određene specifičnosti<sup>16</sup> mogu biti svrstane u grupu komunističkih država, predvođenih komunističkim partijama. Preambule ustava Kine, Vijetnama, Sjeverne Koreje, Laosa, pripadaju malom broju ustava na svijetu (samo njih 12) čije preambule ne određuju donosioca ustava.<sup>17</sup> U kontekstu ideološke funkcije preambule, unutar grupe komunističkih država možemo izdvojiti Narodnu Republiku Kinu, Kubu i Demokratsku Narodnu Republiku Sjevernu Koreju kao tri države čije ustavne preambule sadrže veoma ekstenzivne ideološke sadržaje.

Ustav Narodne Republike Kine od 1982. godine, u svojoj preambuli tvrdi da je Kina "jedna od država sa najdužom istorijom na svijetu", pa u kontekstu sadržine preambule

---

<sup>15</sup> Ginsburg, Foti, Rockmore, op. cit., p. 110.

<sup>16</sup> Kina je započela proces preispitivanja mnogih aspekata Maoističkog nasljeđa, a njeno otvaranje prema svijetu je dovelo do napuštanja određenih komunističkih principa, pa je i ustav 2004. godine promijenjen ne bi li priznao privatnu svojinu. Ustav Sjeverne Koreje je promijenjen 2009. godine, kako bi se uklonilo pominjanje marksističkih i lenjinističkih ideja koje su temelj komunizma, umjesto čega je porodica Kim promovisala vlastiti model komunizma, zasnovan na konceptu "juče" (samopouzdanje, samodovoljnost) koji je postao zvanična državna politika već od 1970-ih. Od 1988. godine, Laos dozvoljava neke forme privatnog vlasništva, a 2013. godine je pristupio Svjetskoj trgovinskoj organizaciji, dok se Vijetnam posljednjih decenija takođe okreće ka tržišnoj ekonomiji.

<sup>17</sup> Vladan Kutlešić, „Preambule ustava, uporedna studija 194 važeća ustava”, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, vol. LVIII, no. 2/2010, str. 60-76, 68.

pripada grupi ustava čije su preambule prožete historijskim narativima,<sup>18</sup> i to počevši od borbe protiv feudalizma i imperijalizma i uloge Sun Jat-sen-a u rušenju Mandžura. Podsjećajući na najbitnije događaje u političkoj, društvenoj i ekonomskoj historiji kineskog naroda, Ustav Narodne Republike Kine se eksplicitno poziva na ideje marksizma-lenjinizma, a sadrži snažne ideološke poruke među kojima se kao osnovna izdvaja težnja za ostvarivanjem socijalističkog društvenog poretka.<sup>19</sup> Kulturna revolucija – naglašena u ustavima iz 1975. i 1978. godine – ignoriše se u važećem ustavu, a fraza "narodna demokratska diktatura" sugerije da je klasna borba u osnovi završena, te da za postizanje modernizacije mora postojati "široki patriotski ujedinjeni front".<sup>20</sup> Komunističke države, ali ne samo one, se u svojim ideološki obojenim preambulama pozivaju na određene historijske ličnosti – revolucionarne ili nacionalne lidere<sup>21</sup> i njihov značaj za državu i društvo, pa ni kineski ustav u tom smislu nije izuzetak.<sup>22</sup> Ono što je karakteristično je, skorašnjim izmjenama ustava, pozivanje na ulogu sadašnjeg kineskog lidera Si Đinpinga (Xi Jinping) u preambuli kineskog ustava, stavljajući ga u

---

<sup>18</sup> Prema Orgadu, sadržaj ustavnih preambula može se klasifikovati u pet kategorija: suverenost, historijski narativi, vrhovni ciljevi, nacionalni identitet i pozivanje na Boga ili religiju., L. Orgad, op. cit., pp. 716, 738.

<sup>19</sup> D. Simović, op. cit., str. 182.

<sup>20</sup> William Jones, "The Constitution of the People's Republic of China", Washington University Law Quarterly, vol. 63, no. 4, 1985, pp. 707-735, 726.

<sup>21</sup> "... ovaj Ustav, u skladu sa nacionalnim konceptom koji je uveo osnivač Republike Turske, Atatürk, besmrtni vođa i neponovljivi heroj, Atatürkovim reformama i principima... da vjerska osjećanja apsolutno neće biti uključena u državne poslove i politiku kako to zahtijeva princip sekularizma." Ustav Republike Turske od 1982.

<sup>22</sup> „Revolucija 1911. godine, koju je predvodio dr. Sun Yat-sen, ukinula je feudalnu monarhiju i stvorila Republiku Kinu... Nakon vođenja teških, dugotrajnih i mukotrpnih borbi, oružanih i drugih, kineski narod svih nacionalnosti, predvođen Komunističkom partijom Kine sa predsjedavajućim Mao Cedungom kao vođom, na kraju 1949. godine, srušio je vladavinu imperijalizma, feudalizma i birokratskog kapitalizma, izvojevao veliku pobjedu Nove demokratske revolucije i osnovao Narodnu Republiku Kinu.”, Ustav Narodne Republike Kine od 1982.

kontekst istorijskih komunističkih lidera Mao Cedunga (Zedong) i Deng Sjaopinga (Xiaoping).<sup>23</sup> Određene preambule pokušavaju snagom ustavne norme riješiti neko veoma važno, otvoreno pitanje za državu, imajući određene refleksije u međunarodnim odnosima, kakav je slučaj sa preambulom kineskog ustava koja pocrtava suverenitet Kine nad Tajvanom.<sup>24</sup>

Kubanski ustav zajedno za ustavima Kine, Irana, Nikaragve, Gvajane, pripada grupi ustava koji u svojim preambulama eksplicitno osuđuju zapadni imperijalizam.<sup>25</sup> Konkretno, u preambuli Ustava Kube poziva se na svijetle tradicije oslobodilačkog rata protiv španskog kolonijalizma, kao i američkog imperijalizma. Poluvjekovna imperijalistička dominacija se osuđuje kao korupcionaški poredak koji je bio baziran na negiranju prava i sloboda, ali i nezaposlenosti i eksploataciji od strane kapitalista i zemljoposjednika, cijeneći da se ljudsko dostojanstvo u potpunosti može ostvariti samo unutar socijalizma i komunizma. Nadalje, preambula Ustava Kube kombinuje elemente nacionalnog romantizma i komunističkog internacionalizma, koje su u funkciji učvršćivanja kulta ličnosti Fidela Kastru. Naime, u preambuli se navodi da je narod Kube vođen idejama Hose Martija – lidera pokreta za nezavisnost, političkim i društvenim emancipatorskim idejama Marksa, Engelsa i Lenjina, kao i onima koji su odlučni da nastave pobjedničku Revoluciju Moncade i Granme, Sierre i Girona, koju je predvodio Fidel Kastro.<sup>26</sup> Kastro se u preambuli ne pominje samo jednom kao vrhovni vođa Revolucije, već i kao mislilac, tj. neko ko je

---

<sup>23</sup> „Pod vodstvom Komunističke partije Kine i vođeni marksizmom-lenjinizmom, učenjem Mao Cedunga, Deng Sjaopingovom teorijom... i učenjem Si Đinpinga o socijalizmu s kineskim karakteristikama za novu eru...”

<sup>24</sup> „Tajvan je dio svete teritorije Narodne Republike Kine. Nepovrediva je dužnost cijelog kineskog naroda, uključujući naše sunarodnjake na Tajvanu, da izvrši veliki zadatak ponovnog ujedinjenja domovine.”

<sup>25</sup> Voermans, Stremmer, Cliteur, op. cit., p. 34.

<sup>26</sup> Ustav Repulike Kube od 1976.

definisao principe revolucije. Veliča se liderstvo i uloga Komunističke partije Kube u Revoluciji, proleterski internacionalizam, kao i solidarnost sa narodima Latiske Amerike i Kariba u prvom redu, što je posljedica doktrine "latinoamerikanizma" koja je ustanovljena Revolucijom, a bila je utkana i u prethodni Ustav Kube od 1976. godine.

Ustav Demokratske Narodne Republike Koreje je neprevaziđen u pogledu upotrebe ideološke funkcije preambule za izgradnju kulta vođe, s obzirom da je u njegovoj prilično opširnoj preambuli doslovno svaka rečenica posvećena njenom lideru osnivaču - Kim Il Sungu, a izmjenama i njegovom nasledniku Kim Jong Il-u diveći se njihovim postignućima, težnjama ili nasljeđu. U prvoj rečenici preambule država se naziva socijalističkom domovinom "juche-a"<sup>27</sup>, a sami ustav se naziva "ustavom Kim Il Sunga i Kim Jong Il-a koji pravno utemeljuje njihovu ideologiju i dostignuća izgradnje države "juche". Vremenom se režim udaljio od "juche" ideologije i počela je da se uspostavlja "ideologija" zasnovana na jednostavnoj logici pokoravanja vrhovnom vođi.<sup>28</sup> Hvalospjevi dvojici lidera su neuporedivi sa bilo kojim opisom revolucionara ili nacionalnog lidera u preambuli bilo kojeg ustava u svijetu. Konkretno, Kim Il Sung je opisan kao "genijalni ideološki teoretičar i genijalni vođa, nepobjedivi briljantni komandant čelične volje, veliki revolucionar i političar i veliko ljudsko biće"<sup>29</sup> Kim Il Sung je idealizovan kao osnivač Sjeverne Koreje, ali i "vječni predsjednik Republike", što znači da je samo Kim Il Sung bio, jeste i može ikada biti dostojan uloge predsjednika. Očekivano, izmjenama preambule

---

<sup>27</sup> "Juche" kao službena ideologija Sjeverne Koreje predstavlja svojevrsnu kombinaciju korejskog nacionalizma i komunizma. Više o "juche" ideologiji vidjeti u: Geir Helgesen, "Political Revolution in a Cultural Continuum: Preliminary Observations on the North Korean "Juche" Ideology with its Intrinsic Cult of Personality", Asian Perspective, Vol. 15, No. 1, 1991, pp. 187-213.

<sup>28</sup> Atsuhito Isozaki, Understanding the North Korean Regime, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington DC, 2017, p. 20.

<sup>29</sup> Ustav Demokratske Narodne Republike Koreje, od 1972.



i Kim Jong Il je dobio isti status – ”vječnog predsjednika Republike”. U preambuli se navodi da su ideje i dostignuća dvojice lidera "trajno blago korejske revolucije" i osnovna garancija prosperiteta Sjeverne Koreje. Kao i u slučaju Ustava Kine vezano za suverenitet nad Tajvanom, preambula sjevernokorejskog ustava sadrži proklamacije koje se tiču međunarodnih odnosa, govoreći o ponovnom ujedinjenju (Severne i Južne Koreje), prezentirajući to kao misiju svojih historijskih lidera.<sup>30</sup>

Ustav Socijalističke Republike Vijetnam, kao i Ustav Narodne Republike Kine pripada grupi ustava sa ekstenzivnom preambulom. Ona je izrazito literarnog tipa,<sup>31</sup> nije pisana službenim jezikom već književnim, sa elementima poetskog.<sup>32</sup> Preambula Ustava Vijetnama prožeta je historijskim narativima koji glorifikuju revolucionarnu borbu, komunističku partiju i pocrtavaju ključne događaje za vijetnamsku državu i narod, te eksplicitno poziva na Deklaraciju o nezavisnosti. Kao i kod ostalih socijalističkih ustava koji se pozivaju na revolucionare, političare, ideologe (najčešće se istim ličnostima pridaju sve pomenute karakteristike) vijetnamski najviši pravni akt se u preambuli poziva na Ho Ši Mina (Ho Chi Minh).<sup>33</sup> Preambula

---

<sup>30</sup> „Veliki vođa drug Kim Il Sung i veliki vođa drug Kim Džong Il su spasitelji nacije koji su činili besmrtnu podvige za postizanje cilja nacionalnog ujedinjenja. Smatrajući ponovno ujedinjenje zemlje glavnim nacionalnim zadatkom, sve svoje napore i brigu posvetili su njegovom ostvarenju. Oni su učinili Demokratsku Narodnu Republiku Koreju moćnim bastionom nacionalnog ujedinjenja...” Ibid.

<sup>31</sup> „U toku svoje milenijumske istorije, vijetnamski narod je, marljivo radeći, kreativno i hrabro se boreći za izgradnju i odbranu svoje zemlje, kovao tradicije patriotizma, solidarnosti, humanosti i pravednosti, istrajnosti i nesalomivosti i stvorio vijetnamsku civilizaciju i kulturu...” Ustav Socijalističke Republike Vijetnam od 1992.

<sup>32</sup> V. Kutlešić, op. cit., str. 65.

<sup>33</sup> „Počevši od 1930. godine, pod vodstvom Komunističke partije Vijetnama koju je formirao i obučavao predsjednik Ho Ši Min, naš narod je vodio dugotrajnu revolucionarnu borbu punu poteškoća i žrtava za nezavisnost i slobodu i na sreću naroda. Avgustovska revolucija je bila uspješna, a 2. septembra 1945. predsjednik Ho Ši Min objavio je Deklaraciju nezavisnosti, osnivajući Demokratsku Republiku Vijetnam koja je sada Socijalistička Republika Vijetnam.” Ustav Socijalističke Republike Vijetnam od 1992.

eksplicitno priznaje da je donešena "da bi se institucionalizovao politički kredo izgradnje nacije tokom perioda tranzicije ka socijalizmu." Pored učvršćivanja principa bitnih za vijetnamski socijalizam,<sup>34</sup> preambula promoviše ideje stvaranja moćne države bogatih ljudi, pravde, demokratije.

Nakon pobjede u građanskom ratu, komunisti u Laosu formalno preuzimaju vlast 2. decembra 1975 godine, ukidaju monarhiju i ustav koji je bio na snazi od sticanja nezavisnosti od Francuske, ali novi ustav (bez jasnog razloga) ne donose sve do 1991. godine, kada je njegovo odsustvo počelo predstavljati jedan vid sramote.<sup>35</sup> Slično preambuli vijetnamskog ustava, u preambuli Ustava Narodne Demokratske Republike Laos veoma je naglašen svečani ton, a takođe je pisana literarnim stilom. Karakteristično za Laos jeste da u preambuli stoji da se ustav proglašava u ime "multietničkog naroda Laosa", a ova konstrukcija se često koristi u cijelom tekstu, što je jasan retorički pokušaj promovisanja jedinstva unutar etnički raznolikog društva.<sup>36</sup> U preambuli Laosa se slavi revolucija i liderstvo marksističko-lenjinističke Narodne revolucionarne partije Laosa, a u preambuli se takođe navodi da njegovi građani nastoje stvoriti uslove za socijalizam.

Međutim, postoje i države koje ne pripadaju grupi komunističkih marksističko-lenjinističkog tipa, ali u svojim preambulama sadrže određene komunističkim ideale. Među njima možemo spomenuti Belize ili Gvajanu kao države koje u

---

<sup>34</sup> No, može se izvesti zaključak da ti principi nisu fiksni, već dovoljno fleksibilni da se prilagode novim shvatanjima, imajući u vidu da, kao odraz mješovitog ustavnog diskursa, ustav obuhvata suprotstavljene ustavne ideje centralnoj socijalističkoj ustavnoj ideologiji. Konkretno liberalni konstitucionalizam kroz ideje o ograničenoj vlasti i "negativnih" sloboda i konfučijanski komunitarizam u vidu ustavnih obaveza građana prema zajednici., Ngoc Son Bui "Vietnam's Mixed Constitution and Human Rights", *Law & Ethics of Human Rights*, vol. 16, no. 2, 2022, pp. 295-319, 308.

<sup>35</sup> Stephen Johnson, "Laos in 1991, Year of the Constitution", *Asian Survey*, vol. XXXII no. 1992, pp. 82-87, 84.

<sup>36</sup> Andrea Matles Savada, Donald Whitaker, *Laos: a country study*, Federal Research Division, Library of Congress, Washington, DC, 1995, p. 224.

svojim ustavnim preambulama osuđuju eksploataciju čovjeka od strane drugog čovjeka ili usvajaju ustav motivisani i vođeni principima socijalizma, zatim Bangladeš u čijoj preambuli se govori o želji za ostvarivanjem socijalističkog društva bez eksploatacije, dok se u preambulama Indije i Šri Lanke koristi pridjev 'socijalistička' da opiše državu.<sup>37</sup> Među pomenutim državama je i Portugal kao jedina država u Evropi koja se poziva na socijalističke ideale. Donešen nakon tzv. Revolucije karanfila kojom je okončano 48 godina fašističkog režima Salazara i njegovog sljedbenika Kaetana, ali i 13 godina kolonijalnih ratova u Angoli, Mozambiku i Gvineji, Ustav Portugala od 1976. godine u preambuli slavi oslobađanje od diktature, ugnjetavanja i kolonijalizma, cijeneći to istorijskom prekretnicom za portugalsko društvo. Nadalje, ona se poziva na osnovne principe demokratije, proklamuje vladavinu prava, ali i "otvara put ka stvaranju socijalističkog društva."<sup>38</sup>

Preambula ustava Nikaragve je veoma upečatljiv primjer pozivanja na istorijske ličnosti sa snažnom ideološkom konotacijom. Naime, preambula naglašava da je duh jedinstva naroda izgrađen anti-imperialističkom revolucijom koja je okončala diktaturu, ali i slavi one koji su se borili protiv imperijalističke agresije u korist novih generacija ističući poimenice: generale u ratu protiv okupacije izvršene od strane Sjedinjenih Američkih Država – Hose Dolores Estradu, Andresa Kastra, Emanuela Mongala, Benjamina Zeledona; oca narodne i antiimperialističke revolucije Augusta Sandina, zatim Rigoberto Lopez Pereza koji je inicirao rušenje diktature i konačno najvećeg nastavljača Sandinove ostavštine i osnivača Sandinističkog fronta nacionalnog oslobođenja i vođe revolucije Karlosa Fonseke.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> J. Frosini, op. cit., p. 58.

<sup>38</sup> Ustav Portugala od 1976.

<sup>39</sup> Ustav Nikaragve od 1987.

## **Preambule ustava u državama Istočne i Jugoistočne Evrope u komunističkom i postkomunističkom periodu**

Komunističku ustavnost karakterisao je uticaj sovjetskih ustava, a posebno Ustava Sovjetskog Saveza od 1936. godine, koji je poslužio kao model čiju su strukturu vjerno pratile komunističke države u Evropi i svijetu, ali ne i u pogledu ustavne preambule jer je on nije imao.<sup>40</sup> No, gotovo svi ustavi komunističkih država Istočne Evrope koji su sadržavali preambulu,<sup>41</sup> izuzimajući Ustav Njemačke Demokratske Republike od 1949. godine, naglašavali su u svojim preambulama vezu sa Sovjetskim Savezom kao vodećom komunističkom državom, kao i ulogu Sovjetskog Saveza u oslobađanju tih zemalja.<sup>42</sup> Između ostalih, Ustav Čehoslovačke Republike od 1948. godine je u preambuli govorio o inspiraciji čehoslovačkog naroda ruskim radnicima i seljacima i odavao priznanje Crvenoj armiji za oslobodjenje Praga.<sup>43</sup> Mađarski ustav od 1949. je već u prvoj rečenici preambule istakao da je Sovjetski Savez "pomogao" Mađarima da poraze njemačke fašiste i takozvane "velike zemljoposjednike i kapitaliste", proglasivši vođstvo radničke klase i seljaka u novoj Narodnoj Republici.<sup>44</sup> Ustav Narodne Republike Rumunije od 1952. godine pocrtavao je "prijateljstvo i savez sa velikim Sovjetskim

---

<sup>40</sup> Da Lu, "The First Written Communist Constitutions in China and Hungary and the Influence of the 1936 Soviet Constitution: A Comparative Perspective", *Hungarian Journal of Legal Studies*, vol. 60, no. 2, 2019, pp. 209–225, 221.

<sup>41</sup> Ustav Albanije od 1946. godine nije imao preambulu.

<sup>42</sup> Miodrag Jovičić, *O ustavu – teorijsko-komparativna studija*, Savremena Administracija, Beograd, 1977, str. 121.

<sup>43</sup> "... za vrijeme prvog pokreta otpora, naš narod je, inspirisan snažnim primjerom revolucionarne borbe ruskih radnika i seljaka, žudio za boljim društvenim uređenjem, za socijalizmom... nacionalna i demokratska revolucija našeg naroda završena je pobjedonosno oslobađanjem Praga od strane Crvene armije 9. maja 1945. godine."

<sup>44</sup> Da Lu, op. cit., p. 217.

Savezom.”<sup>45</sup> Bugarski ustav od 1971. godine, donešen nakon što je bugarsko rukovodstvo na čelu sa Todorom Živkovim osudilo Praško proljeće, govori o ulozi Sovjeta u revoluciji, čije je nasljeđe trebalo braniti. Ustav Narodne Republike Poljske od 1952. godine naglašava sovjetsku ulogu u oslobađanju Poljske od nacista.<sup>46</sup> Pripadnost zajedničkoj ideološkoj porodici, ustavi komunističkih država su izražavali u preambulama kroz pozivanje na principe Deklaracije o pravima radnog i eksploatisanog naroda.

Nakon pada Berlinskog zida i kraha komunizma u Evropi, bivše komunističke države su se takođe opredijelile da u svojim postkomunističkim ustavnim preambulama imaju veoma naglašen ideološki sadržaj. Međutim, ovog puta on je logično bio izrazito negativno određen prema komunističkoj prošlosti, te je čak osuđivao tu ideologiju jednako kao i fašističku. Odisao je afirmacijom nacionalnih vrijednosti što je bila očekivana posljedica otklona od marksističko-lenjinističke ideologije koja je afirmisala internacionalističke koncepcije nasuprot nacionalnim odrednicama.<sup>47</sup>

Naime, preambula važećeg Ustava Mađarske osuđuje zločine počinjene nad mađarskim narodom i njenim građanima pod nacionalsocijalističkom i komunističkom diktaturom, te proglašava nevažećim komunistički ustav od 1949. godine, jer je on bio osnova za tiransku vladavinu, istovremeno konstatujući da je osvajanje slobode začeto Revolucijom iz 1956. godine.<sup>48</sup> Preambula Ustava Letonije ističe da narod

---

<sup>45</sup> „Narodna Republika Rumunija nastala je kao rezultat istorijske pobjede Sovjetskog Saveza nad njemačkim fašizmom i oslobođenja Rumunije od strane slavne Sovjetske armije...”

<sup>46</sup> „Istorijska pobjeda Saveza Sovjetskih Socijalističkih Republika nad fašizmom oslobodila je poljsko tlo, omogućila poljskom radnom narodu da preuzme vlast u svoje ruke i uspostavila uslove za nacionalni preporod Poljske u novim i pravednim granicama.

<sup>47</sup> Budislav Vukas, „Pravnopovijesne reference u ustavnim preambulama država srednje i jugoistočne Europe u postkomunističkom razdoblju”, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 63, no. 5-6, 2013, str. 1233-1255, 1241.

<sup>48</sup> Ustav Mađarske od 2011.

Letonije nije priznavao okupacione režime, misleći pritom i na komunistički, ujedno osuđujući komunistički i nacistički totalitarni režim zajedno sa njihovim zločinima. Treba istaći, da su preambule ustava evropskih postkomunističkih država, posebno onih koje nisu dugo, ili nijesu uopšte imale državnost i bile nezavisne, sklone opširno ukazivati na istorijske događaje želeći na taj način da daju legitimitet tvrdnji da nijesu izgubile državopravni kontinuitet čak ni unutar višenacionalnih federacija kao što su bile SSSR, Jugoslavija, Čehoslovačka, istovremeno ukazujući na raskid sa komunističkom prošlošću.<sup>49</sup>

Iskustvo života u komunističkim društvima, koja su ugrožavala ljudsko dostojanstvo, doprinijelo je tome da postkomunistički ustavi u Evropi, u svojim preambulama, među vrijednostima na koje se pozivaju, između ostalih izdvajaju ljudsko dostojanstvo. Ustav Poljske u preambuli govori o "urođenom dostojanstvu osobe", narod Albanije se u preambuli Ustava Republike Albanije obavezuje da će štiti "ljudsko dostojanstvo i ličnost", dok su građani Češke "odlučni graditi, čuvati i razvijati Češku Republiku u duhu svetosti ljudskog dostojanstva i slobode". Preambula Ustava Letonije eksplicitno pominje ljudsko dostojanstvo, pa se ono pojavljuje kao nešto što se mora "poštovati". Na sličan način, tvorci bugarske preambule "drže kao najviši princip prava, dostojanstvo i sigurnost pojedinca", dok preambula Ustava Mađarske ljudsko dostojanstvo smatra "osnovom ljudskog postojanja".<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Laszlo Heka, „Ustavopravni poredak Mađarske u svijetlu Ustava iz 2011. godine”, Pravni vjesnik, god. 29, br. 3-4, 2013, pp. 157-185, 163.

<sup>50</sup> Voermans, Stremler, Cliteur, op. cit., p. 40.

## **Zaključak**

Uprkos činjenici da je klasična ustavnopravna doktrina zanemarivala značaj preambule, svodeći je na svojevrsnu proklamaciju deklarativne prirode, interes za proučavanje i analizu preambula je u porastu prvenstveno zbog toga što su ih pojedini ustavotvorci učinili sastavnim dijelom ustava, što im daje snagu ustavnih normi, ili se koriste kao pomoćno sredstvo u tumačenju Ustava. Porast značaja pravne prirode preambule pratio je i porast interesovanja za njenim sociološkim, nepravnim funkcijama.

Ustavne preambule u okviru svoje ideološke funkcije prezentiraju vrijednosti na kojima je zasnovano određeno društvo, ali i doprinose legitimisanju postojećeg poretka. Ideološka funkcija preambula posebno je izražena u komunističkim državama, u kojima je i pored određenih specifičnosti, vladajuća marksističko-lenjinistička ideologija kao što su Kina, Kuba Sjeverna Koreja, Vijetnam i Laos. U ovim državama preambule predstavljaju partijske manifeste, glorifikacije vladajuće partije, revolucionarnih lidera i njihovog nasljeđa. Njihove ustavne preambule su veoma opširne, literarnog tipa, pisane književnim jezikom izrazito svečanog tona. Istorijski narativi koji dominiraju sadržinama ovih preambula su prožeti ideološkim traktatima, sa ciljem da postojeći poredak učine progresivnim u odnosu na prethodni koji osuđuju. Pored pomenutih država dali smo primjere ustavnih preambula država koje nijesu komunističke, a koje sadrže proklamovanje određenih komunističkih ideala i principa, kao što je to slučaj kod Indije, Bangladeša, Šri Lanke, Gvajane, Nikaragve, Belizea, pa i Portugala.

Kao jednu od funkcija ustavnih preambula naveli smo funkciju "mosta u vremenu" koji povezuje prošlost, sadašnjost i budućnost države. Na primjeru Mađarske i Letonije kao država bivšeg Istočnog bloka, upoređivanjem njihovih preambula prije i nakon pada Berlinskog zida, konstatovali

smo potpuno rušenje tog mosta, jasni ideološki diskontinuitet od glorifikacije do potpune osude komunističkog poretka kao totalitarnog, stavljajući ga u isti kontekst sa fašističkim.

### **Summary**

In this article, the author analyzes the ideological function of the constitutional preambles and the content of the preambles in communist states. He tried to shed light on the ideological content of the preambles in countries that still practice the Marxist-Leninist communist order, such as China, Cuba, North Korea, Vietnam, and Laos, but also in the countries of Central and Eastern Europe that abandoned communism and communist constitutionalism in the 1990s. Historical narratives in the preambles are a dominant feature of both groups, whether their goal was to legitimize communism or to condemn this social order and glorify the struggle for independence and self-determination in Eastern and Central European countries that gained independence with the fall of communism. The author tried to give certain key characteristics of individual preambles to the extent that the research framework allowed. In the end, he offered conclusions.

**Key words:** constitution, preamble, ideology, communism, Marxism-Leninism



**Mr Matija S. VUČIĆEVIĆ<sup>1</sup>**

## **PREAMBULA USTAVA CRNE GORE**

Preambula u svom izvornom nazivu (*praeambulum*) se tumači kao uvod ili predgovor nekog dokumenta. S druge strane, pojam preambule kao sastavnog dijela ustava, prevazilazi njeno jezičko značenje, budući da tom integracijom stiže i pravno svojstvo. U tom dijelu dolazimo do vječite dileme u teorijskoj ravni Ustavnog prava, koja se odnosi na definiciju pravne prirode preambule ili bliže rečeno, njene obaveznosti. Odgovor na ovu dilemu ne može biti uniforman i predvidiv, već se može dati prema njenoj formi i sadržini.

Pojava preambule prvi put se vezuje sa *Magna Carta Libertatum* iz 1215. godine, koja se smatra pisanim izvorom britanskog ustava, mada izražajno kao sastavni dio sistematike ustava ona se pojavljuje u Ustavu SAD iz 1787. godine. Na tlu Evrope, njena pojava se vezuje za Ustav Francuske iz 1791. godine. Prema analizi važećih tekstova ustava iz 2010. godine, od 194 važeća ustava, čak 140 sadrži preambulu,<sup>2</sup> što upućuje da je preambula uobičajna osobina modernih ustava. Međutim, njena češća pojava u modernim ustavima, ne upućuje na njenu uniformnu sadržinu, pa su negdje preambule pisane u svečanom tonu i deklarativnom stilu, a negdje su jezgrovite i kratke. Pluralizam njenog svojstva iz uporednopravne vizure, kreće se od njene simboličke pa do normativne uloge u ustavu. U tom pravcu, preambula predstavlja inspirativnu istraživačku temu.

---

<sup>1</sup> Autor je mr Matija S. Vučićević, advokat iz Podgorice i saradnik-predavač u nastavi na Pravnom fakultetu Univerziteta "Mediterran".

<sup>2</sup> V. Kultešić, „Preambule ustava-uporedna studija 194 važeća ustava“, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, god. LVIII, br 2/2010, str. 60-75.

## **Istorijski prikaz sadržine preambula kroz ranije važeće Ustave Crne Gore**

Analiza pravne prirode preambule važećeg ustava, sa sobom zahtijeva i analizu njenog oblikovanja kroz ustave koji su bili na snazi u Crnoj Gori. Hronološkim prikazom, uočićemo da pojava preambule u ustavima Crne Gore, prolazi kroz tri razdoblja njenog nastanka i oblikovanja.

Prvo razdoblje obuhvata period, počev od Ustava za Knjaževinu Crnu Goru iz 1905.godine, zaključno sa Ustavom Narodne Republike Crne Gore iz 1946.godine. U ovom periodu ustavi nisu imali preambulu kao sastavni dio sistematike ustavnog teksta. To ne čudi kada je riječ o Ustavu iz 1905.godine, budući da donošenju ovog Ustava nije prethodila temeljita priprema koja uobičajno prati rad na Ustavu, već je po načinu donošenja imao karakter oktroisanog Ustava.<sup>3</sup> Kao ni njegov prethodnik, Ustav Narodne Republike Crne Gore iz 1946.godine, ne sadrži preambulu, ali u normativnom dijelu ovog Ustava možemo pronaći navode svojstvene preambuli. Između ostalog u članu 2 ovog Ustava izražava se slobodna volja naroda za ujedinjenje sa drugim narodima Jugoslavije i njihovim Republikama, dok se u članu 7, određuje da sva vlast u Narodnoj Republici Crnoj Gori proizilazi iz naroda i pripada narodu. U članu 13, se afirmišu osnovne vrijednosti zajedničkog suživota sa nacionalnim manjinama, koje uživaju pravo na zaštitu svog kulturnog razvitka i upotrebe svog jezika. U krajnjem, u članu 15 se predviđa da u cilju zaštite životnih interesa naroda, podizanja narodnog blagostanja i pravilnog iskorišćavanja svih privrednih mogućnosti i snaga, država daje pravac privrednom životu i razvitku putem opšteg privrednog plana.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Prof. dr Marijana Pajvančić, prof. dr Mladen Vukčević, Ustavno pravo, Pravni fakultet "Univerzitet Mediteran" III izmijenjeno i dopunjeno izdanje, 2012.godina, str. 72.

<sup>4</sup> Crnogorski ustavi 1905-2005, „NIU Službeni list Republike Crne Gore“, 2005.godina, str.38-41.

Drugo razdoblje, obuhvata period od Ustava Socijalističke Republike Crne Gore iz 1963.godine, do donošenja Ustava Republike Crne Gore iz 1992.godine. U ovom periodu donijeta su dva ustava koja su sadržala preambulu kao sastavni dio svoje sistematike. Preambula<sup>5</sup> Ustava Socijalističke Republike Crne Gore iz 1963.godine, po svojoj sadržini predstavlja prikaz okolnosti u kojima je, po mišljenju donosioca, ovaj Ustav donijet i to je njeno pretežno svojstvo. Može se reći da je uzrok tog svojstva, činjenica da ovaj Ustav nije klasičan konstitutivni akt, već se njime kreira socijalistička i komunistička ideologija, pa u tom pravcu gotovo većina teksta preambule, upućuje na ideološke ciljeve donošenja Ustava. Iako po obimu manji dio preambule, primjetan je sadržaj koji upućuje na normativne ciljeve donošenja ovog Ustava, pa se u preambuli naglašava težnja za obezbjeđenjem boljih uslova, daljeg razvitka demokratskih i društvenih odnosa, te svestranog napretka i slobode ljudi. U ovom, uslovno rečeno, drugom razdoblju pojave i oblikovanja preambule kroz crnogorske ustave, donijet je i Ustav Socijalističke Republike Crne Gore iz 1974.godine, koji takođe sadrži preambulu, ali je ona zadržala deklarativno-ideološko

---

<sup>5</sup> “Polazeći od istorijske činjenice da je radni narod Crne Gore, sa ostalim narodima Jugoslavije, s Komunističkom partijom na čelu, zajedničkom borbom u narodnooslobodilačkom ratu i socijalističkoj revoluciji srušio stari klasni poredak zasnovan na eksploataciji, političkom ugnjetavanju i nacionalnoj neravnopravnosti, radi stvaranja društva u kome će ljudski rad i čovjek biti oslobođeni od iskorišćavanja i samovolje, a crnogorski narod, zajedno sa svim narodima Jugoslavije naći uslove za slobodan i svestran razvitak u nezavisnoj socijalističkoj i federativnoj zajednici,

imajući u vidu da su razvitkom materijalne osnove zemlje i socijalističkih društvenih odnosa ostvarene takve društvene i političke promjene kojima je prevaziđen postojeći ustav,

a u težnji da i putem jedinstvene ustavnosti učvrsti postignute tekovine i obezbijedi uslove daljeg razvitka socijalističkih i demokratskih odnosa, svestranog napretka i slobode ljudi,

Narodna Skupština Republike Crne Gore, kao najviše predstavničko tijelo radnog naroda Crne Gore, donosi“

svojestvo na šta upućuje stil i forma njenog pisanja.<sup>6</sup> Preambula ovog Ustava postavlja težište na političkim odnosima zasnovanim na samoupravljanju i izgradnji komunističkog društva. Zajedničko ovom i Ustavu iz 1963.godine, je to da oni ne predstavljaju isključivo klasičan konstitutivni akt jednog društva, kakvi su moderni ustavi, već istovremeno i političko-ideološki akt, kojim se kreira ideologija socijalističkog upravljanja.

U konačnom, treće razdoblje pojave i oblikovanja preambule, počinje donošenjem Ustava Republike Crne Gore iz 1992.godine. Preambulom<sup>7</sup>, ovog Ustava stiču se svojstva

---

<sup>6</sup> „Polazeći od činjenice da su razvitkom materijalne osnove i socijalističkih društvenih odnosa zasnovanih na samoupravljanju i nacionalnoj ravnopravnosti u Socijalističkoj Republici Crnoj Gori i Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji kao cjelini ostvarene bitne promjene u društvenim i političkim odnosima, koje zahtijevaju odgovarajuće promjene Ustava Socijalističke Republike Crne Gore od 1963.godine, i da su pojedine odredbe tog ustava već izmijenjene amandmanima od 1967. i 1969.godine;

u težnji da se učvrste i dalje razviju revolucionarne tekovine i obezbijedi dalji razvitak socijalističkih samoupravnih demokratskih odnosa na putu oslobođenja rada i izgradnje komunističkog društva;

u skladu sa odgovornošću Socijalističke Republike Crne Gore za sopstveni razvoj i razvoj Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije;

imajući u vidu i potrebe da se novim ustavom Socijalističke Republike Crne Gore, koji pored promjena koje se njime vrše obuhvata i sa njim usklađene odredbe Ustava Socijalističke Republike Crne Gore od 1963.godine i ustavnih amandmana I do XIV, učvrsti ustavni sistem na jedinstvenim socijalističkim samoupravnim osnovama,

Skupština Socijalističke Republike Crne Gore, kao najviši organ vlasti i organ društvenog samoupravljanja donosi“

<sup>7</sup> „Na osnovu istorijskog prava crnogorskog naroda na spostvenu državu stečenog u vjekovnim borbama za slobodu;

na osnovu privrženosti građana Crne Gore slobodi, demokratiji, jednakosti među ljudima i prijateljstvu među narodima;

na osnovu uvjerenja da je priroda izvor zdravlja, duhovnosti i kulture ljudskog roda, a država čuvar svetinje i čistote prirode;

na osnovu odluke građana da Crna Gora, kao suverena i ravnopravna republika, nastavi da živi u zajedničkoj državi Jugoslaviji –

Skupština Republike Crne Gore, u težnji da trajno obezbijedi i učvrsti blagodeti mira, čovječnosti, pravdne i slobode,

Usvaja i proglašava Ustav Republike Crne Gore.“

moderne ustavnosti, zato što ovaj Ustav, nema svojstvo dvojakosti kao njegovi prethodnici. Naprotiv, težište ovog ustava je isključivo na sprovođenju konstitutivnosti Ustava kao pravnog akta, pri čemu se postavlja značaj na poštovanju ljudskih prava, naglašavanjem „*blagodeti naroda, čovječnosti, pravde i slobode, jednakosti*“. Dakle, preambula iz kreiranja društveno-političke ideologije, prelazi u fokus sadržine i ciljeva Ustava, kao isključivo normativnog akta. Istu tendenciju nastavlja i preambula Ustava Crne Gore iz 2007. godine.

### **Sadržaj preambule Ustava Crne Gore iz 2007. godine**

Preambula Ustava Crne Gore je sistematizovana prije naslova i normativnog dijela:

“Polazeći od:

**odluke** građana Crne Gore da žive u nezavisnoj i suverenoj državi Crnoj Gori, donesenoj na referendumu od 21. maja 2006. godine;

**opredjeljenja** građana Crne Gore da žive u državi u kojoj su osnovne vrijednosti: sloboda, mir, tolerancija, poštovanje ljudskih prava i sloboda, multikulturalnost, demokratija i vladavina prava;

**odlučnosti** da smo kao slobodni i ravnopravni građani, pripadnici naroda i nacionalnih manjina koji žive u Crnoj Gori: Crnogorci, Srbi, Bošnjaci, Albanci, Muslimani, Hrvati i drugi, privrženi demokratskoj i građanskoj Crnoj Gori;

**uvjerenja** da je država odgovorna za očuvanje prirode, zdrave životne sredine, održivog razvoja, uravnoteženog razvoja svih njenih područja i uspostavljanja socijalne pravde;

**privrženosti** ravnopravnoj saradnji sa drugim narodima i državama i evropskim i evroatlantskim integracijama,

Ustavotvorna skupština Republike Crne Gore, na trećoj sjednici drugog redovnog zasjedanja u 2007. godini, dana 19. oktobra 2007. godine, donosi”<sup>8</sup>

Tekst preambule Ustava Crne Gore, nema svoj naziv „Preambula“, ali njena sadržina i pozicija u sistematici Ustava, upućuje na to svojstvo. Preambula započinje izlaganjem o događaju koji je prethodio donošenju Ustava, te nastavlja o

---

<sup>8</sup> Ustav Crne Gore „Sl. list CG“ br. 1/2007, od 25.10.2007. godine.

ciljevima i vrijednostima čijem se ostvarenju teži donošenjem Ustava. U konačnom, preambula se završava određivanjem donosioca Ustava, kao i datuma njegovog donošenja.

U Ustavu, nije pojašnjena pravna snaga preambule i ona nije označena članovima, već njen tekst odudara od načina formulisanja pravnih normi. Njen tekst je pisan u svečanom tonu i deklarativnom stilu, zbog čega bi se moglo reći da ne pripada preambulama ustava, koje uživaju pravnu snagu kao pravne norme. S druge strane, to ne znači da preambula nema bilo kakav normativni značaj. Naprotiv, sadržaj preambule je konkretan i upravo se kroz analizu njene funkcije i pravnog značaja izvodi zaključak da je preambula svojevrsan sažetak normativnog dijela Ustava Crne Gore.

### **Funkcionalni pojam preambule Ustava Crne Gore iz 2007. godine**

Preambulom se prvo identifikuje izvor moći Ustava Crne Gore. Riječi "*građani Crne Gore*", navode da je Ustav Crne Gore zasnovan na odluci i opredjeljenju građana, čime se građani Crne Gore identifikuju kao autoritet na kojem počiva Ustav i izvor njegovih ovlašćenja. Međutim, pod građanima u kontekstu preambule ustava, se ne smatra širok i uključiv pojam svih. To je pojam ograničen na političku svrhu, pa se građani u preambuli tumače kao birači, što isključuje mnoštvo ljudi, poput maloljetnika i stranaca.<sup>9</sup> Dakle, građanin je uopšteni pojam, demografske kategorije koji bi podrazumijevao sve ljude koji borave na teritoriji Crne Gore, bez obzira na njihovo biračko pravo. S druge strane, stanovnici koji nemaju biračko pravo nemaju ni ovlašćenja da utiču na normativno uređenje, pa se postavlja razumno pitanje da li preambula polazi od volje svih građana Crne Gore? Odgovor na ovo pitanje

---

<sup>9</sup> Morris D. Forkosch, „Who are the „People“ in the Preamble to the Consitution“, *The Case Western Reserve Law Review*, Vol. 19, (1968), str. 709.

se ne može osloniti na prosto jezičko tumačenje, pa se opravdava time, da ustav ostaje živ i djelotvoran na nove generacije<sup>10</sup>, čime on predstavlja volju većine na koje taj ustav ima dejstvo, jer u suprotnom, kod nedostatka takve volje, može se pribjeći njegovoj reviziji.

Drugo, preambulom se proglašavaju osnovni ciljevi donošenja Ustava, ili drukčije rečeno, preambula Ustava Crne Gore predstavlja svrhu njegovog donošenja i njegovu ideologiju. U preambuli Ustava Crne Gore, se iskazuje opredjeljenje, odlučnost, uvjerenje i privrženost, zbog čega preambula služi kao putokaz normativnom dijelu Ustava.

**Prva alineja** preambule upućuje na povod donošenja Ustava. Činjenica da su se građani Crne Gore, na referendumu održanom 21.maja 2006.godine, odlučili da žive u nezavisnoj i suverenoj državi Crnoj Gori, predstavlja polazni motiv da država donese Ustav, kao najviši pravni akt kojim će urediti temeljne vrijednosti svog postojanja i uređenja. Odluka o proglašenju nezavisnosti Republike Crne Gore (*Sl. list RCG” br. 36/2006 od 05.06.2006.godine*), predstavlja vijesnik donošenja Ustava iz 2007.godine, budući da se u ovoj odluci u tački 4 najavljuje da će država Crna Gora, donijeti odgovarajuće propise. Po svojoj sadržini ova alineja ima simbolično-deklarativni značaj.

**Druga alineja** preambule govori o opredjeljenju građana Crne Gore o osnovnim vrijednostima života. Temelj ovog polazišta zasnovan je na pluralizmu našeg društva, te su tolerancija i poštovanje ljudskih prava osnovne vrijednosti zajedničkog suživota. *Sloboda* se definiše kao pravo svakog pojedinca koji poštuje zakon da misli šta hoće, da se slobodno kreće i radi na svojoj ličnosti i blagostanju. Međutim, sloboda nije bezrezervna već uravnotežena, pa istovremeno podrazumijeva i dužnosti pojedinca da poštuje zakone, na

---

<sup>10</sup> Morris D. Forkosch, *Ibid.*, str. 712.

čemu se temelji i mogućnost da drugi uživaju slobodu.<sup>11</sup> *Mir* podrazumijeva stanje odsutnosti nasilja i sukoba, ili ideal koji ima za cilj zadovoljenje potreba svih sa ciljem izbjegavanja sukoba.<sup>12</sup> *Tolerancija* se ne shvata samo kao trpljenje, već kao prihvatanje, pa čak i podsticanje individualnih razlika između pojedinaca.<sup>13</sup> *Poštovanje ljudskih prava i sloboda*, predstavlja zadatak koji treba ostvariti, a koji polazi od činjenice da se ljudska prava ne ostvaruju sama od sebe, već je potrebno kreirati ambijent njihovog ostvarivanja i zaštite.<sup>14</sup> *Multikulturalnost* se definiše kao jednak tretman svih bez obzira na nacionalne, kulturološke i religijske razlike. *Demokratija* podrazumijeva autoritet većine, ali to ne znači da pojedinci i manjine nemaju bilo kakva prava, naprotiv, normativni dio Ustava predviđa pravna i institucionalna sredstva ograničenja ove demokratije, tako da se poštuju prava pojedinaca i manjina. *Vladavina prava* je poput poštovanja ljudskih prava i sloboda, zadatak koji treba ostvariti, koji podrazumijeva da zakoni moraju biti jasni i predvidivi, te donijeti kroz jasne i transparentne procedure od strane legalnih organa vlasti, da svi moraju biti jednaki pred zakonom, te da djelovanje svih organa vlasti mora biti zasnovano na zakonu, kao i da sudovi moraju biti nezavisni i nepristrasni.<sup>15</sup>

**Treća alineja** afirmiše ravnopravnost svih građana koji žive u Crnoj Gori, bez obzira na njihovu pripadnost. Princip kolektivne jednakosti svih naroda koji žive u Crnoj Gori, čini pretpostavku uspostavljanja ravnopravnosti na teritoriji Crne

---

<sup>11</sup> Sir Alfred Denning, „Freedom under the law“, Stevenes&Sons Limited, First edition, 1949, str. 5.

<sup>12</sup> Dr Ana Didžeric, emeritus Charls Saunders, „Constitutional implementation for Sustainable Peace“, The University of Melbourne, 2019, str. 8.

<sup>13</sup> Roger Pilon, „Tolerance, the Constitution, and the limitis of an Open society“, Aleander Hamilton institute, 2016, str. 2.

<sup>14</sup> Christina Murray, Jason Gluc, „Protecting Human Rights in Constitutions“, United Nations Development Programme, 2023, str 4.

<sup>15</sup> „Rule of Law and Constitution Building“, Internacional Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2014, str. 1.



Gore, a sve u svrhu ostvarivanja njihovih individualnih ljudskih i građanskih prava bez diskriminacije. Ono što se zamjera ovoj alineji preambule, je da se ne može jasno izvesti stav o tome ko su pripadnici "naroda", a ko "nacionalnih manjina", što može otvoriti prostor za nesporazume.<sup>16</sup>

**Četvrta alineja** je tekovina preambule iz Ustava Republike Crne Gore koji je donijet 1992.godine. Njemu je prethodila Deklaracija o ekološkoj državi Crnoj Gori<sup>17</sup>. Ovom odredbom preambule uspostavljen je državni odnos prema prirodi i životnoj sredini, sa posebnim akcentom na njihovu zaštitu. Ovom alinejom se uspostavlja i odnos uravnoteženog razvoja svih područja Crne Gore, a što proizilazi iz faktičkog stanja neujednačenog razvoja, sjevernog u odnosu na centralni i južni teritorijalni dio države Crne Gore. *Socijalna pravda* i njeno uspostavljanje ukazuju na to da se država intezivno uključuje u društvenu dobrobit ljudi sa ciljem uspostavljanja ekonomski jednakog društva.

**Peta alineja** se za razliku od prethodne četiri bavi izvannacionalnim pitanjima, te pozicioniranju države Crne Gore u međunarodnim odnosima. U tom dijelu kao ključni, postavljeni su ciljevi evropske i evroatlantske integracije. Međutim, takvo postavljanje međunarodnog položaja Crne Gore, podrazumijeva da se neka ustavna ovlašćenja postepeno prenose na evropske i atlantske strukture.

**Šesta alineja** identifikuje organ donošenja i datum donošenja Ustava Crne Gore. Zakonom o Ustavotvornoj skupštini Republike Crne Gore<sup>18</sup>, konstituisana je Ustavotvorna skupština, na način da je redovna Skupština primila svojstvo Ustavotvorne skupštine, sa zadatkom da donese Ustav. Procedura donošenja novog Ustava, uređena je Zakonom o postupku za donošenje i proglašenje novog Ustava

---

<sup>16</sup> Prof. dr Mladen Vukčević, Komentar Ustava Crne Gore, Univerzitet „Mediteran“, 2015, str. 46.

<sup>17</sup> Deklaracija o ekološkoj državi Crnoj Gori „Sl. list RCG“ br. 39/91“.

<sup>18</sup> Zakon o Ustavotvornoj skupštini Republike Crne Gore „Sl. list RCG“, br. 44/2006 od 11.07.2016.godine.

Crne Gore, čiji je donosilac upravo Ustavotvorna skupština.<sup>19</sup>Očekivan slijed ova dva zakona je da se Ustavotvorna skupština identifikuje kao donosilac Ustava.

Analizirajući funkciju preambule, stiče se utisak da ona postavlja osnovne postulate ustavnog uređenja jedne države. Preambula se bavi unutrašnjom i međunarodnom suverennošću države, zatim unutrašnjim pravnim sistemom i njegovim ciljevima. Zbog toga se preambula ne može shvatiti kao uvodni ili retorički tekst. Preambula identifikuje ideje, koje su sprovedene u glavnom-normativnom dijelu Ustava. Ili drukčije rečeno, iako izjave date u preambuli same po sebi ne stvaraju ovlašćenja, već to čini normativni dio Ustava, preambula ima normativni značaj jer Ustav treba tumačiti na način da je vjeran njegovim ciljevima, a njegovi ciljevi su upravo dati u preambuli.

### **Pravna priroda preambule kroz odnos preambule i normativnog dijela Ustava Crne Gore iz 2007.godine**

Preambula ima direktan uticaj na sadržinu ustavnog teksta, odnosno vrijednosti afirmisane u preambuli odražavaju se u velikom broju ustavnih odredbi.

#### *- Prva alineja preambule Ustava Crne Gore:*

Uticaj sadržine prve alineje Ustava Crne Gore, se manifestuje kroz član 157 Ustava Crne Gore. Članom 157 Ustava Crne Gore, se predviđa da je promjena članova 1,2,3,4,5,12,13,15,45 i 157 Ustava Crne Gore, konačna ako se na državnom referendumu za promjenu izjasni najmanje tri petine svih birača.

Član 157 Ustava, je naistaknutija karakteristika krutosti Ustava Crne Gore. Već je rečeno da je motiv za donošenje novog Ustava, odluka građana da Crna Gora bude nezavisna

---

<sup>19</sup> Zakon o postupku za donošenje i proglašenje novog Ustava Crne Gore "Sl. list RCG" br. 66/2006 od 03.11.2006.godine.

država, pa je cilj donosioca Ustava održati tu odluku trajnijom. Upravo se članom 1 u stavu 1 Ustava Crne Gore, država Crna Gora određuje kao nezavisna i suverena, dok se članom 3 i 4 određuje jedinstvenost i neutuđivost državne teritorije, kao i državni simboli. Članom 12 i članom 13 Ustava Crne Gore, je uređeno državljanstvo građana kao i jezik i pismo. Članom 15 Ustava Crne Gore u stavu 4, je predviđeno da Crna Gora ne može stupiti u savez sa drugom državom kojim gubi nezavisnosti i međunarodni subjektivitet. Članom 45 Ustava Crne Gore, je uređeno biračko pravo i način njegovog donošenja, koje predstavlja instrument za primjenu člana 157, onosno izmjenu članova obuhvaćenih članom 157.

Dakle, članom 157 Ustava Crne Gore, obuhvaćena je grupa odredbi čiji je zadatak čuvati državni subjektivitet i nezavisnost države koja je odlučena na referendumu od 21.05.2006.godine. Ili drukčije rečeno član 157 je manifestacija prve alineje preambule Ustava Crne Gore.

*- Druga alineja preambule Ustava Crne Gore:*

Uticao druge alineje preambule Ustava Crne Gore, vidljiv je u činjenici da popis garancija ljudskih prava u normativnom dijelu ustavnog teksta obuhvata gotovo njegovu polovinu. Od 17-og do 82-og člana sadržan je popis garancija ljudskih prava, koji je podijeljen u nekoliko djelova: 1) Zajedničke odredbe, koje naglašavaju opšte principe ostvarivanja ljudskih prava; 2) Lična prava i slobode; 3) Politička prava i slobode; 4) Ekonomska, socijalna i kulturna prava i slobode; 5) Posebna manjinska prava i 6) Zaštitnik ljudskih prava i sloboda.

*Sloboda* se pominje kroz više odredbi normativnog dijela Ustava. U prvom redu, članom 39 Ustava Crne Gore, svakome se jemči pravo na slobodu kretanja i nastanjivanja, kao i pravo napuštanja teritorije Crne Gore, te i okolnosti pod kojima se ta sloboda može ograničiti. Sloboda se jemči i članom 29 stav 1 Ustava Crne Gore, dok je preostalim stavovima ovog člana predviđeno da je ograničenje ovog prava dopušteno ali pod

određenim uslovima. Takođe, članom 46 afirmisana je sloboda misli, savjesti i vjeroispovijesti, dok je članom 47 Ustava Crne Gore, afirmisana sloboda izražavanja i njene granice.

Ostvarivanje *mira* se realizuje kroz više odredbi ustavnog teksta, pa je tako članom 52 u stavu 2 Ustava, predviđeno ograničenje slobode okupljanja u cilju sprječavanja nereda ili vršenja krivičnih djela, ugoržavanja zdravlja, morala ili radi bezbjednosti ljudi i imovine. Takođe, afirmaciji *mira* doprinosi i odredba iz člana 53 stav 2 Ustava, koja predviđa da se niko ne može prisiliti da bude član nekog udruženja. S druge strane, članom 55 Ustava Crne Gore, zabranjeno je djelovanje političkih i drugih organizacija koje je usmjereno na nasilno uređenje ustavnog poretka, na kršenje zajemčenih sloboda i prava ili izazivanja nacionalne, rasne, vjerske i druge mržnje i netrepeljivosti, a u krajnjem zabranjeno je i osnivanje tajnih subvezivnih organizacija i neregularnih vojski.

*Tolerancija* se afirmiše kroz odredbe člana 46 Ustava Crne Gore, kojima se jemči svakome pravo na slobodu misli, savjesti i vjeroispovijesti, da sam ili u zajednici sa drugima, javno, privatno ispoljava vjeru ili uvjerenje molitvom, propovijedima, običajima ili obredom. Tolerancija se ostvaruje i pravom da niko nije obavezan da se izjašnjava o svojim vjerskim i drugim uvjerenjima. Takođe, slobodom izražavanja datom u članu 47 Ustava, dato je pravo na slobodu izražavanja govorom, pisanom riječju, slikom ili na drugi način. U krajnjem, članom 48 Ustava Crne Gore, svakome je dato pravo na prigovor savjesti, da se protivno svojoj vjeri ili ubjeđenju podvrgne ispunjavanju vojne ili druge obaveze koja uključuje upotrebu oružja.

*Multikulturalnost* se pored odredbi na kojima je zasnovana *tolerancija*, zasniva i na odredbama kojima se garantuju posebna manjinska prava, koja se tiču zaštite identiteta i zabrane asimilacije. Ove garancije su propisane u članu 79 i 80 Ustava Crne Gore, gdje je dat katalog prava pripadnicima nacionalnih manjina koja su usmjerena u cilju

očuvanja njihovog identiteta, jezika, simbola, pisma, te autentične zastupljenosti u državnim organima, javnim službama, lokalnim samoupravama. Osim ovih afirmativnih odredbi, u članu 80 Ustava Crne Gore, date su prohibitivne odredbe, kojima se zabranjuje nasilno stapanje pripadnika nacionalne manjine u većinu (asimilacija).

*Poštovanje ljudskih prava i sloboda* afirmiše se članom 17 Ustava Crne Gore, kojim je predviđeno da su svi pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvo lično svojstvo ili posebnost, dok je članom 18 podvučen značaj jednakosti i različitost prema polu, koja ne može predstavljati bilo kakvo mjerilo za uspostavljanje nejednakosti. Ovaj princip implicira da država mora osigurati da svako jednako uživa svoja ljudska prava, ali to ne znači da svi ljudi u svemu imaju jednaka prava, jer je prirodno zbog određenih posebnosti da su neka prava rezervisana za određene kategorije građana. Članom 20 Ustava Crne Gore, svakome je dato pravo na pravni lijek protiv odluke kojom se odlučuje o njegovim pravima ili zakonom zasnovanim interesima, dok je članom 21, dato pravo na pravnu pomoć, koju pruža advokatura, kao samostalna i nezavisna profesija.

*Demokratija* se ostvaruje biračkim pravom, koje je shodno članu 45 Ustava Crne Gore, kao opšte i jednako dato svakom državljaninu Crne Gore koji je navršio 18 godina života i ima najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori. Kroz biračko pravo, afirmiše se i pravo dato u članu 93 Ustava Crne Gore, na predlaganje zakona i drugih akata, kao i na izbor organa vlasti. U članu 2 stav 3 Ustava Crne Gore, propisano je da se ne može uspostaviti niti priznati vlast koja ne proističe iz slobodno izražene volje građana na demokratskim izborima u skladu sa zakonom. S druge strane, već je pomenuto da postoje pravna i institucionalna sredstva ograničenja demokratije koja bi podrazumijevala puku volju većine, pa je u tom pravcu predviđen princip afirmativne akcije u članu 79, stav 1 tačka 9 Ustava Crne Gore.

*Vladavina prava* ili preciznije, njena realizacija kroz Ustav se manifestuje na dvojak način. Prvo se definišu pretpostavke njenog ostvarivanja, jer se kroz član 16 Ustava Crne Gore, na zakone prenose ovlašćenja da uređuju način ostvarivanja ljudskih, manjinskih prava i sloboda, zatim način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima. Takođe, donošenje ustava, zakona, propisa i drugih opštih akta je shodno članu 82 Ustava u nadležnosti Skupštine, kao predstavničkog tijela građana i u konačnom članom 91 Ustava, i Amandmanom IV je propisana procedura donošenja akta koji su u nadležnosti Skupštine, čime se procedura donošenja propisa određuje kao transparentna i unaprijed određena. Drugo, osim pretpostavki za ostvarivanje vladavine prava, u Ustavu su date suštinske odredbe njene realizacije, pa je tako rad organa vlasti zasnovan na zakonu, a shodno članu 118 Ustava Crne Gore, rad sudova je samostalan i nezavistan, te je zabranjeno osnivanje prijekih i vanrednih sudova.

*- Treća alineja preambule Ustava Crne Gore:*

Osim već pomenute jednakosti date u članu 17 stav 2 Ustava, refleksije alineje tri su uočljive u članu 1 stav 2 Ustava Crne Gore, gdje se Crna Gora, između ostalog određuje, kao građanska i demokratstka država. Građanska država je ona u kojoj svi građani bez obzira na nacionalnu pripadnost imaju ista prava. Takođe, članom 13 u stavu 3 Ustava Crne Gore, dato je da su jezici u službenoj upotrebi, pored službenog crnogorskog jezika, srpski, bosanski, albanski i hrvatski jezik. Dakle, ovdje se uticajem treće alineje, dodatno priznaje jednakost svih građana Crne Gore, s tim da se ta jednakost nijansira kroz pripadnost grupama naroda i nacionalnih manjina, čime se vrši identifikovanje ko su "građani"-donosioci Ustava Crne Gore.

*- Četvrta alineja preambule Ustava Crne Gore:*

Da uvjerenje o odgovornosti države za očuvanje prirode, zdrave životne sredine, održivog razvoja, uravnoteženog razvoja svih njenih područja i upostavljanja socijalne pravde, nije samo običan proglas bez suštinski nametnutne odgovornosti državi, zaključuje se na osnovu člana 1 stav 2 Ustava Crne Gore, kojim se određuje da je Crna Gora između ostalog ekološka i država socijalne pravde. Članom 23 Ustava Crne Gore, jemči se pravo svakom na zdravu životnu sredinu i nameće svakom, a posebno državi obaveza da čuva i unaprjeđuje životnu sredinu. U članu 140 stav 2 Ustava Crne Gore, određeno je da država podstiče ravnomjeran ekonomski razvoj svih područja. Takođe, socijalna pravda je prožeta kroz ustavni tekst, na način da je članom 67 socijalno osiguranje zaposlenih obavezno, dok s druge strane država obezbjeđuje materijalnu sigurnost licu koje nema sposobnost za rad i nema sredstava za život.

*- Peta alineja preambule Ustava Crne Gore:*

Privrženost ravnopravnoj saradnji države Crne Gore sa drugim narodima i državama, data je u članu 15 stav 1 Ustava Crne Gore, kojim je predviđeno da Crna Gora, na principima i pravilima međunarodnog prava, saraduje i razvija prijateljske odnose sa drugim državama, regionalnim i međunarodnim organizacijama, dok je stavom 2 istog člana predviđena mogućnost da Crna Gora stupi u međunarodne organizacije. Osim pomenutog, u stavu 3 ovog člana Ustava, predviđeno je da Skupština odlučuje o načinu pristupanja Evropskoj uniji, što je i legitimno, budući da stupanje u Evropsku uniju podrazumijeva i prenošenje dijela nacionalnih nadležnosti na međunarodni nivo. U krajnjem članom 15 u stavu 4, je predviđeno da se ne može stupiti u savez sa nekom drugom državom kojom Crna Gora gubi nezavisnost i međunarodni subjektivitet. Dakle, peta alineja preambule ima kao i sve prethodne svoju manifestaciju u normativnom dijelu Ustava

Crne Gore, na način da se njom uspostavljaju dva principa suverenosti i to unutrašnje i spoljne. Međutim, može se reći da je najznačajnija posledica sadržine pete alineje data u članu 9 Ustava Crne Gore, kojim je predviđeno da pravni poredak, čine potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava, pri čemu je pravna snaga istih podignuta na nadzakonski nivo. Iz prethodne odredbe se crpi i pravo svakog (član 56), da se može obratiti međunarodnim organizacijama radi zaštite svojih prava i sloboda zajemčenih Ustavom.

Preambula i normativni dio Ustava Crne Gore, imaju podudarnosti i razlike, koje nam omogućavaju da napravimo jasnu demarkacionu liniju njihove pravne prirode. Ukoliko pođemo od pretpostavke da je preambula donešena u istom postupku i od strane istog donosioca kao i normativni dio, te da se preambula i normativni dio Ustava bave istom tematikom, rekli bismo da između njih u kontekstu pravne obaveznosti postoji znak jednakosti. Međutim, forma i sadržaj preambule upućuju da to nije slučaj. Da preambula nema snagu normativnog dijela Ustava zaključuje se i na osnovu odredaba grupisanih u članovima 155, 156 i 157 Ustava Crne Gore, koje uređuju uslove i postupak izmjene Ustava. Kada se govori o izmjenama Ustava, isključivo se govori o “pojedinih odredbama”, što naginje ka stavu da se ne misli na preambulu, već na normativni dio Ustava. Dodatni razlog koji upućuje na stav da preambula nema snagu normativnog dijela Ustava, pronalazi se i u analizi člana 156 stav 1 Ustava Crne Gore, koji propisuje da se promjena pojedinih odredbi Ustava vrši amandmanima, pri čemu se amandman piše u stilu norme, a ne u stilu pisanja teksta preambule, pa se time daje posredan, a i konačan odgovor o pravnoj prirodi preambule Ustava Crne Gore.



## **Zaključak**

Usredsređujući pristup na ispitivanje odnosa preambule i normativnog dijela Ustava Crne Gore, dolazi se do zaključka da preambula čini traktat normativnog dijela Ustava. Zbog toga preambulu ne možemo tretirati kao zanemarljiv dio sistematike Ustava Crne Gore, već naprotiv, ona stiče rastuću ulogu u tumačenju i kreiranju ideologije ustavnog teksta. Preambula je idejno rješenje ustava, s toga se mora postići da ciljevi i načela iz preambule budu provedeni u normativnom dijelu ustava. Na primjeru Ustava Crne Gore iz 2007.godine, uspostavljena je koordinacija preambule i normativnog dijela, zbog čega preambulu ne možemo shvatiti kao običan uvodni tekst. S druge strane, preambula Ustava Crne Gore nema snagu pravne norme, na šta definitivni odgovor daju odredbe o promjeni Ustava, kojima je isključena mogućnost njene promjene. Ovo preambulu čini drugačijim, ali ne manje važnim dijelom sistematike Ustava Crne Gore.

Gotovo sve alineje preambule Ustava Crne Gore, (pet od ukupno šest), imaju svoje refleksije kroz odredbe njegovog normativnog dijela. Kod te činjenice, postavlja se pitanje, da li je uopšte potrebno da preambula Ustava Crne Gore ima snagu pravne norme? Odgovor bi bio, da za tim nema potrebe. Međutim, imajući u vidu mogućnost promjene odredbi Ustava, preambuli se ne smije oduzeti pravni značaj i dati isključivo simbolički, jer bi se time mogla stvoriti situacija da degradirajućom izmjenom normativnog dijela, isti bude u koaliciji sa preambulom.<sup>20</sup> Ili drukčije rečeno to bi moglo dovesti do situacije da ciljevi Ustava dati u preambuli nisu

---

<sup>20</sup> Interesantna je sadržina Ustava Nepala ( Liav Orgad-The preamble in constitutional interpretation-International Journal of Constitutional law 2010), koji sadrži odredbu da će svaka izmjena Ustava koja je suprotna sadržini preambule biti poništena.- Preuzeto iz M.Alijević „Izlaganja sa naučno-stručnog skupa“, Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici, str. 288.

sprovedeni u njegovom normativnom dijelu. Zbog toga, preambula ima mnogostruki značaj.

Prvo, autor preambule je isti kao i normativnog dijela Ustava, zbog čega ona predstavlja sredstvo autentičnog tumačenja Ustava, odnosno ona služi za bolje razumijevanje ustavnih odredbi. Drugo, preambulom su dati osnovni ciljevi koji se žele postići, ne samo Ustavom, već cjelokupnim pravnim sistemom jedne države. Treće, ukoliko se pristupi izmjeni Ustava, preambula služi kao ideolog, usmjeritelj tih promjena. Četvrto, ako prihvatimo pretpostavku da se tumačenjem može mijenjati pravna norma, preambula koliko god to ambiciozno zvučalo, kao pomoćno sredstvo u tumačenju Ustava može poslužiti i kao sredstvo njegove faktičke revizije. S tim da treba naglasiti, da je prostor za faktičku reviziju putem tumačenja ograničen u dobu modernog, pisanog konstitucionalizma, kao i samim odredbama normativnog dijela Ustava, a dodatno i iz razloga dobre usklađenosti preambule i normativnog dijela Ustava Crne Gore. Međutim, koliko god taj prostor bio ograničen, njegovo postojanje je poželjno, jer je usmjeren isključivo na afirmativno, pozitivno tumačenje ustavnog teksta. U konačnom, krutost preambule, odnosno nemogućnost njene promjene, daje joj ulogu čuvara ideologije ustavnog teksta.

### **Summary**

This article investigates the legal nature of the preamble of the Constitution of Montenegro and its function. Focusing the approach on the examination of the relationship between the preamble and the normative part of the Constitution of Montenegro, we come to the conclusion that the preamble is a summary of the normative part of the Constitution. For this reason, we can not treat the preamble as a negligible part of the systematics of the Constitution of Montenegro, but on the

contrary, it acquires a growing role in the interpretation and creation of the ideology of the constitutional text.

**Keywords:** Preamble, content of the preamble, function of the preamble, legal significance of the preamble, constitution, Constitution of Montenegro, interpretation.



