
UDK 34(058)



ISSN 0350-8501
e-ISSN 2560-3116

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**ЗБОРНИК РАДОВА
ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ**

БРОЈ 105 | ГОДИНА LXIV | 2025

FACULTY OF LAW
UNIVERSITY OF NIŠ

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

Nº 105 | YEAR LXIV | 2025

Ниш/Niš 2025

ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ

Ниш, 2025

Издавач

Правни факултет Универзитета у Нишу

За издавача

Проф. др Предраг Цветковић, декан

Главни и одговорни уредник

Др Марина Димитријевић,
редовни професор Правног факултета Универзитета у Нишу

Редакциони одбор

Др Наташа Стојановић, редовни
професор Правног факултета
Универзитета у Нишу

Др Саша Кнежевић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Нишу

Др Срђан Голубовић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Нишу

Др Марија Игњатовић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Нишу

Др Александар Мојашевић, редовни
професор Правног факултета
Универзитета у Нишу

Др Сања Марјановић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Нишу

Др Славиша Ковачевић, ванредни
професор Правног факултета
Универзитета у Нишу

Др Урош Здравковић, ванредни професор
Правног факултета Универзитета у Нишу

Научни савет

Др Мирослав Ђорђевић, научни
сарадник Института за упоредно право у
Београду

Др Гордана Илић Попов, редовни
професор Правног факултета
Универзитета у Београду

Др Весна Кнежевић Предић, редовни
професор Факултета политичких наука
Универзитета у Београду

Др Љубинка Ковачевић, редовни
професор Правног факултета
Универзитета у Београду

Др Миливоје Лапчевић, доцент Правног
факултета Универзитета у Крагујевцу

Др Душан Николић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Новом
Саду

Др Дејан Поповић, професор емеритус
Правног факултета Универзитета у
Београду

Др Бојан Урдаревић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у
Крагујевцу

Међународни редакциони одбор

Др Жељко Бартуловић, редовни професор Правног факултета Свеучилишта у Ријеци, Хрватска

Др Серјогин Андреј Викторович, доцент Руског економског универзитета „Г. В. Плеханов“ у Москви, Руска Федерација

Др Панајотис Главинис, редовни професор Правног факултета Аристотеловог универзитета у Солуну, Грчка

Др Федерика де Јулис, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Парми, Италија

Др Стојан Иванов, доцент Правног факултета Универзитета „Св. Климент Охридски“ у Софији, Бугарска

Др Мустафа Јасан, ванредни професор Правног факултета Универзитета за демократију у Измиру, Турска

Др Баха Јигит Сајин, доцент Правног факултета Универзитета Коч у Инстанбулу, Турска

Др Маријатереза Карбоне, ванредни професор Правног факултета Универзитета „Magna Graecia“ у Катанцару, Италија

Секретар Редакције: др Марија Драгићевић Борђевић, доцент Правног факултета Универзитета у Нишу

Лектура:

Гордана Игњатовић (енглески)
Александра Гојковић (српски)

Часопис излази три пута годишње.

Штампање Зборника радова Правног факултета у Нишу је финансијски помогло Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије, по Уговору евиденциони број: 451-03-134/2025-03 од 29.04.2025. године.

Др Гордана Паовић Јекнић, редовни професор Правног факултета Универзитета Црне Горе у Подгорици, Црна Гора

Др Дарко Радић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Бањој Луци, Република Српска, Босна и Херцеговина

Др Жељко Радић, редовни професор Правног факултета Свеучилишта у Сплиту, Хрватска

Др Ангел Ристов, редовни професор Правног факултета „Јустинијан Први“ Универзитета „Кирило и Методије“ у Скопљу, Северна Македонија

Др Димитрије Ћеранић, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву, Република Српска, Босна и Херцеговина

Др Кармен Хименез Салседо, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Кордоби, Шпанија

Технички уредник: Ненад Милошевић

Технички уредник онлајн издања:
Владимир Благојевић

Штампа: Атлантис Ниш

Тираж: 50

Зборник радова Правног факултета у Нишу под називом Collection of Papers, Faculty of Law, Nis је у пуном тексту доступан у HeinOnline бази података, EBSCO бази Legal Source, као и у бази Central and Eastern European Online Library – CEEOL.

ЦЕНТАР ЗА ПУБЛИКАЦИЈЕ Правног факултета Универзитета у Нишу
Ниш, Трг краља Александра II, тел. +3818200501,
zbornik@prafak.ni.ac.rs, www.prafak.ni.ac.rs

COLLECTION OF PAPERS, FACULTY OF LAW, NIŠ

Niš, 2025

Publisher

Faculty of Law, University of Niš

For the Publisher

Prof. dr Predrag Cvetković, Dean

Editor-in-Chief

Dr Marina Dimitrijević, Full Professor,
Faculty of Law, University of Niš

Editorial Board

Dr Nataša Stojanović, Full Professor, Faculty
of Law, University of Niš

Dr Saša Knežević, Full Professor, Faculty of
Law, University of Niš

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

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

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

Dr Sanja Marjanović, Full Professor, Faculty
of Law, University of Niš

Dr Slaviša Kovačević, Associate Professor,
Faculty of Law, University of Niš

Dr Uroš Zdravković, Associate Professor,
Faculty of Law, University of Niš

Scientific Council

Dr Miroslav Đorđević, Research Associate,
Institute of Comparative Law, Belgrade

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

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

Dr Ljubinka Kovačević, Full Professor,
Faculty of Law, University of Belgrade

Dr Milivoje Lapčević, Assistant Professor,
Faculty of Law, University of Kragujevac

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

Dr Dejan Popović, Professor Emeritus,
Faculty of Law, University of Belgrade

Dr Bojan Urdarević, Full Professor, Faculty
of Law, University of Kragujevac

International Editorial Board

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

Dr Seregin Andrey Viktorovich, Assistant Professor, Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, the Russian Federation

Dr Panagiotis Glavinis, Full Professor, Faculty of Law, Aristotle University of Thessaloniki, Greece

Dr Federica De Iuliis, Associate Professor, Faculty of Law, University of Parma, Italy

Dr Stojan Ivanov, Assistant Professor, Faculty of Law, University *St. Kliment Ohridski*, Sofia, Bulgaria

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

Dr Baha Yiğit Sayin, Assistant Professor, Faculty of Law, Koç University, Istanbul, Turkey

Dr Mariateresa Carbone, Associate Professor, Faculty of Law, *Magna Graecia* University of Catanzaro, Italy

Editorial Secretary: Dr Marija Dragičević Đorđević, Assistant Professor, Faculty of Law, University of Niš

Proofreading:

Gordana Ignjatović (English)
Aleksandra Gojković (Serbian)

Dr Gordana Paović Jeknić, Full Professor, Faculty of Law, University of Montenegro, Podgorica, Montenegro

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

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

Dr Angel Ristov, Full Professor, Faculty of Law *Iustinianus Primus, Ss. Cyril and Methodius* University, Skopje, North Macedonia

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

Dr Carmen Jiménez Salcedo, Associate Professor, Faculty of Law, University of Córdoba, Spain

Layout editor: Nenad Milošević

Online Journal editor: Vladimir Blagojević

Print: Atlantis Niš

Circulation: 50

The Law Faculty journal is published three times a year.

The printing of the Collection of Papers, Faculty of Law, Niš is financially supported by the Ministry of Science, Technological Development and Innovation of the Republic of Serbia, under the Contract registration number: 451-03-134/2025-03 dated 29.04.2025.

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

<http://www.ebscohost.com/public/legal-source>
<http://home.heinonline.org/titles/Law-Journal-Library/Collection-of-Papers-Faculty-of-Law-Nis/?letter=C>
Central and Eastern European Online Library – CEEOL

НАУЧНА ПОЛИТИКА ЧАСОПИСА

Зборник радова Правног факултета у Нишу

Зборник радова Правног факултета у Нишу је научни часопис који овај факултет у континуитету објављује од 1962. године. Од свог оснивања до данас, часопис је изградио препознатљив научни и друштвени идентитет и категорисан је као „врхунски часопис националног значаја“ (М51). Као једна од најзначајнијих правних периодичних публикација у Републици Србији, Зборник радова Правног факултета у Нишу има важну улогу у развоју правне науке и културе, афирмацији академске заједнице и подстицању критичког промишљања о правним институтима и њиховом побољшању. Часопис представља везу између универзитетског окружења, правне праксе и шире јавности, доприносећи изградњи правне државе, јачању демократских вредности и промоцији културе људских права.

Часопис припада научном пољу друштвено-хуманистичких наука, а тематски је посвећен превасходно праву, тј. следећим ужим правним областима: правно-теоријској, јавноправној, кривичноправној, грађанско-правној, трговинскоправној, правно-економској, правно-историјској и међународноправној. У часопису се простор даје и сродним дисциплинама као што су политикологија, економија, историја, филозофија права и социологија права.

Зборник радова Правног факултета у Нишу негује публикавање оригиналних и прегледних научних чланака високог квалитета, теоријског и емпиријског карактера, који доприносе напретку правне науке, као и полемика, приказа књига и научних конференција. Часопис подржава интердисциплинарни и компаративни приступ, критичке осврте на актуелна и значајна правна и друштвена питања, као и чланке који су резултат националних и међународних истраживања. Такође, часопис прихвата методолошку разноликост – од догматско-правне и нормативне анализе, преко историјских и компаративних студија, до емпиријских истраживања.

Језици на којима се могу објављивати научни чланци су српски, енглески, руски, француски и немачки, чиме се подстиче интернационализација часописа и отвореност према глобалној академској заједници. Часопис излази три пута годишње, а повремено се издају и тематски бројеви посвећени битним правним и друштвеним питањима. Посебна рубрика намењена је радовима студената докторских академских студија, чиме се пружа подршка младим истраживачима.

Чланци у часопису подлежу двострукој анонимној рецензији. Оцене изнесене у научним чланцима објављеним у часопису лични су ставови њихових аутора и не изражавају ставове редакције и издавача часописа.

THE JOURNAL SCIENTIFIC POLICY: Collection of Papers, Faculty of Law, Niš

The Collection of Papers of the Law Faculty in Niš is a scientific journal which has been continuously published since 1962. Since its establishment, the journal has built a recognizable scientific and social identity and is categorized as a “top journal of national importance” (M51). As one of the most important legal periodicals in the Republic of Serbia, the journal plays an important role in the development of legal science and culture, affirmation of the academic community, and promotion of critical thinking on legal institutes and their advancement. The journal is a link between the university environment, legal practice and the wider public. Thus, it contributes to the development of a state governed by the rule of law, strengthening democratic values, and promotion of human rights’ culture.

The journal falls into the scientific field of social sciences and humanities. It primarily covers topics from different areas of law: legal theory, public law, criminal law, civil law, commercial law, law and economics, legal history, and international law. Yet, it also publishes articles from related scientific disciplines, such as: political science, economics, history, philosophy of law, and sociology of law.

The journal fosters the publication of high-quality original and review scientific articles, based on theoretical and empirical research, which contribute to the advancement of legal science, as well as the publication of polemics, book reviews and scientific conference reports. The journal promotes interdisciplinary and comparative research, critical analysis of current and significant legal and social issues, and publication of articles which are the result of national and international research. The journal also encourages methodological diversity: legal-dogmatic and normative analysis, historical and comparative studies, and empirical research.

Scientific articles may be published in different languages: Serbian, English, Russian, French and German. It contributes to the internationalization of the journal and openness towards the global academic community. The journal is published three times a year but, occasionally, there are thematic issues on important legal and social matters. A special section is dedicated to high-quality scientific articles written by doctoral students. Thus, the journal provides support to young researchers.

The articles published in this journal are subject to double-blind peer review. The opinions presented in the published scientific articles reflect the personal views of their authors and do not embody the views of the journal editorial board and publisher.

САДРЖАЈ / CONTENTS

Уводна реч.....	13-14
<i>Editor's Introductory Note</i>	

І ЧЛАНЦИ / ARTICLES

Љубица Николић

Законодавна спремност за дигиталну стварност: токенизација у српском законодавству.....	17-39
<i>Legislative Readiness for Digital Reality: Tokenization in Serbian Legislation</i>	

Дарко Симовић

Уставни суд Србије vs. Устав – доктрина о суштинском доносиоцу правног акта.....	41-60
<i>The Constitutional Court of Serbia vs. the Constitution: Doctrine on the “substantive” law-making authority</i>	

Марко Станковић

Територијална аутономија у европским демократијама: случај Фарских Острва	61-79
<i>Territorial Autonomy in European Democracies: The Case of the Faroe Islands</i>	

Биљана Гавриловић Грбовић

О увођењу институционално гарантоване судске независности у српско право	81-95
<i>Introduction of the Institutionally Guaranteed Judicial Independence into Serbian Law</i>	

Дражен Миљић

Управни аспекти добијања дозволе за посједовање ватреног оружја у Републици Српској.....	97-116
<i>Administrative Aspects of obtaining Firearm Licenses in Republika Srpska</i>	

Miloš Vasović

Anti-Evasion Provisions Applicable to Value-Added

Tax in the Republic of Serbia 117-132

Антиевазионе мере у систему пореза на

додату вредност Републике Србије

II РАДОВИ ДОКТОРАНАДА / PHD STUDENTS PAPERS

Алекса Дамњановић

Уставноправни аспект заштите потрошача:

компаративна анализа и случај Србије 135-153

Constitutional aspect of Consumer protection:

Comparative Analysis and the Case of Serbia

Јован Божовић

Међународни карактер корупције у

Краљевини Југославији 155-170

The International Nature of Corruption

in the Kingdom of Yugoslavia

Маријана Марјановић

Ефикасност рада Комисије за заштиту конкуренције

у Републици Србији – анализа права и примене..... 171-187

Efficiency of the Competition Protection Commission

in the Republic of Serbia: Examples from practice

Упутство за ауторе 189-200

Guidelines for Authors

Уводна реч

Поштовани читаоци,

Са задовољством вам представљамо нови број часописа Зборник радова Правног факултета у Нишу (бр. 105/2025). У овом броју садржани су актуелни и квалитетни научни чланци, посвећени темама из јавноправне, правно-економске и правно-историјске научне области. У посебној рубрици уврштени радови докторанада достигли су, и овом приликом, висок ниво научних радова. Тиме се наставља традиција и потврђује концепција Зборника – објављивање научних чланака на српском језику и на једном од страних светских језика, који су пре свега намењени правничкој публици али могу бити интересантни и економистима, историчарима и другима из претежно друштвено-хуманистичких наука.

У Нишу, октобар 2025.

Главни и одговорни уредник

Проф. др Марина Димитријевић

Editor's Introductory Note

Dear Readers,

We are pleased to present a new issue of the scientific journal Collection of Papers of the Law Faculty in Niš (No. 105/2025). This issue includes high-quality scientific papers on current topics in the field of public law, law and economics, and legal history. A separate section of the journal includes high-quality scientific papers written by doctoral students. Upholding the journal tradition and conceptual framework, we publish papers in Serbian language and a foreign language. The journal is primarily intended for legal audiences but it may also be interesting to economists, historians and other scholars from the field of social sciences and humanities.

Niš, October 2025

Editor-in-Chief

Prof. Marina Dimitrijević, LL.D.

I ЧЛАНЦИ



Др Љубица Николић*

ЗАКОНОДАВНА СПРЕМНОСТ ЗА ДИГИТАЛНУ СТВАРНОСТ: ТОКЕНИЗАЦИЈА У СРПСКОМ ЗАКОНОДАВСТВУ**

DOI: 10.5937/zrpfno-59633

UDK: 342.23:004.78(497.11)

UDK: 336.7:004.78(497.11)

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД

Примљен: 20.06.2025.

Исправљен: 28.07.2025.

Прихваћен: 28.08.2025.

Апстракт: *Рад се бави анализом правног оквира токенизације у Републици Србији, са фокусом на дигиталне токене као специфичан облик дигиталне имовине, дефинисан Законом о дигиталној имовини. У раду се указује на основне типове токена, као и на изазове њихове правне квалификације, посебно у погледу раздвајања од виртуелних валута и утврђивања да ли имају карактеристике финансијских инструмената. Анализира се и правна регулатива у вези са токенизацијом хартија од вредности и непокретности, уз посебан осврт на технолошка ограничења примене DLT-а (технологије дистрибуиране евиденције) у оквиру постојећих институционалних механизма. Рад указује на недостатак прецизних критеријума за класификацију токена у српском праву, као и на потребу за јаснијим и подстицајнијим смерницама. Циљ овог*

* Редовни професор, Правни факултет Универзитета у Нишу, имејл: ljubica@prafak.ni.ac.rs, ORCID ID: 0000-0002-0475-4454

** Рад је настао као резултат финансирања од стране Министарства науке, технолошког развоја и иновација РС, по Уговору евиденциони број 451-03-137/2025-03/200120 од 4. 2. 2025. године..

** Рад је изложен на 11. јубиларној Међународној научној конференцији „Охридска школа права - 2025“, одржаној од 15. до 18. маја 2025. године у Охриду, Република Северна Македонија.

рада је да укаже на потребу унапређења постојећег законодавства ради обезбеђивања веће правне сигурности, подстицаја иновација и омогућавања ширег прихватања токенизације у Републици Србији.

Кључне речи: *дигитални токени, токенизација, Закон о дигиталној имовини, ефекти примене законских одредби.*

1. Увод

Ригидност правног система посебно се испољава у контексту дигиталних технологија, које уводе иновативне алтернативе постојећим, правно уређеним друштвеним односима. Право, по својој природи, развија се постепено кроз формалне законодавне процедуре, судску праксу и правну доктрину. Насупрот томе, савремене дигиталне технологије карактерише експоненцијални развој, децентрализована структура, алгоритамска аутоматизација процеса, као и глобални домет који омогућава усмеравање активности ка јурисдикцијама са повољнијим регулаторним режимима. Глобална природа дигиталних технологија значајно утиче на ефикасност правне регулације и степен правне сигурности. Транснационални карактер дигиталних активности, које не признају територијалне границе, интензивира изазове у погледу територијалне примене права, нарочито у контексту „одређивања релевантних чињеница према којима се решава сукоб јурисдикција и одређује надлежност судова једне земље у некој правној ствари“ (Пак, 1995: 24). Не мање значајно питање представља начин на који се дигитална стварност интегрише и регулише у оквиру националних правних система. У овом раду анализирамо српску правну регулативу у области дигиталне имовине, конкретно, правни и технолошки аспект дигиталних токена, с циљем апострофирања подстицајних и ограничавајућих правних решења који утичу на процесе токенизације у Републици Србији.

Крипто заједница користи различите облике дигиталне имовине, која представља унапређену верзију традиционалне имовине. Због термилошке прецизности, појам *дигитална имовина* посматрамо као шири појам у односу на *крипто имовину*, која је искључиво заснована на технологији дистрибуиране евиденције (енгл. Distributed Ledger Technology – DLT), за разлику од дигиталне имовине која може бити заснована на DLT-у или некој другој технолошкој основи. Активности повезане са крипто имовином одвијају се у складу са тзв. крипто правилима, која учесници добровољно прихватају. Увођење крипто имовине у правне оквире може бити од користи за крипто заједницу само уколико правна

регулатива не омета динамику технолошког развоја и уколико обухвата целокупну дигитално унапређену имовину. У супротном, развој крипто технологија наставиће се изван постојећих правних оквира. Циљ овог рада јесте указивање на значај дигиталних токена и анализа спремности српског законодавства да прихвати и подржи токенизационе процесе.

Дигиталну имовину чине различити токени чији правни третман зависи од категорије којој припадају. Правна класификација дигиталне имовине заснива се на идентификацији фактора који одређују сврставање појединачног токена у конкретну категорију. Ови фактори, пре свега, обухватају врсту права повезану са дигиталном имовином, начин приступа токенима, њихову економску функцију и преносивост. У тренутном српском правном систему не постоје посебно дефинисани критеријуми који би омогућили јасну и доследну класификацију дигиталне имовине и дигиталних токена. Ово доводи до правне неизвесности за креаторе и кориснике токена, као и до могућности слободног правног квалификовања токена од стране надзорних органа, што може резултирати неуједначеним третманом сличних токена. У наредној фази правног унапређења ове области, неопходно је дефинисати ове критеријуме.

У студији објављеној у Кембриџ центру за алтернативне финансије (енгл. Cambridge Centre for Alternative Finance) наводи се да је обично „први корак ка регулисању крипто имовине разликовање крипто имовине која се сматра хартијама од вредности од других врста крипто имовине“ (Blandin, Cloots, Hussain, Rauchs, Saleuddin, Allen, Zhang, Cloud, 2020). Ово разграничење је од суштинског значаја због постојећих сличности између одређених категорија дигиталних токена и традиционалних финансијских инструмената, услед чега законодавци често изједначавају њихов правни третман. Дигитални токен, у технолошком смислу, представља вредност у дигиталном облику (нпр. потраживање или дигитализовану верзију стварне или финансијске имовине), која се може креирати и размењивати у дистрибуираној бази података (као што су Blockchain и друге технологије дистрибуираних записа / евиденције). Активности посредника у области крипто имовине често су сличне активностима на традиционалним финансијским тржиштима, на пример, улога крипто берзи може се упоредити са улогом регулисаних финансијских тржишта.

Закон о дигиталној имовини Републике Србије¹ (у наставку и ЗДИ), који се примењује од 29. 6. 2021. године, свеобухватно регулише дигиталну имовину уводећи у правни оквир нове облике имовине.²

1 Закон о дигиталној имовини, *Сл. гласник РС*, 153/20.

2 *Одредбе ЗДИ-а не примењују се на:* трансакције с дигиталном имовином у оквиру ограничене мреже лица која прихватају ту дигиталну имовину; стицање дигиталне

Свеобухватност ЗДИ-а и уопштене правне формулације дигиталне имовине пружају широка дискрециона овлашћења двома надзорним органима надлежним за примену овог закона – Народној банци Србије (у наставку и НБС) и Комисији за хартије од вредности (у наставку и Комисија). Ову констатацију потврђује и број подзаконских аката које су ове институције усвојиле у циљу прецизирања примене ЗДИ-а: НБС је донела 12³ а Комисија 10⁴ таквих аката. Овим правним актима дигитални ентитети су стекли правну заштиту и ограничења, као што је забрана финансијским институцијама под надзором НБС да послују дигиталном имовином, уз могућност да НБС може прописати услове под којима ове институције могу улагати у одређене дигиталне токене.⁵

2. Технолошки и правни аспекти дигиталних токена

ЗДИ дефинише *дигиталну имовину*, а као њен синоним користи и појам виртуелне имовине, као „дигитални запис вредности који се може дигитално куповати, продавати, размењивати или преносити и који се може користити као средство размене или у сврху улагања, при чему дигитална имовина не укључује дигиталне записе валута које су законско средство плаћања и другу финансијску имовину која је уређена другим законима, осим када је другачије уређено овим законом“⁶. Из законске формулације произлази да се, према одредбама ЗДИ-а, дигитална имовина дели на виртуелне валуте и дигиталне токене, према критеријуму њихове намене, односно, да ли се користе „као средство размене или у сврху улагања“.

Виртуелне валуте, у складу са ЗДИ-ом, дефинисане су као „врста дигиталне имовине коју није издала и за чију вредност не гарантује централна банка, нити други орган јавне власти, која није нужно везана за законско средство плаћања и нема правни статус новца или валуте, али је физичка или правна лица прихватају као средство размене и може

имовине тзв. рударењем; као ни на издавање електронског новца и пружање услуга повезаних са електронским новцем (Чл. 6 ЗДИ).

3 Народна банка Србије. *Прописи – Дигитална имовина*. Преузето 4. 6. 2025. https://www.nbs.rs/sr_RS/drugi-nivo-navigacije/propisi/propisi-di/

4 Комисија за хартије од вредности. *Закон о дигиталној имовини – подзаконска акта*. Преузето 4. 6. 2025. <https://www.sec.gov.rs/index.php/sr/прописи/регулатива/подзаконска-акта/310-закон-о-дигиталној-имовини>.

5 Чл. 13 ЗДИ.

6 Чл. 2, ст. 1, тач. 1 ЗДИ.

се куповати, продавати, размењивати, преносити и чувати електронски⁷. Овим правним решењем успостављен је правни оквир за виртуелне, односно крипто валуте као средство размене које физичка и правна лица добровољно прихватају, а иза којег не стоји монетарна власт, иако може бити повезано са законским средством плаћања. Након коректног појмовног одређења крипто валута, ЗДИ регулише активности повезане са њима на начин који је суштински различит од природе функционисања виртуелних валута у оквиру крипто екосистема (видети: Николић, 2023: 54). У детаљније образложење овог става нећемо улазити на овом месту, имајући у виду да је предмет овог рада превасходно усмерен на токене који не представљају виртуелне валуте.

Законска дефиниција ових токена гласи: „*дигитални токен* је врста дигиталне имовине и означава било које нематеријално имовинско право које у дигиталној форми представља једно или више других имовинских права, што може укључивати и право корисника дигиталног токена да му буду пружене одређене услуге“⁸. Претходно наведене опште формулације свих врста дигиталне имовине у ЗДИ-у, посматране из угла реакције права на дигиталну стварност, могу се сматрати оправданим, будући да обухватају све постојеће и потенцијалне форме дигиталне имовине. Ипак, са становишта тумачења и примене права, у пракси се јављају одређене дилеме: Како разграничити шта представља дигитални токен, а шта виртуелну валуту? Ако је у питању дигитални токен, којој врсти он припада? Одговори на ова питања захтевају разумевање технолошке инфраструктуре токена и могућности које технологија пружа у процесу њиховог креирања.

Широка примена ЗДИ-а омогућена је применом *начела технолошке неутралности*, што значи да се одредбе овог закона примењују на сву дигиталну имовину, без обзира на технологију на којој је она заснована, укључујући и стабилну дигиталну имовину, као и на све услуге повезане с дигиталном имовином, независно од технолошке основе на којој се те услуге пружају.⁹

Дигитални токен се креира и њиме се управља коришћењем дистрибуиране рачунарске мреже, најчешће засноване на Blockchain технологији, која тренутно пружа највеће токенизационе могућности. У суштини, токен представља запис у дистрибуираној бази података (енгл. Ledger), који може имати различите функције, као што су пренос вредности, приступ услугама, валидација идентитета, учешће у управљачким

7 Чл. 2, ст. 1, тач. 2 ЗДИ.

8 Чл. 2, ст. 1, тач. 3 ЗДИ.

9 Чл. 8 ЗДИ.

механизмима децентрализованих система и друге. „Технички развој токена“ са тренутно највећим оперативним капацитетима укључује њихово „креирање, издавање и управљање путем паметних уговора (енгл. Smart Contracts) на Ethereum Blockchain-у“ (Marin, Cioara, Todorean, Mitrea, Anghe, 2023). Токени могу бити заменљиви (енгл. Fungible Tokens) и незаменљиви (енгл. Non-Fungible Tokens - NFTs).¹⁰ ЗДИ не садржи посебне одредбе које се односе на заменљиве и незаменљиве токене, па се може закључити да се његове одредбе примењују и на незаменљиве токене.

Са правног аспекта, дигитални токен представља дигиталну форму вредности или права, створену коришћењем технологије дистрибуиране евиденције или друге сличне технологије, која се може преносити, чувати и користити као средство размене, улагања или за приступ одређеним услугама. *Правни статус токена* зависи од њихове економске функције и сврхе, те се у регулаторним оквирима могу класификовати као: токени за плаћање (енгл. Payment Token), токени хартија од вредности (енгл. Security Tokens), услужни или кориснички токени, односно токени приступа (енгл. Utility Tokens), токени засновани на имовини или средствима (енгл. Asset Referenced Token), као и друге врсте токена (видети: Ankenbrand, Bieri, Cortivo, Hoehener, Hardjono, 2020). Иако постоје бројне класификације, у теорији и пракси не постоји јединствено прихваћена категоризација токена, те се често за исте облике дигиталне имовине користе различити термини.

С циљем бољег разумевања дигиталних токена, објаснићемо суштину процеса токенизације. *Токенизација* представља дигитални процес издавања токена на Blockchain-у (или другој технологији) у оквиру

¹⁰ *Заменљиви токени* су дигитална средства евидентирана на технологији дистрибуиране евиденције, која представљају јединице вредности или права, и одликују се тиме што су њихове појединачне јединице идентичне и међусобно заменљиве, јер прате унапред дефинисан и стандарлизован скуп правила. Управо та стандардизација омогућава њихову лаку размену и примену у различитим апликацијама. У ову категорију спадају крипто валуте као што су Bitcoin и Ether, при чему је свака јединица истоветна и заменљива другом јединицом без губитка вредности. Кључни технолошки стандард за заменљиве токене на Ethereum Blockchain-у је ERC20, који прописује униформна правила за креирање и управљање овим токенима, чиме се олакшавају трансакције и интеракције унутар различитих платформи и новчаника у оквиру Ethereum екосистема. *Незаменљиви токени* (NFT) представљају јединствену дигиталну имовину која се користи за исказивање власништва над специфичним дигиталним садржајем или предметима унутар децентрализоване мреже. Најпознатији стандард за креирање NFT-а на Ethereum Blockchain-у је ERC721, који омогућава дефинисање јединствених токена, при чему сваки има своје карактеристике и евиденцију власништва. (Видети: *Fungible vs Non-Fungible Tokens: Explained*. Преузето 2. 6. 2025. <https://trustwallet.com/blog/nft/fungible-vs-non-fungible-tokens-explained>)

кога се креира садржај токена који може садржати једно или више права (видети: Freni, Ferro, Moncada, 2022). Као дигитални запис, *токен* се уписује у дистрибуирану евиденцију (Blockchain), а његов креатор одређује које ће право/права тај токен садржати (нпр. право својине, удео у привредном друштву, право на учествовање у добити, право на камату, право на захтев испуњења одређене чинидбе и друго). Приступ токенима могућ је искључиво преко *дигиталног новчаника* који комуницира са Blockchain протоколом посредством пара јавних и приватних криптографских кључева. Само лице које поседује приватни кључ повезан са одређеном јавном адресом има могућност приступа токенима и располагања њима.

Одређивање типа дигиталног токена, коме одређени токен припада, представља изазов у технолошком и правном смислу. У пракси, честа је појава да токени који су иницијално конципирани као једна врста (на пример, услужни токени), буду квалификовани од стране надзорних органа као друга врста, најчешће као хартије од вредности. Такав регулаторни третман омогућава примену сложенијих и рестриктивнијих прописа, као што су закони о тржишту капитала (у Републици Србији) или закони о хартијама од вредности (у другим јурисдикцијама), који се суштински разликују од регулативе о дигиталној имовини.

Анализу српских правних решења која се односе на токене настављамо применом једне теоријске поделе засноване на врсти права садржаних у токenu. Реч је о подели на: токене за плаћање, токене хартија од вредности, услужне токене, токене изведене из имовине/средстава и хибридне токене (видети: Garrido, 2023: 22). Иако ЗДИ не садржи експлицитну типологију токена, већ их третира кроз јединствену законску дефиницију, управо недостатак такве класификације може довести до правне неизвесности. С друге стране, адекватно разумевање технолошке основе и функције различитих врста токена у крипто екосистему представља предуслов за критичку процену домета и ефикасности постојећих правних решења.

2.1. Токен за плаћање (енгл. *Payment Token*)

Токени за плаћање користе се као средство плаћања и размене. Представљају унапређену алтернативу званичним валутама, омогућавајући брзо и децентрализовано извршавање трансакција путем Blockchain технологије. Најпознатији токени ове категорије су Bitcoin, Ether и друге *крипто валуте*. За разлику од фиат валута, токени за плаћање нису законско средство плаћања, већ функционишу као децентрализовани протоколи плаћања који не укључују традиционалне финансијске посреднике. Између крипто валута и осталих дигиталних токена постоје значајне разлике како у технолошком тако и у правном смислу. Са технолошког аспекта, крипто валуте обично имају сопствену Blockchain

мрежу – на пример, *Bitcoin* је изворни токен у оквиру своје мреже, док је *Ether* то у *Ethereum* мрежи. Без обзира на то да ли су креирани у оквиру сопствених мрежа или на постојећим инфраструктурама, крипто валуте се првенствено користе као средство размене и складиштења вредности. С друге стране, *дигитални токени* као што су *Tether (USDT)*, *Uniswap (UNI)* или *Chainlink (LINK)*, углавном се креирају на постојећим *Blockchain* мрежама, најчешће *Ethereum*, *Binance Smart Chain*, *Solana* и другим. Иако је могуће изградити сопствени *Blockchain*, као јавну или приватну мрежу, такав подухват захтева значајне техничке и финансијске ресурсе, као и време потребно за изградњу поверења и прихватање од стране корисника. Као алтернативу, креатори могу развити властите подмреже унутар постојећих инфраструктура (видети: Staszczak, Nowostawski, Mikalef, 2025).

С обзиром на то да српско право не предвиђа системску класификацију различитих типова токена, токен за плаћање може, у складу са његовим карактеристикама, бити квалификован као *виртуелна валута* – уколико је прихваћен као средство размене и нема правни статус новца или званичне валуте¹¹ – или као *дигитални токен*, уколико, поред својстава виртуелне валуте, садржи и једно или више имовинских права¹². Имајући у виду њихову основну функцију – коришћење као средство плаћања и размене – може се сматрати логичним да се овакви токени квалификују као виртуелне валуте, односно као хибридни токени, уколико испољавају и додатне имовинске елементе.

2.1.1. Виртуелна валута или дигитални токен: разграничење појмова

У контексту правне регулативе, крипто (виртуелне) валуте третирају се као посебна врста дигиталне имовине. Њихов правни третман је, у основи, јасан с обзиром на то да представљају један тип дигиталне имовине. Насупрот томе, постоје различити облици дигиталних токена и њихов комплекснији правни третман, зависно од ставова надлежних надзорних тела која процењују правну природу и функције конкретног токена. У процесу креирања токена, њихови креатори често се суочавају са правном неизвесношћу, односно дилемом да ли ће на њихов токен бити примењен ЗДИ или ЗТК. У пракси је тешко повући јасну границу између виртуелних валута и дигиталних токена, будући да један облик дигиталне имовине често може имати карактеристике и једних и других.

¹¹ Чл. 2, ст. 1, тач. 2 ЗДИ.

¹² Чл. 2, ст. 1, тач. 3 ЗДИ.