**Dr Jelena NIKČEVIĆ** <sup>1</sup>

**Dr Vesna SKORUPAN WOLFF** <sup>2</sup>

## **ZASTUPANJE POMORACA KROZ PRIZMU CRNOGORSKIH PRAVNIH RJEŠENJA**

de lege lata i de lege ferenda

Pravilo je da svako preduzima pravne radnje za sebe i time stiče određena prava i obaveze. Međutim, pojedini subjekti nijesu uvijek u mogućnosti da sami preduzimaju radnje bilo zbog pravnih ili faktičkih smetnji npr. nedostatak poslovne sposobnosti, odsutnost, boravak u inostranstvu, spriječenost, potreba hitnog obavljanja poslova koji ne trpe odlaganje i tome slično. Stoga im pravo dozvoljava da to učine preko drugog lica tj. zastupnika. U starom rimskom pravu načelno se smatralo da je pravni posao vezan isključivo za ličnost i da je sasvim prirodno da svako sam obavlja svoje poslove.<sup>3</sup> Međutim, uprkos generalnom isticanju ličnog karaktera pravnih poslova, praktični izazovi svakodnevnog života, naročito česta odsustva pojedinaca zbog rata ili prekomorske trgovine, nametnuli su potrebu za institucionalizacijom uloge lica, koje će u tuđe ime i za tuđ račun preduzimati radnje onoga koji je za to privremeno spriječen, ali i u drugim situacijama. Tako je nastala *procura*, odnosno institut prokuratora, čija je uloga u Antičkom Rimu bila višestruka. S jedne strane prokurator je bio predstavnik jedne od strana u parničnom postupku, s druge strane

---

<sup>1</sup> Redovni profesor Pomorskog fakulteta Kotor, Univerzitet Crne Gore.

<sup>2</sup> Znanstveni savjetnik u trajnom zvanju, Jadranski zavod Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti.

<sup>3</sup> Pravna enciklopedija 2, str.1989. Savremena administracija, Beograd, 1989.godine.

generalni upravitelj posla i aktivnosti drugih lica. Ponekad se prokuratorom smatrao agent određen za zastupanje u jednoj poslovnoj transakciji,<sup>4</sup> kako se to u Justinijanovim Digestama (D 3,3,1,1) navodi: “*Upotreba prokuratora je neophodna da oni koji zbog svojih stvari ili ne žele, ili ne mogu, a preko drugih mogu ili da tuže, ili da ugovaraju. Ipak se može dati prokurator i odsutnom.*”<sup>5</sup>

Iz navedenog, može se zaključiti da je još u starom rimskom carstvu, koje je svoju snažnu imperiju umnogome zasnivalo na brojnosti i jačini svoje pomorske flote, problem vođenja poslova i upravljanja imovinom pomoraca za vrijeme njihovog odsustva djelimično rješavan putem postavljanja zastupnika, odnosno prokuratora. Danas, u vrijeme napredne tehnike i tehnologije ovaj problem nije iščezao već naprotiv, u poredjenju sa ostalim kategorijama zaposlenih posebno dolazi do izražaja kod pomoraca. Razlog za to svakako trebamo tražiti u specifičnom radno-pravnom statusu pomoraca.<sup>6</sup> Pomorci spadaju u specifičnu kategoriju zaposlenih s jedne strane zbog specifičnog mjesta njihovog rada tj. broda koji je mjesto njihovog rada i življenja, i s druge strane zbog specifičnog okruženja. Zbog dugog boravka na moru, pa samim tim odsutnosti, pomorci su često prinudjeni da angažuju druga lica da u njihovo ime obavljaju određene radnje.

---

<sup>4</sup> Watson, A, The Digest of Justinian, Vol.3, str.22, (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1998)

<sup>5</sup> Dr Nevenka Bogojević-Glušćević, Izvori za rimsko obligaciono pravo (Posebni dio), str.145, ITP “Unireks” Podgorica, 1996.

<sup>6</sup> Pidpala, I. (2016). Special status of the seafarer in the system of labor relations. Journal of Education, Health and Sport, 6 (10), 930-946., Αλαγιάννη, Μ. (2019). Maritime labor convention in shipping industry (Doctoral dissertation, University of Piraeus (Greece)), Učur, M. Đ.; Smokvina, V., Problematika radnopravnog statusa pomorca i ribara u pomorskoj plovidbi u Republici Hrvatskoj s posebnim osvrtom na registraciju ugovora o radu, Naše more, god. 62 (2015.), br. 4, Supplement, str. 104-112. Učur M, Radnopravni status pomoraca, Pravni fakultet u Rijeci, 2004.

## **Zastupanje pomoraca u odsustvu – rešenja de lege lata prema crnogorskom pravu**

Zastupanje pomoraca, kao uostalom i zastupanje bilo kog drugog lica podrazumijeva vršenje pravnih poslova u njihovo ime i račun na osnovu dobijenog «ovlašćenja za zastupanje», s tim da prava i obaveze iz preduzetog pravnog posla neposredno obavezuju pomorce kao da su oni sami posao preduzeli.<sup>7</sup> Dobijeno «ovlašćenje za zastupanje» je „*condicio sine quo non*“ za punovažno zastupanje. Naime, apsurdno bi bilo, a i protivurečilo bi principu autonomije volje, da jedno lice bez dobijenog ovlašćenja preuzima pravne radnje za drugog i da tako preduzete radnje imaju pravnu snagu.<sup>8</sup> Osnov za davanje «ovlašćenja za zastupanje» može biti *izjavljena volja tj. dodjela punomoćja, sam zakon*, opšti akt pravnog lica ili akt nadležnog organa (Čl.80. st. 2 Zakona o obligacionim odnosima, u daljem tekstu ZOO).<sup>9</sup> Shodno navedenom samo zastupanje može biti na osnovu izjavljene volje, zakonsko ili statutarno. U ovom radu proučavamo samo zastupanje pomorca na osnovu punomoći, znači na osnovu njegove izjavljene volje.

Radi preciznosti i jasnoće, ukazali bi da u pomorskom poslovanju zapovjednik broda ima ovlašćenja da u lukama van

---

<sup>7</sup> Opšti imovinski zakonik za knjaževinu Crnu Goru iz 1888, u čl.1022 predviđja je “ko što uglavi po tvojoj naredbi, sam si uglavio”.

<sup>8</sup> I pored navedene konstatacije istakli bi da postoji izuzetak. U pitanju je institut «nezvano vršenje tuđih poslova» ili «posloводство bez naloga» (*negotiorum gestio*). Posloводство bez naloga podrazumijeva kada neko čini vršenje tuđih poslova, pravnih ili materijalnih, bez naloga ili ovlašćenja, ali za račun onog čiji su poslovi, a radi zaštite njegovih interesa. Prednje je dozvoljeno samo izuzetno, samo ako posao ne trpi odlaganje, te predstoji šteta ili propuštanje očigledne koristi. U pozitivnom pravu Crne Gore posloводство bez naloga regulisano je članovima 227 - 232 Zakona o obligacionim odnosima. Harašić, Ž. (2018). *NEGOTIORUM GESTIO: TEORIJSKOPRAVNA ANALIZA*. Collected Papers of the Faculty of Law in Split, 55(2). Marković, V. (2015). Razgraničenje zastupništva i srodnih ustanova. *Pravo-teorija i praksa*, 32(1-3), 30-46.

<sup>9</sup> Zakon o obligacionim odnosima ("Sl. list CG", br. 47/2008, 4/2011 - dr. zakon i 22/2017)

sjedišta brodara zastupa brodara. Zapravo, zapovjednik broda je brodarov punomoćnik po zaposlenju. U pitanju je ne zastupanje pomoraca, već zastupanje brodara od strane člna posade broda-pomorca tj. zapovjednika broda. Opšteprihvaćen je stav da je zapovjednik broda punomoćnik brodara koji je na temelju položaja na koji je postavljen (radnog mjesta na koje se nalazi) ovlašten djelovati u ime i za račun brodara u pogledu broda na kojem zapovjeda. Ta pozicija ga upravo ovlašćuje da u ime brodara i za njegov račun preduzima određene radnje i mjere potrebne za to da se obavi putovanje i održava brod. Na primjer ovlašten je u ime i za račun brodara u mjestu izvan njegovog sjedišta sklopiti ugovor o spašavanju i druge ugovore koji su direktno vezani za putovanje: tegljenje, manje popravke, spašavanje i pružanje pomoći, nabavljanje zaliha itd. Zapovjednik je ovlašćen da zaključuje i ugovore o pomorskom plovidbenom poslu, osim ugovora na vrijeme za cijeli brod. Također, zapovjednik ima ovlašćenje da preduzima procesne radnje i zastupa brodara pred stranim sudskim i upravnim organima. Svaki brodar može ograničiti ovlašćenja svog zapovjednika. Sličan je odnos i u pogledu tereta o kojem je zapovjednik dužan brinuti u interesu vlasnika tereta. Kako bi ispunio svoju obavezu u odnosu na teret, zapovjednik je ovlašćen djelovati u ime vlasnika tereta. Ovlašćen je da izda teretnice, pa se prema opštoj praksi smatra da je teretnica izdata u ime brodara (prevoznika), stim što obavljanje te radnje može delegirati i agentu.<sup>10</sup>

U pravnom sistemu Crne Gore ne postoji posebni zakonski propis koji uredjuje pitanja u vezi sa davanjem (izdavanjem) punomoći od strane pomoraca, već se odredbe ZOO, primjenjuje i na pomorce. ZOO uredjuje pojam i vrste zastupanja odnosno punomoći. Punomoćje je ovlašćenje za zastupanje koje vlastodavac odnosno pomorac svojom izjavom volje daje punomoćniku (obično je u pitanju uži krug lica npr.

---

<sup>10</sup> Barbić, J. (2008). Zapovjednik broda - punomoćnik brodara po zaposlenju. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 58 (1-2), 15-33.



član porodice). Zapravo, pomorac kao vlastodavac pravnim poslom tj. jednostranom izjavom volje ovlašćuje određeno lice da u njegovo ime i njegov račun, odnosno umjesto njega, zastupa njegove interese. Pomorac može ovlastiti određeno lice da u njegovo ime obavlja sve pravne poslove koji ulaze u redovno poslovanje. Takva punomoć zove se opšta punomoć. Posao koji ne ulazi u redovno poslovanje može punomoćnik preduzeti samo ako je posebno ovlašćen za preduzimanje tog posla odnosno vrste poslova u koje on spada. U tom slučaju punomoćnik zastupa pomorca na osnovu posebne ili specijalne punomoći. Postoje određeni pravni poslovi odnosno radnje kod kojih je punomoćje isključeno, na primjer ne može se preko punomoćnika sastviti testament.

### **Ovjera potpisa pomorca**

Ovjera potpisa, rukopisa i prepisa vrši se, shodno čl. 62 Zakona o notarima iz 2005.godine,<sup>11</sup> u skladu sa zakonom kojim se uređuje ovjera potpisa, rukopisa i prepisa. U pitanju je Zakon o ovjeri potpisa, prepisa i rukopisa Crne Gore iz 2018. godine (u daljem tekstu ZOPPR)<sup>12</sup> i Pravilnik o načinu ovjere potpisa, rukopisa i prepisa iz 2019. godine.<sup>13</sup> Saglasno čl. 2 ZOPPR Ovjera potpisa ...podrazumijeva potvrđivanje njihove autentičnosti. U Crnoj Gori poslove ovjeravanja potpisa odnosno punomoći vrše *osnovni sud, organ lokalne uprave nadležan za poslove ovjeravanja i notar* (čl.3. ZOPPR). Neophodnost prisustva prilikom ovjere potpisa, predviđena je čl.6. ZOPPR iz 2018.godine, prema kome: „*Ovjera potpisa vrši se na način što lice čiji se potpis ovjerava pred ovlašćenim službenim licem suda ili organa lokalne uprave, odnosno*

---

<sup>11</sup> Zakon o notarima ("Sl. list RCG", br. 68/2005 i "Sl. list CG", br. 49/2008 i 55/2016 i 84/2018)

<sup>12</sup> Zakon o ovjeri potpisa, prepisa i rukopisa ("Sl. list CG", br.085/18, 003/23)

<sup>13</sup> Pravilnikom o načinu ovjere potpisa, rukopisa i prepisa, („Sl.list CG“, br.019/19, 038/23)

*notarom svojeručno potpisuje ispravu ili priznaje da je potpis koji se nalazi na ispravi njegov*<sup>14</sup>. Napomenuli bi, da je izmjenama Zakona o notarima Crne Gore 2018.godine izbrisan čl. 63 Zakona o notarima, prema kome je ...”*notar ovlašćen da ovjeri da je stranka u njegovom prisustvu svojeručno potpisala ispravu ... ili da je potpis ... koji se već nalaze na ispravi u njegovom prisustvu priznala za svoj*”. Medjutim, bez obzira na navedeno, tumačenjem pomenutog čl.6 ZOPPR može se zaključiti, da i dalje postoji potreba za ličnim prisustvom, prilikom ovjere potpisa.

Pitanja koja se neminovno postavljaju je da li ovakvo riješenje predstavljaju svojevrsnu barijeru za pomorce koji zbog prirode svog posla nijesu u mogućnosti da budu prisutni prilikom ovjere odredjenih isprava? Da li je opravdano prihvatiti izjavu pomorca, ovjerenu od strane zapovjednika broda kao validnu u nacionalnom pravu?

Iako se na „prvi pogled” čini da bi potvrđan odgovor imao pozitivno dejstvo na odredjenu skupinu tj. pomorce, ovakvo riješenje je neprihvatljivo. Razlog za to svakako trebamo tražiti u nedovoljnom stepenu pravne sigurnosti. Naime, izjava od strane pomorca ovjerena od zapovjednika broda nije dobro pravno riješenje jer ne nudi dovoljan nivo pravne sigurnosti i predstavlja pogodno tlo za probleme u praksi. U prilog navedenom govori „strah“ nadležnih, u prvom redu notara, da ovlašćenja i funkcije stranog zapovjednika broda ne predstavljaju dovoljan pravni osnov, kao i stvaranje mogućnosti da se strani zapovjednik, miješa u unutrašnje poslove države. Svakako da izjava pomorca ovjerena od strane stranog zapovjednika može biti jedan od dodatnih sigurnostnih mehanizama u postupku utvrđivanja istovjetnosti odnosno

---

<sup>14</sup> I njegov prethodnik, Zakon o ovjeravanju potpisa, rukopisa i prepisa iz 1972.godine, sadržao je slične odredbe – shodno čl.4 istog, “za ovjeru potpisa potrebno je da podnosilac isprave pred službenim licem organa svojeručno potpiše ispravu, ili prizna za svoj potpis koji se već nalazi na ispravi...Za ovjeru rukopisa potrebno je da podnosilac isprave pred službenim licem izjavi da je isprava napisana njegovom rukom”.

identiteta pomoraca u postupku sastavljanja punomoći, posebno u elektronskom obliku.

Davanje punomoći i prisustvo pomorca prilikom ovjere potpisa dok se nalazi na kopnu, ne dovodi se u pitanje. Problem se javlja kad se pojavi potreba za davanjem punomoćja kod poslova koji ne trpe odlaganje, a pomorac se nalazi na brodu koji može biti udaljen hiljadma milja do najbliže luke. I pored razvoja tehnike i tehnologije, te brze i sigurne komunikacije između broda i kopna, može se desiti da pomorci ukrcani na prekookeanske brodove prilikom plovidbe svjetskim okeanima ne vide kopno i do 30 dana, pa i više. Posebna je situacija za pomorce koji rade na off shore kompanijama. S druge strane, nepostojanje diplomatskih ili konzularnih predstavništva države čije državljanstvo pomorac ima u lukama u kojima pristaje brod, zatim dužina trajanja ugovora o radu i do 10 mjeseci, takodje su otežavajuća okolnost, koje prosto onemogućava lično prisustvo pomoraca u određenim situacijama.

### **Mogućnosti pomoraca u vezi sa davanjem punomoći:**

#### **Scenario I - Davanje opšteg odnosno specijalnog punomoćja**

U situacijama kada je za pomorca fizički nemoguće da ispoštuje proceduru davanja ovlašćenja u odgovarajućem trenutku, nekolike solucije preostaju. Kao najoptimalnija mogućnost je da pomorac kao vlastodavac prije ukrcaja na brod dâ ovlašćenje punomoćniku da preduzme u njegovo ime «sve» pravne poslove koji ulaze u redovno poslovanje. Zapravo, u pitanju je opšte punomoćje tj. punomoćje koje glasi na preduzimanje svih pravnih poslova iz kruga redovnog poslovanja vlastodavca ili koje je dato u opštim izrazima, bez bližeg označavanja pojedinih poslova. S obzirom na rizik kome se izlaže pomorac prilikom davanja ovakvog punomoćja, jer

zakoni generalnom punomoćju priznaju samo ograničenu važnost u tom smislu što se na osnovu njega ne mogu preduzimati «svi» pravni poslovi. Prema čl. 87. st. 2. ZOO, punomoćnik kome je dato opšte punomoćje može preduzimati samo poslove koji dolaze u «redovno poslovanje» što je u stvari pravni standard pomoću koga sud vrši kvalifikaciju u praksi.

Za preduzimanje poslova koji prelaze okvir redovnog poslovanja punomoćniku je potrebno posebno (specijalno) punomoćje koje obzirom na širinu ovlašćenja može biti dvojako. Posebno ovlašćenje za određenu vrstu poslova i posebno ovlašćenje za svaki pojedini slučaj. Na osnovu posebnog punomoćja za određenu vrstu poslova, punomoćnik može preduzimati jednu ili više pravnih radnji koji moraju biti istovjetne (npr. zalaganje ili prodaja vlastodavčevih nepokretnosti). Punomoćnik koji ima ovakvo ovlašćenje može prodati (založiti) bilo koju vlastodavčevu nepokretnost, više njih ili pak sve. Međutim, u praksi će biti vrlo rijedak slučaj da netko opunomoćuje nekoga da založi sve njegove nekretnine ili proda sve nepokretnosti. Najčešće se specijalna punomoć odnosi na jedan konkretan pravni posao koji punomoćnik treba preduzeti za vlastodavca. Prema čl. 87. st. 4. ZOO za neke poslove ni ovo nije dovoljno i traži se posebno punomoćje za svaki pojedini slučaj. Bez takvog ovlašćenja, punomoćnik ne može preuzeti mjeničnu obavezu, zaključiti ugovor o jemstvu, ugovor o poravnanju, ugovor o izabranom sudu niti se odreći nekog prava bez naknade. Tako da ovdje nije dovoljno da se odredi vrsta posla, nije dovoljno ni ograničiti se na samo jedan određeniji posao (npr. zaključenje «jednog poravnanja») već mora biti preciziran konkretan slučaj: zaključenje ugovora o poravnanju sa tačno određenim licem, i o tačno određenom pravu.

## **Scenario II - Davanje punomoćja putem Diplomatsko – konzularnih predstavništava**

Ukoliko pomorac nije dao opšte odnosno specijalno punomoćje prije ukrcaja na brod druga solucija je da, preko diplomatsko – konzularnih organa države luke, ovlasti određeno lice da ga zastupa. Od velikog značaja za crnogorske pomorce koji plove na brodovima strane državne pripadnosti su diplomatsko konzularna predstavništva u kojima djeluje diplomatski zastupnik kojima se pomorac može obratiti za svaki vid pomoći uključujući i preduzimanje određenih poslova pravne prirode. Posebno je značajna uloga konzula koji u stranoj državi zastupa pravne i ekonomske interese građana svoje države, štiti državljane države koja ga je imenovala, vrši poslove u korist državljana države imenovanja.<sup>15</sup> U tom kontekstu, konzuli obavljaju razne pravne poslove (izdavanje viza, zastupanje na sudu, legalizacija isprava, notarske funkcije, ovjere potpisa, materijalna pomoć i slično).

Bečka konvencija o konzularnim odnosima od 24. aprila 1963.godine (Vienna Convention on Consular Relations) je značajan i opšte usvojen pravni akt iz oblasti konzularnih odnosa koju je Crna Gora ratifikovala. Bečka konvencija u članovima 5, 6, 7 i 8 reguliše konzularne funkcije odnosno njihovo vršenje. Pri tome reguliše vršenje konzularnih funkcija: van konzularnog područja, u trećoj državi<sup>16</sup> i za račun treće

---

<sup>15</sup> Konzul može intervenisati u pitanjima reda i discipline na brodu (nemiješanje vlasti luke, ako se radi o stranoj državi), rješavati sporove među članovima posade, pomaganje u nesrećama, posredovanje u trgovanju, pomaganje u liječenju. Posebno je značaja uloga konzula u slučaju intervencije organa obalne države na brodu, ako se radi o izvanrednom slučaju (ne redovi pregledi, Port State Control i sl.).

<sup>16</sup> Prema odredbama čl.7 Bečke konvencije, država imenovanja može, po notifikaciji zainteresovanim državama, ukoliko se ni jedna od zainteresovanih država tome izričito ne protivi, ovlastiti konzulat otvoren u jednoj državi da preuzme vršenje konzularnih funkcija u nekoj drugoj državi

države.<sup>17</sup> S druge strane crnogorski, Zakon o međunarodnom privatnom pravu <sup>18</sup> (u daljem tekstu ZMPP) predviđa koje poslove mogu vršiti diplomatsko-konzularni predstavnici u inostranstvu. U te poslove *inter alia* spadaju i: javnobilježnička funkcija ovjere potpisa, prepisa, fotokopija i ovlašćenja. Odredbom čl. 162 st. 1 ZMPP propisano je da ...“*diplomatsko ili konzularno predstavništvo Crne Gore može vršiti ovjeru potpisa, rukopisa i prepisa u skladu sa međunarodnim ugovorima i propisima države u kojoj se to diplomatsko ili konzularno predstavništvo nalazi*”. Problem za pomorce i nije veliki kada plove na područjima država u kojima Crna Gora ima svoje diplomatsko-konzularno predstavništvo. Međutim, imajući u vidu međunarodni karakter pomorskog prevoza, problem se umnogome komplikuje kada se brod nalazi na području države u kojima Crna Gora nema svoje diplomatsko-konzularne predstavnike.

### **Scenario III – Puna legalizacija, nadovjera**

Posljednja i ujedno najkomplicovanija mogućnost na raspolaganju pomorcima je da se obrate notarima, odnosno nadležnim organima države luke, da im izdaju određene isprave odnosno ovjere punomoć. Ova situacija je jako komplikovana jer se od pomorca zahtijeva da poznaju administrativne propise i nadležnosti u pojedinim državama. Isprava koju u tom slučaju pomorac dobija tretira se na isti način kao da je u pitanju strana javna isprava i da bi bila priznata u pravnom sistemu Crne Gore potrebno je izvršiti njenu punu legalizaciju. Tako da crnogorski pomorci nakon što ovjere ispravu u nadležnom tijelu države u kojoj su sačinjene

---

<sup>17</sup> Prema odredbama čl. 8 Bečke konvencije, konzulat države imenovanja može vršiti konzularne funkcije u državi prijema za račun neke treće države, pošto o tome obavesti državu prijema i ako se ova tome ne protivi.

<sup>18</sup> Zakon o međunarodnom privatnom pravu ("Sl. list CG", br. 1/2014, 6/2014 - ispr., 11/2014 - ispr., 14/2014 i 47/2015 - dr. zakon).

moraju izvršiti i *nadovjeru*. Nadovjerom se ustvari potvrđuje vjerodostojnost pečata i potpisa notara odnosno službenog lica u odnosnoj državi.

Postupak biva nešto jednostavniji ukoliko se brod nalazi u luci države koja je potpisnica *Haške konvencije o ukidanju potrebe legalizacije stranih javnih isprava* iz 1961.godine, (u daljem tekstu Haška konvencija) čija je potpisnica i Crna Gora.<sup>19</sup> U tom slučaju, ne postoji potreba za vršenjem nadovjere već će se isprava priznati nakon što je na istu utisnut “*Apostille*” pečat od strane ovlašćenog organa države u kojoj je navedena isprava izdata. Takodje, prema čl.3 st.2 Haške konvencije, neće postojati zahtjev za formom čak ni u vidu *Apostille* pečata, ako je tako zakonima, propisima ili običajima koji su na snazi u državi gdje se isprava upotrebljava ili sporazumom između dvije ili više država ugovornica, ukinuta, uprošćena ili je takva isprava oslobođena legalizacije.

### **Smjernice – de lege ferende**

Smatramo da bi crnogoroski zakonodavac mogao razmisliti u pravcu prevazilaženja opisanih problema pomoraca kroz uvođenje novih zakonskih rješenja za davanje punomoći pomoraca za vrijeme dok su ukrcani na brodu. U tom kontekstu predlažemo da zakonodavac propiše da se punomoć pomorca za vrijeme dok je ukrcan na brod može sastaviti u elektronskom obliku. Ukoliko bi se crnogorski zakonodavac predloženo smatrao opravdanim, korisno bi bilo unošenje

---

<sup>19</sup> A. A. T. Irianti, M. Ashri, I.K. Sakharina, Role of Notary Public in Increasing the Ease of Doing Business Index through the Apostille Convention. *Journal of Economics and Business*, 2(1), 1-9, 2019. M. Pertegás, M. Hague Conference on Private International Law. In *Encyclopedia of Private International Law*, Edward Elgar Publishing Limited, pp.871-875, 2017. R. Rukmana, N.D. Savitri, Y.A. Padha, Y. A. Peran Notaris Dalam Transaksi Perdagangan Berbasis Elektronik, *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)*, 7(1), 495-508, 2021.

sledećih rješenja de lege ferenda u Zakonu o notarima ili ZOPPR :

a) Punomoć pomorca ukrcanog na brod može se sastaviti u elektronskom obliku kada je takav oblik punomoći posebno propisan.

b) Ako pomorac u postupku izdavanja punomoći nije fizički prisutan u službenim prostorijama notara, jer je ukrcan na brod, njegova se prisutnost osigurava putem sredstava elektronske videokonferencijske komunikacije.

c) Pri sastavljanju punomoći notar provjerava istovjetnost – identitet pomorca pomoću sredstava elektronske identifikacije i autentifikacije visokog nivoa sigurnosti, a uz to dužan je izvršiti i dodatnu provjeru istovjetnosti putem dva svjedoka (po pravilu pomorci koji su državljani Crne Gore) u čijoj fizičkoj prisutnosti pomorac na brodu izdaje punomoć.

d) Prisutnost pomoraca koji učestvuju kao svjedoci u postupku izdavanja punomoći osigurava se putem sredstava videokonferencijske komunikacije, a oni moraju biti u realnom vremenu fizički prisutni zajedno s pomorcem koji daje punomoć.

e) Pri sastavljanju punomoći notar provjerava istovjetnost – identitet pomoraca koji učestvuju kao svjedoci u postupku izdavanja punomoći, pomoću sredstava elektronske identifikacije i autentifikacije visokog nivoa sigurnosti.

f) Punomoć potpisuje pomorac, kao i pomorci svjedoci elektronskim potpisom.

g) U slučaju sumnje u istovjetnost učesnika u postupku sastavljanja punomoći (pomorca koji daje punomoć i pomoraca kao svjedoka) te u postojanje drugih pretpostavki za valjanost sastavljanja punomoći na brodu, notar će zahtijevati fizičku prisutnost pomorca pri sastavljanju punomoći.

h) Punomoć pomorca sastavljena na brodu u elektronskom obliku važi 30 dana od dana iskrcaja pomorca s broda.

i) Ako za punomoć pomorca ukrcanog na brodu sastavljenu u elektronskom obliku ovim Zakonom ili posebnim propisom nije



drukčije propisano, na odgovarajući način se primjenjuju pravila o punomoći u papirnom (fizičkom) obliku.

j) Punomoć pomorca ukrcanog na brod koja je sastavljena u elektronskom obliku, potpisana kvalifikovanim elektronskim potpisom učesnika i notara po dejstvu i pravnoj snazi izjednačena je s punomoći sastavljenoj u papirnom (fizičkom) obliku pri fizičkoj pristutnosti pomorca i notara.

k) Pretpostavke, sadržaj i postupak sastavljanja i čuvanje punomoći pomorca ukrcanog na brod sastavljene u elektronskom obliku uređuju se Pravilnikom o radu notara ili drugim podzakonskim aktom.

### **Zaključak**

Zastupanje je preduzimanje pravnih poslova u ime i za račun zastupanog fizičkog ili pravnog lica, na osnovu ovlašćenja za zastupanje. Ovaj institut omogućava svim licima koja pravni posao ne mogu lično preduzeti, bilo zbog pravnih ili faktičkih smetnji da to učine preko zastupnika. Institut zastupanja posebno dolazi do izražaja kod pomoraca koji su zbog dugog boravka na moru, često prinudjeni da angažuju druga lica da u njihovo ime obavljaju određene radnje. Situacije koje nameće svakodnevno bitisanje u društvu i pravnom prometu često mogu biti znatno komplikovane za pomorce u odnosu na ljude koji žive i rade na kopnu. Stoga je planski i pažljiv pristup prilikom obavljanja određenih poslova, posebno izražen kod pomoraca. Svakako da se posebna pažnja zahtijeva kada su u pitanju poslovi koji se tiču imovine pomoraca, ali i njihovih prava i obaveza koje dospijevaju za vrijeme njihovog odsustva. Rješenja de lege ferenda čijoj izradi treba planski i pažljivo pristupiti u značajnoj mjeri trebaju doprinjeti da se smanji krug nepredviđenih situacija "na kopnu" koje zahtijevaju isključivo prisustvo lica koje iz fizičkih, ali i drugih razloga (radne obaveze i poštovanja ugovorenih uslova rada) nije u

mogućnosti da se u datom trenutku nađe u mjestu prebivališta.

Osim toga, imajući u vidu da nije zanemarljiv broj crnogorskih pomoraca koji plove svjetskim morima, pod zastavama raznih zemalja, nužno je da crnogorsko zakonodavstvo uzme u obzir ovo osjetljivo pitanje i omogući fleksibilniji i praktičniji pristup kada je riječ o izdavanju punomoći ovoj grupi zaposlenih. Posojeće zakonodavstvo ne pravi razliku, u vezi sa obavljanjem pravnih poslova između pomorca i drugih lica, koji su duži ili kraći vremenski period izvan mjesta prebivališta. Izuzetak bi postojao u odredbama Zakona o nasljedivanju Crne Gore <sup>20</sup> u pogledu sastavljanja testamenta na brodu, gdje pored opštih odredbi o sastavljanju testamenta, zakon sadrži odredbe o sastavljanju tekstamenta na brodu. Što bi se moglo ocijeniti kao pozitivno jer je uočena specifičnost broda kao mjesta rada odnosno radnog okruženja. Svakako da bi ovakav pristup bio opravdan i u slučaju davanja punomoći za vrijeme dok je pomorac ukrcan na brdu. Takođe, postoji mogućnost i autonomnog regulisanja pojedinih situacija u pravcu donošenja posebnih propisa (za pomorce), ali najmanje iste pravne snage kao i zakon. Što bi podrazumijevalo donošenje *lex specialis*. U svakom slučaju prilikom donošenja zakona mora se voditi računa o realnoj situaciji jer propisi ne treba da budu barijera. Vrlo često se dešava da donijeto zakonodavstvo ne odgovara stvarnoj (realnoj) situaciji ili ima štetno dejstvo na određene skupine, bez obzira što propisi nijesu posebno usmjerene na tu skupinu. Dražava odnosno zakonodavac moraju oslušnuti potrebe pomoraca i ponekad različito postupiti, u odnosu na ostale subjekte prava na koje se primjenjuju propisi. Sve to u cilju zaštite pomoraca zbog specifičnosti njihovog zanimanja. Naravno da to različito postupanje ne može se okvalifikovati kao diskriminatorско ukoliko država odnosno zakonodavac zauzme ozbiljan pristup i predstavi to kao činjenicu

---

<sup>20</sup> Zakon o nasljedivanju ("Sl. list CG", br. 74/2008 i 75/2017 - odluka US)

potkrijepljenu dokazima. U tom slučaju takvo postupanje prema pomorcima, ima objektivno i razumno opravdanje.

Pored navedenog, istakli bi da je stvar velikim dijelom i sistemska i da zahtijeva djelovanje i širem nivou, a ne samo nacionalnom. Činjenica je da pomorci u toku svog radnog vijeka promijene veliki broj brodova, zastava pod kojima plove i zastanu u velikom broju svjetskih luka, pojačava pravnu nesigurnost njihovog položaja kada je u pitanju sklapanje i izvršavanje pravnih poslova. Sasvim je razumljivo da se u pravnom prometu insistira na formi upravo da bi se spriječile zloupotrebe. S toga je potrebno omogućiti notarima, državnim organima i svim licima ovlaštenim za izdavanje i ovjeru dokumenata pristup evidenciji ukrcajnih pomoraca, zajedno sa njihovim osnovnim ličnim podacima. U tom kontekstu, jedna od preporuka ovog rada je upotpunjavanje međunarodne evidencije o identifikaciji pomoraca<sup>21</sup> Naime, trenutna je tendencija da se na globalnom nivou omogući pristup bazi identifikacionih dokumenata pomoraca svim nacionalnim autoritetima ovlaštenim za izdavanje biometrijskih dokumenata u različitim zemljama potpisnicama Konvencije. Nije nezamisliva situacija u kojoj će se proširiti krug lica koja mogu pristupiti navedenim podacima, na osnovu kojih bi notari mogli da sa sigurnošću utvrde identitet pomoraca i u pojednostavljenoj proceduri izvrše ovjeru dokumenata.

### **Rezime**

Specifičnost pomorskog zanimanja često uslovljavaju potrebu za stvaranje specifičnih zakonskih rješenja jer usvojena opšta pravila ne mogu zadovoljiti sve životne situacije pomoraca. U radu se kroz prizmu crnogorskih pravnih rješenja prikazuje primjena instituta zastupanja na

---

<sup>21</sup> Konvencijom o identifikacionim dokumentima pomoraca iz 2003.godine utvrđen je biometrijski verifikacioni sistem za pomorce, dizajniran da osigura prava i slobode pomoraca i olakša im svakodnevno funkcionisanje.

pomorace, koji su vrlo često, zbog dugog boravka na moru, prinudjeni da angažuju druga lica da u njihovo ime i za njihov račun obavljaju određene radnje. Posebno se ukazuje na objektivnoj nemogućnosti «ličnog prisustva» pomoraca, prilikom ovjere određenih isprava. U tom kontekstu se nastoji ispitati da li postojeća rješenja predstavljaju svojevrsnu barijeru za pomorce. U pravnom sitemu Crne Gore ne postoji posebni zakonski propis koji uređuje pitanja u vezi sa davanjem (izdavanjem) punomoći od strane pomoraca, već se odredbe Zakona o obligacionim odnosima kao *lex generalis*, primjenjuje i na pomorce. U odnosu na poslove ovjere potpisa (punomoći) pomoraca, primjenjuju se: Zakon o notarima iz 2005., Zakon o ovjeri potpisa, prepisa i rukopisa iz 2018. i Pravilnik o načinu ovjere potpisa, rukopisa i prepisa iz 2019. U radu su predstavljene određene mogućnosti odnosno scenariji koji stoje na raspolaganju pomorcima u vezi sa davanjem punomoći i date smjernice u cilju prevazilaženja konkretnih problema.

### **Summary**

The specificity of the maritime profession often dictates the need to create specific legal solutions because the adopted general rules cannot satisfy all life situations of seafarers. Through the prism of Montenegrin legal solutions, the paper shows the application of the institute of representation to seafarers, who very often, due to a long stay at sea, are forced to engage other persons to perform specific actions on their behalf and for their account. In particular, the objective impossibility of the "personal being there" of seafarers during the certification of certain documents is pointed out. In this context, an attempt is made to examine whether the existing solutions represent a barrier for seafarers. In the legal system of Montenegro, there is no special legal regulation that governs issues

related to the granting (issuance) of power of attorney by seafarers, and provisions of the Law on Obligations as *lex generalis* applied to seafarers. The following applies to the work of certifying signatures (powers of attorney) of seafarers: the Law on Notaries from 2005, the Law on the Certification of Signatures, Transcripts, and Manuscripts from 2018, and the Rulebook on the Method of Certification of Signatures, Manuscripts, and Transcripts from 2019. The paper presents possibilities, that is, scenarios available to seafarers in connection with the granting of power of attorney, and given guidelines to overcome specific problems.



**Prof dr Zinka GRBO<sup>1</sup>**

**PRAVNI OKVIR ARBITRAŽE U BOSNI I HERCEGOVINI  
– možemo (li) bez *lex specialis***

Arbitraža kao način rješavanja sporova u Bosni i Hercegovini, unatoč dugogodišnjem postojanju zadovoljavajućeg pravnog okvira, nije dovoljno iskorištena alternativa državnom sudovanju. Evidentna je dominacija sudskih postupaka u domeni privrednih sporova u odnosu na arbitražu i/ili alternativne metode rješavanja sporova. Ovo naročito vrijedi u kontekstu domaćih privrednih sporova, dok je slika donekle drugačija u pravnim odnosima koji imaju inostrani element. U pravilu, privredni ugovori u kojima se kao jedna od strana pojavljuje inostrani privredni subjekt, bez obzira na pravni osnov tog poslovnog odnosa, sadrži arbitražnu klauzulu. Osnovni, privredni, ugovor predstavlja fokus u procesu konkretizacije poslovnog odnosa između domaćih privrednih subjekata. Utvrđivanje načina rješavanja (eventualnih) sporova, u pravilu, nije na agendi prilikom pregovaranja i zaključivanja osnovnog ugovora. Pri tome, zadani forum za rješavanje sporova bez inostranog elementa je redovni sud, dok u onim ugovorima u kojim je jedna strana privredno društvo sa sjedištem van Bosne i Hercegovine dominira arbitraža kao redovna opcija. Arbitražne klauzule, u ovim situacijama, upućuju na *ad hoc*, ali u većini slučajeva na institucionalne arbitraže prema pravilima stranih arbitražnih institucija, i, u pravilu, sa mjestom arbitraže van Bosne i Hercegovine.

Imajući u vidu enormnu opterećenost predmetima sudova u Bosni i Hercegovini i višegodišnje trajanje sudskih

---

<sup>1</sup> Profesor i dekanica na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu

postupaka, a druge strane, notorne pozitivne karakteristike arbitraže, postavlja se pitanje razloga nesrazmjere u korištenju ova dva načina rješavanja privrednih sporova u Bosni i Hercegovini između domaćih subjekata. Jedan od mogućih odgovora je činjenica da bosanskohercegovačko zakonodavstvo nema poseban, moderan, zakon o arbitraži, bez obzira što postojeći pravni okvir nudi dovoljno pretpostavki za (efikasne) arbitražne postupke između domaćih subjekata i što se može okarakterisati kao permisivan, Nepostojanje *lex specialis* kao takvog se u pokušajima promocije arbitraže kao alternative državnom sudovanju paušalno i neopravdano prezentuje kao veliki nedostatak normativnog okvira u ovoj oblasti u Bosni i Hercegovini. U ovom se radu nastoji oboriti takvo stajalište i izložiti argumentacija *in favorem* arbitraže u Bosni i Hercegovini kroz analizu, ali i kritiku, pojedinih specifičnih segmenata zakonodavnog okvira za, minimalno, sporove između domaćih privrednih subjekata. Time bi se i pokušao dati doprinos oskudnoj pravnoj literaturi o (generalno) arbitraži u Bosni i Hercegovini.<sup>2</sup> Pitanje kako afirmirati arbitražu kao konkurentnu alternativu državnom sudovanju u Bosni i Hercegovini, uz sve postojeće nedostatke, može na ovom mjestu biti samo djelimično odgovoreno.

---

<sup>2</sup> Miloš Trifković i Sanjin Omanović, Međunarodno poslovno pravo i arbitraže, Ekonomski fakultet Univerziteta u Sarajevu, 2001.; Miloš Trifković et. al., Međunarodno poslovno pravo, Sarajevo, 2009.; Mile Lasić, Arbitražno pravo, Sveučilište u Mostaru-Pravni fakultet, Mostar, 2013., Zinka Grbo, Mehanizmi zaštite stranih investicija – Slučaj Bosne i Hercegovine, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, LX-2017., str. 181-197; Abedin Bikić, Arbitraža u Bosni i Hercegovini, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, LXII-2019., str. 299-322; Branko Morait, Arbitražno rješavanje sporova u Bosni i Hercegovini, bmoraitobligacije.com; Almir Gagula, Advokatski troškovi u arbitražnom postupku – bosanska perspektiva, Anali Pravnog fakulteta Univerzitet u Zenici, br. 24, 2020., str. 13-22; Almir Gagula, Arbitrability of Shareholders Dispute in Bosnian Law, Balkan Yearbook of European and International Law 2019, Springer, 2020., Ilma Kasumagić, Granting and Enforcing Interim Measures in International Commercial Arbitration in Bosnia and Herzegovina, Balkan Yearbook of European and International Law 2019, Springer, 2020.



## **Zakonodavni okvir**

Arbitražno zakonodavstvo u Bosni i Hercegovini integrisano je, što nije neuobičajeno u komparativnom pravu<sup>3</sup>, u propise srodnih oblasti. U konkretnom slučaju riječ je o parničnom zakonodavstvu. Imajući u vidu specifičan i kompleksan pravni sistem<sup>4</sup>, odnosno ustavne nadležnosti za uređenje ove materije, u Bosni i Hercegovini parnično zakonodavstvo uređeno je trima propisima<sup>5</sup>, zakonima o parničnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.<sup>6</sup> Stoga, kad je riječ o zakonodavstvu Bosne i Hercegovine, ne govori se, neizostavno, o propisu koji bi bio donesen na nivou države Bosne i Hercegovine, odnosno od strane Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i koji bi, kao takav, bio državni zakon. U ovom smislu, Bosna i Hercegovina nije pratila trend susjednih država<sup>7</sup> koje su nakon disolucije zajedničke države usvojile posebne zakone o arbitraži po uzoru na UNCITRAL-ov Model-zakon.<sup>8</sup> Pri tome, mišljenje<sup>9</sup> da su legislativna rješenja u

---

<sup>3</sup> Švicarska, Njemačka, Francuska.

<sup>4</sup> Vidjeti: Ustav Bosne i Hercegovine: komentar, ur. Nedim Ademović i Christian Steiner, Sarajevo, 2010.; Građani, Ustav, Europa: rječnik osnovnih ustavnih pojmova u BiH (ur. Maja Sahadžić et. al), Sarajevo, 2023.

<sup>5</sup> Zakon o parničnom postupku FBiH, Službene novine FBiH br. 73/05, 19/06, i 98/15; Zakon o parničnom postupku Republike Srpske Službene glasnik Republike Srpske, br. 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 105/08, 45/09, 49/09, 61/13 I 109/21; Zakon o parničnom postupku Brčko distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH 28/18 i 6/21.

<sup>6</sup> Tekstovi ovih zakona u dijelu koji se odnosi na arbitražu su kompatibilni sa principima UNCITRAL Model-zakona. Navedeno prema: Miloš Trifković et. al., Međunarodno poslovno pravo, Sarajevo, 2009., str. 566.

<sup>7</sup> Crna Gora, Hrvatska, Srbija.

<sup>8</sup> Postojeći zakonski okvir primjenjuje se bez izmjena već dvadeset godina, prateći kontinuitet normativnih rješenja iz ranijih propisa koji datiraju iz 1998. godine. Značajno je navesti da je Građanski parnični postupnik za Bosnu i Hercegovinu iz 1883. godine propisivao pravila za tzv. obranički (izabrani) postupak kojeg su poslovno sposobne stranke mogle ugovoriti povodom spora čijim predmetom su mogle slobodno raspolagati tj. o njemu zaključiti poravnanje. Prema: Miloš Trifković i Sanjin Omanović,

oblasti arbitraže po svemu u skladu sa savremenim uporedno pravnim rješenjima nije održivo.

Opravljan je stav<sup>10</sup> prema kojem u Bosni i Hercegovini nisu iskorištene sve mogućnosti razvitka arbitražnog sudovanja, a razumljiv onaj da bi bilo nužno donijeti posebni zakon o arbitraži za područje cijele države. No, nepostojanje izričite ustavne nadležnosti<sup>11</sup> za takvo što čini ga teško izvodivim. S druge strane, nameće se obaveza pravne argumentacije *in favorem* postojećeg normativnog okvira u ovoj oblasti s ciljem promocije arbitraže kao načina rješavanja sporova između, barem, domaćih privrednih subjekata.

U vezi sa rascjepkanim normativnim okvirom arbitraže u Bosni i Hercegovini, valja naglasiti da je riječ je o pozitivnim propisima čiji su tekstovi međusobno ne samo usaglašeni, nego identični (Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska), odnosno, u najvećoj mjeri sinhronizirani (Brčko distrikt BiH). Istovremeno, iako uniformna, pravila parničnog zakona o arbitraži nisu ekstenzivna jer uređuju samo njene pojedine aspekte, ali na to ne treba gledati negativno.<sup>12</sup> Dapače, može se konstatovati da osnovna pravila za rad arbitraže u našem pravnom sistemu počivaju na klasičnim postavkama koja ne odudaraju od uporednih rješenja.<sup>13</sup> No, u komparaciji sa drugim državama, ono nije moderno. Aktualni

---

Međunarodno poslovno pravo i arbitraže, Ekonomski fakultet Univerziteta u Sarajevu, 2001., str. 508.

<sup>9</sup> Veljko Trivun i Anto Domazet, Elaborat o osnivanju privredne-gospodarske arbitraže Udruženja poslodavaca Federacije Bosne i Hercegovine, 2011., str. 46, <http://www.upfbih.ba/uimages/dokumenti/ArbitraC5BEa.pdf>.

<sup>10</sup> Jozo Čizmić, Komentar Zakona o parničnom postupku, Sarajevo, 2016., str. 1219.

<sup>11</sup> Vidjeti čl. IV Ustava Bosne i Hercegovine

<sup>12</sup> Almir Gagula, Arbitrability of Shareholders Dispute in Bosnian Law, *Balkan Yearbook of European and International Law* 2019, Springer, 2020., str. 58.

<sup>13</sup> Miloš Trifković et. al., *Međunarodno poslovno pravo*, Sarajevo, 2009., str. 568.

globalni trend liberalizacije klasičnih postavki nije *pogodio*, još uvijek, socijalistički štih postojećeg okvira arbitražnog prava.

U nepunih dvadeset članova<sup>14</sup>, pomenutim zakonom (dalje: ZPP)<sup>15</sup> regulisano je arbitražno rješavanje sporova, u (petom) poglavlju koje nosi naziv „Posebni postupci<sup>16</sup>“. Smatramo da je ovakvom klasifikacijom napravljeno nepotrebno svrstavanje arbitražnog postupka u skupinu posebnih parničnih postupaka. Ovim klasificiranjem zakonodavac je *a priori* arbitražu (pogrešno) pozicionirao u parnične postupke, čime je omogućeno automatsko supsidijarno primjenjivanje ostalih odredaba ZPP-a na arbitražne postupke. To je kod nekih drugih posebnih postupaka (postupak u parnicama iz radnih odnosa i zbog smetanja posjeda) izričito naglašeno, uz normiranje ovih postupaka kao hitnih. Nije razvidno čime se zakonodavac rukovodio stavljajući arbitražni postupak u ravan s ostalim posebnim postupcima, a naročito zašto su naknadnim izmjenama ZPP-a tužba za zaštitu kolektivnih interesa našla u pododjeljku<sup>17</sup> dijela koji se odnosi na arbitražu imajući u vidu da nije riječ o srodnim postupcima, niti uobičajenom nomotehničkom alatu.

Na ovome mjestu treba naglasiti da dio ZPP-a koji se izrijekom odnosi na arbitražu<sup>18</sup> predstavlja izvor prava za arbitražne postupke. Ostale odredbe ZPP-a mogu biti primjenjivane samo u slučajevima u kojima stranke izričito optiraju za njihovu primjenu, u pravilu u nedostatku drugih proceduralnih pravila, npr. njihovog ugovora ili institucionalnih pravila, odnosno procesnih rješenja donesenih u arbitražnom postupku. Dakle, primjena ZPP-a na arbitražne

---

<sup>14</sup> Preciznije, 19 članova.

<sup>15</sup> Za potrebe ovoga rada referiranje na članove u zakonu odnosi se na Zakon o parničnom postupku Federacije BiH.

<sup>16</sup> U isti odjeljak spadaju i postupci u parnicama iz radnih odnosa, postupci u parnicama zbog smetanja posjeda, postupak u sporovima male vrijednosti i tužba za zaštitu kolektivnih interesa.

<sup>17</sup> XXX i XXXa.

<sup>18</sup> Čl. 434-453.

postupke je limitirana i supsidijarna na odgovarajući način, čime je ostavljena strankama mogućnost da postupak urede onako kako to njima najbolje odgovara.

### **Arbitrabilnost**

Arbitraža, kao način rješavanja sporova, pravno je dozvoljena formulacijom „*stranke se mogu sporazumjeti da rješavanje spora povjere arbitraži*“<sup>19</sup>. Ovom odredbom je omogućena i dozvoljena alternativna strankama da na osnovu međusobnog sporazuma spor povjere, umjesto redovnom sudu, arbitraži. Uz ograničenje da se ne smije raditi o zahtjevu kojim stranke ne mogu raspolagati u skladu sa (ovim) zakonom tj. zahtjevima koji su u suprotnosti sa prinudnim propisima. Očigledno je ugovaranje arbitraže moguće samo u području dispozitivnih pravnih odnosa, koji stranke mogu ugovarati.<sup>20</sup> Široka formulacija prema kojoj nisu arbitrabilni postupci u kojim se rješava o zahtjevu koji je u suprotnosti sa prinudnim propisima iziskuje utvrđivanje u svakom pojedinačnom slučaju, u odnosu na konkretan zakon, podobnost tog spora za podvrgavanje arbitraži. Ovo u praksi može izazvati probleme. Naime, ukoliko drugi propis ne sadrži izričitu formulaciju da je konkretni spor arbitrabilan (što nikada nije slučaj), ili ne sadrži odredbu prema kojoj je izričito riječ o isključivoj nadležnosti za tu vrstu spora, konzervativnim sudovima (u Bosni i Hercegovini), se otvara prostor da utvrđuju da spor nije arbitrabilan. Isključiva nadležnost ne bi trebala biti diskutabilna, budući da je izričito kao takva propisana u pojedinim slučajevima<sup>21</sup>, odnosno zakonima. Uz sve to, ZPP-om nije propisan negativan uslov po kojem spor

---

<sup>19</sup> Čl. 434 ZPP FBiH.

<sup>20</sup> Branko Morait, Arbitražno rješavanje sporova u Bosni i Hercegovini prema Siniša Triva i dr. Arbitražno rešavanje sporova, Novi Sad, 1973. str. 21.

<sup>21</sup> Čl. 42 i 45 ZPP.

nije arbitrabilan ako je za njegovo rješavanje predviđena isključiva nadležnost suda.

Naime, formulacija u zakonima po kojoj je nadležan *sud*, opredjeljuje sud da odlučuje u korist nearbitrabilnosti, pri tome se i ne upuštajući u razmatranje drugih kriterija koji bi mogli dovesti do drugačijeg zaključka, prije svega granica autonomije volje stranaka, a vodeći računa o prinudnim propisima. Označavanje suda kao foruma pred kojim bi se vodio spor ima za svrhu da razgraniči teritorijalnu nadležnost, odnosno ukaže na to koji bi sud bio mjesno nadležan, a ne da isključi rješavanje sporova pred arbitražom.<sup>22</sup> Predviđena sudska nadležnost, bez njenog izričitog atribuiranja kao isključive, neopravdano se razumijeva kao ekskluzivna domena sudskog odlučivanja, pa bi, po toj logici, rješavanje sporova (za koje je ona predviđena) arbitražom bilo u suprotnosti sa prinudnim propisima.

Konkretan primjer<sup>23</sup> za ovakvo rezonovanje sudova je stav o nearbitrabilnosti sporova u vezi sa članskim pravima dioničara (statusnih trgovačkih sporova), iako je evidentni globalni trend u ovoj sferi upravo suprotan.<sup>24</sup> Arbitrabilnost je u konkretnom slučaju omogućena drugim propisom, *lex specialis*-om u oblasti privrednih društava kojim nije propisana isključiva nadležnost suda za rješavanje statusnih pitanja članova društva. Ovdje je očigledno riječ o pogrešnom tumačenju. Druga situacija odnosi se na sporove povodom (trgovačkih) ugovora proisteklih iz postupaka javnih nabavki

---

<sup>22</sup> Ovdje se može povući paralela sa rješenjima u pravu Srbije i stavovima u teoriji prema kojima označavanje privrednog suda kao mjesno nadležnog (prema mjestu tuženog) za kompanijskoppravne sporove ne znači isključenje nadležnosti arbitraže. Više: Tatjana Jevremović Petrović, Arbitrabilnost sporova u vezi sa pobijanjem odluke skupštine privrednog društva; Marko Tomić, Arbitrabilnost sporova o punovažnosti odluka skupštine društava kapitala i odluka članova društva lica u: *Pravo i privreda* 2018, Vol 56, 4-6

<sup>23</sup> Detaljnije o ovome: Almir Gagula, *Arbitrability of Shareholders Dispute in Bosnian Law*, *Balkan Yearbook of European and International Law* 2019, Springer, 2020.

<sup>24</sup> Jelena Arambašić, Arbitrabilnost isključenja člana društva s ograničenom odgovornošću, *Pravni vjesnik*, br. 3-4, 2003., str. 31-51.

između domaćih subjekata. Ovi sporovi automatizmom podrazumijevaju rješavanje pred redovnim sudom, iako posebni propis ne predviđa ograničenje u tom smislu. Nedovoljno poznavanje instituta arbitraže, ali i otpor prema promjenama je prepreka za napredak u ovom smislu. U slučajevima u kojima je druga strana inostrani privatnopravni subjekt arbitražna klauzula je uobičajena, u pravilu ona koja ukazuje na stranu arbitražnu instituciju. Ovdje se, opet, radi o izostanku procedure pregovaranja o uslovima ugovora, konkretno odredbi o načinu rješavanja sporova, pa se takvim ugovorima pristupa kao adhezionim.

U uporednim pravima uobičajene su definicije arbitrabilnosti prema kojoj se arbitrabilnim smatraju sporovi o pravima kojima stranke mogu slobodno raspolagati<sup>25</sup>, imovinski sporovi o pravima kojima stranke slobodno raspolazu, osim sporova za koje je određena isključiva nadležnost suda<sup>26</sup>, imovinski i neimovinski sporovi povodom kojih je moguće postići nagodbu<sup>27</sup>, ili one po kojoj se arbitraža ne može sprovesti kad je drugim zakonom propisano da se pojedini sporovi ne mogu rješavati arbitražom<sup>28</sup>. Prijedlog *de lege ferenda* arbitražnog zakonodavstva išao bi, svakako, u pravcu liberalnijeg definiranja arbitrabilnosti *ratione materiae* u skladu s najboljim komparativnim praksama, a time i proširivanja vrsta sporova podobnih za arbitražu. Pitanje arbitrabilnosti, odnosno njene slike u ogledalu - nearbitrabilnosti, se u novijoj arbitražnoj teoriji smatra izlišnim, do te mjere da je nastupio početak njenog kraja, odnosno skora smrt.<sup>29</sup> Postojećim pravnim rješenjima

---

<sup>25</sup> Hrvatska

<sup>26</sup> Srbija

<sup>27</sup> Slovenija

<sup>28</sup> Crna Gora

<sup>29</sup> Karim Abou Youssef, 'Part I Fundamental Observations and Applicable Law, Chapter 3 – The Death of Inarbitrability in Loukas A. Mistelis and Stavros L. Brekoulakis (eds.), Arbitrability: International and Comparative Perspectives, International Arbitration Law Library, Volume 19, Kluwer Law International, 2009, 47-67.

omogućeno je, bez dvojbe, arbitražno rješavanje sporova povodom širokog dijapazona prava koja proizilaze iz npr. trgovačkih ugovora, imajući u vidu dispozitivnost normi kojima su ovi ugovori uređeni, odnosno autonomiju volje koja im stoji na raspolaganju, u skladu sa pozitivnim pravom<sup>30</sup> i činjenicu da se nesporno radi o privatnim pravima. Navedeno može biti opredjeljujuće za privredne subjekte u Bosni i Hercegovini prilikom odluke za izbor arbitraže kao načina rješavanja sporova. Cijeli spektar (druge vrste) sporova je arbitrabilan, jer za njihovo rješavanje nije propisana isključiva nadležnost suda, odnosno arbitraža u tim slučajevima nije u suprotnosti sa prinudnim propisima. Svakako da je postojećim uređenjem pretpostavka za određivanje jednog zakonodavstva permisivnim za arbitražu zadovoljena, naročito uzimajući u obzir da je arbitrabilnost *primordijalno* pitanje u regulisanju arbitraže i ključni koncept arbitražnog prava.<sup>31</sup> U prilog ovome ide i obaveza suda kojem je podnesena tužba, u slučajevima kad su stranke ugovorile nadležnost arbitraže, da se oglasi nenadležnim po prigovoru tuženog, najkasnije u odgovoru na tužbu.<sup>32</sup> Sud u ovom smislu nije dužan intervenisati *ex officio*.

### **Forma sporazuma**

Sporazumijevanje stranaka da rješavanje sporova povjere arbitraži znači sklapanje ugovora isključivo u pismenom obliku i kojeg su potpisale sve strane.<sup>33</sup> Smatra se da je ugovor sklopljen u pisanoj formi i kada je sklopljen razmjenom pisama, telegrama, telexa ili drugih telekomunikacijskih sredstava koja omogućuju pisani dokaz o

---

<sup>30</sup> Zakoni o obligacionim odnosima na nivou entiteta i Brčko distrikta BiH.

<sup>31</sup> Karim Abou Youssef, 'Part I Fundamental Observations and Applicable Law, Chapter 3 – The Death of Inarbitrability in Loukas A. Mistelis and Stavros L. Brekoulakis (eds.), *Arbitrability: International and Comparative Perspectives*, International Arbitration Law Library, Volume 19, Kluwer Law International, 2009, 47.

<sup>32</sup> Čl. 438 st. 1 i 2.

<sup>33</sup> Čl. 435 st. 1. ZPP.

sklopljenom ugovoru. Imajući u vidu vremensku distancu<sup>34</sup>, može se konstatovati da se zakonodavac u ovom segmentu rukovodio savremenim rješenjima<sup>35</sup> u kontekstu dokazivanja neophodne (*ad solemnitatem*) pisane forme arbitražnog sporazuma.<sup>36</sup> Ugovor o arbitraži valjan je i kad je zaključen konkludentnim radnjama, odnosno, prema zakonskoj formulaciji sklopljen je u pisanoj formi i kad je *sklopljen* razmjenom tužbe u kojoj u kojoj tužilac navodi postojanje tog ugovora i odgovora na tužbu u kojem tuženi to ne osporava.<sup>37</sup> Također, arbitražni sporazum valjan je i kad je sadržan u opštim uslovima poslovanja.<sup>38</sup> U vezi sa eventualnim pitanjem da li je moguće da arbitražni sporazum bude sadržan u jednostranim aktima takva je mogućnost isključena.<sup>39</sup>

Sumirajući (neke) fundamentalne legislativne pretpostavke arbitraže u Bosni i Hercegovini može se konstatovati da su one podobne da ponude adekvatnu zamjenu redovnom parničnom postupku domaćim subjektima. Uz ispravno razumijevanje razloga za poništaj arbitražne odluke<sup>40</sup> pred nadležnim, domaćim, sudom moguće je o Bosni i

---

<sup>34</sup> ZPP se primjenjuje od 2003. godine, pri čemu je propis koji mu je prethodio imao isti sadržaj u ovom kontekstu.

<sup>35</sup> Uslovi za valjanost arbitražnog sporazuma identični su onima iz UNCITRAL Model-zakona iz 1986. godine.

<sup>36</sup> Švicarsko zakonodavstvo, koje se smatra vrlo progresivnim, jednim od najpoželjenijih za arbitražne postupke (*arbitration friendly*) predviđa sličnu formulaciju u vezi sa zahtjevom za pisanom formom, s tim da je uslov valjanosti simplificiran jer se ne zahtijeva potpisivanje arbitražnog sporazuma. Švicarski Zakon o međunarodnom privatnom pravu, čl. 178.1.

<sup>37</sup> Čl. 435 st. 3. ZPP.

<sup>38</sup> O ovome vrlo inspirativno u: Zlatan Meškić, Applicable Law to the Arbitration Agreement in General Conditions of Sale Available on Seller's Website. Revija Kopaoničke škole prirodnog prava br. 1/2020. str. 29-46.

<sup>39</sup> Švicarski Zakon o međunarodnom privatnom pravu (PILA) u Izmjenama koje su stupile na snagu 2021. godine u čl. 178.4 propisuje da arbitražna klauzula može biti sadržana i u jednostranim aktima i statutu/osnivačkom aktu privrednog društva.

<sup>40</sup> O ovome detaljno: Milena Đorđević, Procesne nepravilnosti kao razlog za poništaj arbitražne odluke – pouke iz uporedne prakse, drugi deo, Harmonius – Journal of Legal and Social Studies in South East Europe 2020, str. 47-79.



Hercegovini govoriti kao o jurisdikciji podobnoj i dostupnoj za arbitražu. Ovdje treba dodati i mogućnost (ugovaranja) većih iznosa naknada za zastupanje u arbitražnim postupcima u odnosu na ograničenja predviđena za advokate u sporovima pred domaćim sudovima.<sup>41</sup> Ovo predstavlja još jedan od razloga za ugovaranje arbitraže kao efikasnog načina rješavanja sporova.<sup>42</sup>

### **(Ne)ograničenost domašaja zakonskog okvira**

ZPP ne diferencira *ad hoc* i institucionalnu arbitražu.<sup>43</sup> Štaviše, zakonodavac je u fokusu odredbi ovog zakona o arbitraži imao samo *ad hoc* arbitražu, a uz to, bez posebnog specificiranja svog domašaja na trgovačku, ali i na stranu arbitražu. Ovo, međutim, nije prepreka, kako će kasnije biti izloženo, da se arbitražni postupci (povodom trgovačkih sporova) u Bosni i Hercegovini vode prema pravilima domaćih arbitražnih institucija, iako ima mišljenja<sup>44</sup> da je nedostatak ZPP-a to što je njime uređen samo postupak pred *ad hoc* arbitražama. Stoga je ZPP izvor prava kako za *ad hoc*, tako i institucionalnu arbitražu, iako je većina njegovih odredbi *ad*

---

<sup>41</sup> Detaljnije u: Almir Gagula, Advokatski troškovi u arbitražnom postupku – bosanska perspektiva, Anali Pravnog fakulteta Univerzitet u Zenici, br. 24, 2020., str. 13-22

<sup>42</sup> Almir Gagula, Advokatski troškovi u arbitražnom postupku – bosanska perspektiva, Anali Pravnog fakulteta Univerzitet u Zenici, br. 24, 2020., str. 22.

<sup>43</sup> Ovakvo rješenje nije nominalni propust zakonodavca. Izostavljene su odredbe o institucionalnim arbitražama, jer je njihovo postojanje, djelokrug, organizaciju i postupak pred njima, trebalo urediti posebnim propisima. Istovremeno, ovim se je htio učiniti otklon od ranijeg shvatanja pojma arbitražnih sudova „jer su arbitražni sudovi u ranijem sustavu bili jedan od oblika samoupravnih sudova, koji su bili nadležni za rješavanje sporova o pitanjima koja su svojim samoupravnim aktima uređivale organizacije udruženog rada“. Prema Jozo Čizmić, Komentar Zakona o parničnom postupku, Sarajevo, 2016., str. 1217.

<sup>44</sup> Jozo Čizmić, Neka razmatranja o nužnosti strukturalnih promjena odredaba Zakona o parničnom postupku FBiH, u: Zbornik radova Perspektive reforme parničnog zakonodavstva u Bosni i Hercegovini (ur. A. Murtezić i D. Trlin), Sarajevo, 2022., str. 27.

*hoc arbitration only*. Ova opredijeljenost zakonodavca nije vidljiva iz (pod)naslovâ ZPP-a, ali njihov sadržaj nedvojbeno ukazuje na to.

Interpretacija odredaba ZPP-a<sup>45</sup> kojima je regulirano pitanje uspostavljanje arbitražnog tribunala jasno ukazuje na ovakav *ratio legis*. Pored toga, ZPP na istom mjestu bez sumnje obezbjeđuje osnov samo za domaću arbitražu. Ovakav zaključak proističe iz predviđene mogućnosti u slučajevima kada stranka ne imenuje arbitra, ili kad se arbitri ne mogu složiti o izboru predsjednika arbitražnog tribunala. U tom slučaju organ imenovanja bi bio sud, i to sud koji bi inače bio nadležan za taj spor u prvom stepenu da nije sklopljen ugovor o arbitraži.<sup>46</sup> Ovo rješenje ne bi bilo problematično za sporove u kojima sve stranke imaju sjedište u Bosni i Hercegovini. U situacijama u kojima bi sud u stranoj državi bio nadležan čini se da bi cijeli postupak bio neosnovano komplikovan. Ovakva situacija nije nezamisliva, ali bi, svakako, bila u suprotnosti sa arbitražom kao inherentno efikasnim postupkom. Dakle, privredni subjekti sa sjedištem u Bosni i Hercegovini nisu suočeni sa ovim potencijalnim problemom. Šta više, ova odredba daje idealno rješenje u situacijama u kojima iz različitih razloga stranke, odnosno arbitri ne mogu samostalno okončati formiranje tribunala. Ovo je argument *in favorem* arbitraže kao privatnog načina rješavanja sporova za domaće (privredne) subjekte.<sup>47</sup>

Uloga suda koji bi bio nadležan u konkretnom sporu da nije sklopljen ugovor o arbitraži je predviđena i u drugim odredbama ZPP-a o arbitraži, npr. obaveza čuvanja u sudu izvornika (arbitražne) presude i potvrde o obavljenoj dostavi

---

<sup>45</sup> Čl. 440 st. 1 i 2. ZPP.

<sup>46</sup> Čl. 440 st. 3 ZPP.

<sup>47</sup> Suprotno, vrlo kritično, u kontekstu međunarodne trgovačke arbitraže u Bosni i Hercegovini vidjeti u: Ilma Kasumagić, Granting and Enforcing Interim Measures in International Commercial Arbitration in Bosnia and Herzegovina, *Balkan Yearbook of European and International Law* 2019, Springer, 2020.

iste.<sup>48</sup> Isti sud bio bi nadležan za podnošenje tužbe za poništaj arbitražne presude.<sup>49</sup> Prethodno navedene odredbe ZPP-a evidentno su odgovarajuće za slučajeve u kojima su sve stranke iz Bosne i Hercegovine. Subjektivni domašaj odredbi ZPP-a nije izričito ograničen na bosanskohercegovačke subjekte, ali je, očigledno, naklonjeniji njima u odnosu na stranke iz drugih država. Ovakvo praktično rješenje koji se omogućava asistencija suda u slučajevima kada stranke nisu u mogućnosti imenovati arbitra, iako modificirano, postoji u uporednim pravima.<sup>50</sup>

### **Institucionalna arbitraža kao (bolji) izbor**

Kao što je naglašeno, postojeći pravni okvir za arbitražu u Bosni i Hercegovini nije ograničen samo na *ad hoc* arbitražu, bez obzira što zakonske odredbe mogu (pogrešno) upućivati na to. *Lex specialis* odredbe ZPP-a predstavljaju pravni osnov provođenja arbitražnih postupaka kako pred *ad hoc*, tako i pred institucionalnom arbitražom. Jedina institucionalna arbitraža na nivou Bosne i Hercegovine<sup>51</sup> je Arbitražni sud pri Vanjskotrgovinskoj komori Bosne i Hercegovine (VTK). Ova arbitražna institucija osnovana je 2003. godine Zakonom o Vanjskotrgovinskoj komori Bosne i Hercegovine<sup>52</sup> sa sjedištem u Sarajevu. U skladu sa čl. 20 ovog zakona pri Komori se organizuje Arbitražni sud<sup>53</sup> pred kojim privredni subjekti mogu iznositi međusobne sporove u skladu sa zakonom, radi sporazumnog rješavanja tih sporova, posredovanjem ili

---

<sup>48</sup> Čl. 448. ZPP.

<sup>49</sup> Čl. 450 st. 2. ZPP.

<sup>50</sup> Npr. u švicarskom pravu je predviđena nadležnost suda u mjestu arbitraže.

<sup>51</sup> Pri Privrednoj komori Republike Srpske ustanovljene su Spoljnotrgovinska arbitraža i Arbitraža.

<sup>52</sup> Službeni glasnik BiH, br. 30/01.

<sup>53</sup> Postojeći Arbitražni sud pravni je sukcesor Stalnog izbranog suda pri Privrednoj komori Bosne i Hercegovine osnovanoj Zakonom o privrednim komorama Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine 1990.

odlučivanjem o tim sporovima, ako stranke ugovore nadležnost ovog suda.

Pravilnikom o organizaciji i radu arbitražnog suda (Pravilnik)<sup>54</sup> uspostavljen je arbitražni sud (Arbitraža) kao samostalni sud za arbitražno rješavanje sporova. Iz ovakve formulacije bi se moglo razumjeti da je institucija ta koja rješava spor, a ne arbitražni tribunal. Poželjno bi bilo da izmjene *de lege ferenda* idu u pravcu jasnijeg definisanja funkcije Arbitraže, po ugledu na neke moderne pravilnike,<sup>55</sup> u pravcu pozicioniranja institucije kao, isključivo, administratora procedure rješavanja sporova. Jedan od razloga, uz činjenicu da o sporu ne odlučuje Arbitraža (arbitražni sud) nego arbitražni tribunal, je i taj što bi se u pitanje mogla dovesti nezavisnost i nepristrasnost Arbitraže, a ne arbitara. Na liniji ovoga je i formulacija u preporučenoj, odnosno model arbitražnoj klauzuli Arbitraže<sup>56</sup> koja glasi "Ugovorne strane su saglasne da u slučaju spora nastalog iz ili povodom ovog ugovora, njegovo rješavanje povjere Arbitražnom sudu pri VTK BiH". Uostalom, izlišno je navoditi pojedinačne razloge znajući da „*One can go on and on as to why driving the concept of the institutiton as a decision-maker is a non sequitur ...*“.<sup>57</sup>

Ista argumentacija bi se mogla upotrijebiti i u kontekstu odredbe<sup>58</sup> Pravilnika u skladu s kojom ako tužena strana

---

<sup>54</sup> Službeni glasnik BiH, br. 39/03 i 24/23. U literaturi se se ovaj Pravilnik spominje pod nazivom Sarajevska pravila, vjerovatno po uzoru na zvanične nazive ovakvih akata u susjednim državama (Zagrebačka pravila, Beogradska pravila). Međutim, smatramo ipak ovaj naziv kolokvijalnim. Vidjeti: Mile Lasić, Arbitražno pravo, Sveučilište u Mostaru-Pravni fakultet, Mostar, 2013.

<sup>55</sup> Npr. Čl. 1(2) ICC Pravila; čl. 1 Pravilnika Beogradskog arbitražnog centra (Beogradska pravila).

<sup>56</sup> Preporučena arbitražna kluzula nije integralni dio Pravilnika, ali je objavljena na web stranici VTK BiH: [https://www.komorabih.ba/wp-content/uploads/2019/05/Preporucena\\_arbitrazna\\_klauzula.pdf](https://www.komorabih.ba/wp-content/uploads/2019/05/Preporucena_arbitrazna_klauzula.pdf)

<sup>57</sup> Vladimir Pavić, Milena Đorđević, Resolution of International Commercial Disputes Before Serbian Arbitral Institutions – Certain Salient Fetatures of the New Institutional Rules u: Liber amicorum Gašo Knežević, Beograd, 2016., str. 311.

<sup>58</sup> Čl. 12.

ospori postojanje arbitražnog ugovora, odnosno arbitražne klauzule, ili ne odgovori na tužbu, formira se komisija u sastavu: predsjednik, prvi zamjenik predsjednika Arbitraže i arbitar kojeg odredi predsjednik Arbitraže, koja utvrđuje da li je u ispravama koje tužilac podnosi, sadržan ugovor o nadležnosti Arbitraže. Ako komisija iz predhodnog stava utvrdi da je u ispravama koje tužilac podnosi, sadržan sporazum o nadležnosti arbitraže, postupak će se nastaviti i ako druga stranka odbije da učestvuje u njemu. Ovom odlukom komisije ne prejudicira se konačna odluka o postojanju i punovažnosti arbitražnog ugovora. Komisija, koja u ovom slučaju predstavlja personifikaciju institucije, odlučuje o nadležnosti arbitraže, iako bi o svojoj nadležnosti trebao odlučivati arbitražni tribunal. Odluka (o nenadležnosti) koju bi donijela pomenuta komisija ne može biti o „nadležnosti“ već samo o odbijanju institucije da administrira rješavanje spora.<sup>59</sup>

U skladu sa Pravilnikom<sup>60</sup> arbitrabilni su sporovi koji ispunjavaju sljedeće uslove: a) da se radi o trgovačkom sporu u kojem stranke mogu slobodno disponirati predmetom spora, b) da za tu vrstu spora nije predviđena isključiva nadležnost redovnog suda i c) da su se za tu vrstu spora stranke sporazumjele o nadležnosti Arbitraže.

Postupak pred Arbitražom vodi se u skladu sa odredbama Pravilnika, s tim da stranke mogu ugovoriti da se na postupak primjenjuju Pravila o arbitraži Komisije Ujedinjenih nacija za međunarodno trgovačko pravo (UNCITRAL), a ako u njima ne postoje odgovarajuće odredbe, primjenjuju se odredbe Pravilnika.<sup>61</sup> Pravilnikom je u istim odredbama predviđena i supsidijarna primjena propisa parničnog zakonodavstva. Istina, konfuznom formulacijom.

---

<sup>59</sup> Vladimir Pavić, Milena Đorđević, *Resolution of International Commercial Disputes Before Serbian Arbitral Institutions – Certain Salient Features of the New Institutional Rules* u: *Liber amicorum Gašo Knežević*, Beograd, 2016., str. 318.

<sup>60</sup> Čl. 1.

<sup>61</sup> Čl. 42. i 43.

Ukoliko u Pravilniku „nema potrebnih odredaba i stranke nisu nešto drugo ugovorile, primjenjuju se odredbe Zakona o parničnom postupku za koji arbitar, odnosno arbitri ocijene da je najprihvatljiviji u datom slučaju“. Pukim jezičkim tumačenjem ove odredbe došlo bi se do zaključka da arbitražnom tribunalu stoji na raspolaganju mogućnost da odlučuje između više (kojih?) konkrentnih zakona o parničnom postupku (u Bosni i Hercegovini?), a koje su, pri tome, identične. Ukoliko nije načinjen *lapsus calami*, sve odredbe bilo kojeg od tri zakona o parničnom postupku u Bosni i Hercegovini bi bile primjenjive na arbitražni postupak. Druga verzija tumačenja podrazumijeva da je *ratio legis* bio takav da tribunalu omogući da odlučuje koje bi pojedine odredbe jednog od zakona o parničnom postupku bile najprihvatljivije. Rješenje dileme o načinu tumačenja ove odredbe dalo bi argumentaciju *pro* ili *contra* tvrdnji da ZPP kao takav (ni)je izvor arbitražnog prava u Bosni i Hercegovini.

Pravilnik se primjenjuje na sporove između stranaka koje imaju sjedište na teritoriji Bosne i Hercegovine, kao i na one sporove u kojima najmanje jedna stranka ima sjedište na teritoriji druge države. Proizlazi da rješavanje sporova pred Arbitražom ne bi mogli ugovoriti isključivo strani subjekti, oni sa sjedištem van Bosne i Hercegovine. Na istom mjestu<sup>62</sup>, Pravilnikom je propisano da se njegove odredbe primjenjuju na postupak vanjskotrgovinske, kao i na postupak unutrašnje arbitraže. Pretpostavka je da ova odredba samo interpretacija prethodne<sup>63</sup>, gdje bi se pod vanjskotrgovinskom podrazumijevala međunarodna, a pod unutrašnjom arbitraža koja nema međunarodni karakter iz perspektive Bosne i Hercegovine.<sup>64</sup> Subjektivni domašaj odredbi Pravilnika ograničen je za širi spektar subjekata, ali je u dovoljnoj mjeri

---

<sup>62</sup> Čl. 2.

<sup>63</sup> Isto u: Branko Morait, Arbitražno rješavanje sporova u Bosni i Hercegovini.

<sup>64</sup> O vrstama arbitraže prije svih u: Gašo Knežević i Vladimir Pavić, Arbitraža i ADR, Beograd, 2009., str. 30-33.

otvoren prema privrednim društvima iz Bosne i Hercegovine, kao i onima iz drugih država.<sup>65</sup>

Ovome u prilog ide i mogućnost stranaka da se dogovore o jeziku arbitraže.<sup>66</sup> U slučaju nedostatka sporazuma stranaka arbitražni tribunal će odlučiti o jeziku postupka, s tim da se do utvrđivanja jezika postupka svi podnesci mogu podnijeti na jednom od jezika Bosne i Hercegovine, jeziku glavnog ugovora ili jeziku ugovora o arbitraži. Ovako široko postavljena mogućnost izbora jezika arbitraže čini arbitražne postupke prema Pravilniku (načelno) atraktivnim za subjekte različitih provenijencija. Na ovome mjestu, pak, se neće ulaziti u pitanje (ne)mogućnosti Arbitraže da administrira sporove na stranim jezicima (osim eventualno engleskog), kao i raspoloživost i kapacitet (dostupnih) arbitara da vrše svoju funkciju u konkretnom sporu.<sup>67</sup> U skladu sa Pravilnikom, mjesto arbitraže je uvijek Sarajevo.<sup>68</sup>

Odredba po kojoj će stranka po slobodnoj odluci odlučiti o jeziku arbitraže, a koji mora biti jedan od jezika u službenoj upotrebi u Bosni i Hercegovini, ako se članovi arbitražnog vijeća ne mogu sporazumjeti o jeziku, je nejasna, a vrlo lako, i nemoguća za realizaciju. Prije svega nije razvidno koja od stranaka u sporu, a osim toga bi svakako bila sporna saglasnost druge stranke. U arbitražnom pravu široko je prihvaćeno da izbor jezika na kome se vodi postupak pred međunarodnom trgovinskom arbitražom ulazi u domen autonomije volje strana u sporu.<sup>69</sup>

---

<sup>65</sup> Broj predmeta pred Arbitražom, za period 2010.- januar 2024. je 45. Osim bosanskohercegovačkih stranaka, postupci su obuhvatali i stranke iz Srbije, Hrvatske, Turske i SAD.

<sup>66</sup> Čl. 5 Pravilnika.

<sup>67</sup> O temi jezika u arbitraži vidjeti: Jelena Perović, Jezik arbitražnog postupka u međunarodnoj trgovinskoj arbitraži u: Liber amicorum Gašo Knežević, Beograd, 2016., str. 274-289.

<sup>68</sup> Presuda se donosi u sjedištu Arbitraže (čl. 35). Sjedište Arbitraže je u Sarajevu (čl. 1).

<sup>69</sup> Jelena Perović, Jezik arbitražnog postupka u međunarodnoj trgovinskoj arbitraži u: Liber amicorum Gašo Knežević, Beograd, 2016., str. 274-289.

Pravilnikom<sup>70</sup> su uspostavljene dvije Liste arbitara, sa kojih se biraju arbitri pri formiranju konkretnih tribunala.<sup>71</sup> Ovakav način sugerisanja ili ograničavanja broja osoba koje se mogu naći u ulozi arbitra u pravilu je napušten, jer se smatra da se ovim putem limitira mogućnost strankama da biraju osobu od povjerenja prema vlastitim preferencijama.<sup>72</sup> Ovo naročito stoji jer u konkretnom slučaju predsjednik tročlanog vijeća, odnosno arbitar pojedinac, uvijek mora biti osoba s Liste. Fleksibilnija je opcija prema kojoj su ovakve liste samo informativne<sup>73</sup>.

Prilikom utvrđivanja Listi arbitara potrebno je voditi računa da to budu visokostručne osobe koje posjeduju specijalizirana znanja iz određene oblasti prava i poslovnih odnosa. Osim što je općeprihvaćeno pravilo u uporednoj arbitražnoj praksi da arbitar ne mora imati posebne profesionalne i stručne kvalifikacije, ovaj kriterij se čini problematičnim jer je predviđeni način njegovog vrednovanja neadekvatan.<sup>74</sup> Uz to, kandidiranje za svojstvo arbitra na Listi je samoinicijativno,<sup>75</sup> o čemu konačno odlučuju organi VTK.

Uslov imenovanja arbitra s Liste donekle je omekšan mogućnošću izbora arbitra koji nije na listi, ali uz ispunjenje prethodno navedenog kriterija.<sup>76</sup> Na ovom mjestu je intresantno navesti kuriozitet u formulaciji odredbe<sup>77</sup>

---

<sup>70</sup> Čl. 23.

<sup>71</sup> Listu arbitara za sporove u kojima obje strane imaju sjedište, odnosno prebivalište na teritoriji Bosne i Hercegovine i Listu arbitara za sporove u kojima barem jedna od stranaka ima sjedište, odnosno prebivalište na teritoriji druge države.

<sup>72</sup> Vidjeti: Gary B. Born, *International Commercial Arbitration* (3th Edition), Kluwer Law International, 2021, str. 1809-1810.

<sup>73</sup> Npr. kod Arbitražnog suda pri Privrednoj komori Crne Gore postoji preporučena lista arbitara. Šangajska arbitražna komisija ima Panel arbitara.

<sup>74</sup> Zahtjev za postavljenje na Listu/Liste arbitara dostavlja se putem pošte. Uz zahtjev je potrebno dostaviti: biografiju, diplome, certifikate i uvjerenje o nekažnjavanju.

<sup>75</sup> U skladu sa Izmjenama Pravilnika, čl. 23a.

<sup>76</sup> Čl. 24.

<sup>77</sup> Čl. 27.



Pravilnika u skladu s kojom ako se spor iznosi pred arbitražno vijeće tužilac imenuje *svog* arbitra. Ovakav propust bi se morao razumijevati kao tehnički, imajući u vidu da Pravilnik<sup>78</sup> predviđa da stranke mogu tražiti izuzeće arbitra ako smatraju da postoje okolnosti koje bi mogle dovesti u opravdanu sumnju njegovu nepristranost ili neovisnost, a Pravilima<sup>79</sup> je ustanovljena i obaveza davanja pisane izjave o prihvatanju dužnosti, raspoloživosti te nezavisnosti i nepristranosti za lice koje treba biti arbitar. Međutim, imajući u vidu da tehnička pogreška može polučiti supstancijalnu, naročito u okolnostima nedovoljnog razumijevanja instituta arbitražnog prava, ovu je odredbu neophodno korigovati u smislu eliminisanja prisvojnog pridjeva uz pojam arbitra.

Opredjeljujuća činjenica u izboru arbitražne institucije često je finansijski aspekt postupka. U tom kontekstu, prema Tarifi troškova Arbitraže za provođenje postupka plaća se, na ime administrativnih troškova za vrijednost spora do 50.000,00 KM iznos od 800,00 KM, a za vrijednost spora preko 50.000,00 KM iznos od 60% honorara arbitra. Honorar arbitara obračunava se prema tabeli u produžetku, uz napomenu da predviđeni iznosi nisu izmijenjeni u posljednjih deset godina i objektivno su niski.<sup>80</sup>

Vrijednost predmeta spora (od – do) u KM		honorar arbitrima – iznos u KM
od – A	do – B	C
	50.000	800,00
50.000	100.000	2.000,00
100.000	200.000	5.000,00
200.000	500.000	7.000,00
500.000	1.000.000	11.000,00
1.000.000	2.000.000	14.000,00
2.000.000	na više	20.000,00

<sup>78</sup> Čl. 30.

<sup>79</sup> Čl. 28a.

<sup>80</sup> Uporediti npr. troškove postupka pred Stalnom arbitražom pri Privrednoj komori Srbije, Tarifu Beogradskog arbitražnog centra, Tarifu Arbitražnih pravila pred Arbitražnim sudom pri Privrednoj komori Crne Gore.

Pravilnik je, nakon dvadeset godina (uspješne) primjene doživio izmjene. Nažalost, većinom dekorativne, čime je propušten *momentum* da se učine neophodne korekcije i poboljšanja, a prateći trendove drugih arbitražnih institucija i globalnog razvoja arbitražnog prava. Jedna od najvažnijih (*sic*), pri tome retrogradnih izmjena odnosi se na strukturu organa Arbitraže. Naime, izmjenama Pravilnika uspostavlja se predsjedništvo Arbitraže koje se sastoji od tri člana, pri čemu je svaki član pripadnik jednog od tri konstitutivna naroda u Bosni i Hercegovini.<sup>81</sup> Ovakve intervencije korespondiraju (političkim) rješenjima u drugim pravnim oblastima<sup>82</sup>, i u tom smislu nisu kuriozitet. Međutim, osim što je diskriminatorna, jer ne omogućava pripadnicima drugih naroda u Bosni i Hercegovini da budu članovima predsjedništva Arbitraže, osim konstitutivnih, ovakva odredba je nepoznata u uporednim pravima. Istovremeno je neopravdana u svojoj intenciji, jer pored upitne političke korektnosti koju ima za cilj uspostaviti, ne sadrži minimum relevantnih kriterija (npr. profesionalno iskustvo, moralni integritet, poznavanje stranih jezika ...) za status člana ovakvog tijela. Imajući u vidu nadležnosti<sup>83</sup> predsjedništva Arbitraže, irelevantan je kriterij koji je kao takav postavljen.

Ovakva izmjena Pravilnika ostala bi relativno nezamijećena da je, kako je rečeno, iskorišten idealan trenutak

---

<sup>81</sup> Čl. 3. Pravilnika. Ovom izmjenom usaglašena je struktura organa upravljanja i način imenovanja u VTK, kao subjektu pri kojem Arbitraža djeluje.

<sup>82</sup> Npr. Zakon o konkurenciji BiH u čl. 24 st. 2 sadrži eklatantan primjer: Odluke Konkurencijskog savjeta donose se većinom glasova prisutnih članova, s tim da za svaku odluku mora glasati najmanje po jedan član iz reda konstitutivnih naroda. Član Konkurencijskog savjeta ne može biti uzdržan od glasanja.

<sup>83</sup> Predsjedništvo vrši nadzor nad primjenom Pravilnika, prati i razmatra praksu rješavanja sporova i vrši druge poslove za koje je nadležno po Pravilniku. Također, Predsjedništvo odlučuje o imenovanju arbitra pojedinca, članova vijeća i o izuzeću arbitra pojedinca ili članova vijeća. Čl. 3 Pravilnika.

da se modernizuju i učine atraktivnim njegove druge odredbe. Jedna arbitražna institucija mora biti *business-oriented* u svakom smislu, a to danas, između ostalog, podrazumijeva i diverzitet (ne samo) na način kakav je prihvaćen novom verzijom Pravilnika.

### **Zaključak**

Pravni okvir arbitraže u Bosni i Hercegovini integrisan u propise o parničnom postupku usvojenim na entitetskom nivou karakteriše podnormiranost i stagniranje. Ovo nije *a priori* negativna kvalifikacija iako je riječ o vrlo dinamičnoj oblasti prava koja zahtijeva frekventne izmjene i prilagođavanja savremenim uslovima poslovanja da bi bila atraktivna širem krugu korisnika. Inertnost zakonodavca u praćenju prakse i potreba privrednih subjekata može se objasniti upravo nedovoljnim znanjem i (praktičnim) iskustvom u ovoj oblasti. Ipak, postojeći pravni okvir iako neažuriran nije u potpunosti opsoletan i neupotrebljiv, naročito za domaće privredne subjekte. Štaviše, ZPP u mjeri u kojoj dozvoljava domaćim subjektima da na osnovu autonomije volje utiču na načine rješavanja sporova pruža solidan temelj za ugovaranje i realizaciju arbitražnih postupaka, dok Pravila Arbitraže uređuju i međunarodne postupke. U oba slučaja realizacija osnovnih načela i prednosti arbitraže, efikasnosti i fleksibilnosti, nije onemogućena. Pri tome je neophodno ispravno tumačiti pravne propise, vodeći računa o vremenu u kojem se primjenjuju, kao i kretanjima u uporednoj pravnoj praksi.

Puka činjenica nepostojanja *lex specialis* u oblasti arbitraže (na bilo kojem nivou vlasti) u Bosni i Hercegovini ne opravdava neatraktivnost arbitraže u očima domaćih subjekata i njen nedovoljno iskorišteni potencijal. Ipak,

osavremenjivanje<sup>84</sup> postojećeg pravnog okvira, na državnom ili entitetskom nivou, bi morao biti imperativ imajući u vidu recentnu reformu<sup>85</sup> arbitražnih pravila i zakonodavstva<sup>86</sup> s jedne, i ispunjavanje uslova za članstvo<sup>87</sup> Bosne i Hercegovine u Evropskoj uniji, s druge strane.

Proarbitražna politika, koja podrazumijeva podizanje svijesti svih zainteresiranih strana o prednostima arbitraže kao konkurentne alternative državnom sudovanju, i zadovoljavajućeg i upotrebljivog normativnog okvira kojom je regulisana, predstavlja *conditio sine qua non* promocije ove oblasti. U tom smislu, jedina arbitražna institucija na državnom nivou, Arbitraža pri VTK, provodi zapažene edukativne aktivnosti, čime promovise (i) postupke prema svojim Pravilima. Također, centri za edukaciju sudija i tužilaca na entitetskim nivoima provode slične aktivnosti. Osim edukacije o upotrebljivom normativnom okviru za sve zainteresirane strane, kao dugoročne i kontinuirane potrebe, neophodno je uspostavljati i razvijati kulturu ugovornog pregovaranja domaćih subjekata da bi se prevazišla ustaljena

---

<sup>84</sup> Elektronska komunikacija, online i/ili hibridna ročišta, proširenje domena arbitrabilnosti, ubrzani postupci, konsolidacija postupka, višestranačke arbitraže, finansiranje od strane trećeg lica, transparentnost, privremene mjere, izdvojeno mišljenje arbitra ... u fokusu su reformske agende u uporednim zakonodavstvima.

<sup>85</sup> Vrlo inspirativno vidjeti: Milena Dorđević, Arbitražne pouke iz 2020. godine – smernice za transparentniji, fleksibilniji i efikasniji arbitražni postupak, Liber amicorum profesor dr Mirko Vasiljević, Beograd, 2021., str. 401-434.

<sup>86</sup> Neki od recentnih primjera: u Albaniji je donesen Zakon o arbitraži (2023.), usvojena su nova Arbitražna pravila pred Arbitražnim sudom pri Privrednoj komori Crne Gore (2023.), Federalno ministarstvo pravde Njemačke objavilo je Bijelu knjigu o modernizaciji arbitražnog prava u Njemačkoj (2023.), u Švicarskoj je reformisano arbitražno zakonodavstvo (2021.), Pravila International Chamber of Commerce (ICC) su, u novoj verziji, na snazi od 2021., kao i Vienna International Arbitral Centre (VIAC) Arbitražna i medijacijska pravila, a Pravila Stockholm Chamber of Commerce (SCC) od 2023.

<sup>87</sup> U ovom kontekstu instruktivno: Davor Babić, Limits on Arbitration Outside Croatia According to the Croatian Arbitration Act, 2011. <https://ssrn.com/abstract=1974413>.

praksa prihvatanja jednostrano postavljenih uslova ugovora. Edukacija u ovoj oblasti na univerzitetskom nivou u Bosni i Hercegovini recentno je intenzivirana uvođenjem posebnog master studija iz oblasti arbitraže i alternativnih metoda rješavanja sporova.

### **Rezime**

Arbitražno pravo u Bosni i Hercegovini disperzirano je u propise parničnog zakonodavstva na nivou entiteta i Brčko distrikta BiH, i primjenjuje se bez promjena u kontinuitetu preko dvadeset godina. Nepostojanje *lex specialis* kao takvog se u pokušajima promocije arbitraže kao alternative državnom sudovanju paušalno i neopravdano prezentuje kao veliki nedostatak normativnog okvira u ovoj oblasti u Bosni i Hercegovini. U ovom se radu nastoji oboriti takvo stajalište i izložiti argumentacija in favorem arbitraže u Bosni i Hercegovini kroz analizu, ali i kritiku, pojedinih specifičnih segmenata zakonodavnog okvira za, minimalno, sporove između domaćih privrednih subjekata. Time bi se i pokušao dati doprinos oskudnoj pravnoj literaturi o (generalno) arbitraži u Bosni i Hercegovini. Pitanje kako afirmirati arbitražu kao konkurentnu alternativu državnom sudovanju subjektima u Bosni i Hercegovini, uz sve postojeće nedostatke, može na ovom mjestu biti samo djelimično odgovoreno.

### **Summary**

Arbitration law in Bosnia and Herzegovina is dispersed among the provisions of civil procedure laws at the entity level and the Brčko District of BiH, and has been applied without changes continuously for over twenty years. The absence of a *lex specialis* as such is often unjustly presented as a significant drawback of the regulatory framework in this area in Bosnia and Herzegovina, in attempts to promote arbitration

as an alternative to state adjudication. This paper seeks to refute such a stance and present arguments in favor of arbitration in Bosnia and Herzegovina through analysis and criticism of specific segments of the legislative framework, at least for disputes among domestic companies. This endeavor also aims to contribute to the scarce legal literature on arbitration in Bosnia and Herzegovina in general. The question of how to promote arbitration as a competitive alternative to traditional courts for companies in Bosnia and Herzegovina, despite all existing shortcomings, can only be partially addressed at this point.

**Prof. dr Maja KOSTIĆ-MANDIĆ<sup>1</sup>**

**KLIMATSKE PROMJENE I LJUDSKA PRAVA  
od slučaja Urgenda do najnovijih slučajeva pred Evropskim  
sudom za ljudska prava<sup>2</sup>**

Klimatske promjene su fenomen koji je postao jedan od najtežih problema sa kojim se srijeće savremeno društvo. Promjene u atmosferi usljed kako ljudskih, tako i prirodnih dejstava dovode do porasta prosječne temperature iz godine u godinu. Globalno zagrijavanje dovodi, između ostalog, do otopljanja glečera i rasta nivoa mora, što dalje utiče na prirodne resurse, kao i cjelokupno stanovništvo. Negativne posljedice klimatskih promjena su u poslednje vrijeme postale naročito izražene u nekim djelovima svijeta, jer između ostalog dovode do poplava, ekstremnih suša, siromaštva i pojave klimatskih izbjeglica.

Na globalnom nivou pitanjem štetnih posljedica klimatskih promjena bavi se Okvirna konvencija Ujedinjenih nacija o promjeni klime iz 1992, a za savremeno doba posebno je značajan sporazum koji ima za cilj da obezbijedi njenu adekvatnu primjenu - Pariski sporazum iz 2016. godine. Polazeći od nalaza Međuvladinog panela UN-a za klimatske promjene<sup>3</sup> Pariski sporazum predviđa obavezu svih zemalja da smanjuju klimatsko zagađenje i da doprinose smanjenju globalne emisije gasova sa efektom staklene bašte (GHG -

---

<sup>1</sup> Pravni fakultet Univerziteta Crne Gore

<sup>2</sup> Ovaj rad je izlaganje autorke na okruglom stolu „Klimatski sudski postupci i ljudska prava“, koji je održan 9. novembra 2023. godine, u organizaciji Udruženja pravnika Crne Gore i Njemačke fondacije za međunarodnu pravnu saradnju – IRZ-a.

<sup>3</sup> Da bi se globalno zagrijavanje ograničilo na 1,5°C, emisije gasova sa efektom staklene bašte moraju dostići vrhunac najkasnije do 2025. godine i pasti za 43% do 2030. godine.

*greenhouse gases*) i da se na taj način ograniči povećanje globalne temperature u ovom vijeku na značajno ispod 2 stepena Celzijusa iznad predindustrijskog nivoa, dok pokušavaju ograničiti povećanje na 1,5 stepeni.

Pariski sporazum je prvi međunarodni instrument koji eksplicitno uspostavlja vezu između klimatskih promjena, pozitivnih obaveza država<sup>4</sup> i ljudskih prava. Preambula ovog sporazuma predviđa da bi „strane trebalo, kada preduzimaju radnje na rješavanju klimatskih promjena, poštovati, promovisati i uzeti u obzir svoje obaveze o ljudskim pravima.”

Na regionalnom planu, Evropska unija postavila je cilj dostizanja klimatske neutralnosti do 2050. godine. Postizanje neto nulte emisije gasova sa efektom staklene bašte za zemlje Evropske unije u cjelini planirano je, uglavnom, putem smanjenja emisija ovih gasova, ulaganjem u zelene tehnologije i zaštitom životne sredine<sup>5</sup>.

Proklamovane namjere država u borbi za klimatsku neutralnost spadaju u domen vršenja njihovih ovlašćenja, ali se postavlja pitanje šta ako to nije dovoljno. I, da li, i u kojoj mjeri građani mogu da natjeraju vladu svoje države da se obaveže da će preduzeti više u odnosu na ciljeve predviđene nacionalnom klimatskom politikom i domaćim propisima, a da bi zaštitila njihova ljudska prava. Odgovore na ova pitanja dobijamo pred nacionalnim pravosuđima pojedinih zemalja<sup>6</sup>,

---

<sup>4</sup> Vidi više: Maja Kostić-Mandić, Access to justice in case of infringement of States and European Union positive obligations (duty of care) in relation to climate change, Zbornik Pravnog fakulteta u Podgorici, br. 46, 2023, str. 7-27.

<sup>5</sup> Predviđen je cilj o smanjenju neto emisije gasova staklene bašte za najmanje 55 % do 2030. godine u odnosu na nivoe iz 1990.

<sup>6</sup> Na osnovu informacija Sabin Center's climate change litigation databases do juna 2023. godine ukupan broj klimatskih parnica na globalnom nivou je bio 2,341, uključujući 190 novih slučajeva u periodu jun 2022 - jun 2023. godine. Vidi više: Setzer J and Higham C (2023) Global Trends in Climate Change Litigation: 2023 Snapshot. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science, str. 2. <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/>



za sada ne i Crne Gore. Neki od ovih slučajeva su tzv. „strateški slučajevi” u kojima je motiv tužioca da slučaj prevaziđe značaj pojedinačnog spora i da dovede do određenih promjena u ovoj oblasti, najčešće u pogledu unapređenja politika u oblasti klimatskih promjena i podizanja svijesti javnosti. Od 2015. godine sudovima širom svijeta podnijeto je i više od osamdeset slučajeva zasnovanih na povredi ljudskih prava u vezi sa klimatskim promjenama.<sup>7</sup>

U izlaganjima koja slijede osvrnućemo se na presude u slučaju Udruženje Urgenda protiv Holandije<sup>8</sup> (slučaj Urgenda) u kojem je po prvi put jedna država pravosnažno proglašena odgovornom za kršenje ljudskih prava dok je sprovodila svoju klimatsku politiku, a zatim i na slučaj pred Evropskim sudom za ljudska prava (ESLJP) presuđen u aprilu tekuće godine - Udruženje KlimaSeniorinnen protiv Švajcarske<sup>9</sup>.

## **I      Slučaj Urgenda**

Nije slučajno što je baš u Holandiji, koja je zbog svojih geografskih karakteristika, na udaru posljedica klimatskih promjena, a ujedno je jedan od najvećih emitera GHG u Evropi, došlo do prve pravosnažne presude u klimatskim parnicama u Evropi. Osnovno pitanje u slučaju Urgenda bilo je da li sudska vlast može da nametne državi dalja smanjenja

---

uploads/2023/06/Global\_trends\_in\_climate\_change\_litigation\_2023\_snaps\_hot.pdf.

<sup>7</sup> Global Justice Clinic, Climate Litigation Accelerator and Professor C. Voigt (University of Oslo), navedeno prema ECHR, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland (application no. 53600/20), Judgment of 9 April 2024, para. 394, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-233206>.

<sup>8</sup> Hague District Court, Urgenda Foundation v. State of the Netherlands, Judgment of 24 June 2015, Hague Court of Appeal, Judgment of 9 October 2018, Case no.: 200.178.245/01; Supreme Court, Judgment of 20 December 2019, Case no.: 19/00135, <https://climatecasechart.com/non-us-case/urgenda-foundation-v-kingdom-of-the-netherlands/>.

<sup>9</sup> Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland (application no. 53600/20), Judgment of 9 April 2024, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-233206>.

nivoa emisija gasova sa efektom staklene bašte iznad granica koje su već utvrđene nacionalnom klimatskom politikom, kao i pitanje da li nevladina organizacija može da se pred nacionalnim sudom poziva na povredu prava iz Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP)<sup>10</sup>. U ovom slučaju Fondacija Urgenda (skraćenica od „urgentna agenda“) i 900 građana Holandije tužili su državu pred nacionalnim pravosuđem zbog toga što nije predvidjela dovoljno brzo smanjenje nivoa emisija gasova sa efektom staklene bašte, uz pozivanje na članove 2 i 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima; član 21 Ustava Holandije<sup>11</sup>; i na opštu obavezu dužne pažnje (*duty of care*) u holandskom Građanskom zakoniku<sup>12</sup>.

Tokom cijelog trajanja postupka stav Holandije je bio da ona nema zakonsku obavezu – koja proizilazi bilo iz nacionalnog ili međunarodnog prava – da preduzme mjere za postizanje ciljeva smanjenja emisija navedenih u Urgendinim tvrdnjama, jer je već nacionalnim propisima postavila ciljeve u ovom domenu.

Prvostepeni, Okružni sud<sup>13</sup> pojedinačno je preispitivao da li postoji osnov za primjenu navedenih izvora prava u datom slučaju. Po mišljenju ovog suda Urgenda ne može zasnovati svoj slučaj ni na Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima ni na holandskom Ustavu<sup>14</sup> (st. 4.36, 4.45 odluke),

---

<sup>10</sup> Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

<sup>11</sup> Član 21 Ustava Holandije glasi: „Nadležni organi treba da se staraju da održe svoju zemlju pogodnom za život i da zaštite i poboljšaju životnu sredinu“, dostupno na: <https://www.government.nl/documents/reports/2019/02/28/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands>.

<sup>12</sup> Tačnije, Knjiga 6, čl. 162 holandskog Građanskog zakonika normira odgovornost za prouzrokovanje štete i predviđa da je štetnik dužan da nadoknadi štetu koju drugo lice pretrpi zbog toga. Ovu odredbu su holandski sudovi tumačili da uspostavlja nepisanu obavezu dužne pažnje.

<sup>13</sup> [https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2015/20150624\\_2015-HAZA-C0900456689\\_decision-1.pdf](https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2015/20150624_2015-HAZA-C0900456689_decision-1.pdf).

<sup>14</sup> Iako sudovi ne mogu da preispituju da li je zakon u skladu sa Ustavom, oni mogu da preispitaju njegovu usklađenost sa obavezujućim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima (Holandija je članica Evropske konvencije o ljudskim pravima).

dok je Sud utvrdio da je država prekršila svoju obavezu dužne pažnje prema nacionalnom Građanskom zakoniku, koji zahtijeva od strana da preduzmu mjere predostrožnosti kako bi ublažile opasnu situaciju (st. 4.54 odluke). Sud je zauzeo stav da je obaveza dužne pažnje narušena ako je država počinila protivpravni i opasni nemar; aktivnost države nije bila u skladu sa standardima i bila je van diskrecionih ovlašćenja države.

Za nas je posebno interesantan stav ovog suda da se Urgenda, kao pravno lice, nije mogla pozvati na povredu prava iz članova 2 i 8 EKLJP-a, ali da praksa ESLJP-a u oblasti životne sredine može poslužiti kao izvor tumačenja za nacionalno pravo u pogledu stepena diskrecione moći države u vršenju svojih ovlašćenja i njenog minimalnog stepena dužne pažnje. Takođe, prvostepeni sud ukazuje da klimatski sporazumi Ujedinjenih nacija i Evropske unije, zajedno sa principima međunarodnog prava (principima pravičnosti, predostrožnosti i održivosti iz člana 3 Okvirne konvencije o promjeni klime) i naučnim stanovištima o klimi, definišu obim dužnosti države da aktivno djeluje u cilju smanjenja štete uzrokovane klimatskim promjenama.

Značaj ove odluke u slučaju Urgenda se ogleda i u stavu da sudovi mogu uzeti u obzir obaveze i principe međunarodnog prava prilikom tumačenja otvorenih standarda u nacionalnim zakonima. Prilikom donošenja ove odluke, prvostepeni sud je citirao (bez direktne primjene) član 21 holandskog ustava; ciljeve Evropske unije za smanjenje emisija; principe Evropske konvencije o ljudskim pravima; princip „neprouzrokovanja štete“ međunarodnog prava; doktrinu opasnog nemara; principe pravičnosti, predostrožnosti i održivosti sadržane u Okvirnoj konvenciji o promjeni klime; i principe visokog nivoa zaštite, predostrožnosti i prevencije na kojima se zasniva klimatska politika Evropske unije.

Sud zaključuje da Holandija mora da smanji emisije gasova sa efektom staklene bašte za najmanje 25% (u

poređenju sa 1990. godinom) do 2020. godine kako bi ispunila svoju obavezu dužne pažnje o zaštiti građana od neposredne opasnosti do koje dolazi zbog klimatskih promjena.

Apelacioni sud<sup>15</sup> je potvrdio odluku prvostepenog suda s tim što za razliku od njega navodi da budući da se pojedinci koji potpadaju pod jurisdikciju Holandije mogu pozvati na članove 2 i 8 EKLJP-a, Urgenda takođe ima pravo da to učini u njihovo ime<sup>16</sup>. Razmatrajući pitanje da li je Holandija prekršila članove 2 i 8 Konvencije Apelacioni sud je objasnio da ove odredbe nameću pozitivnu obavezu državi da zaštiti svoje građane od „svih aktivnosti, koje bi mogle ugroziti prava zaštićena ovim članovima” (st. 43 odluke). Klimatske promjene, po mišljenju Suda, predstavljaju stvarnu i neposrednu prijetnju i zahtijevaju od države da preduzme mjere predostrožnosti kako bi spriječila kršenje prava „koliko je to moguće“. „Apelacioni sud smatra da je primjereno govoriti o realnoj prijetnji opasnih klimatskih promjena, koje rezultiraju ozbiljnim rizikom da će sadašnja generacija građana biti suočena sa gubitkom života/ili narušavanjem porodičnog života. . . .Iz članova 2 i 8 EKLJP-a proizilazi da je država dužna da štiti od ove stvarne prijetnje”. Apelacioni sud zaključuje da država nije ispunila svoju pozitivnu obavezu prema Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima „ne želeći da smanji emisije za najmanje 25% do kraja 2020. godine” (st. 45 odluke).

---

<sup>15</sup> Hague Court of Appeal, Judgment of 9 October 2018, Case no.: 200.178.245/01.

<sup>16</sup> Ovaj sud je smatrao da se NVO Urgenda može pozvati na član 2 i član 8 EKLJP-a, bez obzira što ESLJP-a ne razmatra tužbe od javnog interesa, već samo one koje podnose tužioci čiji su interesi direktno pogođeni, jer to ne može služiti kao osnova za ograničavanje pristupa holandskim sudovima, pošto holandsko pravo (Knjiga 3, čl. 305a Građanskog zakonika Holandije) predviđa kolektivne tužbe interesnih grupa. Budući da se pojedinci koji potpadaju pod jurisdikciju Holandije mogu pozvati na član 2 i član 8 EKLJP-a, Urgenda takođe ima pravo da to učini u njihovo ime (st. 35.6 odluke).

Vrhovni sud Holandije je svojom odlukom od 20. decembra 2019. godine,<sup>17</sup> potvrdio odluku Apelacionog suda u predmetu Urgenda, utvrdivši da Vlada ima obavezu da hitno i značajno smanji emisije u skladu sa svojim obavezama iz oblasti ljudskih prava. Vrhovni sud je čak pojačao argumente u vezi sa aktivnom legitimacijom NVO Urgenda pozivajući se na obaveze država da obezbijede pravo javnosti na pravnu zaštitu na osnovu Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (Arhuska konvencija)<sup>18</sup> kao i na EKLJP-a, jer njen član 13 obavezuje države da obezbijede pravo na djelotvoran pravni lijek pred nacionalnim vlastima, a Urgenda je takva NVO. Vrhovni sud je razmatrao i pitanje podjele vlasti, na šta se pozivala Holandija. Sud je zauzeo stav da iako pravosuđe ne može naložiti zakonodavcu da kreira zakone određenog sadržaja, to ne sprečava sudove da donesu deklarativnu odluku da je propuštanje u adekvatnom regulisanju ove materije nezakonito, niti da nalože državnom organu da preduzme mjere za postizanje određenog cilja. To ostavlja državi slobodu da izabere koje tačno mjere treba preduzeti.

Značaj odluke u slučaju Urgenda prevazilazi granice Holandije, jer je to prva pravosnažna odluka u klimatskim parnicama u Evropi koja je bila uspješna i prva u svijetu gdje je sud, na osnovu tužbe građana, utvrdio da njihova vlada ima pravnu obavezu da spriječi opasne klimatske promjene. Slučaj Urgenda je i prvi koji povezuje jurisprudenciju Evropskog suda za ljudska prava i uticaj klimatskih promjena, i uspostavlja

---

<sup>17</sup> Supreme Court, Judgment of 20 December 2019, Case no.: 19/00135.

<sup>18</sup> Vrhovni sud se pozvao na članove 9(3) i 2(5) Arhuske konvencije koji zahtijevaju od država da „osiguraju da [...] pripadnici javnosti imaju pristup administrativnim ili sudskim postupcima za osporavanje radnji i propusta privatnih osoba i javnih vlasti koji su u suprotnosti sa odredbama njenog nacionalnog zakona koji se odnosi na životnu sredinu“, a da „nevladine organizacije koje promovišu zaštitu životne sredine i ispunjavaju sve uslove prema nacionalnom zakonu smatraće se da imaju interes [u odlučivanju o životnoj sredini]”.

osnov da država može odgovarati u slučaju kršenja ljudskih prava dok sprovodi svoju klimatsku politiku. Takođe, od posebnog značaja je i stav da sudovi mogu uzeti u obzir obaveze iz međunarodnih sporazuma i principe međunarodnog prava kada tumače otvorene standarde u nacionalnim zakonima.

Na tragu Urgende je i odluka prvostepenog suda u Briselu, u slučaju VZW Klimaatzaak protiv Kraljevine Belgije i drugih<sup>19</sup> u kojoj je sud zauzeo stav da su postojeće vladine klimatske mjere nedovoljne i da je belgijska vlada prekršila pozitivnu obavezu, jer nije preduzela neophodne mjere da spriječi štetne posljedice klimatskih promjena. Ovaj sud je eksplicitno naveo da su tuženi prekršili svoje obaveze prema članovima 2 i 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima, nepreduzimanjem dovoljnih klimatskih mjera za zaštitu ovih ljudskih prava tužilaca. Međutim, sud je na osnovu principa podjele vlasti odbio da postavi konkretne ciljeve u pogledu smanjenja nivoa emisija gasova sa efektom staklene bašte. U postupku po žalbi Apelacioni sud u Briselu<sup>20</sup> 30. novembra 2023. godine ne samo da je odlučio u korist tužilaca, već je i nametnuo obavezujuće minimalne ciljeve smanjenja emisija GHG koje treba postići do 2030. godine. Saveznoj vladi i vladama regiona Flandrije i Brisela naloženo je da smanje svoje emisije GHG za najmanje 55% u odnosu na nivo iz 1990. najkasnije do 2030. godine.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Brussels Court of First Instance, VZW Klimaatzaak v. Kingdom of Belgium & Others, Judgment of 17 June 2021, <https://climatecasechart.com/non-us-case/vzw-klimaatzaak-v-kingdom-of-belgium-et-al/#:~:text=Summary%3A,emissions%20to%20be%20more%20aggressive>.

<sup>20</sup> Brussels Court of Appeal, Judgment of 30 November 2023, isto.

<sup>21</sup> Ovo je manje od smanjenja od 61% koje su tražili tužioci, ali više od smanjenja od 47% koje Belgija trenutno treba da postigne u okviru programa Evropske unije „Spremni za 55“, isto.

## **Pravo na zdravu životnu sredinu u međunarodnim izvorima**

Iako je zaštita životne sredine našla mjesto u preko 100 ustava nacionalnih država, EKLJP-a ne predviđa posebno pravo na zdravu životnu sredinu. Na međunarodnom planu Arhuska konvencija, i to u svojoj preambuli, uspostavlja vezu između ljudskih prava i životne sredine,<sup>22</sup> dok je ta veza uspostavljena nizom izvora „mekog prava”. Iako je tretiranje prava na zdravu životnu sredinu kao ljudskog prava aktuelno već više decenija, Generalna skupština Ujedinjenih nacija prvi put je Rezolucijom<sup>23</sup> iz 2022. godine eksplicitno priznala ljudsko pravo na čistu, zdravu i održivu životnu sredinu, koje zahtjeva punu implementaciju multilateralnih sporazuma o životnoj sredini u skladu sa principima međunarodnog prava zaštite životne sredine. A, Parlamentarna skupština Savjeta Evrope u oktobru 2021. godine preporučila je Rezolucijom<sup>24</sup> da se pravo na zdravu životnu sredinu uspostavi dodatnim protokolom uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima. Na globalnom planu situacija je drugačija. Afrička povelja o ljudskim pravima i pravima naroda iz 1981. godine, svim narodima garantuje pravo na opšte zadovoljavajuću životnu sredinu, povoljnu za njihov razvoj (član 24 Povelje), dok San Salvadorski protokol o socijalnim, ekonomskim i kulturnim pravima uz Američku povelju o ljudskim pravima usvojen 1988. garantuje život u zdravoj životnoj sredini, a države se

---

<sup>22</sup> Preambula Arhuske konvencije proklamuje da je „adekvatna zaštita životne sredine od osnovne važnosti po dobrobit ljudi i uživanje osnovnih ljudskih prava, uključujući i samo pravo na život,” kao i da „svaka osoba ima pravo da živi u životnoj sredini koja odgovara njenom zdravlju i blagostanju i dužnost, kako individualnu tako i u zajednici sa drugima, da štiti i unapređuje životnu sredinu u korist sadašnjih i budućih generacija.”

<sup>23</sup> Rezolucija Generalne skupštine UN, A/RES/76/300 od 28. jula 2022. godine.

<sup>24</sup> Rezolucija Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope 2396 (2021) od 29. septembra 2021. i Preporuka Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope 2211 (2021) od 29. septembra 2021. godine.

obavezuju da promovišu zaštitu, očuvanje i unapređenje životne sredine (član 11 Protokola).

### **Klimatski slučajevi pred ESLJP-a**

Evropski sud za ljudska prava ima dugu tradiciju donošenja odluka u vezi sa pitanjima životne sredine. Sud, polazeći od evolutivnog pristupa u tumačenju i primjeni Konvencije, uzima u obzir društveni kontekst i promjene u društvu do kojih je došlo nakon usvajanja Konvencije, jer ozbiljno zagađenje životne sredine može da utiče na ostvarivanje drugih prava iz Konvencije. Tumačenjem Konvencije kao „živog instrumenta“ ovaj sud donio je presude i odluke u više od 300 slučajeva<sup>25</sup> vezanih za životnu sredinu. Predstavke su se, prije svega, pozivale na povredu prava na poštovanje privatnog i porodičnog života (član 8), prava na život (člana 2), zabranu diskriminacije (član 14) i prava na pravično suđenje i na djelotvoran pravni lijek (članovi 6 i 13)<sup>26</sup>. Stoga je bilo samo pitanje dana kada će na talasu sve veće zabrinutosti javnosti za uticaj promjene klime na život i zdravlje ljudi i imajući u vidu, između ostalog, i pozitivan ishod slučaja Urgenda, doći i do podnošenja klimatskih predstavki pred ESLJP-a.

Posljednjih godina, pojavio se određen broj predstavki u kojima se podnosioci pozivaju na povredu ljudskih prava zbog propusta država članica u domenu zaštite građana od štetnih posljedica klimatskih promjena<sup>27</sup>. Ovi slučajevi su specifični po

---

<sup>25</sup> Vidi bazu podataka o pravnoj praksi suda, HUDOC, i Guide to the case-law of the European Court of Human Rights, Environment, ECtHR, 2022, dostupno na: [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Environment\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Environment_ENG.pdf)

<sup>26</sup> Isto.

<sup>27</sup> U prve slučajeve, okončane 9. aprila 2024. godine spadaju: Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland (application no. 53600/20), Carême v. France (application no. 7189/21) and Duarte Agostinho and Others v. Portugal and 32 Others (application no.



mnogo čemu, a naročito s obzirom na to da do klimatskog zagađenja dolazi usljed emisija GHG iz raznih izvora i da njihov zbir, a ne one pojedinačno, izaziva štetne posljedice koje prelaze granice država, a teško je predvidjeti tačno vrijeme i mjesto njihovog nastupanja. S obzirom na navedeno, oni zahtijevaju i poseban pristup, u odnosu na klasične slučajeve ekološkog zagađenja, a kao najznačajnija javljaju se pitanja uloge naučnih dokaza, statusa žrtve, pozitivne obaveze države, obima polja slobodne procjene i drugo.

Veliko vijeće ESLJP-a u svojoj presudi od 9. aprila 2024. godine u slučaju Udruženje KlimaSeniorinnen i drugi protiv Švajcarske<sup>28</sup> po prvi put je priznalo povredu ljudskih prava zbog povrede pozitivne obaveze države vezano za klimatske promjene, dok ostala dva slučaja, u kojima je odlučivalo istog dana nijesu prošla test prihvatljivosti<sup>29</sup>. U

---

39371/20)). Pridruženi slučajevi: *Uricchio v. Italy and 31 other States* (application no. 14615/21) and *De Conto v. Italy and 32 other States* (no. 14620/21), *Müllner v. Austria* (no. 18859/21), *Greenpeace Nordic and Others v. Norway* (no. 34068/21), *The Norwegian Grandparents' Climate Campaign and Others v. Norway* (no. 19026/21), *Soubeste and 4 other applications v. Austria and 11 other States* (nos. 31925/22, 31932/22, 31938/22, 31943/22, and 31947/22), *Engels v. Germany* (no. 46906/22), dostupno na: [https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/fs\\_climate\\_change\\_eng](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/fs_climate_change_eng) (25.5.2024).

<sup>28</sup> *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland* (application no. 53600/20), Judgment of 9 April 2024, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-233206>.

<sup>29</sup> U slučaju *Carême protiv Francuske* uzimajući u obzir činjenicu da podnosilac predstavke nije imao relevantne veze sa mjestom Grande Sinthe i da, štaviše, trenutno ne živi u Francuskoj, Sud je donio odluku da ne može steći status žrtve vezano za povrede članova 2 i 8 Konvencije, pozivajući se na pristup uspostavljen u stavovima 487-488 presude u slučaju *KlimaSeniorinnen* (stav 80), <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-233174>.

U slučaju *Duarte Agostinho i drugi protiv Portugala*, po mišljenju Suda postoji značajna nejasnoća u pogledu situacije svakog podnosioca predstavke ponaosob, pa Sud nije u mogućnosti da utvrdi da li su ispunjeni kriterijumi za utvrđivanje statusa žrtve iz slučaja *KlimaSeniorinnen*, a dodatno, predstavka je neprihvatljiva s obzirom na to da su se podnosioci predstavke direktno obratili ESLJP-a, a da nijesu prethodno iscrpili domaće pravne lijekove, <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-7919494-11026295>.

ovom slučaju, Sud je razvio poseban pristup prilagođen složenim pitanjima primjene Konvencije koja mogu da nastanu u kontekstu klimatskih promjena, oslanjajući se na principe iz svoje sudske prakse.

U izlaganjima koja slijede kratko ćemo se osvrnuti na slučaj KlimaSeniorinnen, koji je postavio temelje i kriterijume za odlučivanje i u svim budućim slučajevima vezanim za klimatske promjene.

### **KlimaSeniorinnen**

U slučaju KlimaSeniorinnen Sud je po prvi put presudio da je država nepreduzimanjem mjera za ublažavanje (mitigaciju) klimatskih promjena prekršila pravo na privatni i porodični život iz člana 8 EKLJP, jer Švajcarska nije pravovremeno usvojila i primijenila odgovarajući domaći regulatorni okvir za kvantifikovanje nacionalnih emisija gasova sa efektom staklene bašte (usvajanjem karbonskog budžeta ili na drugi način) i ispunjavanje svojih ciljeva smanjenja ovih emisija. Sud je, takođe, utvrdio i povredu prava na pravično suđenje iz člana 6(1) Konvencije, jer švajcarski sudovi nijesu pružili ubjedljive razloge zašto su smatrali da nije potrebno ispitati osnovanost pritužbi KlimaSeniorinnen u pogledu navedenih propusta vlasti.<sup>30</sup> Sud je smatrao da je prikladno da ispita predstavku udruženja KlimaSeniorinnen samo iz ugla člana 8, a u svojoj analizi sudske prakse je imao u vidu principe razvijene i prema članu 2 EKLJP. Sud je zaključio da samo KlimaSeniorinnen ima aktivnu procesnu legitimaciju, dok pojedinačni podnosioci predstavke nijesu ispunili

---

<sup>30</sup> U KlimaSeniorinnen ESLJP je našao povredu člana 6(1) Konvencije, jer je utvrdio da je udruženju KlimaSeniorinnen, koje je branilo konkretna građanska prava njenih članova u odnosu na štetne posljedice klimatskih promjena onemogućeno da dobije odluku koja bi predstavljala adekvatan korektiv zbog propusta države da efikasno primijeni mjere ublažavanja prema pozitivnom pravu (st. 521-526, 617, 621, 630), jer ni švajcarski upravni organ, kao ni sudovi nijesu ulazili u meritum (st. 621, 630).

primjenjivi prag ozbiljnosti u vezi sa negativnim posljedicama klimatskih promena koje su na njih uticale.

S obzirom na to da je sama presuda jedna vrsta sveobuhvatne i detaljne studije na 260 stranica, u nastavku, nakon kraćeg opisa činjenica slučaja, ukazujemo samo na najznačajnije i najinovativnije stavove Suda.

U ovom slučaju, KlimaSeniorinnen, švajcarska nevladina organizacija starijih žena koje se bore protiv klimatskih promjena, zajedno sa individualnim aplikantkinjama, podnijela je nakon iscrpljivanja nacionalnih pravnih lijekova predstavku ESLJP-a krajem 2020. godine, navodeći da su usljed švajcarske klimatske politike i uticaja klimatskih promjena koje država ne uspijeva da spriječi, a s obzirom na to da su starije životne dobi, dovedene u rizik od zdravstvenih problema, uključujući one sa smrtnim ishodom, zbog budućih toplotnih talasa uzrokovanih ili pogoršanih klimatskim promjenama. Podnosioci predstavke pozvali su se na kršenje prava na život i poštovanje privatnog i porodičnog života (članovi 2 i 8 EKLJP-a), kao i prava na pravično suđenje i na djelotvoran pravni lijek (članovi 6 i 13 EKLJP-a). U predstavci je navedeno da stvarni i ozbiljan rizik za prava aplikantkinja treba procijeniti uzimajući u obzir kontekst klimatskih promjena. Toplotni talasi koji se ponavljaju poslednjih godina već su doveli do prekomjerne smrtnosti i morbiditeta uzrokovanog toplotom, o čemu su priloženi i dokazi. Navedeno je i da postoje dokazi o ozbiljnosti rizika koje podnositeljicama predstavke predstavljaju klimatske promjene, a priloženi su i dokazi da su već trpjele zdravstvene smetnje. Takođe, priloženi su i medicinski dokazi koji povezuju njihovo trenutno zdravstveno stanje sa toplotnim talasima.

## **Naučni dokazi**

Specifičnost ove odluke ESLJP-a je što Sud naročito apostrofira značaj naučnih dokaza, ne samo postojećih, već i onih do kojih se dolazi sukcesivno, a u kontekstu tumačenja EKLJP-a kao živog instrumenta, i poseban značaj pridaje izvještajima Međuvladinog panela UN-a za klimatske promjene. Tako, Sud uzima kao činjenicu da postoje dovoljno pouzdane indicije u pogledu postojanja antropogenih klimatskih promjena, koje predstavljaju ozbiljnu sadašnju i buduću prijetnju uživanju ljudskih prava garantovanih Konvencijom. Države su toga svjesne i sposobne su da preduzmu mjere da to efikasno riješe. Takođe, činjenica je i da se predviđa da će relevantni rizici biti manji ako se porast temperature ograniči na 1,5 C iznad preindustrijskog nivoa i ako se hitno preduzmu mjere, jer trenutni globalni naponi za ublažavanje nijesu dovoljni da se ispuni globalni temperaturni cilj<sup>31</sup>. Sud ukazuje i da na osnovu ubjedljivih naučnih dokaza može postojati pravno relevantan uzročno-posljedični odnos između postupaka ili propusta države (uzrokovanja ili nerješavanja klimatskih promjena nepreduzimanjem mjera ublažavanja u cilju smanjenja emisija GHG i mjera prilagođavanja) i povećanja morbiditeta i mortaliteta, posebno među određenim ranjivijim grupama<sup>32</sup>.

## **Status žrtve<sup>33</sup>**

Imajući u vidu činjenicu da je pitanje statusa žrtve jedno od najvažnijih pitanja u ovom klimatskom slučaju Sud je prvo razradio opšte principe koji se tiču statusa žrtve posebno, a onda je status žrtve ispitivan u kontekstu procjene primjenjivosti relevantnih odredbi Konvencije. Sud ukazuje na

---

<sup>31</sup> ESLJP, KlimaSeniorinnen, st. 436.

<sup>32</sup> ESLJP, KlimaSeniorinnen, st. 478.

<sup>33</sup> ESLJP, KlimaSeniorinnen, st. 459, 472, 479, 487-488.

potrebu posebnog pristupa utvrđivanju statusa žrtve u slučaju koji se odnosi na klimatske promjene, jer se predstavka može odnositi na radnje ili propuste u pogledu različitih vrsta opštih mjera čije posljedice nijesu ograničene na određene pojedince ili grupe, ali utiču na širu populaciju, a odluka Suda će imati dalekosežne efekte.

Sud autonomno tumači pojam žrtve i u ovom slučaju nadograđuje svoje stavove utemeljene u prethodnoj praksi u pogledu priznavanja statusa žrtve. U cilju traženja statusa žrtve na osnovu člana 34 Konvencije u kontekstu nastupanja štete ili rizika od štete koja je rezultat navodnih neuspjeha države u borbi protiv promjene klime, podnosilac predstavke mora da pokaže da je lično i direktno pogođen spornim propustima; da je izložen visokom intenzitetu štetnih efekata klimatskih promjena, to jest da nivo i ozbiljnost (rizika od) štetnih posljedica vladinog djelovanja ili nedjelovanja koji utiču na aplikanta moraju biti značajni; i mora postojati hitna potreba da se osigura individualna zaštita podnosioca predstavke, zbog odsustva ili neadekvatnosti bilo kakvih razumnih mjera da se smanji šteta<sup>34</sup>. Sud naglašava da je prag za ispunjavanje ovih kriterijuma posebno visok i da će se procjenjivati u zavisnosti od okolnosti konkretnog slučaja, a od značaja su, između ostalog, i predmet predstavke; aktuelnost/udaljenost i/ili vjerovatnoća štetnih efekata klimatskih promjena u vremenu; specifičnost njihovog uticaja na život, zdravlje ili blagostanje podnosioca predstavke; važnost i trajanje štetnih efekata; obim rizika (lokalizovanog ili opšteg); i priroda ranjivosti podnosioca predstavke<sup>35</sup>.

Sud pravi razliku između individualne žrtve i *locus standi* (prava predstavljanja)<sup>36</sup> koje priznaje udruženju KlimaSeniorinnen, polazeći od Arhuske konvencije, izvještaja koji se bave pravom na pristup pravosuđu ovih organizacija,

---

<sup>34</sup> ESLJP, KlimaSeniorinnen, st. 487.

<sup>35</sup> ESLJP, KlimaSeniorinnen, st. 488.

<sup>36</sup> ESLJP, KlimaSeniorinnen, st. 464, 475-477, 489-490, 521-526.

kao i na osnovu svog istraživanja. Sud obično ne dodjeljuje status žrtve udruženjima, čak i ako interesi njihovih članova mogu biti u pitanju, ali kada postoje određene okolnosti, gdje udruženje predstavlja pojedince, čak i u odsustvu mjere koja direktno utiče na dotično udruženje, mogu steći status žrtve, što je i ovdje bio slučaj. Sud zaključuje da nevladine organizacije i udruženja koja ispune određene uslove imaju pravo da postupaju u ime pojedinaca, čak i kada bi ti pojedinci sami mogli da pokrenu postupak. Zaključuje da u gotovo svim zemljama članicama Savjeta Evrope oni mogu da imaju aktivnu procesnu legitimaciju, što se, teorijski, odnosi i na pokretanje klimatskih parnica. Sud, dalje, primjećuje da pojedinačni podnosioci predstavke nijesu imali pristup pravosuđu u tuženoj državi (a da se švajcarski upravni i sudski organi nijesu ni bavili aktivnom legitimacijom udruženja) i da je, tim prije, priznavanje aktivne procesne legitimacije udruženju KlimaSeniorinnen u interesu pravilnog sprovođenja pravde.

### **Pozitivna obaveza države**

Na osnovu ustaljene prakse Suda, da bi postojala odgovornost države zbog neizvršavanja pozitivne obaveze po Konvenciji dovoljno je da su razumne mjere koje su domaći organi propustili da preduzmu mogle imati realne izgleda da izmijene ishod ili umanje štetu<sup>37</sup>. Sud navodi da se opšti parametri pozitivne obaveze moraju prilagoditi specifičnom kontekstu klimatskih promjena i da je u tom domenu primarna dužnost države da usvoji i da efikasno primjenjuje u praksi propise i mjere, koji mogu da ublaže postojeće i potencijalno nepovratne buduće posljedice klimatskih promjena. Ova obaveza proizilazi iz uzročne veze između

---

<sup>37</sup> Vidi npr. O’Keeffe v. Ireland [GC], no. 35810/09, § 149, ECHR 2014 (extracts), and Baljak and Others v. Croatia, no. 41295/19, § 124, 25 November 2021, navedeno prema presudi u slučaju KlimaSeniorinnen, st. 444.

klimatskih promjena i uživanja prava iz Konvencije<sup>38</sup>, i činjenice da cilj i svrha Konvencije, kao instrumenta za zaštitu ljudskih prava, zahtijeva da se njene odredbe moraju tumačiti i primjenjivati tako da garantuju prava koja su praktična i djelotvorna, a ne teorijska i iluzorna<sup>39</sup>.

U kontekstu klimatskih promjena, pozitivnu obavezu države treba posmatrati i u svjetlu člana 3.1. Okvirne konvencije o promjeni klime prema kojem države treba da preduzmu mjere za predviđanje, sprečavanje ili minimiziranje uzroka klimatskih promjena i ublažavanje njihovih štetnih efekata, a globalni međunarodni klimatski režim počiva na principu zajedničke ali diferencirane odgovornosti i odgovarajućih mogućnosti država (član 3.1. Okvirne konvencije i član 2.2. Pariskog sporazuma). Time je ESLJP-a uspostavio interpretativnu vezu između međunarodnog prava o klimatskim promjenama i prava sadržanih u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima. Dakle, obaveza postizanja dugoročnog globalnog temperaturnog cilja utvrđenog Pariskim sporazumom uz pozitivnu obavezu države da implementira efikasne mjere ublažavanja za rješavanje klimatske krize mogu da posluže da se utvrdi povreda ljudskih prava podnosioca predstavke.

### **Polje slobodne procjene**

U slučaju KlimaSeniorinnen posebno je značajno pitanje obima polja slobodne procjene. Odredbe Pariskog sporazuma da države pripremaju i redovno ažuriraju nacionalno utvrđene doprinose u cilju postizanja dugoročnog globalnog temperaturnog cilja su imperativnog karaktera, a sadržaj i ispunjavanje ovih obaveza zavisi isključivo od država. Sud je napravio razliku između obima polja slobodne procjene u pogledu ispunjavanja međunarodnih obaveza (u prvom redu,

---

<sup>38</sup> ESLJP, KlimaSeniorinnen, st. 545, 435 i 519.

<sup>39</sup> ESLJP, KlimaSeniorinnen, st. 440.

na osnovu Okvirne konvencije o promjeni klime i Pariskog sporazuma) i izbora sredstava za postizanje tih ciljeva i zadataka. Što se tiče prvog aspekta, nesporno je da na međunarodnom nivou postoji konsenzus u pogledu prirode i težine prijetnji i značaja efikasne zaštite klime kroz smanjenje emisija GHG, a u skladu sa preuzetim obavezama Strana ugovornica da postignu klimatsku neutralnost, pa tu države imaju uže polje slobodne procjene. Što se tiče drugopomenutog aspekta, odnosno izbora sredstava, uključujući operativne izbore i politike usvojene da bi se postigli ciljevi i ispunile obaveze preuzete na međunarodnom nivou u pogledu prioriteta i raspoloživih resursa, državama treba priznati široko polje slobodne procjene<sup>40</sup>. Sud je naveo i listu kriterijuma prilikom određivanja da li je država (nadležni domaći organi na zakonodavnom, izvršnom ili sudskom nivou) ostala u okviru svog polja slobodne procjene. Oni se odnose na: usvajanje opštih mjera koje određuju ciljani vremenski okvir za postizanje karbonske neutralnosti ili drugih postavljenih ciljeva; utvrđivanje srednjoročnih ciljeva i načina smanjenja emisija GHG; pružanje dokaza o prethodno navedenom; ažuriranje ciljeva smanjenja emisija GHG na osnovu najboljih dostupnih dokaza; i blagovremeno postupanje<sup>41</sup>.

Sud ukazuje i da efikasna zaštita prava pojedinaca od ozbiljnih štetnih efekata na njihov život, zdravlje, blagostanje i kvalitet života zahtijeva da se mjere ublažavanja dopune mjerama prilagođavanja, koje moraju biti uvedene i efektivno primijenjene u skladu sa najboljim dostupnim dokazima<sup>42</sup>. Sud, a u skladu sa svojom prethodnom praksom, u određivanju da li je država ostala u okviru svog polja slobodne procjene poseban naglasak stavlja na procesne instrumente zaštite: dostupnost informacija i učešće javnosti u postupku donošenja odluka (pristup javnosti izboru sredstava za borbu

---

<sup>40</sup> ESLJP, KlimaSeniorinnen, st. 543.

<sup>41</sup> ESLJP, KlimaSeniorinnen, st. 550.

<sup>42</sup> ESLJP, KlimaSeniorinnen, st. 552.



protiv klimatskih promjena putem ublažavanja i prilagođavanja)<sup>43</sup>.

Na kraju Sud zaključuje da Švajcarska nije usvojila i implemetirala svoj regulatorni okvir, nije kvantifikovala, putem donošenja karbonskog budžeta ili na drugi način nacionalna ograničenja emisije GHG, kao i da nije uspjela da ispuni svoje prethodne ciljeve smanjenja emisije GHG. Propustom da reaguje na vrijeme i na odgovarajući i dosljedan način u vezi sa osmišljavanjem, razvojem i primjenom relevantnog zakonodavnog i administrativnog okvira, prekoračila je svoje polje slobodne procjene i propustila je da ispoštuje svoje pozitivne obaveze, čime je došlo do povrede člana 8 Konvencije<sup>44</sup>.

### **Zaključak**

Pariski sporazum je prvi međunarodni instrument koji eksplicitno uspostavlja vezu između klimatskih promjena, pozitivnih obaveza država i ljudskih prava. Posljednjih godina sve su češći slučajevi pred nacionalnim i međunarodnim sudovima gdje predstavnici javnosti – pojedinci, nevladine organizacije, odnosno, udruženja ili grupe građana pokreću „klimatske postupke”. Holandski slučaj Urgenda po značaju nadilazi nacionalne okvire, jer je u njemu donijeta prva pravosnažna odluka u kojoj je sud jedne zemlje, na osnovu tužbe građana utvrdio da je obaveza vlade da spriječi opasne klimatske promjene pravne prirode. Slučaj Urgenda je i prvi koji povezuje jurisprudenciju Evropskog suda za ljudska prava i uticaj klimatskih promjena, i uspostavlja osnov da država može da odgovara u slučaju kršenja ljudskih prava dok sprovodi svoju klimatsku politiku. Takođe, od posebnog značaja je i stav da sudovi mogu uzeti u obzir obaveze iz

---

<sup>43</sup> ESLJP, KlimaSeniorinnen, st. 553.