Тумачењем релевантних одредби ЗДИ-а и технолошких могућности креирања токена, могу се извући следећи закључци: уколико се конкретна дигитална имовина користи искључиво као средство размене, реч је о *виртуелној валути*. Уколико дигитална имовина истовремено даје одређена права и прихваћена је као средство размене, она се квалификује као *хибридна дигитална имовина* са карактеристикама и виртуелне валуте и дигиталног токена. Са друге стране, дигитална имовина која инкорпорира одређена права, али није намењена размени, третира се као *дигитални токен*. У том случају, следеће питање односи се на класификацију конкретног типа токена. Уколико токен испољава обележја две или више категорија, он се сврстава у групу *хибридних токена*.

У оквиру српске академске заједнице све је израженије настојање да се дигитална имовина сагледа у ширем правном контексту, са посебним освртом на нормативне празнине и изазове у примени важећег законодавства (видети: Радовић ур., 2024). Полазећи од тог оквира, а имајући у виду сложеност теме и ограничен обим рада, у наставку анализирамо правни третман дигиталних токена који не представљају виртуелне валуте, у оквиру домаћег правног система.

Правни третман дигиталне имовине у Републици Србији утврђује се на основу одлука НБС и Комисије, у зависности од природе конкретне дигиталне имовине. НБС је надлежна за питања која се односе на виртуелне валуте, док је Комисија надлежна за дигиталне токене и дигиталну имовину која има одлике финансијских инструмената. У случају да дигитална имовина има карактеристике и виртуелне валуте и дигиталног токена (тзв. хибридна дигитална имовина), надлежна су оба регулаторна тела.¹³

Правна неизвесност у погледу квалификације дигиталне имовине и утврђивања надлежности надзорних органа делимично је ублажена увођењем процедуре електронског подношења поднесака у поступцима који се односе на дигиталну имовину. Поднесци се достављају преко портала е-управе, након чега се аутоматски прослеђују надлежним органима. Оба регулаторна тела, НБС и Комисија, врше преглед поднеска и утврђују да ли су надлежна за поступање у конкретном случају.¹⁴

Према одредбама ЗДИ-а, финансијским институцијама које се налазе под надзором НБС није дозвољено да у својој имовини поседују дигиталну имовину, нити да пружају услуге повезане са дигиталном имовином. Изузетно, НБС може прописати услове и начин на који ове институције могу улагати у дигиталне токене који имају одлике

¹³ Чл. 10 ЗДИ.

¹⁴ Чл. 9 ЗДИ.

финансијског инструмента или који се користе искључиво у сврху улагања.¹⁵

ЗДИ, такође, ограничава пословање правних лица и предузетника у вези с дигиталном имовином: виртуелне валуте се не могу уносити као улог у привредно друштво. Неновчани улози у привредно друштво могу бити у дигиталним токенима који се не односе на пружање услуга или извршење рада, док у ортачким и командитним друштвима улози могу бити и у дигиталним токенима који се односе на пружање услуга или извршење рада.

Закон предвиђа и могућност принудног намирења потраживања извршних поверилаца на дигиталној имовини. Правна лица и предузетници који имају својство извршног дужника обавезни су да сарађују са надлежним органима у извршном поступку, укључујући и обавезу достављања средстава којима се приступа дигиталној имовини (нпр. криптографских кључева).¹⁶

У складу са ЗДИ-ом, дигитална имовина се не може користити за непосредно плаћање роба и услуга у трговини на мало. Прихватање дигиталне имовине у малопродаји може се вршити искључиво преко пружаоца услуга повезаних с дигиталном имовином, који од потрошача прихвата дигиталну имовину у противвредности цене робе или услуге, врши њену конверзију у динаре и преноси новчани износ на рачун трговца.¹⁷ Иако је у Закону изричито забрањено прихватање и/или пренос дигиталне имовине директно са потрошача на трговца, законодавни текст не пружа јасан одговор на питање да ли се та забрана односи и на veleпродајне трансакције, што оставља простор за различита тумачења у пракси.

2.2. *Токен хартија од вредности (енгл. Security Token)*

Токени хартија од вредности садрже права и обавезе сличне онима из традиционалних хартија од вредности, али токенизација ових инструмената уноси значајна технолошка унапређења у поређењу са класичним инструментима. Док се *традиционалне хартије од вредности* евидентирају у централизованим регистрима, а трговина се одвија уз учешће више посредника, при чему је транспарентност ограничена на институционалне учеснике, токенизација уводи децентрализовани систем евиденције и омогућава програмабилни пренос имовине у реалном времену. Овим се значајно смањује ризик поравнања и оптимизује ланац

¹⁵ Чл. 13 ЗДИ.

¹⁶ Чл. 14 ЗДИ.

¹⁷ Чл. 97 ЗДИ.

посредовања.¹⁸ Иако се токени хартија од вредности, попут осталих облика дигиталне имовине, могу релативно лако креирати на Blockchain инфраструктури и њима се може трговати, они подлежу стриктној регулативи тржишта капитала. Управо овај тип токена најбоље илуструје несразмеру између напредних технолошких могућности и постојећег правног оквира који је често рестриктиван и недовољно подстицајан за развој иновативних финансијских инструмената.

Токени који имају инвестициону сврху, и својим корисницима обезбеђују права слична онима која проистичу из власничких или дужничких инструмената, могу бити подвргнути истим регулаторним захтевима као и традиционалне хартије од вредности. Да би дигитални токен био правно квалификован као хартија од вредности, неопходно је постојање јасне регулаторне основе, нарочито у случајевима када се тим токеном тргује на секундарном тржишту и када он носи инвестиционе ризике и потенцијалне приносе.

Европска агенција за хартије од вредности и тржишта (енгл. European Securities and Markets Authority) (у наставку и ESMA) објавила је смернице којима се утврђују услови и критеријуми за квалификацију крипто имовине као финансијских инструмената.¹⁹ Ове смернице пружају оквир за процену да ли одређени дигитални токени потпадају под постојећу правну регулативу ЕУ која се примењује на финансијске инструменте. У извештају ESMA-е истиче се да крипто имовина која не потпада под важеће правне оквире ЕУ за финансијске инструменте може, али не нужно, подлећи примени регулативе о тржиштима крипто имовине (енгл. Regulation on Markets in Crypto-assets, у наставку и MiCA)²⁰. Кључни критеријуми за класификацију дигиталних токена као финансијских инструмената укључују:

- права која токен преноси,
- његову економску функцију и сврху,
- преносивост на тржишту,

¹⁸ World Economic Forum. *Asset Tokenization in Financial Markets: The Next Generation of Value Exchange*. May 2025. Преузето 3. 6. 2025. https://reports.weforum.org/docs/WEF_Asset_Tokenization_in_Financial_Markets_2025.pdf

¹⁹ European Securities and Markets Authority. *Guidelines on the conditions and criteria for the qualification of crypto-assets as financial instruments*. 17 December 2024 ESMA75453128700-1323 Преузето 3. 6. 2025. https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/2024-12/ESMA75453128700-1323_Final_Report_Guidelines_on_the_conditions_and_criteria_for_the_qualification_of_CAs_as_FIs.pdf

²⁰ Regulation (EU) 2023/1114 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on markets in crypto-assets, and amending Regulations (EU) No 1093/2010 and (EU) No 1095/2010 and Directives 2013/36/EU and (EU) 2019/1937. Преузето 11. 6. 2025. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32023R1114>

- и усклађеност са критеријумима из чл. 4(1)(15) Директиве MiFID II²¹, који дефинише финансијске инструменте као хартије од вредности.²²

ESMA наглашава да класификација не зависи од технологије на којој је токен заснован, већ од његових функционалних карактеристика. MiCA се „не примењује на крипто-имовину која се квалификује као [...] финансијски инструменти“, у складу са принципима „исте активности, исти ризици, иста правила“ и „технолошке неутралности“, MiCA се примењује само на крипто имовину која није обухваћена постојећим законодавством ЕУ, а посебно MiFID II.²³ Стога, дигитални токени који се квалификују као финансијски инструменти према MiFID II изузети су из примене MiCA регулативе и на њих се примењују правила тржишта капитала. Из тог разлога, емитенти токена морају пажљиво анализирати економске и правне карактеристике својих токена како би утврдили своје правне обавезе. Са друге стране, инвеститори морају бити свесни правне природе токена у које улажу, јер то директно утиче на обим њихових права и степен правне заштите. Надзорна тела имају кључну улогу у осигуравању доследне примене класификационих критеријума како би се спречила правна неизвесност на тржишту крипто имовине.

2.2.1. Токени који имају одлике финансијских инструмената у законодавству Републике Србије

ЗДИ регулише посебну категорију дигиталних токена који имају одлике финансијских инструмената. На издавање ових токена, секундарно трговање и пружање услуга повезаних с том врстом дигиталне имовине примењују се одредбе Закона о тржишту капитала²⁴, у наставку и ЗТК. Изузетно, одредбе ЗТК-а се не примењује на издавање дигиталне имовине која има све одлике финансијског инструмента, као ни на секундарно трговање и пружање услуга повезаних с таквом дигиталном имовином, уколико су испуњени следећи услови: дигитална имовина нема одлике

21 Directive 2014/65/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on markets in financial instruments and amending Directive 2002/92/EC and Directive 2011/61/EU. Преузето 3. 6. 2025. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/65/oj/eng>

22 MiFID II користи концепт финансијског инструмента дефинисан кроз листу инструмената наведену у Анексу I одељак C, а не као посебан скуп услова и критеријума.

23 ESMA. *Guidelines on the conditions and criteria for the qualification of crypto-assets as financial instruments*. Преузето 26. 7. 2025. https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/2024-12/ESMA75453128700-1323_Final_Report_Guidelines_on_the_conditions_and_criteria_for_the_qualification_of_CAs_as_FIs.pdf

24 Закон о тржишту капитала, Сл. гласник РС, 129/21.

акција; није заменљива за акције; и уколико њена вредност, током 12 месеци издавања од једног издаваоца, не прелази 3.000.000 евра.²⁵

Због посебног правног режима дигиталних токена који имају одлике финансијских инструмената, а који је знатно комплекснији у поређењу са другим облицима дигиталне имовине, неопходно је дефинисати појам и одлике финансијских инструмената. Иако ЗТК не даје експлицитну дефиницију финансијског инструмента, наводи његове појединачне врсте²⁶, слично ЕУ Директиви MiFID II. У оквиру оваквог нормативног уређења, правна квалификација дигиталног токена зависи од процене надлежних регулаторних тела, која утврђују правну природу конкретне дигиталне имовине на основу њених економских, функционалних и правних карактеристика. Намера издаваоца да дигиталну имовину третира као виртуелну валуту, финансијски инструмент или дигитални токен није правно релевантна, већ је одлучујућа природа и функција те имовине.

Сматрамо да српском правном оквиру недостају јасне смернице и критеријуми за квалификацију дигиталних токена као финансијских инструмената, дефинисани на начин сличан смерницама ESMA-е. Дефинисање ових критеријума није лако, како због специфичних карактеристика појединих токена, тако и због опасности од комплексних правних решења. У том контексту, анализа практичних ефеката примене смерница ESMA-е²⁷ може бити од значаја за формулисање сличних смерница у српском праву. Ипак, од пресудне је важности *поступање надлежних органа у примени ЗДИ-а и ЗТК-а*, као и ефекти те праксе на обим токенизације у Србији. Правна сигурност може бити значајно унапређена уколико институције надлежне за примену права поступају на јасан, конзистентан и предвидив начин. Насупрот томе, чак и у случају постојања детаљно прописаних смерница и критеријуми за квалификацију дигиталне имовине, неуједначена и недоследна пракса надлежних органа може нарушити правну извесност и дестимулисати токенизационе процесе.

²⁵ Чл. 7 ЗДИ.

²⁶ Чл. 2, ст. 1, тач. 19 ЗТК.

²⁷ У смерницама ESMA-е наведени су и резултати истраживања који указују на могућност правне несигурности због обима смерница и начина на који национални надлежни органи могу тумачити детаљне критеријуме. Из разлога неуједначене примене смерница, субјекти би могли тражити јурисдикције са повољнијим тумачењима.

2.2.2. Токенизација хартија од вредности у српском законодавству: могућности и ограничења

Физичким и правним лицима у Републици Србији дозвољено је да поседују дигиталну имовину и њом тргују, без обавезе коришћења услуга пружалаца услуга повезаних са дигиталном имовином, односно могу пословати и на ванберзанском – ОТС²⁸ (енгл. Over the Counter) тржишту дигиталне имовине.²⁹ Правна лица и предузетници који су имаоци дигиталне имовине која има елементе виртуелне валуте, као и они који поседују тзв. хибридную дигиталну имовину дужни су да о поседовању и пословању са том имовином обавештавају НБС.³⁰ За разлику од строго регулисаног правног режима који се односи на дигиталну имовину са елементима виртуелне валуте, издавање дигиталних токена који имају искључиво инвестициону сврху (тзв. *инвестициони токени*) подлеже наизглед подстицајнијем правном режиму. На те токене примењује се ЗДИ, а не ЗТК, под условом да немају карактеристике финансијског инструмента. У том контексту отвара се важно питање: да ли инвестициони токени уопште могу бити правно структурирани тако да не представљају финансијски инструмент и да се на њих примењује ЗДИ а не ЗТК. У српском праву, *инвестициони токени* се могу сматрати *дигиталним токенима* уколико³¹: представљају дигиталну репрезентацију једног или више имовинских права и нису финансијски инструменти у смислу ЗТК. Међутим, у пракси је веома тешко емитовати инвестициони токен који не носи елементе финансијског инструмента, јер сваки облик улагања са очекивањем добити може пасти под домен хартија од вредности, нарочито ако је реч о јавној понуди.

ЗДИ прописује изузетак од примене ЗТК у случајевима када су испуњена три кумулативна услова:³²

- дигитална имовина нема одлике акција;
- дигитална имовина није заменљива за акције;

²⁸ Ванберзанско тржиште (ОТС) је децентрализовани систем секундарног трговања изван регулисаног тржишта, МТР-а и ОТР-а који нема организатора тржишта и који подразумева директно преговарање између продавца и купца финансијских инструмената у циљу закључења трансакције посредством инвестиционог друштва са дозволом у складу са овим законом (чл. 2, ст. 1, тач. 29 ЗТК).

²⁹ Чл. 2, ст. 1, тач. 14 и чл. 36 ЗДИ.

³⁰ Одлука о ближим условима и начину вођења евиденције ималаца виртуелних валута, *Сл. гласник РС*, 49/21.

³¹ Чл. 2, ст. 1, тач. 3 и чл. 7, ст. 1 ЗДИ.

³² Чл. 7, ст. 2 ЗДИ.

- вредност дигиталне имовине издате током периода од 12 месеци од стране једног издаваоца не прелази 3.000.000 евра.

Сматрамо да наведени изузетак не представља довољно стимулативно правно решење за коришћење инвестиционих токена, нарочито због непостојања ближих критеријума за дефинисање инвестиционих токена у српском правном оквиру. Са становишта правне сигурности, овакав приступ је оправдан. Међутим, ово правно решење онемогућава примену многих унапређених финансијских активности повезаних са токенизацијом хартија од вредности.

У складу са ЗДИ-ом, правно је могуће издавати *токенизоване обвезнице без примене ЗТК-а* уколико се испуне услови прописани чланом 7 ЗДИ-а. Ова могућност отвара простор за технолошки унапређене моделе финансирања у односу на класичне облике обвезница. Иако је праг од 3.000.000 евра ограничавајући услов токенизације, у пракси је већи проблем технолошка некомпатибилност између постојећих инфраструктура за трговање традиционалним хартијама од вредности и платформи које омогућавају токенизацију. Ова неспојивост значајно утиче на применљивост токенизације у финансијској пракси.

Процес изградње правне инфраструктуре дигиталне имовине прати низ изазова, од којих се издваја *структурна неповезаност и суштинска разлика између технологија на којима се заснивају традиционална и крипто имовина*. Технологија дистрибуиране евиденције (DLT) базира се на децентрализованој обради и евиденцији трансакција, док се упис и пренос хартија од вредности, у складу са ЗТК-ом, врши искључиво преко Централног регистра, депоа и клиринга хартија од вредности³³ (у наставку и Централни регистар). У Републици Србији је формално могуће издавање обвезница у облику *дигиталних токена на које се не примењује ЗТК*, али се такве обвезнице, из технолошких разлога, не могу регистровати у Централном регистру, нити постоји законска обавеза за то. Анализом позитивноправног оквира може се закључити да у овом тренутку *није могуће издавати обвезнице које подлежу режиму ЗТК-а коришћењем технологије дистрибуиране евиденције*. Ова ограничења не односе се само на акције и обвезнице као традиционалне хартије од вредности, већ обухватају и *дигиталне токене који имају одлике финансијских инструмената – такви токени тренутно не могу бити издати уз примену DLT технологије*. Одредбе ЗДИ-а не примењују се на: трансакције с дигиталном имовином ако се те трансакције врше искључиво у оквиру ограничене мреже лица која прихватају ту дигиталну имовину; стицање дигиталне имовине тзв. рударењем; нити на издавање

³³ Од чл. 63 до чл. 69 ЗТК.

електронског новца и пружање услуга повезаних са електронским новцем.³⁴

2.3. Услужни токен (енгл. *Utility Token*)

Услужни токени обично се емитују у циљу прикупљања капитала за реализацију одређеног пројекта, најчешће путем модела познатог као *Initial Coin Offerings* (ICO). Ови токени представљају иновативан облик финансирања за издаваоце, а корисницима омогућавају приступ постојећим или будућим производима и/или услугама издаваоца. Њихова примарна функција јесте да омогуће трансакције и интеракције унутар дигиталне платформе с којом су повезани, без карактеристика дужничких или власничких инструмената. С обзиром на то да услужни токени нису осмишљени као класични инвестициони инструменти, у начелу не подлежу строгој финансијској регулативи. Ипак, у одређеним ситуацијама, у зависности од структуре и функције конкретног токена, надзорна тела могу им доделити правни статус токена који имају одлике финансијских инструмената.

У правном оквиру Републике Србије услужни токени нису посебно дефинисани као самостална категорија, већ су обухваћени општом дефиницијом дигиталних токена у ЗДИ-у. Проценом НБС и Комисије, чак и токени који су првобитно конципирани као услужни могу добити квалификацију токена који имају карактеристике финансијских инструмената, што за последицу има примену строжег правног режима.

2.4. Токен заснован на имовини/средствима (енгл. *Asset Referenced Token*)

Токен заснован на имовини/средствима представља тип дигиталног токена чија вредност или постојање произилази из стварне, физичке или финансијске имовине. Реч је о токенима који су емитовани на основу конкретне имовине, а који својим имаоцима обезбеђују одређена права везана за ту имовину – као што је, нпр. могућност конверзије токена за повезану имовину под одређеним условима. У ову категорију сврставају се и тзв. *стабилни токени* (енгл. *Stablecoins*), који се емитују на основу званичних валута или материјалне имовине, попут нафте, злата, других племенитих метала, непокретности и сл. Суштина емисије стабилних токена је одржавање њихове вредности, обично путем механизма везивања за инструменте са релативно стабилном вредношћу (нпр. амерички долар или евро). „Српско право допушта да основно имовинско добро код стабилне дигиталне имовине буду не само фиат валуте него

³⁴ Чл. 6 ЗДИ.

и сва друга имовинска права“ укључујући и токене везане за вредност непокретности, у исто време, ЗДИ „уопште не уређује различите врсте стабилне дигиталне имовине, због чега ће постојећа регулатива у скорој будућности морати да буде допуњена бројним додатним појмовима и правилима“ (Радовић, 2023: 233–234).

ЗДИ овај тип дигиталне имовине дефинише као *стабилну дигиталну имовину*, и то као: „дигиталну имовину која је емитована с циљем што мањих промена вредности, а чија је вредност повезана с вредношћу законског средства плаћања или једног или више имовинских права која имају мале промене вредности (нпр. везивање за званичан курс динара или курс стране валуте који је релативно стабилан)“³⁵. Овакви токени, у зависности од своје правне и економске структуре, могу бити предмет различитих регулаторних режима, укључујући и оне који се односе на финансијске инструменте, платне системе или производе засноване на имовини (видети: Радовић, 2023). Имајући у виду ограничени обим рада и значај стабилних токена који захтева посебну, детаљнију анализу (видети: Hafner, Pereira, Dietl, Vescuti, 2024), у наставку наводимо основне аспекте токенизације непокретности.

2.4.1. Токенизација непокретности

Токенизација непокретности представља дигитални процес трансформације права својине над непокретностима у дигиталне токене, уз примену Blockchain технологије или других дистрибуираних рачунарских мрежа. Овим процесом се омогућава поједностављен и ефикаснији промет непокретности, као и олакшано стицање делимичног власништва. Унапређујући традиционална тржишта непокретности, токенизација превазилази проблем њихове фрагментираности и омогућава успостављање повезаног и децентрализованог система евиденције. Додатно, смањење улоге посредника и административних трошкова може значајно поједноставити трансакције.

У пракси, међутим, постоји правна неизвесност у погледу стицања и преноса власничких права, као и изазови повезани са технолошком интеграцијом. Иако Blockchain технологија пружа потенцијал за глобално тржиште токена заснованих на непокретностима, ограничења се јављају у домену њиховог признавања у постојећим централизованим системима евиденције. Поред тога, не постоји повезаност између децентрализованих дигиталних регистара и националних катастарских система, а позитивно

³⁵ Чл. 2, ст. 1, тач. 38 ЗДИ.

право Републике Србије не признаје *паметне уговоре*³⁶ као правни основ за стицање права својине.

Уговор о промету непокретности у Републици Србији мора бити закључен у форми јавнобележнички потврђене (солемнизоване) исправе, што представља услов пуноважности тог правног посла.³⁷ Искључиву надлежност за сачињавање такве исправе има јавни бележник на чијем се подручју налази непокретност која је предмет уговора.³⁸ Солемнизационом клаузулом јавни бележник потврђује да је странкама у његовом присуству прочитана исправа, да су оне изјавиле да та исправа у свему и потпуно одговара њиховој вољи и да су је својеручно потписале.³⁹

Закон о дигиталној имовини Републике Србије дефинише појам паметних уговора⁴⁰, али не уређује њихов правни третман, те остаје отворено питање да ли, и под којим условима, они могу бити третирани као класични уговори у смислу облигационог права. Према ЗДИ-у, употреба паметних уговора у секундарном трговању дигиталном имовином је дозвољена, али под условом да је пружалац услуга за њихову примену претходно прибавио пристанак корисника дигиталне имовине.⁴¹ Законодавац је нешто флексибилнији када је реч о залози на дигиталној имовини, па је ЗДИ-ом предвиђена могућност извршења уговора о залози коришћењем паметног уговора.⁴² Теоријски гледано, паметни уговори могли би се тумачити као електронски уговори, уколико

36 *Паметни уговори* представљају основни технолошки инструмент за креирање (емисију) дигиталних токена у оквиру дистрибуираних мрежа, попут Blockchain-а. Путем паметног уговора дефинишу се основне карактеристике токена, као што су назив, симбол, укупна количина, као и правила везана за накнадну емисију (енгл. minting), смањење укупне количине (енгл. burning) и друге параметре токена. Осим функције емисије, паметни уговори садрже и програмски дефинисане механизме који омогућавају пренос токена са једне адресе на другу, без потребе за посредником. Ови уговори представљају аутоматизовани и транспарентан начин управљања токенима, при чему свака трансакција постаје трајни део дистрибуираног записа (видети: Vasiu, Vasiu, 2023).

37 Чл. 93, ст. 2, тач. 1 Закона о јавном бележничтву, *Сл. гласник РС*, 31/11, 85/12, 19/13, 55/14 – др. закон, 93/14 – др. закон, 121/14, 6/15, 106/15 и 94/24.

38 Чл. 4 Закона о промету непокретности, *Сл. гласник РС*, 93/14, 121/14 и 6/15.

39 Чл. 93а Закона о јавном бележничтву.

40 *Паметан уговор* је компјутерски програм или протокол заснован на технологији дистрибуиране базе података или сличним технологијама, који, у целини или делимично, аутоматски извршава, контролише или документује правно релевантне догађаје и радње у складу са већ закљученим уговором, при чему тај уговор може бити закључен електронски путем тог програма или протокола (чл. 2, ст. 1, тач. 39 ЗДИ).

41 Чл. 37 ЗДИ.

42 Чл. 98 ЗДИ.

испуњавају услове прописане Законом о облигационим односима⁴³ и Законом о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању⁴⁴. Међутим, у пракси паметни уговори засновани на Blockchain технологији тешко могу испунити све законске услове валидности уговора – посебно у погледу јасног изражавања воље уговорних страна, њихове идентификације и правно валидних потписа.

3. Закључак

Анализа важеће правне регулативе у области токенизације дигиталне имовине у Републици Србији указује на постојање потребе за даљим усклађивањем нормативног оквира са савременом технолошком праксом. Иако је Закон о дигиталној имовини поставио темеље за правно прихватање различитих врста токена, у пракси постоји значајан ниво правне неизвесности, нарочито у погледу класификације токена и услова под којима се на одређену дигиталну имовину примењује Закон о тржишту капитала. Отежана примена закона и смањена правна сигурност делимично су последица недостатка детаљно прописаних критеријума за квалификацију токена као финансијских инструмената.

Иако српско право формално омогућава издавање дигиталних токена са инвестиционом сврхом, некомпатибилност централизованих институционалних механизма и децентрализованих дигиталних технологија значајно отежава примену токенизације хартија од вредности засновану на технологијама дистрибуиране евиденције. У том контексту, остаје нејасно у којој мери је могућ даљи развој токенизације, имајући у виду да овај процес подразумева евидентирање хартија од вредности у Blockchain систему или другим облицима дистрибуиране јавне евиденције, који се суштински разликују од постојећих централизованих модела регистрације.

Употреба паметних уговора делимично је дозвољена у одређеним аспектима трговања и заложног права, али они још увек немају правну снагу класичних уговора, нити испуњавају услове за правно важење у свим случајевима, нарочито када је реч о преносу стварних права, као што је промет непокретности.

Иако дигитална имовина може значајано унапредити финансијске и тржишне механизме, правна и технолошка инфраструктура у Републици

⁴³ Закон о облигационим односима, *Сл. лист СФРЈ*, 29/78, 39/85, 45/89 – одлука УСЈ и 57/89, *Сл. лист СРЈ*, 31/93, *Сл. лист СЦГ*, 1/03 – Уставна повеља и *Сл. гласник РС*, 18/20.

⁴⁴ Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању, *Сл. гласник РС*, 94/17 и 52/21.

Србији још увек није у потпуности спремна да подржи све видове токенизације. Да би се створило повољно и предвидиво правно окружење за токенизационе процесе, потребна је прецизнија правна регулатива, као и прилагођавање постојећих институционалних и технолошких структура савременим дигиталним моделима.

Као добар пример развоја регулаторног оквира наводи се Луксембург, који је у више наврата унапредио своју законску регулативу трансакција хартијама од вредности на Blockchain-у,⁴⁵ чиме је повећао правну сигурност и постао један од лидера у области финансијских иновација.⁴⁶

Литература

Ankenbrand, T. Bieri, D. Cortivo, R. Hoehener, J. Hardjono, T. (2020). *Proposal for a Comprehensive (Crypto) Asset Taxonomy*. Преузето 17. 6. 2025. <https://ieeexplore.ieee.org/document/9150184/authors#authors> DOI: [10.1109/CVCBT50464.2020.000006](https://doi.org/10.1109/CVCBT50464.2020.000006)

Blandin, A. Cloots, A. S. Hussain, H. Rauchs, M. Saleuddin, R. Allen, J. G. Zhang, B. Cloud, K. (2020). *The Global Cryptoasset Regulatory Landscape Study*. Cambridge Centre for Alternative Finance. Преузето 2. 6. 2025. <https://www.jbs.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2020/08/2019-04-ccaf-global-cryptoasset-regulatory-landscape-study.pdf>

Vasiu, I. Vasiu, L. (2023). *A FRAMEWORK FOR EFFECTIVE SMART CONTRACTING*. Преузето 20. 6. 2025. https://www.researchgate.net/publication/377028739_Framework_for_Effective_Smart_Contracting

Garrido, J. M. (2023). IMF Working Paper Legal Department. *Digital Tokens: A Legal Perspective*. Преузето 18. 6. 2025. <file:///C:/Users/User/Downloads/wpiea2023151-print-pdf.pdf>

Marin, O. Cioara, T. Todorean, L. Mitrea, D. Anghe, I. (2023). *Review of Blockchain Tokens Creation and Valuation*. Преузето 17. 6. 2025. <https://www.>

45 Законом о Blockchain-у I (2019) успостављен је правни оквир за држање, регистрацију и пренос хартија од вредности на технологији дистрибуиране евиденције (DLT); Законом о Blockchain-у II (2021) омогућено је њихово издавање; Законом о Blockchain-у III (2023) потврђено је да се хартије од вредности на DLT-у квалификују као финансијска имовина у складу са прописима о колатералима; док је Законом о Blockchain-у IV (2024) додатно модернизовано тржиште хартија од вредности кроз унапређену правну интеграцију DLT-а. Преузето 3. 6. 2025. <https://www.pwclegal.lu/en/publications/blockchain-law-4.html>

46 World Economic Forum. *Asset Tokenization in Financial Markets: The Next Generation of Value Exchange*. May 2025. Преузето 3. 6. 2025. https://reports.weforum.org/docs/WEF_Asset_Tokenization_in_Financial_Markets_2025.pdf

[researchgate.net/publication/375979815_Review_of_Blockchain_Tokens_Creation_and_Valuation](https://www.researchgate.net/publication/375979815_Review_of_Blockchain_Tokens_Creation_and_Valuation)

Николић, Љ. (2023). Изазови дигитализације финансијских трансакција. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 98(LXI). 51–71.

Пак, М. (1995). Јурисдикција у стварима са иностранством (форуми: домицила, пословне јединице и имовине). *Анали Правног факултета у Београду*. 1–2/1995. 23–41.

Радовић, М. (ур.). (2024). *Право дигиталне имовине*. Зборник радова. Правни факултет Универзитета у Београду.

Радовић, М. (2023). Стабилни новчићи као посебан облик дигиталне имовине – правна анализа – У Радовић, В. (ур.). *Усклађивање пословног права Србије са правом Европске уније – 2022*. Правни факултет Универзитета у Београду. 226–250.

Staszczak, J. Nowostawski, M. Mikalef, P. (2025). *Economic Token Models in ReFi Projects: Token Design and Incentive Mechanisms Analysis*. Преузето 17. 6. 2025. <https://www.scitepress.org/Papers/2025/134583/134583.pdf> DOI: 10.5220/0013458300003929

Freni, P. Ferro, E. Moncada, R. (2022). *Tokenomics and blockchain tokens: A design-oriented morphological framework*. Преузето 18. 6. 2025. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2096720922000094>

Hafner, M. Pereira, M. H. Dietl, H. Beccuti, J. (2024). *The Four Types of Stablecoins: A Comparative Analysis*. Преузето 20. 6. 2025. <https://ledger.pitt.edu/ojs/ledger/article/view/326/292> DOI 10.5195/LEDGER.2024.326

European Securities and Markets Authority. *Guidelines on the conditions and criteria for the qualification of crypto-assets as financial instruments*. 17 December 2024 ESMA75453128700-1323 Преузето 3. 6. 2025. https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/2024-12/ESMA75453128700-1323_Final_Report_Guidelines_on_the_conditions_and_criteria_for_the_qualification_of_CAs_as_FIs.pdf

ESMA. *Guidelines on the conditions and criteria for the qualification of crypto-assets as financial instruments*. Преузето 26. 7. 2025. https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/2024-12/ESMA75453128700-1323_Final_Report_Guidelines_on_the_conditions_and_criteria_for_the_qualification_of_CAs_as_FIs.pdf

Fungible vs Non-Fungible Tokens: Explained. Преузето 2. 6. 2025. <https://trustwallet.com/blog/nft/fungible-vs-non-fungible-tokens-explained>

World Economic Forum. *Asset Tokenization in Financial Markets: The Next Generation of Value Exchange*. May 2025. Преузето 3. 6. 2025. https://reports.weforum.org/docs/WEF_Asset_Tokenization_in_Financial_Markets_2025.pdf
<https://www.pwclegal.lu/en/publications/blockchain-law-4.html>
Преузето 3. 6. 2025.

Народна банка Србије. *Прописи – Дигитална имовина*. Преузето 4. 6. 2025. https://www.nbs.rs/sr_RS/drugi-nivo-navigacije/propisi/propisi-di/

Комисија за хартије од вредности. *Закон о дигиталној имовини – подзаконска акта*. Преузето 4. 6. 2025. <https://www.sec.gov.rs/index.php/sr/propisi/regulativa/podzakonska-akta/310-zakon-o-digitalnoj-imovini>.

Прописи

Закон о дигиталној имовини. *Службени гласник РС*. Бр. 153. 2020.

Закон о тржишту капитала. *Службени гласник РС*. Бр. 129. 2021.

Закон о промету непокретности. *Службени гласник РС*. Бр. 93. 2014, 121. 2014. и 6. 2015.

Закон о јавном бележничтву. *Службени гласник РС*. Бр. 31. 2011, 85. 2012, 19. 2013, 55. 2014 – др. закон, 93. 2014 – др. закон, 121. 2014, 6. 2015, 106. 2015. и 94. 2024.

Закон о облигационим односима. *Службени лист СФРЈ*. Бр. 29. 1978, 39. 1985, 45. 1989 – одлука УСЈ и 57. 1989, *Службени лист СРЈ*. Бр. 31. 1993, *Службени лист СЦГ*. Бр. 1. 2003 – Уставна повеља и *Службени гласник РС*. Бр. 18. 2020.

Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању. *Службени гласник РС*. Бр. 94. 2017. и 52. 2021.

Одлука о ближим условима и начину вођења евиденције ималаца виртуелних валута, *Службени гласник РС*. Бр. 49. 2021.

Regulation (EU) 2023/1114 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on markets in crypto-assets, and amending Regulations (EU) No 1093/2010 and (EU) No 1095/2010 and Directives 2013/36/EU and (EU) 2019/1937. Преузето 11. 6. 2025. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32023R1114>

Directive 2014/65/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on markets in financial instruments and amending Directive 2002/92/EC and Directive 2011/61/EU. Преузето 3. 6. 2025. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/65/oj/eng>

Ljubica Nikolić*, LL.D.