<sup>44</sup> ESLJP, KlimaSeniorinnen, st. 573-574.

međunarodnih sporazuma i principe međunarodnog prava kada tumače otvorene standarde u nacionalnim zakonima.

S obzirom na to da Evropska konvencija o ljudskim pravima ne predviđa pravo na zdravu životnu sredinu kao posebno ljudsko pravo, dosadašnja praksa Evropskog suda za ljudska prava u slučajevima povezanim sa životnom sredinom zasnivala se naročito na tumačenju ove konvencije kao „živog instrumenta”. To se nastavilo i u slučaju KlimaSeniorinnen protiv Švajcarske iz aprila 2024. godine gdje je Sud, po prvi put, uspostavio interpretativnu vezu između međunarodnog prava o klimatskim promjenama i prava sadržanih u EKLJP-a i utvrdio povredu člana 8 Konvencije, jer država nije preduzela mjere za ublažavanje klimatskih promjena time što nije usvojila i implementirala domaći regulatorni okvir za kvantifikovanje nacionalnih emisija gasova sa efektom staklene bašte i ispunjavanje sopstvenih ciljeva smanjenja tih emisija. Sud je utvrdio i povredu člana 6(1) Konvencije.

Odluka u slučaju KlimaSeniorinnen pruža detaljan prikaz međunarodnog pravnog okvira, kao i prakse nacionalnih sudova u oblasti ljudskih prava povezanih sa klimatskim promjenama, uključujući i holandski slučaj Urgenda. U tom kontekstu, nesumnjivo je da je i odluka u slučaju Urgenda, a na osnovu prethodne prakse ESLJP-a u slučajevima u vezi životne sredine, kao i stavova Ujedinjenih nacija i Savjeta Evrope o ljudskom pravu na zdravu životnu sredinu, velikim dijelom i trasirala put za odluku Suda u slučaju KlimaSeniorinnen. Ipak, treba imati na umu da je ESLJP-a regionalni sud, koji ima jasnu ulogu, kao i razvijene principe u pogledu mnogih pitanja, koja od sada zahtijevaju poseban pristup u kontekstu slučajeva vezanih za klimatske promjene, kod kojih će se ubuduće polaziti od principa uspostavljenih u slučaju KlimaSeniorinnen (u prvom redu, u pogledu kriterijuma za utvrđivanje statusa žrtve, sadržaja pozitivne obaveze i obima polja slobodne procjene države).

Za razliku od odluka holandskog Apelacionog i Vrhovnog suda u slučaju Urgenda, ESLJP-a je zaključio da u konkretnom slučaju ne postoji „stvarni i neposredan“ rizik za život podnosioca predstavke, tako da nije došlo do povrede člana 2 Konvencije. Ipak, u svojoj analizi sudske prakse je imao u vidu principe razvijene i prema članu 2, koji su u velikoj mjeri slični onima iz člana 8<sup>45</sup>. Takođe, ESLJP-a nije naložio Švajcarskoj da preduzme neophodne mjere radi ispunjenja svojih obaveza u skladu sa Pariskim sporazumom. Pozivajući se na složenost i prirodu pitanja, kao i diferencirano polje slobodne procjene, Sud je smatrao da je tužena država, uz pomoć Komiteta ministara, u boljoj poziciji od Suda da procijeni konkretne mjere koje treba preduzeti<sup>46</sup>. ESLJP-a je i veoma pažljivo, izbjegao da pominje opšte principe međunarodnog prava zaštite životne sredine, mada principi predostrožnosti i prevencije leže u osnovi i neraskidivo su povezani sa pitanjem procjene rizika, primjene najboljih dostupnih tehnika i naučnih dokaza, kao i procesnih instrumenata učešća javnosti.

U svakom slučaju, sudske odluke u slučaju Urgenda i KlimaSeniorinnen su istorijskog karaktera, jer su otvorile novu stranicu u zaštiti ljudskih prava od posljedica klimatskih promjena i predstavljaju značajan podsticaj državama da aktivnije rade na preduzimanju mjera za ublažavanje klimatskih promjena.

### **Summary**

The Paris Agreement is the first international instrument that explicitly establishes the link between climate change, positive obligations of a State and human rights. In recent years, there has been a steady increase in cases before national and international courts where representatives of the

---

<sup>45</sup> ESLJP, KlimaSeniorinnen, st. 537.

<sup>46</sup> ESLJP, KlimaSeniorinnen, st. 657.

public - individuals, non-governmental organizations, or associations or groups of citizens initiate “climate proceedings”. The Dutch Urgenda case represents a strategic decision-making, as the first legally binding decision in which the national court, based on a citizen’s complaint, determined that the government has a legal obligation to prevent dangerous climate events. Further more, the Urgenda case is the first to link the jurisprudence of the European Court of Human Rights and the impact of climate change, and to establish the basis for a State to be liable for human rights violations while implementing its climate policy. Also, of particular importance is Urgenda’s position that courts can take into account obligations from international agreements and principles of international law when interpreting open standards in national laws.

Given that the European Convention on Human Rights does not stipulate the right to a healthy environment, the current practice of the European Court of Human Rights in cases related to the environment was based especially on the interpretation of the ECHR as a “living instrument”. This continued in the case of *KlimaSeniorinnen v. Switzerland* from April 2024, where the Court, for the first time, established an interpretative link between international climate change law and the rights contained in the Convention and found a violation of Article 8 of the Convention, due to the State’s failure to take measures to mitigate climate change by failing to adopt and implement a domestic regulatory framework for quantifying national greenhouse gas emissions and meeting its own emission reduction targets. The Court also found a violation of Article 6(1) of the Convention.

The judgment in the *KlimaSeniorinnen* case provides a detailed overview of the international legal framework, as well as the practices of national courts in the area of climate related human rights cases, including the Dutch Urgenda case. In this context, it is undoubtedly clear that the decision

in the Urgenda case, based on the previous practice of the ECHR in environmental cases, as well as the positions of the United Nations and the Council of Europe on the human right to a healthy environment, largely paved the way for the ECHR's judgment in the KlimaSeniorinnen case. However, it should be noted that the ECHR is a regional court with a clear role and established principles regarding many issues that now require a special approach in the context of climate change cases. In the future, climate cases will start from the principles established in the KlimaSeniorinnen case (primarily concerning the criteria for determining victim status, the content of positive obligations, and the scope of the margin of appreciation of the State).

Unlike the decisions of the Dutch Court of Appeal and Supreme Court in the Urgenda case in KlimaSeniorinnen the ECHR concluded that in the specific case there was no “real and immediate” risk to the life of the applicant, so there was no violation of Article 2 of the Convention. However, in its analysis, the Court took into account the principles developed under Article 2, which are largely similar to those under Article 8<sup>47</sup>. Additionally, the ECHR did not order Switzerland to take the necessary measures to fulfill its obligations under the Paris Agreement. Referring to the complexity and nature of the issue, as well as the differentiated margin of appreciation, the Court considered that the respondent State, with the assistance of the Committee of Ministers, is in a better position than the Court to assess the specific measures to be taken<sup>48</sup>. The ECHR also carefully avoided mentioning the general principles of international environmental law, although the principles of precaution and prevention lie at the core and are inextricably linked with the issues of risk assessment, the application of the best available techniques and scientific

---

<sup>47</sup> ECHR, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland (application no. 53600/20), Judgment of 9 April 2024, para. 537.

<sup>48</sup> ECHR, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland (application no. 53600/20), Judgment of 9 April 2024, para. 657.

evidence, as well as procedural instruments for public participation.

In any case, the court decisions in the Urgenda and KlimaSeniorinnen cases are of historic significance, as they have opened a new chapter in the protection of human rights from the consequences of climate change and will serve as a significant impetus for States to more actively work on taking measures to mitigate climate change.

**Key words:** “climate litigation,” Urgenda case, Paris Agreement, ECHR, KlimaSeniorinnen.

**Dr Sanja GRBOVIĆ<sup>1</sup>**

**PRIMJENA I TUMAČENJE STANDARDA DUŽNE PAŽNJE  
PREMA ISTANBULSKOJ KONVENCIJI  
pitanje proaktivnog djelovanja država potpisnica**

Godinama unazad prevladava mišljenje da je Istanbulska konvencija prvi pravno obavezujući instrument koji se usko bavi problematikom nasilja nad ženama, stavljajući time po strani regionalne organizacije iz Amerike i Afrike, koje su još ranije uspostavile regionalne pravno obavezujuće instrumente u ovoj oblasti.<sup>2</sup> Konvencija iz Belema u Parau<sup>3</sup> koja je poznatija kao Interamerička konvencija o sprječavanju, kažnjavanju i eliminaciji nasilja nad ženama je prvi međunarodni instrument koji se bavi nasiljem nad ženama. Konvencija je usvojena na 24 sjednici Generalne skupštine Organizacije američkih država, 1994. godine u Belemu, da bi 1995. godine stupila na snagu. Član 7b ove Konvencije glasi: „Države ugovornice osuđuju sve oblike nasilja nad ženama i saglasne su da se angažuju, pomoću svih raspoloživih instrumenata i bez odlaganja, u primjeni javnih politika, sprječavanja, kažnjavanja i iskorjenjivanja takvog nasilja...da primijene dužnu pažnju u cilju sprječavanja, preuzimanja istraga i izricanja kazni za akte nasilja nad ženama“. Naglašavajući potrebu za proaktivnim djelovanjem u borbi protiv nasilja nad ženama, Konvencija je postavila temelje za buduće međunarodne dokumente.

---

<sup>1</sup> Saradnica u nastavi - Pravni fakultet, Univerzitet Crne Gore

<sup>2</sup> Council of Europe Task Force to Combat Violence against Women, including Domestic Violence EG-TFV, 2008.

<sup>3</sup> Convention of Belem do Para, Inter-American Convention on the Prevention, Punishment, and Eradication of Violence against Women.

Drugi regionalni pravno obavezujući instrument iz ove oblasti je Protokol o pravima žena u Africi koji je, zajedno sa Afričkom poveljom o pravima čovjeka i naroda<sup>4</sup>, poznat i kao Maputo protokol. Usvojen je 2003. godine na skupštini Afričke unije u Maputu u Mozambiku, a stupio je na snagu 2005. godine.

Iz prethodno navedenog zaključujemo da je Istanbulska konvencija treći međunarodni instrument iz ove oblasti u svijetu, ali je zato prvi u Evropi. Konvencija je bila otvorena za potpisivanje, kako državama članicama Savjeta Evrope, tako i državama koje nisu članice, a koje su učestvovala u njenoj izradi, kao i članicama EU.<sup>5</sup>

Konvencija Savjeta Evrope o sprječavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici potpisana je u Istanbulu 11. maja 2011. godine, a stupila je na snagu 1. avgusta 2014. godine. Konvenciju čine Preambula i dvanaest poglavlja koji sadrže 81 član uz dodatak o povlasticama i imunitetima nadzornog tijela za sprovođenje Konvencije, GREVIO komiteta kao nezavisnog međunarodnog mehanizma za nadgledanje i praćenje implementacije Konvencije na nacionalnim nivoima.<sup>6</sup> Istanbulska konvencija daje definiciju roda, kao društveno određenu kategoriju, što do sada nije učinio niti jedan međunarodni dokument. Zahvaljujući Istanbulskoj konvenciji uveden je čitav niz krivičnih djela, što

---

<sup>4</sup>Afrička povelja o pravima čovjeka i naroda (The African Charter on Human and Peoples' Rights) usvojena na skupštini zemalja Organizacije afričkog jedinstva 1981, stupila je na snagu 1986.

<sup>5</sup>U ovom trenutku 45 država je potpisalo Konvenciju, a 33 ju je ratifikovalo, i to: Albanija, Andora, Austrija, Belgija, BiH, Crna Gora, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Grčka, Gruzija, Holandija, Hrvatska, Island, Irska, Italija, Luksemburg, Kipar, Malta, Monako, Njemačka, Norveška, Poljska, Portugalija, Rumunija, San Marino, Slovenija, Sjeverna Makedonija, Srbija, Španija, Švedska, Švajcarska.

20. marta 2021. godine predsjednik Turske je ukazom poništio tursku ratifikaciju Konvencije Savjeta Evrope o sprječavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici.

<sup>6</sup> Na engleskom- Group of Experts on Action against Violence against Women and domestic Violence.



ujedno znači da će i države potpisnice ta ista krivična djela morati uvrstiti u svoj pravni sistem. Neka od krivičnih djela predviđena Konvencijom su: nasilja u porodici (koje obuhvata fizičko, seksualno, psihičko ili ekonomsko nasilje), proganjanje, seksualno uznemiravanje, uključujući silovanje, genitalno sakaćenje žena, prinudni brak, proganjanje, prinudni pobačaj i prinudna sterilizacija. U tom smislu Konvencija poziva države potpisnice da preduzmu „...potrebne zakonodavne ili druge mjere da propišu kao krivično djelo namerno pomaganje ili podsticanje na činjenje krivičnih djela“ koja se odnose na nasilje nad ženama. Na ovaj način, Savjet Evrope je dao jasnu poruku, a to je da nasilje nad ženama, kao i nasilje u porodici nisu više „privatna stvar“.

Primarni cilj Istanbulske konvencije jeste zaštita svih žena i djevojčica, bez obzira na porijeklo, godine, rasu, vjeru, društveno porijeklo, imigrantski status ili seksualno opredjeljenje. Naročita pažnja usmjerena je ka zaštiti vulnerabilnih grupa žena i djevojčica koje su izložene većem riziku da postanu žrtve nasilja. U svakom slučaju treba imati u vidu da Istanbulska konvencija štiti i ostale žrtve nasilja u porodici poput muškaraca, djece i starijih osoba.

Analizirajući sami tekst Konvencije, možemo uočiti kako se ista bavi i ukazivanjem opštih obaveza država (član 18), koje su vezane za pružanje zaštite i podrške žrtvama. Stav 1 gore pomenutoga člana navodi da su države obavezne da preduzmu zakonodavne i druge mjere u cilju sprječavanja daljeg nasilja, odnosno zaštite žrtava od ponovnog nasilja, dok stav 2 dodaje da, sistem zaštite, treba biti zasnovan na efikasnoj saradnji svih državnih aktera, odnosno institucija i NVO sektora. U nastavku, stav 3 navodi da u cilju efikasnije zaštite sve usvojene mjere trebaju imati rodnu dimenziju tj. „ ...da su zasnovane na razumevanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici iz rodne perspektive, a da istovremeno budu fokusirane na zaštitu ljudskih prava i bezbjednosti same žrtve“.

Član 20, stav 1, Istanbulske konvencije bavi se obavezama država u vidu obezbjeđivanja opštih usluga podrške žrtvama. Stav 1 navodi da će države ugovornice preduzeti "...neophodne zakonodavne, odnosno druge mjere kako bi obezbjedile da žrtve imaju pristup uslugama koje omogućavaju njihov oporavak od nasilja", dok stav 2 istog člana u nastavku dodaje da se države obavezuju da će preduzeti sve neophodne zakonodavne i druge mjere kako bi žrtvama obezbjedile pristup uslugama zdravstvene i socijalne zaštite.

Kada govorimo o specijalizovanim uslugama podrške žrtvama, (član 22), treba imati u vidu da se one prvenstveno odnose na obavezu država da preduzmu neophodne zakonske i druge mjere kako bi obezbijedile „neposredne kratkoročne i dugoročne specijalizovane usluge podrške za svaku žrtvu koja je bila izložena bilo kom obliku nasilja obuhvaćenog Konvencijom“.

Istanbulska konvencija integriše i reafirmiše odluke Evropskog suda za ljudska prava i Komiteta CEDAW. Uspostavlja standarde u oblastima zakonodavstva, prevencije i efikasnog procesuiranja počinitelaca nasilja. Konvencija, sa svojom parolom „nulta tolerancija prema nasilju“ u godinama koje dolaze nastojaće postati dio pravnih sistema što većeg broja zemalja, kako bi uspjela što efikasnije štititi prava i slobode ženske populacije.

### **Primjena standarda *due diligence* prema Istanbulskoj konvenciji**

Član 5 Istanbulske konvencije<sup>7</sup> izričito zahtijeva od država potpisnica da se pridržavaju standarda dužne pažnje

---

<sup>7</sup> Član 5 Istanbulske konvencije (Obaveze država i potpuna posvećenost) glasi: „1) Strane moraju biti uzdržane od učesća u bilo kakvom činu nasilja nad ženama i objezbjeđuju da državni organi, zvaničnici, službenici, ustanove i drugi akteri, koji nastupaju u ime države, postupaju u skladu sa ovom obavezom. 2) Strane se obavezuju da preduzmu neophodne

(*due diligence*) u sprječavanju, istrazi i kažnjavanju počinitelaca i obezbjeđivanju obeštećenja žrtvama za akte nasilja počinjenih od strane fizičkih lica.

Treba imati u vidu da se standard dužne pažnje još ranije javljao u brojnim međunarodnim dokumentima koji su se bavili zaštitom ljudskih prava. S tim u vezi, prema međunarodnom pravu, država je odgovorna za kršenje ljudskih prava, bez obzira jesu li su ta kršenja prouzrokovana od strane države ili fizičkih lica unutar države. U tom smislu, države imaju obavezu spriječiti kršenje ljudskih prava od strane fizičkih lica koristeći se mjerama prevencije koje su im na raspolaganju, poput gonjenja, odnosno procesuiranja i kažnjavanja lica u slučaju kršenja ljudskih prava. Primarno značenje dužne pažnje, odnosno potpune posvećenosti tj. dužnje prilježnosti leži upravo u prevenciji, zaštiti, procesuiranju i sankcionisanju onih akata koji se tretiraju kao nasilničko ponašanje.

Međunarodne sudske instance da bi mogle teretiti jednu državu za nepoštovanje standarda dužne pažnje moraće dokazati da država nije preduzela odgovarajuće mjere u cilju sprječavanja nasilja, da su državni organi mogli u konkretnom slučaju pokrenuti istražni postupak ali to nisu učinili, kao i da sudske instance nisu primjereno kaznile počinioca, niti adekvatno obeštetili žrtvu.<sup>8</sup> Svakako, bitno je razjasniti situacije u kojima nastaje odgovornost države. U slučaju da država olakšava, uslovljava, toleriše, opravdava kršenje ljudskih prava od strane fizičkih lica, ili ukoliko se uoči

---

zakonodavne ili druge mjere i da, sa potpunom posvećenošću spriječe, istraže, kazne i obezbjeđe reparaciju za djela nasilja obuhvaćena ovom Konvencijom, koja počine nedržavni subjekti.“

<sup>8</sup> Npr. u predmetu *Aydin protiv Turske* ( br. predstavke 23178/94) žrtva je tvrdila da je bila silovana i tučena za vrijeme boravka u zatvoru. Sud je tom prilikom prihvatio i mišljenje Komisije da postoje dovoljni dokazi koji ukazuju na činjenicu da je oštećena i bila podvrgnuta mučenju, iako su to vlasti više puta negirale i pokušale sakriti. Na osnovu medicinskog izvještaja, svjedočenja i brojnih drugih dokaza Komisija je zaključila da je oštećena pretrpjela silovanje, kao i druge vidove mučenja koji su striktno zabranjeni članom 3 Konvencije.

nedostatak volje države da spriječi, kontroliše ili sankcioniše takve počinioce, onda možemo smatrati da je ista odgovorna za kršenje ljudskih prava. Što se tiče nečinjenja države, koje imamo kada država ne usvaja odgovarajuće zakone ili javne politike, odnosno, ukoliko omogućava kontinuirana nasilja zbog nečinjenja, onda ćemo bez ikakve sumnje i u ovakvim slučajevima smatrati državu odgovornom za kršenje ljudskih prava.<sup>9</sup>

Svakako, možemo zaključiti da je usvajanje standarda dužne pažnje značajno doprinijelo da se nasilje nad ženama sagleda i u kontekstu međunarodnog prava. Prva primjena standarda *due diligence* u oblasti nasilja nad ženama je bila u slučaju *Maria Pehna Maia Fernandes protiv Brazila* iz 2001. godine.<sup>10</sup> Interamerički sud za ljudska prava je utvrdio da Brazil nije primijenio standard dužne pažnje u slučaju partnerskog nasilja i pokušaja ubistva koji je rezultirao trajnim invaliditetom žene koja je bila žrtva tog nasilja. Brazil je tom prilikom prekršio ne samo odredbe Američke konvencije o ljudskim pravima, već i odredbe Konvenciju o sprječavanju, kažnjavanju i eliminisanju nasilja nad ženama (ranije pomenuta *Convention of Belem do Para*). Sudije su zaključile da Brazil nije ispunio obaveze krivičnog gonjenja, niti kažnjavanja, smatrajući da je pomenuti slučaj primjer jenog opšteg nemara i nedostatka efikasnog djelovanja države.<sup>11</sup> Brazilu je preporučeno da brzo i efikasno završi sudski postupak u slučaju *Marie de Pehna*, kao i da sprovede ozbiljnu i nezavisnu istragu kako bi se utvrdila odgovornost za nepravilnosti i za neopravdana odlaganja prethodnih sudskih postupaka, nalažući državi da primijeni adekvatne mjere

---

<sup>9</sup> Branković B., Vesti iz budućnosti: Istanbulska konvencija i odgovornost države za borbu protiv nasilja nad ženama, UNDP Srbija, 2013, str.69.

<sup>10</sup> Inter-American Commission on Human Rights (2001). Report No. 54/01, Case 12051, Maria da Penha Maia Fernandes, Brazil, April 16, 2001), <http://www.cidh.org/women/brazil12.051.htm>

<sup>11</sup> Para.56.

kojima će garantovati žrtvi obeštećenje zbog preživljenog nasilja i izostanka adekvatne intervencije države.<sup>12</sup>

### **Standard *due diligence* u dokumentima Ujedinjenih Nacija**

Standard dužne pažnje nalazimo u Rezoluciji Komisije Ujedinjenih nacija za ljudska prava 2003/45, radi eliminisanja nasilja nad ženama, kojom se podstiču vlade da uvode: „...afirmativnu obavezu da unapređuju i štite ljudska prava žena i djevojčica i moraju sa dužnom pažnjom sprječavati, istraživati i kažnjavati sve akte nasilja nad ženama i djevojčicama.”

Ostali dokumenti Ujedinjenih nacija o nasilju nad ženama koji su integrisali standard dužne pažnje su Opšta preporuka 19 Komiteta CEDAW iz 1992. godine, Deklaracija UN o eliminisanju nasilja nad ženama (DEVAW) iz 1993. godine, Pekinška deklaracija i Platforma za akciju iz 1995. godine.

U Opštoj preporuci 19 se navodi: „Diskriminacija nije ograničena na akte države ili počinjene u ime države...države takođe mogu da budu odgovorne ukoliko nisu postupale sa dužnom prilježnošću da bi spriječile kršenje prava ili preduzele istragu i kaznile akte nasilja počinjene od strane privatnih lica, kao i obezbijedile obeštećenje žrtvama”.<sup>13</sup>

Deklaracija UN o eliminisanju nasilja nad ženama iz 1993. godine je prilikom definisanja obaveza država u oblasti eliminisanja nasilja nad ženama navela da države imaju obavezu da „...sa dužnom pažnjom rade u cilju prevencije, procesuiranja i sankcionisanja akata nasilja nad ženama u skladu sa domaćim zakonodavstvom, nezavisno od toga da li su ti akti počinjeni od strane države ili od strane privatnih

---

<sup>12</sup> Ne treba zanemariti ni ostale preporuke koje su izrečene Brazilu u cilju poboljšanja javnih politika u oblasti nasilja nad ženama.

<sup>13</sup> CEDAW Committee, 1992, para.9.

lica“.<sup>14</sup> Pekinška deklaracija i Platforma za akciju ponavljaju prethodne formulacije, zahtijevajući od država „...da se uzdrže od angažovanja u nasilju nad ženama i da primijenjuju dužnu pažnju u prevenciji, istrazi i kažnjavanju akata nasilja nad ženama, u skladu sa domaćim zakonodavstvom, nezavisno od toga da li su ti akti počinjeni od strane države ili od strane privatnih lica“.<sup>15</sup>

Zapažamo da je dužna pažnja standard koji je prisutan i u opštim preporukama Komiteta UN za ljudska prava, Komiteta UN za prava djeteta, kao i kod Komiteta UN za ekonomska, socijalna i kulturna prava. U Opštoj preporuci 31, Komitet UN za ljudska prava navodi ”Postoje okolnosti u kojima propust da se osiguraju prava priznata članom 2 Povelje dovode do odgovornosti države ugovornice za kršenje tih prava, i to kada država ugovornica dozvoljava, ili propušta da primijeni dužnu pažnju u sprječavanju, kažnjavanju, istrazi i naknadi štete nastale povredom prava od strane privatnih lica ili entiteta“.

U oblasti nasilja nad ženama, standard *due diligence* se poziva na obavezu države da preduzme pozitivne akcije u cilju sprječavanja nasilja, kao i zaštite žena od nasilja, kažnjavajući počiniocce i kompenzujući žrtve uslijed štete koja je nastala kao posledica nasilja. Nažalost, dosadašnja primjena dužne pažnje od strane država izostala je u smislu preventivnog djelovanja, jer su države nastavile da zadržavaju svoj fokus na borbu protiv već počinjenog nasilja.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> DEVAW, 1993, član.4(c).

<sup>15</sup> Beijing Declaration and Platform for Action, 1995, para.124 (b).

<sup>16</sup> Specijalna izvestiteljka UN o nasilju nad ženama, Yakin Erturk, 2006. par.15

## **Primjena i tumačenje standarda *due diligence* od strane Komiteta CEDAW**

Komitet CEDAW je tokom svog rada donio niz značajnih odluka po Opcionom protokolu uz Konvenciju CEDAW<sup>17</sup>, potvrđujući obavezu država da postupaju u skladu sa standardom dužne pažnje kada se radi o nasilju nad ženama.

Opcioni protokol predstavlja važan međunarodni dokument koji se bavi zaštitom ženskih ljudskih prava. Usvojen je od strane Generalne skupštine UN-a 1999. godine, a godinu dana kasnije je stupio na snagu. Odluke Komiteta po Opcionom protokolu predstavljaju ekspertska tumačenja prava garantovanih samom Konvencijom CEDAW i mogu biti korišćene kao smjernice u cilju određivanja mjera koje bi države trebale preduzeti u borbi protiv rodno zasnovanog nasilja.

Na osnovu Opcionog protokola, razlikujemo dvije vrste postupaka i to: postupak koji pokreće pojedinac ili grupa podnoseći predstavku Komitetu zbog kršenja prava garantovanih Konvencijom nakon što su iscrpljene domaće pravne instance,<sup>18</sup> kao i postupak kada Komitet sam preuzima istražni postupak u slučajevima ozbiljnih i sistematskih kršenja ženskih ljudskih prava<sup>19</sup>.

Zajedničko je odlukama Komiteta da one iste potvrđuju obavezu država potpisnica Konvencije i Opcionog protokola da sa dužnom pažnjom preuzmu sve mjere u cilju sprječavanja nasilja nad ženama. Među prvim odlukama Komiteta CEDAW po Opcionom protokolu bio je slučaj *A.T. protiv Mađarske* iz 2005. godine u kojoj je Komitet zaključio da je država propustila da ispuni svoje obaveze shodno članovima 2, 5 i 16

---

<sup>17</sup> Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (2000), <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPCEDAW.aspx>

<sup>18</sup> Ratifikacijom Opcionog protokola države potpisnice priznaju nadležnost Komiteta CEDAW da primi i razmotri predstavku pojedinaca ili grupa koja su unutar njene nadležnosti.

<sup>19</sup> Član 8 Opcionog protokola.

Konvencije CEDAW.<sup>20</sup> Radilo se o gospođi A.T. koja je dugi niz godina bila izložena nasilju od strane svog nevjenčanog supruga L.F. sa kojim je živjela i imala dvoje djece (od kojih je jedno bilo dijete sa invaliditetom). Iako je L.F. napustio porodični dom i živio sa drugom ženom, nastavio je napadati A.T., pa joj je jednom prilikom i provalio u stan. Poslije zadnjeg napada žena je bila hospitalizovana, ali nije tražila smještaj u sigurnim kućama, jer kako je tvrdila, da isti nisu bili adekvatni za smještaj djeteta sa invaliditetom. U predstavci, A.T. je navela da se protiv L.F. vode dva krivična postupka, od kojih je jedan pokrenula bolnica po službenoj dužnosti, nakon njene hospitalizacije. Pored krivičnih postupaka, A.T. je pokrenula i građanski postupak radi podjele imovine. Po njenim tvrdnjama država Mađarska nije nikada odredila pritvor L.F. niti preduzela mjere u cilju zaštite žene od nasilja. Iz tih razloga, A.T. se svojom predstavkom obratila Komitetu tvrdeći da su joj prekršena prava iz članova 2(a), 2(b), 2(e), 5(e) i 16 Konvencije CEDAW.

U svom obrazloženju Komitet navodi sljedeće: „Diskriminacija prema odredbama Konvencije CEDAW nije ograničena na akcije/ djelovanje nacionalnih vlada ili akcije učinjene u ime nacionalnih vlada...prema generalnim principima međunarodnog prava i specifičnim konvencijama o ljudskim pravima, države su odgovorne za radnje privatnih lica ukoliko nisu sa dužnom prilježnošću preduzele akcije da spriječe povrede prava ili da istraže i kazne nasilne radnje i obezbjede kompenzaciju“. Priznanje, od strane Mađarske, da slučajevi nasilja u porodici ne predstavljaju prioritet u sudskim postupcima naveo je Komitet da zaključi u paragrafu 9 kako „...žensko ljudsko pravo na život i fizički i mentalni integritet ne može da bude potisnuto drugim pravima, uključujući i pravo na imovinu i pravo na privatnost“. Komitet je preporučio Mađarskoj da preduzme hitne i efikasne mjere kako bi bio zagarantovan fizički i mentalni integritet A.T. i



njene djece, kao i da se obezbjedi žrtvi odgovarajući dom i finansijska pomoć radi izdržavanja djece.<sup>21</sup> Pored konkretnih mjera koje treba primijeniti u slučaju A.T., Komitet se pozvao i na niz drugih mjera koje države trebaju da primijene, poput poštovanja i promovisanja ženskih ljudskih prava, materijalne i fizičke zaštita žena koje su bile žrtve nasilja, pokretanje hitnih postupaka i ozbiljnih istraga u optužbama za nasilje u porodici i sl. <sup>22</sup>

### **Primjena standarda *due diligence* u zemljama Evropske unije**

Prije deset godina Evropski ženski lobi iz Brisela je izvršio analizu primjene dužne pažnje u oblasti nasilja nad ženama, kako u državama članicama, tako i u zemljama kandidatima za članstvo u EU. Analiza se bavila primjenom dužne pažnje u pet ključnih oblasti, i to: prevencija, zaštita žena od muškog nasilja, istraga i procesuiranje, kažnjavanje počinitelaca, obezbjeđivanje obeštećenja, odnosno kompenzacije.<sup>23</sup> Bitno je istaći da od gore pomenutih pet oblasti, konkretno u oblasti prevencije nasilja nad ženama, primjena standarda dužne pažnje izgledala je neodgovarajuća, odnosno prilično ograničena.

Nakon sprovedene analize, Evropski ženski lobi je zaključio da je opšte obrazovanje o rodnoj ravnopravnosti odveć bio dio većine nacionalnih akcionih planova zemalja članica, kao i da su se nacionalni preventivni programi počeli baviti problematikom opšte tolerancije nasilja nad ženama i trgovine žena. Međutim, u fokusu preventivnih programa rijetko nalazimo na silovanje i seksualno zlostavljanje, pa su

---

<sup>21</sup> A.T. v. Hungary, CEDAW 2/2003, Paragraf 9.6

<sup>22</sup> Ovim principima se Komitet CEDAW nastavio rukovoditi i u analizi ostalih srodnih slučajeva poput: V.K. protiv Bugarske, F.Y. (pokojna) protiv Austrije, S.G. (pokojna) protiv Austrije, itd.

<sup>23</sup> European Women's Lobby, Responsibility of states in Europe regarding Violence against women EWL Report to the UN Special Repporteur on Violence against Women, 30 October 2012, Brussels:EWL

kampanje protiv seksualnog nasilja izvedene u svega 11 zemalja članica EU. Što se tiče kampanja protiv drugih oblika nasilja nad ženama, one su još rjeđe, pa su tako najmanje zastupljene kampanje protiv seksualnog zlostavljanja djevojčica, seksualnog uznemiravanja, genitalnog sakaćenje žena, nasilja nad ženama u ratu i prinudnih brakova.

Kada je riječ o sprječavanju femicida, izvještaj Evropskog ženskog lobija je uočio vrlo loše statistike- u Francuskoj je u 2011. godini registrovano 146 ubistava vezanih za partnersko nasilje, od kojih 122 su bile žene koje su ubili sadašnji/bivši muževi/partneri, a 24 su bili muževi koje su ubile sadašnje/bivše supruge/partnerke. U tom smislu, interesantno je analizirati slučaj koji se našao pred francuskim sudom u kojem je žrtva nasilja bila Aleksandra, majka četvoro djece koja se udala za 17 godina starijeg muškarca. Odmah nakon sklapanja braka, suprug je počeo tući, silovati i ponižavati. Bila je prisiljena na prostituciju kako bi vraćala muževljeve dugove, a djecu koju je imala iz prethodnog braka muž je počeo da seksualno zlostavlja. Kada je Aleksandra prijavila nasilje policiji, pošto nije imala dovoljno vidljive znakove nasilja, policija je čak savjetovala da ne podnosi prijavu. Još 2009. godine ona ga je pokušala ostaviti, ali u napadu bijesa muž je pretukao i pokušao ubiti. Aleksandra je tada u samoodbrani uzela kuhinjski nož i zabola ga mužu u grlo. Tužilac je u tom postupku odustao od optužbe saopštivši prisutnima u sudu da je Aleksandra čitavih 11 godina trpela nasilje i da je na kraju morala pobjeći samoodbrani jer francusko društvo nije bilo u stanju da je zaštiti. Po mišljenju Evropskog ženskog lobija radilo se o istorijskoj odluci, jer su predstavnici države sebe smatrali moralno odgovornim zbog nepostupanja u skladu sa standardom dužne pažnje.

Bitno je istaći da se veliki broj slučajeva silovanja i drugih vidova seksualnog nasilja vrlo rijetko prijavljuju institucijama, čak mnogo rjeđe od slučajeva nasilja u porodici. Vršeći niz komparativnih analiza u evropskim zemljama

bilježeni su različiti trendovi, pa tako na primjer u Švedskoj i Engleskoj imamo porast broja prijavljenih slučajeva silovanja, ali u isto vrijeme i slab porast osuđujućih presuda, dok u nekim bivšim socijalističkim zemljama je zabilježen porast krivičnih gonjenja počinilaca, ali istovremeni pad broja osuđenih.<sup>24</sup>

Vršeci analizu za period od 1977 do 2007. godine, najveći porast prijavljenih slučajeva nasilja imala je Irska, Škotska i Švedska, dok se u Hrvatskoj i Mađarskoj bilježi pad prijava silovanja.

Istraživanje se odnosilo i na definicije silovanja sadržane u nacionalnim zakonodavstvima, pa se tako moglo uočiti da su neke zemlje imale definisano krivično djelo silovanja, kao fizički napad sa upotrebom sile ili prijetnje, dok su druge zemlje definisale silovanje kao nasilje bez pristanka. Određene zemlje su u svojim pravnim sistemima silovanje tretirale kao zločin protiv morala, dok neke kao zločin protiv seksualne slobode.

### **Problem ograničene primjene standarda *due diligence***

Žene su i dalje diskriminatorno tretirane u međunarodnom pravu i pored toga što se primjenjuje standard dužne pažnje koji poziva države na preventivno i proaktivno djelovanje. Problem koji se javlja u praksi odnosi se na obavezu za žene da dokažu da su bile izložene nasilju od strane nekog fizičkog lica, da su bile žrtve tog nasilja, da bi se posljedice nasilja pripisale državi tek nakon dokazivanja njenog nedjelovanja, u skladu sa standardom dužne pažnje.

---

<sup>24</sup> J. Lovett, L. Kelly, "Different systems, similar outcomes? Tracking attrition in reported rape cases across Europe", Final research report. London: Child and Woman Abuse Studies Unit, London Metropolitan University, 2009.

Prema određenim autorima<sup>25</sup>, žene iako mogu da iznesu slučajeve rodno zasnovanog nasilja pred međunarodnim sudovima, ti isti slučajevi će se i dalje tretirati u sistemu međunarodnih ljudskih prava kao „izuzeci“.

*Due diligence* ne zabranjuje nasilje nad ženama *per se*, već zahtijeva od države da preduzme inicijativu kako bi spriječila odnosno blagovremeno reagovala na posljedicu nasilja, što države tumače u smislu reagovanja na već počinjeno nasilje izostavljajući ponovo preventivno djelovanje nadležnih instanci.

Specijalna izvestiteljka UN za nasilje nad ženama, Yakin Erturk, je u svom godišnjem izvještaju okrivila kulturni relativizam kao glavnu barijeru za implementaciju međunarodnih standarda ljudskih prava, jer je isti po njenom mišljenju u krajnjem i poslužio da opravda nasilje nad ženama.<sup>26</sup> U tom smislu, ona podsjeća da nikako ne smijemo zaboraviti da je fenomen nasilja nad ženama rezultat istorijski nejednakih odnosa između dva pola, koji su i doveli do dominacije muškaraca i diskriminacije žena.<sup>27</sup> Ukoliko želimo iskoristiti puni „potencijal“ standarda dužne pažnje biće neophodno implementirati obavezu preventivnog djelovanja, uz eventualno naknadno uključivanje i nevladinog sektora, kao aktera u borbi protiv nasilja nad ženama.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> A. Edwards, *Violence against Women under International Human Rights Law*, Cambridge University Press, 2011, str. 180.

<sup>26</sup> U većem broju zemalja pravosudni organi koriste zahtjeve za uvažavanje i priznavane tradicije i običaja, odnosno kulturne vrijednosti manjinskih grupa kako bi na taj način opravdali nasilje nad ženama, umanjujući i relativizujući značaj samog događaja.

<sup>27</sup> 2018. godine Nobelova nagrada za mir je dodjeljena aktivistima protiv silovanja u ratovima- Nadiji Murat i Denisu Mukvege. Murat je Jazidi žena koja je bila mučena i silovana od strane vojnika Islamske države, dok je Mukvege bio ginekolog iz Konga koji je radio sa oko 30.000 žrtava silovanja.

<sup>28</sup> Specijalna izvestiteljka UN za nasilje nad ženama Yakin Erturk, Office of the High Commissioner for Human Rights, Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Women/SRWomen/Pages/SRWomenIndex.aspx>

## **Primjena Istanbulske konvencije u zemljama regiona**

Bosna i Hercegovina je 07. novembra 2013. godine postala 6. zemlja članica Savjeta Evrope koja je ratifikovala Konvenciju, obavezujući se na taj način da će preduzeti cijeli niz zakonodavnih i drugih mjera radi osiguranja pravnog i institucionalnog okvira za prevenciju nasilja nad ženama, zaštitu žrtava nasilja i kažnjavanje počinitelja nasilja. Konvencija se primjenjuje na cijeloj teritoriji BiH kroz zakonodavstvo i politike koje se donose u skladu sa ustavnim nadležnostima. Ustav BiH integriše ključne međunarodne standarde ravnopravnosti polova, uključujući Konvenciju o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena, koja je po svojoj pravnoj prirodi direktno primjenjiva u BiH. Pored Konvencije, potpisani su i ratifikovani i ostali međunarodni pravni akti, i to Pekinška deklaracija sa Platformom za akciju, 1995 i Rezolucija UNSC 1325 Žene, mir i sigurnost, 2000. Važnu ulogu u sprovođenju Istanbulske konvencije u Bosni i Hercegovini dodijeljena je Agenciji za ravnopravnost polova BiH, koja je određene sekvence same Konvencije preuzela na sebe, kao i izvještaj o implementaciji Konvencije.

Republika Srbija potpisala je Istanbulsku konvenciju 4. aprila 2012, a ratifikovala je 21. novembra 2013. godine. Zakon o sprječavanju nasilja u porodici čija je primjena počela 1. juna 2017, najkompletniji je unutrašnji implementacioni instrument Konvencije, pored krivičnih djela koja sankcionišu rodno zasnovano nasilje, a od kojih su neka uvedena u srbijanski pravni sistem zbog usklađivanja s Konvencijom.

U Hrvatskoj je 1. oktobra 2018. godine stupila na snagu Istanbulska konvencija koja je u političkoj javnosti izazvala ne malo polemika, dijeleći javno mnijenje u pogledu benefita, odnosno nedostataka pomenute Konvencije.

Predsjednik Vlade, Plenković je prilikom ratifikacije izjavio da se Vlada, uzimajući u obzir izražene stavove i zabrinutost određene grupe u društvu, odlučila dati

interpretativnu izjavu prema kojoj Hrvatska smatra da odredbe Konvencije ne sadrže obavezu uvođenja rodne ideologije u hrvatski pravni i obrazovni sistem, niti promjenu ustavne definicije braka.

Iz Vlade su tom prilikom naglasili i da nema pravne obaveze priznavanja trećeg pola, ni redefinicije braka, već da je ratifikacija Istanbulske konvencije izraz jasne politička volje da se osnaži pravni i institucionalni okvir za sprječavanje nasilja u porodici.

Crna Gora je potpisala Istanbulsku konvenciju 11. maja 2011. godine, a ratifikovala je 22. aprila 2013. godine. Ratifikacija Istanbulske konvencije od strane Crne Gore desila se tri godine nakon usvajanja Zakona o zaštiti od nasilja u porodici (ZZNP). Ovaj zakon predstavlja važnu zakonsku regulativu koja se posebno bavi jednim oblikom nasilja obuhvaćenog Konvencijom. Član 18. Ustava Crne Gore utvrđuje da država jemči ravnopravnost žena i muškaraca, kao i da razvija politiku jednakih mogućnosti, dok član 8. Ustava zabranjuje svaku neposrednu i posrednu diskriminaciju po bilo kom osnovu, uz mogućnost primjene posebnih mjera u cilju ostvarivanja jednakih mogućnosti. Što se tiče zakona koji se bave pitanjima rodne ravnopravnosti, nakon obnove nezavisnosti, 2006. godine, Crna Gora je odlučno krenula u realizaciju cilja- postizanje rodne ravnopravnosti. Sami pojam „nasilja nad ženama“ u crnogorskom zakonodavstvu nije definisan, već se u Zakonu o rodnoj ravnopravnosti govori o „nasilju po osnovu pola“. Problematika pomenutog člana zakona je što je izostala definicija roda žrtve nasilja, dajući tako definiciju rodno zasnovanog nasilja koja nije u skladu sa istoimenim definicijama datim u članu 3 Istanbulske konvencije.

Zakon o zaštiti od nasilja u porodici je (lat.) *lex specialis* i kao takav uvodi specifične odredbe u cilju sprječavanja i zaštite od nasilja u porodici, navodeći kao oblike krivičnog djela nasilja u porodici, prinudu i fizičko zlostavljanje, dok KZ

uvodi nove delikte, poput genitalnog sakaćenja žena i proganjanje, čime se samo donekle uskladio sa Istanbulskom konvencijom, jer nije obuhvatio pod krivično djelo i podsticanje, prinudu i navođenje djevojčica da se podvrgnu pomenutom postupku.

Problemi u praksi sa kojima se, mi u Crnoj Gori, suočavamo već duži niz godina odnose se na kvalifikaciju krivičnog djela i prekršaja u trenutku kada je potrebno opredijeliti se za pravni put zaštite. Može se učiniti da se odredbe KZ-a odnose samo na teže slučajeve porodičnog nasilja, dok je za psihološko nasilje namijenjen prekršaj.

### **Zaključak**

U zadnje vrijeme svjedočimo žustrim raspravama na temu Istanbulske konvencije, kao i potrebe njene brže ratifikacije u cilju bolje i efikasnije zaštite žena od nasilja. Istanbulska konvencija je i dan danas kamen spoticanja, kako stručne javnosti, tako i politike. Iako se radi o Konvenciji Savjeta Evrope, ne treba sumnjati da će imati bitan uticaj na buduće uredbe, direktive i odluke EU.<sup>29</sup>

Zahvaljujući implementaciji Istanbulske konvencije, standard *due diligence* će u svim postojećim i budućim propisima dati okvir primjene koji će iziskivati hitnost postupanja, koordinaciju među institucijama i sveobuhvatnu zaštitu žrtava nasilja. U tom smislu, biće neophodno preduzeti niz mjera koje će biti usmjerene na edukaciju šire populacije kako bi ista bila upoznata sa mogućnošću pravne zaštite žrtava, prije nego što nastupi nasilje, radeći na podizanju svijesti javnosti.

Eliminacija rodno zasnovanog nasilja treba postati standardna norma za ljudska prava, a ne obaveza koja

---

<sup>29</sup> EU je potpisala Istanbulsku konvenciju 13. juna 2017.

proizilazi iz međunarodnih konvencija.<sup>30</sup> Kao i za svaku društvenu promjenu, tako i za ovu, nesumnjivo će trebati određeno vrijeme da prođe kako bi zaostali patrijarhalni stavovi i rodni stereotipi izbljedili. U svakom slučaju, mi kao društvo moramo istrajati i ne posustati u borbi za ravnopravnijim društvom, i to zbog svake bivše, sadašnje i buduće žrtve nasilja.

### **Summary**

The High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, Josep Borrell, stated upon Turkey's withdrawal from the Istanbul Convention that the defense of the rights of women and girls is a "fundamental element of human rights, peace, security, and equality in the 21st century." The Istanbul Convention, as an internationally legally binding instrument to combat violence against women and domestic violence, aims to provide legal protection to women and girls worldwide. In this regard, the application of due diligence standards in the Convention's signatory countries will be of great significance if we aspire to establish a robust legal framework capable of protecting victims from violence.

**Key words:** Istanbul Convention, gender-based violence, due diligence, domestic violence.

---

<sup>30</sup> Mršević Z., Janković S., Ka evropskom društvu: ograničenja i perspektive, Institut društvenih nauka, Beograd, 2018, str. 121.



**Prof. dr Gordana PAVIĆ-JEKNIĆ<sup>1</sup>**

**BUDŽETSKA KONTROLA U CRNOJ GORI  
- 20 godina od osnivanja Državne revizorske institucije -**

Značaj budžetske kontrole u državi opredjeljuje značaj budžeta, koji nije samo strateški plan prihoda i rashoda države za period od godine dana, koji donosi skupština, nego je i osnovni parametar preko kojeg se procjenjuju ovlašćenja i vrši kontrola djelatnosti izvršne vlasti od strane skupštine. Budžet je politički dokument preko kojeg je uvijek moguće provjeriti da li rad vlade odgovara stvarnom programu na bazi kojeg je dobila povjerenje skupštine kao predstavničkog tijela građana<sup>2</sup>. Budžet je najvažniji instrument finansiranja javnih rashoda ili kako tvrdi *Zaccaria* računsko- pravni dokument koji preko suprostavljenih kolona sa vrijednostima suprotnih predznaka evidentira rezultate, predviđene i planirane u određenom vremenskom periodu.<sup>3</sup> Budžet je danas najznačajnija institucija javnih finansija, pa je razumljivo što ga mnogi smatraju "nervnim centrom javne privrede" (*Colm*) ili "kosturom države oslobođenom od svih varljivih ideologija" (*Glodshaid*).<sup>4</sup>Zbog toga i sva pitanja budžeta imaju rang najvišeg političkog događaja u svim savremenim državama.

---

<sup>1</sup> Redovni profesor na Pravnom fakultetu Univerziteta Crne Gore.

<sup>2</sup> Vidjeti: N. .Pollari, *Elementi di contabilita pubblica, contabilita di Stato e degli enti pubblici*, ed. Laurus Robuffo, Roma, 1996;D. da Empoli, P. de Ionna i G. Vegas, *Il Bilancio dello Stato*, ed.24 Ore, Milano 1995.

<sup>3</sup> Vidjeti: F. .Zaccaria,*Contabilita dello Stato e degli enti pubblici*, Torino, 1995, str. 39.

<sup>4</sup> Vidjeti: D. Aleksić, G. Paović -Jeknić, *Finansije i finansijsko pravo*, Pravni fakultet-Univerzitet Crne Gore, Podgorica 2001, str.247.

Budžetska kontrola predstavlja najosjetljiviji element budžetskog prava savremenih država. Pri tome, budžetsko pravo čini skup ovlašćenja koja predstavničko tijelo (parlament, skupština) ima u postupku sastavljanja, donošenja i izvršenja budžeta, kao i u postupku kontrole trošenja budžetskih sredstava<sup>5</sup>. Nastalo je u Engleskoj u XVII vijeku, kao plod viševjekovne borbe engleskog naroda protiv samovolje i apsolutizma tadašnjih vladara da naplaćuju prihode i podmiruju rashode bez odobrenja parlamenta. Dobijajući pravo da odobrava naplatu poreza i kontroliše njihovo trošenje, engleski parlament objelodanio je i učinio javnim rad mnogih državnih poslova prvenstveno javnih finansija koje je Rišelje, poznati ministar Luja XIII sa pravom nazvao "živac države". Na ovom modelu postepeno se razvilo budžetsko pravo i u drugim državama, koje su ga zaštitile najvišim ustavnim normama tj. regulisali su subjektivno budžetsko pravo kao pravo parlamenta da donosi budžet i da kontroliše njegovo izvršenje. Često se u finansijsko-pravnoj literatura pominje Džems Otis koji je u polemici sa engleskim parlamentom rekao "Oporezivanje bez palamenta je tiranija" što je kasnije Čarls Prot iz Gornjeg doma formulisao kao osnovni princip budžetskog prava "Nema oporezivanja bez parlamenta"<sup>6</sup>

S druge strane, kako budžetska sredstva potiču od naplaćenih poreza, taksa i drugih javnih prihoda, crnogorski građani i privrednici imaju pravo da budu blagovremeno i istinito obaviješteni o tome u kojem se iznosu i za koje namjene troše sredstva koja su oni izdvojili iz svog dohotka i imovine plaćajući poreze i druge dažbine. Građani nijesu u

---

<sup>5</sup> Budžetsko pravo je i posebna naučna disciplina koju čini sistem pravnih normi koje uređuju upravljanje budžetom pa i budžetsku kontrolu (npr. U Italiji *contabilita dello stato* odnosno državno računovodstvo u Francuskoj *droit budgetaire* i sl.).

<sup>6</sup> Vidjeti: S.Cassese, *Le basidel diritto amministrativo*, ScientificaEinaudi, Torino 1991.str.221.

mogućnosti da sami neposredno vrše provjeru i kontrolu. Zato traže od Skupštine Crne Gore, kao svog predstavničkog tijela, da provjeri preko Državne revizorske institucije kao oblika institucionalne, eksterne, nezavisne, objektivne i stručne kontrole izvršenja budžeta i da ih informiše, da li se zakonito i racionalno troše budžetska sredstva koji su oni izdvojili za finansiranje javnih rashoda. Dakle, politička budžetska kontrola koju vrši Skupština ne može biti prava, istinska i efikasna ako ne postoji institucionalna, (računsko-sudska) nezavisna, eksterna, objektivna i stručna budžetska kontrola, koja će Skupštini redovno dostavljati izvještaj o izvršenoj kontroli trošenja budžetskih sredstava kod korisnika budžeta i jedino njoj biti odgovorna za svoj rad<sup>7</sup>. Tek na osnovu takve provjere i redovnog izvještavanja od strane Državne revizorske institucije, Skupština Crne Gore je u mogućnosti da izvrši političku budžetsku kontrolu i postavi pitanje političke odgovornosti svih onih državnih funkcionera koji su se ponašali kao nesavjesni domaćini i rasipali državni novac. Zbog toga je razumljivo da se u savremenoj budžetsko-pravnoj teoriji i praksi smatra da je institucionalna, eksterna, nezavisna, stručna i objektivna budžetska kontrola (u vidu npr. Državne revizorske institucije u Crnoj Gori) operativni organ u funkciji skupštinske-političke kontrole trošenja budžetskih sredstava, kao najvišeg oblika kontrole trošenja državnog novca u svim savremenim, pravnim i demokratskim državama.<sup>8</sup>

Moderna i efikasna budžetska kontrola kao jedan od najznačajnijih i najosjetljivijih elemenata budžetskog prava i oblika finansijsko-pravne kontrole i kontrole uprave bila je jedan od najvažnijih zadataka budžetske reforme u Crnoj

---

<sup>7</sup> Vidjeti: G.Paović-Jeknić, Budžetsko pravo, Pravni fakultet Univerzitet Crne Gore, Podgorica, 2007, str. 21-64.

<sup>8</sup> Vidjeti: M. Petrović, Važnost i vršenje revizije javnih rashoda, časopis Računovodstvo i finansije, Podgorica 1998, D.Dragojević, Nezavisna revizija, Beograd 1998.

Gori, a koja je rezultirala ustanovljenjem Državne revizorske institucije Crne Gore kao institucionalne (računsko-sudske) eksterne, nezavisne, stručne i objektivne kontrole trošenja državnog novca i novog sistema budžetske kontrole, koji su kompatibilni sa sličnim institucijama i budžetskom kontrolom u savremenim zapadno-evropskim državama. Zapravo, Skupština Crne Gore na sjednici održanoj 29. aprila 2004.godine donijela je Zakon o državnoj revizorskoj instituciji kojim je formirana Državna revizorska institucija Crne Gore kao institucionalna (računsko-sudska) eksterna, nezavisna stručna i objektivna kontrola trošenja državnog novca. Skupština je tada izabrala predsjednicu i članove Senata Državne revizorske institucije Crne Gore, a Skupštinski odbor za finansije izabrao je nekoliko državnih revizora<sup>9</sup>.

Napominjemo, da je u svijetu ova institucionalna (računsko-sudska) budžetska kontrola najefikasniji oblik budžetske kontrole i daje joj se važnost "vrhovnog organa kontrole". Organizovana je ili kao Vrhovna revizorska institucija sa generalnim revizorom javnih rashoda na čelu (Engleska, SAD, Kanada, Australija, Japan, Grčka i dr.) ili kao Računski sud (Italija, Njemačka, Francuska, Rumunija, Slovenija, Evropska Unija i dr.) u zavisnosti od toga da li je prihvaćen anglosaksonsko ili romansko-germansko pravno shvatanje i praksa.

Nerazdvojivo je povezana sa apsolutnim i potpunim subjektivnim budžetskim pravom skupštine (parlamenta), kojeg čini skup ovlasćenja koje skupština kao predstavničko tijelo ima u postupku sastavljanja, donošenja, izvršenja i kontrole izvršenja budžeta.<sup>10</sup>Tako da je ova vrsta kontrole nablize povezana sa učvršćivanjem parlamentarne demokratije

---

<sup>9</sup> Za prvu predsjednicu Senata Državne revizorske institucije izabrana je prof. dr Gordana Paović-Jeknić sa Pravnog fakulteta Univerziteta Crne Gore a za članove Senata Jovan Đuranović, pomoćnik direktora tadašnje Direkcije javnih prihoda Crne Gore i Veselin Vujošević, sudija.

<sup>10</sup> G.Paović-Jeknić, op cit. str.135-139.

i ostvarivanjem demokratskih prava i sloboda. Ovim se otvara pitanje preduslova za istinsko postojanje i funkcionisanje institucionalne, (računsko-sudske) eksterne, nezavisne, stručne i objektivne budžetske kontrole u jednoj državi. Tako da se u budžetsko-pravnoj teoriji navode: a) pravna država b) razdvojenost zakonodavne, izvršne i sudske vlasti c) nadmoćnost ili superiornost skupštine nad vladom. Dakle, pravna država u kojoj su jasno razgraničena ovlašćenja i prava između zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, u kojoj postoji nadmoćnost skupštine nad vladom i isključiva odgovornost institucionalne (računsko-sudske) eksterne, stručne nezavisne i objektivne budžetske kontrole samo građanima odnosno skupštini kao predstavničkom tijelu građana, predstavlja pravni i politički ambijent u kojem može da djeluje profesionalna i nepristrasna kontrola trošenja državnog novca.<sup>11</sup>

Državna revizorska institucija praktično predstavlja kombinaciju dva modela institucionalne budžetske kontrole koje postoji danas u savremenim državama. U nazivu stoji da se radi o revizorskoj instituciji, ali prema organizaciji, kolegijalnom načinu rada i odlučivanja (Senat i kolegijumi) u postupku kontrole jasno je da je prihvaćen romansko-germanski model, pravno shvatanje i praksa. Preciznije, organizacija i način rada Državne revizorske institucije kompatibilni su sa računsko-sudskom kontrolom koja postoji u Njemačkoj još od 1714.godine, u Francuskoj od 1807.godine u Engleskoj od 1866.godine, u Italiji od 1862.godine, dr.).

---

<sup>11</sup> Vidjeti: M.Petrović, Važnost i vršenje revizije javnih rashoda, Časopis Računovodstvo i finansija, Podgorica 1998, str.8-11; D Dragojević, Nezavisna revizija Beograd 1998, str. 5-6..

I Ustavom Crne Gore u članu 144, predviđeno je da je Državna revizorska institucija Crne Gore samostalni i vrhovni organ državne revizije<sup>12</sup>.

Dakle, kolegijalni način rada i odlučivanja osnovni je princip rada i funkcionisanja, tako da Državna revizorska institucija Crne Gore ima Senat i Kolegijum. Senat ima pet članova. Članovi Senata istovremeno su rukovodioci sektora. Imenuje ih i razrješava Skupština Crne Gore. Zakonom im je garantovana stalnost funkcije. Zapravo, time im se garantuje sudijska nezavisnost i samostalnost, što podrazumijeva njihov nezavisan, nepristrasan i profesionalan rad u postupku kontrole.<sup>13</sup> Takođe, Ustavom Crne Gore utvrđeno je da Senat upravlja Državnom revizorskom institucijom. Predsjedniku i članovima Senata garantovan je funkcionalni imunitet, tako da ne mogu biti pozvani na odgovornost za mišljenje ili odluku donijetu u vršenju svoje revizorske funkcije, osim ako je učinjeno krivično djelo.<sup>14</sup>

U nadležnosti Senata su strateška pitanja i akti od značaja za rad Državne revizorske institucije kao što su: donošenje Godišnjeg izvještaja i posebnih revizorskih izvještaja, Godišnjeg plana revizije, donošenje Uputstva o metodologiji rada i Poslovnika Državne revizorske institucije, utvrđivanje godišnjeg finansijskog izvještaja, donošenje akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, usvajanje nacrta budžeta Institucije i dr.<sup>15</sup> Kolegijum je operativniji, aktivniji i

---

<sup>12</sup> Ustav Crne Gore ( Službeni list Crne Gore br.001/07 od 25.10.2007, 038/13 od 02.08.2013.)

<sup>13</sup> Član 31, 33, i 34. Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji ( Službeni list RCG, br.28/04,27/06, 78/06, Službeni list Crne Gore br.17/07,73/10,40/1131/14,070/17.;član 8, Poslovnika Državne revizorske institucije (Službeni list Crne Gore br.3/15 od 21.01.2015.)

<sup>14</sup> Ustav Crne Gore, član 144, stav 4 i 5.

<sup>15</sup> Član 38. Zakona o državnoj revizorskoj instituciji.

Napominjemo, Državna revizorska institucija obavlja i upravnu funkciju, tako da su usvojeni unutrašnji akti institucije: Poslovnik DRI, Uputstvo o metodologiji rada kao i Pravilnik o organizaciji rada i sistematizaciji poslova i zadataka, Etički kodeks i drugi akti.

efikasniji organ. Rukovodi i prati određenu reviziju i odlučuje o svim pitanjima značajnim za konkretnu reviziju. Kolegijum donosi odluku o vršenju revizije na osnovu Godišnjeg plana revizije, utvrđuje detaljan plan revizije i rukovodi revizijom, daje konkretne smjernice za vršenje određene revizije, priprema preliminarni izvještaj o reviziji, razmatra izjašnjenje subjekta revizije, usvaja konačan revizorski izvještaj i dr.<sup>16</sup> Kolegijum je sastavljen od članova Senata, od kojih je jedan rukovodilac sektora koji vrši pojedinačnu reviziju.

Izvještaji o reviziji predstavljaju osnovu za izradu Godišnjeg izvještaja i posebnih izvještaja. Godišnji izvještaj se dostavlja Skupštini i Vladi do kraja oktobra svake godine<sup>17</sup>. Godišnji izvještaj Državne revizorske institucije prvo razmatra nadležni Odbor za ekonomiju, finansije i budžet Skupštine Crne Gore. Godišnji izvještaj sadrži ocjenu o Završnom računu budžeta, o svim utvrđenim nepravilnostima u postupku kontrole upravljanja budžetom i imovinom države, kao i o drugim važnim činjenicama zapaženim u postupku revizije, mjere i preporuke koje se predlažu i sl. Prilikom razmatranja Završnog računa budžeta države u Skupštini Crne Gore, Državna revizorska institucija obavezno izvještava Skupštinu Crne Gore o izvršenoj reviziji Završnog računa državnog budžeta<sup>18</sup>.

Institucija je dužna da bez odlaganja podnese krivičnu prijavu ako u postupku kontrole utvrdi da postoje osnovi sumnje da je učinjeno krivično djelo<sup>19</sup>.

Državna revizorska institucija Crne Gore pored kontrolne ima i savjetodavnu funkciju. Državna revizorska institucija

---

<sup>16</sup> Član 10., Poslovnika Državne Revizorske institucije (Službeni list Crne Gore br.3/15 od 21.01.2015.)

<sup>17</sup> Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji član 18-21. I Ustav Crne Godine propisuje obavezu Državne Revizorske institucije prema Skupštini u članu 144, stav3.

<sup>18</sup> Član 26. Zakona o državnoj revizorskoj instituciji.

<sup>19</sup> Član 23.Zakona o državnoj revizorskoj instituciji ; član 56. Poslovnik o radu Državne revizorske institucije

pruža stručnu pomoć Skupštini, Vladi i svim drugim državnim organima u donošenju odluka iz oblasti javnih finansija (prateći uporedna iskustva ova funkcija posebno treba da dođe do izražaja npr. prilikom donošenja bužeta ili odluke o zaduživanju).

Državna revizorska institucija ima obavezu da obavještava javnost o svom radu. Obavještavanje se vrši između ostalog, preko izvještaja Institucije (Godišnji i posebni izvještaji), koji se razmatraju na sjednicama Skupštine Crne Gore i nadležnog skupštinskog Odbora koje su otvorene za javnost<sup>20</sup>, kao i preko web stranice Institucije. Preciznije, Godišnji izvještaj i konačni izvještaji o izvršenim pojedinačnim revizijama treba da se objavljuju na internet stranici Institucije u roku od 7 dana od dana njihovih usvajanja od strane nadležnog Senata i kolegijuma. Posebno se obavještavanje javnosti vrši putem saopštenja za javnost, održavanjem konferencija za štampu, davanjem intervjua, i drugim oblicima razgovora sa predstavnicima štampanih i elektronskih medija, što sve ima za cilj veću transparentnost, otvorenost, i informisanost građana<sup>21</sup>.

Treba posebno naglasiti da je Državna revizorska institucija članica Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija-INTOSAI od novembra 2007. godine<sup>22</sup>. U tom kontekstu važno je znati da je Međunarodna organizacija vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI) nezavisna organizacija koja okuplja vrhovne eksterne revizorske institucije, čiji je cilj veća efikasnost, koordinacija i saradnja nacionalnih revizorskih institucija, razmjena iskustava i dalje unapređenje državne revizije. Osnovana je sa ciljem razmjene iskustava i dobre saradnje, kako u dijelu

---

<sup>20</sup> Novinu čini i uspostavljanje parlamentarnog kanala na RTVCG.

<sup>21</sup> Član 50. Zakona o državnoj revizorskoj instituciji, član 61. Poslovnika Državne revizorske institucije

<sup>22</sup> Od 2008. godine Državna revizorska institucija je član Evropske organizacije vrhovnih revizorskih institucija- EUROSAI



edukacije tako i u dijelu obavljanja zajedničke revizije između vrhovnih revizorskih institucija koje su članice ove organizacije.<sup>23</sup>

Ova međunarodna organizacija je na XIV Kongresu INTOSAI održanom u Vašingtonu u oktobru 1992.godine, donijela posebne revizorske standarde za reviziju javnih rashoda koji su proizašli iz najbolje revizorske teorije i prakse. Ovi revizorski standardi koji su kasnije i dopunjavani, u skladu su sa novim potrebama i zahtjevima koji se postavljaju pred državnu reviziju, a koja mora da prati razvoj i promjene koje se dešavaju u sferi javnih finansija.

Zapravo, stvaranje međunarodnih revizorskih standarda uslovljeno je potrebom vrhovnih revizorskih institucija u državama članicama, da se ujednači revizorska praksa, da se primjenjuju jednobrazne revizorske procedure i pravila uz poštovanje nacionalnih propisa i standarda- usklađenih sa već usvojenom praksom i revizorskim rješenjima na internacionalnom nivou. Tako da standardi revizije koje je donio INTOSAI predstavljaju praktični okvir i polaznu osnovu za donošenje nacionalnih revizorskih standarda, jer su ovi međunarodni standardi proizašli iz pozitivnih rješenja, dobrih iskustava i rezultata u oblasti kontrole trošenja državnog novca. Garantuju kvalitet revizije i pouzdanost da je revizija urađena u skladu sa važećim i opšte prihvaćenim standardima, kao i kredibilitet i profesionalni ugled vrhovnih revizorskih institucija.<sup>24</sup>

Važno je istaći, da je krajem marta 2006.godine u Podgorici, u organizaciji Državne revizorske institucije Crne Gore organizovana prva međunarodna konferencija Vrhovnih

---

<sup>23</sup> Na IX kongresu Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija -INTOSAI koji je držan 1977 godine u Limi (Peru) usvojena je Deklaracija u kojoj su utvrđeni standardi i pravila za obavljanje nezavisne, stručne, objektivne i nepristrasne revizije javnih rashoda,

<sup>24</sup> Vidjeti: G. Paović-Jeknić, Budžetsko pravo, Pravni fakultet Univerzitet Crne Gore, Podgorica, 2007, str.139-143.

revizorskih institucija srednje i jugoistočne Evrope na temu, njihove uloge u borbi protiv korupcije. Konferenciji je prisustvao i tadašnji predsjednik međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija -INTOSAI, gospodin Arpad Kovač.

Treba posebno napomenuti da je već u julu mjesecu 2005. godine Državna revizorska institucija podnijela Skupštini Crne Gore svoj prvi Godišnji izvještaj sa Izvještajem o reviziji završnog računa budžeta Crne Gore. Tako da su prvi put u novijoj crnogorskoj istoriji poslanici Skupštine Crne Gore prilikom razmatranja završnog računa budžeta države imali pred sobom, na svojim poslaničkim klupama i Izvještaj Državne revizorske institucije o tome da li su se zakonito i korisno trošila prikupljena budžetska sredstava. Od tada do danas Državna revizorska institucija Crne Gore je obavila desetine revizija, dala veliki broj preporuka korisnicima budžetskih sredstava koji su bili subjekti kontrole.<sup>25</sup>

Međutim, i pored toga što je Državna revizorska institucija utvrdila brojne nezakonitosti i neracionalnosti prilikom kontrole trošenja budžetskih sredstava i dala negativno mišljenje na finansijsko poslovanje više korisnika budžetskih sredstava, nikad se u Skupštini Crne Gore (isto je u skupštinama opština) nije postavilo pitanje političke odgovornosti državnih funkcionera koji su se ponašali kao nesavjesni domaćini i rasipali državni novac, odnosno nezakonito i nesvršishodno trošili prikupljena budžetska sredstva, što je uporedna praksa u drugim državama. Nije bilo ni krivične odgovornosti za povredu zakona. Uz ovu činjenicu, treba spomenuti i zatvorenost Državne revizorske institucije, kao i složenost revizorskih izvještaja, nedovoljnu informisanost građana o njihovom radu (npr. održano je samo

---

<sup>25</sup> Detaljnije: [www.dri.co.me](http://www.dri.co.me)

nekoliko konferencija za štampu, izostala je savremena društvena komunikacija sa građanima), nepotpuni sastav Senata i dr.

Kao što proizilazi iz izloženog, izvještaji o reviziji Državne revizorske institucije treba da pruže crnogorskim građanima i privrednicima, kao poreskim obveznicima, objektivnu informaciju kako se troši državni novac, a Skupštini Crne Gore mogućnost da kvalitetno i uspješno obavi svoju ulogu na planu političke budžetske kontrole.

### **Summary**

The budget is the most important instrument for financing public expenditures. The State Audit Institution of Montenegro is an institutional, external, independent, professional and objective control of spending state money. Audit reports provide citizens with objective information on how state money is spent, and the Parliament of Montenegro the opportunity to raise the question of political responsibility of those persons who illegally and irrationally spent budget funds.



**Mr Janko PAUNOVIĆ<sup>1</sup>**

**RAZVOJ PRAVNOG INSTITUTA ZAJMA U CRNOGORSKOM I  
EVROPSKOM ZAKONODAVSTVU  
sa osvrtom na njegov rimsko-pravni temelj**

**Pravna regulativa ugovora o zajmu u Opštem  
imovinskom Zakoniku za Knjaževinu Crnu Goru**

Zajam (*rukodač*) je regulisan u trećem razdijelu trećeg dijela Opšteg Imovinskog Zakonika Crne Gore, zaključno sa dodatnim pojašnjenjima, odredjenjima i dopunama u šestom dijelu Zakonika.<sup>2</sup> Prvo da se osvrnemo na samu stručnu

---

<sup>1</sup> Autor ovog članka je Mag. Janko Paunović, Univerzitetski Asistent na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beču – Katedra za rimsko pravo i antičku pravnu istoriju.

<sup>2</sup> Opšti Imovinski Zakonik za Knjaževinu Crnu Goru, Cetinje, 1898, pp. 95. – 96., pp. 306. – 307./ Branislav Ostojić, O jezičkoj strukturi OIZ-a za Knjaževinu Crnu Goru s posebnim osvrtom na njegovu leksičku i tvorbenu semantiku, Zbornik Pravnog fakulteta u Podgorici, XXII-XXIII, 1998/1999, S. 123-130./ N. Vojinović, Valtazar Bogišić o jeziku i pravnoj terminologiji u zakonodavnom radu. Pravni život, 34(1984) 4., S. 485–498./ N. Vojinović, Uticaj rimskog prava na Bogišićev Opšti imovinski zakonik, Naša zakonitost, Zagreb 1984, 12., S. 1277-1282./ Antonio Zocco-Rosa, Influssi di diritto Romano sur una Legislazione Slavo-Serba, Catania 1896; Codice civile del Montenegro, Torino, 1898. ;Codice civile del Montenegro e il diritto Romano, con speciale riguardo al titolo dei digesti “ De diversis regulis iuris”, Catania 1897./ Niko S. Martinović, Valtazar Bogišić - istorija kodifikacije crnogorsko-imovinskog prava. Istorijski Institut Crne Gore, Cetinje, 1958, S. 207-212./ Jovan Bojović, Valtazar Bogišić, Pravni zbornik, 1–2/85, Podgorica, S. 172./ Čedomir Bogičević, Pravna misao Valtazara Bogišića, Glasnik Advokatske komore Vojvodine, Godina LXX, 9., S. 355-362., 1998./ Čedomir Bogičević, Opšti imovinski zakonik za Knjaževinu Crnu Goru u svijetlu narodnog običajnog prava i metoda njegove inkorporacije, Pravni zbornik 1/2019, S. 223-253./ Mladen Vukčević, Značaj ustavnih odredjenja u Bogišićevom zakoniku, Pravni zbornik 1/2019, S. 189-199.

terminologiju zajma u Opštem Imovinskom Zakoniku Crne Gore. Naslov trećeg razdjela trećeg dijela OIZ-a glasi: „O rukodaću ili zajmu.“ Valtazar Bogišić u svom članku „I opet o stručnim izrazima u zakonima.“, objavljenog 1900. godine u Zagrebu, konstantuje izrazito živu upotrebu gore navednih pravnih termina u narodu. Zajam, kao pravno-jezički pojam koji „živi u narodu“, je opštija jezička forma, kao i rukodaće, koje predstavlja specifičniju jezičku formu rimsko-pravnog instituta *mutuum-a*.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Bogišić, Valtazar, I opet o stručnim terminima u zakonima, Zagreb, 1900., pp. 5 – 19./ Bogišić, Valtazar, Tehnički termini u zakonodavstvu, Beograd, 1887., p. 10/ Max Kaser, Das römische Privatrecht - Erster Abschnitt – Das altrömische, das vorklassische und klassische Recht, 2. Auflage, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1971, pp. 530 – 533./ Zoran Rašović, Bogišićeve pravne izreke – Skladnosti između rimskopravnog i crnogorskog narodnog vrela, CANU, Podgorica, 2016, pp. 135 – 138/ Miloš Luković, Geneza terminologije Opštega imovinskog zakonika, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, 52, 2004 1-2, pp. 229 – 265./ Miloš Luković, Jezičko oblikovanje Opštega imovinskog zakonika, Arhiv za pravne i društvene nauke, 90, 2004, 3-4, pp. 241 – 288./ Miloš Luković, Rešavanje terminoloških pitanja u izradi Opštega imovinskog zakonika, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, 52, 2004, 3-4, pp. 539 – 569./ Branislav Ostojić, O jezičkoj strukturi OIZ-a za Knjaževinu Crnu Goru s posebnim osvrtom na njegovu leksičku i tvorbenu semantiku, Zbornik Pravnog fakulteta u Podgorici, XXII-XXIII, 1998/1999, S. 123-130./ Jelena Danilović, Život i rad Valtazara Bogišića, Pravni život, 2, S. 79-80., 1985./ N. Vojinović, Valtazar Bogišić o jeziku i pravnoj terminologiji u zakonodavnom radu. Pravni život, 34(1984) 4., S. 485-498./ Nevenka Bogojević-Gluščević, Rimski pravna pravila u zakonjačama Opšteg imovinskog zakonika za knjaževinu Crnu Goru, Istorijski zapisi, 1-4., Podgorica, 7-34., 2005./ Zoran Rašović, Bogišićeve pravne izreke – Skladnosti između rimskopravnog i crnogorskog narodnog vrela, CANU, Podgorica, 2016, S. 153-219./ Dušan P. Radoman, Rimski teorija pravnih običaja i djelo Valtazara Bogišića, Godišnjak Pravnog fakulteta u Osijeku, II, 1980, S. 119-140./ N. Vojinović, Uticaj rimskog prava na Bogišićev Opšti imovinski zakonik, Naša zakonitost, Zagreb 1984, 12., S. 1277-1282./ Rudolf Legradić, Djelo i pogled na svijet Valtazara Bogišića, Istorijski zapisi, 4., Cetinje, 201-220., 1952./ M. Čizmović, Zakonjače OIZ. Duh zakonapravedno pravo, Zbornik radova sa naučnog skupa Dinastija Petrović, CANU i Univerzitet Crne Gore, Podgorica 2002, S. 451-459./ Čedomir Bogičević, Pravna misao Valtazara Bogišića, Glasnik Advokatske komore Vojvodine, Godina LXX, 9., S. 355-362., 1998./ Čedomir Bogičević, Opšti imovinski zakonik za Knjaževinu Crnu Goru u svijetlu narodnog običajnog

Ugovorna strana koja daje rukodaće (zajam) zove se rukodavnik (rukodavac, davalac rukodaća). Ugovorna strana koja prima rukodaće zove se uzajmilac (uzimalac rukodaća, ili uopšteno dužnik rukodavnika).<sup>4</sup> Problem nepostojanja žive narodne riječi za ugovornu stranu koja prima rukodaće, Opšti Imovinski Zakonik za Knjaževinu Crnu Goru je „izbjegao“ time što je za obje ugovorne strane koristio uopštene pravno-tehničke termine „dužitelja“ (*creditor*, njem. *Gläubiger*) i „dužnika“ (*debitor*, njem. *Schuldner*).<sup>5</sup> Slična lingvističko-

---

prava i metoda njegove inkorporacije, Pravni zbornik 1/2019, S. 223-253./ Mladen Vukčević, Značaj ustavnih odredjenja u Bogišićevom zakoniku, Pravni zbornik 1/2019, S. 189-199./ Reinhard Zimmermann, The Law of Obligations – Roman Foundations of the Civilian Tradition, Clarendon Press Oxford, 1996, S. 153-166./ Helmut Coing, Europäisches Privatrecht, Band I, Älteres Gemeines Recht (1500 bis 1800), C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1985., S. 470-479.

<sup>4</sup> Opšti Imovinski Zakonik za Knjaževinu Crnu Goru, Cetinje, 1898, pp. 95. – 96., pp. 306. – 307./ Bogišić, Valtazar, I opet o stručnim terminima u zakonima, Zagreb, 1900., pp. 5 – 19./ Bogišić, Valtazar, Tehnički termini u zakonodavstvu, Beograd, 1887., p. 10/ Zoran Rašović, Bogišićeve pravne izreke – Skladnosti između rimskopravnog i crnogorskog narodnog vrela, CANU, Podgorica, 2016, pp. 135 – 138/ Miloš Luković, Geneza terminologije Opštega imovinskog zakonika, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, 52, 2004 1-2, pp. 229 – 265./ N. Vojinović, Valtazar Bogišić o jeziku i pravnoj terminologiji u zakonodavnom radu. Pravni život, 34(1984) 4., S. 485–498./ M. Čizmović, Zakonjače OIZ. Duh zakona-pravedno pravo, Zbornik radova sa naučnog skupa Dinastija Petrović, CANU i Univerzitet Crne Gore, Podgorica 2002, S. 451-459./ Niko S. Martinović, Valtazar Bogišić - istorija kodifikacije crnogorsko-imovinskog prava. Istorijski Institut Crne Gore, Cetinje, 1958, S. 197-207.

<sup>5</sup> Bogišić, Valtazar, I opet o stručnim terminima u zakonima, Zagreb, 1900., p. 5 – 19. / Zoran Rašović, Bogišićeve pravne izreke – Skladnosti između rimskopravnog i crnogorskog narodnog vrela, CANU, Podgorica, 2016, pp. 135 – 138/ Miloš Luković, Geneza terminologije Opštega imovinskog zakonika, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, 52, 2004 1-2, pp. 229 – 265./ Branislav Ostojić, O jezičkoj strukturi OIZ-a za Knjaževinu Crnu Goru s posebnim osvrtom na njegovu leksičku i tvorbenu semantiku, Zbornik Pravnog fakulteta u Podgorici, XXII-XXIII, 1998/1999, S. 123-130./ N. Vojinović, Valtazar Bogišić o jeziku i pravnoj terminologiji u zakonodavnom radu. Pravni život, 34(1984) 4., S. 485–498./ Dušan P. Radoman, Rimska teorija pravnih običaja i djelo Valtazara Bogišića, Godišnjak Pravnog fakulteta u Osijeku, II, 1980, S. 119-140./ M. Čizmović, Zakonjače OIZ. Duh zakona-pravedno pravo, Zbornik radova sa naučnog

pravna konstrukcija, koja je primjenjena bila za ugovor o naruči, Bogišiću se nije učinila prikladnom.<sup>6</sup>

Član 258 i član 875 OIZ-a definišu rukodaće kao ugovor zajma (tekućih) novaca i drugih suvrstih stvari, koje postaju potpuna uzajmiočeva vlastina, čim su mu predane.<sup>7</sup> Uzimalac rukodca postaje, zauzvrat, davaočev dužnik, koji u dogovoreno vrijeme, mora da vrati isto onoliko novaca, ili suvrstih stvari, koje je na rukodaće primio, iste vrste i dobrote.<sup>8</sup>

### **Rimsko-pravni *mutuum***

Rimsko-pravni institut zajma (*mutuum, mutui datio*) je realni ugovor, kod koga se jedna ugovorna strana daje

---

skupa Dinastija Petrović, CANU i Univerzitet Crne Gore, Podgorica 2002, S. 451-459./ Niko S. Martinović, Valtazar Bogišić - istorija kodifikacije crnogorsko-imovinskog prava. Istorijski Institut Crne Gore, Cetinje, 1958, S. 197-207.

<sup>6</sup> Bogišić, Valtazar, I opet o stručnim terminima u zakonima, Zagreb, 1900., p. 5./ Zoran Rašović, Bogišićeve pravne izreke – Skladnosti između rimskopravnog i crnogorskog narodnog vrela, CANU, Podgorica, 2016, pp. 135 – 138./ Miloš Luković, Geneza terminologije Opštega imovinskog zakonika, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, 52, 2004 1-2, pp. 229 – 265./ Branislav Ostojić, O jezičkoj strukturi OIZ-a za Knjaževinu Crnu Goru s posebnim osvrtom na njegovu leksičku i tvorbenu semantiku, Zbornik Pravnog fakulteta u Podgorici, XXII-XXIII, 1998/1999, S. 123-130./ N. Vojinović, Valtazar Bogišić o jeziku i pravnoj terminologiji u zakonodavnom radu. Pravni život, 34(1984) 4., S. 485–498./ M. Čizmović, Zakonjače OIZ. Duh zakona-pravedno pravo, Zbornik radova sa naučnog skupa Dinastija Petrović, CANU i Univerzitet Crne Gore, Podgorica 2002, S. 451-459./ Niko S. Martinović, Valtazar Bogišić - istorija kodifikacije crnogorsko-imovinskog prava. Istorijski Institut Crne Gore, Cetinje, 1958, S. 197-207.

<sup>7</sup> Opšti Imovinski Zakonik za Knjaževinu Crnu Goru, Cetinje, 1898, pp. 95. – 96., pp. 306. – 307./ Zoran Rašović, Bogišićeve pravne izreke – Skladnosti između rimskopravnog i crnogorskog narodnog vrela, CANU, Podgorica, 2016, p. 169./ Valtazar Bogišić, Metod i sistem kodifikacije imovinskog prava u Crnoj Gori, za štampu priredio Tomica Nikčević, Beograd, 1967, p. 112.

<sup>8</sup> Opšti Imovinski Zakonik za Knjaževinu Crnu Goru, Cetinje, 1898, pp. 95. – 96., pp. 306. – 307./ Zoran Rašović, Bogišićeve pravne izreke – Skladnosti između rimskopravnog i crnogorskog narodnog vrela, CANU, Podgorica, 2016, p. 169.



određenu količinu zamjenljivih i potrošnih stvari drugoj, dok se ova druga ugovorna strana obavezuje da će vratiti istu količinu stvari iste vrste (*tandundem eiusdem generis reddere*).<sup>9</sup> Preduslovi, koji kumulativno moraju biti ispunjeni, kako bi došlo do rimsko-pravnog *mutuuma* su sljedeći:

1. zajednički dogovor/ svrha (*conventio*), da se određena potrošna stvar (stvar određena prema rodu – genera) predaje
2. realna predaja stvari (*datio*)
3. predmet zajma mora biti potrošna stvar
4. stvar koja se prenosi u zajam mora biti vlasništvo davaoca zajma /davaoc u zajam mora biti ovlašćen da raspolaže istom
5. objekat zajma mora preći u vlasništvo zajmoprimca.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Stanojević, Obrad, Rimsko Pravo, Beograd, 2010, p. 286./ Kaser, Max; Knütel, Rolf, Römisches Privatrecht, München, 2014, p. 230.-231./ Max Kaser, Das römische Privatrecht - Erster Abschnitt – Das altrömische, das vorklassische und klassische Recht, 2. Auflage, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1971, pp. 530 – 533./ Phillip Eduard Huschke, Die Lehre des römischen Rechts vom Darlehn, Stuttgart, 1882./ Ulrich von Lübtow, Die Entwicklung des Darlehnsbegriffs im römischen und im geltenden Recht mit Beiträgen zur Delegation und Novation, Duncker & Humblot Verlag, Berlin, 1965./ Reinhard Zimmermann, The Law of Obligations – Roman Foundations of the Civilian Tradition, Clarendon Press Oxford, 1996, S. 153-166./ Helmut Coing, Europäisches Privatrecht, Band I, Älteres Gemeines Recht (1500 bis 1800), C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1985., S. 470-479.

<sup>10</sup> Max Kaser, Das römische Privatrecht - Erster Abschnitt – Das altrömische, das vorklassische und klassische Recht, 2. Auflage, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1971, pp. 530 – 533./ Stanojević, Obrad, Rimsko Pravo, Beograd, 2010, p. 286/ Kaser, Max; Knütel, Rolf, Römisches Privatrecht, München, 2014, p. 230-231./ Stanojević, Obrad, Rimsko Pravo, Beograd, 2010, p. 287./ Paulus Krüger, Theodorus Mommsen, Corpus Iuris Civilis, Apud Weidmannos, Berlini, 1908: Gaius 3,90 = Institucije 3, 14 p.; Paul. D. 12, 1, 2 pr.; Pomp. eod. 3./ Helmut Coing, Europäisches Privatrecht, Band I, Älteres Gemeines Recht (1500 bis 1800), C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1985., S.470-479.

## **Uporedno-pravna analiza izmedju ugovora o zajmu (rukodaću) u Opštem Imovinskom Zakoniku (OIZ-u) i rimsko-pravnom *mutuum*-u**

Prema članu 258 zajedno sa članom 875 OIZ-a zajam (*rukodać*) predstavlja takodje tip realnog kontrakta, koji stupa onog momenta na snagu, kad dodje do (*realne*) predaje potrošne stvari (stvari određene prema rodu) u ruke uzimalaca rukodaća.<sup>11</sup> Primopredaja (*datio*) i ovdje predstavlja uslov stupanja na snagu ugovora o zajmu, iz čega proizlazi njegova kategorizacija kao realnog kontrakta. Zajednička svrha (*conventio, causa credendi*)<sup>12</sup> implicitno proizlazi iz interpretacije članova 258 i 875 OIZ-a. Potrošna stvar je i ovdje esencijalni preduslov zajma. Član 258 OIZ-a govori o „*novcima, drugim suvrstim stvarima, kao i o istim takvim stvarima, koje je uzimalac rukodaća primio, iste vrste i dobrote*“.<sup>13</sup> Ovdje je riječ o istom značenju izraza kao u rimskom *mutuum*-u – „*tandundem eiusdem generis reddere*“.<sup>14</sup> Iz teksta člana 875 OIZ- u kome je

---

<sup>11</sup> Opšti Imovinski Zakonik za Knjaževinu Crnu Goru, Cetinje, 1898, pp. 95. – 96., pp. 306. – 307./ Max Kaser, Das römische Privatrecht - Erster Abschnitt – Das altrömische, das vorklassische und klassische Recht, 2. Auflage, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1971, pp. 530 – 533./ Stanojević, Obrad, Rimsko Pravo, Beograd, 2010, p. 286/ Kaser, Max; Knütel, Rolf, Römisches Privatrecht, München, 2014, p. 230-231./ Stanojević, Obrad, Rimsko Pravo, Beograd, 2010, p. 287./ N. Vojinović, Uticaj rimskog prava na Bogišićev Opšti imovinski zakonik, Naša zakonitost, Zagreb 1984, 12., S. 1277-1282./ Reinhard Zimmermann, The Law of Obligations – Roman Foundations of the Civilian Tradition, Clarendon Press Oxford, 1996, S. 153-166.

<sup>12</sup> Paulus Krüger, Theodorus Mommsen, Corpus Iuris Civilis, Apud Weidmannos, Berolini, 1908: D. 12.1.1.1.; D. 12.1.2.3./ Max Kaser, Das römische Privatrecht - Erster Abschnitt – Das altrömische, das vorklassische und klassische Recht, 2. Auflage, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1971, pp. 530 – 533.

<sup>13</sup> Opšti Imovinski Zakonik za Knjaževinu Crnu Goru, Cetinje, 1898, pp. 95. – 96., pp. 306. – 307./ N. Vojinović, Uticaj rimskog prava na Bogišićev Opšti imovinski zakonik, Naša zakonitost, Zagreb 1984, 12., S. 1277-1282.

<sup>14</sup> Max Kaser, Das römische Privatrecht - Erster Abschnitt – Das altrömische, das vorklassische und klassische Recht, 2. Auflage, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1971, pp. 530 – 533./

navedeno da tekući novci ili druge suvrste stvari u momentu primopredaje postaju uzajmiočeva vlastina, impliciraju da davalac rukodaća mora biti vlasnik ili da barem minimalno mora biti ovlašćen da raspolaže istom, kao i da u tom trenutku vlastina prelazi na uzimaoca rukodaća.<sup>15</sup>

Član 259 OIZ-a reguliše pitanje vremenskog okvira vraćanja zajma. Zajam prema gore pomenutoj odredbi može biti zaključen na određeno ili na neodređeno vrijeme. Kada u ugovoru o zajmu nema regulacije vremenskog okvira vraćanja zajma, gledale su se prilike, prema kojima se rok može odrediti (odnos između ugovornih strana, sama vrsta ugovora, novčana vrijednost zajma i slično). Ako se pak ni tada nije mogao utvrditi rok vraćanja zajma, potreban je bio određeni korak od strane davaoca zajma, davaoc zajma je naime morao otkazati dužniku (*primaocu zajma*) dalje čekanje.<sup>16</sup> Vremenski okvir, koji je potreban da prodje, kako bi zajam bio utuživ varirao je od visine samog zajma. Za zajmove koji nisu iznosili više od dvadeset franka, vremenski okvir je iznosio mjesec dana od dana otkazivanja čekanja; za zajmove koji su bili viši od dvadeset franaka, ali nisu prelazili dvjesto franka, vremenski okvir je iznosio tri mjeseca od dana otkaza; za zajmove koji su

---

Stanojević, Obrad, Rimsko Pravo, Beograd, 2010, p. 286/ Kaser, Max; Knütel, Rolf, Römisches Privatrecht, München, 2014, p. 230-231./ Stanojević, Obrad, Rimsko Pravo, Beograd, 2010, p. 287./ Paulus Krüger, Theodorus Mommsen, Corpus Iuris Civilis, Apud Weidmannos, Berolini, 1908: Gaius 3,90 = Institucije 3, 14 p.; Paul. D. 12, 1, 2 pr.; Pomp. eod. 3

<sup>15</sup> Opšti Imovinski Zakonik za Knjaževinu Crnu Goru, Cetinje, 1898, pp. 306. – 307./ Zoran Rašović, Bogišićeve pravne izreke – Skladnosti između rimskopravnog i crnogorskog narodnog vrela, CANU, Podgorica, 2016, pp. 135 – 138./ N. Vojinović, Uticaj rimskog prava na Bogišićev Opšti imovinski zakonik, Naša zakonitost, Zagreb 1984, 12., S. 1277-1282.

<sup>16</sup> Opšti Imovinski Zakonik za Knjaževinu Crnu Goru, Cetinje, 1898, p. 96./ Bogišić, Valtazar, I opet o stručnim terminima u zakonima, Zagreb, 1900., p. 5 – 19. / Zoran Rašović, Bogišićeve pravne izreke – Skladnosti između rimskopravnog i crnogorskog narodnog vrela, CANU, Podgorica, 2016, pp. 135 – 138/ Miloš Luković, Geneza terminologije Opštega imovinskog zakonika, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, 52, 2004 1-2, pp. 229 – 265./ N. Vojinović, Uticaj rimskog prava na Bogišićev Opšti imovinski zakonik, Naša zakonitost, Zagreb 1984, 12., S. 1277-1282.

se kretali između dvjesta i petsto franaka, vremenski okvir je bio pola godine; na kraju za svaki zajam koji je prelazio preko pet stotina franaka, vremenski rok je iznosio godinu dana.<sup>17</sup> Postojala je i mogućnost da je rok vraćanja zajma bio prepušten samom dužniku („*kad uzmože ili ushtije*“ - pandan rimsko-pravnom shvatanju *mutuum*-a kao pravnog posla između prijateljima- *amicia*).<sup>18</sup> U toj konstelaciji, nadležni sud je imao diskreciono pravo, sa objektivnim granicama istog, postavljenog između nemogućnosti da rok bude ispod godinu dana i da rok bude viši od pet godina, brojeći rokove od dana dužiteljevog otkaza. Nadležni sud je u zadatim okvirima odlučivao „*prema prilikama, po svome uvidjaju*“.<sup>19</sup>

Prema članovima 260, 539 i 958 OIZ-a, mjesto vraćanja zajma je ono mjesto u kome je dužitelj (*davaoc zajma*) prebivao kad se ugovor glavio.<sup>20</sup> U tekstu zakonskih odredbi nema pomena o tužbi niti njenom mogućem nazivu. Rimsko-pravni institut *mutuum*-a, daje davaocu zajma *condictiones* ili *actio certae creditae pecuniae*.<sup>21</sup> *Conditiones*<sup>22</sup> su u rimskom pravu

---

<sup>17</sup> Opšti Imovinski Zakonik za Knjaževinu Crnu Goru, Cetinje, 1898, p. 96./ Zoran Rašović, Bogišićeve pravne izreke – Skladnosti između rimskopravnog i crnogorskog narodnog vrela, CANU, Podgorica, 2016, pp. 135 – 138/

<sup>18</sup> Opšti Imovinski Zakonik za Knjaževinu Crnu Goru, Cetinje, 1898, p. 96./ Max Kaser, Das römische Privatrecht - Erster Abschnitt – Das altrömische, das vorklassische und klassische Recht, 2. Auflage, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1971, pp. 530 – 533./ Stanojević, Obrad, Rimsko Pravo, Beograd, 2010, p. 286/ Kaser, Max; Knütel, Rolf, Römisches Privatrecht, München, 2014, p. 230-231./ Stanojević, Obrad, Rimsko Pravo, Beograd, 2010, p. 287.

<sup>19</sup> Opšti Imovinski Zakonik za Knjaževinu Crnu Goru, Cetinje, 1898, p. 96.

<sup>20</sup> Opšti Imovinski Zakonik za Knjaževinu Crnu Goru, Cetinje, 1898, p. 96., p. 183.

<sup>21</sup> Stanojević, Obrad, Rimsko Pravo, Beograd, 2010, p. 286./ Kaser, Max; Knütel, Rolf, Römisches Privatrecht, München, 2014, p. 230.-231./ Max Kaser, Das römische Privatrecht - Erster Abschnitt – Das altrömische, das vorklassische und klassische Recht, 2. Auflage, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1971, pp. 530 – 533./ Phillip Eduard Huschke, Die Lehre des römischen Rechts vom Darlehn, Stuttgart, 1882./ Ulrich von Lübtow, Die Entwicklung des Darlehnsbegriffs im römischen

apsktraktne tužbe, koje su se odnosile na bespravno pribavljenu imovinu, u ovom slučaju primaoca zajma, u kojima nije bio naveden razlog (*causa*) obaveza i s toga su služile i u druge svrhe. Prilikom zajma u novcu, davaocu zajma je stajala na raspolaganju i tužba iz samog ugovora, *actio certae creditae pecuniae*.<sup>23</sup> Iz sistematskog tumačenja zakonskih odredaba 261 – 265 OIZ-a, koje se bave regulacijom dobiti (*većinka* ili interesa), proizilazi jedan interesantan podatak.<sup>24</sup> Naime, prema članu 26 OIZ-a, naglašena je potreba posebne ugovorne regulative kod ugovaranja dobiti. Jedino u slučaju posebne ugovorne odredbe, ili ako se iz ugovornih prilika jasno vidi, da su ugovorne stranke htjele da se plaća dobit, ili se „to samo sobom razumije“, dolazi do plaćanja dobiti.<sup>25</sup> Takva zakonska regulativa sa sobom implicitno donosi i mogućnost da je u odredjenom broju slučajeva, ugovor o zajmu sklapan bez obaveze o plaćanju dobiti, što u velikoj mjeri odgovara starom rimskom shvatanju ugovora o zajmu. *Mutuum* je predstavljao prijateljski gest, vid prijateljske solidarnosti, koji se na

---

und im geltenden Recht mit Beiträgen zur Delegation und Novation, Duncker & Humblot Verlag, Berlin, 1965.

<sup>22</sup> Stanojević, Obrad, Rimsko Pravo, Beograd, 2010, p. 286./ Kaser, Max; Knütel, Rolf, Römisches Privatrecht, München, 2014, p. 230.-231./ Max Kaser, Das römische Privatrecht - Erster Abschnitt – Das altrömische, das vorklassische und klassische Recht, 2. Auflage, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1971, pp. 530 – 533./ Phillip Eduard Huschke, Die Lehre des römischen Rechts vom Darlehn, Stuttgart, 1882./ Ulrich von Lübtow, Die Entwicklung des Darlehnsbegriffs im römischen und im geltenden Recht mit Beiträgen zur Delegation und Novation, Duncker & Humblot Verlag, Berlin, 1965.

<sup>23</sup> Stanojević, Obrad, Rimsko Pravo, Beograd, 2010, p. 286./ Kaser, Max; Knütel, Rolf, Römisches Privatrecht, München, 2014, p. 230.-231./ Max Kaser, Das römische Privatrecht - Erster Abschnitt – Das altrömische, das vorklassische und klassische Recht, 2. Auflage, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1971, pp. 530 – 533./ Phillip Eduard Huschke, Die Lehre des römischen Rechts vom Darlehn, Stuttgart, 1882./ Ulrich von Lübtow, Die Entwicklung des Darlehnsbegriffs im römischen und im geltenden Recht mit Beiträgen zur Delegation und Novation, Duncker & Humblot Verlag, Berlin, 1965.

<sup>24</sup> Opšti Imovinski Zakonik za Knjaževinu Crnu Goru, Cetinje, 1898, p. 97.

<sup>25</sup> Opšti Imovinski Zakonik za Knjaževinu Crnu Goru, Cetinje, 1898, p. 11.

početku razvoju rimske pravne misli odvijao van pravnih okvira.<sup>26</sup> Beskamatni zajam, instrument socijalno-plemenske solidarnosti u Crnoj Gori na koncu devetnaestog vijeka odgovara inicijalnom shvatanju rimsko-pravnog instituta *mutuum*-a. Geografska predodređenost male sredine, ljudske međusobne uslovljenosti i uzajamnosti, osuda socijalne sredine pri nepoštovanju pravila *bona fides*-a su svakako uticale na regulaciju ove zakonske odredbe.

### **Pravno-dogmatski kontinuitet ugovora o zajmu u modernom crnogorskom zakonodavstvu kroz prizmu pravnih mišljenja i odluka visokog sudstva**

Ugovor o zajmu je regulisan u X. glavi Zakona o obligacionim odnosima ("Sl. list RCG", br. 47/08). Prema odredbi člana 566 ZOO, zajmodavac se ugovorom o zajmu obavezuje zajmoprimcu da mu preda u svojinu određenu količinu novca ili drugih zamjenljivih stvari, dok se zajmoprimac obavezuje da mu vrati poslije određenog vremena istu količinu novca, odnosno istu količinu stvari iste vrste i kvaliteta.<sup>27</sup> Kao i kod *mutuum*-a, tako i u ugovoru o zajmu zajmoprimac predaje vlasništvo zajmoprimcu, odnosno zajmoprimac postaje vlasnik predate stvari. Zajmoprimac je dužan da povрати istu količinu novca, odnosno potrošnih stvari, što odgovara rimsko-pravnom principu (*tantundem eiusdem generis reddere*). Taj princip je, kao što smo i vidjeli u gore pomenutom tekstu, u potpunosti ostvaren i tokom regulisanja zajma (*rukodaća*) u OIZ. Zajmodavac mora biti vlasnik stvari, ili mora biti barem u stanju da upravlja njima.

---

<sup>26</sup> Opšti Imovinski Zakonik za Knjaževinu Crnu Goru, Cetinje, 1898, p. 96./ Max Kaser, *Das römische Privatrecht - Erster Abschnitt - Das altrömische, das vorklassische und klassische Recht*, 2. Auflage, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1971, pp. 530 - 533./ Stanojević, Obrad, *Rimsko Pravo*, Beograd, 2010, p. 286/ Kaser, Max; Knütel, Rolf, *Römisches Privatrecht*, München, 2014, p. 230-231.

<sup>27</sup> Član 566. Zakona o obligacionim odnosima ("Sl. list RCG", br. 47/08)

Zajmoprimac postaje predajom stvari njen vlasnik. Zauzvrat, zajmoprimac dobija iz ugovora o zajmu potraživanje, koje prilikom isteka roka može iskoristiti protiv zajmoprimca. Objekat zajma je i ovdje, kao i u rimskom *mutuum*-u, potrošna stvar. Interesantna, nesvakidašnja i donekle arhaična odlika ugovora o zajmu u *ZOO* predstavlja i činjenica, da je za zaključenje ugovora o zajmu neophodna predaja stvari, odnosno prelaz vlasništva na zajmoprimca.<sup>28</sup> Ugovorni elemenat primopredaje (u rimsko-pravnom shvatanju *datio*) je i ovdje esencijalan za stupanja na snagu ugovora o zajmu.<sup>29</sup> Potreba saglasnosti volja odgovara rimskom (*conventio*), i ona je ovdje realizovana.<sup>30</sup> Na osnovu sudske prakse i pravnih mišljenja dolazimo do neophodnih zaključaka, koji idu u prilog tezi o pravnom kontinuitetu rimskog *mutuum*-a i ugovora o zajmu u modernom crnogorskom zakonodavstvu.<sup>31</sup> Presuda

---

<sup>28</sup> Član 566. Zakona o obligacionim odnosima ("Sl. list RCG", br. 47/08)

<sup>29</sup> Stanojević, Obrad, Rimsko Pravo, Beograd, 2010, p. 286./ Kaser, Max; Knütel, Rolf, Römisches Privatrecht, München, 2014, p. 230.-231./ Max Kaser, Das römische Privatrecht - Erster Abschnitt – Das altrömische, das vorklassische und klassische Recht, 2. Auflage, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1971, pp. 530 – 533./ Phillip Eduard Huschke, Die Lehre des römischen Rechts vom Darlehn, Stuttgart, 1882./ Ulrich von Lübtow, Die Entwicklung des Darlehnsbegriffs im römischen und im geltenden Recht mit Beiträgen zur Delegation und Novation, Duncker & Humblot Verlag, Berlin, 1965.

<sup>30</sup> Stanojević, Obrad, Rimsko Pravo, Beograd, 2010, p. 286./ Kaser, Max; Knütel, Rolf, Römisches Privatrecht, München, 2014, p. 230.-231./ Max Kaser, Das römische Privatrecht - Erster Abschnitt – Das altrömische, das vorklassische und klassische Recht, 2. Auflage, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1971, pp. 530 – 533./ Phillip Eduard Huschke, Die Lehre des römischen Rechts vom Darlehn, Stuttgart, 1882./ Ulrich von Lübtow, Die Entwicklung des Darlehnsbegriffs im römischen und im geltenden Recht mit Beiträgen zur Delegation und Novation, Duncker & Humblot Verlag, Berlin, 1965.

<sup>31</sup> Stanojević, Obrad, Rimsko Pravo, Beograd, 2010, p. 286./ Kaser, Max; Knütel, Rolf, Römisches Privatrecht, München, 2014, p. 230.-231./ Max Kaser, Das römische Privatrecht - Erster Abschnitt – Das altrömische, das vorklassische und klassische Recht, 2. Auflage, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1971, pp. 530 – 533./ Phillip Eduard Huschke, Die Lehre des römischen Rechts vom Darlehn, Stuttgart, 1882./ Ulrich von Lübtow, Die Entwicklung des Darlehnsbegriffs im römischen

Višeg suda u Podgorici iz 2013. godine potvrđuje kategorizaciju zajma u grupa realnih ugovora (kontrakata). Iz obrazloženja presude: *„Kod ovakvog stanja stvari, te kod činjenice da za ugovor o zajmu nije odlučna pisana forma, s obzirom na to da takav ugovor spada u takozvane realne ugovore, koji ugovori postaju punovažni kada se, nakon postignute saglasnosti volja, preda stvari koja je predmet ugovora, pravilno je rezonovanje prvostepenog suda da je saglasnost volja postignuta između tužioca i F.B kojoj je novac i predat na ruke, te da iz toga razloga tuženi nije u obligacionopravnom odnosu prema tužiocu, bez obzira što je on, formalno, potpisao ugovor o zajmu.“*<sup>32</sup> Ista realno-pravna kategorizacija ugovora o zajmu potvrđena je i u presudi Višeg suda iz 2020. godine, gdje se u obrazloženju navodi: *„Naime, ugovor o zajmu je ugovor po kojem zajmoprimac postaje vlasnik pozajmljene stvari – uz naknadu ili besplatno, uz obavezu zajmoprimca da posle isteka određenog vremena vrati zajmodavcu istu količinu novca ili stvari, odnosno to je realan ugovor, što znači da nastaje kada se preda novac ili druga stvar, a on daje pravo svojine zajmoprimcu, što znači da primljenom stvari može da raspolaze, odnosno da je koristi po svojoj volji, a da postoji dužnost vraćanja pozajmljenih stvari, iste vrste i istog kvaliteta, kao i vraćanja tih stvari u ugovorenom roku sa naknadom ili bez naknade, uz plaćanje ili bez plaćanja kamate, bilo ugovorne ili zatezne, jer one predstavljaju naknadu za korišćenje tih stvari.“*<sup>33</sup> Vrhovni sud Crne Gore je također prihvatio realno-pravno konstrukciju ugovora o zajmu u presudi iz 2020. godine: *„Naime, premda odredbama Zakona o obligacionim odnosima – čl. 566 – 574 ugovor o zajmu po svojoj*

---

und im geltenden Recht mit Beiträgen zur Delegation und Novation, Duncker & Humblot Verlag, Berlin, 1965./ Presuda Višeg suda u Podgorici, Gž. 1240/13 od 5. 11. 2013./ Presuda Višeg suda u Podgorici, Gž. 4103/20 od 22. 9. 2020./ Presuda Vrhovnog suda Crne Gore, Rev. 340/20 od 4. 6. 2020./ Rješenje Višeg suda u Podgorici, Gž. 3241/21 od 14. 9. 2021

<sup>32</sup> Presuda Višeg suda u Podgorici, Gž. 1240/13 od 5. 11. 2013

<sup>33</sup> Presuda Višeg suda u Podgorici, Gž. 4103/20 od 22. 9. 2020



*pravnoj prirodi je realni ugovor, koji obavezuje ugovorače na predaju i vraćanje iste količine stvari iste vrste i kvaliteta kako su i date, pri čemu za postojanje ovog ugovora nije odlučna pisana forma, već je bitno da li postoji saglasnost volja o zajmu“.*<sup>34</sup> Najnovija sudska praksa Višeg suda iz 2021. godine potvrđuje da nije došlo do promjene u mišljenju i kategorizaciji ugovora o zajmu kao realnom ugovoru, koji stupa na snagu predajom stvari u vlasništvo zajmoprimca. Iz obrazloženja rješenja: „*Odredbom člana 566 Zakona o obligacionim odnosima ("Službeni list CG", broj 47/08) propisano je da se ugovorom o zajmu obavezuje zajmodavac da preda u svojinu zajmoprimcu određenu količinu novaca ili kojih drugih zamjenljivih stvari, a zajmoprimac se obavezuje da mu vrati poslije izujesnog vremena istu količinu novca, odnosno istu količinu stvari iste vrste i kvaliteta. Naime, ugovor o zajmu je ugovor po kojem zajmoprimac postaje vlasnik pozajmljene stvari – uz naknadu ili besplatno, uz obavezu zajmoprimca da posle isteka određenog vremena vrati zajmodavcu istu količinu novca ili stvari, odnosno to je realan ugovor, što znači da nastaje kada se preda novac ili druga stvar, a on daje pravo svojine zajmoprimcu, što znači da da primljenom stvari može da raspoláže, odnosno da je koristi po svojoj volji, a da postoji dužnost vraćanja pozajmljenih stvari, iste vrste i istog kvaliteta, kao i vraćanja tih stvari u ugovorenom roku sa naknadom ili bez naknande, uz plaćanje ili bez plaćanja kamate, bilo ugovorene ili zatezne, jer one predstavljaju naknadu za korišćenje tih stvari.*“<sup>35</sup> Judikatura visokog crnogorskog sudstva (od 2013. – 2020. godine) pokazuje da je dogmatska konstrukcija ugovora o zajmu ostala pri tezi da je ugovor o zajmu realan ugovor, koji stupa na snagu predajom potrošne stvari.

---

<sup>34</sup> Presuda Vrhovnog suda Crne Gore, Rev. 340/20 od 4. 6. 2020

<sup>35</sup> Rješenje Višeg suda u Podgorici, Gž. 3241/21 od 14. 9. 2021

## Evropski istorijsko-pravni osvrt

Iz istorijskog ugla gledano, glavne evropske kontinentalne kodifikacije XIX. vijeka su se, prilikom regulacije ugovora o zajmu, pridržavale njegove realne dogmatske konstrukcije, koja je bila naslonjena na rimski *mutuum*.<sup>36</sup> (npr. član 1892 francuskog *Code civil*<sup>37</sup>; član 1805 italijanskog *Codice civile*<sup>38</sup>; član 1753 španskog *Código civil*<sup>39</sup>; član 1791 holandskog *Burgerlijk Wetboek*<sup>40</sup>; član 983 Austrijskog gradjanskog zakonika – ABGB (*Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch*),<sup>41</sup> kao i član 607 Njemačkog Saveznog zakonika – BGB (*Bürgerliches Gesetzbuch*).<sup>42</sup>

---

<sup>36</sup> Reinhard Zimmermann, *The Law of Obligations – Roman Foundations of the Civilian Tradition*, Clarendon Press Oxford, 1996., S. 153-177./ Franz Wieacker, *A History of Private Law in Europe*, translated by Tony Weir, Clarendon Press Oxford, 1995., S. 71-159./ Helmut Coing, *Europäisches Privatrecht*, Band I, *Älteres Gemeines Recht (1500 bis 1800)*, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1985., S. 470-479.

<sup>37</sup> *Code Civil de 1804*, Titre préliminaire de la publication, des effets et de l'application des lois en general, 1804, Art. 1892., S. 81: „Le prêt de consommation est un contrat par lequel l'une des parties livre à l'autre une certaine quantité de choses qui se consomment par l'usage, à la charge par cette dernière de lui en rendre autant de même espèce et qualité.”

<sup>38</sup> *Codice Civile del Regno d'Italia* „promulgato con regio decreto del 25 giugno 1865, Torino, Art. 1805, S. 424: „Il comodato o prestito ad uso è un con tratto, per cui una delle parti consegna all'altra una cosa, affinché se ne serva per un tempo ad uso determinato, coll'obbligo di restituire la stessa cosa ricevuta.”

<sup>39</sup> *Código civil (CC)*, Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil, Publicado en:Gaceta de Madrid» núm. 206, de 25 de julio de 1889, Art. 1753., S. 308: „El que recibe en préstamo dinero u otra cosa fungible, adquiere su propiedad, y está obligado a devolver al acreedor otro tanto de la misma especie y calidad.“

<sup>40</sup> : „Verbruikleening is eene overeenkomst, waarbij de eene partij aan de andere eene zekere hoeveelheid van verbruikbare goederen afgeeft, onder voorwaarde dat de laatstgemelde haar even zoo veel, van gelijke soort en hoedanigheid, terug geve.”

<sup>41</sup> *Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch (ABGB) für die gesamten deutschen Erbländer der Österreichischen Monarchie 1811*, StF: JGS Nr. 946/1811, Art 983.: „Im Darlehensvertrag verpflichtet sich der Darlehensgeber, dem Darlehensnehmer vertretbare Sachen mit der Bestimmung zu übergeben, dass der Darlehensnehmer über die Sachen

## Moderna evropska regulativa

Zastupljenost suprotnog pravnog mišljenja po pitanju dogmatske strukture ugovora o zajmu, je ipak preovladao. Ugovor o zajmu je u reformisanom Njemačkom Gradjanskom Zakoniku definisan kao konsensualni ugovor (član 488 stav 1, član 607 stav 1), kao i u modernom Švajcarskom Gradjanskom Zakonu – ZGB (*Schweizer Zivilgesetzbuch*) u njegovom članu 312. Takodje i holandska zakonodavna praksa je potvrdila promjenu stava, koji je iniciran i jednim djelom harmonizacijom privatnog prava unutar Evropske Unije (*Study Group on a European Civil Code*), u nacrtu „*Burgerlijk Wetboek*“, gdje je ugovor o zajmu definisan kao konsensualni ugovor. Uzmimo iz uporedno-pravnog konteksta za primjer dogmatsku klasifikaciju ugovora o zajmu, uzmimo za primjer regulaciju ugovora o zajmu u Austriji i Njemačkoj. Ugovor o zajmu je regulisan u Austrijskom gradjanskom zakoniku (*ABGB, BGBl. I Nr. 175/2021*) u članu 983. Izmjenama i dopunama zakona o kreditu i zajmu iz 11.06.2010. (*DaKRÄG*), ugovor o zajmu je regulisan kao konsensualni ugovor, koji stupa na snagu saglasnošću volja stranaka. Do reforme iz 2010. godine je ugovor o zajmu u austrijskom privatnom pravu bio koncipiran kao realni ugovor, koji je stupao na snagu predajom stvari potrošnog karaktera. Izmjeni i dopuni zakona je prethodila *Direktiva Evropskog parlamenta i Savjeta* iz 23.04.2008. godine u cilju harmonizacije pravila Evropske

---

nach seinem Belieben verfügen kann. Der Darlehensnehmer ist verpflichtet, dem Darlehensgeber spätestens nach Vertragsende ebenso viele Sachen derselben Gattung und Güte zurückzugeben.“

<sup>42</sup> Bürgerliches Gesetzbuch 1896, RGBl. S. 195., Nr. 21, ausgegeben am 24.08.1896, in Kraft seit 01.01.1900., Art 601. „Durch den Sachdarlehensvertrag wird der Darlehensgeber verpflichtet, dem Darlehensnehmer eine vereinbarte vertretbare Sache zu überlassen. Der Darlehensnehmer ist zur Zahlung eines Darlehensentgelts und bei Fälligkeit zur Rückerstattung von Sachen gleicher Art, Güte und Menge verpflichtet.“

Unije o kreditima koji se odobravaju potrošačima koji ih uzimaju za finansiranje dobara i usluga. Odluka Austrijskog Vrhovnog suda iz 2001. godine u svom obrazloženju navodi za primjer promjene u njemačkoj pravnoj judikaturi, gdje je došlo do izmjene dogmatske konstrukcije ugovora o zajmu, koji je prema većinskom pravnom mišljenju konsensualni ugovor, gdje davanje stvari u zajam ne predstavlja konstitutivni element zaključenja ugovora, već čin njegovog ispunjenja.<sup>43</sup> Ovakva pravna judikatura je u Austriji potvrđena i nakon pomenute reforme, koja je stupila na snagu 11.06.2010. godine, presudom Vrhovnog suda u Austriji iz 2018. godine, gdje je u obrazloženju presude potvrđena konsensualna priroda ugovora o zajmu.<sup>44</sup> Njemačka pravna praksa i judikatura visokog sudstva je do početka 2000ih godina bila pri stavu da je ugovor o zajmu realan ugovor. Zakonom o modernizaciji obligacionog prava (*Schuldrechtsmodernisierungsgesetz BGBL. I p. 3138*) iz 26.11.2001. godine, koji je stupio na snagu 1.1.2002. godine, došlo je redirigovanja stava o dogmatskoj strukturi ugovora o zajmu. Ugovor o zajmu je, od tog momenta, zbog brzine robno-novčane privrede, u njemačkom zakonodavstvu, regulisan kao konsensualni ugovor, koji stupa na snagu saglanošću volja.<sup>45</sup>

### Summary

The loan contract (roman-legal mutuum) was a real contract for a long period of time, which came into force when the property was handed over to the borrower. The roman legal construction of mutuum was also accepted by the wave of modern European codifications from the 19th century. Nevertheless, new tendencies in the development of the

---

<sup>43</sup> OGH 27.03.2021 1 Ob 155/00a

<sup>44</sup> OGH 28.06.2018 6 Ob 104/18i

<sup>45</sup> BT-Drucksache 14/6040 vom 14. Mai 2001, Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Schuldrechts, S. 252.

dogmatic structure of the loan contract are gaining momentum, where in modern European legislation the loan is regulated as a consensual contract, which comes into force upon the agreement of wills. The legal regulation of loan contract in the General Property Code followed european trends and characterized the loan contract as a real contract. Modern Montenegrin legislation and jurisprudence still maintain the same dogmatic position.





UDRUŽENJE PRAVNIKA CRNE GORE  
ČASOPIS ZA PRAVNU TEORIJU I PRAKSU  
„PRAVNI ZBORNIK”

# OGLEDI





**Doc. dr. Bojan MACUH<sup>1</sup>**

## **BRIGA O STARIJIMA – ZADATAK CIJELOG DRUŠTVA**

### **Borba protiv nasilja nad starijim osobama**

Stariji ljudi često su izolovani od društva, što povećava njihovu ranjivost. Nedostatak društvenih kontakata može dovesti do većeg rizika od nasilja, jer nema nikoga ko bi primetio ili prijavio probleme. Nasilje nad starijima može biti povezano sa negativnim emocionalnim faktorima kao što su frustracije, bes, stres ili depresija. Nasilni pojedinci možda ne mogu adekvatno nositi se sa svojim emocijama. Stariji ljudi koji su ekonomski zavisni od drugih (staratelja ili rođaka) često su podložniji nasilju. Ta zavisnost može oslabiti pojedinca i učiniti ga manje verovatnim da prijavi nasilje. Neki počinioci nasilja nad starijima imaju problema sa mentalnim zdravljem (demenca ili mentalni poremećaji) koji mogu uticati na njihovo ponašanje. U nekim kulturama, stariji pojedinci su manje poštovani, što može doprineti nasilju. Takođe, prisutne su određene kulturne norme koje omogućavaju ili tolerišu nasilje nad starijim osobama.

Nasilje se najčešće javlja kod kuće, iza zatvorenih vrata (u porodici) i može se definisati kao fizičko zlostavljanje jednog člana porodice nad drugim ili nad porodičnim članovima (Macuh, 2013, 41). Giddens (2007, 193) smatra da je dom najranjivije mesto u modernom društvu i dodaje da je statistički gledano verovatnoća da će osoba bilo kog uzrasta i pola postati žrtva fizičkog napada kod kuće veća nego bilo gde

---

<sup>1</sup> Profesor na Fakultetu za poslovne i komercijalne nauke, Celje, Slovenija

drugde. Bašiš (2001) ističe da nasilje u porodici nije nov fenomen, jer je istorijski gledano nasilje nad ženama (batine) od strane muškaraca čak bilo neka vrsta obaveze. Aničić (2002, 128) navodi da su karakteristične osobine nasilja u porodici: žrtve su uglavnom žene i deca, počinioci su uglavnom muškarci, dešava se u zatvorenim, "sigurnim" prostorima (kuća), često nema svedoka, a često su u pitanju teška dela koja ostavljaju ozbiljne i dugotrajne posledice.

Upotreba alkohola (široko rasprostranjena u našem društvu) i droga može pogoršati nasilje nad starijim osobama (između partnera ili u proširenoj porodici), jer smanjuje inhibicije i povećava agresiju kod pojedinaca. U nekim porodicama mogu postojati dugogodišnji konflikti ili napetosti koje se mogu pretvoriti u nasilje nad starijima. Svakako je važna svestranost i nedostatak obaveštenosti o problemu nasilja nad starijima i nedovoljna edukacija, što može doprineti zanemarivanju ovog problema i otežati prepoznavanje i sprečavanje nasilja.

Prevenција nasilja nad starijima uključuje podizanje svesti, obrazovanje, jačanje društvene mreže starijih osoba, obezbeđivanje pomoći i podrške, kao i efikasne zakone i politike koje štite starije osobe od nasilja. Važno je da društvo i institucije podržavaju sigurnost i dobrobit starijih pojedinaca i promovišu svest o ovom problemu.

### **Ko vrši nasilje nad starijim osobama?**

Nasilje nad starijim licima se može izvršiti od strane različitih osoba ili grupa ljudi. Jedan od najčešćih oblika nasilja nad starijim licima dolazi od strane članova porodice. Počinioci mogu biti deca, unuci, partneri ili drugi članovi porodice. Ovo može uključivati fizičko, (psihološko) emocionalno, finansijsko ili seksualno zlostavljanje. Stariji ljudi koji zahtevaju pomoć u svakodnevnim aktivnostima mogu biti žrtve nasilja od strane svojih negovatelja, bilo da se to

dešava u kućnim uslovima ili u institucionalnim okruženjima. To može uključivati zanemarivanje, fizičko zlostavljanje ili finansijsko iskorištavanje. Oni koji žive u staračkim domovima ili zajedničkim stanovima mogu biti izloženi nasilju od strane drugih stanovnika ili cimera. Neki ljudi iskorištavaju ranjivost starijih osoba (uključujući finansijske prevare ili krađu njihove imovine). U nekim slučajevima, nasilje nad starijim osobama može se dešavati u zdravstvenim ustanovama, kao što su bolnice, starački domovi ili socijalne službe. Ovo uključuje zloupotrebu moći, zanemarivanje osnovne nege ili lečenja. Stariji ljudi takođe mogu biti žrtve slučajnog nasilja koje vrše nepoznate osobe, kao što su ulični napadi ili provale u njihove domove.

U Sloveniji, proces starenja se odvija brže nego u Evropi, pa je prema istraživanju Ramovša (2013) u istraživanju potreba, sposobnosti i stavova stanovništva starijeg od 50 godina, važno brinuti se što pre o oblasti starenja i jačanju međugeneracijske solidarnosti. Istraživanje je otkrilo da je 7,4% ispitanika već doživelo nasilje, pri čemu su najčešći oblici bili verbalno, fizičko i ekonomsko nasilje, a većina slučajeva se dešavala u kući; 10,3% žrtava nije želelo odgovoriti na ovo pitanje (Ramovš, 2013, 548).

Važno je razumeti da nasilje nad starijim licima nije ograničeno na određenu grupu počinitelaca. Zaštita bezbednosti i dobrobiti starijih pojedinaca trebala bi biti prioritet u prevenciji svih oblika nasilja i zlostavljanja, zajedno sa sprovođenjem mera za sprečavanje i rešavanje ovih problema. Ovo uključuje edukaciju o prepoznavanju i prijavljivanju nasilja nad starijima, kao i efikasne zakone i politike koje štite starije osobe od nasilja.

Šta društvo treba da uradi kako bi sprečilo nasilje nad starijim osobama? Prevencija nasilja nad starijim osobama zahteva saradnju društva na više nivoa, uključujući obrazovanje, podizanje svesti, implementaciju efikasnih zakona i politika, kao i pružanje podrške i pomoći starijim

pojedincima. U nastavku predstavljam nekoliko predloga koje bi trebalo uzeti u obzir kako bi društvo smanjilo nasilje nad starijima.

Mlakar, Vujović i Mravljak Andoljšek (2016) primećuju da je nasilje nad starijim osobama ozbiljan problem koji značajno utiče na kvalitet starijih osoba i može povećati toleranciju prema nasilju kod mlađih. Jedna od deset starijih osoba svakog meseca doživljava nasilje. Vrste nasilja nad starijim osobama uključuju fizičko, seksualno, psihičko, emocionalno, finansijsko i materijalno nasilje, kao i zanemarivanje. Uzroci nasilja su složeni i javljaju se na različitim nivoima. Na nastanak nasilja značajan uticaj imaju faktori rizika kao što su loše zdravstveno stanje žrtve, loše mentalno i emocionalno zdravlje žrtve, niski prihod žrtve, pol, starost, finansijska zavisnost žrtve i druge karakteristike. Nasilje nad starijim osobama češće vrše bračni ili životni partneri i porodični negovatelji, ali i zdravstveni i drugi stručnjaci koji pružaju negu i brigu kod kuće ili u institucijama.

Društvo bi trebalo da sprovede edukativne kampanje koje informišu ljude o problemu nasilja nad starijim osobama. Ovo uključuje prepoznavanje znakova nasilja, podsticanje prijavljivanja i razumevanje posledica nasilja za žrtve. Starijim osobama je potrebna podrška i društveni kontakti kako bi se izbegla socijalna izolacija. Zajednice bi trebalo da razviju programe i usluge koje promovišu međugeneracijsko povezivanje i omogućavaju starijim osobama aktivno učešće u društvu

### **Nacionalna strategija za borbu protiv nasilja nad starijim osobama**

Na Institutu Antona Trstenjaka u Sloveniji poslednjih godina (od 2015) sprovode originalni domaći program za prevenciju nasilja nad starijim osobama. Razvijaju ga

samostalno na osnovu istraživanja i antropoloških saznanja i prethodnih evropskih programa u kojima su učestvovali. Program uključuje obuku i pružanje pomoći napuštenim starijim osobama, analizu stanja nasilja nad starijim osobama i sprovođenje radionica za povećanje sigurnosti starijih osoba. Cilj programa je prevencija nasilja nad krhkim starijim osobama, pretežno u njihovom domaćem okruženju, gde su najizloženiji ovakvom nasilju. Ovo uključuje inovativni pristup prevenciji nasilja. Pristup rešavanju problema je interdisciplinarni i obuhvata pravni, sociološki i psihološki aspekt. Cilj je podizanje svesti u društvu o pojavi nasilja nad starijim osobama, sticanje veština za bolju bezbednost starijih osoba, jačanje zaštitnih faktora, smanjenje faktora rizika za nasilje nad starijim osobama i utvrđivanje raširenosti i oblika nasilja nad starijim stanovništvom u odabranim lokalnim sredinama.

U Sloveniji nemamo Nacionalnu strategiju za borbu protiv nasilja nad starijim osobama. Uvedene su u nekim državama, jer je prevencija nasilja nad starijim osobama postala važno globalno društveno pitanje. Nisu sve države odlučile da uspostave posebne nacionalne strategije na ovu važnu temu, ali ako ih uspostave, obično se razlikuju. U nastavku predstavljam ideje i implementacije ovih strategija u nekim zemljama širom sveta.

Australija ima nacionalnu strategiju za borbu protiv zlostavljanja starijih osoba nazvanu "National Plan to Respond to the Abuse of Older Australians 2019–2023." Ova strategija ističe prevenciju, prepoznavanje i postupanje po slučajevima nasilja nad starijima. U Ujedinjenom Kraljevstvu su razvili više inicijativa i smernica za prevenciju nasilja nad starijim osobama. Ove uključuju "Action Plan on Elder Abuse" i "No Secrets - Guidance on Developing and Implementing Multi-Agency Policies and Procedures to Protect Vulnerable Adults from Abuse." Kanada ima više regionalnih i provincialnih strategija za borbu protiv nasilja nad starijima. Na primer,

provincija Ontario ima "Elder Abuse Strategy" koja je osmišljena da zaštiti starije stanovništvo od zlostavljanja. U Sjedinjenim Američkim Državama postoje državne i lokalne inicijative i organizacije koje se bave nasiljem nad starijim osobama. Nacionalno se fokusiraju na prevenciju zlostavljanja u domovima za starije osobe.

Osim ovih primera, i druge zemlje širom sveta bave se pitanjem nasilja nad starijim osobama i sprovode različite mere zaštite svojih starijih građana. Važno je da se ova pitanja tretiraju na nacionalnom nivou i da se sprovode mere za prevenciju, podizanje svesti i zaštitu starijih osoba od nasilja.

### **Kako sprečiti nasilje nad starijim osobama?**

Prevencija nasilja nad starijim osobama zahteva sveobuhvatan pristup koji uključuje obrazovanje, podizanje svijesti, promoviranje poštovanja i cijenjenja starijih osoba te uspostavu mjera za prepoznavanje i rješavanje ovog problema. Sve počinje u obitelji, primarnom okruženju, i prije svega, odgojem roditelja. U Sloveniji još uvijek postoji puno slučajeva proširenih obitelji (djeca, roditelji, stari roditelji), stoga je važan poseban naglasak na životu u takvim zajednicama.

Obrazovanje je ključno. Društvo mora educirati ljude o problemu nasilja nad starijim osobama, uključujući posljedice za žrtve. To uključuje kampanje, školske programe i edukaciju stručnjaka poput zdravstvenih radnika, socijalnih radnika i policajaca. Važno je promovirati poštovanje starijih osoba u društvu. To uključuje promociju pozitivnih stereotipa o starosti, poštovanje njihovog dostojanstva i prava te podizanje svijesti o važnosti međugeneracijske suradnje. Starije osobe trebaju društvenu podršku i kontakte. Zajednice bi trebale stvoriti programe i prilike za druženje i aktivno sudjelovanje starijih osoba.

Lešnik (2004) i Plaz (2008) zaključuju slično, da je nasilje nad starijim osobama sve više prepoznat problem u

društvu zbog povećanja udjela starijih osoba u strukturi stanovništva i stoga sve veće potrebe za medicinskim i skrbničkim uslugama namijenjenim toj skupini stanovništva. Zbog toga globalno, a posebno na nacionalnoj razini, još uvijek nemamo dovoljno podataka i istraživanja, pa je teško govoriti o stvarnoj raširenosti takvog nasilja. Nije iznenađujuće što je tema u posljednja dva desetljeća privukla sve veću pažnju i istraživača obiteljskog nasilja i donositelja politika u tom području. Suprotno široko rasprostranjenom uvjerenju među općom javnosti da se nasilje nad starijim osobama uglavnom događa u institucijama poput domova za starije osobe, i/ili da su počinitelji takvog nasilja uglavnom nepoznate osobe starije osobe, istraživanja pokazuju da su počinitelji uglavnom osobe koje su poznate starijima. Većina nasilja nad starijim osobama događa se upravo u partnerskim, srodnim, obiteljskim, intimnim i skrbničkim odnosima (Lešnik Mugnaioni, 2004; Plaz, 2008).

Važno je također obučiti stručnjake koji dolaze u kontakt (zaposlenici) sa starijim osobama, poput liječnika, skrbnika, socijalnih radnika i policajaca, kako bi prepoznali znakove nasilja i odgovarajuće postupili u slučajevima nasilja. U institucionalnoj skrbi, kao što su domovi za starije osobe, trebaju se uspostaviti strogi protokoli za sprječavanje nasilja i zlostavljanja te osigurati nadzor i praćenje.

Važno je kontinuirano razvijati projekte i programe koji potiču međugeneracijsku suradnju, što može pomoći u izgradnji veza između različitih generacija i smanjenju nasilja. Trebamo razvijati empatiju kod svih ljudi kako bi prepoznali znakove nasilja nad starijim osobama i prijavili ih nadležnim vlastima ili organizacijama. Treba provoditi prikupljanje podataka o nasilju nad starijim osobama, što nedvojbeno pomaže boljem razumijevanju opsega problema i oblikovanju učinkovitijih politika i programa za sprečavanje.

## **Zaključak**

Dugo se nije govorilo o nasilju nad starijim osobama, jer se radilo o skrivenom i zataškanom obliku nasilja. Stariji ljudi često teško govore o nasilju koje trpe od vlastite djece, unučadi, drugih rođaka ili skrbnika zaposlenih u zdravstvu i socijalnoj skrbi. Strah, nemoć i sram ih sprječavaju da o svojoj patnji govore s osobama ili organizacijama koje im mogu pomoći. Boje se da će otkrivanje nasilja samo povećati njihovu ranjivost i ovisnost te ih dovesti u još veću patnju. Zadatak svih nas je imati nultu toleranciju prema svakom obliku nasilja, posebno prema najmlađima i najstarijima, i neprestano se truditi spriječiti ga radi dobrobiti cijelog društva.

## **Rezime**

Nasilje nad starijim stanovništvom, poznato i kao gerontološko nasilje ili nasilje nad starcima, je složena i zabrinjavajuća pojava koja se ne može jednostavno objasniti.

Dugo se o nasilju nad starijima nije govorilo, jer je reč o sivom polju neotkrivenog i zamolčanog nasilja. Stariji, naime, veoma teško govore o tome da doživljavaju nasilje s strane vlastite dece, unuka, drugih rođaka ili od strane negovatelja, zaposlenih u zdravstvu i socijalnoj zaštiti. Strah, nemoć, sram ih sprečavaju da govore o svojim teškoćama pred osobama ili organizacijama koje im mogu pomoći. Boje se da bi otkrivanje nasilja još više ugrozilo njihovu zavisnost i dovelo ih u još veću teškoću.

U nastavku ću predstaviti faktore koji mogu doprineti nasilju nad starijim osobama. Takođe ću razmotriti kako sprečiti da se takvo nasilje dešava u budućnosti.

**Ključne reči:** starenje, stariji ljudi, nasilje, društvo, pomoć



**Prof. dr Gabriele BRIC** <sup>1</sup>

## **KLIMATSKA ZAŠTITA KROZ USTAVE<sup>2</sup>**

### I

Već u prvom članu Ustava Crne Gore iz 2007. godine definisano je ono što se u Ustavu (Osnovnom zakonu) SR Njemačke iz 1949. godine nalazi tek u članu 20a: Crna Gora je *ekološka* država. Takođe je u njemu jasno dokumentovano da Crna Gora ima moderan ustav. Stariji Osnovni zakon za Saveznu Republiku Njemačku nastao je 1949. godine u vrijeme kada pitanja ekološke budućnosti nisu utjecala na ustavno razmišljanje. U savezno uređenoj Njemačkoj doduše postoje izolovane odredbe o zaštiti pejzažnih cjelina i prirode u ranim ustavima njemačkih saveznih država članica iz poslijeratnog perioda. U cjelini uzev, snage konstitucionalizacije nove republike bile su zaokupljene prevazilaženjem protivpravnog njemačkog režima. Vrijeme još nije bilo sazrelo za ekološku perspektivu zajednice. Danas ustavi moraju odgovoriti na sve u isto vrijeme: moraju nastaviti da pronalaze dobre odgovore na nesmanjene rizike za mirnu i socijalnu demokratsku pravnu državu. Istovremeno, moraju odgovoriti na rastuće ekološke prijetnje. Sa klimatskim promjenama koje je stvorio čovjek, oni su suočeni sa primarnim zadatkom čovječanstva:

---

<sup>1</sup> Prof. Dr. Gabriele Britz, bivša sutkinja Saveznog ustavnog suda SR Njemačke

<sup>2</sup> Ovaj tekst je prevod izlaganja koje je autorka održala 9. novembra 2023. godine na okruglom stolu „Klimatski sudski postupci i ljudska prava“, koji su organizovali Udruženje pravnika Crne Gore i Njemačka fondacija za međunarodnu pravnu saradnju (Deutsche Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit e.V., skraćeno IRZ) uz finansiranje njemačkog Saveznog ministarstva pravde (Bundesministerium der Justiz, skraćeno BMJ).

izazovom pravovremenog zaustavljanja sve većeg globalnog zagrijavanja, koje sve više prijete temeljima ljudskog života na globalnoj razini. Hoće li biti moguće ostaviti djeci, unucima i njihovim potomcima zemlju na kojoj se može živjeti? Zemlju na kojoj nije preostalo još samo nekoliko mjesta za život u koja bi se preživjeli, vjerovatno superbogati, povlačili na vrijeme i koja bi, po potrebi, morali svim silama braniti od tuđih zahtjeva za participiranjem? Klimatske promjene i procesi tranzicije od fosilnih energenata prema klimatski neutralnom životu i ekonomijama koji su potrebni da zaustave globalno zagrijavanje vjerovatno su najveći ekološki izazov s kojim se čovječanstvo ikada suočilo.

Nakon ponovnog ujedinjenja Njemačke, Osnovni zakon je također uključio ekološku odredbu kao državni cilj u član 20a Ustava iz 1994. godine. Ona nema tako istaknuto mjesto kao ekološka odredba u članu 1. Ustava Crne Gore, niti njenu jezgrovitost. Ali dimenziju budućnosti i pravde u zaštiti životne sredine i klime čini vidljivom na poseban način. Član 20a GG (njem. Ustava) glasi: „Država, sa odgovornošću za buduće generacije, štiti prirodne osnove života i životinje u okviru ustavnog poretka kroz zakonodavstvo i u skladu sa zakonom i pravom kroz izvršnu vlast i sudsku praksu.“ Uz obavezu da zaštiti prirodne temelje života sa odgovornošću za buduće generacije, Ustav je krenuo ka budućnosti i učinio dimenziju pravde ekološkog postupanja ustavnom temom: Ustav je posvećen ekološkoj međugeneracijskoj pravdi.