Legislative Readiness for Digital Reality: Tokenization in Serbian Legislation

Summary

The analysis of the current regulatory framework in the field of digital assets tokenization in the Republic of Serbia shows that there is a need for further harmonization of Serbian legal regulation with modern technological practice. Although the Digital Assets Act has laid down the foundations for the legal acceptance of various types of tokens, in practice, there is a significant level of legal uncertainty, especially with regard to the classification of tokens and the conditions under which the Capital Market Act applies to certain digital assets. The difficult application of the law and reduced legal certainty are partly due to the lack of detailed criteria for the qualification of tokens as financial instruments. Although there is a possibility of issuing digital tokens for investment purposes without applying the Capital Market Act, technological incompatibility prevents the full implementation of tokenization of securities in accordance with DLT technologies. The use of smart contracts is partially permitted in certain aspects of trading and mortgage law but they do not yet have the legal force of classical contracts, nor do they meet the conditions for legal validity in all cases, especially when it comes to the transfer of real rights, such as the sale of real estate. Although digital assets can significantly improve financial and market mechanisms, the legal and technological infrastructure in the Republic of Serbia is still not fully ready to support all types of tokenization. In order to create a favorable and predictable legal environment for tokenization processes, there is a need for more precise legal regulation, as well as the adaptation of existing institutional and technological structures to modern digital models.

Key words: digital tokens, tokenization, Digital Assets Act, effects of implementing legal provisions.

* Full Professor, Faculty of Law, University of Niš

УСТАВНИ СУД СРБИЈЕ VS. УСТАВ – ДОКТРИНА О СУШТИНСКОМ ДОНОСИОЦУ ПРАВНОГ АКТА

DOI: 10.5937/zrpfno-60170

UDK: 342.565.2(497.11)

UDK: 342.4(497.11)

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД

Примљен: 14.07.2025.

Исправљен: 27.09.2025.

09.10.2025.

Прихваћен: 13.10.2025.

Апстракт: Устав Србије из 2006. године, уз бројне недостатке уређивања института ванредног стања, предвиђа унапређена решења, јер су постављена вишеструка јемства против могућих злоупотреба, што је најупадљивије изражено када је реч о расподели надлежности у режиму ванредног стања, као и у додатној заштити људских права. Искуство Србије с ванредним стањем 2020. године недвосмислено је указало на чињеницу да устав, као правни акт, никада не може толико прецизно и детаљно да уреди један тако деликатан институт, а да не постоје одређена отворена питања која ће одговоре добити тек у самој пракси. Пред Уставним судом су постављена питања о уставности увођења ванредног стања, као и о уставности предузетих мера ограничења људских права. Уставни суд је донео две значајне одлуке, али није установио конзистентну доктрину о институту ванредног стања. Изазови с којима се суочило српско друштво потврдили су чињеницу да постоји криза уставносудске функције у Србији. У таквом амбијенту Уставни суд је, посматрано са становишта владавине права, установио једну изразито погубну доктрину о суштинском доносиоцу правног акта. Да бисмо на прави начин сагледали домаћај уставносудске

* Редовни професор, Криминалистичко-полицијски универзитет у Београду, имејл: darko.simovic@kpu.edu.rs, ORCID ID: 0000-0002-1867-8157

доктрине о суштинском доносиоцу правног акта, први део рада посвећен је уставном основу за доношење ванредних мера, док у другом делу следи детаљна анализа поменути доктрине.

Кључне речи: Устав, уставни суд, ванредно стање, владавина права, људска права, Ковид 19.

1. Увод

Пет година од ванредног стања које је Србија искусила, због опасности од ширења заразне болести ковид 19, јесте временски период који допушта да се унеколико објективније сагледа делотворност система власти у изузетним околностима. Особеност ванредног стања огледа се у томе што његово проглашење омогућава модификовање два кључна елемента уставне државе. С једне стране, изузетне околности оправдавају прераспodelу власти која нарушава изворно конституисану равнотежу између различитих грана државне власти. У том измењеном правном режиму проширују се овлашћења извршне власти због потребе за брзином поступања ради што бржег превазилажења постојеће кризе и повратка на редован начин функционисања уставног поретка. С друге стране, изузетне околности допуштају шире могућности за ограничење људских права, па и за њихово суспендовање. Будући да ванредно стање у одређеној мери модификује и слаби основна јемства конституционализма, устав треба и у таквим изузетним околностима да остварује ограничавајућу функцију. Савремени устави настоје да антиципирају изузетне околности, али и да осигурају враћање система на нормално функционисање када опасност прође (Благојевић, Антуповић, 2023: 120). Уместо редовног система уставних одредби који уређује начин вршења државне власти, „кризни устав“ дефинише правила која се односе на проглашење ванредног стања, као и на привремене промене у начину функционисања система власти. „Кризни устав“ почива на парадоксу јер је његово активирање мотивисано настојањем да се поново успостави редовни уставни поредак привременом суспензијом управо тог уставног поретка (Bjørnskov, Voigt, 2018: 103). Искуство с ванредним стањем отвара дилему да ли је „кризни устав“ Србије, с једне стране делотворан, а с друге да ли установљава делотворну брану против могућих злоупотреба. Истовремено, неминовно се отвара питање у којој мери је читање и разумевање одредби „кризног устава“ било у доброј вери за време изузетних околности.

Ванредно стање у Србији привукло је пажњу већег броја посленика правне науке. Било је више отворених питања око којих се водила живахна

расправа. Ако занемаримо општа теоријска питања која се начелно везују за институт ванредног стања (Gardašević, 2021: 91–98), дилема је најпре постојала у вези с разлогом за проглашење ванредног стања. Осим гледишта да је ванредно стање било оправдано, више аутора је сматрало да је ванредна ситуација¹, као блажи облик нередовног функционисања правног поретка, могла да буде адекватан институционални одговор на изазове с којима се држава суочила (вид. Маринковић, 2021: 128). Непосредно у вези с претходном дилемом јесте и питање да ли је поступак проглашења ванредног стања био усаглашен с Уставом. Наиме, услед опасности од ширења заразне болести ковид 19, одмах је посегнуто за алтернативним поступком за проглашење ванредног стања, па је уместо Народне скупштине, ванредно стање проглашено заједничком одлуком председника Републике, председника Владе и председника Народне скупштине 15. марта 2020. године. У том контексту исказано, критикован је изостанак образложења у одлуци о проглашењу ванредног стања, будући да није примењен редован поступак доношења те одлуке (Ђурић, Марковић, 2021: 37). Спорена је било и око тога у којој мери су ванредне мере ограничења људских права биле усаглашене с принципом сразмерности (Димовски, 2021: 1070–1074). Најзад, критика је била уперена на држање Уставног суда, који се једно време самоизоловао, а такође и на рад независних контролних тела, попут Заштитника грађана (Радојевић, 2022: 41). Уставни суд је био недопустиво пасиван за време ванредног стања и није радио, без обзира на то што је поднет већи број иницијатива за испитивање уставности проглашења ванредног стања и донетих мера одступања од људских права. Истовремено, Заштитник грађана није показао одговарајућу ажурност у поступању и његове активности нису биле усмерене на критичко сагледавање предузетих ванредних мера (Simović, 2020: 20). Упркос критикама различитог карактера, не може остати занемарено да је, глобално посматрано, пандемија подстицала импресивне иновације и указала на отпорност (Daly, 2022, 13). Чини се да је тај аспект ванредног стања у Србији остао углавном занемарен. Било како било, утисак је да је о ванредном стању проглашеном због пандемије ковида 19 написан значајан број релевантних аналитичких текстова, али је, сада већ после пет година, изостала монографска студија која би свеобухватно и систематично обухватила све аспекте нашег искуства са овим изузетним правним режимом.

Имајући у виду већи број спорних аспеката проглашења ванредног стања, Уставном суду је поднето више иницијатива за оцену уставности Одлуке о проглашењу ванредног стања. Уставни суд је те иницијативе

1 О разлици између института ванредног стања и ванредне ситуације вид. Аврамовић, Млађан, 2014; Аврамовић, Симовић, 2012.

одбацио решењем.² Мада формално није покренуо поступак за оцену уставности те одлуке, Уставни суд је образложио своје гледиште. Та одлука Уставног суда је критикована, а његово одбијање да „мериторно одлучи о спорним питањима имало је за последицу бројне нетачне и противречне закључке“ (Маринковић, 2021: 151). Друга одлука Уставног суда, иначе у фокусу нашег истраживања, односила се на две уредбе и једну наредбу – Уредбу о мерама за време ванредног стања и Уредбу о прекршају за кршење Наредбе министра унутрашњих послова о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије, као и Наредбу о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије.³ Та одлука изазвала је далеко мање пажње посленика правне науке, а неки од врло спорних ставова Уставног суда прошли су готово незапажено. Циљ овога рада је да укаже на доктрину о суштинском доносиоцу правног акта коју је Уставни суд установио у тој одлуци. Но, да бисмо на прави начин сагледали домаћај уставносудске доктрине о суштинском доносиоцу правног акта, први део рада посвећен је уставном основу за доношење ванредних мера, док у другом делу следи детаљна анализа поменуте доктрине.

2. Уставни основ за доношење ванредних мера

Искуство Србије с ванредним стањем из 2002. године указало је на слабости уставних решења из 1990. године (Симовић, Аврамовић, 2010). Мада се, компаративно сагледано, уставни битно разликују када је реч о обиму и садржини уређивања посебних правних режима (Марковић, 2023: 1280), државе које су имале негативно искуство с ванредним стањем, попут Португалије, Шпаније и Грчке, детаљније су уредиле функционисање државе у нередовним правним режимима (Nastić, 2020: 71). Тако је поступио и уставотворац Србије 2006. године, па је уз одређене недоследности, а донекле и очигледне пропусте, битније унапредио уставни оквир института ванредног стања.

Сагласно Уставу Србије, када јавна опасност угрожава опстанак државе или грађана, Народна скупштина проглашава ванредно стање (члан 200, став 1). Та уставна норма предвиђа разлоге за проглашење ванредног стања, као и орган који доноси одлуку о проглашењу ванредног стања. Имајући у виду тему овог рада, овом приликом анализираћемо само процедуралне аспекте проглашења ванредног стања.⁴

2 Уставни суд, IУо-42/2020 од 21. маја 2020.

3 Уставни суд, IУо-45/2020 од 17. септембра 2020.

4 О материјалном услову за проглашење ванредног стања вид. Симовић, Орловић, 2023: 1004–1006; О институту ванредног стања у европским уставима вид. Микић,

Одлуку о проглашењу ванредног стања доноси Народна скупштина. Ту одлуку Народна скупштина усваја апсолутном већином свих народних посланика (члан 105, став 2, тачка 2). Реч је о решењу које је друкчије у односу на оно предвиђено Уставом из 1990. године према којем је о проглашењу ванредног стања одлучивао председник Републике (члан 83, став 1, тачка 8). У теорији постоји неслагање о томе који је уставни орган адекватнији институционални избор за одлучивање о проглашењу ванредног стања. С једне стране, ако се следи степен демократског легитимитета, онда се подразумева решење да о проглашењу ванредног стања одлучује парламент, као највише представничко тело. С друге, приликом одлучивања о проглашењу ванредног стања, управо због постојања јавне опасности која прети опстанку државе и грађана, примат треба дати брзом и ефикасном доношењу одлуке, због чега се може сматрати да је шеф државе, као инокосни државни орган, адекватнији институционални избор. Наиме, одлучивање парламента је компликованије и спорије, а уједно ванредне околности, будући да је реч о бројном, колегијалном органу, могу да онемогуће његово састајање и нормалан рад. Ипак, треба имати у виду и чињеницу да се институт ванредног стања једноставније злоупотребљава ако о његовом проглашењу одлучује орган извршне власти.

Устав одређује да одлука о ванредном стању важи најдуже 90 дана. По истеку тог рока, Народна скупштина може да продужи одлуку о ванредном стању за још 90 дана, већином од укупног броја народних посланика (члан 200, став 2). Основни смисао временског ограничења трајања ванредног стања јесте спречавање злоупотребе тог института. Из садржине уставне норме произлази да ванредно стање може да буде проглашено два пута по 90 дана. На тај начин, спречава се могућност увођења перманентног ванредног стања. Временско лимитирање трајања ванредног стања истовремено је и подстицај носиоцима државне власти да ефикасно превазиђу ванредне околности и успоставе редовно функционисање уставног система.

За време ванредног стања, Народна скупштина састаје се без посебног позива и не може бити распуштена (члан 200, став 3). Та уставна норма има за циљ да обезбеди демократски надзор над остваривањем ванредних овлашћења, али и заштиту статуса Народне скупштине у ванредним околностима, јер она одлучује и о укидању ванредног стања (члан 105, став 2, тачка 2). Институт распуштања Народне скупштине може да оствари свој смисао једино у редовним околностима. У ванредним околностима, по природи ствари, немогуће је спровести демократске

изборе, тако да би распуштање парламента истовремено значило и елиминисање демократског надзора.

Проглашавајући ванредно стање, Народна скупштина може да пропише мере којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права (члан 200, став 4). Особеност ванредног стања јесте у томе што допушта одступање од редовног режима људских права ради што делотворнијег превазилажења ванредних околности и успостављања јавног поретка који је био нарушен. На основу дикције ове уставне норме („проглашавајући ванредно стање“), закључујемо да Народна скупштина истовремено с доношењем одлуке о проглашењу ванредног стања прописује и мере којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права. Међутим, то не значи да Народна скупштина не може и накнадно да донесе такву одлуку ако ванредне околности оправдавају тако нешто. Та накнадна одлука може да иде у правцу пооштравања режима одступања од људских права, али може да иде и у правцу ублажавања тог режима.

Ако Народна скупштина није у могућности да се састане, што може да буде врло вероватна ситуација имајући у виду особеност ванредних околности, одлуку о проглашењу ванредног стања доносе заједно председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе, под истим условима као и Народна скупштина (члан 200, став 5). Дакле, Народна скупштина је иницијално надлежна за проглашење ванредног стања, али будући да је реч о гломазном колегијалном органу чије састајање може бити онемогућено услед настанка ванредних околности, Устав је предвидео алтернативан начин одлучивања о проглашењу ванредног стања. У том случају, ако хитност ситуације то налаже, одлуку о ванредном стању заједно доносе председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе. У питању је неуобичајено решење, које је конципирано на такав начин са очигледном намером да у што већој мери предупреди могућност злоупотребе. Међутим, тако компликовано решење, које подразумева садејство три различита представника државне власти, може да створи значајне проблеме у пракси.

Уз алтернативни модел за одлучивање о проглашењу ванредног стања Устав предвиђа и алтернативни поступак за доношење мера одступања од људских и мањинских права. Ако Народна скупштина није у могућности да се састане, мере којима се одступа од људских и мањинских права може да пропише Влада, уредбом, уз супотпис председника Републике (члан 200, став 6). За разлику од алтернативног поступка за проглашење ванредног стања у коме је укључен и председник Народне скупштине, алтернативни поступак за предвиђање мера одступања од

људских и мањинских права потпуно је препуштен извршној власти. Влада уредбом предвиђа мере којима се одступа од људских и мањинских права, али је за њену пуноважност неопходан потпис председника Републике. Према томе, због осетљивости питања, доношење одлуке о одступању од општег режима људских и мањинских права уставотворац није поверио само једном органу, премда су и таква решења честа у упоредном праву, већ је поделио одговорност између Владе и председника Републике за доношење такве одлуке, па самим тим и смањио могућности за злоупотребу ванредних овлашћења. У том смислу, председник Републике се појављује као коректор или арбитар при процењивању да ли су владине мере неопходне и оправдане у постојећим ванредним околностима.

Будући да је предвидео темпорално дејство одлуке о проглашењу ванредног стања, Устав предвиђа и временски оквир трајања мера одступања од људских и мањинских права. Мере одступања од људских и мањинских права које пропишу Народна скупштина или Влада важе најдуже 90 дана, а по истеку тог рока могу бити обновљене под истим условима (члан 200, став 7). Имајући у виду да се по истеку рока од 90 дана одлука о ванредном стању може продужити за још 90 дана, јасно је и то да се мере одступања од људских и мањинских права могу продужити само за 90 дана. Реч је о решењу које се на неки начин подразумева, јер мере одступања од људских и мањинских права могу да буду оправдане само док ванредно стање траје.

С обзиром на то да је предвиђен и алтернативни поступак доношења одлуке о проглашењу ванредног стања, у случају да одлуку о ванредном стању није донела Народна скупштина, Устав предвиђа да је Народна скупштина потврђује у року од 48 сати од њеног доношења, односно чим буде у могућности да се састане (члан 200, став 8). Предвиђањем изразито кратког рока од 48 сати, то уставно решење има за циљ да сачува контролу парламента над увођењем ванредног стања. Ако ванредне околности то не допусте, Народна скупштина има обавезу да потврди одлуку о проглашењу ванредног стања чим буде у могућности да се састане. Међутим, ако Народна скупштина не потврди ту одлуку, одлука престаје да важи са завршетком прве седнице Народне скупштине одржане по проглашењу ванредног стања. Отуда, Народна скупштина не само да је иницијални орган који одлучује о томе, већ остаје и демократски контролор алтернативног поступка за проглашење ванредног стања, тако да може и да га укине. Појаснимо да није нужно да се Народна скупштина изјасни о томе, будући да одлука о проглашењу ванредног стања по самом слову Устава (*ex constitutione*) престаје да важи са завршетком прве седнице Народне скупштине по проглашењу ванредног стања.

Истоветно као и када је реч о алтернативном поступку одлучивања о проглашењу ванредног стања, ако мере којима се одступа од људских и мањинских права није прописала Народна скупштина, Влада је дужна да уредбу о мерама одступања од људских и мањинских права поднесе на потврду Народној скупштини у року од 48 сати од њеног доношења, односно чим Народна скупштина буде у могућности да се састане (члан 200, став 9). У супротном, мере одступања престају да важе 24 сата од почетка прве седнице Народне скупштине одржане по проглашењу ванредног стања. Закључимо то и у овом контексту, мере одступања од људских и мањинских права које је Влада, уз супотпис председника Републике, предвидела Уредбом, а које нису изнете на потврду Народној скупштини, престају да важе *ex constitutione* 24 сата од почетка прве седнице Народне скупштине одржане по проглашењу ванредног стања. Дакле, када је реч о мерама одступања од људских и мањинских права, Устав је предвидео још рестриктивније дејство Уредбе Владе, будући да она престаје да важи 24 сата од почетка прве седнице Народне скупштине одржане по проглашењу ванредног стања, а не са завршетком прве седнице Народне скупштине, као у случају саме одлуке о проглашењу ванредног стања.

3. Доктрина Уставног суда о суштинском доносиоцу правног акта

Од доношења Устава 2006. године, ванредно стање у Србији било је проглашено једном, и то 2020. године због пандемије ковида 19. Ванредно стање проглашено је Одлуком председника Републике, председника Народне скупштине и председника Владе 15. марта 2020. године,⁵ а Одлуку о укидању ванредног стања донела је Народна скупштина 6. маја 2020. године.⁶ Природа ванредних околности подразумевала је доношење мера о ограничењу и забрани кретања. Ти прописи су се често мењали и допуњавали, а промене су се односиле на доносиоца тих аката, казнену одговорност и време забране кретања (Милић, 2020: 747).

Уредба о мерама за време ванредног стања предвиђала је да Министарство унутрашњих послова, у сагласности са Министарством здравља, може привремено да ограничи или забрани кретање лицима на јавним местима, као и да нареди појединим лицима или групама лица која су заражена или се сумња да су заражена заразном болешћу ковид 19 да бораве на адреси свог пребивалишта, односно боравишта, са обавезом јављања надлежној здравственој установи до отклањања сумње, односно

5 Одлука о проглашењу ванредног стања, „Службени гласник РС“, број 29/20.

6 Одлука о укидању ванредног стања, „Службени гласник РС“, број 65/20.

до добијања резултата тестирања на присуство вируса SARS-CoV-2 (члан 2). На основу те одредбе министар унутрашњих послова је, уз сагласност министра здравља, донео Наредбу о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије 18. марта 2020. године, којом су биле конкретизоване мере забране кретања лица на територији Републике Србије из члана 2 Уредбе. Та наредба је била на снази до 9. априла 2020. године, јер је на основу члана 6 Одлуке о допунама Уредбе о мерама за време ванредног стања⁷ престала да важи.

За време примене тог прописа, значајан број лица је прекршајно кажњен због непоштовања мера ограничења и забране кретања. „Свако прекршајно кажњено лице (након правноснажности пресуде) биће уписано у регистар санкција (прекршајну евиденцију), и то на временски период од четири године. То прекршајно кажњавање може бити и препрека за остваривање одређених права“ (Милић, 2020: 746). Имајући у виду далекосежност последица примене прописа којима се ограничавала слобода кретања потребно је да буду отклоњене све дилеме у вези с њиховом уставношћу.

Будући да су се наредбом коју је доносио министар унутрашњих послова, уз сагласност министра здравља, предвиђале мере одступања од људских права за време ванредног стања, постављено је питање да ли је члан 2 Уредбе о мерама за време ванредног стања у складу с уставном одредбом која предвиђа да кад Народна скупштина није у могућности да се састане, мере којима се одступа од људских и мањинских права може прописати Влада, уредбом, уз супотпис председника Републике (члан 200, став 5). Дакле, кључно питање јесте да ли су ванредне мере могле бити установљене наредбом министра, а не уредбом Владе уз супотпис председника Републике.

Следи анализа правног резонавања Уставног суда израженог у Одлуци IУо – 45/2020 од 17. септембра 2020. године. Према гледишту Уставног суда, „надлежним министарствима је Влада само поставила конкретан оперативни задатак да, у складу са развојем епидемиолошке ситуације (чији ток у тренутку доношења оспорене Уредбе, само дан након проглашења ванредног стања, није било могуће предвидети ни са иоле вишим степеном извесности) и препорукама надлежних тела и здравствене струке, конкретизују одређене мере чија је примена потребна, те одреде и потребан обим примене мера“. Уредбом је за такву конкретизацију мера одређено Министарство унутрашњих послова, које „начелно располаже свим релевантним подацима потребним за одлучивање о конкретизацији прописаних мера и њихово спровођење

⁷ Одлука о допунама Уредбе о мерама за време ванредног стања, „Службени гласник РС“, број 53/20.

у датим околностима, а које је суштински донела Влада“, што је Министарство унутрашњих послова чинило уз сагласност Министарства здравља. Потом, Уставни суд констатује да су прописане мере одговарале задатом циљу – спречавању и сузбијању ширења заразне болести, која је већ била проглашена пандемијом са глобалним последицама. Дакле, прописане мере су имале јасно „опредељен разуман и легитиман циљ којем је држава тежила за време трајања ванредног стања, а то је издвајање и лечење заражених лица, сузбијање и спречавање даљег ширења заразне болести и њено потпуно сузбијање на крају“.

Када је реч о поступку доношења тих мера, Уставни суд закључује да се у конкретном случају не ради о „делегирању надлежности Владе на органе државне управе“, имајући у виду да је Влада одредила, сагласно Уставу, неопходне мере одступања од зајемчених људских и мањинских права, и то према критеријумима који су били везани за ефикасно сузбијање и спречавање ширења заразне болести. Потом Уставни суд појашњава своје гледиште речима да се у овом случају „не може радити о ‘делегацији надлежности’ и стога што свака делегација надлежности и иначе, тј. по дефиницији, подразумева да се надлежност једног примарно надлежног органа, одлуком хијерархијски вишег органа/тела, преноси на други орган, који иначе, по редовном ‘току ствари’, не би био надлежан, а што такође, када су у питању орган којем је делегирана надлежност и орган који би иначе био надлежан, подразумева и да се ради о органима истог ‘нивоа’ или ‘ранга’“. Наиме, сагласно таквом правном резону не постоји делегација надлежности, која би се сводила на „једноставно“ уступање сопствене надлежности одлуком самог надлежног органа, на неки иначе, хијерархијски нижи орган или уопште, орган који је „нижег ранга“. У том смислу, није реч о делегацији надлежности, јер министри представљају један од саставних сегмената Владе и сама „Влада као таква не може оно што је у њеној искључивој надлежности да делегира на конкретног министра, али свакако може да конкретизацију одређених одлука које је она суштински донела и чије доношење спада у њену надлежност, стави у задатак одређеном министру који је у њеном саставу“.

Према Уставном суду, само се из разлога целисходности активирање мера, односно њихова оперативна примена на терену препушта надлежним органима „који и иначе извршавају законе и друге прописе у области заштите становништва од заразних болести, стога што конкретизација мера у таквим ситуацијама и по природи ствари припада органу који их ефикасно и ефективно може применити на терену, у оквирима развоја фактичке ситуације која се временски може веома брзо мењати, а од чега ће у великој мери зависити и интензитет примене прописане мере“. Уставни суд је прихватио објашњење Владе у чијем одговору је стајало да

је „свака мера донета од стране министра унутрашњих послова фактички донета уз претходну сагласност Владе, јер су сви предлози адекватних мера били предмет разматрања на седницама Владе и доношени тек након добијене сагласности“. То појашњење било је довољно да Уставни суд закључи да је „Влада заједно са председником Републике задржала право апсолутне контроле употребе датог овлашћења за конкретизацију мера, што значи да је у сваком моменту право одлучивања о примени мера могла и одузети надлежном органу, уколико би оно било коришћено супротно ставу и одлукама свих релевантних државних институција и тела“. Отуда, сагласно Уставном суду, оспорена Наредба министра унутрашњих послова суштински представља одговарајући спроведбени акт, који сам по себи не представља вид изворног и самосталног одлучивања самог министра унутрашњих послова, већ је на тај начин само реализована и конкретизована уредба Владе. Према томе, Наредба министра унутрашњих послова у овом случају и не представља одлуку у супстанцијалном смислу, већ је само изведена из Уредбе Владе којом су утврђене мере којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права за време ванредног стања.

Образлажући свој став, Уставни суд је указао и на поједина законска решења која одређују овлашћења органа државне управе да, ради заштите живота и здравља становништва Републике Србије, могу прописати суштински и садржински сличне мере којима се ограничава или забрањује кретање лица и њихово окупљање. У том смислу, Закон о полицији из 2016. године прописује да министар унутрашњих послова може наредбом да наложи полицији, да ради обезбеђивања јавног реда и мира или заштите здравља и живота људи, привремено ограничи или забрани кретање на одређеним објектима, одређеним подручјима или на јавним местима (члан 51), док је одредбама Закона о заштити становништва од заразних болести из исте године прописано да министар здравља, под одређеним условима, може наредити забрану кретања становништва, односно ограничити кретање становништва у подручју захваћеном одређеном заразном болешћу, односно епидемијом те заразне болести, као и да забрани или ограничи путовања и забрани окупљање на јавним местима (чл. 52 и 53). Отуда, Уставни суд је закључио да мере предвиђене чланом 2 оспорене Уредбе јесу мере које је било неопходно спровести због заштите Уставом зајемченог права на живот и заштиту здравља становништва у Републици Србији, у ситуацији постојања претње неконтролисаног ширења епидемије заразне болести ковид 19 и наступања штетних последица несагледивих размера, како по живот и здравље људи, тако и по здравствени систем Републике Србије.

Анализа ове одлуке наводи на закључак да је Уставни суд наступио крајње апологетски, очигледно у намери да оправда поступање државних органа за време ванредног стања, будући да би доследно придржавање слова и духа Устава у овом случају имало далекосежне правне последице. Без обзира на то што је уставна норма која предвиђа доношење мера за време ванредног стања јасна и недвосмислена, Уставни суд се (не) успешно довијао да очигледно неуставну наредбу министра унутрашњих послова прогласи уставном. Наиме, сагласно Уставу, кад Народна скупштина није у могућности да се састане, мере којима се одступа од људских и мањинских права може прописати Влада, уредбом, уз супотпис председника Републике. Међутим, према Уставном суду, наредба коју доноси министар унутрашњих послова и која несумњиво предвиђа мере одступања од људских и мањинских права, представља остваривање конкретног оперативног задатка, који је дефинисала Влада, и који подразумева конкретизовање одређене мере чија је примена потребна. Из саме констатације Уставног суда произлази да се наредбом министра унутрашњих послова прописују мере одступања од људских и мањинских права. Да би оправдао такво решење у Уредби, Уставни суд закључује да је мере из наредбе министра унутрашњих послова „суштински донела Влада“, премда се њихова оперативна примена на терену у датим оквирима, само из разлога целисходности у датим околностима, препушта надлежним органима. Према томе, Уставни суд се послужио једном неправном синтагмом о „суштинском“ доносиоцу ванредних мера – Влади, док је сагласно таквом начину размишљања, министар унутрашњих послова „несуштински“ доносилац наредбе. Такав (не) правни начин резоновања Уставног суда довео је до апсурдности јер је, с једне стране, Влада суштински доносилац ванредних мера мада их доноси министар унутрашњих послова, док је, с друге, министар унутрашњих послова „несуштински“ доносилац наредбе. Несумњиво, Уставни суд не треба да користи такве неправне изразе, а то је у овом контексту чињено очигледно тенденциозно.

Уставни суд је упао у још једну противречност када је прихватио као оправдане аргументе Владе, која потврђује да је свака мера донета од стране министра унутрашњих послова фактички донета уз претходну сагласност Владе, јер су сви предлози адекватних мера били предмет разматрања на седницама Владе и доношени тек после добијене сагласности. Међутим, Уставни суд је пре тога констатовао да је министру унутрашњих послова, из разлога целисходности, препуштено конкретизовање мере у таквим ситуацијама, будући да је то орган који их ефикасно и ефективно може применити на терену, и у зависности од развоја фактичке ситуације, усклађивати интензитет примене прописане

мере. Премда је разлог целисходности наметао решење које министру унутрашњих послова омогућава да ефикасније прилагођава примењене мере конкретним околностима, из одговора Владе закључујемо да су све мере биле прво разматране на седницама Владе и да је она давала сагласност. Отуда, оправдано се може поставити питање зашто је уопште и било потребно да се министар унутрашњих послова посебно овласти за доношење ванредних мера када су оне биле претходно разматране на седницама Владе. Уставни суд је посегао за још једним неправним термином када је прихватио одговор Владе да је свака мера донета од стране министра унутрашњих послова „фактички“ донета уз претходну сагласност Владе. Дакле, Уставни суд користи неправни израз „фактички“, премда је он потпуно ирелевантан са гледишта уставне норме која предвиђа јасан поступак доношења ванредних мера. Уставни суд се ослањао на непрецизна социолошка мерила, па остаје дилема да ли ће и у неким другим ситуацијама придавати већу тежину „фактичком“ у односу на правно. То је уосталом и путоказ како је могуће девалвирати сваки Уставом дефинисан поступак доношења одлука, јер се Уставни суд руководи мерилом „фактичког“ утицаја.

Као још један у низу неуверљивих аргумената у прилог одбрани гледишта да је члан 2 Уредбе у складу са Уставом, Уставни суд наводи да је Влада заједно са председником Републике задржала право апсолутне контроле употребе датог овлашћења за конкретизацију мера, што значи да је у сваком моменту право одлучивања о примени мера могла да одузме од надлежног органа ако би оно било коришћено супротно ставу и одлукама свих релевантних државних институција и тела. Међутим, уместо да доношење ванредних мера посматра у контексту Уставом дефинисаног поступка, Уставни суд је заменио тезе наводећи да је доношење ванредних мера од стране министра унутрашњих послова све време било под апсолутном контролом Уставом дефинисаних надлежних органа за њихово доношење – Владе и председника Републике. Осим тога, Уставни суд је начинио и још један пропуст јер тврди да је доношење ванредних мера било и под апсолутном контролом председника Републике, премда је претходно закључио да су ванредне мере биле расправљане на седницама Владе и да је Влада фактички њихов доносилац. Нигде није поменуто да је и председник Републике учествовао у њиховом доношењу, мада је то изричит уставни захтев. Наиме, тако сложен поступак доношења ванредних мера од стране Владе и председника Републике треба да обезбеди виши степен легитимитета донете одлуке, као и да смањи могућност злоупотребе имајући у виду да се она доноси у алтернативном поступку. Према Уставном суду, оспорена наредба министра унутрашњих послова суштински представља спроведбени акт, који сам по себи није

вид изворног и самосталног одлучивања министра унутрашњих послова, већ је на тај начин само реализована и конкретизована уредба Владе. Истовремено, Уставни суд се изнова служи неправним терминима нејасне садржине и наводи да наредба министра унутрашњих послова и не представља одлуку у супстанцијалном смислу, већ је само изведена из уредбе Владе којом су утврђене ванредне мере. Нејасно је како Уставни суд наредбу министра унутрашњих послова одређује да није „одлука у супстанцијалном смислу“ иако се њоме коначно дефинише степен одступања од људских и мањинских права. Чињеница да та одлука није вид изворног и самосталног одлучивања министра унутрашњих послова није утицала на њено дејство, а то је да се њоме коначно одређује степен одступања од појединих Уставом зајемчених људских права.

Уставни суд је недвосмислено истицао да поменуто решење не подразумева „делегирање надлежности Владе на органе државне управе“, имајући у виду да је Влада одредила неопходне мере одступања од зајемчених људских и мањинских права, и то установљавајући их, одређујући њихов легитимни циљ и круг субјеката на које се оне имају применити. У овом случају, сагласно Уставном суду, није реч о „делегацији надлежности“ јер свака делегација надлежности подразумева да се надлежност једног примарно надлежног органа, одлуком преноси на други орган, који иначе, по редовном „току ствари“, не би био надлежан. Осим тога, Уставни суд је додао и једну потпуно конфузну реченицу: „Не постоји делегација надлежности, која би се сводила на 'једноставно' уступање сопствене надлежности одлуком самог надлежног органа, на неки иначе, хијерархијски нижи орган или уопште, орган који је 'нижег ранга'“. Сагласно Уставном суду, министри представљају један од саставних сегмената Владе и сама Влада као таква не може оно што је у њеној искључивој надлежности да делегира на конкретног министра, али свакако може да конкретизацију одређених одлука, које је она суштински донела и чије доношење спада у њену надлежност, стави у задатак одређеном министру који је у њеном саставу. Имајући у виду да Уставни суд појашњава шта подразумева „делегација надлежности“, остаје нејасно који елемент из тог одређења није испуњен у конкретном случају. С обзиром на то да су Влада и председник Републике надлежни за доношење ванредних мера, јасно је да је одредба у Уредби која овлашћује министра унутрашњих послова на доношење ванредних мера управо пример делегирања надлежности. Уосталом, Уставни суд је то посредно и потврдио речима да је Влада препустила надлежним органима конкретизацију ванредних мера зато што их ти органи могу ефикасно и ефективно примењивати на терену. Да је Уставни суд био противречан сведочи и његов став да је Влада заједно са председником Републике задржала право апсолутне

контроле употребе датог овлашћења за конкретизацију мера, што значи да је у сваком моменту право одлучивања о примени мера могла и одузети надлежном органу, ако би оно било коришћено супротно ставу и одлукама свих релевантних државних институција и тела. Наиме, да је реч само о спроведбеном акту, министар унутрашњих послова не би могао да установљава мере одступања од људских права, већ би могао само да одлучује о начину њиховог спровођења. При томе, неуверљив је аргумент Уставног суда да су Уредбом Владе „утврђене мере којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права за време ванредног стања“, будући да је коначну одлуку о томе доносио министар унутрашњих послова.