## II

Član 20a Osnovnog zakona bio bi potcijenjen ako bi se pretpostavilo da je u Ustav jednostavno ubačeno malo duha vremena ranih 1990-ih u žargonu održivosti. Posvećenost budućim generacijama nije ustavna poezija. Upravo suprotno. Član 20a njemačkog Ustava ima dimenziju izuzetne dubine ustavne teorije.

Ova dimenzija dubine je posebno vidljiva u izričitoj posvećenosti interesima budućih generacija u članu 20a Osnovnog zakona (GG), ali je u osnovi sadržana u odredbama državnih ekoloških ciljeva svih ustava. U kom smislu? Pošto ova norma obavezuje sadašnju državu, a posebno današnje zakonodavstvo, na interese ljudi koji će živjeti u budućnosti, ona se bavi glavnom dilemom svih demokratskih zakonodavstava, koja se može opisati kao problem vremena i demokratije: demokratska vlast može samo biti vlast na ograničeno vrijeme, inače ne bi bila demokratska. Dakle, demokratska vlast je uvijek vladavina na ograničeno vrijeme u relativno kratkom ciklusu izbornih perioda. Šanse za izbor i reizbor zavise od kratkoročnih obećanja i uspjeha. – Tu nastaje problem demokratije i vremena: ovaj sistem, koji je ukorijenjen u kratkim periodima vladavine i uspjeha, nema alternativu u smislu teorije demokratije. U isto vrijeme, međutim, ima tendenciju da bude otporan na budućnost: dugoročne posljedice demokratskog donošenja odluka dobijaju malo pažnje od aktera - uključujući i birače. Interesi budućih generacija stoga se teško mogu uzeti u obzir ili čak afirmisati u ovom institucionalnom okviru. To je ozloglašeno „zaboravljanje budućnosti” kod demokratskih procesa odlučivanja. Član 20a Osnovnog zakona i odredbe o životnoj sredini drugih ustava imaju za cilj da prevaziđu ovu manu. Kao što je Savezni ustavni sud rekao u svojoj odluci o klimi, „suprotstaviti nešto ... političkom procesu” i nametnuti „demokratskom odlučivanju obaveze u pogledu sadržaja”. Radi se o ograničavanju sadržaja današnjih demokratskih manevarskih prostora u korist dugoročnih ekoloških interesa budućih generacija. Ovo nije mala stvar u smislu demokratske teorije.

### III

Kada je riječ o klimatskim promjenama, draž da se ignorišu interesi budućih generacija je posebno velika: prijelaz u život i ekonomiju bez fosilnih energenata koji je neophodan

za zaustavljanje globalnog zagrijavanja je složen, zahtijeva mnogo od društva u tranziciji, te je očigledno stoga prilično neprivlačan iz trenutne perspektive individualnih koristi. Danas je zato taj prijelaz teško ostvariti u demokratskom procesu donošenja odluka. U isto vrijeme, ako ne gledamo baš detaljno, čini se da je uprkos globalnom zagrijavanju i danas na mnogim mjestima moguće živjeti prilično dobro. S druge strane, prednosti kompleksne tranzicije u nefosilno doba mogle bi se ostvariti tek u budućnosti. Gledano na ovaj način, borba protiv klimatskih promjena je školski primjer problema vremena i demokratije. Budući plodovi današnjih tranzicionih napora su osim toga i nešto složeniji i teže shvatljivi od, na primjer, sjetve pšenice. Zato što se ne radi samo o produktivnoj žetvi današnjeg sjemena u budućnosti, već o sprečavanju buduće distopije: ako se danas dovoljno brzo pokrene transformacija od fosilnih procesa ka klimatski neutralnom načinu života i ekonomije, onda se pravovremeno može zaustaviti dalje zagrijavanje zemlje, a oni koji će živjeti u budućnosti mogu biti pošteđeni potencijalno katastrofalnih posljedica sve većeg globalnog zagrijavanja. Konkretnije, radi se o sprečavanju opasnosti koje prijete životu i imovini ako se zemlja nastavi zagrijavati, a klimatske promjene uzrokuju porast nivoa mora, sušu i sve češće poplave, vrućine ili oluje. Što globalno zagrijavanje i klimatske promjene više napreduju, to se više ugrožava sloboda ponašanja i manevarski prostor ljudi koji će živjeti u budućnosti. Kako bi živjeli podnošljivim životom, morat će ulagati sve veće napore u implementaciju tzv. mjera adaptacije. U isto vrijeme, napori koji su neophodni da se zaustave klimatske promjene, pa čak i da se globalno zagrijavanje svede na podnošljiv nivo, postaju sve veći. Taj posao će zahtijevati sve više ograničenja i vezivati resurse. Kao rezultat toga, prostor za razvoj ustavom zagwarantovane slobode pojedinca kontinuirano se sužava, a kako klimatske promjene napreduju, prostor za demokratsko samoopredjeljenje se smanjuje. – Sve ovo (tj. opasnosti po život i imovinu; pad

individualne slobode, smanjenje demokratskih opcija) i danas se može smatrati problemom budućnosti. Postoji opasnost da današnji demokratski procesi odlučivanja ne žele previše da se opterećuju time. Upravo je to opisani problem vremena i demokratije, kom Ustav želi da se suprotstavi tako što zahtijeva da demokratski procesi donošenja odluka, koji imaju tendenciju zanemarivanja budućnosti, postanu ekološki osjetljiviji na budućnost.

#### IV

Ali šta tu može da postigne ustavno pravo?

1. U svojoj odluci o zaštiti klime<sup>3</sup>, Savezni ustavni sud je istakao trostruku obavezu klimatske zaštite koja je sadržana u njemačkom Ustavu: u odredbi državnog cilja člana 20a njemačkog Ustava, u ustavnim obavezama zaštite osnovnih prava na život i imovinu i u individualnim slobodama djelovanja, koje su također vanvremenski zagarantovane osnovnim pravima, koja bi mogla i trebala biti dopunjena neophodnošću očuvanja budućeg demokratskog manevarskog prostora:

Sud je precizirao obavezu zaštite klime, koja je nesporno sadržana u članu 20a Osnovnog zakona: Član 20a Osnovnog zakona je opravdano pravno načelo i zahtijeva od nas da radimo na zaustavljanju povećanja temperature Zemlje, pa i kroz međunarodno djelovanje. Zaustavljanje globalnog zagrijavanja je pravi cilj. Stoga je član 20a Ustava usmjeren na klimatsku neutralnost. To znači da se gasovi staklene bašte, posebno CO<sub>2</sub>, ne emituju više nego što se mogu ponovo vezivati ili ukloniti iz Zemljine atmosfere. Ovo može zvučati banalno (jer za razliku od klimatske neutralnosti, zagrijavanje Zemlje se fizički prosto ne može okončati). Pa ipak, ova banalnost je radikalna, jer klimatska neutralnost zahtijeva da se era

---

<sup>3</sup> Odluka Saveznog ustavnog suda SR Njemačke od 24. marta 2021. godine - 1 BvR 2656/18, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20.

Zainteresovani se mogu obratiti za prevod odluke na adresu [puerner@irz.de](mailto:puerner@irz.de)

fosilnih goriva prevaziđe što je više moguće, iako većina aktivnosti u životu trenutno oslobađa CO<sub>2</sub> direktno ili indirektno. Ustavno-pravno relevantna ciljna granica temperature, preko koje zagrijavanje ne smije ići, znatno je ispod 2 °C, ako je moguće 1,5 °C u odnosu na predindustrijsku eru, kako je sam zakonodavac odredio u važećem Zakonu o zaštiti klime, kao i u međunarodnom Pariskom sporazumu. Samo količina dodatnih gasova staklene bašte koja odgovara ovoj ciljnoj margini, takozvani preostali budžet, smije ući u Zemljinu atmosferu. Prema članu 20a Osnovnog zakona, poslije toga primjenjuje se zahtjev klimatske neutralnosti.

Osim toga, osnovna prava na fizički integritet, život i imovinu zaštićena članom 2 II 1 i članom 14. Osnovnog zakona sadrže zaštitne mandate državi, koji je takođe obavezuju da zaštiti ova zaštićena dobra od štete uzrokovane posljedicama klimatskih promjena („dužnosti zaštite“).

U konačnici, osnovna prava slobode, a posebno opšta sloboda djelovanja, zabranjuju da se “fosilno korištenje slobode” dozvoli do te mjere da ostane premalo vremena za potrebne procese tranzicije u pravcu klimatske neutralnosti do zakonske temperaturne ciljne margine. To bi značilo da bi u budućnosti bile neophodne radikalne mjere prilagođavanja i zaštite klime, koje bi tada oduzele mnogo više slobode nego što bi se danas moralo žrtvovati da bi se na vrijeme pokrenula uređena tranzicija. To je takozvano intertemporalno obezbeđenje slobode. Četvrto, to ima i funkciju obezbjeđenja demokratije (što nije izričito navedeno u odluci o zaštiti klime), jer se pravovremenim pokretanjem tranzicije djeluje i u pravcu održavanja otvorenosti budućeg demokratskog manevarskog prostora.

U svojoj odluci o klimi, Savezni ustavni sud je izričito pozvao njemačkog zakonodavca da bude osjetljiv na zaštitu klime u budućnosti. Procesu odlučivanja, koji ima tendenciju da zanemaruje budućnost, jasno je ukazao na njegovu

ustavno-pravnu odgovornost za one koji žive u budućnosti. Riječima četvrtog vodećeg principa odluke: „... mandat objektivno-pravne zaštite iz člana 20a Osnovnog zakona uključuje potrebu da se prema prirodnim resursima života postupi tako pažljivo i da se ostave potomstvu u takvom stanju da buduće generacije mogu da ih očuvaju, i to ne samo uz uslov radikalne sopstvene apstinencije.“ „Sa subjektivnog pravnog gledišta, osnovna prava, kao nadvremenska garancija slobode, štite od jednostranog prebacivanja tereta smanjenja gasova staklene bašte nametnutog članom 20a Osnovnog zakona u budućnost.“

2. Ali može li ustav, može li ustavni sud, mimo takvih hitnih apela, zaista nadvladati neusmjerenost demokratskog procesa donošenja odluka ka budućnosti i efikasno osigurati zaštitu klime?

Odluka Saveznog ustavnog suda o klimi je suzdržana u svojim neposrednim pravnim posljedicama. Svojim Zakonom o zaštiti klime, njemačko zakonodavstvo je krenulo na put smanjenja stakleničkih gasova do 2030. godine, na kojem bi - uz velike napore nakon 2030. - mogao biti ispoštovan vjerodostojan njemački udio u globalnom budžetu za preostali CO<sub>2</sub>. Savezni ustavni sud stoga nije mogao utvrditi povredu člana 20a Osnovnog zakona (uz priznanje političke odgovornosti demokratski legitimnog zakonodavca). S obzirom na slična razmatranja, nije mogao da utvrdi povredu takozvane dužnosti zaštite koja proizilazi iz osnovnih prava na život, fizički integritet i imovinu. Međutim, postojao je procesni prigovor zbog neadekvatnog obezbjeđenja buduće slobode. Zato što je postalo jasno da će se zbog količina gasova staklene bašte dozvoljenih *do* 2030. Zakonom o zaštiti klime morati da se ulože veoma veliki naponi za smanjenje stakleničkih gasova *nakon* 2030. godine. Napori koji oduzimaju manevarski prostor slobodi i demokratiji.

Međutim, budući da postojeći podaci o razvoju globalnog zatopljenja i preostalom budžetu sadrže nesigurnosti, Savezni ustavni sud - opet uvažavajući političku odgovornost zakonodavne vlasti - još nije mogao da utvrdi da je zakonodavac dozvoljenim količinama gasova staklene bašte, prema Zakonu o zaštiti klime do 2030. godine, prekršio imperativ obezbjeđenja nadvremenske slobode u apsolutnom smislu. Međutim, kritikovao je činjenicu da zakonodavac nije povezo količine koje su dozvoljene do 2030. godine s propisom o tome kako bi stvari trebalo da se nastave nakon 2030. godine i stoga nije već sad ukazao na neophodnu perspektivu planiranja i inovacije.

Provodeći ovu odluku, zakonodavac je naknadno otišao dalje od onoga što je tražio Savezni ustavni sud. U skladu sa zahtjevanim, donio je pravila za daljnji put smanjenja nakon 2030. godine. Osim toga, postavio je i strože ciljeve smanjenja za period do 2030. godine, što sud nije zahtijevao. To je izvanredno. Apel na svijest zakonodavca o budućnosti ovdje je urodio plodom.

Pa ipak, na kraju, ne treba precjenjivati snagu sprovođenja ustavnih zahtjeva za zaštitu klime u poređenju sa procesima donošenja odluka neusmerenih ka budućnosti u demokratiji: temperaturni standard poput onog u Pariskom sporazumu i Zakonu o zaštiti klime može prilično lako da se formuliše. Čak se i putevi smanjenja stakleničkih gasova još uvijek mogu politički implementirati prilično dobro uz malo spretnosti. Jer to još nikog ne boli. Međutim, takvi ciljevi sami po sebi ne sprječavaju niti jednu emisiju CO<sub>2</sub>. Da bi se to postiglo, ciljna metrika se mora mukotrпно operacionalizovati kroz brojne pojedinačne metrike za energiju, zgrade, transport, poljoprivredu itd. U Njemačkoj je implementacija ciljeva tranzicije koje je zakonodavac pooštrio nakon klimatske odluke donekle usporena iz različitih razloga.



Čini se kao da se u politički proces vratila neka nezainteresovanost za budućnost. To pak čini vidljivim granice ustava i ustavnog sudstva: ustav jednostavno ne može obezbijediti politički tešku detaljnu operacionalizaciju zahtjeva klimatske zaštite i tranzicije. Ovo je izvorni zadatak vlade i zakonodavstva. Ali barem: ustavni zahtjevi za zaštitu klime ostaju pravno obavezujući mandat i opomena.

Neadekvatno djelovanje zakonodavca ne može se zamijeniti presudom ustavnog suda. Ali se i dalje može kritikovati na osnovu standarda ustava, od strane Ustavnog suda. Ustavopravni apel za prevazilaženje zanemarivanja budućnosti Ustavni sud, eventualno može da ponovi.





UDRUŽENJE PRAVNIKA CRNE GORE  
ČASOPIS ZA PRAVNU TEORIJU I PRAKSU  
„PRAVNI ZBORNIK”

# PRILOZI



**Mr Nikolina TOMOVIĆ<sup>1</sup>**

**RAZMJENA INFORMACIJA IZMEĐU KONKURENATA:  
mogući pozitivni efekti na konkurenciju i izazovi u praksi<sup>2</sup>**

Politika zaštite slobodne konkurencije na tržištu Evropske unije počiva na opštoj zabrani svih sporazuma između učesnika na tržištu, kao i odluka udruženja učenika na tržištu i usaglašenih praksi, a koji mogu uticati na trgovinu između država članica Unije i za cilj ili posljedicu imaju sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje konkurencije na unutrašnjem tržištu.<sup>3</sup> Pored navedene zabrane iz čl. 101(1) *Ugovora o funkcionisanju Evropske unije* (u daljem tekstu: UFEU), dalje se u čl. 102 zabranjuje i svaka zloupotreba dominantnog položaja na unutrašnjem tržištu ili na njegovom značajnom dijelu, ukoliko može uticati na trgovinu između država članica Evropske unije.<sup>4</sup> Tretiranje zabrane iz čl. 101(1) podrazumijeva polazak od osnovne pretpostavke i zahtjeva da svaki učesnik na tržištu istupa samostalno i da na taj način

---

<sup>1</sup> Saradnica u nastavi na Pravnom fakultetu Univerziteta Crne Gore.

<sup>2</sup> Rad je izložen na IV Međunarodnoj naučnoj konferenciji „Pravna tradicija i novi pravni izazovi“ koja je održana 13. i 14. oktobra 2022. godine u organizaciji Pravnog fakulteta Univerziteta u Novom Sadu.

<sup>3</sup> Ugovor o funkcionisanju Evropske unije – UFEU, Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 326, 26/10/2012 P. 0001 – 0390.

<sup>4</sup> Iste odredbe su sadržane i u pravilima Crne Gore, pa je tako u čl. 8 i čl. 15 Zakona o zaštiti konkurencije Crne Gore sadržana zabrana restriktivnih sporazuma i zloupotrebe dominantnog položaja na tržištu (Zakon o zaštiti konkurencije, "Sl. list CG", br. 44/2012, 13/2018 i 145/2021). Takođe, čl. 10 i čl. 15 Zakona o zaštiti konkurencije Srbije sadrže identične zabrane (Zakon o zaštiti konkurencije, "Sl. glasnik RS", br. 51/2009 i 95/2013).

donosi poslovne odluke,<sup>5</sup> što je preduslov zaštite slobodne konkurencije na tržištu. Tom linijom, svaki vid istupanja tržišnih učesnika koji može uticati na samostalnost u odlučivanju drugih subjekata smatra se mogućom prijetnjom slobodi konkurencije na tržištu i izaziva posebnu pažnju nadležnih regulatornih tijela, u prvom redu Evropske komisije i nacionalnih tijela za zaštitu konkurencije. Komunikacija i razmjena različitih informacija o aktuelnim ili budućim poslovnim odlukama, ili oblicima istupanja na tržištu između samih konkurenata i drugih učesnika na tržištu, smatra se primarnim načinom uticaja na samostalnost u odlučivanju, zbog čega je i prvi signal postojanja povrede pravila o zaštiti konkurencije. Ipak, eksplicitna zabrana razmjene informacija između učesnika na tržištu normativno nije sadržana u čl. 101(1) UFEU, već je rezultat prakse Evropske komisije i Suda pravde Evropske unije u tretiranju povreda koje se mogu podvesti pod opštu zabranu restriktivnih sporazuma.<sup>6</sup>

Sa druge strane, čl. 101(3) UFEU predviđa mogućnost izostanka primjene opšte zabrane iz čl. 101(1) u onim slučajevima kada se utvrdi da određeni sporazumi, prakse ili odluke udruženja učesnika na tržištu doprinose poboljšanju proizvodnje ili distribucije proizvoda, ili podstiču tehnički i ekonomski napredak, prilikom čega potrošačima omogućavaju pravičan udio u ostvarenoj koristi. Vodeći se takvim rezonovanjem, Sud pravde bilježi i slučajeve u kojima je utvrđeno da razmjena informacija nije bila štetna po tržišnu konkurenciju, već je odgovarala specifičnostima konkretnog tržišta doprinoseći jačanju njegove efikasnosti i zaštiti

---

<sup>5</sup> Ustanovljeno u slučajevima: Case C-49/92 P, *Anic Partecipazioni*, 1999, para. 116; Objedinjeni slučajevi 40/73 do 48/73, *Suiker Unie*, 1975, para. 173; Case C-7/95 P, *John Deere*, 1998, para. 86.

<sup>6</sup> Dušan Popović, „Razmjena informacija između konkurenata: dozvoljeno ponašanje ili narušavanje konkurencije“, *Pravo i privreda*; br. 4-6/2016, 286-303, 288.

potrošača, zbog čega i nije podlegla primjeni čl. 101(1), već je ostvarila uslove za izuzeće pod okriljem čl. 101(3).

Ovakva implicitna zabrana razmjene informacija se dalje može primijeniti i kod čl. 102 UFEU, kada se informacije upućuju ka ili od strane učesnika na tržištu koji zauzima dominantan položaj, sa ciljem očuvanja kontrolisane konkurencije na relevantnom tržištu.<sup>7</sup> U svakom slučaju, razmjena informacija se, sa aspekta prava konkurencije, *prima facie* posmatra kao negativna pojava i izvjesna prijetnja slobodnoj konkurenciji, ali ne treba zanemariti i brojne pozitivne efekte koje razmjena informacija određenih karakteristika može imati na sveukupnu tržišnu dinamiku, a o čemu će biti riječi u nastavku.

Pristup razmjeni informacija pod okriljem čl. 101(1) UFEU podrazumijeva ocjenu da li razmjena za objekat ili efekat ima narušavanje konkurencije,<sup>8</sup> ili je ipak riječ o razmjeni koja doprinosi ili potencijalno može doprinijeti povećanju efikasnosti i intenziteta konkurencije na tržištu. Pri tome, primjetno je da ne postoji set kriterijuma koji jasno povlače razliku između ove dvije vrste razmjena, pa se pojedinačan pristup slučajevima smatra neophodnim u konačnoj ocjeni.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Antonio Capobianco, "Information Exchange under EC Competition Law", *Common Market Law Review* 41, 2004, 1247-1276, 1248.

<sup>8</sup> U kontekstu razlikovanja aktivnosti koje za svoj objekat imaju negativan uticaj na konkurenciju i onih koje ostvaruju takav efekat, Sud je još u slučaju STM (Slučaj C-56/65 Société Technique Minière (L.T.M.) v. Maschinenbau Ulm GmbH, 1966) istakao da se ove dvije kvalifikacije trebaju posmatrati kao alternativne, a ne kumulativne, te da je dovoljno ocijeniti da predmetni sporazum zadovoljava jedan od dva propisana uslova. U tom smislu, ukoliko se utvrdi da sporazum za svoj objekat ima uticaj na konkurenciju, nije potrebno dokazivati da on i ostvaruje takav efekat (Objedinjeni slučajevi 56 and 58-64, Consten S.à.R.L. and Grundig-Verkaufs-GmbH v. Commission (Consten & Grundig Case), 1966). Efekat je potrebno dokazivati samo u onim slučajevima u kojima objekat uticaja na konkurenciju nije jasno uočljiv iz sadržine sporazuma.

<sup>9</sup> Florian Wagner-von Papp, "Information Exchange Agreements", Ioannis Lianos & Damien Geradin (eds.), *Handbook on EU Competition Law - Substantive Aspects*, Edward Elgar Publishing, 2013, 130-173, 56; Sa druge strane, ističe se da pristup ocjeni povrede na pojedinačnom slučaju

Ovaj rad obrađuje opšte kriterijume razlikovanja legitimnih od štetnih razmjena informacija, uz napomenu na one odlike i posljedice usljed kojih se pojedine razmjene informacija mogu svrstati među neophodne, pa čak i poželjne pojave na tržištu konkurencije.

### **Razvoj zabrane razmjene informacija na tržištu**

Razmjena informacija između učesnika na tržištu je rano prepoznata kao metod putem kojeg se može započeti ili sprovesti djelovanje koje za cilj ili efekat može imati povrede pravila o slobodnoj konkurenciji na tržištu.<sup>10</sup> Spram toga, razmjena informacija se uglavnom posmatra kao jedan od prvih pokazatelja aktivnosti koje vode ka sprječavanju, ograničavanju ili narušavanju slobodne tržišne konkurencije,<sup>11</sup> zbog čega je potrebno sprovesti poseban osvrt i analizu okolnosti koje, uz postojanje razmjene, dovode do povrede pravila konkurencije. Iako je ovo pitanje bilo obrađeno u prvim Smjernicama o primjeni čl. 101(1) UFEU na horizontalne sporazume o saradnji, ali i u značajnim slučajevima koji su uspostavili osnovne kriterijume primjene, prva detaljnija uputstva u pogledu domena zabrane razmjene informacija, Komisija je pružila u Smjernicama objavljenim 2011. godine.<sup>12</sup> U ovim Smjernicama se i prvi put zauzima tzv. ekonomski

---

može biti zahtjevan, komplikovan i skup, kako za same učesnike na tržištu, tako i za nadležne institucije, zbog čega je važno ustanoviti set principa i pravila koji omogućavaju da se postojanje povrede zasnuje i tumači generalnim pristupom barem do određene granice.

<sup>10</sup> Smjernice Evropske Komisije iz 2001. godine prepoznaju štetan uticaj razmjene informacija na tržišnu konkurenciju i pozivaju se na neke od prvih slučajeva Suda pravde EU; EC Guidelines on the applicability of Article 81 of the EC Treaty to horizontal cooperation agreements, OJ C 003 , 2001, para. 46.

<sup>11</sup> A. Capobianco, 1248.

<sup>12</sup> Smjernice o primjeni člana 101 UFEU na horizontalne sporazume o saradnji (U daljem tekstu: Smjernice (2011)); EC Guidelines on the applicability of Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union to horizontal co-operation agreements, OJ 2011/C 11/01.



pristup procjeni razmjene informacija,<sup>13</sup> odnosno napominje se da razmjena informacija može imati i pozitivne efekte koji pospješuju sveukupnu efikasnost tržišta. Naime, Smjernice (2011) u prvi plan ističu da razmjena informacija može doprinijeti povećanju opšte i interne efikasnosti učesnika na tržištu, uštedi troškova, bržoj isporuci proizvoda potrošačima, itd. Štaviše, napominje se da razmjena informacija može direktno koristiti potrošačima, smanjenjem njihovih troškova istraživanja i boljim uvidom u ponudu.<sup>14</sup>

Takav narativ je zadržan i u tekstu novih Smjernica koje je Komisija donijela u julu 2023. godine.<sup>15</sup> Tako se na samom početku ističe da različiti oblici horizontalnih sporazuma o saradnji na tržištu mogu voditi značajnim ekonomskim benefitima, uključujući i benefite u pogledu održivosti,<sup>16</sup> naročito putem kombinovanja komplementarnih aktivnosti, vještina ili resursa, a mogu predstavljati i bitan resurs za

---

<sup>13</sup> Viktoria H.S.E. Robertson, "A Counterfactual on Information Sharing: The Commission's Horizontal Guidelines 2011 Applied to the Leading Cases", *World Competition* 36, 4/2013, 459–488.

<sup>14</sup> Smjernice (2011), para. 57.

<sup>15</sup> Nakon više izmjena i konsultacija, Komisija je usvojila tekst novih Smjernica 1. juna 2023. godine, koje su svojim stupanjem na snagu 21. jula 2023. godine zamijenile prethodne Smjernice iz 2011. godine. Zajedno sa revidiranim tekstom Smjernica, Komisija je usvojila i nove tekstove uredbi koje kategoriju sporazume o istraživanju i razvoju, kao i sporazume o specijalizaciji, za koje se smatra da više koriste nego što štete konkurenciji na relevantnom tržištu, što znači da su takvi sporazumi izuzeti od primjene čl. 101(1) UFEU; Smjernice o primjeni člana 101 UFEU na horizontalne sporazume o saradnji (U daljem tekstu: Smjernice (2023)); EC Guidelines on the applicability of Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union to horizontal co-operation agreements, OJ 2023/C 259/01.

<sup>16</sup> Jedna od novina koje uvodi tekst novih Smjernica jeste i posebno poglavlje posvećeno horizontalnim sporazumima o saradnji koji su usmjereni ka postizanju ciljeva održivosti, sa pozivom na posvećenost Evropske komisije u implementaciji ciljeva održivog razvoja koje su uspostavile Ujedinjene nacije (Vidjeti poglavlje 9. Smjernica (2023)); Za više: Jay Modrall, "The EU's Draft Horizontal Guidelines: Chilling Innovation on Sustainability?", *CPI Columns*, 2022, na: <https://www.competitionpolicyinternational.com/the-eus-draft-horizontal-guidelines-chilling-innovation-on-sustainability/> (9.10.2023.)

raspodjelu rizika, uštedu troškova, povećanje investicija, zajedničko korišćenje znanja, podsticanje boljeg kvaliteta i raznovrsnosti proizvoda, kao i brže pokretanje investicija.<sup>17</sup>

Sa druge strane, kroz oba teksta smjernica se opravdano ispoljava zabrinutost da razmjena informacija koja proističe iz različitih oblika saradnje učesnika na tržištu i očitava se u raznovrsnim formama, može izazvati narušavanje konkurencije na relevantnom tržištu. Pri tome, treba uzeti u obzir da nema svaka razmjena informacija za svoj objekat narušavanje konkurencije, što ostavlja prostor za polemiku i ocjenu efekta koji ona ostvaruje na konkurenciju relevantnog tržišta. Jasno je da, u tom smislu, postoji potreba za širim spektrom kriterijuma pomoću kojih će se utvrditi da li konkretna razmjena informacija izaziva bojazan od narušavanja prirodnog toka konkurentnosti. U tom pogledu, Smjernice, iako nijesu pravno obavezujuće, pružaju značajna i vodeća uputstva za pojedinačnu ocjenu razmjena informacija i efekata koje ostvaruju, a koji u krajnjem mogu biti i pozitivni. Tako se najprije upućuje na dva osnovna kriterijuma ocjene, i to razmatranje prirode i karakteristika informacija koje se razmjenjuju, kao i strukture, odnosno osobenosti relevantnog tržišta.

### **Priroda informacija koje su predmet razmjene**

Informacije čije plasiranje i razmjena podrazumijevaju povredu pravila konkurencije označavaju se kao strateške. Strateškim informacija se najprije smatraju one koje se odnose na cijene (aktuelne cijene, popuste, povećanja, smanjenja) i količine, kao i informacije o troškovima i potražnji na tržištu.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Smjernice (2023), para. 20, na: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?toc=OJ%3AC%3A2023%3A259%3ATOC&uri=uriserv%3AOJ.C\\_.2023.259.01.0001.01.ENG#ntc140-C\\_2023259EN.01000101-E0140](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?toc=OJ%3AC%3A2023%3A259%3ATOC&uri=uriserv%3AOJ.C_.2023.259.01.0001.01.ENG#ntc140-C_2023259EN.01000101-E0140)

<sup>18</sup> Smjernice (2023), para. 385.

Pored toga, strateške informacije se mogu odnositi i na kapacitete, proizvodnju, količine, tržišne udjele, kupce, planove za ulazak ili izlazak s tržišta, ili druge poslovne strategije za čije dijeljenje ne postoji opravdan tržišni razlog. Razmjena strateških informacija umanjuje prirodnu neizvjesnost između učesnika na tržištu, na način da oni postaju detaljnije upoznati sa uslovima poslovanja pojedinačnih subjekata, a time i podložniji manjem stepenu samostalnosti u odlučivanju povodom različitih tržišnih politika.<sup>19</sup> U tome se i ogleda najveća prijetnja za ostvarivanje slobodne konkurencije na tržištu, budući da će privredni subjekti biti skloniji da uzimaju u obzir odluke i promjene u poslovanju svojih konkurenata i drugih učesnika na tržištu, a nerijetko i postignu dogovor o zajedničkoj koordinaciji u određenom pravcu.

U određenju informacije kao strateške će se, pored ovih parametara, uzeti u obzir i aktuelnost informacije, njena rasprostranjenost na tržištu, kontekst u kojem se ona plasira, učestalost razmjene, kao i da li je riječ o zbirnim, odnosno statističkim informacijama u određenoj oblasti privređivanja, ili su dostupni podaci o poslovanju individualnih subjekata. U vezi sa posljednjim, generalno se polazi od očekivanja da razmjenu pretežno zbirnih podataka prati manja vjerovatnoća da će dovesti do narušavanja slobodne konkurencije,<sup>20</sup> nego što je to slučaj sa individualizovanim podacima o privrednim subjektima.<sup>21</sup> Zapravo, statističke informacije koje

---

<sup>19</sup> A. Capobianco, 1257; Smjernice (2023), para. 374; D. Popović, 289.

<sup>20</sup> Smjernice (2023), para. 391.

<sup>21</sup> Ovo ne mora uvijek biti slučaj. Na primjer, u jednom od slučajeva Suda pravde EU (Slučaj 77/592, Cobelpa/VNP, OJ L242/10, 1977), odlučeno je da postoji nedozvoljen oblik razmjene informacija putem zbirnih podataka budući da su udruženja razmjenjivala informacije o poslovanju koje su bile klasifikovane po vrsti papira i zemlji proizvodnje na relativno koncentrisanom tržištu, što je omogućilo identifikaciju pojedinačnih proizvođača i prešlo granicu koja dijeli legitimnu razmjenu informacija od zabranjene.

omogućavaju subjektima da imaju uvid u podatke o potražnji i ponudi na tržištu se same po sebi ne smatraju štetnim, već mogu i pozitivno uticati na tržišnu dinamiku,<sup>22</sup> dajući detaljniji uvid u potrebe tržišta i jačajući učinkovitost u njihovom namirenju. Na isti način treba posmatrati i različite tehničke i organizacione informacije koje ne mogu uticati na samostalnost subjekata u odlučivanju. Ipak, Smjernice ne isključuju mogućnost da i zbirne informacije mogu rezultirati u povredi slobodne konkurencije na tržištu koje ima oligopolističke tendencije i na kojem je jednostavno identifikovati podatke o pojedinačnim subjektima.<sup>23</sup>

Iako se ističe da će razmjena „istorijskih podataka“ u manjoj vjerovatnoći izvršiti negativan uticaj na konkurenciju, Smjernice ne određuju starosnu granicu razlikovanja aktuelnih i zastarjelih informacija.<sup>24</sup> U tom smislu, ostavlja se prostor za pojedinačan pristup, odnosno za posmatranje prirode same informacije, njene ranije dostupnosti na tržištu i karakteristika samog tržišta.<sup>25</sup> Svakako da rizik od ograničenja konkurencije raste sa većom aktuelnošću informacija koje se razmjenjuju.<sup>26</sup> Ovi parametri se svakako uzimaju u obzir i prilikom ocjene da li učestalost razmjene određene informacije može dovesti do antikonkurentskog efekta ili ne, naročito u pogledu vrste tržišta na kojem dolazi do razmjene, a o čemu će u nastavku biti više riječi. U obzir se mogu uzeti i ostali faktori, poput javnosti informacija, da li je razmjena sprovedena u javnoj ili privatnoj komunikaciji između subjekata, ciljna grupa

---

<sup>22</sup> Jones, Sufrin, Dunne, EU Competition Law, Oxford University Press, 2019, 683.

<sup>23</sup> Smjernice (2023), para. 391; F. Wagner-von Papp, 160.

<sup>24</sup> Ipak, Smjernice i ovdje daju okvirno uputstvo ističući da se informacije mogu smatrati istorijskim, ako su nekoliko puta starije od prosječnog trajanja cjenovnih ciklusa ili prosječnog trajanja ugovora u konkretnoj oblasti privređivanja. Vidjeti para. 394.

<sup>25</sup> Smjernice (2023), para. 393, 394.

<sup>26</sup> D. Popović, 297.

kojoj je informacija namijenjena, odnosno da li su u pitanju potrošači ili drugi učesnici koji posluju u toj oblasti, i slično.

### **Struktura tržišta na kojem se vrši razmjena**

Procjena razmjene informacija se, bez obzira na ocjenu njihove prirode, ne može sveobuhvatno vršiti van konteksta strukture i karakteristika tržišta na kojem nastupaju posljedice takve razmjene i na kojem se ona vrši. Tako i same Smjernice ističu da će se uzeti u obzir karakteristike relevantnog tržišta, koje se u ovom kontekstu odnose, između ostalog, na stepen transparentnosti na tržištu, broj aktivnih učesnika na tržištu (koncentracija tržišta), postojanje barijera za ulazak, homogenost proizvoda ili usluga (kompleksnost tržišta), kao i stabilnost uslova ponude i potražnje na tržištu.<sup>27</sup> Lista ovih karakteristika nije konačna, što znači da se i druge karakteristike relevantnog tržišta mogu uzeti u obzir pri ocjeni da li razmjena informacija šteti konkurenciji ili ne.

Pretpostavka je da razmjena strateških informacija na značajno transparentnom tržištu smanjuje prirodnu neizvjesnost i takvu razmjenu čini problematičnom s aspekta zaštite konkurencije. Tim prije ukoliko je riječ o koncentrisanom tržištu, odnosno takvom tržištu na kojem posluje svega nekoliko konkurenata.<sup>28</sup> U takvim uslovima, tržišnim učesnicima je izuzetno lako da postignu razumijevanje u pogledu uslova koordinacije zajedničkog ponašanja i uticaja na međusobni konkurentski pritisak. Sa druge strane, ukoliko je tržište fragmentirano i ne postoji visoka koncentracija učesnika, razmjena informacija može ostvarivati neutralan ili čak pozitivan uticaj na konkurenciju.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Smjernice (2023), para. 412.

<sup>28</sup> D. Popović, 292.

<sup>29</sup> Potvrđeno u slučaju C-238/05, *Asnef-Equifax, Servicios de Información sobre Solvencia y Crédito v. Asociación de Usuarios de Servicios Bancarios (Ausbank)*, 2006; Korisno vidjeti: Haim Mendelson, "Consolidation,

Smatra se da je za učesnike na tržištu značajno jednostavnije da uspostave komunikaciju i međusobno razumijevanje na tržištima koja nijesu kompleksna, već ih karakteriše homogenost proizvoda i usluga, dobro poznavanje sveukupnih tržišnih uslova, jednoobraznost troškova, kapaciteta, očekivanih kupaca i slično. Na takvim tržištima, kompanije značajno brže i jednostavnije mogu reagovati na postupke svojih konkurenata ili ostalih tržišnih učesnika, prilagođavajući time svoje poslovanje na način da dođe do slabljenja konkurencije.<sup>30</sup> Na drugoj strani, očekuje se da će razmjena informacija na kompleksnom i asimetričnom tržištu, koje karakteriše veliki broj učesnika, proizvoda i usluga, u manjoj vjerovatnoći biti u stanju da naruši konkurentske odnose. Ovo najprije iz razloga što je na takvom tržištu potrebno razmijeniti značajno veću količinu informacija kako bi se postiglo razumijevanje o usaglašavanju ponašanja povodom određenog proizvoda, usluge ili tržišne politike.<sup>31</sup>

Na kraju, ukoliko postoje posebni uslovi za pristup tržištu, a koji novim učesnicima mogu predstavljati svojevrsnu poteškoću i barijeru, za očekivati je da takvo tržište pogoduje uspostavljanju praksi koje sprječavaju jačanje konkurencije

---

Fragmentation, and Market Performance," *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, Cambridge University Press, Jun 1987, vol. 22(2), 189-207.

<sup>30</sup> Jones, Sufrin, Dunne, 685.

<sup>31</sup> O važnosti razmatranja pojedinačnih uslova relevantnog tržišta, Sud se izjasnio u poznatom Wood Pulp slučaju ( Objedinjeni slučajevi C-89/85, C-104/85, C-114/85, C-116/85, C-117/85 and C-125/85 to C-129/85, *Ahlström Osakeyhtiö and others v. Commission (Wood Pulp Case)*, 1993. godine), kada je ocijenio da kvartalne najave cijena sulfatne pulpe između više proizvođača ipak nijesu dovele do narušavanja konkurencije na datom tržištu, već da predstavljaju svojevrsni kompromis koji kupcima pulpe (proizvođačima papira) omogućava da planiraju najviše troškove i upravljaju komercijalnim rizicima, uz istovremeno obezbjeđenje profita na strani proizvođača pulpe. Sud je u obrazloženju naveo da je ustanovljeno da su objave planiranih cijena karakteristične za dugoročno tržište kakvo postoji u ovoj grani privređivanja, kao i da transparentnost u budućim cijenama nije predstavljala, niti vodila ka ograničenju konkurencije, već je doprinosila efikasnosti na relevantnom tržištu.

prijemom novih konkurenata. Tim prije ako iz karakteristika tržišta proizilazi da bi ulazak novih konkurenata mogao narušiti održavanje postojećih ili uspostavljanje novih metoda za kontrolu konkurencije. Relativna stabilnost ponude i potražnje, takođe, pogoduje ostvarenju mehanizama za uticaj na konkurenciju. Ukoliko tržište karakteriše nestabilnost ponude i potražnje, česte promjene pojedinačnih učesnika na tržištu, ili ulazak novih konkurenata, takvo tržište uglavnom nije pogodno za koordinaciju i restriktivne sporazume, jer iziskuje značajno veće napore za uspostavljanje restriktivnih mehanizama.

Dakle, postoji veća vjerovatnoća za postizanje negativnog efekta ukoliko se širenje i razmjena informacija sprovode na dovoljno transparentnom, koncentrisanom, jednostavnom, stabilnom i homogenom tržištu. Pri tome, ne treba zanemariti ni uticaj koji razmjena informacija može ostvariti na promjenu samih karakteristika tržišta, mijenjajući ga i čineći ga podložnijim kontroli. Na primjer, ukoliko razmjena informacija umanjuje kompleksnost tržišta, uvećava njegovu transparentnost, podstiče nestabilnost ili vrši uticaj na druge bitne karakteristike, podrazumijeva se da time ambijent postaje povoljniji za razvoj različitih restriktivnih tendencija.

### **Pozitivni efekti razmjene informacija na tržištu**

I pored brojnih razloga za opreznost prilikom razmjene informacija na tržištu, neminovno je da gotovo svaki oblik saradnje između tržišnih aktera podrazumijeva razmjenu informacija koje ne moraju nužno biti upravljene ka ograničenju konkurencije, niti ostvarivati negativan efekat,<sup>32</sup> već je riječ o potrebi poslovanja u određenom sektoru. U onom domenu u kojem učesnici na tržištu nastave da samostalno utvrđuju i sprovode politiku poslovanja, bez obzira na

---

<sup>32</sup> F. Wagner-von Papp, 134.

primljene informacije o poslovanju konkurenata, odnosno koristeći ih samo za potrebe poboljšanja svoje produktivnosti, bojazan za narušavanje konkurencije neće postojati. Opšte je prihvaćeno stanovište da u pojedinim oblastima razmjena informacija ne samo da može doprinijeti konkurentnosti, već se javlja i kao neophodna za efikasno funkcionisanje jednog dijela tržišta. Dakle, razmjena informacija može rezultirati i u pozitivnim efektima, kao što je bolje planiranje troškova, razmjena iskustava, sprovođenje zajedničkih tržišnih studija i poboljšanje proizvodnje, tehnološkog razvoja ili distribucije proizvoda.<sup>33</sup>

Smjernice potvrđuju da razmjena informacija može dovesti do povećanja efikasnosti, dozvoljavajući učesnicima na tržištu da izvrše poređenje između učinkovitosti svojeg poslovanja i poslovanja konkurenata, poređenjem troškova i produktivnosti, upoređivanjem cijena i kvaliteta, ali i osmišljavanjem internih programa bolje efikasnosti.<sup>34</sup> Razmjena informacija time može rezultirati u više različitih pozitivnih efekata na odnose konkurentnosti i razvoja tržišne ponude, boljim informisanjem i blagostanjem potrošača kroz jasnije razumijevanje njihovih potreba, unaprijeđenjem inovativnosti i razvojem novih tehnologija uvidom u trendove na tržištu kreativne industrije, uviđanjem i kontrolisanjem različitih poslovnih rizika, planiranjem troškova, kao i sveukupnim povećanjem efikasnosti kroz redovne privredne odnose svih učesnika na tržištu. U nastavku više o nekim od mogućih pozitivnih učinaka razmjene informacija.

### **Benefiti razmjene informacija koje uživaju potrošači**

Uočljivo je da procjena rizika razmjene informacija ima različit tretman u oblasti prava zaštite potrošača i prava

---

<sup>33</sup> Van Bael Ivo, Bellis Jean-Francois, *Competition Law of the European Community*, Kluwer Law International, Fifth Ed. 2010, 381.

<sup>34</sup> Smjernice (2023), para. 425.



konkurencije, što se ogleda i u gotovo dijametralno suprotnim zaključcima po ovom pitanju.<sup>35</sup> Politika zaštite potrošača se zasniva na što boljoj informisanosti potrošača o kvalitetu, vrsti i cijeni dostupnih proizvoda, što govori u prilog većeg broja dostupnih informacija na tržištu. Sa druge strane, slobodna konkurencije se zasniva na samostalnom istupanju svih tržišnih učesnika, koji posluju bez obzira na upravljačke politike konkurenata i ostalih tržišnih konstituenata, a koja opet podrazumijeva što manji broj dostupnih informacija koje takvu samostalnost u odlučivanju mogu narušiti. Jasno je da, ipak, ni na jednoj strani ne može doći do apsolutne primjene željenog ideala, tj. da će uvijek postojati bojazan da potrošači nijesu informisani u dovoljnoj mjeri, kao i da učesnici na tržištu koriste svaku razmjenu informacija za prilagođavanje konkurencije i zaštitu svog položaja na tržištu.

Svakako, bolje ostvarivanje potrošačkih prava jeste jedan od najuočljivijih pozitivnih učinaka razmjene informacija na tržištu. Pored toga što omogućava potrošačima da ostvare bolji uvid u tržišnu ponudu i time donesu informisanu i ispravnu tržišnu odluku, ostvarujući time osnovne ciljeve politike zaštite potrošača, ovakva razmjena informacija može direktno pospješiti i konkurenciju na tržištu.<sup>36</sup> Zadovoljan potrošač može odigrati veliku ulogu u promovisanju određenog proizvoda ili usluge, što i same ponuđače, tržišne konkurente, može podstaći da razmišljaju o načinima isticanja na tržištu koje će time pratiti i značajno intenzivniji konkurentski pritisak. Objava podataka koje sadrže informacije o aktuelnim cijenama pomaže potrošačima da brže, jednostavnije i uz manje troškove uporede cijene različitih ponuđača na tržištu, pa time i donesu informisanu odluku o kupovini određenog proizvoda ili usluge.

---

<sup>35</sup> Matthew Bennet, Philip Collins, "The Law and Economics of Information Sharing: The Good, The Bad and The Ugly", *European Competition Journal*, 2010, 311-337, 312.

<sup>36</sup> M. Bennet, P. Collins, 315.

Naročito su u tome važne razmjene informacija o aktuelnim cijenama, jer one odražavaju stvarno i trenutno stanje na tržištu, pružajući potrošačima sigurnost da neće nastupiti promjene do momenta donošenja odluke o kupovini. Sa druge strane, objava namjeravanih cijena pruža manju sigurnost potrošačima, budući da uglavnom dolazi do njihove promjene, zbog čega se ne očekuje da takve objave informacija koriste potrošačima, već uglavnom predstavljaju signal upućen konkurentima.<sup>37</sup> Svakako, benefiti koji su na strani blagostanja potrošača postignuti razmjenom informacija moraju biti takvi da prevladavaju moguće negativne efekte koje takva razmjena može imati na konkurenciju. Što je tržišna moć učesnika koji objavljuje informacije manja, vjerovatnije je da će benefiti takvog informisanja biti usmjereni ka potrošačima do te mjere da zaista nadmašuju opasnosti po konkurenciju.<sup>38</sup>

### **Uticaj razmjene informacija na razvoj novih tehnologija i inovacija**

Razmjena informacija može pospješiti razvoj određenog sektora industrije, sadržajnijom komunikacijom i razmjenom iskustava između proizvođača, a može činiti i element zaključenog sporazuma o istraživanju i razvoju (R&D).<sup>39</sup> Sporazumom učesnici na tržištu mogu predvidjeti zajedničko unaprijeđenje postojećih tehnologija, saradnju u istraživanju, razvoju i marketingu novih proizvoda.<sup>40</sup> U jednom svom dijelu, Smjernice se posebno bave pitanjem uticaja sporazuma o istraživanju i razvoju (R&D) na tržišnu konkurenciju, ističući kako njihove pozitivne, tako i moguće negativne efekte na konkurenciju. Sporazumi o istraživanju i razvoju mogu ograničiti konkurenciju u odnosu na one učesnike na tržištu

---

<sup>37</sup> Smjernice (2023), para. 431.

<sup>38</sup> Ibid., para. 427.

<sup>39</sup> Research and development agreements (R&D).

<sup>40</sup> Vidjeti Poglavlje 2 Smjernica (2023).

koji se nalaze izvan sporazuma, ali i u odnosu na strane sporazuma koje uživaju značajan stepen tržišne moći za korišćenje ključne tehnologije, ili ekskluzivno korišćenje rezultata konkretnog istraživanja i razvoja.<sup>41</sup> Ipak, nijesu zanemarljivi i pozitivni efekti koje sporazumi o istraživanju i razvoju mogu ostvariti, a što i čini njihov inicijalni cilj. Tako učesnici R&D sporazuma mogu kombinovati komplementarna znanja i vještine u kreiranju novih proizvoda, razvojem novih metoda na efikasniji način nego što bi to bio slučaj u pojedinačnim naporima proizvođača. Manji troškovi u postizanju rezultata, razmjena znanja i iskustava, samo su neki od benefita ovih sporazuma koji govore u prilog daljem razvoju inovacija i ukupnog pospješivanja tržišta i konkurencije.<sup>42</sup> Implementacija R&D sporazuma uglavnom zahtijeva razmjenu određenih strateških informacija između strana u sporazumu i podrazumijeva se da ona ima neutralan ili pozitivan učinak na konkurenciju, sve dok i sam sporazum ostvaruje te ciljeve. Ipak, kada razmjena informacija ide van okvira koji je neophodan za ostvarivanje R&D sporazuma, može se postaviti pitanje narušavanja konkurencije i tretiranja pod okriljem zabrane iz čl. 101(1) UFEU.<sup>43</sup>

Sa sličnim ciljem se mogu zaključiti i sporazumi o standardizovanju<sup>44</sup> u industrijskom sektoru i na polju raznovrsnih tehnoloških inovacija, poput različitih uređaja i elektronskih alata. Sporazumi o standardizaciji služe definisanju tehničkih ili kvalitativnih standarda za trenutne ili buduće proizvode, proizvodne procese, usluge ili metode koji se mogu usaglasiti<sup>45</sup> na nivou više učesnika na tržištu i time

---

<sup>41</sup> Smjernice (2023), vidjeti para. 135-137.

<sup>42</sup> Ibid., para. 155-157.

<sup>43</sup> Ibid., para. 152, 153.

<sup>44</sup> Za više vidjeti: Ruben Schellingerhout, "Standard-setting from a competition law perspective", Competition Policy Newsletter, 1/2011, [https://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2011\\_1\\_1\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2011_1_1_en.pdf) (10.10.2023).

<sup>45</sup> Vidjeti Poglavlje 7 Smjernica (2023).

doprinijeti boljoj upotrebi ili plasmanu proizvoda. Bolja integracija tržišta, mogućnost distribucije proizvoda na različitim tržištima i olakšice koje standardizovanje može donijeti potrošačima,<sup>46</sup> samo su neki od benefita ovih sporazuma, iako se ne zanameruje ni mogućnost pojedinih negativnih efekata koje oni mogu imati na konkurenciju.<sup>47</sup> Međutim, ukoliko se sprovode ka svom osnovnom cilju, sporazumi o standardizovanju mogu donijeti značajne olakšice kako proizvođačima, tako i potrošačima i cjelokupnom tržištu.

Polazeći od potrebe da zaštiti inovacije na tržištu koje su usmjerene ka poboljšanju njegove efikasnosti, a pritom nemaju negativne efekte na konkurenciju, EU je usvojila i uredbe koje definišu kategorije sporazuma o istraživanju i razvoju, kao i sporazume o specijalizaciji za koje se smatra da ispunjavaju uslove iz čl. 101(3) UFEU, pa su time i izuzeti iz primjene opšte zabrane čl. 101(1) UFEU.<sup>48</sup> U pitanju su uredbe koje definišu primjenu čl. 101(3) na određene horizontalne sporazume na tržištu, dok je Komisija usvojila i uredbe koje se tiču vertikalnih sporazuma koji ne narušavaju konkurenciju, već ispunjavaju kriterijume za primjenu izuzeća iz čl. 101(3) UFEU.<sup>49</sup> Iako se izuzeća samih sporazuma ne primjenjuju automatski, već uz ispunjenje predviđenih uslova, usvajanje uredbi u značajnoj mjeri treba da olakša primjenu pravila o zaštiti konkurencije, kako učesnicima na tržištu koji će bolje

---

<sup>46</sup> Smjernice (2023), vidjeti para. 439, 475.

<sup>47</sup> Ibid., vidjeti 7.3.1.

<sup>48</sup> Dvije nove uredbe su stupile na snagu 1. juna 2023. godine, praćene novim smjernicama o primjeni čl. 101 UFEU na horizontalne sporazume. Vidjeti: [https://competition-policy.ec.europa.eu/antitrust/legislation/horizontal-block-exemptions\\_en#the-horizontal-block-exemption-regulations](https://competition-policy.ec.europa.eu/antitrust/legislation/horizontal-block-exemptions_en#the-horizontal-block-exemption-regulations) (12.10.2023)

<sup>49</sup> Uredba o primjeni čl. 101(3) UFEU na određene kategorije vertikalnih sporazuma i usaglašenih praksi je usvojena 2022. godine, praćena novim smjernicama o vertikalnim ograničenjima. Uredba: Commission Regulation (EU) 2022/720 of 10 May 2022 on the application of Article 101(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union to categories of vertical agreements and concerted practices, OJ L 134, 11.5.2022, p. 4–13; Smjernice: Guidelines on vertical restraints, OJ C 248/1, 30.6.2022, 1–85.

razumjeti standarde protivpravnih ponašanja, tako i nadležnim institucijama u ovoj oblasti, sveukupno doprinoseći pravnoj sigurnosti i efikasnosti u poslovanju.

### **Benefiti koji govore u prilog upravljanja rizicima**

Prepoznavanje i upravljanje rizicima na tržištu je još jedan od mogućih benefita razmjene informacija, koji učesnicima na tržištu može pružiti uvid u prethodne obrasce ponašanja različitih kategorija potrošača na relevantnom tržištu, njihovoj sklonosti ka određenoj vrsti proizvoda ili usluga, redovnosti u ispunjavanju obaveza kod kreditnih ili sličnih zaduženja, itd. Takvom razmjenom se može nadomjestiti asimetričnost informacija i postići veća efikasnost kod onih učesnika koji takva saznanja mogu koristiti za bolje upravljanje rizicima, što je od naročite važnosti u sektoru bankarstva i osiguranja, kroz bolje planiranje i upravljanje rizicima.<sup>50</sup> Tako je Sud pravde u slučaju *Asnef-Equifax*<sup>51</sup> cijenio da registar o kreditnoj sposobnosti korisnika kredita ne dovodi do narušavanja konkurencije, već omogućava bankama da imaju uvid u zastupljenost korisnika za koje se očekuje da će uredno ispunjavati kreditne obaveze i onih kod kojih se mogu očekivati poteškoće u otplati kreditne sume.<sup>52</sup> Sud je posebno cijenio činjenicu da je u ovom slučaju kreirani registar bio dostupan svim učesnicima na relevantnom tržištu, ali i da je na strani korisnika postojala povoljnost u vidu manjih troškova obrade kredita. U ovom slučaju je utvrđeno da postojanje registra umanjuje rizik koji snose kreditne institucije, doprinosi sveukupnoj efikasnosti tržišta, a istovremeno pogoduje i potrošačima. Takođe, pokazalo se da je

---

<sup>50</sup> Smjernice (2023), para. 425.

<sup>51</sup> Slučaj C-238/05, *Asnef-Equifax, Servicios de Información sobre Solvencia y Crédito v. Asociación de Usuarios de Servicios Bancarios (Ausbanc)*, 2006.

<sup>52</sup> F. Wagner-von Papp, 147.

u oblasti osiguranja važno imati veliku bazu podataka o ranijim osiguranicima koji su upućivali zahtjeve za naknadu štete, kako bi se mogle predvidjeti stope prijave za određenu grupu osiguranih proizvoda.<sup>53</sup>

### **Uticaj razmjene informacija na redovne privredne odnose učesnika na tržištu**

Razmjena informacija može dovesti do pozitivnih efekata i u direktnom odnosu između konkurenata, dobavljača i prodavaca, jednostavnim upoređivanjem njihove produktivnosti i ostvarenih rezultata u nekoj oblasti, čime nivo dokazivanja i zauzimanja vodećih pozicija na relevantnom tržištu postaje uslovljen nadmetanjem u postizanju što boljih rezultata. Razmjena informacija može biti od značajne pomoći i u poboljšanju alokativne efikasnosti, odnosno razumijevanju stvarnih potreba tržišta i usmjeravanja proizvoda i usluga ka onim djelovima tržišta na kojima postoji potreba za tim proizvodima i uslugama.<sup>54</sup> Dijeljenjem i razmjenom informacija u određenom sektoru (npr. telekomunikacija, osiguranja, bankarstva), učesnici na tržištu mogu porediti interno poslovanje sa najboljim praksama u konkretnoj oblasti, nastojeći time da poboljšaju kvalitet svojih proizvoda i usluga, način reklamiranja ili procedura koje mogu omogućiti lakši, brži i jeftiniji plasman na tržište.<sup>55</sup>

Svjedoci smo da savremeno tržište, koje je izrazito promjenjivo i dinamično, zahtijeva od svih učesnika da budu u toku sa aktuelnim praksama i trendovima, zbog čega se informacija javlja kao glavni i često odlučujući resurs u

---

<sup>53</sup> M. Bennet, P. Collins, 319.

<sup>54</sup> M. Bennet, P. Collins, 318; Vidjeti: António Osório, "Data and Competitive Markets: Some Notes on Competition, Concentration and Welfare," *The B.E. Journal of Theoretical Economics*, De Gruyter, Jun 2022, vol. 23(1), 487-517.

<sup>55</sup> M. Bennet, P. Collins, 318.

svakodnevnom upravljanju. Samim tim je prirodno da kompanije naročito posmatraju iskustva svojih konkurenata i uče na njihovim greškama, a što u krajnjem može zaštititi sveukupnu efikasnost tržišta i intenzivirati konkurenciju.

### **Zaključak**

Nesporno je da razmjena informacija između učesnika na tržištu može imati pozitivne efekte na njihovo individualno poslovanje i doprinijeti opštoj dinamici konkurencije na tržištu. Ipak, kada je u pitanju uspostavljanje odgovornosti zbog narušavanja prirodnog toka konkurentnosti, pozitivni efekti koje takva razmjena pruža moraju odgovoriti strogim zahtjevima procjene prirode informacija i relevantnog tržišta – što uglavnom nije lak zadatak. Bez obzira na dosadašnju opsežnu sudsku praksu iz koje se može naslutiti koje to razmjene informacija Sud uglavnom nalazi kao dozvoljene, još uvijek postoji otvoreno pitanje o razmjenama informacija u uslovima savremenog poslovanja, koje prati upotreba algoritama, pametnih *chatbot*-ova i podataka koji se pohranjuju na posebnim platformama, a koji će predstavljati novu vrstu izazova u procjeni štetnosti razmjene informacija na tržišnu konkurenciju. Uistinu, nove Smjernice (2023) se dijelom oglašavaju i o ovom pitanju, šireći pojam informacija tako da obuhvataju i digitalne sadržaje i podatke. Svakako, ostaje da se vidi na koji način će se to ispoljiti u sudskoj praksi i tumačenju pojedinačnih situacija o ovom pitanju. Na kraju, može se primijetiti da bi kreiranje tzv. sigurne zone razmjene informacija, poput onih koje su uspostavljene uredbama za određene vrste sporazuma o istraživanju i razvoju i sporazuma o specijalizaciji, omogućilo jednostavnije snalaženje učesnika na tržištu koji nijesu u dovoljnoj mjeri vični procjeni zahtjevnih pravnih standarda. Takav pregledan set pravila o benignim razmjenama informacija bi takođe doprinio lakšoj procjeni primjene čl. 101(3) UFEU na razmjene informacija koje

ispunjavaju uslove za izuzeće od opšte zabrane iz čl. 101(1) UFEU. Može se očekivati da bi takav pristup olakšao postupanje i učesnicima na tržištu i nadležnim institucijama, smanjio troškove i svakako očuvao efikasnost poslovanja. Na kraju, razumijevanje dozvoljenih oblika komunikacije učesnika na tržištu je važno i za Crnu Goru kao pretpostavljenu buduću članicu Evropske unije, naročito u kontekstu specifičnosti koje domaće tržište ima u tom pogledu, a koje se mogu javiti kao svojevrsan izazov za usaglašavanje sa tržišnim očekivanjima Unije. Tim prije je razumno očekivati da Crna Gora pravovremeno pristupi analizi propisa koji suštinski definišu standarde Unije, kako bi se i nadležne institucije i domaća privredna zajednica upoznali sa zahtjevima koje nosi unutrašnje tržište i pravo konkurencije Evropske unije.

### **Rezime**

Razmjena informacija između učesnika na tržištu uglavnom signalizira opasnost da se na određenom tržištu uspostavlja ili održava restriktivni sporazum ili usaglašena praksa koja ima negativan uticaj na konkurenciju. Iako normativno ne čini dio standarda opšte zabrane, razmjena informacija je tumačenjem i praksom Suda pravde obuhvaćena čl. 101 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, kao oblik tržišnog istupanja koji uglavnom prati restriktivna ponašanja. Međutim, da bi došlo do primjene čl. 101 UFEU i uspostavljanja odgovornosti zbog ograničavanja konkurencije putem ili uz pomoć razmjene informacija, neophodno je ocijeniti karakteristike tržišta koje se javlja kao relevantno u konkretnom slučaju, kao i prirodu informacija koje su predmet razmjene. U tome se najprije polazi od pitanja da li razmjena informacija za svoj objekat, odnosno predmet ima narušavanje konkurencije. U okolnostima kada nije ustanovljeno da je sama razmjena upravljena ka narušavanju konkurencije, cijeni se eventualni negativan efekat koji ona ima po konkurenciju



na tržištu. Osim toga, u ocjeni dozvoljenosti razmjene informacija je važno sagledati i moguće pozitivne, a ne samo negativne efekte koje ona može imati po poslovanje učesnika na tržištu i po samu konkurenciju. Ovo iz razloga što razmjena informacija, osim negativnih svojstava, može imati pozitivno i stimulišuće djelovanje na konkurenciju u određenom sektoru, ukoliko je usmjerena ka poboljšanju efikasnosti poslovanja subjekata ili dobrobiti potrošača. Ovaj rad obrađuje standarde procjene razmjene informacija sadržane u Smjernicama o primjeni čl. 101 UFEU na horizontalne sporazume o saradnji, ističući i one pozitivne efekte i benefite koje učesnici na tržištu mogu uživati zahvaljujući dozvoljenim oblicima razmjene informacija.

**Ključne riječi:** Konkurencija; Razmjena informacija; Unutrašnje tržište; Restriktivni sporazumi; Pozitivni efekti; Blagostanje potrošača.

### **Summary**

The exchange of information among market participants typically signals the danger of establishing or maintaining a restrictive agreement or concerted practice that negatively affects competition. While not normatively part of the general prohibition standards, information exchange is, by interpretation and practice of the Court of Justice, covered under Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) as a form of market conduct that often accompanies restrictive behaviors. However, for the application of Article 101 TFEU and the establishment of liability for restricting competition through or with the help of information exchange, it is necessary to assess the characteristics of the market that arises as relevant in the specific case, as well as the nature of the information subject to exchange. This starts with the question of whether the exchange of information, by

its object, has the potential to harm competition. In situations where it is not established that the exchange itself is directed towards harming competition, the possible negative effects it has on competition in the market are evaluated. In addition, when assessing the permissibility of information exchange, it is crucial to consider both potential positive and negative effects it may have on the business operations of market participants and on competition itself. This is because, apart from its negative characteristics, information exchange can also have a positive and stimulating effect on competition in a sector if it is directed towards improving the efficiency of business entities or the welfare of consumers. This paper discusses the standards for assessing information exchange contained in the Guidelines on the application of Article 101 TFEU to horizontal cooperation agreements, highlighting the positive effects and benefits that market participants can enjoy through permitted forms of information exchange.

**Key words:** Competition; Information exchange; Internal Market; Restrictive Agreements; Positive effects; Consumer welfare.

**Mr Nina PERIŠIĆ<sup>1</sup>****POLOŽAJ AUTONOMNIH REŽIMA U MEĐUNARODNOM  
PRAVU I MEĐUNARODNIM ODNOSIMA**

Ustanovljavanje autonomnih režima na određenoj teritoriji se često nudi kao solucija za probleme koji se u svojoj osnovi tiču ostvarivanja manjinskih prava na toj teritoriji ili pak mirnog rešavanja konflikata koji imaju etničku pozadinu. Uopšteno govoreći, autonomni režimi se odnose na one oblasti u okviru države, koje posjeduju određenu distinktivnu etničku ili kulturnu osobenost, i kojoj je na osnovu toga pružen određeni stepen nezavisnosti od centralne vlasti<sup>2</sup>. Pod pojmom "oblast" ovdje se ne misli uvijek samo na dio teritorije odnosno region, jer kao što ćemo kasnije vidjeti, određeni vidovi autonomije mogu biti pruženi i nekoj manjinskoj zajednici koja manje ili više ravnomjerno naseljava cjelokupnu državnu teritoriju i nije skoncentrisana u samo jednoj teritorijalnoj oblasti. Sami pojam autonomije, ipak, izaziva brojne nedoumice i u teoriji i u praksi. Sa lingvističkog aspekta, porijeklo ovog pojma nalazimo u grčkom jeziku, od *auto-* sam, samostalan, sopstven; i *nomos-pravo*. U tom smislu, on označava određeni oblik samouprave, te se upotrebljava u brojnim disciplinama, najčešće kako bi se njime odredio neki stepen nezavisnosti u bilo kojoj sferi. Kantovo određenje lične autonomije kao postojanja mogućnosti donošenja odluka i preduzimanja radnji na koje eksterni faktori ni na koji način ne ostvaruju uticaj u najvećoj mjeri postavlja temelj za opšte shvatanje autonomije, koja može postojati i na individualnom i

---

<sup>1</sup> Član Udruženja pravnika Crne Gore

<sup>2</sup> Yoram Dinstein, *Autonomy Regimes and International Law*, Villanova Law Review, Villanova University Charles Widger School of Law, 2011, 437.

na kolektivnom nivou. Ovaj termin se upotrebljava u najrazličitijim kontekstima, i jasno je da je riječ o protejskom konceptu, pa je u određenoj mjeri i razumljivo što nauka međunarodnog prava i dalje nije došla do definicije autonomije koja bi bila opšteprihvaćena. Čak i ako bismo je potražili u okviru drugih srodnih disciplina, poput političkih nauka i međunarodnih odnosa, ne bismo naišli na preciznije sagledavanje autonomije kao modela institucionalne organizacije na teorijskom nivou-opšteprihvaćena definicija i ovdje izostaje. Ova "praznina" u teoriji je dijelom posledica toga što postoje brojni, međusobno posve različiti vidovi autonomija, pa ni sama lista mogućih načina na koje se može organizovati jedna autonomija nije konačna i u praksi se one obično formiraju *ad hoc*, a ne praćenjem nekog ustaljenog obrasca. Jasno je da takva situacija srazmjerno otežava i definisanje samog pojma. Kako navodi profesor Grej, "nema drugog predmeta u okviru nauke međunarodnog prava o kojoj je bilo toliko paušalnog i besmislenog pisanja kao što je to slučaj sa autonomijom"<sup>3</sup>. Rasvjetljivanje prirode autonomnih režima, tretmana koji imaju u okviru međunarodnog prava i njihovog pozicioniranja u međunarodnim odnosima su zbog toga teme kojima se u poslednjih par decenija posvećuje znatno veća pažnja.

Kada je riječ o mjestu koje autonomni režimi zauzimaju u međunarodnim odnosima, uglavnom je primjetno da je aktivno učešće autonomnih oblasti i dalje na niskom nivou, ali da *de facto* pojedini autonomni režimi imaju kapacitet za učešće u istim. Prilagođavanje međunarodnog prava novoj realnosti odnosa koji postoje na globalnom nivou je, po preovladavajućem mišljenju, i dalje nedovoljno dinamičan proces. U svjetlu težnje za pravednijim i inkluzivnijim konceptom međunarodnih donosa, prilagođenom današnjici i

---

<sup>3</sup> John Chipman Gray, *The Nature and Sources of the Law*, Routledge Revivals, Oxfordshire, 1997, 126.

spremnog da odgovori na izazove koje pred njega stavljaju turbulentne geopolitičke i druge okolnosti; jedan od aspekata koji svakako vrijedi razmotriti jeste i pozicioniranje svih onih subjekata koji nisu države a koji učestvuju u međunarodnim odnosima. Kako bismo to postigli, neophodno je prije svega detaljnije izučiti pravnu prirodu autonomnih režima i brojne i raznolike pojavne oblike u kojima ih nalazimo.

### ***Raison d'être autonomnih režima***

Osnovni cilj ustanovljavanja autonomnih režima, kao što smo naveli, jeste obezbjeđivanje boljeg položaja i većeg stepena zaštite prava određene manjinske zajednice koja postoji u okviru neke države u kojoj je heterogenost populacije faktor koji dovodi ili u perspektivi može dovesti do etničkih tenzija. Iako nije jedini teoretski mogući razlog, on se u praksi izdvaja kao dominantan. Države, zaista, nisu nijednom normom međunarodnog prava obavezane da manjinskim zajednicama, bez obzira na njihov status ili procenat ukupne populacije koji predstavljaju, obezbijede bilo kakvu formu autonomije. Obaveze koje su države brojnim međunarodnim sporazumima iz oblasti zaštite ljudskih i manjinskih prava preuzele mogu se ostvarivati i kroz brojne druge mehanizme koji ne uključuju pružanje nekog stepena samostalnosti manjinskim zajednicama, što u brojnim slučajevima, uzevši u obzir strukturu stanovništva, jeste racionalnija opcija, a svakako često i lagodnija sa aspekta države.

Ipak, u praksi se srijeću i brojni slučajevi u kojima se zbog određenih specifičnih okolnosti ti ciljevi mogu znatno efikasnije ostvariti kada se strukturalno i organizaciono obezbijedi samostalniji položaj manjinskih zajednica. Na primjer, one obaveze koje su uspostavljene Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima, a koje podrazumijevaju da države moraju garantovati manjinama pravo na poseban kulturni život, ispoljavanje i upražnjavanje

religije i pravo na služenje svojim jezikom, često se mogu na najbolji način osigurati upravo kroz neki od oblika autonomije. Ova tvrdnja posebno dobija na značaju kada se uzme u obzir i tumačenje Komiteta Ujedinjenih nacija za ljudska prava koji je zauzeo stav da to znači da države moraju preduzeti, ako je neophodno, i određene pozitivne mjere u cilju zaštite identiteta manjine i prava njenih pripadnika da uživaju i razvijaju svoj jezik i kulturu<sup>4</sup> - suprotno mišljenju da u tom pogledu postoji samo negativna obaveza odnosno prosto neometanje u praktikovanju posebnog kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta. Koncept pozitivnih obaveza država podrazumijeva da njihov pristup ostvarenju manjinske zaštite ne bude limitiran samo na garancije da osnovna prava sadržana u pravu na identitet manjinskih zajednica neće biti ugrožena i da će ih pripadnici predmetne zajednice moći slobodno uživati, već da on obuhvata i određene akcije države u smjeru promovisanja i podsticanja uključivanja manjinskih zajednica u javni život, te implementaciju mjera kojima se obezbjeđuje njihov ne samo normativno i formalistički već i stvarno ravnopravan položaj u društvu.

Autonomija kao svojevrsni mehanizam kojim se obezbjeđuje zaštita manjinskih prava je, sa manje ili više uspjeha, do sada primijenjena u desetinama slučajeva širom svijeta (Ackrén u svojoj obimnoj analizi navodi 65 slučajeva-i to samo teritorijalnih, bez funkcionalnih, administrativnih ili kulturnih-autonomija na svjetskom nivou<sup>5</sup>). Na osnovu rezultata koje su ostvarile, a koji variraju od uspješnih i dugovječnih režima do pokušaja koji su propali već u samom začetku, može se zaključiti da odgovor na pitanje “da li

---

<sup>4</sup> UN Human Rights Committee (HRC), CCPR General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities), 8 April 1994, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/453883fc0.html>

<sup>5</sup> Ackrén Maria, Conditions for different autonomy regimes in the world: a fuzzy-set application, Åbo Akademis förlag - Åbo Akademi University Press, 2009.

autonomija predstavlja dobro rješenje konflikata koji imaju u srži imaju etničke tenzije ili iredentističke tendencije” nikada nije jednoznačan i da on uvijek zavisi od postavki na kojima se budući autonomni režim formira; ali takođe i da autonomija predstavlja jedan od vrlo korisnih koncepata koje treba, u skladu sa okolnostima, razmotriti prilikom rješavanja sukoba ili uopšteno obezbjeđivanja boljeg položaja manjinskih zajednica.

Ono što se ne može izbjeći kada su autonomije u pitanju jeste i upliv političkih faktora-jasno je da države obično nevoljno pristaju na ovakve aranžmane, a može se reći da to čine samo kada procijene da bi dalji razvoj situacije mogao rezultirati još nepovoljnijim rješenjima ili čak otvorenim konfliktima. Zbog toga se izučavanjem pojma autonomije, pored međunarodnog prava, podjednako aktivno bave i discipline poput komparativne politike, međunarodnih odnosa, uporednog ustavnog prava, pa i sociologije. U posljednjih nekoliko decenija literatura na ovu temu postala je značajno bogatija, posebno zbog činjenica da je mogućnost osnivanja novih autonomija u tom periodu postajala sve aktuelnija tema u brojnim državama i da su zbog toga i analize prednosti i mana postojećih autonomnih uređenja poprimile dodatni, praktični značaj.

Fleksibilnost samog pojma autonomije, pa čak i njena pomenuta “neuhvatljivost” koja otežava sve teorijske pokušaje definisanja, u kontekstu zaštite manjinskih prava može zapravo predstavljati njenu prednost-činjenica da se još uvijek koriste radne definicije za gotovo sve vrste autonomija, te da se one u primjeni mogu prilagođavati svakom pojedinačnom slučaju, čini ovu opcijom prihvatljivom za širok dijapazon situacija. Iako teritorijalna autonomija, kao prvorazredni oblik najšire moguće autonomije, privlači najviše pažnje i predmet je najvećeg broja istaživanja, i neki drugi oblici autonomije mogu predstavljati valjana rješenja, u zavisnosti od toga kakve su društvene ili istorijske okolnosti dovele do nastanka problema.

Sama zaštita prava određene manjine može se efikasno obezbijediti funkcionalnom autonomijom datom u oblasti koja je od najvećeg značaja za ostvarivanje prava na identitet te manjine-na primjer, u slučaju jezičkih manjina, to je uglavnom funkcionalna autonomija u oblasti obrazovanja, kao što je već navedeni slučaj švedske manjine u Finskoj. Ona svakako ne predstavlja usamljen primjer, jer su na sličan način efikasno riješeni istovrsni problemi i u brojnim drugim državama (primjeri kineske manjine u Maleziji, mađarske i italijanske manjine u Sloveniji, nekoliko različitih grupa jezičkih manjina u Rumuniji itd.).

Može se na nekim mjestima, i u okviru pravnih i u okviru političkih diskusija, naići i na mišljenja da je personalna autonomija zadovoljavajući i adekvatan mehanizam za ostvarenje svih prava i sloboda manjinskih grupacija pod uslovom da država dosljedno sprovodi sve svoje obaveze u pogledu njih, te da u razvijenim demokratskim društvima ne postoji posebna potreba za formiranjem specijalnih autonomnih režima koji bi ih dodatno obezbjeđivali; kao i da teritorijalne autonomije nastale kao rezultat neriješenih identitetskih pitanja predstavljaju samo privremeno zamrznuti iredentizam i da potencijalno mogu biti štetne po državu jer pravljenje ustupaka te vrste potencijalno može dodatno podstaći određene manjinske grupacije da zahtijevaju još veće stepene nezavisnosti sve do secesionističkih aspiracija. U savremeno doba je u okviru pravne teorije dokazano da su ove tvdnje u najvećoj mjeri neosnovane i da one ne mogu predstavljati utemeljenu kritiku autonomnih režima. Prije svega, gledište po kom je nepotrebno tretirati manjinske zajednice kao posebne subjekte zaštite i po kom je dovoljno svakom pojedincu garantovani ostvarivanje njegovih individualnih prava, koja svakako kao širi pojam obuhvataju i brojna manjinska prava koja se odnose na očuvanje identiteta, nije u skladu sa savremenim shvatanjem karaktera i prirode manjinskih prava. Manjinskim grupacijama



se, upravo iz razloga što zbog svoje malobrojnosti u odnosu na dominantno stanovništvo predstavljaju posebno ranjive grupe, mora garantovati poseban korpus prava usmjeren na očuvanje njihovog identiteta i osobenosti. Iz ovoga jasno proizilazi da individualna autonomija u brojnim slučajevima neće biti dovoljna za pružanje adekvatne zaštite manjinskih prava, jer je neoph. Drugu tvrdnju najbolje demantuje sama realnost, iz koje se jasno vidi da su se upravo oni slučajevi rješavanja konflikata u kojima je kompromisom stvoren neki oblik autonomije pokazali kao jedni od najefikasnijih i najuspješnijih. Nespremnost država da udovolje zahtjevima ovog tipa je češće dovodila do eskalacije sukoba, nego što su autonomne regije ili pokrajine kasnije pokušavale ostvariti svoje tendencije ka potpunoj nezavisnosti<sup>6</sup>.

### **Vrste autonomnih režima**

Ni u pogledu klasifikacije tipova autonomije situacija nije značajno drugačija niti bolja nego što je to slučaj kada su u pitanju pokušaji definicije samog pojma autonomije. U literaturi nailazimo na veliki broj različitih podjela autonomije, u zavisnosti od toga koje kriterijume neki autor smatra za presudne. Ipak, kao distinktivne karakteristike uglavnom se uzimaju organizaciona struktura koja se autonomijom uspostavlja i nadležnosti koje su tim organima povjerene. Prateći ove smjernice, podjela formi autonomije koja je najšire prihvaćena i najbolje obuhvata raznovrsne oblike u kojima se autonomija javlja jeste podjela na personalnu autonomiju, kulturnu autonomiju, funkcionalnu autonomiju, administrativnu autonomiju i legislativnu odnosno teritorijalnu autonomiju (razlike u odnosu na ovu podjelu se najčešće odnose na izostavljanje personalne autonomije kod

---

<sup>6</sup> Ackrén Maria, and Sundberg Jan, "Exploring the Role of Regional Parties in the Nordic Autonomies: Why Entrenched Self-Government Matters". *Journal of Autonomy and Security Studies* 3, no. 2, 2019, 16.

nekih autora, ili na tretiranje funkcionalne i administrativne autonomije kao jedinstvenog pojma)<sup>7</sup>.

Personalna autonomija ne podrazumijeva stvaranje bilo kakvog oblika posebne organizacione strukture poput onih na koje nailazimo kod svih drugih formi autonomije-ona se zapravo sastoji samo u pružanju individui onih bazičnih prava koja joj, na primjer, garantuje gore analizirani član 27 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, koji jemči neometano ostvarivanje jezičkih, vjerskih i kulturnih prava svakom pojedincu. Ona, praktično, i ne tretira pojedinca kao pripadnika neke određene nacionalne, jezičke ili druge grupe, već mu garantuje ostvarivanje njegovih individualnih prava na upotrebu sopstvenog jezika, praktikovanje sopstvene religije, uživanje kulturnih prava u skladu sa svojom tradicijom. Upravo zbog toga se ona u nekim klasifikacijama i izostavlja ili se pak tretira kao kvazi-autonomija, jer se smatra da ne pruža veći obim prava od onih koja su kao osnovna ljudska prava obezbijedena svim međunarodnim dokumentima iz te oblasti. Iako smo je uvrstili u klasifikaciju koje se ovdje pridržavamo, smatramo da ima osnova tretiranje personalne autonomije kao neprave autonomije, zbog toga što suština onoga što se njome garantuje i podrazumijeva je zapravo već obuhvaćeno nekim drugim pojmovima, pa je tako na primjer teško naći sadržinsku različitost između onoga što nekome pruža personalna autonomija od onoga što mu pružaju individualna prava svakog građanina.

Kulturna autonomija ide nekoliko koraka dalje od personalne u osiguravanju ovih prava, prije svega zbog toga što ona može podrazumijevati i osnivanje određenih organa kao

---

<sup>7</sup> O tome kako različiti autori klasifikuju vrste autonomija i na osnovu kojih karakteristika prave distinkciju između nekih srodnih pojmova detaljnije piše Tkacik, a podjela koje ćemo se ovdje pridržavati je istovjetna onoj koju on u svom daljem radu usvaja. Tkacik Michael, "Characteristics of Forms of Autonomy." *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 15, no. 2/3, 2008, 371.

djelova šire, već postojeće organizacione strukture (primjećujemo da ni na ovom nivou autonomije nema posebne, odvojene autonomne strukture organa), kao što su predstavnička tijela bez mogućnosti samostalnog donošenja propisa (ostavljena im je mogućnost da iste u formi predloga i nacрта upućuju za to nadležnim tijelima) ili odbori u okviru postojećih predstavničkih tijela. Ovaj vid autonomije se često srijeće kada su u pitanje izrazito malobrojne grupacije na određenoj teritoriji, koje ni same nemaju pretenzija ka ostvarivanju nekog većeg stepena nezavisnosti, ali u cilju očuvanja njihove tradicije i kulture koja upravo zbog te brojčane inferiornosti može biti posebno ugrožena, obezbjeđuje im se kulturna autonomija kao zadovoljavajući vid zaštite bez posebno širokog korpusa prava.

Administrativna autonomija je, po shvatanju nekih autora, sinonim za političku i funkcionalnu autonomiju, pa usvajaju samo jedan od ovih termina u svom radu; dok se po mišljenju drugih administrativna i funkcionalna autonomija međusobno razlikuju po tome što funkcionalna autonomija podrazumijeva decentralizaciju u određenoj oblasti koja ne mora biti vezana za određeno jedinstveno geografsko područje, dok administrativna podrazumijeva koegzistenciju “više funkcionalnih autonomija” na jednoj teritoriji, sa određenim regulatornim ali ne i legislativnim ovlašćenjima, pa tako ona predstavlja “međukorak” od funkcionalne ka legislativnoj autonomiji. Drugo stanovište zagovara Suksi, i navodi da jedan od najistaknutijih primjera funkcionalne autonomije u uporednoj praksi predstavlja autonomija koju švedska manjina u Finskoj ima u oblasti obrazovanja, pri čemu za ovakav režim koristi naziv “funkcionalna jezička autonomija”<sup>8</sup>. Riječ je o obliku autonomije koju švedska jezička manjina uživa

---

<sup>8</sup>Markku Suksi, “Functional Autonomy: The Case of Finland with Some Notes on the Basis of International Human Rights Law and Comparisons with Other Cases.” *International Journal on Minority and Group Rights*, No. 2/3, Vol. 15, 2008, 205.

isključivo na osnovu toga što su govornici drugog nacionalnog jezika. Ovaj autonomni režim podrazumijeva da se obrazovni proces u Finskoj, od predškolskog pa do visokoškolskog nivoa, odvija paralelno na oba jezika, pri čemu učenici alternativno biraju na kom jeziku će pohađati nastavu, pri čemu je švedski u potpunosti izjednačen sa finskim, a sami nastavni program se, osim par sitnih izuzetaka kada je riječ o oblastima književnosti i istorije, gotovo uopšte ne razlikuje bez obzira na to na kom se jeziku pohađa). I školski odbori, od lokalnog pa do najvišeg državnog nivoa, prate ovu podjelu pa tako na opštinskom nivou postoje po dva odvojena odbora za oba jezika, ili jedan odbor podijeljen u dva pododbora; provincijski odbori funkcionišu po istovjernom sistemu; a na centralnom nivou, u okviru Nacionalnog odbora za obrazovanje funkcioniše Ured za obrazovanje na švedskom jeziku. Uzevši u obzir činjenicu da za očuvanje kulturnog identiteta manjina, po gotovo univerzalno prihvaćenom mišljenju, nema nijedne oblasti koja bi bila značajnija od oblasti obrazovanja<sup>9</sup>, ovo predstavlja dobar primjer primjene podsticajnog režima u zaštiti manjinskih prava kroz uspostavljanje autonomnog režima.

Teritorijalna autonomija podrazumijeva prije svega postojanje predstavničkog tijela kome je u nadležnost dato donošenje lokalnih propisa koji važe na teritoriji na koju se autonomija odnosi. Ako se usvoji formula koju je uveo Michael Tcakik, a po kojoj se širina autonomije određuje na osnovu zbira sledećih multiplikativnih faktora: obuhvata oblasti u kojima predmetna grupacija ima autonomiju, nivoa kontrole koju nad tim oblastima imaju autonomni organi i teritorijalne distinkcije<sup>10</sup>, jasno je da teritorijalna autonomija predstavlja najširi i najpotpuniji oblik autonomije. Oblasti koje se uzimaju u obzir pri procjeni širine autonomije su, između ostalog,

---

<sup>9</sup> Ibidem, 211.

<sup>10</sup> Tcakik M., op.cit., 374.

organizaciona struktura lokalnih organa, nivo uticaja centralne vlasti na lokalne organe(i obrnuto), upotreba jezika, uređenje obrazovnog sistema, finansiranje, oporezivanje, oblici regionalnog državljanstva, postojanje lokalnih simbola u vidu grba ili zastave, međunarodnopravna relevantnost(članstvo u međunarodnim organizacijama, mogućnost zaključivanja međunarodnih ugovora, eventualni međunarodnopravni subjektivitet autonomne oblasti). Za postojanje teritorijalne autonomije *conditio sine qua non* je da postoji organizaciona struktura koja obuhvata i neki vid predstavničkog tijela koje ima ovlašćenje da donosi lokalne propise, kao i izvršnih organa koji iste sprovode na predmetnoj teritoriji. Stepen nezavisnosti od centralne vlasti koju ti organi posjeduju zavisi od širine autonomije koja im je data-osnovni, minimalni uslovi da bi se nešto smatralo teritorijalnom autonomijom su navedeni, ali dalje u okviru njih mogu postojati različite varijante nivoa stvarne autonomije koju uživa određena manjinska zajednica. On može da varira upravo zbog prethodno istaknute činjenice da su autonomni režimi uglavnom fleksibilni, da se stvaraju *ad hoc* sa pravilima za svaki individualni slučaj, i stoga dvije teritorijalne autonomije mogu međusobno imati u potpunosti različite nivoe stvarne nezavisnosti u donošenju odluka shodno tome na koliki “ustupak” je centralna vlast bila spremna pri utemeljenju autonomnog režima. Isto važi i za obim nadležnosti koje su date predstavničkom tijelu-negdje se u ovom djelokrugu nalaze samo striktno lokalna pitanja, a nekada sva pitanja od životne važnosti za stanovnike na autonomnom području, osim onih koja tradicionalno pripadaju centralnim vlastima poput vođenja vanjske politike, unutrašnje bezbjednosti, uređenja oružanih snaga, državnih granica i slično. Kada se govori o “autonomnim entitetima”, ali i generalno autonomnim režimima, najčešće se misli upravo na teritorijalnu autonomiju jer je riječ ne samo o najpotpunijem već i o “najvidljivijem” obliku autonomije koji postoji, s obzirom na činjenicu da su druge vrste autonomnih režima najčešće

suštinski zapravo samo unutrašnje pitanje obima prava garantovanih određenim zajednicama i mehanizama pomoću kojih se sprovede mjere njihove zaštite.

### **Mjesto autonomnih režima u međunarodnim odnosima**

Kada je riječ o stupanju autonomnih regija u međunarodne odnose, iako se možda čini samoevidentnim, treba naglasiti da je ovdje riječ o isključivo jednom, teritorijalnom obliku organizovanja autonomije. Druge forme autonomije, zbog činjenice da ne podrazumijevaju (ili ne moraju podrazumijevati) posebnu strukturu u okviru koje postoje predstavnička ili tijela sa izvršnim ovlašćenjima koja bi mogla učestvovati u saradnji na međuparlamentarnom ili međuvladinom nivou, nisu predmet razmatranja u okviru ove teme. Stupanje u međunarodne odnose i sposobnost zaključivanja međunarodnih sporazuma se smatra jednim od osnovnih atributa države (takvo stanovište je u više navrata zauzeo i Međunarodni sud pravde<sup>11</sup>), pa ne čudi što se međunarodni pravni odnosi dominantno baziraju na ulozi država. Države su, iako nesumnjivo najznačajniji, ne i jedini akter u ovim odnosima (dovoljno je podsjetiti samo koliko značajnu ulogu u međunarodnim odnosima imaju u savremeno doba imaju međunarodne organizacije). Mjesto autonomnih režima u ovoj međunarodnoj pravnoj i političkoj "areni" svakako nije u prvim redovima, jer oni, bez obzira na ustavni status koji u okviru države imaju, po pravilu ne posjeduju međunarodnopravni subjektivitet<sup>12</sup>, ili je riječ o

---

<sup>11</sup> Silverström Sören, "The Competence of Autonomous Entities in the International Arena — With Special Reference to the Åland Islands in the European Union." *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 15, no. 2/3, 2008, 259.

<sup>12</sup> U literaturi se kao izuzetak od ovog pravila navodi primjer belgijskih regija koje imaju sposobnost zaključivanja međunarodnih sporazuma, mada se uglavnom tretira kao slučaj sui generis. Ipak, ovaj presedan

ograničenom pravnom subjektivitetu, koji podrazumijeva mogućnost zaključivanja samo određenih međunarodnih sporazuma.

Sa druge strane, učešće autonomnih regiona u pregovorima koji prethode zaključivanju međunarodnih sporazuma, posebno onda kada predmetni sporazumi u nekom dijelu obuhvataju one oblasti koje spadaju pod nadležnost regije ili mogu imati uticaja na funkcionisanje autonomije, jeste učestala pojava i predstavlja dobar korak ka većem stepenu uključivanja autonomnih regiona u međunarodne odnose. Ne treba zanemariti ni činjenicu da nakon što se neki međunarodni sporazum ratifikuje, slijedi njegova implementacija na nivou države, što uključuje i autonomne regije; pa u praksi nailazimo na različite pristupe u pogledu nadležnosti koje su u toj oblasti date autonomnim regijama. Njihova uloga u implementaciji međunarodnih sporazuma, svakako, zavisi od njihovog ustavnog statusa<sup>13</sup>.

Na primjeru Olandskih ostrva u Finskoj (koja u pogledu odnosa nacionalnog i međunarodnog prava usvaja dualističko stanovište), vidimo da široka autonomija može podrazumijevati i veoma važnu ulogu autonomne regije u implementaciji međunarodnih sporazuma, jer se nijedan međunarodni sporazum kom Finska pristupi, a koji sadrži odredbe koje obuhvataju neku od oblasti koja spada u nadležnost autonomnog režima, ne može bez podrške olandske Zakonodavne skupštine primjenjivati na ostrvima. Neophodna je, dakle, "dvostruka ratifikacija" kako bi sporazum stupio na snagu i na teritoriji Olanda. U slučaju da međunarodni

---

predstavlja vrijedan primjer mogućnosti drugačijeg djelovanja autonomnih regija u odnosu na uobičajene okvire. Vidjeti: David Crikemans, „How subnational entities try to develop their own ‘paradiplomacy’: The case of Flanders (1993-2005)“, International Conference Challenges for Foreign Ministries: Managing Diplomatic Networks and Optimising Value Geneva, May, 31 – June, 1, 2006, 21-22.

<sup>13</sup> S. Sören, op. cit., 263.

sporazum sadrži odredbe koje su u suprotnosti sa Zakonom o autonomiji Olandskih ostrva kao krovnom, "kvazi-ustavnom" aktu kojim je regulisana autonomija, potrebno je da ta podrška bude iskazana kvalifikovanom, dvotrećinskom većinom. Ovakav model predstavlja dobar primjer uvažavanja interesa autonomnih oblasti i kada su u pitanju međunarodnopravne obaveze, ali bi se on, kako primjećuje Silverström, teško mogao primijeniti u onim državama koje usvajaju čist monistički pristup supremaciji međunarodnog prava<sup>14</sup>. Ovo pitanje, svakako, ostaje u domenu ustavnog uređenja koje je na snazi u konkretnoj državi, ali svakako predstavlja i paradigmu za ostvarivanje maksimalne širine autonomije koju država pruža određenoj regiji.

### **Primjer učešća autonomnih regija u međunarodnim odnosima kroz Nordijsku regionalnu saradnju**

Nordijska regionalna saradnja se smatra najstarijom, ali i najesketenzivnijom kooperacijom tog tipa na svjetskom nivou. Nordijske države su i inače prepoznate po intenzivnoj međusobnoj institucionalnoj i vaninstitucionalnoj saradnji, te se njihovi brojni formalni i neformalni savezi koji su u različitim oblicima egzistirali u prethodnim vjekovima sveukupno posmatraju kao jedno do najtrajnijih i najčvršćih regionalnih partnerstava.

Formalno, nordijska regionalna saradnja se danas na međuparlamentarnom nivou odvija prvenstveno kroz Nordijski savjet, tijelo koje je osnovano 1952. Helsinškim sporazumom. Na međuvladinom nivou, saradnja se odvija kroz Nordijski savjet ministara, osnovan 1972. godine, aktom pridruženim prvom sporazumu. Strane ugovornice su Danska, Finska, Island, Norveška i Švedska, međutim, naknadnim dopunama Sporazuma predviđeno je da i autonomne oblasti koje postoje

---

<sup>14</sup> Ibidem.



u okviru država članica imaju svoje predstavnike u ovim tijelima. Riječ je o Farskim ostrvima, Olandskim ostrvima i Grenlandu. U tom smislu, Nordijski savjet i Nordijski savjet ministara predstavljaju možda i najbolje primjere saradnje na međunarodnom nivou u koju su gotovo sasvim ravnopravno sa državama uključene i autonomne oblasti. Modaliteti učešća autonomnih oblasti u ovim regionalnim tijelima mogu poslužiti kao primjer za njihovo uključivanje i u druge međunarodne organizacije.

U praksi se njihovo učešće ogleda u tome što svaka od ovih autonomnih oblasti ima po dva predstavnika u Nordijskom savjetu (članovi onih predstavničkih tijela koja su u okviru organizacije konkretnih autonomnih režima ekvivalentni parlamentu-grenlandski *Inatsisartut*, farski *Løgting* i olandski *Lagting*). Ovlašćeni su da podnose predloge podjednako kao i predstavnici država, i imaju puno pravo glasa, pri čemu predstavnici autonomne oblasti ne moraju podržati predloge koje podnese država čiji su dio, i obrnuto. Takođe, u godišnjoj rotaciji predsjedavanja Nordijskim savjetom autonomna oblast iz države koja te godine predsjedava obično slijedeći dobru praksu ravnopravnosti i inkluzivnosti daje jednog potpredsjednika.

U Nordijskom savjetu ministara, autonomne oblasti nemaju pravo glasa, ali učestvuju u radu i usaglašavanju stavova koje prethodi donošenju odluka. S obzirom na to da se odluke donose na osnovu konsenzusa, njihovo učešće u radu ovog tijela je, bez obzira na to što ne posjeduju formalno pravo glasa, ipak nije bez značaja i one mogu uticati na formiranje stavova Nordijskog savjeta ministara u određenoj mjeri<sup>15</sup>.

Naročito dobri rezultati su postignuti u oblasti očuvanja biodiverziteta, gdje se pokazalo da autonomne oblasti koje zbog svog položaja koji je ne samo pravno već i geografski najčešće

---

<sup>15</sup> Katja Creutz, Sia Spiliopoulou Åkermark, *The Faroe Islands, Greenland and the Åland Islands in Nordic Cooperation*, Finnish Institute of International Affairs, Helsinki, 2021.

svojevrnsni “međuprostor”, mogu biti vrijedan izvor iskustava za sve države koje su uključene u saradnju-ovo potvrđuju i dostupni izvještaji Nordijskog savjeta ministara u kojima se naročito ističe uloga Grenlanda u oblikovanju regulative za javno-privatna partnerstva u cilju obezbjeđivanja finansiranja mehanizama za očuvanje biljnog i životinjskog svijeta u nordijskim predjelima<sup>16</sup>.

Grenland, Olandska ostrva i Farska ostrva učestvuju u nordijskoj regionalnoj saradnji ne samo u okviru ovih tijela, već podjednako aktivno i na nivou Savjeta za nordijsku saradnju, koji predstavlja tijelo posvećeno umrežavanju i ostvarivanju kontakata između relevantnih subjekata iz javnog i civilnog sektora, kao i iz biznis zajednica svih uključenih država i regija. Ovaj Savjet predstavlja širok forum saradnje u kom učestvuje 45 institucija i tijela i desetine radnih grupa; a u okviru njega realizovano je više stotina projekata iz različitih oblasti<sup>17</sup>.

Perspektive učešća nordijskih autonomnih oblasti u regionalnoj saradnji uključuju demokratsku održivost započetih procesa uključivanja, što je u međuzavisnom odnosu sa kapacitetom i sposobnošću cijelog regiona da fleksibilnim pristupom integracijama doprinese ostvarenju sveukupne kohezije i ravnopravnosti svih uključenih subjekata. Iako ove promjene nastaju u jednom donekle sporom i inkrementalanom procesu, on ipak u krajnjoj liniji omogućava otvaranje vrata ka većem stepenu integracije koja ide u korist svih i stvara stabilnost, predvidljivost i poboljšane veze između država kao subjekata i-ovdje konkretno Farskih ostrva,

---

<sup>16</sup> Magnus Cederlöf, Sjúrdur Hammer, Biodiversity and financing-Review of tools in the Nordic countries, Secretary of the Nordic Council of Ministers, 2023, 12.

<sup>17</sup> Stephan Sarah, “Making Autonomies Matter: Sub-State Actor Accommodation in the Nordic Council and the Nordic Council of Ministers: An Analysis of the Institutional Framework for Accommodating the Faroe Islands, Greenland and Åland within ‘Norden’”, European Diversity and Autonomy Papers, EDAP 03, 2014, 14-17.

Olandskih ostrva i Grenlanda – ali i generalno obezbjeđuje jedinstven model koji može biti uzor za sličnu saradnju drugih država i regija.

Jedna od vrijednih pouka koje se na praktičnom nivou mogu izvući iz primjera nordijske regionalne saradnje jeste da se aktivnosti koje se tiču određenih usko specifičnih oblasti, za koje su potrebna posebna iskustva i ekspertize - kao što su u ovom slučaju upravljanje prirodnim resursima, održivi razvoj i zaštita životne sredine - sa naglaskom na očuvanje mora i okeana, kao i određene oblasti privredne saradnje koje imaju poseban značaj kada govorimo o umrežavanju manjih sistema kakve su ove autonomne oblasti i olakšice kada je u pitanju međusobna robna i trgovinska razmjena - mogu sa naročito dobrim uspjehom obaviti kada se model kooperacije fokusira na aktivno učešće svih subjekata, uvažavajući interese koji postoje i na lokalnim nivoima. Dakle, ovakvi vidovi saradnje nisu samo konceptualno, u pogledu ostvarivanja što potpunije ravnopravnosti, od značaja oni i konkretno imaju veliku vrijednost kada je riječ o efikasnijem upravljanju određenim pitanjima. Aktivno uključivanje autonomnih režima u međunarodne odnose, kako slijedi, nije od koristi samo za njih i njihovo bolje pozicioniranje, već i za međunarodnu zajednicu u cjelini.

### **Zaključak**

U cjelini gledano, ustanovljavanje autonomnih režima, njihovo oblikovanje prema mjeri koju diktiraju okolnosti i potrebe konkretne manjinske zajednice na datom području, uz uvažavanje međunarodnih standarda po pitanju ljudskih i manjinskih prava, predstavlja veoma vrijedan mehanizam koji može dati odlične rezultate kada se na pravilan način primijeni, ali različitost okolnosti iz kojih ona nastaje otežava stvaranje neke koherentne teorije koja bi se do detalja bavila autonomijom kao takvom. One najčešće nastaju *ad hoc*,

razvijaju se i egzistiraju u skladu sa društvenim i političkim okolnostima koje su na snazi u konkretnoj državi. Pošto predstavlja ne samo pravni već i politički institut, autonomija često izmiče definicijama, pa je izvjesno da bi multidisciplinarni pristup ovom fenomenu mogao dati najznačajniji doprinos.

Oblast manjinskih prava bi posebno mogla imati benefita od daljeg unapređivanja i razvoja ove teme i postepenog izdvajanja onih aspekata autonomnih uređenja koji mogu poslužiti kao univerzalni, kako bi se, prateći ustanovljene smjernice i modele, ovakvi problemi u budućnosti mogli rešavati znatno brže.

Od posebnog značaja je najširi i najpotpuniji oblik autonomije, teritorijalna autonomija, koja obezbeđuje najkompletniji korpus prava manjinskom stanovništvu u konkretnom području. Ove autonomne oblasti se javljaju i kao akteri u međunarodnim odnosima, sve više pretendujući ka svom ravnopravnom učešću u njima. Razvoj međunarodnog prava i međunarodnih odnosa bi, ako bude pratio ove tendencije, mogao omogućiti i značajniji stepen uključivanja ovih oblasti što bi svakako doprinijelo stvaranju generalno pravednijeg okruženja na internacionalnom nivou. Oblici saradnje između država i autonomnih režima i autonomnih režima međusobno mogu biti vrlo široki i dovesti do benefita koji su u opštem interesu, a koji se odnose na raznolike oblasti privredne, trgovinske, naučne, kulturne i drugih vidova kooperacije. Kada su ovi procesi u pitanju, naročito značajan jeste i ravnopravan, inkluzivan tretman u međunarodnim odnosima za sve one subjekte koji u njima makar u ograničenoj mjeri učestvuju, podrazumijevajući pod tim i autonomne režime, ali i sve one eventualno nove subjekte koje nova realnost međunarodnog prava potencijalno može proizvoditi u budućnosti. Kada razmatramo stvaranje boljeg i pravednijeg internacionalnog sistema odnosa, moramo imati u vidu da je u pitanju cilj koji može biti ostvaren samo uz

oslanjanje na najbolje principe koje nalazimo u prirodnom pravu, a koji uključuju praktičnu primjenu svih onih proklamovanih prava čovjeka koja podrazumijevaju slobodu i ravnopravnost, sintezu univerzalnih vrijednosti i ostvarenje integracija usmjerenih ka uspostavljanju mira kao vrhunskog ideala.

### **Sažetak**

Na međunarodnom terenu, države dominiraju svojim uticajem, ulogom i mjestom koje zauzimaju u vođenju međunarodnih odnosa, ali široki i sveobuhvatni integracijski procesi nisu ograničeni samo na njih. Među subjektima čiji je položaj u ovom domenu trenutno u određenoj mjeri zanemaren, ali čiji bi doprinos mogao biti značajan, su i autonomni režimi. S obzirom na to da govorimo o pojmu čijom opštom definicijom međunarodno pravo još uvijek ne barata, odnosno pojavi u vezi sa kojom postoje razna, međusobno nekada i oprečna razmatranja, jasno je da je rasvjetljivanje prirode ovih režima, a potom i pronalaženje njihovog mjesta i u oblasti međunarodnog prava i u oblasti međunarodnih odnosa, neophodan preduslov za obezbjeđivanje većeg stepena njihovog uključivanja u navedene procese. Bogat korpus oblika kooperacije između subjekata koji u međunarodnim odnosima učestvuju neminovno dovodi i do njihovog integrisanja u različite strukture i organizacije, a shodno tome od posebnog značaja je i pronalaženje adekvatnog modela po kom bi autonomni režimi mogli što ravnopravnije u njima učestvovati.

Ključne riječi: autonomne oblasti, teritorijalna autonomija, međunarodna saradnja, ljudska prava, manjinska prava

### **Summary**

On the international field, States are mostly dominant in terms of their influence, the role and the place that they occupy in the management of international relations, but broad and comprehensive integration processes are not limited to States only. Among the entities whose position in this domain is currently somewhat neglected, but whose contribution could be significant in the future, are autonomous regimes. Considering that we are talking about a term whose general definition in international law has not yet been dealt with, and which is theoretically studied in sometimes contradictory ways, it is clear that clarifying the nature of these regimes, and then finding their place in areas of international law and in the field of international relations, is a necessary prerequisite for ensuring a greater degree of their involvement in the aforementioned processes. The broad corpus of forms of cooperation between entities participating in international relations inevitably leads to their integration into different structures and organizations, and accordingly, finding an adequate model according to which autonomous regimes could participate in them as equally as possible is of particular importance.

**Keywords:** *autonomous regions, territorial autonomy, international cooperation, human rights, minority rights*

**Vesko M. BOŽOVIĆ<sup>1</sup>**

## **ARBITRAŽA U CRNOJ GORI**

### **Istorijat arbitraže u Crnoj Gori**

Počeci arbitraže u Crnoj Gori datiraju iz srednjeg vijeka kada su trgovački gradovi na Mediteranu poput Kotora, Dubrovnika, Venecije, Đenove i Marseja rješavali svoje trgovinske sporove na sličan način kao savremena arbitraža. Sjeme arbitraže prokljalo je iz Opšteg imovinskog zakona koji je izradio Valtazar Bogišić, a stupio je na snagu 1888. godine. U oblasti sukoba nadležnosti Zakon se bavi priznanjem i izvršenjem stranih sudskih odluka. Efekti stranih sudskih odluka izjednačavani su sa efektima domaćih odluka i tada su uspostavljeni uslovi za priznanje stranih arbitražnih odluka, a većina ovih pravila na snazi je i danas.<sup>2</sup>

Iako namijenjena rješavanju međunarodnih trgovačkih sporova, međunarodna trgovačka arbitraža ima veću ulogu nego što je presuđivanje sporova. Ona može doprinijeti olakšanju međunarodne trgovine kao faktor koji djeluje na sprječavanje sporova i sankcioniše fair poslovnu praksu. Na taj način međunarodno trgovačka arbitraža pridonosi stvaranju uslova za uredno odvijanje međunarodnih trgovačkih transakcija. Zato međunarodnu trgovačku arbitražu treba posmatrati ne samo iz vidika poslovnog čovjeka ili pravnika praktičara; treba uzeti u obzir ekonomske, političke i dr.implikacije iz gledišta zemlje i međunarodne poslovne

---

<sup>1</sup> Božović, V. advokat, arbitar, Predsjednik Arbitražnog Suda pri Privrednoj komori Crne Gore

<sup>2</sup> Kostić-Mandić, M. Priznavanje i izvršenje stranih sudskih odluka u novom međunarodnom privatnom pravu Crne Gore, Zbornik radova, Udruženje pravika Crne Gore, br. 1-2/2015, Podgorica

zajednice u cjelini. Arbitraža ima jedinstvene karakteristike koje čine bez premca u međunarodnim trgovačkim odnosima. To su: izbor arbitra, pravo da stranke izaberu sjedište arbitražnog suda i pravila postupka; nejavni arbitražni postupak; posebne metode rada; u pravilu jednostепенost arbitražnog rješavanja, kao i olakšice kod priznanja izvršenja stranih arbitražnih odluka.<sup>3</sup>

Spoljnotrgovinski arbitražni sud osnovala je Privredna komora Jugoslavije u Beogradu 1947. godine. Bivša Jugoslavija je bila jedina evropska socijalistička država koja je uspjela da razvije neku vrstu arbitražne prakse za nacionalne sporove.<sup>4</sup> Iako je Zakon o parničnom postupku od 1965. rezervisao arbitražu za 'sporove sa strancima', otvorila je mogućnost za arbitražu u odnosima domaćih kompanija, što je dovelo do formiranja arbitražnih institucija u okviru privrednih komora republika i pokrajina bivše Jugoslavije. Ova mogućnost je prvenstveno bila predviđena Ustavom SFR Jugoslavije iz 1963. godine, a potom Osnovnim zakonom o preduzećima iz 1965. Iste odredbe sadržane su i u Zakonu o parničnom postupku iz 1976. Međutim, početkom 1990-ih došlo je do značajnih promjena. Što se tiče pravnog uređenja arbitraže, amandmanima Ustav SFRJ 1990 izmijenjene su odredbe o arbitraži, omogućavajući arbitražu po prvi put u širem spektru odnosa. Do 1990. godine arbitraža u sporovima bez stranog elementa bila je dozvoljena samo između (nekih) pravnih lica (tj. samo u pogledu sporova o trgovinskim odnosima). Od 1990. godine dozvoljena je arbitraža u odnosima svih domaćih pravnih i fizičkih lica i to ne samo za rješavanje privrednih sporova već i za rješavanje svih sporova o pravima kojima sve strane mogu slobodno raspolagati, ako zakonom nije propisano da su određene vrste sporova u

---

<sup>3</sup> Golštaj A. Triva S. , (1987) Međunarodna trgovačka arbitraža, Informator, Zagreb, str 9/1.1.2-3

<sup>4</sup> Triva S. & Uzelać A. (2007) Hrvatsko arbitražno pravo. Narodne novine. Zagreb, str XXIX



nadležnosti, tj. iste bi trebalo da rješavaju isključivo drugi sudovi.<sup>5</sup>

Prva institucija za arbitražu u Crnoj Gori osnovana je 2006. godine (u okviru Privredne komore Crne Gore). U okviru Privredne komore Crne Gore osnovani su i Spoljnotrgovinski arbitražni sud i Stalni izabrani sud. Arbitražni postupci su uređeni u skladu sa Zakonom o parničnom postupku. Norme u Crnoj Gori koje su regulisale arbitražu sadržane su u članovima od 472 do 508 Zakona o parničnom postupku<sup>6</sup>

### **Crnogorski zakon o arbitraži**

Crnogorski Zakon o arbitraži usvojen je 31. jula 2015. godine, a stupio je na snagu u avgustu 2015. godine.<sup>7</sup> Crna Gora je usvojila zakon u skladu sa UNCITRAL Model zakonom o međunarodnoj trgovačkoj arbitraži. Preko 100 jurisdikcija širom svijeta, takođe je kao osnovu za donošenje svojih zakona o arbitraži imala UNCITRAL-ov. Model zakon o međunarodnoj trgovačkoj arbitraži.<sup>8</sup>

Zakon o arbitraži (Zakon) uređuje domaću i međunarodnu arbitražu, priznavanje i izvršenje arbitražnih odluka, kao i nadležnost i sudski postupak u vezi sa arbitražom. Domaća arbitraža će se održati kada su strane u sporu fizička lica sa prebivalištem ili uobičajenim boravištem u Crnoj Gori (tj. pravna lica osnovana u skladu sa zakonima Crne Gore). Međunarodna arbitraža podrazumijeva spor u kojem je jedna od strana fizičko lice sa prebivalištem ili

---

<sup>5</sup> Ibid str XXIX, XXX

<sup>6</sup> Zakon o parničnom postupku, Sl. list CG, br. 22/2004 i 76/2006, od člana 472 do i sa članom 508

<sup>7</sup> Zakon o arbitraži, Sl. list CG, br. 47/2015 od 18. avgusta 2015

<sup>8</sup> UNCITRAL Model zakona o elektronskoj trgovini (1996) sa dodatnim članom 5 usvojen 1998. i UNCITRAL Model zakona o međunarodnoj trgovinskoj arbitraži (1985) sa izmjenama i dopunama usvojenim 2006

uobičajenim boravištem u drugoj državi, ili pravno lice koje je osnovano po stranom zakonu i čije je sjedište u drugoj državi.<sup>9</sup>

Primjena Zakona o arbitraži ne utiče na primjenu drugih zakona ako predviđaju posebna pravila o rješavanju sporova putem arbitraže. Takođe, ovaj način alternativnog rješavanja sporova je onemogućen ako je drugim zakonom propisano da se sporovi ne mogu rješavati arbitražom.

Kako bi se arbitraža kao mehanizam vansudskog rješavanja sporova što je više moguće odvojila od intervencije suda, Zakon predviđa da sudovi koji se odnose na arbitražu mogu preduzimati samo one radnje koje su prema ovom zakonu u nadležnosti suda. Tako će, pod određenim uslovima, Privredni sud Crne Gore biti nadležan za pitanja kao što su imenovanje arbitara, prigovor na nadležnost arbitražnog suda, donošenje odluke o tužbi za poništenje arbitražne odluke, kao i odluke o zahtjevu za priznanje strane arbitražne odluke i odluke o donošenju privremenih mjera. Sud koji je nadležan za pružanje pravne pomoći u izvođenju dokaza i podnošenju strane arbitražne odluke je sud koji je stvarno nadležan za pružanje tražene pravne pomoći, a mjesno je nadležan sud na čijem se području odvija konkretna radnja.<sup>10</sup>

Zakon o arbitraži sadrži odredbe kojima se regulišu:

- sporazum o arbitraži;
- sastav i nadležnost arbitražnog suda;
- privremene mjere;
- vođenje arbitražnog postupka;
- donošenje arbitražne odluke i okončanje postupka; i
- poništenje, priznavanje i izvršenje arbitražne odluke.

Zakon ima za cilj da pruži dodatnu sigurnost strankama da će u njihovom sporu biti primijenjena arbitražna pravila koja su već dokazana u velikom broju zemalja, jurisdikcija.

---

<sup>9</sup> Božović, V, GAR: The European Arbitration Review 2017, 'Arbitraža u Crnoj Gori', str. 84–88

<sup>10</sup> Obrazloženje Vlade Crne Gore-Ministarstva pravde, dostavljeno Skupštini Crne Gore uz prijedlog Zakona o arbitraži, 2015.god.

Nakon što je Zakon o arbitraži donešen, prestale su da važe odredbe Zakona o parničnom postupku i Zakona o međunarodnom privatnom pravu, koje se odnose na arbitražu<sup>11</sup>. Danom stupanja na snagu Zakona o arbitraži prestale su da važe DIO ČETVRTI Zakona o parničnom postupku ("Službeni list RCG", br. 22/04, 28/05 i 76/06), Glava XIII, kao i odredbe Glave XIV koje se odnose na postupak priznanja i izvršenja stranih arbitražnih odluka Zakona o međunarodnom privatnom pravu ("Službeni list CG", br. 1/14 i 14/14).

### **Sporazum o arbitraži**

Sporazum o arbitraži mora biti zaključen u pisanoj formi (tj. može se postići u obliku arbitražne odluke kao sastavnog dijela ugovora ili u formi posebnog sporazuma). Pravila o strogo pisanoj formi sporazuma o arbitraži ublažena su Zakonom o arbitraži, ali nije izvršeno potpuno usaglašavanje sa Modelom zakona o arbitraži jer Model zakona sadrži prilično široka rješenja koja se u Crnoj Gori zaista ne mogu primijeniti, jer nisu prikladni ni potrebama Crne Gore ni nacionalnom pravnom sistemu (UNICTRAL-ov Model zakona o arbitraži je inspirisan Modelom zakona UNICTRAL o elektronskoj trgovini i Konvencijom Ujedinjenih nacija o korišćenju elektronskih komunikacija u međunarodnim ugovorima).<sup>12</sup>

Zakon o arbitraži reguliše situaciju u kojoj su strane u sporu pristale na arbitražni postupak i u tom slučaju sud kome je tužbeni zahtjev podnjet u sporu između istih stranaka će se na zahtjev stranke proglasiti nenadležnim i svaka odluka koju donese sud biće poništena i tužba će biti odbijena, osim

---

<sup>11</sup> Zakon o arbitraži, član 56

<sup>12</sup> Zakon o arbitraži, član 9

ako nađu da sporazum o arbitraži nije valjan, da je već istekao ili da nije arbitražna odluka izvršna.<sup>13</sup>

Prema sporazumu o arbitraži svaka strana može podnijeti sudu zahtjev za donošenje privremene mjere i sud može odrediti da se privremene mjere preduzmu prije početka arbitražnog postupka ili tokom arbitražnog postupka i iste će prihvatiti Arbitražni tribunal<sup>14</sup>

Arbitražni postupak se vodi pred arbitražnim tribunalom, koji se sastoji od jednog ili više arbitara. Određivanje broja arbitara na osnovu sporazuma utvrđuju stranke. Zakon sadrži određena ograničenja tako što propisuje da ako je sporazumom predviđen veći broj arbitara, njihov broj mora biti neparan. Ako stranke nisu odlučile o broju arbitara, primjenjuje se odredba koja propisuje da se tribunal sastoji od tri arbitra.<sup>15</sup> Arbitar može biti svako lice koje je poslovno sposobno bez obzira na njegovo državljanstvo. Shodno tome, Zakon je donešen da ima malo zakonskih ograničenja u pogledu karakteristika arbitra i na taj način omogućava strankama da odrede arbitra po predmetu spora i odrede postupak imenovanja arbitra. Zakon je definisao postupak imenovanja arbitara u slučaju da to nije predviđeno sporazumom, kao i postupak osporavanja izbora arbitra; Predviđeno je i izuzeće arbitra, a Zakon sadrži pravila kojima se reguliše prestanak mandata arbitara, bilo njegovom ostavkom ili sporazumom stranaka. U skladu sa Zakonom, ako arbitar bude razriješen, imenuje se zamjenik arbitra.<sup>16</sup>

### **Nadležnost arbitražnog tribunala**

Zakonom je predviđeno da se nadležnost arbitražnog suda utvrđuje sporazumom stranaka, tako da sam tribunal

---

<sup>13</sup> Ibid, član 10

<sup>14</sup> Ibid, član 11

<sup>15</sup> Ibid, član 12

<sup>16</sup> Ibid, član 13

vodi računa o svojoj nadležnosti, uključujući njegovo uključivanje u svaki prigovor na postojanje i osnovanost sporazuma o arbitraži. Tribunal može odlučiti o nenadležnosti kao prethodno pitanje ili može biti sastavni dio merituma arbitražne odluke. Ako arbitražni sud donese odluku o ovom pitanju u okviru meritorne odluke, sud može intervenirati u skladu sa odredbama Zakona koje se odnose na ukidanje, priznavanje i izvršenje arbitražnih odluka. Osim tužbi na nenadležnost, stranke mogu podnijeti i tužbu na zloupotrebu ovlaštenja od strane arbitražnog tribunala.<sup>17</sup>

### **Privremene mjere u arbitražnom postupku**

Izmjenama Modela zakona UNICTRAL propisano je da arbitražni sud ima nadležnost da odlučuje o donošenju privremene mjere. Do usvajanja izmjena i dopuna Modela zakona samo je sud mogao odrediti privremene mjere. Zakon je predvidio određivanje privremenih mera od strane arbitražnog suda na način kako ne bi bio ugrožen jedan od najvažniji principa arbitražnog postupka: princip povjerljivosti postupka. Zakonom je propisana mogućnost izmjene, suspenzije ili ukidanja privremenih mjera na zahtjev bilo koje strane, a u posebnim okolnostima arbitražni tribunal to može učiniti na vlastitu inicijativu, ali to mora biti učinjeno nakon prethodnog obavještenja stranaka.

Stranka koja traži privremene mjere odgovorna je za sve troškove ili štetu prouzrokovanu drugim strankama. Odluka o naknadi troškova i štete donijeće se u slučaju da arbitražni tribunal utvrdi da određivanje privremenih mjera u tom slučaju nije bilo potrebno. Zakonom su propisani i razlozi za priznavanje i izvršenje privremenih mjera. Privremene mjere koje je odredio arbitražni tribunal priznaju se i izvršavaju na osnovu zahtjeva nadležnom sudu, osim ako arbitražni sud ne

---

<sup>17</sup> Ibid, član 19

odluči drugačije. Odluka koju je donio sud važi samo u pogledu zahtjeva za priznanje i izvršenje privremenih mjera i pri donošenju odluke sud neće razmatrati suštinu privremenih mjera.<sup>18</sup>

### **Vođenje arbitražnog postupka**

Zakon garantuje jednakost stranaka u postupku pred tribunalom. Arbitražni tribunal je dužan da pruži mogućnost svakoj od stranaka u postupku da iznesu svoje stavove i dokaze i da komentarišu radnje i prijedloge suprotne strane. Pravila se mogu utvrditi sporazumom; ako stranke to ne učine, arbitražni sud može voditi postupak na način koji sud smatra cjelishodnim u skladu sa Zakonom. Kada arbitražni spor ima strani element, stranke se mogu dogovoriti da se primjenjuje strano pravo.<sup>19</sup>

#### *Mjesto arbitraže i način vođenja arbitražnog postupka:*

Određivanje mjesta arbitraže jedno je od najvažnijih pitanja u arbitražnom postupku. Određivanje mjesta gdje će se donijeti arbitražna odluka utiče na primjenu zakona koji uređuje arbitražni postupak, nadležnost suda, pravila o poništenju i izvršenju arbitražne odluke. Strane mogu zajedničkim dogovorom odrediti mjesto arbitraže, u suprotnom mjesto arbitraže određuje tribunal, uzimajući u obzir okolnosti slučaja, uključujući pogodnost konkretnog mjesta za stranke. U slučaju da mjesto arbitraže nije određeno na ovaj način, mjesto arbitraže određuje se prema mjestu u kojem će arbitražna odluka biti donešena. Mjesto arbitraže može se razlikovati od mjesta gdje se sastaje arbitražni tribunal. Stranke se mogu dogovoriti kada će započeti arbitražni postupak. Stranke će međusobno odlučiti da li će arbitražni

---

<sup>18</sup> Ibid, član 21, član 22, član 23

<sup>19</sup> Ibid, član 30, član 31

tribunal odlučivati bez održavanja usmene rasprave na osnovu dostavljenih dokaza i drugih pisanih dokumenata. Ukoliko se stranke o tome nijesu drugačije sporazumjele, arbitražni tribunal može da se sastane na bilo kojem mjestu koje smatra odgovarajućim za vijećanje arbitara, saslušanje svjedoka, vještaka ili stranaka, kao i pregled robe, predmeta ili isprava<sup>20</sup>

*Jezik koji će se koristiti u arbitražnom postupku:*

Stranke su slobodne da se dogovore o jeziku ili jezicima koji će se koristiti u arbitražnom postupku; ako takav sporazum nije postignut, arbitražni tribunal će odrediti jezik ili jezike koji će se koristiti. Sporazum stranaka ili odluka arbitražnog tribunala o jeziku ili jezicima koji će se koristiti u arbitražnom postupku, osim ako je drugačije navedeno u njemu, primjenjivat će se na svaku pisanu izjavu stranke, svako saslušanje i svaku odluku ili drugu komunikaciju koje budu sprovedene i donijete od strane arbitražnog tribunala. Arbitražni tribunal može narediti da se uz bilo koji dokumentovani dokaz priloži prijevod na jezik koji se koristi tokom arbitražnog postupka. Dok se ne odredi jezik arbitraže, tužba, odbrana i druge izjave mogu se podnositi na jeziku na kojem je zaključen ugovor, arbitražni sporazum ili na crnogorskom jeziku. Ako stranke nijesu postigle sporazum o jeziku arbitraže i arbitražni sud nije odredio jezik arbitraže, jezik arbitraže u međunarodnoj arbitraži je engleski.<sup>21</sup>

*Propusti stranaka:*

Ako stranka ne izvrši neku od predviđenih radnji Zakonom, ovaj propust ima određene posljedice na proces i njegova prava. Ukoliko tužilac ne podnese tužbu u skladu sa odredbama Zakona, postupak se obustavlja. Propuštanje tuženog da podnese odgovor na tužbu u skladu sa odredbama

---

<sup>20</sup> Ibid, član 32

<sup>21</sup> Ibid, član 34

Zakona neće rezultirati obustavom postupka od strane arbitražnog tribunala, ali se smatra da ovaj propust sam po sebi znači priznanje tužbe. Arbitražni tribunal može nastaviti postupak i donijeti odluku na osnovu rezultata postupka i dokaza koji su dostavljeni, kao i kada se jedna od strana u postupku ne pojavi na ročištu ili ne predoči materijalne dokaze u određenom roku.<sup>22</sup>

*Sudski vještaci i pravni eksperti:*

Arbitražni tribunal može imenovati jednog ili više stručnjaka da iznesu svoje mišljenje o pitanjima koja je odredio tribunal. Zakon takođe propisuje da arbitražni tribunal ili stranka, uz odobrenje arbitražnog tribunala, može tražiti od nadležnog suda pravnu pomoć za izvođenje dokaza kada ih tribunal ne može izvesti ili ne može izvršiti ovu pravnu radnju.<sup>23</sup>

*Usvajanje odluke i okončanja arbitražnog postupka:*

Zakon je omogućio široku autonomiju u pogledu određivanja mjerodavnog prava. Koristeći izraz “ex aequo et bono”, zakon dozvoljava strankama da pozovu ne samo na materijalno pravo sadržano u zakonu zemlje, već i pravila prava koja su priznata u međunarodnoj zajednici i koja nijesu ugrađena u posebno zakonodavstvo.<sup>24</sup>

### **Odluka arbitražnog tribunala**

Stranke se takođe mogu dogovoriti o načinu na koji arbitražni tribunal može donijeti svoju odluku. Ukoliko se o tome ne sporazumiju stranke, arbitražni tribunal odlučuje većinom glasova.<sup>25</sup> U arbitražnom postupku moguće je

---

<sup>22</sup> Ibid, član 37

<sup>23</sup> Ibid, član 38

<sup>24</sup> Ibid, Član 40

<sup>25</sup> Ibid, član 41



zaključiti nagodbu. U tom slučaju, arbitražni tribunal će prekinuti postupak. Rješenje spora na osnovu nagodbe može se konstatovati u formi arbitražne odluke, ali samo na zahtjev strana i uz saglasnost arbitražnog tribunala. U tom slučaju, odluka će imati status i dejstvo kao i svaka druga meritorna arbitražna odluka.<sup>26</sup> Arbitražni tribunal odlučuje o predmetu spora na osnovu arbitražne odluke. Arbitražna odluka mora biti u pisanoj formi, potpisana od strane arbitra pojedinca ili predsjednika i članova, imati datum i oznaku mjesta donošenja odluka, te u konačnom sadržati obrazloženje u kojem se navode razlozi na kojima je odluka zasnovana, pri čemu je važno napomenuti da stranke mogu u svom sporazumu isključiti ovu mogućnost. Takođe, arbitraža predviđa mogućnost donošenja djelimičnih odluka ili privremenih odluka u zavisnosti od okolnosti konkretnog slučaja.<sup>27</sup> Arbitražna odluka je odluka koju donosi arbitražni tribunal na teritoriji Crne Gore i ima izvršnu snagu i izvršava se u skladu sa Zakonom o izvršenju i obezbjeđenju.<sup>28</sup>

### **Okončanje postupka**

Arbitražni postupak se, po pravilu, prekida kada tribunal donese konačnu arbitražnu odluku. Međutim, arbitražni postupak se može prekinuti posredstvom zaključka i u slučaju kada tužilac povuče tužbu, a tuženi se tome ne protivi uz koje protivljenje arbitražni tribunal utvrdi da tuženi ima pravni interes za konačnu odluku i pored činjenice što je tužilac povukao svoju tužbu. Takođe, stranke se mogu dogovoriti o okončanju postupka, a osim dogovora stranaka i kada sam arbitražni tribunal smatra da je nastavak postupka postao nepotreban ili nemoguć, isti će se okončati. U krajnjem,

---

<sup>26</sup> Ibid, član 42

<sup>27</sup> Ibid, član 43

<sup>28</sup> Ibid, član 44, član 45, član 46

arbitražni postupak se može obustaviti i na druge načine predviđene Zakonom.

### **Pravni lijek u odnosu na arbitražnu odluku**

Tužba za poništenje arbitražne odluke je jedini pravni lijek koji stranka može podnijeti protiv odluke arbitražnog tribunala. Tužba se mora podnijeti u roku od tri mjeseca od dana kada je podnosilac zahtjeva primio arbitražnu odluku. Razlozi za poništenje arbitražne odluke mogu se podijeliti u dvije grupe:

#### *Prva grupa:*

Ovu grupu čine razlozi koje stranka može navesti, a koji se moraju dokazati. Ovi razlozi se uglavnom odnose na određene proceduralne nedostatke kao što su:

- nemogućnost stranaka da zaključe sporazum;
- ništavost sporazuma;
- nemogućnost stranaka da raspravljaju o pitanjima pred tribunalom;
- prekoračenje granica arbitražnog sporazuma;
- sastav arbitražnog suda ili arbitražni postupak koji nije bio u skladu sa sporazumom stranka ili u skladu sa Zakonom; i
- nedostatke u obrazloženju arbitražne odluke ili potpisa na odluci.

#### *Druga grupa:*

Sud može i sam preispitati arbitražnu odluku na sopstvenu inicijativu. Sud će poništiti arbitražnu odluku ako utvrdi da se spor ne može riješiti arbitražom u skladu sa propisima Crne Gore (spor nije arbitrabilan). Ukoliko sud utvrdi da je arbitražna odluka suprotna javnom poretku Crne Gore, sporazum o arbitraži može ostati na snazi i nakon poništenja arbitražne odluke, pod uslovom da je odluka poništena iz

razloga koji nijesu u vezi sa punovažnošću arbitražnog sporazuma.<sup>29</sup>

### **Priznanje i izvršenje stranih arbitražnih odluka**

Zakon o arbitraži sadrži pravila o izvršenju stranih arbitražnih odluka (tj. odluke u kojima je odluka donešena od strane arbitražnog suda u mjestu van Crne Gore). U ovoj oblasti Zakon slijedi UNCITRAL-ov Model Zakona o Međunarodnoj trgovačkoj arbitraži, čija je osnova Njujorška konvencija o priznanju i izvršenju stranih arbitražnih odluka.<sup>30</sup> Postupak priznanja i izvršenja pokreće se zahtjevom koji se podnosi nadležnom sudu – Privrednom sudu Crne Gore. Priznavanje i izvršenje arbitražne odluke može se odbiti samo u slučajevima predviđenim zakonom i ako stranka dokaže da:

- arbitražni sporazum nije valjan prema zakonu kojem su ga stranke podvrgle ili prema zakonu zemlje u kojoj odluka je donešena;
- stranka, protiv koje je donešena odluka nije bila uredno obaviještena o imenovanju arbitra ili o arbitražnom postupku ili iz bilo kojeg drugog razloga nije bila u mogućnosti da iznese svoje mišljenje, dokaze;
- odluka koja je donešena se odnosi na spor koji nije bio obuhvaćen arbitražnim sporazumom ili je odluka premašila granice tog sporazuma;
- odluka se neće priznati i izvršiti ako se utvrdi da se dio odluke čije su granice prekoračene arbitražnim sporazumom može odvojiti od ostatka odluke, kada je moguće djelimično odbiti priznanje i izvršenje ovih odluka;
- formiranje arbitražnog tribunala ili arbitražni postupak nije bio u skladu sa arbitražnim sporazumom, ili nije postojao

---

<sup>29</sup> Ibid, član 47, član 48

<sup>30</sup> Zakon je usvojen na osnovu Njujorške konvencije o izvršenju stranih arbitražnih odluka iz 1958.god. koju je Crna Gora ratifikovala 6. juna 2006

takav sporazum, u skladu sa pravom države u kojoj je arbitražni postupak sproveden;

- odluka još nije postala obavezujuća za stranke ili je odluku poništio ili suspendovao sud države u kojoj je odluka donijeta; ili

- zakonom su propisana dva razloga za odbijanje i priznanje izvršenja stranih arbitražnih odluka, a o kojima je sud upoznat po službenoj dužnosti: po pravu Crne Gore predmet spora se ne može rješavati arbitražom, ili su dejstva arbitražne odluke u suprotnosti sa javnim poretkom Crne Gore.

Ukoliko Sud smatra da je izvršenje moguće, donijeće rješenje o izvršenju koje mora biti obrazloženo, a protiv koje se može izjaviti žalba Apelacionom sudu Crne Gore u roku od 15 dana od dana prijema istog.<sup>31</sup>

### **Njujorška konvencija**

Konferencija Ujedinjenih Nacija - Konvencija o priznanju i izvršenju stranih arbitražnih odluka održala je sjednicu od 20. maja do 10. juna 1958.godine na kojoj se raspravljalo i usvojila je Njujorška konvencija o izvršenju stranih arbitražnih odluka. Njujorška konvencija je stupila na snagu 07. Juna 1959. godine.<sup>32</sup> Skupština SFRJ usvojila je Zakon o ratifikaciji konvencije o priznanju i izvršenju stranih arbitražnih odluka - Njujorška konvencija 1.Oktobra 1981. godine, a isti je stupio je na snagu 26.02.1982. godine.<sup>33</sup> Crna Gora je svojim Ustavnim zakonom za sprovođenje Ustava iz 2007. god. priznala sve međunarodne ugovore i konvencije koje je

---

<sup>31</sup> Zakon o arbitraži, član 50, član 51, član 54

<sup>32</sup> Konvencijao priznanju i izvršenju stranih arbitražnih odluka,Njujorška konvencija 1958

<sup>33</sup> Zakon o ratifikaciji Konvencije o priznanju i izvršenju stranih arbitražnih odluka od 9.10.1981Sl.J,MU11/81 od 9.10.1981.

zaključila bivša Jugoslavija, pa i Njujoršku konvenciju.<sup>34</sup>

Konvencija je univerzalni instrument koji obuhvata sve regije, pravne režime i nivoe razvoja. Od ukupno 195 zemalja svijeta, do sada je preko 165 zemalja ratifikovalo Njujoršku Konvenciju. Njujorška konvencija opisana je kao najvažniji i najuspješniji ugovor iz oblasti međunarodnog trgovinskog prava. Kao veoma koncizan dokument koji ima samo 5 stranica i 16 članova, postao je jedan od najuspješnijih instrumenata sistema Ujedinjenih nacija u ekonomskoj oblasti. Preteča Njujorške konvencije su Ženevski protokol o arbitražnim klauzulama iz 1923. god. i Ženevska konvencija o izvršenju stranih arbitražnih odluka iz 1927. god. koje su dogovorile, ratifikovale i primijenile ograničeni broj država.

Cilj zbog čega je trebalo donijeti Njujoršku Konvenciju je izgradnja efikasnog zakonodavnog okvira, koji bi olakšao priznanje i izvršenje arbitražnih odluka i arbitražnih sporazuma. Da bi se postigao taj cilj, autori Konvencije su nastojali da uspostave pravi balans u dizajniranju mehanizma "koji bi, idući dalje od Ženevske konvencije u olakšavanju izvršenja stranih arbitražnih odluka, istovremeno i odražavao opšte priznate principe prava i poštovao suverena prava države." Konvencija dalje upućuje na pravu ravnotežu između primjene domaćeg zakonodavstva za pitanja koja ne treba usklađivati i međunarodnog materijalnog prava. Pored toga, Konvencija ima ugrađeni mehanizam koji omogućava napredak zakonodavnog okvira za priznanje i izvršenje stranih arbitražnih odluka kroz član VII, što ostavlja otvorena vrata za primjenu. Konvencija je kamen temeljac međunarodne arbitraže kao primarne metode za rješavanje sporova u međunarodnoj trgovini i najčešće korišteni metod za rješavanje mnogih sporova. Njujorška konvencija se često naziva jednim

---

<sup>34</sup> Ustavni zakon za sprovođenje Ustava Crne Gore

od stubova međunarodnog arbitražnog sistema. Cilj Konvencije je da obaveže države ugovornice da osiguraju da se strane arbitražne odluke priznaju i izvrše na isti način kao i domaće arbitražne odluke. Ukratko, ratifikacijom Konvencije, država je saglasna da će njeni sudovi poštovati i primjenjivati sporazume stranaka, priznati će i izvršiti arbitražnu odluku u svojoj nadležnosti, a koja je podložna ograničenim razlozima za odbijanje.

Oba cilja Konvencije su ključni faktori u rastu i popularnosti arbitraže širom svijeta u posljednjih 66 godina. Privatnost, mogućnost izbora arbitražnog tribunala i neutralnost takođe se smatraju vrijednim aspektima arbitražnog procesa. Međutim, saznanje da će stranaka sporazuma biti prihvaćena i da će svaka dobijena odluka biti izvršena u 80% zemalja svijeta od fundamentalnog je značaja.

Arbitražna odluka može biti izvršena prinudnom odlukom sudova u zemljama širom svijeta. Ugledna akademska studija pokazala je da se 9 od 10 odluka izvršava bez potrebe za izvršnim postupkom.

Na osnovu Njujorške Konvencije, UNCITRAL je usvojio: Arbitražna pravila (1976, revidirana 2010. godine), Model zakona o međunarodnoj trgovinskoj arbitraži (1985, izmijenjen dopunjen 2006. godine). UNCITRAL je uradio i objavio istraživanje o zakonodavnoj implementaciji Njujorške Konvencije (1995-2007).