Сву апсурдност правног резонувања Уставног суда могуће је сагледати ако се направи паралела са изворно надлежним органом за доношење мера одступања од људских и мањинских права за време ванредног стања. Наиме, према логици Уставног суда могуће је замислити да Народна скупштина у форми закона утврди врсту ванредних мера, али да истовремено додели оперативни задатак неком од народних посланика, посланичкој групи или парламентарном одбору да својим актом конкретизује те мере, имајући у виду да се они налазе у саставу представничког тела.

Осим тога, приликом разматрања да ли су ванредне мере донете од стране надлежног органа, Уставни суд је све време комбиновао аргументе процедуралног карактера са аргументима који је требало да оправдају предузимање ванредних мера. У том смислу, Уставни суд истиче да то „јесу мере које је било неопходно спровести због заштите Уставом зајемченог права на живот и заштиту здравља становништва у Републици Србији, у ситуацији постојања претње неконтролисаног ширења епидемије заразне болести COVID-19 и наступања штетних последица несагледивих размера, како по живот и здравље људи, тако и по здравствени систем Републике Србије“. Но, материјални услови за предузимање ванредних мера јесу једно питање, а сасвим друго питање је да ли су ванредне мере донете у Уставом дефинисаном поступку. Отуда, изузев што изнете аргументе одликују конфузност и међусобна противречност, Уставни суд је настојао да очигледно спорну уставност члана 2 Уредбе замагли легитимношћу предузетих мера.

Одлука Уставног суда је пропраћена једним издвојеним мишљењем. Према мишљењу судије Уставног суда Тамаша Корхеца, конкретне мере одступања од људских права од почетка ванредног стања требало је да буду прописане у Уредби Владе, а не у управном пропису, нарочито не на начин како је то учињено општим, факултативним овлашћењем у чл. 2 и 3 Уредбе. Наиме, оспорене овлашћујуће норме Уредбе су формулисане

изузетно уопштено, тако да је утврђивање садржине ограничења, односно наметање обавезе, препуштено општим актима државне управе. Влада у Уредби није одредила „круг субјеката на које се оне имају применити“, није одредила конкретне мере одступања, није то учинила ни „суштински“ ни на други начин, нити је „само поставила конкретан оперативни задатак“ министарствима. Према мишљењу судије Корхеца, „одредбе члана 2. и 3. Уредбе биле би уставноправно неспорне да је Влада Уредбом сама прописала меру забране и ограничења кретања на јавним местима, а да је истовремено овластила министра (а не министарство) да својим актом конкретизује забрану у погледу временског периода забране, конкретног простора, као и у погледу категорија које су изузете од забране, при томе одређујући одређене границе и оквире за конкретизацију у спровођењу мера“. Корхец не спори да је Наредба министра унутрашњих послова спроведбени пропис, али наглашава да се њима не могу прописати нова права и обавезе, то се може учинити само законом, или у ванредном стању, изузетно, уредбом Владе. Међутим, у конкретном случају забрана и ограничење кретања није прописано самом Уредбом, него је министарство овлашћено да то учини, или не учини, у складу са потребама одбране од ширења заразне болести.

4. Закључни осврт

Уз немогућност да се потпуно сагледају последице на здравље људи, али и на националне здравствене системе, пандемија ковида 19 имала је и изражене аспекте „безбедносне и економске кризе и посебно кризе основних људских права током које су многа од њих била угрожена“ (Орловић, 2024: 219). Изазови с којима се суочило српско друштво за време пандемије потврдили су да је уставна реалност Србије таква да није могуће јасно идентификовати институционалне носиоце власти, већ само персоналне (Пејић, 2025: 58), као и да постоји криза уставносудске функције у Србији (Simović, 2016). Мада је имао прилику, Уставни суд није успоставио конзистентне доктрине о институту ванредног стања и о начелу поделе власти, које би служиле као путоказ и ограничење за државне органе када се суочавају с кризом, као што је то био случај за време пандемије (Milojković, 2021: 142). Међутим, Уставни суд је, сагледано из перспективе начела владавине права, установио једну изразито погубну доктрину о суштинском доносиоцу правног акта. Премда је уставна норма која предвиђа доношење мера за време ванредног стања јасна и недвосмислена, Уставни суд је очигледно неуставну наредбу министра унутрашњих послова, релативизујући значење уставних одредби, прогласио уставном. Служећи се неправном синтагмом о „суштинском“

доносиоцу ванредних мера – Влади, министар унутрашњих послова је према гледишту Уставног суда „несуштински“ доносилац наредбе. Потврђујући уставност наредбе министра унутрашњих послова, Уставни суд је, креативним читањем уставних норми, постао и саучесник у повреди Устава. Прихватајући мисију одбране актуелне власти, Уставни суд је установио доктрину која се убудуће увек може користити када, уместо принципа уставности, треба следити логику политичког прагматизма.

Литература

Аврамовић, Д., Млађан, Д. (2014). Ванредно стање и ванредна ситуација – компаративни термилошки и садржински аспекти. *Теме*. 38(2). 767–781.

Аврамовић, Д., Симовић, Д. (2012). Ванредно стање и ванредне ситуације у Републици Србији – (не)оправдани дуализам. *Култура полиса*. Год. 9. (посебно издање). 503–515.

Bjørnskov, C., Voigt, S. (2018). The architecture of emergency constitutions. *International Journal of Constitutional Law*. 6(11). 101–127.

Blagojević, A., Antunović, M. (2023). Izvanredno stanje u kontekstu COVID-a 19: hrvatski ustavnopravni okvir i praksa. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*. 60(1). 119–144.

Garđašević, Đ. (2021). “Business as unusual”: Pandemic concentration of executive powers in Croatia. *Pravni zapisi*. 12(1). 91–122.

Daly, T. (2022). The Pandemic and the Future of Global Democracy. In: J. Grogan, A. Donald (eds.). *Routledge Handbook of Law and the COVID-19 Pandemic*. London and New York: Routledge. 5–17.

Dimovski, D. (2021). Restriction of human rights and state of emergency. *Теме*. 45(4). 1057–1079.

Ђурић, В., Марковић, В. (2021). Слобода вероисповести и мере за сузбијање епидемије вируса КОВИД 19 – нови приступ, домаћа искуства и упоредна решења. У: В. Ђурић, М. Глинтић (ур.). *Пандемија КОВИДА 19: правни изазови и одговори*. Београд: Институт за упоредно право. 35–39.

Јовановић, М. (2021). Уставни суд у раљама карлшмитовских питања. *Нови архив за правне и друштвене науке*. 1(1). 155–165.

Маринковић, Т. (2021). Уставна хроника Републике Србије за прву половину 2020. године. *Нови архив за правне и друштвене науке*. 1(1). 124–154.

Марковић, Г. (2023). Ванредно стање у Републици Српској: правно уређење. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*. 57(4). 1279–1306.

Микић, В. (2022). *Појмовник европске уставности*. Београд: Службени гласник.

Милић, И. (2020). О тзв. полицијском часу за време ванредног стања проглашеног због епидемије заразне болести COVID-19. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*. 54(2). 745–762.

Miljojković, T. (2021). A Brief Reflection on Southeast Europe's Response to Covid-19 Pandemic. *Pravni zapisi*. 12(1). 123–145.

Nastić, M. (2020). Odgovor države na bolest COVID-19: na primjerima Hrvatske i Srbije. *Pravni vjesnik*. 36(3–4). 69–90.

Одлука о проглашењу ванредног стања, „Службени гласник РС“, број 29/20.

Одлука о укидању ванредног стања, „Службени гласник РС“, број 65/20.

Одлука о допунама Уредбе о мерама за време ванредног стања, „Службени гласник РС“, број 53/20.

Орловић, С. (2024). Изазови уставног режима за време пандемије Covid-19 – примери Србије и Мађарске. У: Љ. Стајић (ур.). *Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније*. Књига IX. Нови Сад: Правни факултет. 215–234.

Пејић, И. (2025). Непосредан избор и одговорност председника Републике. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. LXIV(104). 15–36.

Radojević, M. (2022). Hronika jedne pandemije. *Hereticus*. XX(1–2). 30–50.

Симовић, Д., Орловић, С. (2023). *Коментар Устава Републике Србије*. Београд: Службени гласник.

Simović, D. (2020). Vanredno stanje u Srbiji: ustavni okvir i praksa povodom pandemije COVID-19. *Sveske za javno pravo*. 11(39). 3–20.

Simović, D. (2016). The Constitutional Court of Serbia: a Controller or an Apologist?. In: M. Lazić, S. Knežević (eds.). *Legal, Social and Political Control in National, International and EU Law*. Niš: Faculty of Law, University of Niš. 51–64.

Симовић, Д., Аврамовић, Д. (2010). Конституционализовање института ванредног стања у уставима Републике Србије. *Правни живот*. 59(12). 941–962.

Уставни суд, IUo-42/2020 од 21. маја 2020.

Уставни суд, IUo-45/2020 од 17. септембра 2020.

Darko Simović*, LL.D.

***The Constitutional Court of Serbia vs. the Constitution:
Doctrine on the “substantive” law-making authority***

Summary

The state of emergency instituted in the Republic of Serbia in 2003 demonstrated that the legal solutions of the 1990 Constitution on this subject matter were insufficient, given that the legal provisions did not prevent the abuse of this exceptional legal regime either in terms of duration or in terms of the measures taken to restrict human rights. Therefore, despite numerous shortcomings in regulating the institute of a state of emergency, the 2006 Constitution of Serbia provided improved solutions, aimed at establishing different guarantees against possible abuses of this institute. This is particularly prominent in the distribution of competences in the state of emergency regime, as well as in the additional protection of human rights. The National Assembly has been vested with the power to declare the state of emergency. In case the National Assembly cannot be convened, three state bodies are authorized to make a joint decision on this matter: President of the Republic, President of the National Assembly, and Prime Minister. The constitutionally guaranteed human and minority rights are to be respected and may not be suspended even during the state of emergency. The main deficiency of the 2006 Constitution is the vagueness of provisions on the application of an alternative procedure for declaring the state of emergency in situations when the National Assembly is unable to convene.

However, Serbia's experience with the state of emergency during the COVID-19 pandemic in 2020 indisputably pointed to the fact that the Constitution, as a fundamental legal act, can never regulate the state of emergency in such a precise and detailed manner without leaving some open questions which may only be answered in practice. The Constitutional Court of Serbia was required to assess the constitutionality of the decision on declaring the state of emergency, as well as the constitutionality of the measures taken to derogate human rights. The Court made two significant decisions but did not establish a consistent doctrine on a state of emergency. The challenges faced by the Serbian society have confirmed the fact that there is a crisis of the judicial function of the Serbian Constitutional Court, as the guardian of the Constitution. In such an environment, from the perspective of the rule of law principle, the Constitutional Court established an extremely dangerous doctrine of the “substantive” law-making authority. By accepting the mission to defend the current governing authorities, the Constitutional Court

* Full Professor, University of Criminal Investigation and Police Studies, Belgrade

established a doctrine that may be applied in the future whenever it is deemed necessary to pursue the logic of political pragmatism rather than the principle of constitutionality. In order to properly understand the scope of the Constitutional Court doctrine on the “substantive” law-making authority, the first part of the focuses on the constitutional grounds for the adoption of emergency measures, while the second part provides a detailed analysis of the aforementioned doctrine.

Key words: *Constitution, constitutional court, state of emergency, rule of law, human rights, COVID-19.*

ТЕРИТОРИЈАЛНА АУТОНОМИЈА У ЕВРОПСКИМ ДЕМОКРАТИЈАМА: СЛУЧАЈ ФАРСКИХ ОСТРВА

DOI: 10.5937/zrpfno-58358

UDK: 321.001(491.2)

UDK: 342.26(491.2)

UDK: 327(489:491.2)

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД

Примљен: 20.04.2025.

Исправљен: 11.09.2025.

Прихваћен: 15.09.2025.

Апстракт: У раду је анализирана политичка и територијална аутономија Фарских Острва у оквиру Данског Краљевства. Након уводног дела, изложена су основна обележја теоријског концепта територијалне аутономије. Следи кратак приказ еволуције статуса Фарских Острва, која су вековима била норвешка и данска колонија, да би од средине прошлог века стекла аутономни статус у оквиру Данског Краљевства. Централни део рада представља анализа правних норми којима је уређена фарска аутономија, посебно Акта о самоуправи Фарских острва из 1948. године и два акта из 2005. године – Акта о спољној политици Фарских Острва и Акта о преузимању надлежности. Након тога је изложена тренутна политичка ситуација на Фарским Острвима, која је упоређена са тренутном ситуацијом на Гренланду, другој аутономној територији у оквиру Данског Краљевства. У закључним разматрањима су сумирани резултати истраживања и понуђени одговори на отворена правна и политичка питања.

Кључне речи: Фарска Острва, Данска, Данско Краљевство, територијална аутономија.

* Ванредни професор, Правни факултет Универзитета у Београду, имејл: prof.marko.stankovic@gmail.com, ORCID ID: 0000-0003-3471-7037

1. Уводна разматрања

Три скандинавске краљевине – Данска, Шведска и Норвешка – имају много сличности, а везује их и заједничка историја, будући да су током претходних векова неретко биле уједињене под једном круном (на пример, од 1397. до 1521. године све три државе су биле уједињене у оквиру Калмарске уније, персоналне уније на чијем је челу био дански монарх). Њихови друштвени и политички системи заснивају се на готово истоветним вредностима, обезбеђујући демократију, непрекоран животни стандард, висок ниво остварености људских права и благостање за велику већину њихових грађана. Краљевина Данска се од својих суседа, међутим, издваја по томе што се под њеном јурисдикцијом налазе две прекоморске територије – Фарска Острва и Гренланд. Те две бивше норвешке и данске колоније, које су после Другог светског рата стекле аутономију, која је током наредних деценија проширивана, заједно са континенталним делом Данске чине Данско Краљевство (дан. *det danske rige*) или Јединствено Краљевство (дан. *rigsfællesskabet*).

Устав Данске из 1953. године, који је преузео велики број одредаба свог претходника из 1849. године и који је уредио ту државу као унитарну, не уређује посебно статус Фарских Острва и Гренланда, већ те две територије спомиње на свега неколико места, регулишући њихово представљање у данском парламенту – Фолкетингу (*Folketing*), као и поједина питања у вези са референдумом, људским правима и локалним изборима. То је разлог због којег је Урлик Прам Гад за Данско Краљевство написао да представља „уставни оксиморон“ (Gad, 2020: 29). Статус две прекоморске територије уређен је законима које је донео дански Фолкетинг, па у том погледу оне имају обележја територијалне аутономије, будући да, формалноправно гледано, Фолкетинг у сваком моменту може и да укине законе које је донео (политички гледано, ситуација је сасвим другачија). Важно је напоменути да статус двеју прекоморских територија у данском уставном систему није уређен истоветно, већ између њих постоје извесне разлике. Док је аутономија Гренланда успостављена тек 1979. године, а 2009. године је добила садашњи облик, Фарска Острва су своју аутономију стекла доста раније, непосредно по завршетку Другог светског рата, 1948. године, при чему је аутономија значајно проширена 2005. године.

Имајући у виду законско регулисање статуса Фарских Острва, које је карактеристично за јединице територијалне аутономије у унитарној држави, у наредним одељцима ће бити изложене основе теоријског модела територијалне аутономије и кратка еволуција статуса Фарских Острва у оквиру Данског Краљевства, а централни део рада ће бити посвећен анализи позитивноправних норми које уређују статус Фарских Острва

у оквиру Данског Краљевства. Након тога ће бити изложени политички аспекти положаја Фарских Острва, док ће у закључним разматрањима бити сумирани резултати истраживања и изнета запажања о томе како би статус те прекоморске територије могао да изгледа у будућности.

2. Теоријски концепт територијалне аутономије

Концепт територијалне аутономије (или политичко-територијалне аутономије, како се у нашој теорији називала у другој половини прошлог века), који је карактеристичан преваходно за европски континент, недовољно је уобличен у уставноправној и политичкој теорији, па је неки аутори дефинишу путем само једног или два обележја, док неки наводе велики број обележја. Различити су разлози теоријских колебања, а међу њима се истичу три најважнија. Прво, територијална аутономија није широко распрострањена у пракси, због чега не постоји довољан број држава који би послужио као „репрезентативан узорак“ за уобличавање теоријског концепта. Друго, искуства територијалне аутономије се могу пратити у последњих стотинак година, будући да се она у модерном смислу јавила после Првог светског рата (а проширила се тек после Другог светског рата), што представља временско раздобље које је једва довољно за извођење поузданих теоријских закључака. И треће, постојеће територијалне аутономије у европским земљама међусобно имају веома различита обележја, што додатно компликује проналажење најмањег заједничког именитеља за све њих.

Из наведених разлога се чини да су стремљења наших угледних теоретичара да суштину територијалне аутономије искажу помоћу великог броја обележја утопистичка, јер је готово немогуће пронаћи тако велики број карактеристика које би све постојеће територијалне аутономије могле да задовоље. У том погледу делује да су претерани покушаји Горана Марковића да суштину територијалне аутономије искаже кроз чак десет обележја, односно Слободана Орловића да то исто учини путем шест обележја. Марковић као обележја територијалне аутономије наводи да: 1) она представља уставну категорију; 2) јединице територијалне аутономије имају своје основне правне акте; 3) оне врше законодавну и извршну, али, по правилу, не и судску власт; 4) јединице територијалне аутономије имају самосталне надлежности; 5) јединице територијалне аутономије имају финансијску аутономију; 6) све јединице територијалне аутономије, по правилу, имају исти правни положај; 7) оне не учествују у вршењу државне власти; 8) централна власт врши контролу над делатношћу органа територијалне аутономије; 9) територијална аутономија може бити успостављена на целој државној територији или само на њеном

делу; 10) јединице територијалне аутономије имају право на заштиту свог уставног положаја (Марковић, 2021: 384–393). С друге стране, Орловић наводи да територијална аутономија има следеће правне карактеристике: 1) она је уставна и законска категорија; 2) она зависи од политичке воље централне власти, која је може једнострано укинути својом одлуком; 3) у њој се ствара својеврсни унутрашњи правни систем; 4) правни поредак територијалне аутономије чине статут, закони и подзаконски прописи; 5) територијална аутономија нема одлике државе или их има у мањој мери; 6) она није посебно представљена у националном парламенту (Орловић, 2018: 360–362). Упркос томе што су оба концепта пажљиво формулисана, када се примене на постојеће територијалне аутономије у Европи, већина њих не задовољава све критеријуме, а неке чак ни већину њих.

С друге стране, како би својим дефиницијама обухватили што већи број аутономних подручја, поједини страни аутори врло често покушавају да територијалну аутономију дефинишу путем далеко мањег броја обележја, а понекад је чак свде на само једно или два обележја. Тако, рецимо, Јаш Гај наводи да је територијална аутономија механизам који омогућава етничким или другим групама које тврде да имају посебни идентитет да непосредно управљају пословима од посебног значаја за њих, док већем ентитету омогућава она овлашћења која се тичу заједничких интереса (Ghai, 2000: 8). Он, дакле, појам територијалне аутономије сасвим поједностављује, свдећи га на непосредно управљање пословима од посебног значаја за одређену територијалну јединицу. Сличну дефиницију даје и Олаусон, који сматра да је територијална аутономија одређена територија која „ужива посебан статус, укључујући нека законодавна овлашћења, унутар државе, али не представља федералну јединицу или независну државу“ (Olausson, 2007: 25). Дакле, у односу на Гаја, Олаусон додаје само да територијална аутономија подразумева законодавна овлашћења, односно законодавну власт, а не само сопствене надлежности. Коначно, Бенедиктер сматра да „територијалну аутономију треба схватити као посебан статус додељен територијалној јединици, који омогућава становницима те територијалне јединице да регулишу своје послове путем аутономног законодавства, владе, администрације и, у извесној мери, и правосуђа“ (Benedikter, 2009: 38). Он, у односу на Олаусона, дефиницију проширује и постојањем извршне и, у одређеној мери, судске власти у јединици територијалне аутономије. Ипак, чини се да су све три наведене дефиниције превише једноставне и да не откривају природу и суштину територијалне аутономије у довољној мери.

Стога делује да при дефинисању територијалне аутономије треба ићи „средњим путем“ – не треба наводити ни превелик број обележја, јер у том случају највећи број постојећих територијалних аутономија не

би задовољио све постављене критеријуме, али је не треба ни сводити на само једно или два, јер у том случају не постоји довољно елемената да се територијална аутономија јасно разграничи од других облика вертикалне поделе власти (локалне самоуправе, федералне јединице и др.). Најпогоднији приступ је онај који тежи да суштину територијалне аутономије искаже путем мањег броја обележја (три до пет), попут оног који примењује Дарко Симовић (Симовић, Петров, 2018: 363). Симовићева обележја су делом правна, а делом политичка. Он наводи да су се у теорији издвојили „минимални стандарди“ за постојање истинске територијалне аутономије: 1) демократски изабрана тела на регионалном нивоу, независна од централних органа власти; 2) законодавна власт; 3) демократски поредак који подразумева поделу власти и плуралитет њених носилаца; 4) владавина права, која претпоставља неки вид, пожељно уставносудске, заштите територијалне аутономије у случају конфликта надлежности. Фарска Острва задовољавају скоро све Симовићеве правно-политичке критеријуме, осим оног који захтева уставносудску заштиту аутономног статуса, што је у Данској немогуће, јер та монархија нема посебан уставни суд.

Строго правно гледано, као основна обележја територијалне аутономије могу се утврдити следећа три: 1) право јединица територијалне аутономије да доносе сопствене законе; 2) прецизно уређивање положаја територијалне аутономије у држави законима те државе, а не њеним уставом; 3) јединице територијалне аутономије нису представљене као такве у централним државним органима и немају утицај на вршење надлежности државе (Петров, Станковић, 2022: 392). Аутономија Фарских Острва готово у потпуности задовољава наведена правна мерила, будући да имају право да доносе сопствене законе, њихов положај је уређен законима које је донео дански парламент, док је њихова партиципација у саставу данског парламента толико минорна (бирају свега два од укупно 179 посланика у Фолкетингу, што је једва изнад један одсто укупног броја посланика) да не може бити говора о било каквом утицају на вршење власти у данским централним органима.

3. Еволуција положаја Фарских Острва у оквиру Данског Краљевства

Фарска Острва су насељена током викиншке историјске ере, а њихови колонизатори су имали норвешко порекло. У првој половини XI века, 1035. године, Фарска Острва су постала део норвешке краљевине (Jákupsstovni, Berg, 2012: 416). Након што је крајем XIV века формирана Калмарска унија, која је била персонална унија Данске, Шведске и Норвешке, на челу са

данским монархом, Фарским Острвима се управљало из Копенхагена. Шведска је напустила Калмарску унију у првој половини XVI века, а персонална унија Данске и Норвешке потрајала је још готово три века, све до 1814. године. Тада је, након пораза у Наполеоновим ратовима, а на основу Споразума из Кила, дански краљ био принуђен да норвешку круну преда управо шведском краљу, али су Данској, као „утешна награда“, припали дотадашњи норвешки колонијални поседи – Гренланд, Исланд и Фарска Острва.

Од тада до данас, током нешто више од два века, три некадашња данска колонијална поседи су имала потпуно различит пут ка аутономији, односно самосталности, при чему је на том путу најбрже напредовао Исланд, а најспорије Гренланд. Исланд је фактички постао независна држава већ на крају Првог светског рата, а његова формална независност је постала неспорна 1944. године, када је званично постао независна република. С друге стране, Гренланд је најдуже задржао статус колоније, који је укинут доношењем важећег Устава Данске из 1953. године, на основу којег је Гренланд постао део њене унутрашње административне поделе. Гренланд је стекао унутрашњу аутономију у оквиру Данске тек 1979. године, да би му три деценије након тога, усвајањем Акта о самоуправи Гренланда из 2009. године, припале све три државне власти (законодавна, извршна и судска), као и право на самостално иступање у иностраним пословима и право да прогласи независност од Данске у прецизно прописаном поступку.

За разлику од Гренланда, који је био колонија до средине XX века, Фарска Острва су још 1816. године добила статус округа у оквиру Краљевине Данске, док су већ на основу првог данског Устава из 1849. године (тзв. Јунског устава), којим је окончано вишевековно раздобље апсолутне монархије у Данској (Nordstrom, 2023: 101), имала право да бирају представнике у дански парламент, који је тада био дводоман. Осим тога, људска права из Јунског устава су се непосредно примењивала на Фарским Острвима, али су све главне одлуке које се тичу Фарских Острва и даље доношене у Копенхагену (Jensen, 2003: 171). Непостојање било какве унутрашње аутономије у оквиру данске монархије довело је још у XIX веку до развоја фарског националног покрета, који се залагао за очување фарског језика и обичаја, угрожених данским утицајима (Olafsson, 2000: 122). Недуго затим, на самом почетку XX века, појавиле су се и политичке странке, које су имале различите програме и визије будућности Фарских Острва и њихових односа са Данском. Унионистичка странка (*Sambandsflokkurin*), која се залагала за очување постојећег статуса Фарских Острва, почетком XX века је однела превагу над Аутономашком странком (*Sjálv-*

stýrisflokkurin), која се залагала за повећање њихове аутономије (Mørkøre, 1991: 58–59).

Будући да је Данска успела да очува војну неутралност у Првом светском рату, положај Фарских Острва није довођен у питање. Ипак, тридесетих и четрдесетих година прошлог века, фарска политичка сцена је постала далеко сложенија него на његовом почетку, услед профилисања вишестраначког система, у којем су тада главну реч водиле Социјалдемократска странка (*Javnaðarflokkurin*), која се залагала за *status quo* у односима са Данском, и Народна странка (*Fólkaflokkurin*), која је пропагирала ширу аутономију (Mørkøre, 1991: 62).

Током Другог светског рата Данска је била под немачком окупацијом, а Фарска Острва су била под контролом британских оружаних снага, јер је њихов значај био велики, будући да су географски лоцирана на средокраћу између Велике Британије и Исланда. У то време, Фарска Острва су имала око 30 хиљада становника, при чему је половина популације била млађа од 20 година (Jákupsstovu, Berg, 2012: 417). Парламент Фарских Острва (*Løgting*) је 10. маја 1940. године усвојио привремени уставни акт, за који је било предвиђено да буде на снази до краја рата. Тим актом је било предвиђено да законодавна овлашћења припадну фарском парламенту, а извршна фарском гувернеру, док је дански гувернер задржао право вета у одлучивању (Jensen, 2003: 171). Ратне године су, дакле, приморале Фарска Острва да управљају сопственим пословима, па је до краја рата било незамисливо да би могло доћи до њиховог повратка у предратни уставни статус, већ је деловало да ће, по окончању рата, Фарска Острва следити пример Исланда и постати независна држава (Askén, 2006: 226).

Међутим, становништво Фарских Острва је по завршетку Другог светског рата било дубоко подељено у вези са питањем будућег статуса, што се јасно показало и на референдуму одржаном у септембру 1946. године, на којем ниједна од две понуђене опције није добила апсолутну већину, будући да се 48,7 одсто гласалих изјаснило за независност од Данске, а 47,2 одсто за задржавање предратног статуса (око четири одсто гласова су били неважећи гласови). О подељености локалног становништва у вези са питањем стицања независности од Данске најбоље сведочи податак да је разлика у гласовима између два понуђена одговора на референдуму била свега 166 гласова. Иако није било јасно одређено да ли одржани референдум има обавезујући или саветодавни карактер (Askén, 2006: 226), данска влада је након његовог одржавања одлучила да распусти парламент Фарских Острва и распише нове парламентарне изборе. Избори за фарски парламент, који су одржани у новембру 1946. године, донели су потпуни политички преокрет, јер је убедљива већина мандата припала политичким странкама које су се

противиле независности (Olafsson, 2000: 124–125). Нова владајућа већина је отпочела преговоре о статусу Фарских Острва са данском владом, што је резултирало доношењем Акта о самоуправи Фарских Острва од 23. марта 1948. године, који је, са одређеним изменама и допунама, и данас на снази.

Почев од момента доношења Акта о самоуправи Фарских Острва 1948. године, та данска прекоморска територија је у наредне четири деценије била веома политички стабилна. Значајно је, ипак, споменути податак да је парламент Фарских Острва 1974. године донео једногласну одлуку да се та територија не придружи европским заједницама заједно са Данском (Jákupsstovu, Berg, 2012: 418), чиме је показао висок ниво политичке свести и одговорности за сопствене интересе. Међутим, након пада Берлинског зида и престанка поделе европских држава на два блока, геостратешки положај Фарских Острва је постао мање значајан него раније. Осим тога, 1992. године је дошло до колапса риболова и индустрије прераде рибе и плодова мора (углавном бакалара, лососа и шкампа), који представљају најзначајнију грану фарске привреде (Askén, 2006: 227). Последица тога је била дубока економска криза (Jákupsstovu, Berg, 2012: 418), због чега су се Фарска Острва обратила за помоћ данској влади. Након што је влада у Копенхагену одбила да пружи захтевану финансијску помоћ, тражећи за узврат преиспитивање степена аутономије Острва, изнова се у фарској јавности поставило питање односа са Данском. До краја XX века, половина становништва Фарских Острва је била за независност, а четвртина за проширење аутономије (Askén, 2006: 227). На изборима одржаним 1998. године, већину мандата у парламенту су освојиле странке које се залажу за независност Фарских Острва, а новоформирана влада је исте године као своју званичну политику утврдила стицање независности од Данске, и то према исландском моделу. Референдум о независности је био заказан за 26. мај 2001. године, али није одржан услед одређених неслагања фарских политичких странака и данске владе, превасходно о економским питањима, односно субвенцијама које данска влада исплаћује Острвима. Недуго након тога је договорено да независност Фарских Острва буде спроведена у четири фазе, а две владе нису успеле да се споразумеју једино о економским аспектима фарске независности.

Међутим, након избора 2004. године образована је коалициона влада Унионистичке, Народне и Социјалдемократске странке, чији циљ није била независност Фарских Острва, већ „развој веће аутономије Острва у оквиру односа са Данском“ (Askén, 2006: 228). У складу са таквом политиком, 2005. године су донета још два акта којима је додатно регулисан статус Фарских Острва у оквиру Данског Краљевства, односно даљи пренос надлежности са Данске на Фарска Острва и иступање Фарских Острва у међународним односима.

4. Статус Фарских Острва у савременом уставном систему Данског Краљевства

Устав Данске из 1953. године не уређује статус данских прекоморских територија, већ их спомиње на свега шест места, и то у вези са представљањем у данском парламенту, референдумом, људским правима и локалним изборима. Положај Фарских Острва и Гренланда је уређен законима које је донео дански Фолкетинг, што се уклапа у теоријски концепт територијалне аутономије. Разуме се, ти закони нису сасвим обични, будући да су донети након преговора са владама аутономних територија, а неки су чак и потврђени на референдумима на којима је право гласа имало локално становништво. Дакле, упркос томе што акти који уређују статус данских прекоморских територија имају формалну снагу обичних закона, што значи да би Фолкетинг могао да их укине у било ком тренутку, са политичке тачке гледишта то би било незамисливо, слично као што би било незамисливо да Вестминстерски парламент укине законе којима је уредио положај Шкотске, Велса или Северне Ирске у оквиру Уједињеног Краљевства.

Тренутна аутономија Фарских Острва у оквиру Данског Краљевства регулисана је трима актима: Актом о самоуправи Фарских Острва од 23. марта 1948. године, Актом о спољној политици Фарских Острва од 14. маја 2005. године и Актом о преузимању надлежности од 24. јуна 2005. године.

4.1. Изворна аутономија према Акту о самоуправи Фарских Острва из 1948.

Већ у преамбули Акта о самоуправи Фарских Острва из 1948. године је констатовано да Фарска Острва имају у оквиру Данске „посебан положај у националном, историјском и географском погледу“, као и да се тим Актом уређује „уставни положај“ Фарских Острва у оквиру данске краљевине. У првом одељку тог акта дефинисана је суштина фарске аутономије, тако што је прописано да Фарска Острва представљају „самоуправну заједницу у оквиру државе Данске“, а да, у складу са тим, народ Фарских острва, преко свог изабраног представништва (*Løgting*) и извршне власти коју је оно основало, преузима „управу и владу фарских послова“. Наведена дефиниција аутономије се уклапа у теоријски модел територијалне аутономије, будући да се Фарским Острвима поверавају законодавна и извршна, али не и судска и уставотворна функција. Још је Павле Николић утврдио да се јединица територијалне аутономије разликује од федералне јединице у федерацији управо по томе што јој недостају уставотворна и судска функција (Николић, 1993: 429).

У наредним одељцима Акта (одељци 2–5) уређене су надлежности Фарских Острва и њихов однос са надлежностима Данске. У основи, надлежности су набројане у две листе (А и Б), које представљају саставни део Акта, и утврђени су динамика и начин њиховог преношења са централних органа на аутономне органе, при чему је изричито прописано да надлежност фарских власти подлеже „ограничењима из међународних уговора и другим међународним правима и обавезама“ (одељак 5).

Акт о самоуправи Фарских Острва предвиђа и механизам за решавање сукоба надлежности између централних и аутономних органа (одељак 6). За решавање сукоба надлежности предвиђено је формирање седмочланог одбора, у чији састав улазе по два члана које именују централна влада и влада Фарских Острва и три судије данског Врховног суда које именује његов председник, од којих један председава радом одбора. У случају да четири члана које именују две владе постигну споразум, сматраће се да је спор коначно решен, док у супротном одлуку доноси троје судија Врховног суда. Чини се да је наведени механизам добро уравнотежен. Он практично омогућава двостепени поступак у оквиру одбора. У „првом степену“ даје се могућност представницима двеју влада да постигну споразум, а тек ако се то не догоди, онда у „другом степену“ одлуку доносе судије највишег суда у Данској (треба нагласити да Данска нема посебан уставни суд). Доказ у прилог тврдње да је описани поступак предвиђен у Акту о самоуправи Фарских Острва из 1948. године добро решење за решавање спорова о надлежности између државе и територијалне аутономије је и чињеница да је истоветан механизам предвиђен у Акту о самоуправи Гренланда из 2009. године, донетом више од шест деценија касније. Осим механизма за решавање сукоба надлежности, Актом о самоуправи Фарских Острва је предвиђено и да се закони и други акти данског парламента који се односе на Фарска Острва изнесу пред владу Фарских Острва на разматрање пре него што ступе на снагу (одељак 7), а исто је предвиђено и за међународне уговоре који се тичу Фарских Острва. На тај начин је фарска аутономија заштићена од задирања у своје надлежности како путем унутрашњих тако и путем међународних правних аката.

Акт о самоуправи Фарских Острва је прописао и одређене механизме путем којих та аутономна јединица може да учествује у данској спољној политици (одељци 8 и 9), укључујући и право да, уз сагласност данског министра иностраних послова, самостално преговарају о одређеним питањима из своје надлежности (одељак 8, став 4 Акта). Те норме су умногоме проширене Актом о спољној политици Фарских Острва из 2005. године.

Акт о самоуправи Фарских Острва је дао Острвима и одређена формална обележја државности, каква по правилу имају федералне јединице у федерацијама. Тако је предвиђено да се у пасошу житеља Фарских Острва, који сви имају данско држављанство, стављају и посебне одреднице *Føroyingur* и *Førovar* (одељак 10), а призната је и посебна застава Фарских Острва и предвиђен је начин њене употребе (одељак 12). У погледу употребе језика, прописано је да је фарски „главни језик“, али да ће се дански „учити добро и пажљиво“, као и да се дански језик може користити у јавним пословима једнако као и фарски.

Актом је још регулисано и представљање Фарских Острва у данском парламенту (одељак 14) и постојање представника Данске на Острвима (одељак 15). Када је реч о представљању у парламенту, Акт је прописао да Фарска Острва имају по најмање два представника у сваком од два дома данског Риксдага (*Rigsdagen*), али је та норма дерогирана одредбама данског Устава из 1953. године, којима је уведен једнодомни парламент Фолкетинг (*Folketing*) и прописано да Фарска Острва у њему имају два представника (члан 28). Имајући у виду да дански Фолкетинг има укупно 179 чланова, не може се говорити о партиципацији Фарских Острва која може да утиче на вођење политике данских централних органа, што је сасвим у складу са концептом територијалне аутономије, која по правилу нема утицај на рад централних државних органа. Може се, међутим, запазити и да је такво представљање у складу са бројношћу становништва Фарских Острва и Данске, будући да Фарска Острва имају око 55 хиљада, а Данска преко пет и по милиона становника (дакле, око стотину пута више), па је у том погледу правично да Фарским Острвима припадне тек нешто изнад један одсто мандата у централном парламенту. С друге стране, државни комесар (*Rigsombudsmand*) је највиши представник данске државе и шеф државне управе на Фарским Острвима. Он има право да учествује у расправама о свим заједничким пословима у фарском парламенту, али без права гласа, као и право да одмах буде обавештен о одлукама које су донели органи аутономије Фарских Острва.

Генерално гледано, Актом о самоуправи Фарских Острва је успостављена широка територијална аутономија те данске прекоморске територије, која се углавном уклапа у општи теоријски модел територијалне аутономије, али га у неким сегментима и превазилази.

4.2. Проширења аутономије актима из 2005.

Аутономија Фарских Острва је додатно проширена 2005. године, када су донета још два акта о њиховом статусу – први, којим је уређена могућност учешћа Острва у међународним односима, и други, којим је дефинисан даљи пренос надлежности са централних на аутономне

органе. Тим актима је аутономија Фарских Острва у многим аспектима прекорачила теоријски модел територијалне аутономије, и у великој мери приближила статус те данске прекоморске територије статусу независне државе. Оба акта су донета као закони данског парламента, али је у преамбулама оба акта посебно наглашено да су донети на основу споразума између влада Фарских Острва и Данске „као равноправних страна“. На тај начин је истакнуто да промена тих закона једностраном одлуком данског парламента не би била легитимна, упркос томе што је формалноправно могућа.

Актом о спољној политици Фарских Острва од 14. маја 2005. године регулисано је пре свега право владе Фарских Острва на закључивање међународних споразума. Одељак 1 тог Акта прописује да влада Фарских Острва може преговарати и закључивати споразуме по међународном праву са страним државама и међународним организацијама, укључујући и административне споразуме, који се у потпуности односе на питања под јурисдикцијом власти Фарских Острва. Наведено је да Фарска Острва немају право да закључују међународне споразуме „који утичу на политику одбране и безбедности, или на споразуме који се примењују на Данску или о којима се преговара у оквиру међународне организације чији је члан Краљевина Данска“, као и да право Фарских Острва у погледу међународних споразума не ограничава уставну надлежност и овлашћења данских власти у вези са преговорима, закључивањем и раскидом споразума по међународном праву, укључујући и споразуме који су обухваћени Актом (одељак 1, ставови 4–5 Акта). Акт даље прописује да ће на међународним споразумима које закључује влада Фарских Острва стајати да их је закључила „Краљевина Данска у односу на Фарска Острва“ (одељак 2). Осим тога, Акт претпоставља блиску сарадњу између владе Фарских Острва и данске владе како се не би занемарили општи интереси Краљевине Данске и да би данска влада требало да буде обавештена о преговорима у вези са закључивањем споразума.

Актом о спољној политици Фарских Острва је прописана и могућност да Острва имају сопствене представнике у оквиру дипломатских представништава Краљевине Данске (одељак 3), која проширује домаћај одредаба Акта о самоуправи Фарских Острва из 1948. године. Коначно, Фарским Острвима је омогућено да, уз сагласност данске владе, постану чланица међународних организација које примају у чланство субјекте који нису државе (одељак 4 Акта).

Генерално посматрано, право Фарских Острва да иступају у међународним односима, закључују међународне уговоре и стичу чланство у међународним организацијама умногоме превазилази теоријски концепт територијалне аутономије, па чак и федералне јединице у федерацији,

мада у неким новијим федерацијама федералне јединице имају право да самостално иступају у међународним односима (на пример, заједнице и региони у Краљевини Белгији).

Последњи акт којим је регулисан статус Фарских Острва је Акт о преузимању надлежности од 24. јуна 2005. године. Тим Актом је предвиђено да Фарска Острва могу преузети све надлежности изузев четири, а то су: 1) Устав, 2) Врховни суд, 3) спољна, безбедносна и одбрамбена политика и 4) девизна и монетарна политика (одељак 1). Одређени су и начини и динамика преузимања надлежности од данских органа, при чему је за преузимање већине надлежности довољна једнострана одлука Острва, док су за неколицину потребни преговори са данским централним органима (одељак 2). У тренутку када преузму одговарајуће надлежности, Фарска Острва стичу законодавну и извршну власт у односу на њих, али сnose и трошкове које вршење тих надлежности подразумева (одељак 3).

Можда и најзначајнију норму Акта о преузимању надлежности представља њен одељак 4, у којем је предвиђено да Фарска Острва имају судску власт у свим областима њихових надлежности. Том одредбом су Фарским Острвима пренете све три гране државне власти, чиме су прекорачила границу теоријског концепта територијалне аутономије, и у том аспекту се приближила статусу федералних јединица у класичним федерацијама (на пример, у САД, Аустралији, Швајцарској, Немачкој и др.).

Све у свему, може се закључити да се изворна аутономија Фарских Острва према Акту из 1948. године углавном уклапала у теоријска мерила територијалне аутономије, док је актима из 2005. године проширена тако да је у великој мери прекорачила та мерила, како на унутрашњем плану (широке надлежности, самостална судска власт), тако и на међународном (право на самостално иступање у међународним односима).

5. Политички и страначки систем Фарских Острва – између аутономије и независности

Као што је већ наглашено, упркос томе што је малобројна (данас је сачињава око 55 хиљада становника), политичка заједница на Фарским Острвима се развила још у XIX веку, када је настао национални покрет за очување фарског језика и културе, а недуго затим су се појавиле и прве политичке странке. Већ у првој половини XX века дошло је до јасног профилисања вишестраначког система, а једна од главних тачака политичких спорења међу странкама био је статус Фарских Острва у оквиру Данског Краљевства и његова евентуална независност.

Након неколико деценија мирног политичког живота по окончању Другог светског рата, политичке прилике на Острвима су постале сложене почетком последње деценије прошлог века, услед смањења геостратешког значаја Фарских Острва по окончању Хладног рата и велике економске кризе изазване колапсом риболова и индустрије прераде рибе. Након што је данска влада одбила да Фарским Острвима пружи захтевану финансијску помоћ, опција независности је међу локалним становништвом добила много већи број присталица него што је био случај током ранијих деценија, што је довело Фарска Острва на корак до гласања на референдуму о независности 2001. године. Референдум ипак није одржан, али је аутономија Острва проширена 2005. године. Већ тада је било говора о неколико сценарија о будућности Фарских Острва у односу на Данску – потпуној независности, концепту слободног удруживања (*free association*), конфедерацији, па чак и федерацији (Askén, 2006: 232–235).

Ако се оптика анализе усмери на тренутни страначки систем, може се видети да политичке странке на Фарским Острвима и даље заузимају различите ставове у вези са питањем независности. Када је реч о шест политичких странака које имају представнике у парламенту након избора одржаних у децембру 2022. године, четири међу њима пропaгирају независност – Народна, Републиканска (*Tjóðveldi*), Прогресивна (*Framsókn*) и Странка центра (*Miðflokkurin*), а две опстанак заједнице са Данском – Унионистичка и Социјалдемократска. Када се узме у обзир опредељеност посланика у тренутном сазиву парламента у вези са питањем независности Фарских Острва, две опције су готово изједначене, тачније странке које се залажу за независност имају у парламенту једног посланика више (17 према 16), али је појединачно најјача Социјалдемократска странка, која се залаже за заједницу са Данском и има девет посланика. Из те странке потиче и председник коалиционе владе Аксел Јоханесен (*Aksel Vilhelmsson Johannesen*), уз још три министра, док су три министарска места припала Републиканској, а два Прогресивној странци, које се у својим програмима залажу за независност Фарских Острва. Из наведених података се јасно види да политичка заједница на Фарским Острвима није оштро подељена на два непомирљива страначка блока, од којих се један залаже за независност а други за заједницу са Данском, већ, напротив, политичке странке међу собом сарађују и групишу се у парламенту и у односу на ставове према другим друштвеним и политичким питањима, што је и довело до формирања тренутне коалиционе владе, у којој су заступљене присталице обе опције фарске будућности.

На будући статус Фарских Острва ће, без сумње, утицати и решавање питања статуса Гренланда, које је веома актуелизовано након поновног избора Доналда Трампа (*Donald Trump*) на функцију председника

Сједињених Америчких Држава. Председник Трамп је још 2019. године изнео понуду да откупи Гренланд од Данске, а након поновног избора на ту функцију, крајем 2024. године, понуду је поновио. Таква понуда је, међутим, довела до тога да се Гренланђани, који традиционално подржавају осамостаљење те аутономне територије од Данске (према истраживањима спроведеним на почетку 2025. године, чак 85 одсто гренландског становништва је за независност), у великој мери успоре свој пут ка независности.¹ На изборима спроведеним у марту 2025. године, највећи број гласова на Гренланду је однела Демократска странка (*Demokraati*), која се у прошлости потпуно противила независности, а у последње време заговара „постепен“ пут ка независности, да би у новоформирану коалициону владу ушле чак четири странке, од којих неке пропагирају независност, а неке јој се противе. Све у свему, агресиван приступ Сједињених Америчких Држава изазвао је скептицизам Гренланђана у вези са брзим стицањем независности, па није реално очекивати да ће до ње доћи у наредних неколико година.

Међу становништвом Фарских Острва постоји много већа подела у вези са питањем независности него што је случај на Гренланду, чије је становништво јасно опредељено за независност. Према истраживањима јавног мњења из 2025. године, 60 одсто становништва Фарских Острва је за независност, а 40 одсто против,² а искуство је показало да је расположење Фарана у вези са независношћу током деценија било веома променљиво. С друге стране, важно је истаћи и да је данска влада током времена прихватила чињеницу да су Фарска Острва и Гренланд „кренули постепеним, али највероватније неповратним, путем ка независности“ (Brańka, 2018: 119).

6. Закључна разматрања

Историјска, теоријска, правна и политиколошка анализа положаја Фарских Острва у оквиру данске монархије је значајна из разлога што Фарска Острва представљају добар пример како се колонијални статус једне прекоморске територије током векова мирно преобразио у аутономни статус у оквиру исте државе. Строго централизовано управљање територијом из метрополе, које је карактеристично за колоније, постепено је замењено широком унутрашњом (и спољном)

1 Euractiv. *Virtually no Greenlanders want to join the US, new poll finds*. Приступљено: 10. 4. 2025. <https://www.euractiv.com/section/politics/news/virtually-no-greenlander-wants-to-join-the-us-poll-finds/>

2 Electomania. *Faroe Islands: majority in favor of independence*. Приступљено 14. 4. 2025. <https://electomania.es/islas-feroe-mayoria-a-favor-de-la-independencia/>

аутономијом, прожетом демократским начелима, владавином права и високом степеном задовољства у друштву.

Фарска Острва, која су вековима била под норвешком и данском колонијалном влашћу, релативно рано су почела да стичу одређена права у данском уставном систему, па су већ средином претпрошлог века имала своје представнике у оба дома данског парламента. Крајем XIX века дошло је до узлета националног покрета који се залагао за очување фарског језика, идентитета и културе, а недуго после тога, на самом почетку XX века, почео је да се профилише и политички систем Фарских Острва, као посебан политички систем у односу на дански, са сопственим политичким странкама. Фарске политичке странке су у то време у први план својих програма истицале опредељење за независност односно очување заједнице са Краљевином Данском. Средином тридесетих година прошлог века дошло је до неповратног успостављања високофрагментисаног вишестраначког система, упркос релативној малобројности фарске политичке заједнице, коју чини свега неколико десетина хиљада људи.

Након што су по окончању Другог светског рата Фарска Острва била на само корак до проглашења потпуне независности од Данске, и то према исландском моделу, то се ипак није догодило, већ је у марту 1948. године, законом данског Фолкетинга, успостављена њихова широка аутономија у оквиру Данског Краљевства. Та аутономна територија је пуне четири деценије водила релативно миран политички живот, задовољна својим положајем, да би се питање независности Фарских Острва поново актуелизовало након пада Берлинског зида и кризе фарске привреде засноване на риболову и индустрији прераде рибе.

На почетку XXI века, историја се поновила – Фарска Острва су 2001. године била на корак до доношења одлуке о независности, али је политичка криза поново решена проширењем аутономије 2005. године, доношењем два закона данског парламента, који су претходно усвојени као споразуми двеју влада. Тренутни степен аутономије Фарских Острва се углавном уклапа у општа мерила теоријског модела територијалне аутономије (статус гарантован законима данског парламента, законодавна и извршна аутономија, непостојање средстава утицаја аутономне територије на функционисање централних органа Данске), али у неким сегментима их и превазилази, приближавајући се моделу федералне јединице у федерацији (самостална судска власт), па чак и независности (право на вођење спољне политике, закључивање међународних споразума, чланство у међународним организацијама).

Упркос томе што је невелика, али ипак јасна већина становника опредељена за независност Фарских Острва од Данске, у парламенту су

две опције готово изједначене по броју посланика, а водећа политичка странка у влади, из које је потекао и председник владе, опредељена је за очување заједнице са Данском, док су остале две странке које су ушле у владајућу коалицију опредељене за независност Фарских Острва. Из таквог функционисања фарског политичког система могу се извести два важна закључка. Прво, питање независности Фарских Острва данас није најважније питање у њиховом политичком животу и не представља камен спотицања у сарадњи између политичких странака. И друго, сасвим је јасно да одлука о статусу Фарских Острва није сасвим сазрела. Упркос томе, делује да ће Фарска Острва у догледној будућности предузети кораке ка стицању потпуне државне самосталности, а на динамику предузимања таквих корака ће вероватно утицати и решавање питања статуса Гренланда, које је привукло пажњу међународне јавности крајем 2024. и почетком 2025. године.

Литература

Ackrén, M. (2006). The Faroe Islands: Options for Independence. *Island Studies Journal*, Vol. 1/2. 223–238.

Assumption Act of the Faroe Islands, Danish Act No. 578 of June 24th 2005. Преузето 10. 2. 2025. <https://www.government.fo/en/foreign-relations/constitutional-status/the-assumption-act>

Benedikter, T. (2009). *The World's Modern Autonomy Systems – Concepts and Experiences of Regional Territorial Autonomy*. Bozen/Bolzano: Institute of Minority Rights.

Brańka, T. (2018). Greenland – from Autonomy to (In)dependence. *Przegląd Strategiczny*, 11/2018, 107–128.

Gad, U. P. (2020). Greenland, the Faroe Islands, and Denmark: Unity or Community? U: P. M. Christiansen, J. Elklit & P. Nedergaard (eds.), *The Oxford Handbook of Danish Politics* (str. 28–45), Oxford: Oxford University Press.

Ghai, Y. (2000). Ethnicity and Autonomy: A Framework for Analysis. U: Y. Ghai (ed.), *Autonomy and Ethnicity: Negotiating Competing Claims in Multi-Ethnic States*. (str. 1–26), Cambridge: Cambridge University Press.

Electomania. *Faroe Islands: majority in favor of independence*. Приступљено 14. 4. 2025. <https://electomania.es/islas-feroe-mayoria-a-favor-de-la-independencia/>

Euractiv. *Virtually no Greenlanders want to join the US, new poll finds*. Приступљено 10. 4. 2025. <https://www.euractiv.com/section/politics/news/virtually-no-greenlander-wants-to-join-the-us-poll-finds/>

Jákupsstovu, B. í, Berg, R. (2012). The Faroe Islands' Security Policy in a Process of Devolution. *Icelandic Review of Politics and Administration*. Vol. 8/2. 413–430.

Jensen, J. A. (2003). The Position of Greenland and the Faroe Islands within the Danish Realm. *European Public Law*. Vol. 9/2. 170–178.

Марковић, Г. (2021). *Уставно право*. Источно Ново Сарајево: ЈП „Завод за уџбенике и наставна средства“.

Mørkøre, J. (1991). Class Interests and Nationalism in Faroese Politics, *North Atlantic Studies*, Vol. 3/1. 57–67.

Николић, П. (1993). *Уставно право*. Београд: Службени лист СРЈ.

Nordstrom, B. (2023). *Scandinavia since 1500* (Second edition). Minnesota: University of Minnesota Press.

Орловић, С. (2018). *Уставно право*. Нови Сад: Правни факултет у Новом Саду.

Olausson, P. (2007), *Autonomy and Islands: A Global Study of the Factors that Determine Island Autonomy*. Åbo: Åbo Akademi University Press.

Olafsson, Á. (2000). Constitutionalism and Economics in the Faroes. U: G. Baldacchino, D. Milne (eds.), *Lessons from the Political Economy of Small Islands* (str. 121–140). London: Palgrave Macmillan.

Симовић, Д. Петров, В. (2018). *Уставно право*. Београд: Криминалистичко-полицијска академија.

Foreign Policy Act of the Faroe Islands, Danish Act No. 80 of May 14th 2005. Преузето 10. 2. 2025. <https://www.government.fo/en/foreign-relations/constitutional-status/the-foreign-policy-act>

Home Rule Act of the Faroe Islands, Danish Act No. 137 of March 23rd 1948. Преузето 10. 2. 2025. <https://www.government.fo/en/foreign-relations/constitutional-status/the-home-rule-act>

Marko Stanković*, LL.D.

Territorial Autonomy in European Democracies: The Case of the Faroe Islands

Summary

The Danish Realm, or the Kingdom of Denmark, consists of metropolitan Denmark in continental Europe and two autonomous territories: the Faroe Islands and Greenland. The Faroe Islands and Greenland are former Norwegian and Danish colonies, which gained autonomy after World War II and the autonomy was expanded over the following decades. The current Constitution of Denmark does not specifically regulate the status of the Faroe Islands and Greenland, but the position of the two overseas territories is determined by laws passed by the Danish Parliament. Moreover, as the status of the two overseas territories in the Danish constitutional system is not identically regulated, there are some differences.

The current autonomy of the Faroe Islands is regulated by three legislative acts: 1) the Home Rule Act of the Faroe Islands of 1948; 2) the Faroe Islands Foreign Policy Act of 2005; and 3) the Assumption Act of the Faroe Islands of 2005. The original autonomy of the Faroe Islands from the Act of 1948 largely fitted into the theoretical standards of territorial autonomy, but the legislative acts of 2005 expanded the autonomy to a large extent in order to exceed those standards.

In practice, the Faroe Islands are an independent political community in relation to Denmark, since they have their own party system, established at the beginning of the 20th century. In addition, the Faroe Islands were on the verge of declaring independence on two occasions, in 1946 and 2001. However, support for the independence was variable among the population during the last few decades. In the current Faroese Parliament, two options are almost equal in terms of the number of deputies, and the leading political party in the Government advocates the preservation of union with Denmark.

However, it seems that the Faroe Islands will take steps towards full state independence in the foreseeable future, and the dynamics of such steps will be greatly influenced by the issue of the status of Greenland, which has attracted international attention in recent months.

Key words: *Faroe Islands, Denmark, Kingdom of Denmark, territorial autonomy.*

* Associate Professor, Faculty of Law, University of Belgrade

О УВОЂЕЊУ ИНСТИТУЦИОНАЛНО ГАРАНТОВАНЕ СУДСКЕ НЕЗАВИСНОСТИ У СРПСКО ПРАВО**

DOI: 10.5937/zgrfno-57401

UDK: 347.97/.99(497.11)(091)

UDK: 347.962(497.11)(094.5)“1881“

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД

Примљен: 11.03.2025.

Исправљен: 26.05.2025.

Прихваћен: 04.06.2025.

Апстракт: У раду се обрађује питање увођења институционалних гаранција судске независности у српско право. Под институционалном гаранцијом судске независности подразумева се сталност, непокретност и материјална обезбеђеност судија. На простору Србије је постојала свест о важности начела судске независности и пре увођења његових институционалних гаранција. Морал судија био је гаранција судске независности до његовог законског обезбеђења. Међутим, с обзиром на то да је морал судија средином XIX века почео да слаби, услед материјалне оскудице, дошло је, најпре у Намесничком уставу, до прокламовања начела судске независности као уставне категорије; али без институционалних гаранција. Због тога, младоконзервативци тај потез уставотворца оцењују као „празну беспослицу“. До увођења институционалних гаранција долази тек на основу Закона о судијама из 1881. године. Али, иако је истицана насушна потреба да се начело судске независности законски обезбеди, приликом доношења Закона о судијама дошло је до расправе о инструментима за институционално обезбеђење

* Доцент, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, имејл: biljana.gavrilovic1992@gmail.com, ORCID ID: 0000-0002-2311-2422

** Рад је резултат научноистраживачког рада аутора у оквиру програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2025. годину, који се финансира из средстава Министарства науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

овог начела. Стога, у раду се највећа пажња посвећује питању поводом чега су се то разишли ставови посланика када је реч о инструментима обезбеђења крунског начела правосуђа – начела судске независности.

Кључне речи: судска независност, Закон о судијама из 1881. године, сталност, непокретност, плата.

1. Увод

„У храму правде судије су весталинке“ (Кас., 1909: 439). Као такви, судије би требало да буду оличење „достојанственог, озбиљног човека (...), са богатим животним искуством, пуног мудрости, са благом мирном збиљом, човека, чији оштар поглед прозире све људске слабости, а који при том сам високо стоји изнад ових слабости, који чврстом мишицом и гвозденом строгошћу зликовца кажњава, а који ипак има и срца, пуног осећаја, срца коме ништа људско није туђе“ (Аранђеловић, 1907: 88). У „руке судија предаје држава најсветије налоге. Њима поверава она сопствености, слободу, живот свои грађана“ (Поповић, 1846: 150). Према томе, како је независност судска „штит свих слобода“ (Stojičić, 1976: 299), то се начело судске независности намеће као једно од основних начела правосуђа.

Начело судске независности је на простору Србије први пут било правно, институционално гарантовано на основу Закона о судијама од 1881. године. До тада, на простору Србије постојала је свест о важности начела судске независности, али без институционалних гаранција. Ипак, у другој половини XIX века јавља се насушна потреба за правном гаранцијом судске независности. Ту насушну потребу правне гаранције независног положаја судије у изрицању правде најбоље су осликале речи П. Ј. Савића, који је кроз уста судијина одговорио оном законодавцу који тражи од судије „непристрасност и независност у изрицању правде, а не осигурава му положај: ‘ти од мене тражиш нешто, што је човечно, а ја сам слаб ка и остали људи; ако хоћеш да будем непристрасан и независан у изрицању правде, помози мојој савести: ослободи ме од страха и наде, осигурај ми моју судску столицу, докле се год не би доказало, да сам постао издајник дужности које ми налажеш’“ (Лазаревић, 1901: 270). На ту потребу је законски одговорено Законом о судијама из 1881. године. Другим речима, тим „Законом је први пут прописана сталност и непокретност судија, као и материјална обезбеђеност, што се још од енглеског Закона о престолонаслеђу (1701) сматра неопходним елементима судске неза-

висности“ (Павловић, 2023: 189). Међутим, иако модеран, Закон није био без критика прихваћен. С тим у вези, поставља се питање поводом чега су се разилазили ставови посланика и стручне јавности када је реч о крунском начелу правосуђа – начелу судске независности.

2. Судска независност до доношења Закона из 1881. године

У време кнеза Милоша судије нису биле независне. Речју М. Гавриловића, кнез Милош није хтео да судијама да и „сенку независности (...). Апсолутист и врло суревњив за свој ауторитет, Милош је осећао неодољиву потребу да интервенише свуда и њему је изгледало сасвим природно да нема пресуде коју он не може оборити или изменити“ (Гавриловић, 1909: 476). С друге стране, „гаранција судске независности садржана у члану 80. Сретењског устава (...) није имала утицаја на положај судова и судија у Кнежевини Србији, пошто ‘покушај заснивања новог поретка ‘Сретењским уставом’ није успео“ (Чворовић, 2020: 1384). Хати-шерифом од 1838. године била је прописана независност у суђењу, али не и независност у личном положају судија. С тим у вези, у чл. 44 тзв. Турског устава стајало је да „никакав чиновник Књажества, грађански или војени, виши или нижи, не може мешати се у дјела претпоменута три суда (а ово су били примирителни, првостепени и апелациони), но они само могу бити позвани за извршеније њини пресуда“ (Савић, 1888: 20).

Уставобранитељски режим био је обојен идејом уређења судова по моделу модерних европских држава – „по оном начину као што је у најбољим државама“ (Јовановић, 1933: 40). Сагласно томе, истицано је да се „од свих држава тражи да судско стање буде самостално и независно, да се много не меша са другим гранама правленија“. Осим тога, „судије морају бити слободне од министарске самовољности (...) и против самога владатеља“ треба „правду да бране“ (Поповић, 1846: 149, 150). Ипак, иако је уставобранитељски режим био окарактерисан као „режим издавања закона“ (Павловић, 2023: 137), начело судске независности тада није било обезбеђено законским гаранцијама.

Морал судија, као једина гаранција судске независности, половином XIX века почео је да се клима. Наиме, имовинско стање судија у Кнежевини Србији је било такво да је „ретко који од њих стекао кров над главом, а да га није наследио. Постојале су жалбе да судије примају мито, што је држава гледала да спречи казнама“ (Поповић, 2014: 180). Тако, према „§109 Казн. Зак. од 1860. год. (...) судија који по части суђења, по препоруци чијој, па ма и веће своје власти, противно закону реши и пресуди какво дело, да се казни заточењем од две до пет година“ (Марковић, 1921: 204). Казне су биле прописне и у Закону о чиновницима из 1861. године, јер држава

није хтела да лечи узрок – материјалну оскудицу судија, па је посегла за казнама. Другим речима, избегавање финансијског побољшања правдало се, према речима једног министра, да „код српских судија има много више поштења него у другим државама, где су оне биле много боље плаћене“ (Поповић, 2014: 180). Ипак, крајем 60-их година XIX века постаје јасно да је судску независност нужно и нормативно гарантовати, да она више не може да постоји само као принцип, обезбеђен моралном снагом судија.¹

Доношењем Намесничког устава судска независност постаје уставна категорија. Тако, у члану 109 Намесничког устава је стајало: „При изрицању правде судови су независни и не стоје ни под каквом влашћу осим закона“.² Ипак, иако уставно прокламована, судска независност је остала без „неопходних институционалних гаранција, а пре свега сталности, непокретности и материјалне обезбеђености“ (Чворовић, 2020: 1384). Штавише, „уставна недореченост у погледу гаранција судске независности није добила ни свој законски епилог“. Наиме, било је покушаја да се на дневни ред стави питање судског уређења, али без успеха. Осим тога, „и у највишим судским круговима се већ 1871. године јавља мишљење да министру правде ‘најглавнији задатак треба да буде да о самосталности судија донесе нове законске пројекте и да поправи стање судија’“. Међутим, у „влади нису показивали ‘да су ради учинити неки почетак за то да своју прокламовану систему уведу у живот’, а Кнез је био једини који је држао кључеве законодавне иницијативе у својим рукама“ (Ћворовић, 2009: 593). Због тога, поводом Уставом прокламоване судске независности, С. Јовановић је сматрао да су судије после доношења овог Устава имале „да суде по закону, а не и по упутствима владе, али, ако би се замерили влади, она је могла да их дигне са њиховог положаја“. Због тога, ондашњи савременици су дошли до закључка да „законодавство, које прокламује само независност у изрицању правде, а не ограђује органе за изрицање правде правним гаранцијама у њиховом личном опстанку и положају у звању, не може се похвалити, да је бог зна шта учинио за обезбеђење правде у земљи“ (Чворовић, 2020: 1386). Речју младоконзервативаца, „судска независност без судске сталности и непокретности је само један привид или ‘празна беспослица’“ (Ћворовић, 2009: 595). До увођења институционалног јемства начела судске независности је дошло тек на основу Закона о судијама од 9. фебруара 1881. године.

¹ Да је и у то време било морално јаким судија сведочи пример једног ондашњег судије, који је после „молбе угледног пријатеља да се ‘заузме за његову ствар у парници’ забележио, како ‘чудно људи суде о судијама’, а ‘то је грех’“ (Ћворовић, 2009: 598).

² Устав Књажевства Србије, 1869: 35.

3. О сталности и непокретности судија

Законом о судијама из 1881. године је била гарантована сталност судијског положаја и њихова непокретност. До доношења Закона „премештај је био основно средство којим су се у кадровану судством снажно служиле све владе у овом периоду“. Имајући то у виду, „један од ондашњих судија се питао да ли су ‘потребни ти и толики премештаји’ додајући да је ‘неправедно што се људима таквом сеобом чини голема штета, и то без невоље’, због чега они ‘најпосе постају ладнокрвни према јавним интересима и сувише себични’“ (Čvorović, 2009: 594). У чл. 9 Закона о судијама из 1881. године је пак стајало: „Судије и председници судова у својим звањима стални су. Они не могу бити ни отпуштени из службе, ни премештени са свога звања и места ни пензионисани, сем у случајевима предвиђеним овим законом.“³ С тим у вези, захваљујући гарантованој сталности и непокретности судија, сматрало се да судија „постаје независан те може слободно, без спољних утицаја да изриче свој суд, ‘седећи за судским столом нити има чега да се плаши ни да се чему нада’, те може ‘према свима и свакоме да буде равнодушан као и сам закон’“ (Stojičić, 1976: 290). С друге стране, било је и оних који су у судијској сталности видели опасност по правосуђе. Тако, скретала се пажња на то да „хоће ли сталност и независност судијска бити од благотворних последица за правду и грађанске слободе или бити од штете, зависи од избора и постављања судија, јер ако се при избору не буде имало у виду само спрема, интелигентност и моралност лица, коме се поверава та најсветија дужност у држави, већ се више буде гледало на лично пријатељство и политичку једномишљеност, онда сталност и независност могу бити само опасна оруђа за независне судије“ (Чворовић, 2020: 1388). У истом смислу изјашњавао се и Андра Ђорђевић напомињући да „привилегија судске сталности ‘може бити и штетна, ако се при избору и постављању судија не пази једино на моралност и спрему лица, која се постављају за судије, већ једино на то, да се награде присталице своје политичке странке и преко њих чак и правосуђе употребљује у борби с осталим политичким странкама у земљи’“ (Павловић, 2023: 189–190).

3 У погледу загарантоване непокретности судија Закон је познавао два изузетка. Тако, „судија се могао без сагласности преместити из једног суда у други, у случају да се „законом преиначи, или устројство или распоред судова, те се или неки судови укину, или се број судова смањи, па услед тога судија остане без опредељења“. Поред тога, „судија се морао ‘преместити и онда, ако се случајно у једном истом суду поставе два рођака’, који су, сходно наредби чл. 112 Намесничког устава, сродници ‘по крви у правој усходећој или нисходећој линији, до ког било степена, или у побочној линији до четвртог, а по тазбини до другог степена закључно’. Тада ће из једног у други суд бити премештен ‘свагда онај, који је по рангу млађи’“ (Čvorović, 2009: 601–602).

Према томе, за успешност гарантоване сталности и непокретности, па самим тим и судске независности, терет је пребачен на начин стицања судијске функције.

Начин стицања судијске функције је био регулисан у чл. 6 Закона о судијама на следећи начин: „Судије окружних судова, суда вароши Београда и сталног члана трговачког београдског суда, поставља Књаз указом на предлог министра правде“. „Председнике првостепених судова и чланове и председника Апелационог суда такође је постављао Кнез, али ‘од оних лица, која по овом закону буду изабрана од апелационог и касационог суда и министру правде предложена““. Наполсетку, „новог судију или председника Касационог суда, као највишег суда у земљи ‘поставља Књаз указом од оних лица, која Касациони суд у својој општој седници по овоме закону изабере и за то министру правде предложи““(Чворовић, 2020: 1390). Повод за дискусију у Скупштини дао је предложени начин стицања судијске функције у првостепеним судовима.