Povodom 50-godišnjice primjene Njujorške Konvencije, Generalna skupština UN usvojila je rezoluciju 62/65 kojom je prepoznala vrijednost arbitraže kao način rješavanja sporova u međunarodnim trgovinskim odnosima na način koji je doprinio skladnim trgovinskim odnosima, podstakao međunarodnu trgovinu i razvoj i promovisao vladavinu prava na međunarodnom planu i nacionalnom nivou. Skupština je izrazila uvjerenje da je Njujorška Konvencija ojačala poštovanje obaveza, inspirisala povjerenje u vladavinu prava i osigurala pravičan tretman u rješavanju sporova koji su

nastali zbog nepoštovanja ugovornih prava i obaveza. Na osnovu zahtjeva Generalne skupštine da povećaju napore u cilju promovisanja šire primjene Njujorške Konvencije i njenog jedinstvenog tumačenja i djelotvorne primjene, UNCITRAL je napravio Vodič o Njujorškoj konvenciji (2011-2017) koji je objavljen na više jezika. I nakon 66 godina postojanja, Njujorška konvencija je svježija i funkcionalna kao kad je usvojena.<sup>35</sup>

### **Rezime**

Zakon o arbitraži koji je usvojen 2015.god., a čija je osnova UNICTRAL-ov Model zakon o međunarodnoj trgovačkoj arbitraži, predstavlja savremeni Zakon koji omogućava da se svaki eventualni spor rješava arbitražom oslanjajući se na pravila o arbitražnom postupku. Zakonom o arbitraži je potvrđeno da je arbitražni sud "Privatni sud" iz razloga što stranke u arbitražnom postupku svojim sporazumom regulišu sva pitanja koja su bitna za eventualno rješavanje spora.

### **Summary**

The Law on Arbitration, which was adopted in 2015. , which is based on UNICTRAL's Model Law on International Commercial Arbitration, is a modern law that enables any potential dispute to be settled by arbitration relying on the rules on arbitration procedure. The Law on Arbitration confirms that the arbitration court is a "Private Court" for the reason that the parties in arbitration proceedings regulate all issues that are important for the eventual resolution of the dispute by their agreement.

---

<sup>35</sup> Božović, V, Glasnik Privredne komore Crne Gore, septembar 2018god. 60godina Njujorške konvencije







UDRUŽENJE PRAVNIKA CRNE GORE  
ČASOPIS ZA PRAVNU TEORIJU I PRAKSU  
„PRAVNI ZBORNIK”

# PROMOCIJE

„Sula Radov u svom vremenu”

Podgorica, Biblioteka Radosav Ljumović  
14.12.2023. godine



**Prof. dr Sonja TOMOVIĆ - ŠUNDIĆ**

Fakultet političkih nauka UCG

## **SULA RADOV I MORALNI KODEKS CRNOGORACA**

Kultura sjećanja je moralni stav prema prošlosti, uključuje etiku, tradiciju i kulturu, koje mogu da služe za razumijevanje procesa zakonitog prelaska crnogorskog društva od patrijarhalne zajednice do moderne političke zajednice, osnova za preobražaj od plemenika, (podanika) do građanina, obnavljanjem moralnog kodeksa koji je u dugom razdoblju stvaran i bio temeljna vrijednost narodnog života.

U Crnoj Gori se prema načinu njenog društveno – istorijskog razvitka i mentalitetskih osobina stvaranih u plemenskoj organizaciji javio kult mudraca, mudrih pojedinaca – pametara, čija se riječ poštovala kao norma moralnog ponašanja, služila kao idejni orjentir u najsloženijim životnim pitanjima, i prenosila na nova pokoljenja. U toj riječi bio je sadržan moralni zakon, kao kod starih biblijskih proroka, prema kome treba da se upravljaju svi članovi društva, kako bi prešli put od individualnosti do ličnosti koja se povinjava principu pravde. U red takvih mudraca spada Sula Radov.

Prema mišljenju njegovih savremenika jedan od najmudrijih ljudi svog doba, po rijetkom spoju hrabrosti, plemenitosti i prirodne razboritosti, po jezičkoj kulturi i sposobnosti da svoje shvatanje o moralnim i pravnim zakonitostima saopšti svojim saplemenicima jasno i jezgrovito. Autoritet njegove riječi, jer on je bio majstor usmenog besjedništva, osnivao se na zahtjevu za moralno ispravnim postupanjem, i gromoglasno se čuje do našeg vremena.

Sulin moral je moral iskustva, mudrost mudraca drevnih civilizacija. Etika je teorija, sistem ideja i pojmova, razvrstavanje vrлина, dok je moral konkretno činjenje ispravnih djela, utemeljen na slobodi mišljenja i slobodi djelanja. Sula Radov, se prirodno uklopio u dugu istoriju evropskog filozofskog mišljenja, koje se bavilo povezivanjem morala i stvaranja dobrih međuljudskih odnosa u društvu.

U Sulinoj riječi ovaplotila se svekoliko pamet narodnog predanja i iskustva taloženog vjekovima, zasnovanog na smislu univerzalnih moralnih vrijednosti, kao što to biva kod svih velikih učitelja morala.

Suline mudre pouke nisu proistekle iz određene etičke teorije, već njegovog dubinskog razumijevanja pravila života na kojima treba da počiva moralna radnja i dosegne se čovječnost, ali i njegovom shvatanju oštre moralne i pravne kazne za prekršioce i prestupnike koji unose rascjep u biću naroda, anarhiju i bezakonje, pri čemu je teško razlučiti činjenice od legende.

To je bila riječ koja otvara tajnu života, svjedočeći njenu vrijednost ličnim primjerom, jednostavnošću i asketskim moralom.

U toj riječi prosijavala je istina, ne kao ono što je istinito, već kao ono što je istina za sva vremena: *Jer ne može čovjek griješiti ako istinu reče, griješi ako je sakrije.*

Čovještvo uzdiže čovjeka do neba.

Nečovještvo spušta čovjeka do zemlje.

Čovještvo čini čovjeka čovjekom, nečovještvo jača samoljublje i oholost zarad sopstvene koristi.

To je početak propasti onog ljudskog u čovjeku, klanjanje prolaznom i materijalnom ovoga svijeta, propast bez slave, u kojoj kada pogine časno ime, pogine i čovjek.

Sula je bio moralna vertikala, savjetnik, umiritelj i presuditelj. Njegova kritika nemoralnog postupanja je sazdana na uvjerenju da moralni čin i sloboda kao njegov preduslov

*oblagorođavaju čovjeka, zato je sloboda ideal kome treba dati legitimitet moralnim i zakonskim propisima .*

Sula Radov je duboko pojmió suštinu čovječnosti, kao što su to činili Marko Miljanov, sveti Petar i Njegoš, na tragu istinske duhovnosti svjetske kulture.

Dostojanstvo je moralna kategorija. Temelji se na moralnoj naravi ljudske prirode i njenom slobodnom htjenju prema moralnom djelovanju, prema čemu heroizam bez morala, narod bez slobode, čovjek bez obraza nemaju cijenu. Ličnost drugog čovjeka je moralni imperativ, njega ne možemo koristiti kao sredstvo za vlastiti egoizam, već cilj moralne radnje, zato je dobra volja – umna volja na njoj se zasniva racionalno – moralno postupanje.

Sula Radov je bio čovjek naročitoj soja, riječ plemenita uzvišenost kao da je skovana za njega.

Njegov cijeli život zapravo je bila jedna misao, kako da sebe i svoje sunarodnike učini boljim, jer je čovjek istovremeno fizičan i metafizičan, u njemu sija vječna ontologija pravde. Ono što se ne vidi važnije je od onog što se vidi. Sula Radov se pojavljuje kao izuzetno značajna i visoko renomirana figura u našem nasleđu, poštovan kao ličnost koja je imala najdublji odnos prema zakonu i moralu. Moralne vrijednosti su ne – vidljive, ali su po svom dejstvu vidljive, što znači da su stvarne.

Kazivati na agori znači kazivati među drugim ljudima. Sulino kazivanje imalo je za cilj uspostavljanje dobrih međuljudskih odnosa, prema normi čovječnosti, slobode i morala. U nedostatku izgrađenih državno – pravnih ustanova u Crnoj Gori XVIII i XIX vijeka, imalo je nesporno značenje kao regulativna ideja društvene prakse.

Čovjek srozan do nivoa čulnosti, treba da se usavrši do moralnog imperativa čojstva, koje je u narodnom pamćenju imalo snagu nepisanog zakona.

To je povratak moralnoj dimenziji života, ne kakav čovjek jeste, već kakav treba da bude, kakav može da bude prema njegovim najvišim mogućnostima.

Ne treba smetnuti s uma da su poznati narodni mudraci poput Sule, bili moralni stub preko koga možemo spoznati vrijednosti klasične Crne Gore.

Sula je govorio da *sudija mora biti istinit i pravičan*, i da je *dobru običaju pravda temelj*. On savjetuje svoje saplemenike da *ne idi za zagonom, no zakonom*. Poučen narodnom mudročću i razboritošću svog uma, Sula Radov, iako nije obrazovan u filozofskom smislu, sudi kao filozof morala: *Šta je teško nositi? Ime junaka! A šta teže? Ime čovjeka?* U duhu narodnog predanja čojstvo je u vrijednosnom smislu, ispred junaštva: *Šta je čovjek a mora biti čovjek*, je njegoševski postavljena mjera ljudskom ponašanju, na osnovu koje se čovjek od individualnog postojanja izgrađuje kao moralna ličnost. U gradaciji ispravnog djelanja Sula naglašava da je teško roditi se bez imena, još teže nečasnim radnjama za života izgubiti ime, a najteže onome kome sopstveno ime smeta. Dobar glas o časnom ponašanju prenosi se na potomstvo, u suprotnom buduće generacije nose moralnu ljagu na svom imenu, čime se ukazuje da za moralnu krivicu, za razliku od pravne, ne postoje vremenske barijere.

Sula Radov je darom svog pronicljivog uma shvatio da je moral vrijednost po sebi, a norme moralnosti pronalazio je u narodnoj svijesti, običaju i tradiciji, na tragu četiri kardinalne vrline antičkog svijeta: hrabrost, mudrost, pravičnost, umjerenost i strogim zapovijestima hrišćanske etike.

Iz njegovih mudrih sentenci i izreka saznajemo da je dobar čovjek moralno odgovoran, u stanju je da razborito kontroliše svoje neodmjerene želje, emocije, interese i ambicije.

Sula Radov hoće da osnaži svoje sagovornike da razlikuju dobro i zlo, utvrde razliku između ispravnog i neispravnog, obaveznog i zabranjenog, dozvoljenog i moralno nedozvoljenog, kako bi probudio kod njih moralni kompas za saosjećanje, usmjeravajući ih prema dobročinstvu, jer se u tome nalazi smisao ljudskog života.

Zato ga je po mjeri njegove mudrosti uvažavao sveti Petar, ličnoj hrabrosti, poštovao Njegoš i dao mu kapetanstvo, po mjeri istinoljubivosti knjaz Danilo oduzeo kapetanski čin, a po mjeri njegovog postojanog karaktera kralj Nikola uzvisio i veličao.

O Suli Radovom koji je bio majstor usmene riječi, jedan od najrječitijih ljudi svoga vremena, ostalo je u narodnoj svijesti i predanju mnoštvo anegdota, duhovitih odgovora, mudrih savjeta o važnim egzistencijalnim pitanjima. Sula se obraća svojim saplemenicima, ali i komunicira sa četiri vladara iz dinastije Petrović Njegoš, slobodno izražavajući svoju misao. Njegove idejno i jezički sintetičke iskaze ponekad je teško razlučiti od izvorne narodne mudrosti. Protokom vremena njegovi sudovi o događajima, društvenim procesima i ljudima postajali su neraskidivi dio narodnog pamćenja. Sula je uspijevaao da svojim promišljenim govorom odredi mjeru svakom konkretnom iskustvu, pogodi najfiniju rezonancu u duši naroda, što je uticalo da ga njegovi sabesjednici dobro razumiju.

Sula Radov predstavlja sintezu narodnog života proisteklu iz pročišćenog iskustva vjekova. On razumije dublji smisao čovjeka, moralnog zakona i nepisanih narodnih običaja, uvjeren da je pravni sistem izraz nepromjenljivog običajnog zakonodavstva. On shvata smisao prenošenja narodne volje na Senat, gvardiju i državne institucije kako bi se suzbilo samovoljno ponašanje, i osiguralo pravično postupanje, zasnovano na legitimitetu zakona. On smatra da je zakon pravde, moć koja treba da sudi pravično, svim podanicima, bez obzira na njihovu društvenu hijerarhiju, jer princip prava, kao i za antičke pravnike, ne treba da ima izuzetke. Zakon treba da bude iznad svih, pa i samog vladara, ukoliko on krši moralne norme. Pritom, Sula Radov ima razvijenu svijest o autonomiji sudske institucije, nastojeći da sudsku dužnost obavlja u skladu sa idealom pravde.

Nema sumnje, on je bio čovjek čvrstog karaktera, upoznat sa pravilima života neposredno, svjestan da se dobri međuljudski odnosi mogu formirati na zakonskoj regulativi, uvjeren u smisao univerzalnih načela morala, i smisao kazne za krivce koji svojim prestupništvom negiraju etičke i pravne postulate.

Sula Radov je objektivni sudija, procenjujući pravično vrline i mane svojih sunarodnika i bratstvenika, izričući oštru kaznu za prekršioce moralne norme, sudeći prema glasu svoje savjesti i moralnom zakonu, a ne prema kapetanskom činu i svom društvenom statusu. Zbog toga je nemoralan život, podlost, pakost i zavist dosljedno osuđivao, a bio dobronamjeren savjetnik u životnim teškoćama, poštujući ljudsko dostojanstvo. Prema vrijednosnim kriterijumima morala pomagao je u različitim prilikama, rešavao probleme, kako bi njegovi plemenici dobili valjano uputstvo za prakrično ponašanje. Sula je poznat po ideji da treba kao slobodan čovjek uvijek govoriti istinu, svoje postupke usaglašavati sa ontološki utemeljenim principom pravde, snagom volje koja je proisticala iz njegove moralno izgrađene ličnosti. Sula Radov, bio je narodni prvak, jer je bio upoznat sa metafizikom morala, dužnostima i obavezama u javnom životu, kako bi čovjek naučio da razlikuje čovještvo i nečovještvo, trudeći se da postupa prema mjerilima etike odgovornosti.



**Prof. dr Branislav RADULOVIĆ**

Pravni fakultet Univerziteta "Mediteran"

## **SULA – KULT MORALNE I MUDRE RIJEČI**

“U Crnoj Gori se, u plemenskoj organizaciji javio kult mudraca, mudrih pojedinaca – pametara, čija se riječ poštovala kao norma moralnog ponašanja, služila kao idejni orijentir u najsloženijim životnim pitanjima, i prenosila na nova pokoljenja”. U toj riječi bio je sadržan moralni zakon, kao kod starih biblijskih proroka. U red takvih mudraca spada Sula Radov”. zapisala je prof. dr Sonja Tomović Šundić.

### **Crnogorski Sokrat**

U sačuvanim predanjima zapamćen kao Sula, Kostadin Radov Radulović, rođen u Komanima – Katunska nahija (oko) 1790. godine, ostao je upamćen kao mudar čovjek, pravednik i narodni sudija, čije su presude bile „pravične, oštre i jezgrovito sročene, štiteći pravoga, a pogađajući krivoga“. Njegova misao “crnogorska samorodnica”, prenošena sa generacije na generaciju uglavnom u narodnim predanjima, nažalost ostala je neovoljno izučena i dijelom zaboravljena. Stoga je jula 2023 godine formirana Fondacija “Sula Radov” sa ciljem da sačuva zaostavštinu crnogorskog, katunskog i komanskog kapetana, gvardijana, narodnog sudije, koji je za života zavrijedio oreol „narodnog mudraca“ i nedugo zatim postao prepoznat kao “crnogorski Sokrat”.

Sula Radov nije imao svog učenika kao Sokrat Platona da zapiše njegove misli i umotvorine, ali zahvaljujući snazi usmenog predanja postao je simbolika narodnog duha, njegov zaštitni znak i duhovna svojina sa trajnim pamćenjem i značenjem.

Sula je hrabro tvorio i mudro zborio. Samouk, u malo kazivao mnogo i u svojim izrekama oslikao je strukturu etičke vrline Crnogoraca. Sula je svoje poruke saopštavo u formi izreke i anegdota. Sula kaže: „Dobru običaju pravda je temelj“ i „Ni svojim se pravom služiti ne moš tek drugome na štetu il dosadu“, snažeći ideju da pravo nije samo forma i norma, već da ima granice u pravdi i etičkom postupanju.

U duhu narodne mudrosti komanski pravednik upućuje da se u životu i pravu riječi ne broje, nego se mjere, te da je „lako biti hrabar, teško je biti pravedan“ i „Lako je čojeka ubit u boju, još lakše u osveti, ma je muka u ime naroda, po pravdi kaznu mu izreć“.

Ostale su kao „riznica narodnog blaga“ njegove umne misli i poruke: „Pravdu ćeraj, ma je ćeranjem ne ubij“ i da „Samo istinit čovjek može biti sudija i ako je vješt da na malome pronikne u veliko, a da iz velikog ne zakloni malo – iza kojega, počesto, istina čami“. Posebno su se izdvojile izreke poput: „Zakon koji ne čuva pravdu nije zakon“.

Sula je svoje poruke saopštavo i u formi pitalica. “Kome je teško ? Ko se rodi bez imena ! Teže ? Ko za života ime izgubi. A najteže ? Kome svoje ime smeta!”

Treba istaći da u Suli nije sadržan samo nekodifikovani kult moralne i mudre riječi, već i vrijedan orjentir za sadašnje i buduća vremena, koja traže odgovore na mnoga društvena i druga pitanja. “Ono što danas nastojimo afirmisati kao slobodu misli i slobodu izražavanja, Sula iskazuje riječima „Kazniti čovjeka zbog pogane riječi, znači skočiti u oganj i ludo gaziti po ugljevlju“ i Sula dodaje „Ako bi uveli zakone koji bi gonili poganu riječ, onda bi ubili slobodu riječi“. To je osnov i preteča onoga što nazivamo i čemu stremimo – demokratskom društvu, nesputanom dijalogu, borbi mišljenja, i otklonu od onoga što bi nazvali kriminalizacija klevete“, zapisuje profesor Mladen Vukčević.

Tu je i njegova izreka “Dala gora šekiri držalo”<sup>1</sup> - (“Šuma šekiri držalo date”) koja ponajbolje oslikava odnos naroda i vlasti.

### **Sula u knjigama**

Prva knjiga objavljena o Suli je “Sula Radov – mudre izreke i anegdote iz njegovog života” iz 1932. godine rad je autora Jovana Radulovića. Zatim su uslijedile knjige “Dante i Sula Radov”, autora Čeda Vukovića iz 1966. godine, „Sula Radov – izreke i anegdote“ priređivača Bora Vujačića iz 1974. godine, knjiga Vukote Radulovića “Sula Radov u svom vremenu” iz 2003 godine i “Sula Radov (Evropski racionalizam i crnogorsko običajno pravo)” dr Čedomira Bogićevića iz 2015. godine.

Sula ističe da se „prava ne uspostavljaju ka što neki misle, ona postoje“. Stoga ga u knjizi „Istorija crnogorskog sudstva“ dr Bogićević određuje kao „utemeljivača umne orijentacije crnogorske škole prirodnog prava“.

Udruženje pravnik Crne Gore, u prilog proslave jubileja 90 godina od osnivanja 2023. godine izdalo (reprint) knjige Vukote Radulovića “Sula Radov u svom vremenu” i na taj način sačuvalo dio vrijedne crnogorske istorijsko-pravne baštine i zaostavštine, koju je autor studiozno i predano sakupio i u knjizi objedinio.

Vrijedno je napomenuti da su ranije organizovani „Dani Sule Radova“ na kojima su svoja saznanja o njemu predočila značajna imena crnogorske nauke i kulture.

Veoma nadahnuto i sadržajno, o njemu su govorili: Jovan Četković, akademik Čedo Vuković, prof. dr Pavle Radusinović, prof. dr Slobodan Vujačić, prof. dr Vidak Vujačić, prof. dr Branko Kovačević, dr Radoje Pajović, dr Vukale Džerković, dr Čedomir Bogićević, prof. dr Novak Kilibarda, prof. dr Vuk Minić, Branko Banjević, Andrija Radulović, Vukota

---

<sup>1</sup> Boro Vujačić strana 152 II dopunjeno izdanje, Pobjeda - Titograda 1986

Radulović i drugi. Nažalost izložena predavanja, govori i saopšteni eseji do danas nijesu sistematizovani i objavljeni u zborniku radova ili sličnoj publikaciji.

### **O Suli zborili**

Sula se nije isticao samo mudročću već i ličnom hrabročću na bojištu pa je od posljedica ranjavanja u 15- toj godini ostao hrom na jednu nogu.

Njegov savremenik Jole Piletić, u vremenu kada su „krv i mač branili slobodu, a pravda je čuvala“, dao je najbolji opis Sule Radova na upit knjaza Nikole: „ko je ova dva dobra (slobodu i pravdu) u naš vakat sastavio.“ Piletićev odgovor je bio: „Sula, gospodaru. Āe je sablja sijevala i đeferdar grmio, bio je među prvima, a Āe se pravda čuvala i riječ carovala, prvi su bili do njega.“ Podsjećajući da je bio savremenik četiri vladara iz kuće Petrovića, Dr Novak Kilibarda, u svom eseju o Suli, navodi: “zapazio ga je najmudriji – Petar I, čin kapetana dao mu je najpametniji – Petar II, raskapetanio ga je najžešći – Danilo I i rehabilitovao najvještiji Nikola I”.

Opisujući Sulu kao „izrazitog izdanka crnogorske duhovne aristokratije i stare demokratije“, prof. dr Branislav Kovačević svojevremeno je zapisao: „Među junacima je bio mudrac, a među mudracima je bio vitez, među književnicima nepismen se izdvojio svojom pismenošću i mudročću. Među plemenskim kapetanima i sudijama ličio je na starozavjetne proroke.“

### **Spomen obilježje crnogorskom Sokratu**

Za razumjevanje vremena i konteksta u kom nastaju Suline misli treba istaći da je on rođen (od oca Rada Muratovog Radulovića i majke Dokne rođene Pejović) šest godine prije nego je Crna Gora dobila prvi zakon „Stegu“ (1796), a godinu dana po njegovoj smrti Gavro Vuković postaće prvi crnogorski diplomirani pravnik (1873. godine).

„Komanski pravednik za života nema oslonac pravničkog znanja u državnom aparatu, niti u više od tri zakona koliko ih je Crna Gora do tada donijela. Prilike su ga stavile u ulogu samouka koji kristališe narodnu pravnu svijest, otuda je njegov zadatak bio teži a doprinos veći“, zapisao je prof. dr Mladen Vukčević

Kao dječak svjedok je govora Petra I u Komanima pred bitku na Krusima 1796. godine kada je pričestio crnogorsku vojsku i osvještao kamen temeljac za izgradnju saborne crkve Sv. Arhandela Mihaila, sa riječima “da se, ako Bog da sutra u bitci pobjedimo, na ovom mjestu vi i vaši potomci krštavate, vjenčavate i sahranjete.”

Iako izrazito mlad, 1804. godine Sula je uzeo učešće u radu Praviteljstva suda crnogorskog i brdskog (Kuluk – prvi stalni organ civilne vlasti u novijoj historiji Crne Gore), kao jedan od 48 biranih Crnogoraca. Kasnije je postao član Gvardije (1832/40 - 1851. godine) i ubrzo stekao epitet najpravičnijeg i najumnijeg gvardijana i kapetana – sudije.

U znak priznanja, nakon smrti 06-tog marta 1872. godine, knjaz Nikola ga je sahranio pred Vlaškom crkvom na Cetinju, na taj način odajući mu počast za njegove izuzetne zasluge. Povodom toga, Jovan Radulović zapisuje da je “Knjaz Nikola ukazao poslednju počast starome Suli, na taj način što ga je sa cijelom svojom svitom ispratio do vječne kuće”. Kasnije je u rodnim Komanima, pored škole u Dolovima, u okviru manifestacije “Dani Sule Radova” 1998. godine postavljeno spomen obilježje Suli u čast, kao simbolu pravde i pravice.

Cijenjeći potrebu da i buduće generacije, posebno crnogorskih pravnika, sačuvaju saznanja i upoznaju se sa zaostavštinom plemenskog kapetana, sudije i narodnog mudraca « Fondacija Sula Radov » i Udruženje pravnika Crne Gore pokrenuli su inicijativu da se na Pravnom fakultetu Univerziteta Crne Gore postavi spomen obilježje/ploča njemu u čast, što je i svečano obavljeno 18-tog decembra 2023. godine,

na kojoj su, u prirodnom kamenu, uklesane Suline riječi « Ne idi zagonom, no zakonom».

Nažalost, ne postoji fotografija koja bi svjedočila o izgledu Sule. Sulin lik, po predanju i na osnovu sjećanja potomaka, na planu izradili su pokojni Branislav – Branko Novakov Radulović (1936-2016) i slikar i proslavljeni sportista Slavenko Rakočević - Rakoč.

### **Osnivač škole**

U prilog sjećanja na Sulu posebno vrijedi istaći podatak, da je 1843. godine, kako je zapisano u „Ljetopisu škole komanske“, počela sa radom prva škola u ovom plemenu „nastojanjem tadašnjeg komanskog kapetana, vrlo pametnog i u narodu poznatog čovjeka, Sule Radova Radulovića“, u kući u selu Milate, koju je besplatno za tu namjenu ustupio Veliša Radulović i čiji je rad trajao oko tri godine.

Sula je pozvao u Komane jeromonaha Evgenija Nikića, iz Podgorice, da bi opismenio nekoliko komanskih momaka. Nikić je, neko vrijeme, boravio u Komanima, o čemu svjedoči njegova rukopisna knjiga »Molitva svetih vračeva«, koju je poklonio popu i komandijeru Simu Raduloviću. Govorio je tada Sula: »Čojek ne traži mnogo: koru ljeba da nije gladan, knjigu da nije slijep i slobodu da smije zborit.« Od tada, sve do 1873. godine, stalne škole u ovom plemenu nije bilo, kada se uz „nalog vrhovnih prosvjetnih vlasti“ popu Simu Raduloviću, obnavlja škola kod saborne plemenske crkve u Komanima, u mjestu Dolovi i za učitelja postavlja Jovan Markov Radulović.

### **Kultura sjećanja**

„Narod koji ne njeguje stvaralački odnos prema tvorevinama i tekovinama svoje kulturne i ukupne istorije, osuđuje sebe, da svoju budućnost projektuje bez znanja o svom identitetu, bez djelotvornog oslonca na svoje korijene i pozitivne sadržaje svoje pravne tradicije“, svojevremeno je upozorio akademik Mijat Šuković.

Činjenica da se Sula Radov, kao jedan od rodonačelnika crnogorske škole prirodnog prava, koja je kasnije postavila i osnove za rad Valtazara Bogišića na Opštem imovinskom zakoniku, ne izučava u okviru predmeta nacionalne istorije države i prava ili još uvijek nije uveden u programe retorike ili etike ukazuje da ne samo da ne postoji adekvatna kultura sjećanja na ovu izuzetnu ličnost, već se i derogira bogat sadržaj crnogorske nacionalne i kulturne istorije. Stoga raduje činjenica da se planira pristupiti izradi drame – pozorišne predstave “Sula Radov i četiri gospodara (Petrovića)” na kojoj predano radi profesorica Sonja Tomović – Šundić koja bi na umjetnički način približila lik, zaostavštinu i vrijeme u kome je živio i djelao Sula Radov. Na taj način bi ova generacija Crnogoraca ne samo, u umjetničkoj formi, sačuvala zaostavštinu komanskog, katunskog i crnogorskog kapetana i mudraca već i orjentir za izazove dolazećih vremena.

Time prije što je „snaga riječi Sule Radova sublimacija svega onoga što je najbolje u crnogorskom narodnom duhu, čija je on simbolika”, kako je zapisao Vukota Radulović, jedan od najboljih poznavalaca dijela i zaostavštine crnogorskog Sokrata.





**Ilija RADULOVIĆ**

Sudija Osnovnog suda u Podgorici

### **SULA RADOV - SUDIJA I PRAVEDNIK**

Kada se govori o prvacima pravne misli i njenog postojanja u Crnoj Gori, ako ne formalno, onda svakako istorijski i filozofski, među prvima se mora pomenuti ime Sule Radova Radulovića. Njegova pojava i djela, misli i ideje, koje odišu moralom i etikom, dokaz su mudraca koji je edukovan normama kulture i običaja, ali i precizno navođen zvijezdama pravde i pravičnosti. Kao takvog, najsjajnijeg i najdragocjenijeg vaspitača i etičkog usmjerivača, prosvetitelja i vizionara, dužnost svih je čuvati ga zaborava, promovisati ga i tražiti inspiraciju u njegovim djelima, porukama, idejama i mislima, a koje su dokaz civilizacijske vrijednosti našeg društva.

Polazeći od one, da teška vremena stvaraju jake ljude, dolazi se do zaključka da su vjekovi teškog života oblikovali narod u Crnoj Gori, državni, ali i pravni sistem, koji je po logici stvari, najteži period prošao u godinama svog začeca. Sulin život i pravno bitisanje, daje nam jasan prikaz vrijednosti pravne istorije Crne Gore i analizu možda i najznačajnijeg perioda razvoja crnogorskog prava i pravne države, a to je period koji je prethodio pisanju Opšteg imovinskog zakonika za Crnu Goru.

Govoriti o Suli, znači vratiti se u prošlost, ne toliko daleku, koliko drugačiju, a prije svega po shvatanju života, etike, morala i prava. Suline presude, po mnogo čemu osobene i originalne, pokazuju snagu njegove ličnosti, koja je sublimacija svega onoga što je najbolje u narodnom duhu čija je on simbolika, a to je ljudskost, pamet i mudrost, a koje karakteristike bi trebale i moraju krasiti sudiju kako tog, tako i današnjeg vremena.

Sula Radov je imao težak zadatak, da kod neukih, ali mudrih i tvrdoglavih Crnogoraca, probudi svijest o postojanju pravne države i pravnog sistema, koji prevazilazi običajno i pravo jačeg. Sula nije bio samo sudija, on je bio mudrac i pravednik, etičar i filozof, kapetan, gvardijan i kuludžija, rodoljub, slobodar i junak, a sve svoje bitisanje, zasnovao je na principima narodnog kodeksa pravde, koji je zasnovan na čojskim zakonima. Za vrijeme Petra I, Sula je postao član Kuluka, prve jedinstvene sudske institucije u Crnoj Gori, koja je uspostavljena 1798. godine. Kao član Kuluka, prepoznat je po zalaganju za pravdu i pravičnost, javno ističući: "Ne može čojek griješiti - ako istinu reče. Griješio bi, ako je zaturi i krije od ljudi". Vođen ovom mišlju i tim životnim stavom, trudio se da u izricanju presuda, bude oštar i pravičan, odnosno da presude zaštite pravoga, a pogode krivoga. Definišući težinu donošenja sudske odluke, Sula je govorio: "Lako je čovjeka ubiti u boju - još lakše u osveti, ma je muka, u ime naroda, po pravdi kaznu mu izreći! Čojeku tada ne uzimaš samo život, već i čojstvo, a to je više od života.

1832. godine, Sula je postao član Gvardije i proćuo se širom Crne Gore kao najpravičniji i najmudriji gvardijan. Sulina mudrost prevazilazi iskustvo ljudi svoga vremena. On je jedan od onih, koji su sjedinili hrabrost pravednika, viteško junaštvo i neprikosnoveni postulat slobode, sa interesima svoje zajednice, jer: " Krv i mać brane slobodu, ali je pravda ćuva".<sup>2</sup>

Posebno je znaćajan Sulin rad na otkriću fenomena krvne osvete i definicije pokretanja osvetnićkog mehanizma u cilju uspostavljanja narušene pravde, a u koje vrijeme je moralna svijest pojedinca i zajednice opravdavala osnov postojanja krvne osvete i davala joj obrise rućnog obićaja.

---

<sup>2</sup> dr sc. Ćedomir Bogićević - „Sula Radov (Evropski racionalizam i crnogorsko obićajno pravo)“

Na pitanje šta je krvna osveta, Sula je odgovorao: "Osveta je stara riječ. Negda, kada je čovjek na božju pravdu poginuo, a nije imao ko da ga brani ili kada je nečovjek i htio da mu uzme život ili da poniženjem ubije čovjeka u njemu, osveta je bila opomena silniku da nema ništa što bi se moglo s obrazom ravnati. A onda nastavlja: Danas je drugi vakat. Postoji zakon i on brani čojeka, od nečovjeka. Ono što pod osvetom neki čine - to nije osveta. To se nikogovina praćaka, kao ždrebica kad u polju vidi drugu ždrebac."

Dakle, pojavu pisanih zakona (nakon donošenja Zakonika obščeg crnogorskog i brdskog - 1798 ) Sula je shvatio kao akt moralne i pravne kulture, kojom društvo preuzima na svoje organe mehanizme zaštite prava i sloboda njegovih članova i kojim se uspostavljaju temelji pravne države.<sup>3</sup> U tom pravcu, kada su ga pitali "Kapetane, od kako je svijeta i vijeka ljudi su se čuvali od opasne riječi, a da odbrane čast, krv su gazili i domove rasturali", Sula je odgovorio: Jes, to je bilo vrijeme bezakonja. Kad ti niko ne čuva obraz, život i imanje, majku i sestru, ženu i đecu, niko sem ti i bratstva tvojega, onda je čovjek imao pravo i dužnost da mane što bolje umije, da bi umro ka čovjek i da ne bi živio kao nečovjek. Sad je drugo vrijeme. Pravo da sudimo prenijeli smo na sudove - Gvardiju i Senat - oni vrše i dijele pravdu.

Sula je na sebi svojstven način pronikao i u problematiku slobode govora i slobode izražavanja, uviđajući da se ljudi boje reći ono što misle. "Ubiti zlu riječ, znači ubiti slobodu" i "Kazniti čovjeka zbog pogane riječi, znači skočiti u oganj i ludo gaziti po ugljevlju".

Dakle, još tada, uviđajući postulate demokratije i njenog funkcionisanja, Sula je ukazivao da moraju biti uklonjene sve

---

<sup>3</sup> dr sc. Čedomir Bogičević - „Sula Radov i crnogorski moralni kodeks i običajno pravo"

prepreke koje smetaju da ljudi slobodno misle i govore. Borba za čovjeka je borba za istinsku komunikaciju među ljudima.

Sjajnu kritiku Sulinog bitisanja, dao je u svojim djelima dr Čedomir Bogićević, velikan crnogorskog pravosuđa, koji je Sulu, hrabro, ali i opravdano markirao kao utemeljivača učenja umne - racionalne orijentacije crnogorske prirodno pravne škole, ukazujući da je upravo Sula anticipirao misao najvećeg njemačkog filozofa Imanuela Kanta, koji se proslavio tezom: "Prava se otkrivaju", dok je Sula, u isto vrijeme kazao: "Prava postoje, ona se ne propisuju, ona se štite". Sula je isticao i da "Zakon koji ne čuva pravdu, nije zakon", što u suštini predstavlja moderni koncept vladavine pravednog prava i pravde kao njegovog rodnog mjesta.

Kako teška vremena stvaraju jake ljude, tako i slabi ljudi stvaraju teška vremena. U teškim vremenima borbe za pravdu, pravičnost i zakonitost, kada je nužno boriti se i izboriti za nezavisnost sudske vlasti, u punom i pravom smislu te riječi, inspiracije i zvijezde vodilje moraju nam biti oni, koji su svojim djelima, časnim postupanjem i pravednim i zakonitim odlukama, zaslužili da ih pravna Crna Gora pamti i pominje kao velikane, a među njima je svakako i Sula. A koliko je Sula vjerovao u snagu sudske vlasti i njenu istinsku nezavisnost, kao i u moć pravednog postupanja, zaključujemo iz njegovog razgovora sa knjazom Danilom: Kod Sule su stalno dolazili ljudi da se savjetuju iako nije bio kapetan. Tražili su od njega i da presuđuje u spornim stvarima. Mnogi nijesu podnosili takvo Sulino ponašanje, pa su se žalili gospodaru - knjazu Danilu. Pozva ga gospodar i pita ga: Jel istina, Sula, da još sudiš po narodu? - Istina je, gospodare! Ko od nevolje pravdu traži, valja mu i put do pravde učinjati! Ja sudim onima koji mi dođu, a o meni sude oni koji idu drugijema!

- Je li istina - opet će Knjaz - da ne fermaš plemensku vlast i da se inatiš sa novim kapetanom?

- Istina je! Pogani ljudi koji drže vlast, misle da su oni koji su protiv njih i protiv naroda, a ne znaju da je pogana vlast protiv naroda, a da su za narod oni koji su protiv nje!
- A za kakvu si ti onda vlast - upita ga Knjaz?
- Za vlast dobrog običaja, dobrog zakona, dobre riječi i pravde čovjekove - odgovori Sula Knjazu.

Dakle, Sula Radov je u osvit modernog doba bio, ne samo na ovom našem balkanskom već i na širem evropskom prostoru, jedan od posljednjih zagovornika i praktičara životnog načela o jedinstvu etike i politike, tog starohelenskog neprikosnovenog principa na kojemu je nastala Evropa. Povratak starohelenskom jedinstvu etike i politike je nužan, jer se u (post)modernom dobu to jedinstvo izgubilo do te mjere da poljski i engleski sociolog i filozof Zigmunt Bauman piše "da je sve na prodaju, pa i moral."<sup>4</sup> Dakle, Sula Radov je bio jedan od prvih modernih crnogorskih disidenata, ali i rehabilitovani narodni prvak i glavar koji je ostavio vječni doprinos u duhovnom, etičkom i kulturološkom nasljeđu Crne Gore.

---

<sup>4</sup> Dr sc. Goran Sekulović - O knjizi „Sula Radov (Evropski racionalizam i crnogorsko običajno pravo)” dr sc. Čedomira Bogičevića



**In memoriam**

**Prof. dr SNEŽANA MILADINOVIĆ-DROBNIČ**

(1967-2023)

Poslije duge i teške bolesti napustila nas je dugogodišnji član Udruženja pravnika Crne Gore, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta Crne Gore, dr Snežana Miladinović-Drobnič.

Rođena je 1967. godine u Prijepolju. Osnovnu i srednju školu završila je u Podgorici, kao lučonoša. Diplomirala je na Pravnom fakultetu u Podgorici 1990, prije roka, sa prosječnom ocjenom 9,94. Kao najbolji student u toku studija tri puta je nagrađena nagradom Pravnog fakulteta u Podgorici. Dobitnik je nagrade “19. decembar” i Nagrade Univerziteta Crne Gore.

Poslijediplomske studije (Građansko-pravni smjer) upisala je 1990. godine na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu, gdje je magistrirala 1994. i doktorirala 2000. godine. Na Građansko-pravnoj katedri Pravnog fakulteta Univerziteta Crne Gore angažovana je od 1992. godine. Prošla je izbore u sva zvanja, a 2012. godine stekla je zvanje redovni profesor. Osnovne oblasti interesovanja su joj bile Obligaciono pravo, Obligacionopravne klinike i Evropsko ugovorno pravo.

Autorka je četiri monografije (“Legat – kroz pravnu nauku i zakonodavstvo”, koju je kao nagrađenu na konkursu izdala Zadužbina Andrejević u Beogradu, 2000; “Zadužbine”, u izdanju Službenog glasnika iz Beograda, 2002, i dvije u izdanju Pravnog fakulteta UCG: “Načela evropskog ugovornog prava” iz 2011. i “Norme i stvarnost” iz 2012. godine).

Autorka je preko 120 naučnih radova objavljenih u renomiranim međunarodnim i domaćim časopisima, kao i zbornicima radova, koji se s obzirom na predmet naučnog interesovanja mogu podijeliti u tri grupe: oni posvećeni

klasičnim institutima obligacionog prava, radovi koje se bave procesom harmonizacije i unifikacije prava, dok treću grupu čine istorijsko-filozofsko-pravni radovi.

Autorka je i dva univerzitetska udžbenika. Učestvovala je u organizaciji više naučnih skupova kako u nas, tako i u inostranstvu, a pored toga, po pozivu je učestvovala na brojnim naučnim skupovima. Članica je međunarodnog uredništva Zbornika radova Pravnog fakulteta u Splitu, kao i Uređivačkog odbora Pravnog zbornika Udruženja pravnika Crne Gore i potpredsjednica Skupštine ovog udruženja.

Vrijedna biografija, koja malo govori o tome koliko je Sneža bila posebna. Našu Snežu, kako smo je svi zvali, upoznala sam početkom 90-tih, kada smo počinjale naše karijere na Pravnom fakultetu. Bile smo generacijski blizu, a zbližile su nas i zajedničke brige i radosti. Snežin, kao i put naše grupe angažovanih najboljih svršenih studenata Pravnog fakulteta u Podgorici nije bio lak. Nakon bezbrižnih studentskih dana u atmosferi buđenja demokratije, pluralizma i velikih očekivanja, po završetku studija dočekalo nas je mnogo toga za što nismo bili spremni. Društvene prilike su se odražavale i na odnose na Fakultetu, pa su objektivni kriterijumi vrednovanja rada i znanja, kao i ono što bi trebalo da bude primarni interes jedne visokoškolske institucije – interes studenata da sa njima rade najbolji i da dobiju najbolje obrazovanje, znali da ustupe mjesto ličnim, kao i političkim preferencama.

Tih godina, fakultetski život se značajno razlikovao u odnosu na danas. Broj studenata je za današnje poimanje bio nezamislivo velik, a nas saradnika je bilo malo i bili smo raspoređeni samo na predmetima iz oblasti kojima smo se bavili. Svi ispiti su bili u usmenoj formi i imali smo vremena da se posvetimo naučno-istraživačkom radu. Postojao je i strogo formalan odnos na relaciji nastavnik-saradnik. Ipak, nas nove saradnike je nesebično prigrlilo jedan broj tadašnjih asistenata



i nastavnika. Zajedno smo se radovali uspjesima svih nas i vladala je atmosfera solidarnosti i kolegijalnosti.

Snežin profesionalni život je bio borba za znanje, pravdu i poštovanje prava. Sneža nije samo predavala, već je i živjela pravo. Svojim kvalitetom i zalaganjem, naučnim i stručnim doprinosom odskakala je od sredine. Bila je profesor u pravom smislu riječi, kojoj su studenti uvijek bili na prvom mjestu. Oni su joj uzvraćali punim amfiteatrom, najboljim ocjenama u anonimnim anketama i jednoglasnom ocjenom i mnogo godina nakon završetka studija da je uspijevala da dopre do njih, i da po njoj pamte dane provedene na Pravnom fakultetu. O njenim predavanjima se pričalo i ona su se prepričavala. Utkala je cijelu sebe u živote generacija pravника, koje je učila i kako biti čovjek.

Njena empatija i spremnost da svima pomogne, činile su je jedinstvenom i vrijednom ovih riječi. Izdvajala se svojom duhovnošću, načitanošću i poznavanjem filosofije. Živjela je svoje ideale i borila se za pravne i prave vrijednosti na Pravnom fakultetu. Kraj prve i početak druge dekade ovog vijeka obilježilo je Snežino bespoštedno zalaganje za bolji Pravni fakultet, poštovanje prava, zaštitu saradnika. Uprkos svim teškoćama, Sneža je uvijek uspijevala da se izbori i za druge i za sebe a, na žalost, davala je sebe bez ostatka.

Pamtićemo je kao najbolju od nas, a Pravni fakultet više neće biti isti bez nje. Preranim odlaskom prof. dr Snežane Miladinović-Drobnić Udruženje pravnika Crne Gore ostalo je bez vrijednog i posvećenog člana. Bila je članica Uređivačkog odbora Pravnog zbornika i potpredsjednica Skupštine našeg udruženja. Svojim trudom i zalaganjem, kao i kvalitetom i brojem radova objavljenih i u Zborniku radova našeg udruženja ostavila je neizbrisiv trag u pravnoj misli ne samo Crne Gore, već i znatno šire.

**Prof. dr Maja Kostić-Mandić**

potpredsjednica Udruženja pravnika Crne Gore



# **STATUT UDRUŽENJA PRAVNIKA CRNE GORE<sup>1</sup>**

## OSNOVNE ODREDBE

### Član 1

Udruženje pravnika Crne Gore (u daljem tekstu: Udruženje) je samostalna i nezavisna organizacija pravnika.

### Član 2

Svoje ciljeve Udruženje ostvaruje djelatnostima usmjerenim na razvoj i unapređivanje pravne teorije i pravne prakse, pravne svijesti, pravne etike i pravne kulture, razvijanje saradnje sa drugim srodnim udruženjima i organizacijama u zemlji i inostranstvu, kao i organizovanjem drugih aktivnosti kojima se ostvaruju ciljevi Udruženja.

Udruženje izdaje časopis «Pravni zbornik», organizuje pravničke dane na teritoriji Crne Gore kao poseban institucionalni oblik rada i odlučuje o načinu učešća odgovarajućih i srodnih udruženja ili organizacija iz inostranstva u njihovom radu.

Svi izrazi koji se u ovom Statutu koriste za fizička lica u muškom rodu podrazumevaju iste izraze u ženskom rodu.

## NAZIV I SJEDIŠTE UDRUŽENJA

### Član 3

Naziv Udruženja je: Udruženje pravnika Crne Gore.

Na engleskom jeziku: Lawyers Association of Montenegro.

Skraćeni naziv je: UPCG

Udruženja ima svoj logo.

Sjedište Udruženja je u Podgorici, ul. Novaka Miloševa bb.

---

<sup>1</sup> **Prečišćeni tekst Statuta UPCG**

#### Član 4

Udruženje ima pečat i štambilj.

Pečat je okruglog oblika, prečnika 30 mm na kojem je po obodu ispisan tekst: Udruženje pravника Crne Gore.

Štambilj je pravougaonog oblika, dimenzija 60 X 30 mm, koji sadrži tekst: Udruženje pravника Crne Gore i prostor za broj akta i datum upisa.

Izradu, upotrebu, zamjenu, način korišćenja i čuvanja, broj pečata i štambilja, utvrđuje Predsjednik Udruženja, posebnim aktom, u skladu sa propisima.

Pečat služi za potvrđivanje autentičnosti akata Udruženja, a štambilj za prijem akata.

U pravnom prometu, službenim odnosima i prepisci sa pravnim i fizičkim licima Udruženje koristi jedinstveni memorandum koji sadrži: pun naziv Udruženja, poštansku adresu, e-mail i grafički prikaz boginje Justicije.

#### Član 5

Udruženje ima svojstvo pravnog lica.

U pravnom prometu sa inostranstvom Udruženje može koristiti naziv i na odgovarajućem stranom jeziku.

### CILJEVI UDRUŽENJA I NAČIN NJIHOVOG OSTVARIVANJA

#### Član 6

Ciljevi Udruženja su:

- razvoj i usavršavanje pravnog sistema na načelima ustavnosti i zakonitosti i principima pravednog prava;
- razvoj i unaprjeđivanje pravne teorije i prakse, pravne svijesti, pravne etike i pravne kulture;
- razvijanje i unaprjeđivanje ljudskih prava i sloboda i mehanizama za njihovu zaštitu
- održavanje i unaprjeđivanje saradnje sa domaćim i inostranim udruženjima i drugim asocijacijama u oblasti stvaranja prava, pravne nauke i prakse i u srodnim oblastima;
- ostvarivanje i drugih ciljeva od interesa za Udruženja.

#### Član 7

Svoje ciljeve Udruženje ostvaruje:

- organizovanjem naučnih i stručnih savjetovanja, javnih rasprava i drugih stručnih skupova;
- organizovanjem predavanja, seminara i drugih oblika rada radi razvoja i unaprjeđivanja pravnog sistema, pravne teorije i prakse;
- izdavanjem stručnog časopisa i drugih publikacija;
- davanjem stručnih inicijativa državnim organima, organizacijama i udruženjima u oblasti prava i u srodnim oblastima i, na njihov zahtjev, pružanjem stručne pomoći;
- obavještavanjem stručne i opšte javnosti o pitanjima od interesa za stvaranje prava, pravne teorije i prakse i ostvarivanja ljudskih prava i sloboda i drugim oblicima rada.

#### ČLANSTVO, PRAVA I DUŽNOSTI ČLANOVA UDRUŽENJA

#### Član 8

Članovi Udruženja mogu biti diplomirani pravnici.

Članom Udruženja postaje se davanjem pisane izjave o učlanjenju u Udruženje koja se dostavlja generalnom sekretaru.

Član Udruženja je dužan da afirmiše vrijednosti države Crne Gore i njen državni, pravni, duhovni i kulturni identitet.

Članstvo u Udruženju prestaje na osnovu zahtjeva za istupanje iz članstva, ukoliko neopravdano izostane sa dvije uzastopne sjednice Skupštine Udruženja ili na osnovu isključenja u slučaju da se član na pridržava odredaba ovog Statuta.

Odluku o isključenju donosi Upravni odbor Udruženja.

Protiv Odluke Upravnog odbora može se podnijeti prigovor Skupštini u roku od 15 dana od dostavljanja odluke. Skupština odlučuje o prigovoru na prvoj narednoj sjednici. Odluka Skupštine je konačna.

Evidenciju članova Udruženja vodi generalni sekretar u formi registra članova koji sadrži podatke o imenima članova, institucijama u kojima su zaposleni, adresi, telefonu i e-mail-u.

#### Član 9

Članovi Udruženja ostvaruju svoja prava i dužnosti angažovanjem na ostvarivanju ciljeva Udruženja, kao i učešćem u radu organa Udruženja.

Članovi Udruženja imaju pravo i dužnost da daju inicijative i predloge u vezi sa ostvarivanjem ciljeva Udruženja i rada organa Udruženja.

#### Član 10

Upravni odbor može proglasiti istaknute domaće i strane pojedince i organizacije za počasne članove Udruženja.

### ORGANI I TIJELA UDRUŽENJA

#### Član 11

Organi Udruženja su:

- Skupština;
- Upravni odbor;
- Predsjednik.

Tijela Udruženja su:

- Senat
- Savjet mladih (Komitet mladih pravnika)

Upravni odbor može obrazovati radna tijela radi pomoći u radu.

### SKUPŠTINA UDRUŽENJA

#### Član 12

Skupština je najviši organ Udruženja.

Redovno zasjedanje Skupštine održava se najmanje jednom godišnje.

Redovnu sjednicu Skupštine saziva i njome predsjedava predsjednik Skupštine, a u slučaju njegove spriječenosti, potpredsjednik Skupštine.

Sazivanje sjednice Skupštine vrši se putem obavještenja sa naznačenim vremenom, mjestom održavanja i prijedlogom dnevnog reda i načinom upoznavanja sa materijalom, najmanje sedam (7) dana prije održavanja.

Vanredna sjednica Skupštine se saziva na inicijativu najmanje 25 članova Udruženja, predsjednika Skupštine i Upravnog odbora.

U slučaju sazivanja vanredne Skupštine Udruženja, predsjednik Skupštine je dužan da najkasnije u roku od trideset (30) dana od dana pokretanja inicijative za njeno sazivanje, sazove sjednicu Skupštine Udruženja i predloži dnevni red, u skladu sa zahtjevom koji se dostavlja uz poziv.

Na sjednici Skupštine sastavlja se spisak prisutnih i odsutnih članova.

Spisak učesnika čuva se u dokumentaciji o radu Skupštine.

#### Član 13

Skupština može da zasjeda i odlučuje ako je prisutno 50 % +1 članova.

Kvorum za rad i odlučivanje utvrđuje Predsjednik Skupštine koji otvara njeno zasjedanje.

Ako se Skupština nije mogla održati zbog nedostatka kvoruma, ponovo se saziva u roku od 15 dana, sa istim dnevnim redom.

#### Član 14

Skupština odlučuje javnim i tajnim glasanjem.

Javno glasanje vrši se dizanjem ruke ili izjašnjavanjem putem poimenične prozivke članova.

Skupština odlučuje tajnim glasanjem kad to zahtijeva najmanje 50 % +1 prisutnih članova.

Tajno glasanje se vrši putem glasačkih listića.

#### Član 15.

Javnost rada Skupštine obezbjeđuje se putem objavljivanja saopštenja za javnost i drugih izvještaja.

Član 16.

Na svakoj sjednici Skupštine, vodi se zapisnik o radu Skupštine.

U zapisnik se unose osnovni podaci o radu Skupštine, a naročito:

- mjesto i dan održavanja sjednice;
- dnevni red;
- lično ime zapisničara;
- tok rada, a posebno pitanja o kojima se raspravlja, imena lica koja su učestvovala u raspravi i sažeta sadržina njihovih izlaganja;
- rezultat glasanja po pojedinim tačkama dnevnog reda;
- konstatacija predsjednika o donošenju odluka;
- izdvojeno mišljenje članova;
- vrijeme završetka sjednice.

Član 17.

Odluke Skupštine se unose u zapisnik.

Uz zapisnik se prilaže spisak učesnika i dokazi o sazivanju Skupštine.

Član 18.

Zapisnik potpisuje Predsjednik Skupštine i zapisničar.

Ako se zapisnik sastoji od više stranica, Predsjednik Skupštine i zapisničar stavljaju na svaku stranicu zapisnika svoj skraćeni potpis (paraf).

Član 19.

Članovi Skupštine imaju pravo da pregledaju zapisnik po njegovom sastavljanju i potpisivanju Predsjednika Skupštine i zapisničara.

Zapisnik o radu Skupštine čuva se u arhivi Udruženja kao dokument trajne vrijednosti.

Član 20.

Skupština Udruženja ima predsjednika i potpredsjednika.

Predsjednika i potpredsjednika biraju članovi Skupštine na prijedlog najmanje deset članova Udruženja.

Predsjednik Skupštine rukovodi radom Skupštine,



U slučaju spriječenosti Predsjednika Skupštine da obavlja svoje nadležnosti, potpredsjednik Skupštine preuzima poslove iz ovog člana.

Mandat Predsjednika i potpredsjednika traje četiri godine sa mogućnošću ponovnog izbora.

#### Član 21

Skupština Udruženja:

- donosi Statut i izmjene i dopune Statuta, dvotrećinskom većinom glasova prisutnih članova Skupštine;
- razmatra i odlučuje o opštim pitanjima u vezi sa ostvarivanjem ciljeva i rada organa Udruženja;
- bira i razrješava Predsjednika i potpredsjednike Udruženja.
- bira i razrješava članove Upravnog odbora;
- bira i razrješava članove Senata;
- razmatra i usvaja izvještaj o radu Udruženja;
- donosi odluku o prestanku rada Udruženja, dvotrećinskom većinom glasova prisutnih članova Skupštine;
- odlučuje o korišćenju i raspolaganju sredstvima i imovinom Udruženja većinom glasova ukupnog broja članova
- obavlja druge poslove od interesa za ostvarivanje ciljeva i rad organa Udruženja.

#### UPRAVNI ODBOR

#### Član 22

Upravni odbor je organ upravljanja Udruženja.

Upravni odbor ima 9 članova koje bira Skupština iz reda članova Udruženja na vrijeme od četiri godine i članove po položaju.

Predsjednik i potpredsjednici su članovi Upravnog odbora po položaju.

Člana Upravnog odbora predlaže najmanje pet članova Udruženja.

Radom Upravnog odbora rukovodi Predsjednik Udruženja.

Upravni odbor odlučuje ukoliko je na sjednici prisutno više od polovine ukupnog broja članova Upravnog odbora, većinom glasova prisutnih članova, sem ukoliko za donošenje pojedinih odluka Statutom nije određena kvalifikovana većina.

Po potrebi, Upravni odbor može donositi odluke u pisanoj formi izjašnjavanjem svojih članova.

Predsjednik Udruženja ili 1/3 članova Upravnog odbora može predložiti Skupštini razrješenje člana Upravnog odbora i prije isteka mandata o čemu Skupština odlučuje tajnim glasanjem.

Upravni odbor za svoj rad odgovara Skupštini.

### Član 23

Upravni odbor:

- izvršava odluke i druge akte Skupštine;
- predlaže Skupštini donošenje Statuta i izmjene i dopune Statuta;
- predlaže Skupštini odluku o proglašenju Statuta;
- predlaže program rada Udruženja;
- može da predloži predsjednika i potpredsjednike Udruženja i članove Upravnog odbora;
- imenuje glavnog i odgovornog urednika i članove redakcije časopisa "Pravni zbornik";
- imenuje generalnog sekretara Udruženja;
- utvrđuje godišnji iznos članarine i način njenog plaćanja;
- odlučuje o dodjeljivanju priznanja za doprinos razvoju i unapređenju pravnog sistema, pravne teorije i prakse, pravne svijesti, pravne etike i pravne kulture, kao i za doprinos radu organa Udruženja;
- predlaže finansijski plan i završni račun Udruženja;
- donosi odluku o izgledu i zaštiti loga Udruženja;
- odlučuje o načinima komunikacije sa javnošću;
- odlučuje o uvođenju novih metoda i oblika rada;
- obavlja druge poslove od interesa za ostvarivanje ciljeva i rad organa Udruženja.

Upravni odbor donosi odluku kojom se utvrđuju vrste i način dodjele priznanja iz stava 1, alineja 11 ovog člana.

PREDSJEDNIK UDRUŽENJA

Član 24

Predsjednik Udruženja predstavlja i zastupa Udruženje.

Predsjednik se bira na vrijeme od četiri godine iz reda članova Udruženja.

Udruženje ima najviše do četiri potpredsjednika, koji se biraju na isto vrijeme i na isti način na koji se bira predsjednik.

Predsjednik i potpredsjednici za svoj rad odgovaraju Skupštini.

Član 25

Predsjednik rukovodi radom Udruženja i:

- stara o ostvarivanju ciljeva i zakonitosti rada Udruženja;
- stara se o izvršavanju odluka i drugih akata Skupštine, Upravnog odbora;
- podnosi Skupštini izvještaj o radu Udruženja i
- vrši druge poslove utvrđene Statutom.

Predsjednika u slučaju njegove privremene spriječenosti zamjenjuje potpredsjednik koga on odredi.

U slučaju ostavke ili trajne spriječenosti predsjednika, do izbora novog predsjednika, zamjenjuje ga najstariji potpredsjednik Udruženja.

Predsjednik ima ovlašćenja finansijskog nalogodavca u odnosu na sredstva i imovinu Udruženja i može ih prenijeti na lice koje ovlasti.

Član 26

Redovne sjednice Upravnog odbora održavaju se najmanje jednom u šest mjeseci.

Redovne sjednice Upravnog odbora saziva Predsjednik Udruženja.

Sazivanje sjednice Upravnog odbora se obavlja putem pisanog poziva sa naznačenim vremenom i mjestom održavanja i prijedlogom njenog dnevnog reda.

Pisani poziv članovima Upravnog odbora mora biti uručen najmanje pet dana prije početka njenog zasjedanja.

Uz poziv na sjednicu Upravnog odbora dostavlja se i odgovarajući materijal (izvještaji, analize, bilansi, prijedlozi odluka i dr).

#### Član 27

Vanredne Sjednice Upravnog odbora se zakazuju na prijedlog 1/3 članova Upravnog odbora.

#### Član 28

Kvorum je 50%+1 od ukupnog broja članova Upravnog odbora.

#### Član 29

U izuzetno slučajevima, kada odlaganje donošenja određene odluke ne bi bilo u interesu Udruženja, Upravni odbor može donijeti odluku i bez sazivanja i održavanja sjednice (putem e-maila, telefaksom).

Predsjednik Udruženja odlučuje kada će se određena odluka donijeti na način iz stava 1 ovog člana

#### Član 30

Na prvoj sjednici po donošenju odluke e-mailom, telefonski i sl. Predsjednik Udruženja podnosi izvještaj o donijetoj odluci.

#### Član 31

Član Upravnog odbora ne može glasati kada se odlučuje o pitanjima u kojima postoji konflikt interesa.

Postojanje konflikta interesa cijeni Upravni odbor u svakom konkretnom slučaju.

Isključenje prava glasa članova odnosi se samo na pitanje zbog kojega je došlo do isključenja.

#### Član 32

Na zapisnik o radu Upravnog odbora, shodno se primjenjuju odredbe ovog Statuta koje se odnose na zapisnik sa zasjedanja Skupštine Udruženja.

SENAT

Član 33

Senat je savjetodavno tijelo Udruženja.

Senat ima 11 članova koje bira Skupština, na predlog Upravnog odbora, iz reda istaknutih naučnih i stručnih radnika iz oblasti prava.

Članovi Senata biraju se na vrijeme od četiri godine i mogu biti ponovo birani.

Radom Senata rukovodi predsjednik Senata koga biraju članovi Senata iz reda svojih članova.

Član 34

Senat razmatra i zauzima stavove iz djelokruga Udruženja, po sopstvenoj inicijativi ili na predlog Upravnog odbora i dostavlja ih Upravnom odboru.

Na zahtjev Upravnog odbora Senat će dati mišljenje.

Senat može predlagati Upravnom odboru način rješavanja određenog pitanja.

U radu Senata može učestvovati i Predsjednik Udruženja.

Senat zauzima stavove većinom glasova ukupnog broja svojih članova.

GLAVNI I ODGOVORNI UREDNIK  
ČASOPISA "PRAVNI ZBORNİK"

Član 35

Glavni i odgovorni urednik odgovoran je za pripremu i objavljivanje časopisa "Pravni zbornik".

Glavni i odgovorni urednik predlaže Upravnom odboru sekretara redakcije.

GENERALNI SEKRETAR

Član 36

Udruženje ima generalnog sekretara.

Generalnog sekretara, na predlog Predsjednika, bira Upravni odbor na vrijeme od četiri godine i može biti ponovo biran.

Generalni sekretar za svoj rad odgovara Upravnom odboru i Predsjedniku Udruženja.

#### Član 37

Generalni sekretar vrši stručne, administrativno-tehničke i druge poslove neophodne za funkcionisanje Udruženja.

### SAVJET MLADIH PRAVNIKA

#### Član 38

Udruženje ima Savjet mladih pravnika (Komitet mladih pravnika), koga čine diplomirani pravnici do navršenih trideset godina života i studenti pravnih fakulteta.

Savjet mladih pravnika iz reda svojih članova bira predsjednika Savjeta.

Savjet mladih pravnika može posebnim pravilnikom u skadu sa ovim Statutom urediti svoju organizaciju, djelovanje i rad, a na koji saglasnost daje Upravni odbor.

### UDRUŽIVANJE U MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE I DRUGE ASOCIJACIJE

#### Član 39

Udruženje se može udružiti, pristupiti ili učlaniti u odgovarajuće međunarodne organizacije i druge asocijacije.

Odluku o udruživanju, učlanjenju, pristupanju, odnosno istupanju Udruženja iz organizacija i drugih asocijacija donosi Upravni odbor.

### NAČIN FINANSIRANJA UDRUŽENJA

#### Član 40

Udruženje pribavlja sredstva od članarine, doprinosa, dobrovoljnih priloga, poklona, donacija, zavještanja domaćih pravnih i fizičkih lica, pomoći od drugih organizacija i udruženja.

## JAVNOST RADA UDRUŽENJA

### Član 41

Rad Udruženja je javan.

Članstvo i javnost obavještavaju se o radu Udruženja neposredno, putem publikacija i saopštenja, kao i na drugi odgovarajući način.

U ime Udruženja, saopštenje za javnost o stavovima Udruženja o određenim pitanjima daje Predsjednik Udruženja ili lice koje on ovlasti.

Stavove o pojedinim aktuelnim pitanjima mogu saopštavati javnosti članovi organa Udruženja, kao svoje stavove.

## PRESTANAK RADA UDRUŽENJA

### Član 42

Udruženje prestaje sa radom ukoliko ne postoje uslovi za ostvarivanje njegovih ciljeva.

Odluku o prestanku rada, u skladu sa zakonom, donosi Skupština dvotrećinskom većinom glasova prisutnih članova.

U slučaju prestanka rada, imovina Udruženja pripada nevladinoj organizaciji koju odredi Skupština.

Prestanak rada prijavljuje se u roku od 30 dana od dana prestanka rada nadležnom organu kod kojeg je Udruženje registrovano, radi brisanja iz registra.

### Član 43

Funkcija organa Udruženja prestaje danom izbora novih organa Udruženja.

## PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

### Član 44

Statut donosi i proglašava Skupština.

Izmjene i dopune Statuta donosi Skupština po postupku za njegovo donošenje.

O Statutu i izmjenama i dopunama Statuta, obavještava se nadležni organ registrovano u roku od 30 dana od dana donošenja.

Član 45

Statut stupa na snagu danom usvajanja na Skupštini.

Statut se objavljuje u „Pravnom zborniku“ glasilu Udruženja  
pravnika Crne Gore.

Član 46

Danom stupanja na snagu ovog Statuta, prestaje da važi  
Statut Udruženja pravnika Crne Gore koji je donijela Skupština  
Udruženja na sjednici od 09.07.2008. godine.

Predsjednik Skupštine  
UDRUŽENJA PRAVNIKA  
CRNE GORE

Prof. dr Vesna Ratković s.r.



**U P U T S T V O**  
**AUTORIMA ZA OBJAVLJIVANJE TEKSTOVA U**  
**ČASOPISU ZA PRAVNU TEORIJU I PRAKSU**  
**„PRAVNI ZBORNİK”**

Autori koji dostavljaju tekstove redakciji časopisa za pravnu teoriju i praksu “Pravni zbornik” treba da ispune sljedeće normative prilikom izrade teksta:

1. Radove kucati sa dovoljno margine, proredom – 28 redova po stranici. Ukoliko je tekst rađen u elektronskoj formi, koristiti font – Bookman Old Style 12.

2. Obim teksta:

- 2.1. za članke do 25 stranica,
- 2.2. za ostale priloge do 15 stranica,
- 2.3. za prikaze, osvrte i druge priloge do 10 stranica,
- 2.4. za rubriku In memoriam – jedna stranica.

3. Tekstovi se objavljuju na crnogorskom jeziku, kao i na jezicima koji su u službenoj upotrebi u Crnoj Gori (srpski, bosanski, albanski i hrvatski). Na kraju teksta neophodno je uraditi i priložiti rezime na engleskom ili francuskom jeziku. Obim rezimea ograničen je na jednu stranicu.

Ukoliko autor insistira na objavljivanju članka na nekom od stranih jezika, dužan je dostaviti rezime na crnogorskom jeziku.

4. Rukopise dostavljati najmanje u jednom primjerku i u elektronskoj formi (CD, e-mail...) na e-mail adresu Glavnog i odgovornog urednika dr Branislava Radulovića - upcg.cg@gmail.com

Radove slati uz dostavljanje sljedećih podataka: ime i prezime autora, zvanje, mjesto rada i broj kontakt telefona.

5. Manuskripti i digitalni zapisi se ne vraćaju.

6. Fusnote unositi na dnu stranice na kojoj se nalaze, vidno odvojene od ostalog teksta. Fusnote obilježavati arapskim brojevima.

7. Ukoliko se u radu jedno djelo istog autora citira u više fusnota koje nijesu neposredno jedna iza druge, iza imena autora, drugi i svaki naredni put upotrijebiti skraćenicu „op.cit” i početna slova naslova citiranog dijela. Ukoliko se jedan rad istog autora citira u fusnotama koje slijede jedna iza druge, poslije prvog navođenja podataka o autoru i radu upotrijebiti skraćenicu „Ibid”.

8. Citiranjem treba obuhvatiti: ime i prezime autora, naziv djela, mjesto i godinu izdavanja djela, naziv izdavača ili naziv glasila i broj citirane strane.

9. Citiranje sudskih odluka treba da sadrži: vrstu odluke, broj i datum, naziv suda.

10. Sudska praksa treba da sadrži izvedenu sentenciju sa kratkim obrazloženjem uz navođenje suda, broja i datuma odluke.

11. Dostavljanje rukopisa koji sadrži autorski prilog smatra se ponudom autora, a objavljivanje teksta prihvata od strane izdavača.

12. Redakcija časopisa „Pravni zbornik” zadržava pravo korekture teksta.

---

Autori zadržavaju svoja prava.  
Neovlašćeno predstavljanje, snimanje, umnožavanje, stavljanje  
u promet ili drugim nezakonitim načinom iskorišćeno autorovo  
djelo podliježe građanskoj i krivičnoj odgovornosti

CIP – Katalogizacija u publikaciji  
Centralna narodna biblioteka Crne Gore,  
Cetinje

34

**ПРАВНИ зборник:** часопис за правну  
теорију и праксу / главни и одговорни  
уредник Бранислав Радуловић. – Год. 1, бр.1  
(1993) - Подгорица, (Новака Милошева бб) :  
Удружење правника Црне Горе (Подгорица :  
Побједа ).- 24 цм

Два пута годишње.  
ISBN 0350-6630 – Правни зборник  
COBBIS.CG-ID 015934978