Поводом члана 6 Закона о судијама, у делу који се односио на постављање судија првостепених судова, известилац одборске мањине Марко Петровић истицао је да је „циљ овог закона да се судије спасу од уплива административних власти, а ако би оставили да министар ствара дољни капитал, из кога се имају бирати судије за више судове, онда би се ови повијали вечито за наклоношћу политичких партија оних људи, који су на управи, те да би стекли кредита да дођу протекцијом у више судове и онда би сав овај закон постао илузоран. С тога смо ми за то да и првостепене судије бира суд апелациони и касациони“.⁴ Приклањајући се предлогу известиоца одборске мањине и указујући на важност начина стицања судијске функције у првостепеним судовима, посланик Алекса Станојевић је подсетио на то да је „самосталност судска баш најнужнија првостепеним судијама, јер они су у непосредном саобраћају са народом“.⁵ Насупрот ставовима одборске мањине, Министар правде је напомињао: „Баш са овим предлогом закона, ми смо ишли нарочито на то, да партијски погледи при изрицању правде у судовима не нађу ни мало места. Кроз неколико година надајмо се, доћи ће до тога, да судија са једном истом непристрасношћу суди свим политичким странкама. Независност судска не би ни мало ослабила, што би овај члан остао по предлогу, пошто члан 9 овог закона наређује: ‘да су судије стални; да их нико не може без њихове воље преместити; да их не може мимо закона пензионисати’, а све то значи, да је судија независан, па ма га ко постављао. Ми имамо господо –

4 Протоколи Народне скупштине, XXI састанак, одржан 31. јануара 1881. у Београду. Српске новине Бр. 41. 1881: 247.

5 Протоколи Народне скупштине, XXI састанак, одржан 31. јануара 1881. у Београду. Српске новине Бр. 41. 1881: 247.

настављао је Министар – на нама велике одговорности и ми нисмо могли ићи неутрвеним путем. у Француској постоји судска независност, и ако министар предлаже судије за све судове. У Белгији усвојен је систем, према коме смо и ми овај предлог удесили са изменама, које нашем државном склопу боље одговарају, па и у Белгији је остављено министру да предлаже првостепене судије. Мени није познато да има ма једне земље, где би се на начин одборске мањине постављале првостепене судије“, закључивао је министар.⁶ Приликом гласања превагнуо је став одборске већине, за члан 6 гласало је 84 посланика, а против је било њих 58.⁷ Ипак, и неколико година након доношења Закона овај члан је критикован. Наиме, у условима које је законодавац прописивао за избор судија првостепених судова, стручна јавност није налазила „довољно гаранције да ће бити изабран за судију онај, који је за то најбољи и најспособнији“, па су предлагали да се „накнадно пропише још и за првостепене судије такав начин бирања и кандидирања који ће давати јемства, да министар сам по својој вољи не може предлагати за судију онога, кога он хоће“ (Савић, 1888: 79). Полазило се од тога да „један министар може бити да ће се (...) старати да протури за судију довољно спремног и способног правника; али други ће извесно попустити овим упливима, и при предлагању неће толико гледати, да протури у суд знање, способност и чврст карактер, колико да задовољи жељу ове или оне фамилије, или интересе ове или оне политичке странке; овог или оног политичког пријатеља“. Стога, „какво јемство можемо имати, да ће правда бити подједнака за свакога, да ће њени органи бити неутрални, и да се неће појавити по оваквом или онаквом политичком духу“, постављао је питање Панта Савић (Савић, 1888: 78).

Како би се ублажиле последице евентуално некавалитетно изабраног и постављеног судије, а имајући у виду да је „независност судска, заштићена сталношћу, дата судији не њега ради него правде ради, (...) ваљало је заштитити и правду од тако заштићеног судије, ако би он као слаб човек, злим удесом пао да независност злоупотреби“ (Марковић, 1921: 207). С тим у вези, а у складу са прокламованом судијском сталношћу, судија је могао изгубити своје судијско звање и с њим скопчане користи, на основу пресуде редовних судова⁸, или у случају пензионисања, када напуни шездесет година живота или „ако је телесно

6 Протоколи Народне скупштине, XXI састанак, одржан 31. јануара 1881. у Београду. Српске новине Бр. 41. 1881: 247.

7 Протоколи Народне скупштине, XXI састанак, одржан 31. јануара 1881. у Београду. Српске новине Бр. 41. 1881: 247.

8 Да би судија подлегао суђењу редовних судова неопходно је било да Касациони суд претходно да одобрење за то у својој општој седници.

или душевно толико изнемогао, да није у стању да врши послове свог звања“ (Чворовић, 2020: 1394–1395). У погледу одговорности, „судија је могао да одговара кривичноправно ‘за злочинства и преступљења учињена у званичној дужности’, грађанскоправно ‘за накнаду штете која би се учинила кривицом судије у званичној дужности’, као и ‘за дисциплинарна иступљења’“ (Чворовић, 2020: 1394).⁹

Поред кривичне, грађанске и дисциплинске одговорности, која је лебдела над судијама приликом вршења судијске функције, постојао је још један вид контроле судијског поступања, тј. судске независности; то је јавност. Начело јавности је требало да се примењује како у грађанском, тако и у кривичном поступку Кнежевине и Краљевине Србије (са одређеним, у Законима предвиђеним изузецима). У том смислу, били су испуњени услови за контролу судске независности посредством начела јавности. Сматрало се да је „начело јавности ‘политички реквизит правне сигурности и независности изрицања правде и јемство да ће се поштовати формални прописи поступка и сачувати достојанство и озбиљност расправљања’“ (Гавриловић, 2021: 44–45). Осим тога, „народ има интереса, (...) има право уверити се, да се правда извршује без сваког туђег утицаја“ (Вељковић, 1860: 40). Међутим, проблем код примене начела јавности је био у томе што су постојале фактичке границе – „судови су оскудевали у простору“; „не зна се ко се више гушио: публика, која има посла са судом, или судско особље“ (Гавриловић, 2021: 44).

Све у свему, услед слабе контроле, али и погрешног разумевања судске независности, било је примећено да је „нестало оне нужне марљивости и озбиљности у раду, и место примереног реда у вршењу послова да је настала ничим неоправдана лабавост“. Због тога, али и чињенице да је „кажњавање неуредних судија (...) прилично запињало“, радикалска скупштинска већина је 1891. године Законом о изменама и допунама Закона о судијама из 1881. године олакшала одузимање судијског процесног имунитета и вођење редовног кривичног поступка против судија за службена кривична дела, тако што је у овим случајевима теорију законских доказа из Законика о поступку судском у кривичним делима заменила начелом слободне оцене доакза“ (Чворовић, 2020: 1404, 1410).

9 Поводом дисциплинске одговорности, законодавац је одредио три дисциплинске казне, од којих је једна била губитак службе, коју је изрицао Касациони суд у општој седници. С друге стране, законодавац је оставио у закону неодређену дисциплинску процедуру против судија (Савић, 1888: 129, 130).

4. О платама судија

Једна од битних гаранција судске независности јесте и материјална обезбеђеност судија. Наиме, судија „треба да буде награђен не само зато, да би могао живети ко човек и марљиво вршити своју дужност, већ и зато, што ретко који посао изискује поглавито савесност и поштење као судски посао“ (Стаменковић, 1908: 247). Осим тога, „осигурање материјалног стања судије неће се само собом, као стварни услов судске независности“. Другим речима, „материјално обезбеђен чиновник учињен је независним, у колико је то уопште могуће од свих суграђана, а тиме је од њега одстрањено искушење мита, јер поклон заслепљује очи мудрима и изврће очи праведнима (Пета књига Мојсијева 1619) и мекша и саме Богове (Овид)“ (Марковић, 1921: 205).

Поводом судијских плата водила се велика дискусија приликом доношења Закона о судијама из 1881. године. Тако, посланик Сима Милошевић је истицао: „Господо, независност судска потребна нам је као озебло сунце. Та потреба већ је осведочена тиме што је независност судска у свим образованим и срећним европским државама установљена. Но у овом пројекту законском стоји један баук, ког се ја не у име моје, него у име бирача мојих плашим. Тај баук је повишење плата.“¹⁰ Послник Мијаило Смиљанић је скренуо пажњу да су они, посланици, „понели народни аманет, како ће земљу да одужују, а не да судијама плате повећевају.“¹¹ Оштру критику предлогу повећања судијских плата упутио је и посланик Риста Ђусић. Наиме, Ђусић је тражио да се власт побрине да се „стање осиротелог и погорелог народа најпре поправи“, пошто „ми смо, вели, сви у своје време знали шта је сир, кајмак, сланина, а наша деца данас, на жалост, то већ не знају“. Према томе, влада уместо да шаље некога и увери се у стање у народу, она „тражи од тих мученика да побољшају стање чиновничко, не питајући да ли они имају хлеба, а камоли шта још са хлебом. Не знате, да ми једемо лети коприве, па их и за зиму сушимо. Није нам, вели, жао што су нам браћа и синови изгинули, но нам је жао, што нико не запита за њину сиротињу. Кад је било јуришати напред, онда се нашло доста браће па и попова, који су викали ‘ајте браћо напред’, ако хоћете да поправите стање; а сад нема ниједног брата, који би нас запитао: како ти је брате. Жао ми је, што смо допустили, да се тако ти погорели крајеви пате, а за то ја кажем, да би требало да нас тај народ камењем заспе, кад би ми данас ма коме повисили плату“, закључио је

¹⁰ Протоколи Народне скупштине, XVIII састанак, одржан 28. јануара 1881. у Београду. *Српске новине* Бр. 35. 1881: 211.

¹¹ Протоколи Народне скупштине, XVIII састанак, одржан 28. јануара 1881. у Београду. *Српске новине* Бр. 35. 1881: 211.

Ћусић.¹² За разлику од Ћусића, посланик Сима Несторовић је био истог става по питању повећања плата, али умеренији у критици предлога. У том смислу, Несторовић је признао да „стање наших судија није баш ружичасте боје“, али их у исто време и подсећао на „стање нашег народа, наше државе, која је и њина домовина“. Због тога, Несторовић је апеловао „на њихов патриотизам, да и они принесу што на жртвеник народне будућности својим савестним радом у својој служби до бољег материјалног стања земље“.¹³ Било је и оних који су сматрали да судско поштење није условљено висином плате, већ „васпитањем и чврстоћом карактера“. Стога, сматрали су да се може опстати и са постојећим платама, под условом да се у „животу и фамилијама“ судијским „мање обазире на моду и луксузе“ и „кад не би њихове куће трошиле више шећера, но кућа једног сељака што потроши соли“.¹⁴

С друге стране, било је и оних који су бранили предлог о повећању судијских плата. Тако, према речима посланика Стојана Павловића: „Страховита је ствар кад у једној држави пукне глас да се продаје правда. Ово неће нико допустити, а овоме ћемо стати на пут ако поред темељног изобраења наших судова, дамо могућност тим судијама да у свом раду независни буду од сваког спољног утицаја“.¹⁵ У прилог повећања плата изјаснио се и посланик Мијаило Јеремић, истичући да се он „никако не може сложити са оном господом која хоће независност судску и неће да даду судијама могућност да буду самостални“. Наиме, „он налази да ако све може бити скупо, заиста правда ће само онда бити скупа кад онај који је позват да дели правду не буде у свему самосталан да је може онако делити како Бог и људи милују, него је буде морао продавати, с тога што је силом околности на то принуђен“.¹⁶ У истом смислу изјаснио се и Милован Спасојевић, напомињући да „ако ми нашим судијама не дамо толику плату, да могу спокојно живети, онда ће се они постарати да до тог комотнијег живљења другим путем дођу“.¹⁷ У материјалној обезбеђености судије

12 Протоколи Народне скупштине, XXIV састанак, одржан 3. фебруара 1881. у Београду. *Српске новине* Бр. 47. 1881: 282.

13 Протоколи Народне скупштине, XXIV састанак, одржан 3. фебруара 1881. у Београду. *Српске новине* Бр. 47. 1881: 282.

14 Протоколи Народне скупштине, XXIV састанак, одржан 3. фебруара 1881. у Београду. *Српске новине* Бр. 47. 1881: 282.

15 Протоколи Народне скупштине, XXV састанак, одржан 3. фебруара 1881. у Београду. *Српске новине* Бр. 49. 1881: 299.

16 Протоколи Народне скупштине, XXV састанак, одржан 3. фебруара 1881. у Београду. *Српске новине* Бр. 49. 1881: 299.

17 Протоколи Народне скупштине, XXV састанак, одржан 3. фебруара 1881. у Београду. *Српске новине* Бр. 49. 1881: 299.

посланик Милан Милићевић је видео гаранцију којој је „циљ да одврати судију од туђе кесе“. С тим у вези, Милићевић је говорио: „Кад се тражи од судије и да је спреман и да је праведан, онда би се неправда учинила, кад се томе судији не би дала могућност да је моћан одговорити својој савести и одржати на висини ту праву светињу судску самосталност“. Сагласно томе, посланик је своје излагање закључио изреком „да су у тврда оца крадљива деца“.¹⁸

Све у свему, дебата о судијским платама је окончана тако што је „влада оценила да јој неће шкодити прилагођавање у овом питању скупштинском расположењу те је делимично одступила од првобитно предложених износа нових плата. Усаглашавање коначног текста чл. 44 влада је извршила преко скупштинских одбора. Коначно је усвојен текст који се врло мало разликовао од предлога који је дала одборска мањина у свом извештају“ (Stojić, 1977: 315). Другим речима, законодавац из 1881. године, „хтевши да и у овом погледу учини судије независним од владе, одредио је периоде од пет година, по навршетку којих судија добија већу плату по самом закону“. Упркос томе, „не само што није у овој погледу било издашније од пређашњег законодавца, него, претварајући плате старог новчаног система у нов динарски, још их је смањило“. Тако, „судија првостепеног суда је по овом закону имао најпре 2500, после 5 год. по 3000, после 10 година 3500, и тек после 15 година 4000 динара годишње плате“ (Савић, 1888: 133, 134). У поређењу са другим европским земљама, судијске плате у Краљевини Србији су биле међу најлошијим (једино је Грчка у овом погледу стајала горе) (Савић, 1888: 134–136). Због тога, „у стручној јавности је било примећено да су плате, иако загарантоване, изузетно ниске и да ‘највећа махна садањег закона о судијама и јесте у томе, што су плате судијама мале’“ (Čvoročić, 2009: 602). Скретана је пажња, да „ако овако и даље остане, неће никакво чудо бити, кад се једне године нађу све одабраније правничке снаге у другим струкама државне службе, или у другим боље награђеним занимањима, а судска струка остане на самим набирцима“. Због тога, напомињао је П. Савић „ако се и у чему државни раскошлук дозволити може, то заиста понајпре у платама судија. Ако је законодавство од 1881. год. хтело штедњу, боље би учинило да је уштедело број судија а не њихову плату“. Осим тога, услед недовољне материјалне обезбеђености претила је опасност од корупције, а „корупција ма које класе чиновника само црне последице за државу имати може; но ништа није од црњег уплива на државу, него кад кроз њу страшни глас прође, да се у њој правда купује и продаје“ (Савић, 1888: 137).

¹⁸ Протоколи Народне скупштине, XXV састанак, одржан 3. фебруара 1881. у Београду. Српске новине Бр. 49. 1881: 299.

5. Закључак

Неспорно је да од „вредности судијине зависи доброта правде и лековито дејство закона“. С тим у вези, према речима Панте Савића, „судија треба: да знаде и текстове закона и људе, да је учен и разуман, да су му испитивања дубока а дух правичан; он, једном речи, треба да је способан за изналазак истине, и куражан у изрицању правде. Свака његова пресуда доноси једном радост а другоме жалост; али то њега не треба ни мало да потреса; он треба да је неутралан и независан; и ако он при суђењу не буде имао у виду ништа друго, до само оно што је право, без призрења на личност, онда је он истински независан“ (Савић, 1888: 30). Другим речима, „једна од најпречих дужности законодавства састоји се у томе: да узвиси судије, да уреди да њихов избор буде, без страсти и слабости, по мери њихова знања и чистоти карактера, да их огради уважањем и поштовањем, да угуши претеране чежње, и да награди њихов рад“ (Савић, 1888: 138).

На простору Србије начело судске независности је први пут институционално прописано на основу Закона о судијама из 1881. године. До доношења тог закона била је порписана независност у суђењу, али није била институционално обезбеђена независност судија у њиховом личном положају. Судска независност се ослањала само на моралну снагу судија. Ипак, како средином XIX века та морална снага почиње да слаби услед материјалне оскудице судија, то се све више наметала потреба да се судска независност и законски, институционално обезбеди. Тако, најпре долази до прокламовања судске независности као уставне категорије у Намесничком уставу. Али, иако уставна категорија, том приликом судска независност остаје без институционалних гаранција. До институционалних гаранција, које су се састојале у судијској сталности, непокретности и материјалној обезбеђености, долази тек на основу Закона о судијама из 1881. године.

Приликом законског дефинисања институционалних гаранција судске независности дошло је до богате расправе у Скупштини. Наиме, највећа полемика се водила око начина избора судија првостепених судова, с обзиром на то да им је Законом била загарантована сталност и непокретност; као и око питања судијских плата. Противници предложеног начина избора судија првостепених судова критиковали су решење по коме је кнез имао, на предлог министра, да поставља судије, јер се тако, према њиховом мишљењу отварала могућност да министар „награди присталице своје политичке странке“, а то би утицало да судијска сталност постане штетан институционални инструмент судске независности. С друге стране, министар правде се надао да ће за неколико година „судија

са једном истом непристрасношћу судити свим политичким странкама“. Све у свему, упркос бројним аргументима против предложеног начина избора судија првостепених судова, који је био у уској вези са судском сталношћу и непокретношћу, као институционалним инструментима судске независности, приликом гласања усвојено је предложено решење, које је и годинама након ступања Закона на снагу критиковано.

Питање судијских плата било је друго питање око кога су се посланици одборске мањине и већине разишли у мишљењу. Наиме, представници одборске мањине били су изричито против повећања судијских плата, представљајући то питање као „баук“, имајући у виду како живи народ и како би на повећање плата гледао. Расправа је окончана тако што је у Закону усвојено решење према коме се хтело да се у „овом погледу учине судије независним од владе“, тиме што су одређене „периоде од пет година, по навршетку којих би судија добио већу плату по самом закону“. Међутим, побољшање материјалног положаја судија било је само привидно. У поређењу са другим европским земљама судијске плате у Краљевини Србији су биле међу најлошијим (једино је Грчка у овом погледу стајала горе). Због тога, скретана је пажња да ако се не поправи материјално стање судија, судска професија остаће на „набирцима“, који ће при том бити склони да „продају правду“. Следствено, „судије је држава „гурала у корупцију“. Другим речима, „да судија не би примао мито од парничара, држава треба да га подмити добром платом“, јер „правда никад није скупа“, с обзиром на то да „она држи земљу и градове“ (Јовичић, 1933: 476, Павловић, 2008: 152, Гавриловић, 2021: 55).

Литература

Аранђеловић, Д. (1907). О учешћу судија у јавном животу с нарочитим обзиром на наше прилике. *Архив за правне и друштвене науке*. 2 (III). 87–112.

Вељковић, И. С. (1860). *Усменост и јавност*. Београд: У државној књигопечатњи.

Гавриловић, Ж. Б. (2021) *Законик о судском поступку у грађанским парницама од 1929. године*. Крагујевац: докторска дисертација.

Гавриловић, М. (1909). *Милош Обреновић (1821–1826), књига друга*, Београд: Издање задужбине И. М. Коларца.

Јовановић, С. (1933). *Уставобранитељи и њихова влада (1838–1858)*. Београд: Издавачка књижарница Геце Кона.

Јовичић, Б. Д. (1933). Слобода судијског уверења и независност одлука судијиних. *Бранич*. 10. 474–480.

Кас., Ј. (1909). О правосуђу, приступна беседа Ђор. Павловића, Београд, 1908, стр. 21. *Архив за правне и друштвене науке*. 5 (VI). 438–439.

Лазаревић, М. (1901). Закон о судијама. *Бранич*. 3–4, 259–273.

Марковић, Ч. (1921). Положај и улога судије, *Архив за правне и друштвене науке*, 3 (XVIII). 199–208.

Павловић, М. (2023). *Српско право од VII до XX века*. Крагујевац: Надежда Павловић.

Павловић, М. (2008). *Правна европеизација Србије 1804–1914*. Крагујевац: Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, НИП Погледи.

Поповић, М. (1846). О струци правосудија. *Подунавка*. 41. 149–151.

Поповић, М. М. (2014). *Судство у Кнежевини Србији (1838–1869)*. Београд: докторска дисертација.

Протоколи Народне скупштине, XVIII састанак, одржан 28. јануара 1881. у Београду. *Српске новине* Бр. 35. 1881.

Протоколи Народне скупштине, XXI састанак, одржан 31. јануара 1881. у Београду. *Српске новине* Бр. 41. 1881.

Протоколи Народне скупштине, XXIV састанак, одржан 3. фебруара 1881. у Београду. *Српске новине* Бр. 47. 1881.

Протоколи Народне скупштине, XXV састанак, одржан 3. фебруара 1881. у Београду. *Српске новине* Бр. 49. 1881.

Савић, Ј. П. (1888). О уређењу судова у Србији. *Бранич*, 1–2, 19–30.

Савић, Ј. П. (1888). О уређењу судова у Србији. *Бранич*, 3–4, 76–85.

Савић, Ј. П. (1888). О уређењу судова у Србији, *Бранич*, 5, 129–139.

Стаменковић, М. С. (1908). Судско чиновништво. Прилог за реформу судске струке. *Архив за правне и друштвене науке*, 3 (IV). 241–254.

Stojičić, S. (1976). Zakon o sudijama iz 1881. godine. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*. 16. 285–300.

Stojičić, S. (1977). Zakon o sudijama iz 1881. godine, II deo. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*. 17. 293–317.

Устав Књажевства Србије (1869). Преузето 27. 12. 2024. <https://www.uzzpro.gov.rs/doc/biblioteka/digitalna-biblioteka/Ustav%20knjazevstva%20Srbije%201869.pdf>

Čvorović, Z. (2009). Sudska nezavisnost u Srbiji: počeci i iskušenja, *Pravni život*, 13 (V), 591–604.

Чворовић, Р. З. (2020). Начин стицања и престанка судијске функције у Србији у другој половини 19. века. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4, 1383–1413.

Biljana Gavrilović Grbović*, LL.D.

Introduction of the Institutionally Guaranteed Judicial Independence into Serbian Law

Summary

The paper deals with the issue of introducing institutional guarantees of judicial independence into Serbian law. The institutional guarantee of judicial independence implies the permanence, immovability and financial security of judicial positions. In Serbia, the importance of the principle of judicial independence had been recognized even before introducing institutional guarantees. Prior to envisaging statutory safeguards on this matter, the morality of judges was a guarantee of their judicial independence. However, as the judicial morality started declining in the mid-19th century due to financial deficiencies, the principle of judicial independence was first proclaimed as a constitutional category in the Regency Constitution (1869) but without institutional guarantees. As a result, young conservatives assessed this move of the constitution framers as “blank indolence”. The institutional guarantees were first introduced on the basis of the 1881 Law on Judges. Yet, although the Law on Judges emphasized the fundamental need to legally secure the principle of judicial independence, it gave rise to a debate about instruments for institutionally securing this principle. In this context, the paper focuses on the issue that generated divergent views among Members of Parliament at that time regarding the instruments for securing the core principle of the judiciary – the principle of judicial independence.

Key words: *judicial independence, Law on Judges 1881, permanence, immovability, salary.*

* Assistant Professor, Faculty of Law, University of Kragujevac

УПРАВНИ АСПЕКТИ ДОБИЈАЊА ДОЗВОЛЕ ЗА ПОСЈЕДОВАЊЕ ВАТРЕНОГ ОРУЖЈА У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ

DOI: 10.5937/zrpfno-60257

UDK: 351.753:623.44(497.6 RS)

Оригинални научни рад

Примљен: 18.07.2025.

Исправљен: /

Прихваћен: 24.08.2025.

Апстракт: Због велике злоупотребе ватреног оружја, како легално стеченог тако и нелегалног, оправдано је интересовање научно-стручне јавности и грађана о начину добијања дозволе и броју лица која посједују ватрено оружје. У раду ће бити извршена анализа управног поступка добијања дозволе за посједовање ватреног оружја у Републици Српској и поступање надлежних органа са циљем да се докажу пропусти у нормирању материје и мањкавости у рјешавању ове врсте управних ствари. Ватрено оружје има велике импликације на безбједност грађана, поготово у посљедње вријеме, када је све већи број кривичних дјела гдје је ватрено оружје главни инструмент извршиоца. На крају, што говори у прилог занемарености ове значајне теме, истичемо да приликом истраживања нисмо наишли ни на један рад који је написан о овој теми у Републици Српској.

Кључне ријечи: ватрено оружје, управни поступак, безбједност, дискрециона оцјена, Министарство унутрашњих послова Републике Српске.

* Доцент, Факултет безбједносних наука Универзитета у Бањој Луци, имејл: drazen.miljic@fbn.unibl.org, ORCID ID: 0009-0001-2089-7690

1. Увод

Овај рад има примарно један научно-практични циљ, односно да са управно-процесног аспекта истражи какав је поступак добијања дозволе за посједовање ватреног оружја на територији Републике Српске. Геопростор Западног Балкана, у који спада и Република Српска као ентитет БиХ, представља једно безбједносно интересно подручје на којем се посједовање ватреног оружја сматра традицијом локалног становништва. Посматрано подручје прекидом ратних сукоба деведесетих година прошлог вијека било је преплављено илегалним наоружањем. Прекидом ратних сукоба велика количина наоружања остаје у власништву становништва, што представља илегално ватрено оружје (Батуран, Милошевић, Цвјетковић-Иветић, 2018: 1750). У раду се неће разматрати питање илегалног наоружања, што може бити предмет истраживања у неком наредном раду.

У том контексту, анализираће се Закон о оружју и муницији и подзаконски акти донесени на основу њега, односно општи и посебни услови које физичко лице мора да испуни како би добило дозволу за посједовање ватреног оружја. Статистички подаци говоре да се од укупног броја кривичних дјела 30% изврши на територији БиХ употребом ватреног оружја¹. Постоји велики број примјера да у сукобу између чланова породице, комшија или пријатеља дође до злоупотребе ватреног оружја и несагледивих посљедица. Ватрено оружје представља изузетно опасну безбједносну ствар и зато је неопходно да надлежни органи, који одлучују да ли ће неко добити дозволу, буду професионални и стручни у свом раду. Да би надлежни органи своје дужности могли обављати адекватно, неопходна је квалитетна нормираност ове области. Због тога, у раду ћемо покушати приказати какво је тренутно стање у вези са поступком легалног стицања оружја, али и који су то пропусти у раду надлежних органа, законодавца те на који начин би се то могло побољшати.

2. Појам оружја

У научној литератури постоје разне дефиниције оружја као опасне ствари, али најважнију и највећу практичну примјену имају оне позитивноправне. У том контексту, оружје се нормира посебним

¹ Публикација под називом *Global Status Report on Violence Prevention 2014*, сачињена од стране Свјетске здравствене организације (WHO), УН програма за развој (UNDP) и УН канцеларије за дрогу и криминал (UNODC), процентуално наводи у колико се од укупног броја кривичних дјела као средство извршења користи ватрено оружје. У том контексту за Босну и Херцеговину тај проценат износи 30%, Србију 42%, Црну Гору 70%, Албанију 66% С. Македонију 38%.

правним режимом, тј. услови за његово набављање, држање, ношење, превоз, промет, послугу, преправљање, поправљање, одузимање и сл. Историјски посматрано, особина оружја као опасне ствари препозната је још у античком периоду. Тако Платон у свом чувеном дјелу *Држава* наводи: ако би неко узео од свог пријатеља оружје, а овај би потом полудио и тражио га натраг, свако би казао да му се оружје не би смјело вратити и да не би био правичан онај ко би то учинио (Љубић, 2022: 426). Материја оружја није предмет регулисања само националних законодавстава, напротив, ради се о теми која је на глобалном нивоу објект многих међународних споразума, директива, кодекса, стратегија и планова. У том контексту, набројаћемо само неке акте те врсте на нивоу Европске уније: Шенгенски уговор (поглавље 7) од 14. 6. 1985. године, Директива Европског парламента 2021/555 о надзору набављања и посједовања оружја од 24. 3. 2021. године, Кодекс понашања ЕУ о извозу оружја из 1998. године, Заједнички допринос ЕУ за сузбијање недозвољеног скупљања и промета лаког и стрељачког наоружања и муниције из 1998. године, Заједнички став ЕУ о посредовању у продаји оружја из 2004. године, Стратегија ЕУ за борбу против илегалног сакупљања и илегалне трговине малокалибарским и лаким наоружањем и муницијом за то наоружање из 2005. године, План Европске комисије за подршку контроли сакупљања и промета лаког и стрељачког наоружања и муниције на Западном Балкану из 2005. године (Лештанин, 2017: 157). Иако Република Српска, односно Босна и Херцеговина, није чланица Европске уније, она настоји извршити хармонизацију својих закона са правним тековинама и добром праксом Европске уније.

Позитивноправни појам оружја у Републици Српској одређен је чланом 4 Закона о оружју и муницији.² Оружје, по овом Закону, јесте направа израђена или прилагођена да под притиском ваздуха, барутних и других гасова или другог потисног средства може избацити зрно, куглу, сачму или неки други пројектил, односно распршити гас или течност, и друга направа која је намијењена за самоодбрану или напад, лов или спорт и битни дијелови оружја. Законодавац оружјем не сматра декоративно оружје, имитацију оружја, оружје које је трајно онеспособљено за употребу техничким поступцима који су одређени посебним прописима, оружје које је намијењено за алармирање и сигнализацију (које ствара искључиво звучни ефекат), подводне пушке и друге предмете који снагом опруге, напете гуме или сабијеног гаса избацују ости или харпун, који су искључиво намијењени риболову (подводно оружје) и оружје које се

² Чл. 4 Закона о оружју и муницији, *Сл. гласник Републике Српске*, 26/2016, 18/2017, 31/2018, 58/2019.

користи у индустријске или техничке сврхе. Поред наведеног, оружјем се не сматра оружје за спасавање, омамљивање и усмрћивање животиња.³

Поступајући у складу са тада важећим директивама Европске уније⁴, кроз Закон о оружју и муницији извршена је подјела оружја у четири категорије, и то: А, Б, Ц и Д.

У наставку рада бавићемо се поступком набављања оружја (за физичка лица) Б категорије, у које се убраја: полуаутоматско или репетирајуће ватрено оружје кратке цијеви, ватрено оружје кратке цијеви за појединачну палбу са средишњим паљењем, ватрено оружје кратке цијеви за појединачну палбу, са рубним паљењем укупне дужине до 28 см, полуаутоматско ватрено оружје дуге цијеви које заједно са магацином и лежиштем може примити више од три метка, полуаутоматско ватрено оружје дуге цијеви са магацином и лежиштем за највише три метка код којег се магацин, тј. опруга за пуњење, може скинути, односно није сигурно да ли је оружје направљено тако да се уз обични алат може преправити у оружје са магацином и лежиштем за више од три метка, репетирајуће и полуаутоматско ватрено оружје дуге цијеви са неолученом цијеви укупне дужине до 60 см, репетирајуће ватрено оружје које није обухваћено у подтачки 6, тачки 2 овог члана⁵, полуаутоматско ватрено оружје дуге цијеви које није обухваћено подтачком 4⁶, 5⁷ и 6⁸ове тачке и подтачком 9⁹ тачке 1 овог члана, ватрено оружје дуге цијеви за појединачну палбу са једном или више олучених цијеви, ватрено оружје дуге цијеви за

3 Чл. 5 Закона о оружју и муницији, *Сл. гласник Републике Српске*, 26/2016, 18/2017, 31/2018, 58/2019.

4 У вријеме доношења Закона о оружју и муницији Републике Српске на снази је била Директива 91/477/ЕЕЗ од 18. 6. 1991. године о надзору набавке и посједовања оружја која је мијењана Директивом 2017/853. Директива је престала важити 25. 4. 2021. године. Данас је у примјени Директива Европског парламента 2021/555 о надзору набављања и посједовања оружја.

5 Мисли се на „репетирајуће и полуаутоматско ватрено оружје дуге цијеви са неолученом цијеви укупне дужине до 60 см”.

6 У ову групу се убраја „полуаутоматско ватрено оружје дуге цијеви које заједно са магацином и лежиштем може примити више од три метка”.

7 Односи се на „полуаутоматско ватрено оружје дуге цијеви са магацином и лежиштем за највише три метка, код којег се магацин, односно опруга за пуњење може скинути, односно није сигурно да ли је оружје направљено тако да се уз обични алат може преправити у оружје са магацином и лежиштем за више од три метка”.

8 Репетирајуће ватрено оружје дуге цијеви које није обухваћено у подтачки 6 тачке 2 овог члана.

9 Полуаутоматско ватрено оружје за цивилну употребу, које по свом аутентичном изгледу одговара аутоматском оружју, осим оружја за лов и спортско стрељаштво”.

појединачну паљбу са једном или више неолучених цијеви, старо оружје и комбиновано оружје.¹⁰

3. Поступак набављања оружја

Члан 9, став 1 Закона о оружју и муницији прописује: „Поступак набављања оружја се покреће подношењем захтјева надлежној организационој јединици Министарства унутрашњих послова Републике Српске”. Ова одредба је неспретно дефинисана и одступа од начела официјелности које је дефинисано Законом о општем управном поступку Републике Српске.¹¹ Наиме, ниједан управни поступак у Републици Српској не покреће се захтјевом странке, већ поступак покреће надлежни орган поводом захтјева странке.¹² У том контексту, управни поступак (у нашем случају за набављање оружја) сматра се покренутим када надлежни орган предузме било коју радњу усмјерену на вођење поступка; најчешће је то позивање странке, мада орган и прије тога може интерно предузети одређене припремне радње – за које странка најчешће не зна.¹³ У сваком случају, само подношење захтјева за набављање оружја надлежној организационој јединици Министарства никако не може значити да је поступак покренут.

С обзиром на то да се овај поступак покреће поводом захтјева странке, када надлежни орган утврди да поводом поднесеног захтјева нема услова за покретање поступка, има обавезу донијети закључак којим се не прихвата покретање поступка. Овај закључак не смије се донијети ако орган процијени да странка нема основа за остварење траженог права (тада орган мора покренути поступак), већ само ако се ради о захтјеву који се односи на ствар о којој се не може рјешавати у овом поступку – нпр. ако је у питању рјешавање неке судске ствари (Милков, 2016: 157). Против закључка којим се не прихвата покретање поступка незадовољна странка може изјавити посебну жалбу.¹⁴

¹⁰ Чл. 7, ст. 1, т. 2 Закона о оружју и муницији, *Сл. гласник Републике Српске*, 26/2016, 18/2017, 31/2018, 58/2019.

¹¹ Закон о општем управном поступку Републике Српске, *Сл. гласник Републике Српске*, 13/02, 87/07, 50/10 и 66/18.

¹² Чл. 111 Закона о општем управном поступку Републике Српске, *Сл. гласник Републике Српске*, 13/02, 87/07, 50/10 и 66/18.

¹³ Упореди са чл. 113, ст. 1 Закона о општем управном поступку Републике Српске, *Сл. гласник Републике Српске*, 13/02, 87/07, 50/10 и 66/18.

¹⁴ Чл. 113, ст. 2 Закона о општем управном поступку Републике Српске, *Сл. гласник Републике Српске*, 13/02, 87/07, 50/10 и 66/18.

Надлежност органа за вођење овог поступка одређује се према пребивалишту физичког лица које жели набавити оружје или сједишту правног лица, односно предузетника који жели да набави оружје.¹⁵ Оружје Б категорије може се набавити само на основу одобрења надлежног органа.¹⁶ Ова одредба идентична је онима у законима свих европских земаља, а садржи је и Директива Европског парламента број 2021/555 о надзору набављања и посједовања оружја (члан 10). Одобрење за набављање оружја из Б категорије издаје се лицу ако испуњава опште и посебне услове.

4. Општи услови за издавање одобрења за набављање оружја

4.1. Старост подносиоца захтјева

Законодавац је старосну границу одредио тако да подносилац захтјева мора имати навршену најмање 21 годину живота. Изузетак је направљен уколико физичко лице жели набавити спортско или ловачко оружје. У том случају, довољно је да подносилац захтјева има 18 година живота. Члан 6 Директиве Европског парламента број 2021/555 о надзору набављања и посједовања оружја прописује старосну границу за набављање оружја од навршених 18 година старости. Различито дефинисање старосне границе за подносиоца захтјева за набављање оружја у Закону о оружју и муницији Републике Српске и Директиви број 2021/555 никако не значи да су ове одредбе у колизији, напротив – Директива у члану 3 даје право чланицама да могу у својим законодавствима усвојити одредбе које су строже од оних утврђених у овој Директиви. Република Српска има строжи критеријум по овом питању, што сматрамо нужним и оправданим.

4.2. Постојање оправданог разлога за набављање оружја

Члан 12 Закона о оружју и муницији прописује да физичко лице има оправдан разлог за набављање оружја за личну безбједност уколико учини вјероватним да би му могла бити угрожена лична безбједност или због других околности. Које су то *друге околности* остаје на надлежном органу да тумачи у сваком конкретном случају. Такву формулацију сматрамо непрецизном, непотребном и подложном произвољном поступању, јер се надлежном органу не дају било какве смјернице приликом одлучивања које су то „друге околности”. Физичком лицу које у свом посједу већ има један или два комада оружја не би требало одобравати набављање

¹⁵ Чл. 10 Закона о оружју и муницији, *Сл. гласник Републике Српске*, 26/2016, 18/2017, 31/2018, 58/2019.

¹⁶ Чл. 11, ст. 1 Закона о оружју и муницији, *Сл. гласник Републике Српске*, 26/2016, 18/2017, 31/2018, 58/2019.

додатног оружја у сврху заштите личне безбједности, јер се сматра да и најбоље обучена особа не може истовремено користити више комада оружја (Јурас, Јакушић, 2013: 37). За набављање ловачког оружја физичко лице има оправдан разлог уколико има положен ловачки испит и члан је ловачког удружења које газдује одређеном територијом и има одобрење надлежног министарства, што доказује увјерењима о чланству у ловачком удружењу и положеном ловачком испиту.¹⁷ Законодавац је прописао и да лице има оправдан разлог за набављање ловачког оружја уколико је оружје неопходно ради заштите стада стоке (више од 20 грла крава и јуница и/или више од 40 грла оваца и коза) и ако се ради о оружју стеченом по основу насљеђа. Оправдан разлог за набављање спортског оружја физичко лице има уколико је члан стрељачке организације, што доказује увјерењем.¹⁸

4.3. Невођење кривичног поступка против подносиоца захтјева

Да би подносилац захтјева добио одобрење за набављање оружја, неопходно је да се против њега не води кривични поступак за кривично дјело које се гони по службеној дужности прописано Кривичним законом Републике Српске и Кривичним законом Босне и Херцеговине, осим за кривична дјела против безбједности јавног саобраћаја. У том смислу неопходно је доставити увјерење о невођењу кривичног поступка, које се издаје од стране надлежног суда. Ова одредба је превентивног карактера, јер лице против којег је покренут кривични поступак још није осуђено за дјело за које се терети оптужницом, али се сматра да вођење кривичног поступка пружа довољан основ да оптужени за вријеме трајања кривичног поступка може озбиљно угрозити безбједност људи и имовине или учинити какво друго противправно дјело, те да би до окончања кривичног поступка могао злоупотребити оружје. Уколико се кривични поступак оконча ослобађајућом пресудом, не постоји препрека да се лицу усвоји захтјев и да му се одобри набављање оружја. У пракси се дешавају ситуације да суд у поступку донесе пресуду којим се оптужба одбија против подносиоца захтјева за набављање оружја јер се кривично гоњење не може предузети због застарјелости, па се захтјев за набављање оружја и у том случају одбија од стране надлежног органа из интереса безбједности, што сматрамо неоснованим. Наиме, кривично гоњење

¹⁷ Чл. 12, ст. 2 Закона о оружју и муницији, Сл. гласник Републике Српске, 26/2016, 18/2017, 31/2018, 58/2019.

¹⁸ Чл. 12, ст. 4 Закона о оружју и муницији, Сл. гласник Републике Српске, 26/2016, 18/2017, 31/2018, 58/2019.

против подносиоца захтјева се не може предузети због застарјелости, што за посљедицу има да се поступак више не води и лице је невино, тј. није осуђено за кривично дјело. Оваквим поступањем од стране надлежног органа подносиоцу захтјева се без правног основа ускраћује право да набави оружје.

4.4. Ранија осуђиваност подносиоца захтјева

Закон о оружју и муницији прописује да лице испуњава услов за набављање оружја ако није осуђивано за кривично дјело које се гони по службеној дужности прописано Кривичним законом Републике Српске и Кривичним законом Босне и Херцеговине, осим за кривична дјела против безбједности јавног саобраћаја. Поред наведеног, подносилац захтјева не смије бити кажњаван, односно оглашен одговорним за прекршај против јавног реда и мира са обиљежјем насиља, прекршај прописан овим законом, или прекршај са обиљежјима насиља прописан другим законом.¹⁹ Надлежни орган ове чињенице утврђује по службеној дужности из казних и прекршајних евиденција. Уколико надлежни орган није у могућности да службеним путем изврши наведену провјеру због различито регулисане материје другим законодавствима, лице ће се упутити да тражене податке достави лично.²⁰ У пракси се дешавају ситуације да се лицу које је раније било осуђено за кривично дјело, и коме је протеклом одређеног броја година казна избрисана из казних евиденција, и поред брисања из казних евиденција одбије захтјев за набављање оружја. У оваквим случајевима, полицијски службеници посједују евиденције у којима се трајно чувају подаци о осуђиваности лица, па се информације из таквих евиденција користе и приликом рјешавања поднесених захтјева за набављање оружја. Описано поступање сматрамо правно неутемељеним јер се директно негира смисао института рехабилитације осуђеника и Кривични законик Републике Српске, којим је прописано да брисањем осуде престају све правне посљедице осуде.²¹

4.5. Непостојање околности које негативно утичу на интересе безбједности

Један од услова који се поставља пред подносиоца захтјева за набављање оружја јесте да надлежни орган утврди да код њега не постоје

¹⁹ Чл. 12, ст. 3 и 5 Закона о оружју и муницији, *Сл. гласник Републике Српске*, 26/2016, 18/2017, 31/2018, 58/2019.

²⁰ Чл. 12, ст. 6 Закона о оружју и муницији, *Сл. гласник Републике Српске*, 26/2016, 18/2017, 31/2018, 58/2019.

²¹ Чл. 88 Кривичног законика Републике Српске, *Службени гласник Републике Српске*, 64/2017, 104/2018, 15/2021, 89/2021 и 73/2023).

околности које негативно утичу на интересе безбједности, као што су чешће и прекомјерно уживање алкохола, конзумирање опојних дрога или других омамљујућих средстава, изражено поремећени породични односи, сукоб са околином, агресивно и ексцесно понашање и друге околности које лице чине неподобним за посједовање оружја.²² Утврђивање овог услова једна је од значајних активности полицијских службеника (Стевандић, 2009: 232), и најделикатније у пракси, јер је законодавац кроз ову одредбу поставио неколико правних стандарда (као што су: *чешће и прекомјерно уживање алкохола, изражено поремећени односи, агресивно и ексцесно понашање, и да ли постоје неке друге околности које лице чине неподобним за посједовање оружја*) који се на основу прикупљених података, у временском интервалу од најдуже 30 дана²³ од дана пријема захтјева за одобравање набављања оружја, морају утврдити код подносиоца захтјева. Произилази да се за подносиоца захтјева за набављање оружја мора поуздано утврдити да он у прошлости није вршио никакве незаконите или неморалне радње, нити се анализом његовог понашања, особина, навика и склоности може поуздано претпоставити да би у будућности могао да врши незаконите или неморалне радње које би директно или индиректно могле да утичу на кандидата за држање оружја (Мијалковић, 2015: 196). Да би се донијела правилна и законита одлука, од пресудног значаја је да се располаже релевантним подацима о подносиоцу захтјева (Стевановић, 2009: 236). Овај задатак није нимало лак, јер ова процјена представља кључну чињеницу на основу које лице добија или не добија дозволу за набављање оружја. Поступање полицијских службеника у оваквим ситуацијама олакшано је доношењем Правилника о начину утврђивања оправданости захтјева за набављање оружја. Наведеним Правилником донекле се прецизирају начин и поступак обављања провјера за издавање одобрења за набављање оружја. У том контексту Правилником се прописује да провјеру обавља командир полицијске станице, односно замјеник командира полицијске станице или вођа сектора којег командир полицијске станице овласти.²⁴ Прије почетка обављања провјере, полицијски службеник који обавља провјеру затражиће од лица за које се обавља провјера да попуни и потпише Упитник за провјеру оправданости захтјева за набављање оружја чији садржај је прописан Правилником.

22 Чл. 11, ст. 3, т. 6 Закона о оружју и муницији, *Сл. гласник Републике Српске*, 26/2016, 18/2017, 31/2018, 58/2019.

23 Поступак провјере обавља се у року од 30 дана од дана када је полицијска станица примила захтјев за провјеру – чл. 12 Правилника о начину утврђивања оправданости захтјева за набављање оружја, *Сл. гласник Републике Српске*, 78/2016.

24 Чл. 4 Правилника о начину утврђивања оправданости захтјева за набављање оружја, *Сл. гласник Републике Српске*, 78/2016.

Упитник који је попунило и потписало лице за које се обавља провјера сматра се датом сагласношћу за обављање провјере. Уколико провјеравано лице одбије попунити и потписати Упитник, сматраће се да је одустало од захтјева за одобрење за набављање оружја.²⁵ Приликом обављања провјере прикупљају се: идентификациони подаци о лицу, те подаци о лицима са којима провјеравано лице живи у заједничком домаћинству, сазнања и обавјештења о досадашњем понашању, навикама, склоностима, радним особинама лица и слично, и други подаци и сазнања о лицу који су значајни из безбједносног аспекта.²⁶ Провјера се обавља на следећи начин: остваривањем увида у јавне изворе, службене евиденције и евиденције надлежних државних и јавних институција, остваривањем увида у евиденције и пословну документацију јавних, привредних и других правних лица коју су та лица дужна водити у складу за законом, непосредним разговором са другим лицима значајним по процјени полицијског службеника који обавља провјеру и непосредним опажањем полицијског службеника који обавља провјеру. Након обављене провјере, полицијски службеник обавља непосредни разговор са лицем за које се обавља провјера.²⁷ Полицијски службеник који обавља провјеру потребне податке прикупља из више извора, а сви коришћени извори у поступку провјере појединачно се назначавају.²⁸ Након прикупљања и утврђивања података, полицијски службеник сачињава писмени извјештај о обављеној провјери. У писменом извјештају о обављеној провјери не наводе се појединачни извори који су коришћени у поступку провјере. Извјештај о обављеној провјери, те попуњен и потписан Упитник доставља се комисији која даје процјену о оправданости захтјева за набављање оружја. Процјену у вези са оправданошћу захтјева за набављање оружја даје комисија коју именује начелник центра јавне безбједности. Комисију чине један члан униформисане полиције, један члан криминалистичке полиције и један члан који обавља управноправне послове. Процјена у вези са оправданошћу захтјева за набављање оружја даје се у писаној форми.²⁹ Ако се након обављене провјере сазнају подаци о провјераваном лицу који су

25 Чл. 6 Правилника о начину утврђивања оправданости захтјева за набављање оружја, *Сл. гласник Републике Српске*, 78/2016.

26 Чл. 8 Правилника о начину утврђивања оправданости захтјева за набављање оружја, *Сл. гласник Републике Српске*, 78/2016.

27 Чл. 9 Правилника о начину утврђивања оправданости захтјева за набављање оружја, *Сл. гласник Републике Српске*, 78/2016.

28 Чл. 10 Правилника о начину утврђивања оправданости захтјева за набављање оружја, *Сл. гласник Републике Српске*, 78/2016.

29 Чл. 12 Правилника о начину утврђивања оправданости захтјева за набављање оружја, *Сл. гласник Републике Српске*, 78/2016.

постојали у вријеме вршења провјере, а за које се из објективних разлога није могло знати у вријеме вршења провјере, који би могли бити од утицаја на процјену оправданости захтјева за набављање оружја, о томе се обавјештава надлежна организациона јединица Министарства.³⁰

5. Посебни услови за издавање одобрења за набављање оружја

Поред општих услова, физичко лице мора испунити и посебне услове који су у вези са издавањем одобрења за набављање оружја:

5.1. Да је здравствено способно за држање оружја

Подносилац захтјева испуњеност овог услова доказује увјерењем овлашћене здравствене установе о здравственој способности. Треба истаћи да је увјерење које подносилац захтјева добије од овлашћене здравствене установе временски ограничено: не може бити старије од шест мјесеци.³¹ Законодавац је прописао дужност здравственој установи и сваком лицу које има сазнања о промјени здравственог стања власника оружја, које може утицати на способност за држање оружја, да по сазнању одмах обавијести надлежни орган. Надлежни орган има овлашћење да власника оружја за којег оправдано сумња да више није здравствено способан за држање оружја упутити на ванредни здравствени преглед код овлашћене здравствене организације. У овом случају, обавеза власника оружја јесте да у року од 15 дана од дана пријема рјешења о упућивању на ванредни здравствени преглед достави надлежном органу увјерење о здравственој способности. Лицу које не поступи по рјешењу о упућивању на ванредни здравствени преглед надлежна полицијска управа одузеће оружје и казнити за прекршај новчаном казном од 300,00 КМ до 500,00 КМ. Уколико се лице након упућивања на ванредни здравствени преглед прогласи здравствено способним, трошкове здравственог прегледа сноси надлежни орган, и супротно, ако се лице прогласи здравствено неспособним, трошкове здравственог прегледа сноси власник.³² У члану 13, став 3 Закона о оружју и муницији прописано је да ће министар здравља и социјалне заштите, у сарадњи са министром унутрашњих послова, донијети пропис о утврђивању здравствене способности лица за набављање,

³⁰ Чл. 13 Правилника о начину утврђивања оправданости захтјева за набављање оружја, *Сл. гласник Републике Српске*, 78/2016.

³¹ Чл. 13 Закона о оружју и муницији, *Сл. гласник Републике Српске*, 26/2016, 18/2017, 31/2018, 58/2019.

³² Чл. 14 Закона о оружју и муницији, *Сл. гласник Републике Српске*, 26/2016, 18/2017, 31/2018, 58/2019.

држање и ношење оружја и муниције. Овај пропис није донијет од када је на снази Закон о оружју и муницији (од 2016. године), иако су министри имали обавезу да донесу правилник у року од 45 дана од дана ступања на снагу важећег Закона о оружју и муницији.³³ У пракси се примјењује Правилник о утврђивању здравствене способности лица за набављање, држање и ношење оружја и муниције из 2009. године.³⁴

5.2. Доказ о обучености за руковање ватреним оружјем

Подносилац захтјева мора прибавити увјерење овлашћене стручне организације о обучености за руковање ватреним оружјем. Законодавац је од ове обавезе ослободио лица која обављају или су обављала послове полицијског службеника, обезбјеђења лица и имовине, професионална војна лица, резервне војне старјешине и лица која имају регистровано ватрено оружје, као и друга лица која докажу да су кроз школовање и друге видове обуке оспособљена за руковање ватреним оружјем.³⁵

Стручна овлашћена организација за обуку за руковање ватреним оружјем може бити стрељачка организација или друго правно лице које располаже потребним просторијама, стрелиштем, стручним кадром и испуњава друге прописане услове за спровођење обуке, за шта посједује одобрење надлежног органа. Обука за руковање ватреним оружјем категорије Б састоји се од теоријског и практичног дијела, као и провјере знања, и обухвата: правни аспект држања оружја, ношење и употребу оружја, безбједно руковање оружјем, основе балистике и технике гађања и практично гађање ватреним оружјем. Обуку проводи комисија која се састоји од пет чланова коју именује министар, с тим да два члана комисије морају бити представници Министарства. Након обављене обуке, стручна овлашћена организација издаје увјерење о обучености лица за руковање ватреним оружјем категорије Б. Обављање обуке и програм обуке детаљније су прописани Правилником о обуци и програму обуке за руковање ватреним оружјем Б категорије.³⁶

33 Чл. 76, ст. 3 Закона о оружју и муницији, *Сл. гласник Републике Српске*, 26/2016, 18/2017, 31/2018, 58/2019.

34 Правилник о утврђивању здравствене способности лица за набављање, држање и ношење оружја и муниције *Сл. гласник Републике Српске*, 97/2009.

35 Чл. 15 Закона о оружју и муницији, *Сл. гласник Републике Српске*, 26/2016, 18/2017, 31/2018, 58/2019.

36 Правилник о обуци и програму обуке за руковање ватреним оружјем Б категорије, *Сл. гласник Републике Српске*, 109/2016.

6. Одлучивање о поднијетом захтјеву за набављање оружја

Надлежни орган након разматрања поднијетог захтјева може одлучити у два правца. Може издати рјешење којим се физичком лицу одобрава набављање оружја уколико испуни све услове који су дефинисани чланом 11 Закона о оружју и муницији Републике Српске. У том случају, надлежни орган ће издати рјешење подносиоцу захтјева чије је важење временски ограничено на шест мјесеци. Одобрење за набављање ватреног оружја, по својој правној природи, представља управни акт који садржи раскидни рок, као додатак управном акту (Југовић, 2013: 143). У другом случају, доноси се рјешење којим се одбија захтјев за издавање одобрења за набављање оружја. У пракси, то су најчешће интереси безбједности.³⁷ Све до доношења одлуке Уставног суда Републике Српске, која је објављена у Службеном гласнику Републике Српске 4. 10. 2024. године, на снази су биле одредбе Закона о оружју и муницији према којима надлежни орган није дужан образлагати разлоге којима се руководио приликом доношења рјешења о одбијању захтјева за издавање одобрења за набављање оружја. Право да се не образлажу разлози којима се руководио надлежни орган приликом одлучивања о поднијетом захтјеву и на основу којих је донијето негативно рјешење засновано је на одредби из Закона о општем управном поступку³⁸, која гласи: „Ако је законом или другим прописом предвиђено да се у решењу донесеном по слободној оцени не морају навести разлози којима се орган руководио при доношењу решења, у образложењу решења се наводе и подаци из става 2. овог члана, пропис којим је орган овлашћен да реши ствар по слободној оцени и пропис којим је овлашћен да не мора навести разлоге којима се при доношењу решења руководио“. Подносилац захтјева за посједовање оружја на такво рјешење има право жалбе министру у року од 15 дана од дана пријема рјешења. Против рјешења по жалби, странка није имала право да покрене управни спор.³⁹ Оваква овлаштења надлежног органа у Републици Српској су била на снази преко осам година, односно од ступања на снагу Закона о оружју и муницији (април 2016. године) до објављивања Одлуке Уставног суда Републике Српске (октобар 2024. године).⁴⁰

37 Чл. 11, ст. 3, т. 6 Закона о оружју и муницији, *Сл. гласник Републике Српске*, 26/2016, 18/2017, 31/2018, 58/2019.

38 Чл. 197, ст. 4 Закона о општем управном поступку, *Сл. гласник Републике Српске*, 13/02, 87/07, 50/10 и 66/18.

39 Чл. 21 Закона о оружју и муницији, *Сл. гласник Републике Српске*, 26/2016, 18/2017, 31/2018, 58/2019.

40 Одлука Уставног суда Републике Српске У-80/23.

Уставни суд је у наведеној одлуци заузео став да је чл. 21 ст. (1) и (3) Закона о оружју и муницији законодавац уредио супротно гаранцијама из чл. 5 алинеје 1 и 4 и чл. 16 Устава Републике Српске. Према оцјени Суда, давњем овлашћења надлежном органу управе да из рјешења којим се одбија захтјев за издавање одобрења за набављање оружја, изостави разлоге којима се руководио приликом доношења рјешења, обезбјеђује услове за самовољно и произвољно поступање. Такође, овакво овлашћење у контролном поступку онемогућава или знатно отежава испитивање правилности утврђеног чињеничног стања јер је нејасно која од законских претпоставки из члана 11 став (3) тачка 6) Закона послужила поступајућем органу као основ за одлучивање те онемогућава или знатно отежава оцјену да ли је на утврђено чињенично стање правилно примјењен одговарајући материјални пропис. У овом смислу, у поступку контроле управног акта се не може са сигурношћу одредити да ли се управни орган руководио начелима уставности и законитости те да ли је у вођењу поступка и одлучивању, а уважавајући општи интерес, омогућио странкама да на најбољи начин заштите своја права и интересе. Стога, према оцјени Суда, предметна рјешења не могу бити основ за дјелотворан правни лијек. У овом случају право на образложену одлуку подразумијева право појединца да буде упознат са битним разлозима и јасно образложеним ставовима о чињеничним и правним питањима на основу којих је одлучено о његовим правима и обавезама, а с циљем спречавања произвољности у поступању надлежних органа. Стога према оцјени овог Суда, рјешење из члана 21 став (1) оспореног Закона морају бити образложена, односно у њима морају бити наведени довољни и релевантни разлози за одлучивање, док њихов изостанак упућује на могућу арбитрарност у поступању. Суд је установио да је прописивање из члана 21 став (3) Закона, према којем није могуће водити управни спор против коначног акта којим се поменути захтјев одбија, у супротности са гаранцијама из члана 5 алинеја 1. и 4. и члана 16 Устава.

Након доношења Одлуке Уставног суда у предмету број: У-80/23, а у циљу њеног досљедног спровођења, поступајући службеници Министарства унутрашњих послова странкама остављају могућност да се другостепена рјешења преиспитују у управном спору пред надлежним окружним судовима. Приликом анализе доступних пресуда, у управним споровима који су ријешени након доношења одлуке Уставног суда (период октобар 2024. године – јун 2025. године), уочен је проблем да судови најчешће поништавају другостепена рјешења јер нису адекватно образложена и поткрепљена поузданијим доказима. У том контексту, у пресудама се истиче да се оспорена рјешења Министарства унутрашњих послова заснивају на субјективним оцјенама доносиоца рјешења без конкретних

доказа за тврдње наведене у образложењу, а које су у вези са прекомјерним уживањем алкохола, изражено поремећеним брачним односима и ексцесним понашањем у друштву. Ове чињенице се најчешће утврђују теренском провјером над лицима која су поднијела захтјев за набављање оружја, која нису евидентирана у било каквим казним, односно прекршajним евиденцијама и заснивају се на исказима комшија, пријатеља и родбине подносиоца захтјева. У овим случајевима, ради заштите безбједности лица од којих се добијају сазнања о личности подносиоца захтјева, не открива се њихов идентитет. Према схватањима суда, када су такве чињенице основ за одбијање захтјева за набављање оружја, образложење рјешења се не може заснивати само на исказима других лица.⁴¹

Овај проблем јавља/о се и у другим законодавствима; за примјер ћемо навести Републику Србију, гдје су оваква овлашћења и поступање надлежних органа Министарства унутрашњих послова била предмет рада Заштитника грађана Републике Србије. Тим поводом, Заштитник грађана издао је препоруку Министарству унутрашњих послова да приликом одлучивања по дискреционој оцјени досљедно примјењује Закон о општем управном поступку и друге законе тако да образложења донијета по основу дискреционе оцјене садрже: позивање на одредбу закона којом је орган овлашћен да ријеша по дискреционој оцјени; обавјештење који је од (законом прописаних) разлога утврђен као сметња за набављање оружја, и да тај разлог у рјешењу мора бити прецизиран, изузев ако се ради о случајевима гдје постоје истовремено два или више разлога за одбијање захтјева за набављање оружја; уколико се разлози за одбијање захтјева заснивају на подацима чије откривање не представља сметњу по оперативни рад органа унутрашњих послова, нити открива идентитет лица која су дала обавјештења, тада је потребно у образложењу рјешења навести те податке. Ова околност мора се цијенити у сваком конкретном случају, без састављања обавјештења по аутоматизму (Лилич, Дреновак, 2010: 163–164). На крају, треба навести и пресуду Европског суда за људска права у предмету Т. Г. против Хрватске број 39701/14 од 11. 7. 2017. године, у којој је одлучено да Т. Г. није имао поштено суђење, с обзиром на то да није имао могућност оспоравања одлуке Министарства унутрашњих послова зато што није знао ко су особе које су обавијестиле полицију о постојању чињенице која га онемогућава да он набави оружје, односно да Т. Г. прекомјерно ужива алкохол. У наведеној пресуди се, између осталог, наводи да појам поштеног суђења подразумијева не само право на контрадикторни поступак према којем ће странке моћи

41 Пресуда Окружног суда у Требињу 15 о У 066226 23 У/2024, Пресуда Окружног суда у Бањој Луци 11 о У 036961 24 У/2024 и Пресуда Окружног суда у Бањој Луци 11 о У 037326 24 У/2024.

предочити све доказе да би успјеле остварити своје интересе него и да знају и све предложене доказе и чињенице које им не иду у прилог, те да се могу изјаснити о њима. Истина је да је Суд у овом случају констатовао да је у неким случајевима дозвољено ускратити неке информације како би се сачувала права неког другог лица или јавни интерес, али да је у конкретном случају повријеђено право на правично суђење зато што је полиција у јавно доступним извјештајима, о томе зашто се подносиоцу захтјева не може издати оружани лист – јер је наводно био склон уживању алкохола – била врло опште природе. Стога, не може се рећи да је подносилац захтјева био довољно упознат са оптужбама против њега, што би му омогућавало да ефикасно оспори оптужбе против себе те да изведе доказе у своју корист. Пресудом је примједба упућена и на рачун рада Управног суда у Загребу јер није, због тако ограниченог обима информација доступних подносиоцу захтјева, посветио пажњу томе да се осигура да његов поступак доношења одлуке у највећој могућој мјери испуњава захтјеве контрадикторности поступка и једнакости оружја (Љубић, 2022: 435).

7. Закључак

Ватрено оружје је опасна ствар и представља инструмент извршења великог броја кривичних дјела. Због тога је неопходно и оправдано прописати строге услове за његово набављање. Нормирање поступка набављања оружја не смије као последицу имати превише компликовану процедуру, јер се на тај начин грађани демотивишу да легалним путем стекну оружје или да легализују оружје које већ имају.

Да би се одобрила набавка ватреног оружја, полицијски службеник мора, на основу теренске провјере, стећи увјерење о беспријекорном понашању физичког лица, које не оставља сумње да ће посједовањем оружја извршити какво противправно дјело.

Мишљења смо да је добро законско рјешење да само покретање кривичног или прекршајног поступка даје основа надлежном органу да одбије захтјев за набављање оружја, јер би се у супротном случају преузео велики ризик да таква лица евентуалном набавком изврше злоупотребу оружја. Уколико се наконведеног поступка оптужени прогласи невиним, нема сметњи да му се одобри захтјев за набављање оружја. Када наступи застарјелост кривичног гоњења или када се изврши брисање осуде из казних евиденција, нема правног основа да се лицу не одобри набављање оружја.

Физичким лицима се мора омогућити одговарајући степен заштите права у поступку добијања дозволе за посједовање оружја. У том контек-

сту, иако је прошло осам година од примјене Закона о оружју и муницији, дјелатност Уставног суда је у овом случају била коректив непримјерених нормања.

Лице које подноси захтјев за посједовање ватреног оружја мора детаљно образложити разлоге због којих му је оно потребно. Ти наводи морају бити објективни и детаљно испитани. Уколико лице тражи оружје због одласка у лов, а два пута годишње иде у лов, онда тај захтјев није оправдан, или ако лице подноси захтјев због личне безбједности, а његова безбједност (на основу теренских провјера) није угрожена, онда се поставља питање зашто лице жели оружје. Нажалост, у пракси је било неколико ситуација када захтјев није био оправдан, а лицу се издала дозвола за посједовање ватреног оружја. Послије тога, у кратком временском периоду, лице је управо тим ватреним оружјем извршило кривично дјело. Овакве ситуације довољан су разлог да се овом поступку још више посвети пажња.

На основу свега наведеног, мишљења смо да постоји потреба да се овај управни поступак детаљније уреди како би се смањила могућност чињења кривичних дјела легално набављеним оружјем. Закон о оружју и муницији представља правни акт на основу којег се тражи одговорно и законито поступање: грађана, припадника Министарства унутрашњих послова, здравствених радника као контролора здравственог стања лица која желе набавити оружје, правних лица која желе набавити оружје због дјелатности којим се баве, ловачких и спортских удружења због активности њихових чланова. Због тога се, путем овог правног прописа, морају имплементирати најквалитетнија рјешења која ће превентивно дјеловати на свијест грађана. У супротном, ако се будемо само бавили репресивним активностима и отклањањем посљедица употребе ватреног оружја, нарушена безбједност грађана неће бити највећа штета.

Литература

Батуран, Л., Милошевић, Г., Цвјетковић Иветић, Ц., (2018). Економска анализа фискалних и нефискалних трошкова регистрације оружја и проблем нерегистрованог оружја. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, LII(4) 1750.

Директива Европског парламента о надзору набавке и посједовања оружја. *Official Journal of the European Communities*, L 256.91.

Директива Европског парламента о надзору набављања и посједовања оружја. *Official Journal of the European Union*. L 115.2021.

Заједнички допринос ЕУ за сузбијање недозвољеног скупљања и промета лаког и стрелачког наоружања и муниције. *CELEX*. 34.1999.

Заједнички став ЕУ о посредовању у продаји оружја из 2004. године. *Official Journal of the European Union*. 156.2003.

Закон о општем управном поступку Републике Српске. *Службени гласник Републике Српске*. Бр 13.2002, 87.2007, 50.2010 и 66.2018.

Закон о оружју и муницији Републике Српске. *Службени гласник Републике Српске*. Бр. 26.2016, 18.2017, 31.2018 и 58.2019).

Југовић, С. (2013) *Управна функција полиције*, Београд: Криминалистичко-полицијска академија.

Јурас, Д., Јакшић, Д. (2013). Одобрење за набаву оружја. *Правни вјесник*. 2. 37.

Кодекс понашања ЕУ о извозу оружја. *CELEX*.51999XG1103.1998.

Кривични законик Републике Српске. *Службени гласник Републике Српске*. Бр. 64.2017, 104.2018, 15.2021, 89.2021 и 73.2023.

Лештанин, Б. (2017). Закон о оружју и муницији Републике Србије – критички поглед. *Безбједност*. 2. 153–173.

Лилић, С., Дреновак, М. (2010). *Посебно управно право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

Љубић, Д. (2022). Превентивне мјере усмјерене спречавању починитеља казњених дјела у Републици Хрватској приликом набаве и посједовања оружја грађана. *Полиција и сигурност*. 4. 425–438.

Мијалковић, С. (2015). Безбедносно проверавање лица – традиционални модели и примјери добре праксе. *НБП – Журнал за криминалистику и право*. 20(2). 196–209.

Милков, Д. (2016). *Управно право II, управна делатност*, Универзитет у Новом Саду – Правни факултет, осмо и допуњено издање.

Одлука Уставног суда Републике Српске У-80/23. *Службени гласник Републике Српске*. Бр. 86.2024. године.

План Европске комисије за подршку контроли сакупљања и промета лаког и стрељачког наоружања и муниције на Западном Балкану. *CELEX*. COM558.2005.

Правилник о начину утврђивања оправданости захтјева за набављање оружја. *Службени гласник Републике Српске*. Бр. 78.2016.

Правилник о утврђивању здравствене способности лица за набављање, држање и ношење оружја и муниције. *Службени гласник Републике Српске*. Бр. 97/2009.

Правилник о обуци и програму обуке за руковање ватреним оружјем Б категорије. *Службени гласник Републике Српске*. Бр. 109.2016.

Пресуда 39701/14 *Т. Г. против Хрватске* (2017) Европског суда за људска права у предмету

Пресуда Округног суда у Требињу 15 о У обб226 23 У од 1. 11. 2024. године.

Пресуде Окружног суда у Бањој Луци 11 о У 036961 24 У од 10. 12. 2024. године.

Пресуду Окружног суда у Бањој Луци број: 11 о У 037326 24 У од 5. 12. 2024. године.

Стевандић, Д. (2009). Безбедносна провера у вези са поднетим захтевом за издавање одобрења за набављање ватреног оружја. *Безбедност*. No. 3. 233–240.

Стратегија ЕУ за борбу против илегалног сакупљања и илегалне трговине малокалибарским и лаким наоружањем и муницијом за то наоружање. *CELEX*.52005XG1211(01).2005.

Шенгенски уговор. *Official Journal* L 239.2000.

World Health Organization. United Nations Development Programme. United Nations Office on Drugs and Crime. *Global Status Report on Violence Prevention*.2014.

Dražen Miljić*, LL.D.

***Administrative Aspects of obtaining Firearm
Licenses in Republika Srpska***

Summary

An increasing number of criminal offenses involve the use of legally acquired weapons that serve as the principal instrument for the commission of criminal offences. This paper explores the deficiencies in the administrative procedure for obtaining firearm permits in Republika Srpska. The research includes an analysis of the current legal framework, an examination of the conduct of officers of the Ministry of the Interior in specific cases, and a review of administrative court rulings in cases related to firearm licensing procedures. As a result, shortcomings were identified not only in the legislative framework but also in the implementation of by-laws issued by the Ministry of the Interior. Furthermore, the study reveals misapplications of legal provisions by officials and other actors responsible for enforcing the Weapons and Ammunition Act.

Given the complexity and sensitivity of the administrative procedure for acquiring a firearm license, the paper underscores the need for responsible and lawful conduct by all stakeholders: citizens, Ministry officials, healthcare professionals who assess the applicant's mental and physical capacity, legal entities seeking to acquire firearms for business purposes, and members of hunting and sports associations.

Key words: *firearms, administrative procedure, security, discretionary assessment, Ministry of the Interior of Republika Srpska.*

* Assistant Professor, Faculty of Security Sciences, University of Banja Luka

ANTI-EVASION PROVISIONS APPLICABLE TO VALUE-ADDED TAX IN THE REPUBLIC OF SERBIA**

DOI: 10.5937/zgpfno-59101

UDK: 336.226.322(497.11)

UDK: 336.228.34(497.11)

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД

Примљен: 26.05.2025.

Исправљен: 17.07.2025.

21.08.2025.

Прихваћен: 28.08.2025.

Abstract: *Value-Added Tax (VAT) constitutes the largest share of total tax revenue collected in Serbia. Due to the high VAT rate and the credit-invoice method, where a taxpayer can offset input VAT against output VAT, VAT is highly vulnerable to tax evasion/fraud schemes. This paper analyzes two domestic anti-evasion rules applicable to VAT. The Serbian Value-Added Tax Act contains reverse charge provisions designed to prevent potential tax evasion. In situations not covered by these provisions, Serbian tax procedure law includes a measure that tax authorities could implement to collect unpaid taxes, including VAT. This is the secondary tax liability provision. The main aim of the paper is to highlight the issues that arise from the application of these anti-evasion measures. Based on the hypothesis that domestic measures are not sufficiently effective in curbing evasion, and that solutions provided by EU legislation should be considered, the author uses the normative-dogmatic and content analysis methods, with particular reference to the case law of the Court of Justice*

* Research Associate, Institute of Comparative Law in Belgrade, e-mail: vasovic.milos@gmail.com, ORCID ID: 0009-0007-4218-3350

** This paper is a result of research within the project “Adapting the Legal Framework to Social and Technological Changes with a Special Focus on Artificial Intelligence,” carried out in 2025 by the Institute of Comparative Law and financially supported by the Ministry of Science, Technological Development and Innovation (contract number 451-03-136/2025-03/200049).

of the European Union, as well as comparative method to provide recommendations to the Serbian legislator to ensure legal certainty and effective VAT collection.

Key words: *value-added tax, tax evasion, reverse charge mechanism, joint tax liability, secondary tax liability, VAT Directive 2006/112.*

1. Introduction

Based on the Stabilization and Association Agreement¹ that Serbia entered into in 2013, there is a need for further harmonisation of Serbian tax laws with the EU legislation. In addition, the Accession report for the year 2023 (Commission Staff Working Document, SWD (2023) 695 final, 115) states that Serbia is expected to further harmonise its domestic VAT legislation with the EU VAT legislation. As the VAT is one of the taxes most exposed to evasion/fraud, it is important for Serbia to use measures to suppress tax evasion/fraud effectively. The author will consider two measures that could be used in this regard. The analysis will show that the broadening of the scope and the further clarification of some measures in domestic laws are needed in order to combat tax evasion/fraud more successfully.

Regarding the EU VAT legislation, the VAT Directive (2006/112)² encourages the Member States to implement the reverse charge mechanism with characteristics of an anti-evasion/fraud rule for the supplies of specific goods and services.³ The reverse charging means that, if a supply is subject to reverse charge, the tax liability in business-to-business transactions is shifted from the seller to the buyer (Buettner, Tassi, 2023: 850). Under the reverse charge mechanism, the obligation of calculation and payment of VAT is transferred to the person to whom supplies of goods and services are made, if that person is a taxable person under the law that regulates VAT, and if that person has the right to deduct input VAT from the VAT which they are liable to pay (Milošević, 2014: 214; Terra, Kajus, 2024: 746). The reason for applying the reverse charge is the high probability of tax evasion with those specific supplies, since they could

1 Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) između EU i Republike Srbije (Stabilization and Association Agreement between EU and Serbia), Retrieved on 20 May 2025 from: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/ssp_prevod_sa_anexima.pdf

2 Articles 199 and 199a. Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value-added tax, OJ L347, 2006. (hereinafter: Council Directive 2006/112/EC)

3 Introduction, paragraphs 1 and 2. Council Directive (EU) 2022/890 of 3 June 2022 amending Directive 2006/112/EC as regards the extension of the application period of the optional reverse charge mechanism in relation to supplies of certain goods and services susceptible to fraud and of the Quick Reaction Mechanism against VAT fraud, OJ L 155, 2022. (hereinafter: Council Directive (EU) 2022/890)

generate high revenue⁴ or because the tax administration cannot control the full supply chain⁵. The VAT Directive (2006/112) further allows Member States to employ a ‘quick reaction’ reverse charge mechanism as a special measure to combat sudden and massive fraud liable to lead to considerable and irreparable financial losses. In contrast, the Serbian Value-added Tax Act⁶ does not provide for the possibility of a ‘quick reaction’ reverse charge mechanism. The reverse charge mechanism in Serbia is applicable to the specific supplies similar to those prescribed in Articles 199 and 199a of the VAT Directive (2006/112) but the implementation is not complete. With the reverse charge mechanism applicable to supplies of goods and services, it is less likely that VAT would remain unpaid. The reverse charge mechanism is also indicated by taxpayers on invoices, and its application does not require the tax authorities to conduct an additional assessment for potential tax evasion/fraud, unless a subsequent tax audit is initiated. Having in mind that Serbia is an EU candidate country, and that legal norms should be harmonised, we will elaborate how to improve domestic reverse charging.

If the VAT ends up uncollected due to tax evasion, the Tax Procedure and Tax Administration Act⁷ stipulates one measure which could be used as a means to recover unpaid tax in the field of VAT. While the reverse charge provision is used as a kind of special measure to suppress possible tax-evasion/fraud situations, and is applied by a taxpayer, the secondary tax liability provision serves as a tool to restore the VAT unpaid due to tax evasion/fraud schemes, and is applicable by the tax authorities in the tax procedures and audit.

The paper’s aims are twofold:

- to set out recommendations to the Serbian legislator on how to provide a precise and clear definition of the secondary tax liability provision based on the solutions provided by the VAT Directive (2006/112) and the case law of the Court of Justice of the European Union on that matter, or enact a new joint tax liability provision in the VAT Act regardless of the current secondary tax liability provision;
- to set out recommendations to the Serbian legislator on how to temporarily broaden the scope of the reverse charge mechanism only

4 Such as the supply of immovable property, precious metals, etc.

5 The best examples are the scrap, industrial and non-industrial waste, recyclable waste, etc. In these cases, it could be quite hard to track the full chain of supply.

6 Value-added Tax Act, *Official Gazette RS*, 84/04, 86/04, 61/05, 61/07, 93/12, 108/13, 68/14, 142/14, 83/15, 108/16, 113/17, 30/18, 72/19, 153/20, 138/22, 94/24. (hereinafter: VAT Act).

7 Articles 9 and 31 § 2 of the Tax Procedure and Tax Administration Act, *Official Gazette RS*, 80/02, 84/02, 23/03, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05, 62/06, 61/07, 20/09, 72/09, 53/10, 101/11, 2/12, 93/12, 47/13, 108/13, 68/14, 105/14, 112/15, 15/16, 108/16, 30/18, 95/18, 86/19, 144/20, 96/21, 138/22, 94/24 (hereinafter: TPTA Act)

for specific supplies of goods and services needed to combat sudden and/or massive evasion/fraud.

Thus, the recovery of unpaid VAT and the suppression of potential tax evasion/fraud would be more effective.

In this article, the author first clarifies to what extent the Serbian reverse charge provision can be used to suppress possible VAT evasion/fraud, and the scope of that provision in Serbia. Then, the author examines the effect of the secondary tax liability and joint tax liability provision in the VAT domain. Finally, the author concludes that the Serbian legislator should potentially adopt the solutions provided by the EU VAT Directive (2006/112) in order to ensure legal certainty and effective tax collection.

2. Tax evasion, fraud and avoidance

As tax avoidance and evasion terms will be used in the following sections, it is necessary to establish distinction between them (Kostić, Pavlović, 2020, 141-142; Živković, 2022: 371). *Tax avoidance* is the term that includes taking advantage of poorly constructed legislative provisions in domestic law, exploiting mismatches that arise from the interaction of two or more tax systems, or exploiting the benefits of favourable tax treaties (Bergedahl, 2018: 11). Civil law countries usually use the term “abuse” for tax avoidance, i.e. the arrangements that do not constitute tax crimes (Greggi, 2008: 24). One of the most complete definitions of tax abuse (avoidance) can be found in the case law of the Court of Justice of the European Union (hereinafter: CJEU). It should be noted that the CJEU views tax avoidance as an autonomous concept under EU law; hence, as far as cross-border movement within the scope of EU law is concerned, the Member States cannot rely on their domestic definitions of tax avoidance (Lazarov, 2018: 90). According to a consistent line of case law⁸, what constitutes an abusive practice is the creation of a wholly artificial arrangement that does not reflect economic reality and the purpose of which is to obtain an unintended tax benefit (Lazarov, 2018: 90).

Broadly speaking, *tax evasion* includes the behaviour of taxpayers that is against the law (Gomes, 2019: 69). Perhaps the clearest explanation and differentiation may be found in a paper issued by the Internal Revenue Service (IRS) of the United States of America, where tax evasion is designated as the failure to pay or a deliberate underpayment of taxes, while tax avoidance means an action undertaken to lessen tax liability and maximize after-tax income.⁹

⁸ See for example: Case C-6/16, *Egiom and Enka*, [2017], § 30; Case C-504/16, *Deister Holding*, [2017], § 60.

⁹ IRS (n.d.) Understanding Taxes (Lesson 1: Why pay taxes; Worksheet: The Difference Between Tax Avoidance and Tax Evasion, p. 1), Internal Revenue Service (online), Washington

Tax evasion can be defined as the deliberate omission, concealment, or misrepresentation of information to reduce VAT liability (de la Feria. 2020: 245). On the other hand, organized fraud involves coordinated and systematic actions, with varying levels of sophistication and organization, directed at obtaining an unlawful VAT financial advantage (de la Feria. 2020: 245). Regarding VAT, the most well-known type of evasion/fraud includes the missing trader companies. The missing trader conceals the entire or part of the turnover in order to underestimate the VAT base and to pay less, or not to pay the full value of the liability towards the national treasury. The missing trader disappears after a relatively short period by closing, abandoning or bankrupting the business (Frunza, 2020: 4). The design of a VAT with the ability to credit the input VAT against the output VAT can significantly impact its exposure to evasion (Smith, Keen, 2007: 10). This section should note that Serbian law recognizes tax fraud as a criminal offense for all types of taxes¹⁰, and provides for a specific tax fraud offense related to VAT¹¹, but does not define the term “tax avoidance”.

The VAT has the largest share of total tax revenue collected in Serbia. For example, during the 2020-2022 period, VAT accounted for approximately 25% of the total tax revenue collected (Ministarstvo finansija RS, 2023: 37-38). Due to the high VAT rate and the credit-invoice method, which allows taxpayers to offset input VAT against output VAT, the VAT system is particularly vulnerable to tax evasion/fraud schemes. Given that VAT typically represents 20% of the value of a single supply, this can amount to a significant sum, especially in high-value transactions, making it particularly tempting for taxpayers to attempt evasion, more than with other types of taxes. In the next section, we examine which anti-evasion provisions could be used by Serbia to suppress VAT evasion/fraud schemes, and the effect of those provisions.

3. Reverse charge mechanism

Despite the uncertainty regarding the magnitude of revenue losses, EU Member States have implemented various measures to combat VAT evasion/fraud. The key measure used in the EU is the application of the so-called reverse charge mechanism (Buettner, Tassi, 2023: 850). If some good is subject to reverse charge, the tax liability in business-to-business transactions is shifted from the seller to the buyer. Since the seller can no longer charge VAT and disappear without remittance, the reverse charge effectively erases the possibility

D.C., USA; accessed on 3 April 2025 from https://apps.irs.gov/app/understandingTaxes/whys/thmo1/leso3/media/ws_ans_thmo1_leso3.pdf

10 Article 225 of the Criminal Code, *Official Gazette RS*, 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16, 35/19. (hereinafter: Criminal Code RS)

11 Article 173a of the Tax Procedure and Tax Administration Act (TPTA Act).

of a missing trader tax fraud to occur (Buettner, Tassi, 2023: 850). Under the reverse charge mechanism, the obligation of calculation and payment of VAT is transferred to the person to whom supplies of goods and services are made, if that person is a taxable person in accordance with the law that regulates VAT, and if that person has the right to deduct input VAT from the VAT which they are liable to pay (Milošević, 2014: 214; Terra, Kajus, 2024: 746). The inclusion of a reference¹² to reverse charge is mandatory in the invoice with a price VAT excluded (Hummel, 2024: 60-61). When reverse charge is applied, input VAT is then deducted in that same VAT return and, insofar as this person has a full right of deduction, the result is nil.¹³ The reverse charge mechanism could be understood as an anti-evasion/fraud tool applicable to the specific supplies of goods and services, without a case-by-case questioning of the potential evasion character of a transaction by the tax authorities, as it is applied by taxpayers. The result is that the reverse charge mechanism suppresses the potential tax evasion/fraud, as the supplier does not get access to their output VAT amount.

The VAT Act states that a taxable person shall be a person, including a person without a head office in the Republic of Serbia or permanent residence, independently engaged in the supply of goods and services, within the framework of their activity.¹⁴ The VAT Act further states that a taxable person, the supplier, is required to calculate VAT, include VAT in their invoices, file periodic tax returns, and is liable to pay the VAT to the State.¹⁵ However, the VAT Act contains a deviation from the general liability rule. In special cases, the obligation to calculate and pay VAT to the State is transferred to the purchaser of goods or services. In such cases, the supplier does not charge VAT, and a reference to the reverse charge mechanism must be included in the invoice.¹⁶

Regarding domestic transactions, the types of specific supplies where the reverse charge mechanism is applicable in the VAT Act are influenced by Articles 199 and 199a of the VAT Council Directive (2006/112) which provide a wider range of supplies where the reverse charge may apply to suppress possible

¹² According to the CJEU judgments, the reference in an invoice is a must: Case C-247/21, *Luxury Trust Automobil GmbH v Finanzamt Österreich*, [2022].

¹³ Sec. 1. Proposal for a Council Directive amending Directive 2006/112/EC as regards the extension of the application period of the optional reverse charge mechanism in relation to supplies of certain goods and services susceptible to fraud and of the Quick Reaction Mechanism against VAT fraud, COM (2022) 39 final.

¹⁴ Article 8 of the VAT Act.

¹⁵ Article 37 § 1, subparagraph 4, and Article 42 § 4, subparagraph 8 of the VAT Act.

¹⁶ Article 42 § 4, subparagraph 9, and Article 49 § 1, subparagraph 6 of the VAT Act.

tax evasion.¹⁷ Article 199a of the VAT Directive encompasses items¹⁸ that can be used to evade VAT, specifically, the products with high value that can generate significant losses to tax offices and those with low volume, which require low cost of storage and transportation (Frunza, 2020: 15). Article 199a of the VAT Directive includes items such as mobile telephones, microprocessors, game consoles, tablet PCs and laptops, precious metals and so forth. Serbia did not implement the reverse charge mechanism for most of the supplies mentioned in Articles 199 and 199a of the VAT Directive (2006/112) for the suppression of tax evasion. Perhaps Serbian tax authorities did not find tax evasion/fraud to create heavy VAT losses in specific fields of industry mentioned in the VAT Directive, as was the case with some EU Member States. For example, in 2010, in Germany, the reverse charge mechanism was extended to trade with certificates under the EU emission trading system, after major cases of missing-trader frauds were detected, with a revenue loss of 5 billion euro (Buettner, Tassi, 2023: 857).

Currently, the author identifies three main reasons why the Serbian tax legislator should refrain from adopting the broader application of the reverse charge mechanism as permitted under Article 199a of the VAT Directive and choose to implement Article 199b instead. Firstly, the Serbian Tax Administration remains understaffed and lacks a fully developed IT infrastructure, which is an issue highlighted as one of the key concerns in the European Commission's 2024 Report on Serbia (Commission Staff Working Document: Serbia 2024 Report SWD (2024) 695 final, 13 and 52). Although numerous vacancies have been announced on the Tax Administration's website,¹⁹ until optimal staff level is achieved, introducing additional legislative measures, particularly those that may involve costly audits or complex tracking of an increased number of invoices with reverse charge references, would be premature.

Secondly, the reverse charge does not align with the basic VAT principle of fiscal neutrality. This means that, for example, in a supply chain with 20 taxable transactions, each taxable person, assuming they have full deduction rights, will only be liable for the portion of VAT corresponding to the value added. As a result, a state collects VAT in portions at each stage of the chain (Amand, 2013: 169). This is the main reason why reverse charging was not envisaged as a permanent but rather as a temporary solution to suppress VAT evasion/fraud, and the application is limited in the VAT Directive (112/2006). Serbia should not excessively broaden reverse charging, or else, the basic principle will deviate from its original form.

¹⁷ Articles 199 and 199a of Council Directive 2006/112/EC.

¹⁸ The term 'item' covers both goods and services that can be used in the course of supply between taxpayers.

¹⁹ Ministarstvo finansija, Poreska uprava (n.d.). Konkursi, accessed on 12 July 2025, <https://www.purs.gov.rs/aktuelnosti/Konkursi/konkursi.html>

Thirdly, imposing additional administrative burdens on taxpayers is unwarranted if the Tax Administration's own data indicates no significant level of tax evasion/fraud in specific sectors, such as the supply of laptops, personal computers, or gaming consoles. To minimize administrative burdens, the Serbian legislator could instead consider introducing a targeted and specific reverse charge provision, aligned with EU legislation, that would apply only to sectors or transactions where widespread evasion/fraud has been identified. Such a time-bound and supply-specific measure would ease the compliance burden for both the Tax Administration and taxpayers.

The VAT Directive (2006/112) gives the EU Member States a possibility where a Member State may designate, in cases of imperative urgency, the recipient as the person liable to pay VAT on specific supplies of goods and services by derogation from Article 193, as a Quick Reaction Mechanism (hereinafter: QRM) special measure to combat sudden and massive fraud liable to lead to considerable and irreparable financial losses.²⁰ The Council of the European Union has adopted the VAT Directive (2022/890), amending Directive 2006/112/EC, as regards the extension of the application period of the optional reverse charge mechanism in relation to supplies of certain goods and services susceptible to fraud and of the Quick Reaction Mechanism against VAT fraud, where the application period has been extended until the end of 2026.²¹ On the other hand, the Serbian VAT Act stipulates that the reverse charge mechanism can be applied only to certain supplies of goods and services,²² without the possibility of implementing any kind of a 'quick reaction' reverse charge mechanism provided in the VAT Directive (2006/112). If successfully implemented, this measure would allow the Serbian Tax Administration to focus on specific industries, sectors, or types of supplies where large-scale evasion/fraud occurs, and to apply the reverse charge mechanism for a limited period. During this time, the Tax Administration could work to reduce evasion/fraud rates while continuing to hire more personnel. In doing so, only targeted transactions would be subject to closer monitoring, minimizing the Tax Administration costs, while the shift in administrative burden for taxpayers would be felt only within a defined, high-risk segment of the market.

As for the supplies of goods and services not explicitly mentioned in the VAT Act, and where the reverse charge is not applicable, if the VAT is unpaid due to tax evasion/fraud, the tax administration could use domestic secondary tax liability provision as an anti-evasion rule to collect the unpaid VAT in the tax proceedings. This is discussed in section 4.

²⁰ Article 199b of the Council Directive 2006/112/EC.

²¹ Articles 1 and 2 of the Council Directive (EU) 2022/890.

²² Article 10 of the VAT Act.

4. Secondary tax liability in Serbian tax law

The secondary tax liability provision is contained in Article 31 of the Tax Procedure and Tax Administration Act, and it is applicable to persons contributing to or assisting in the avoidance of tax which another person is liable to pay – for the amount of tax payment avoided by the other person.²³ In most cases, the domestic tax laws does not provide the definitions of categories, such as tax avoidance and tax evasion/fraud and their differences (Živković, 2023: 14). Serbia might be a good example of states where the secondary tax liability provision contains the phrase “tax avoidance” but does not clarify its meaning. Moreover, until 1 January 2006, the TPTA Act included a provision on a criminal offense titled “the avoidance of tax payment”²⁴.²⁵ After January 2006, this criminal offense was no longer part of the TPTA Act; it became part of the Serbian Criminal Cod and was designated as “Tax evasion”.²⁶ Ilić-Popov is of the opinion that the offence should be designated as “Tax fraud” considering that the taxable person gives false information on income earned, objects and other facts relevant for determining such liabilities, and fails to report the income earned, objects or other facts relevant for determining such liabilities (Ilić-Popov, 2016: 41, ft. 2). To make the confusion even greater, the translation of the Serbian Criminal Code (2019) into English, posted on the official website of the Ministry of Justice of Serbia, uses the term „Tax avoidance”²⁷, while the literal translation of the term would be tax fraud.

The issue concerns whether this secondary tax liability provision should be applied solely in cases of tax avoidance, based on a literal interpretation, or also in cases of tax evasion. To answer this question, we should examine a similar provision in comparative tax law - the German Fiscal Code, which had an influence on the Serbian legislator when drafting the TPTA Act back in 2002. In the Fiscal Code of Germany, it is stated that any person who evades taxes or receives, holds or sells goods obtained by tax evasion or participates in such an act shall be liable for the taxes understated, the tax advantages wrongfully

²³ Article 31 § 2, subparagraph 2 of the TPTA Act.

²⁴ Article 172 of the TPTA Act.

²⁵ This is the literal translation of the Serbian term: *izbegavanje plaćanja poreza*. Yet, the official translation provided on the website of the Tax Administration of Serbia is tax evasion, which does not correspond to the literal translation, See: Ministarstvo finansija RS, Poreska uprava (2024), accessed on 24 October 2024, <https://www.purs.gov.rs/lat/fizicka-lica/pregled-propisa/zakoni/7773/zakon-o-poreskom-postupku-i-poreskoj-administraciji.html>

²⁶ Article 225 of the Criminal Code RS.

²⁷ Article 225 of the Criminal Code RS (2019), retrieved on 20 April 2025 from https://www.mpravde.gov.rs/files/Criminal%20%20%20Code_2019.pdf

granted and the interest due on evaded taxes.²⁸ The German Fiscal Code uses this provision to extend the tax liability not only to tax evaders but also to all persons participating in a tax evasion scheme. This is clearly different from the Serbian word “avoidance of tax payment”. Yet, considering that the Serbian legislator was not clear enough on the difference between tax avoidance and evasion, and that the Serbian TPTA Act leans on the German Fiscal Code, the author is of the opinion that domestic secondary tax liability provision could be used to collect VAT unpaid due to tax evasion. As this provision lacks clarity, it would be wise for the Serbian legislator to amend it. This would establish legal certainty, and taxpayers would know what to expect from the application of the aforesaid provision.

Secondary tax liability has an effect on various kinds of taxes, not just on the VAT. On the other hand, Serbian provisions that regulate VAT do not contain anti-evasion measure, such as the joint tax liability provision which exists in the European legislation, and the mentioned provision is very similar to the domestic secondary tax liability provision. In the next section, we will examine the difference between the two norms and provide a recommendation for Serbian legislators.

5. Joint tax liability

The joint tax liability provision can be found in Article 205 of the VAT Directive (2006/112), where Member States may provide that a person other than the person liable for VAT payment is to be held jointly and severally liable for payment of VAT.²⁹ More detailed guidance is provided in the case law of the CJEU. In May 2006, the CJEU rendered a decision providing that a taxable person to whom a supply of goods or services has been made and who knew, or had reasonable grounds to suspect, that some or all of the VAT payable in respect of that supply, or of any previous or subsequent supply, would go unpaid, may be made jointly and severally liable, with the person who is liable, for the payment of that tax.³⁰ All EU Member States follow the same reasoning of the VAT Directive and the CJEU.³¹

²⁸ Article 71 of the Fiscal Code of Germany, promulgated on 1 October 2002, *Federal Law Gazette* [Bundesgesetzblatt], I p. 3866; 2003 I p. 61, last amended by Article 17 of the Act of 17 July 2017 (*Federal Law Gazette* I p. 2541) (hereinafter: German Fiscal Code), accessible at: https://www.gesetze-im-internet.de/ao_1977

²⁹ Article 205 of the Council Directive 2006/112/EC.

³⁰ Case C-384/04, *Commissioners of Customs & Excise and Attorney General v Federation of Technological Industries and Others*, [2006], paragraph 1.

³¹ For the scope of the implementation of the Article 205 of the VAT Directive (2006/112) in all Member States, see: Annacondia, 2022: 973-977.

The secondary tax liability and joint tax liability provisions share similarities to some extent. Firstly, the secondary tax liability provision in Serbia and the joint tax liability in the EU have the same effect of collecting unpaid VAT from a person who was not initially liable for the payment of VAT. Secondly, both measures have penalizing effect and possible double taxation. For example, if a missing trader company does not pay VAT, and a participant in the transaction chain knew or should have known that the missing trader company intended not pay VAT, and the only purpose of the transaction was to legalise a good from the black market, a participant, who previously paid a share of the VAT they owed, now with the application of the mentioned measures would have to pay VAT unpaid by the missing trader as well, which has the penalizing effect. Thirdly, both measures have a subjective element. Regarding the subjective element, the Serbian legislator was not clear enough on how to determine if a person is contributing to or assisting in the avoidance of the tax which the other person is liable to pay. Simply put, it remains uncertain which objective facts and circumstances could establish the presence of the subjective element because a secondary act on this matter does not exist. Furthermore, the domestic provision does not state specifically if the provision is applicable to any previous or subsequent supply of goods or services. As stated earlier, this is probably because the Serbian legislator wanted to make this provision available to all taxes, not just to VAT. In contrast, it is much clearer in the VAT legislation of the EU Member States which transactions in the supply chain are covered by the joint tax liability provision (Annacondia, 2022: 973-977). The CJEU also provided a clear definition of how objective facts and circumstances give rise to the subjective element (i.e., knew or ought to have known or been aware). In addition, some Member States, such as the Czech Republic and Slovakia, even defined in their VAT laws which specific objective facts and circumstances can lead to establishing the subjective element (Annacondia, 2022: 973-977). If those objective circumstances were to exist, the subjective element would be satisfied.

As the secondary tax liability would require further clarification, and is intended to be used as an anti-evasion means for various kinds of taxes, it is highly recommendable for the Serbian legislator to implement joint tax liability provision and make it available exclusively in the law that regulates VAT, regardless of the existence of the secondary tax liability provision as it stands in the TPTA Act. Article 205 of the VAT Directive (2006/112), national provisions of EU Member States that implemented the given article, as well as the CJEU decisions on joint tax liability provision, could be used to help the Serbian legislator to enact a precise rule within the VAT Act. The domestic definition of the secondary tax liability provision, as it currently stands in the Serbian tax procedure statute, is not a reliable means to combat tax evasion as

it lacks clarity. It is probably the reason why the tax authorities in Serbia, to the author's knowledge, have not relied on that legal provision thus far in the field of VAT. Alternatively, since both measures have the same goal and effect, and include the same subjective element, the Serbian Ministry of Finance could issue an opinion where the secondary tax liability, for the VAT domain only, could be interpreted in light of the joint tax liability provision as it is used in the EU. This is easier to do, but legal certainty would not be fully established as the opinions are only mandatory for the Tax Administration, and it is possible to have two different opinions for the same factual situation³².

6. Conclusion

The reverse charge mechanism is a measure that suppresses the potential tax evasion. As the reverse charge is not applicable to all supplies of goods and services, criminal offenders can evade VAT by using items that the reverse charge mechanism does not cover. If the VAT is unpaid due to tax evasion, the domestic secondary tax liability provision could be used by the tax administration to collect the VAT unpaid in the tax procedures with the penalizing effect.

What the author recommends for the Republic of Serbia is the enactment of a 'quick reaction' reverse charge mechanism provided in the VAT Directive (2006/112). Therefore, in case of massive fraud and huge tax loss, Serbian authorities could prevent tax fraud in the field of specific industries in the future. Having in mind the possible administrative burden and the understaffed Serbian Tax Administration, prevention is a better interim solution than simply broadening the reverse charge provision to the supplies of goods and services mentioned in Article 199a of the VAT Directive (2006/112). The author also recommends the enactment of a new joint tax liability provision in the VAT Act, regardless of the existence of the secondary tax liability provision. Alternatively, having in mind the comparable nature of both provisions, secondary tax liability provision could be interpreted in light of the joint tax liability provision as it is used in the European legislation.

The author sees two reasons for implementing these recommendations. Firstly, given the fact that the VAT has the highest revenue share in total tax collected, and that VAT itself is quite vulnerable to evasion/fraud schemes, the national fiscal interest must be protected. Secondly, considering that Serbia signed the Stabilization and Association Agreement in 2013, further harmonisation of its VAT legislation with the EU VAT legislation is needed. In addition, in one of the latest EU Accession reports (2023), it is stated that Serbia is expected to further harmonise its domestic VAT legislation with the EU VAT legislation.

³² For example, the opinions of the Ministry of Finance regarding beneficial ownership of income are different for the same factual situations. See: Vasović, 2024: 267-273.

If the recommendations set by the author were to be adopted, it seems more likely that the Serbian Tax Administration would suppress VAT evasion/fraud and collect the unpaid VAT more efficiently. Thus, more supplies (if needed) and more straightforward administrative procedures would be covered under the quick reaction reverse charging. As for the supplies not previously covered, the joint tax liability provision, harmonised with the EU legislation, could help tax authorities collect the unpaid VAT. Furthermore, legal certainty would be increased by enacting a detailed joint tax liability provision.

References

- Annacondia, F. (2022). *EU VAT Compass 2022/23*. Amsterdam: IBFD.
- Amand, C. (2013). VAT Neutrality: A Principle of EU Law or a Principle of the VAT System. *World Journal of VAT/GST Law*. 2(III). 163-181.
- Bergedahl, C. (2018). Anti-Abuse Measures in Tax Treaties Following the OECD Multilateral Instrument – Part 1. *Bulletin for International Taxation*. 72(I). 11-30.
- Buettner, T., Tassi, A. (2023). VAT fraud and reverse charge: empirical evidence from VAT return data. *International Tax and Public Finance*. 30(III). 849-878. <https://doi.org/10.1007/s10797-023-09776-y>
- de la Feria, R. (2020). Tax Fraud and Selective Law Enforcement. *Journal of Law and Society*, 47(II). 240-270.
- Frunza, M. C. (2020). *Value added tax fraud*. London and New York: Routledge.
- Gomes, M. L. (2019). The DNA of the Principle Purpose Test in the Multilateral Instrument. *Intertax*, 47(I). 66-90.
- Greggi, M. (2008). Avoidance and Abus De Droit: The European Approach in Tax Law. *eJournal of Tax Research*. 6(I). 23-44.
- Hummel D., (2024). CJEU: Substance over form “principle” and new tendencies, in: Kofler, G. et al. (eds), *Recent Developments in Value Added Tax* (59-67). Vienna: Linde.
- Ilić-Popov, G. (2016). Poreska krivična dela u srpskom poreskom zakonodavstvu. *Žurnal za kriminalistiku i pravo*. 21(I). 41-56.
- Kostić, S. (2016). Načelo fakticiteta u srpskom poreskom pravu. *Harmonius*. 5/2016. 112-130.
- Kostić, J., Pavlović, Z. (2020). Poreski delikti u zakonodavstvu Savezne Republike Nemačke. *Strani pravni život*. 64(I). 141-153. DOI: <https://doi.org/10.5937/spz64-25515>
- Lazarov, I., (2018). The Relevance of the Fundamental freedoms for Direct Taxation. in: Lang, M. et al. (eds.), *Introduction to European Tax Law on Direct Taxation* (pp. 63-101). Vienna: Linde.

Milošević, M. (2014) *Nezakonita evazija poreza na dodatu vrednost*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu – Centar za izdavaštvo.

Smith, S. C., Keen, M. (2007). *VAT Fraud and Evasion: What Do We Know, and What Can be Done?*, International Monetary Fund, Working Paper No. 2007/031. Retrieved on 10 October 2024 from <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp0731.pdf>

Terra, B., Kajus, J. (2024). *A Guide to the European VAT Directives*. Volume 1: Introduction to European VAT. Amsterdam: IBFD.

Vasović, M. (2024). *Koncept stvarnog vlasnika prihoda u pravu međunarodnih poreskih ugovora*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

Živković, L. (2022). The Unshell Directive Proposal in a Nutshell: Open Questions. *Strani pravni život*. 66(IV). 367-386, DOI: https://doi.org/10.56461/SPZ_22402KJ

Živković, L. (2023). *Opšta antiabuzivna pravila*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

Ministarstvo finansija Republike Srbije (2023). *Bilten javnih finansija*. Br. 12/220 (2023).

Legislative sources

Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value-added tax, *OJ L347* (2006).

Council Directive (EU) 2022/890 of 3 June 2022 amending Directive 2006/112/EC as regards the extension of the application period of the optional reverse charge mechanism in relation to supplies of certain goods and services susceptible to fraud and of the Quick Reaction Mechanism against VAT fraud, *OJ L 155* (2022).

Commission Staff Working Document, Serbia 2023 Report, SWD(2023) 695, Brussels, 8.11.2023.

Commission Staff Working Document: Serbia 2024 Report SWD(2024) 695, Brussels, 30.10.2024.

Fiscal Code of Germany, promulgated on 1 October 2002, *Federal Law Gazette I* [Bundesgesetzblatt], p. 3866; 2003, p. 61, last amended by Article 17 of the Act of 17 July 2017 (*Federal Law Gazette I* p. 2541).

Proposal for a Council Directive amending Directive 2006/112/EC as regards the extension of the application period of the optional reverse charge mechanism in relation to supplies of certain goods and services susceptible to fraud and of the Quick Reaction Mechanism against VAT fraud, section 1, COM (2022) 39 final.

Criminal Code of the Republic of Serbia, *Official Gazette RS*, No. 85/2005, 88/2005-corr., 107/2005-corr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014,

94/2016, 35/2019 (translation), retrieved on 20 April 2025 from https://www.mpravde.gov.rs/files/Criminal%20%20%20Code_2019.pdf

Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji (Tax Procedure and Tax Administration Act), *Službeni glasnik RS*, No. 80/2002, 84/2002-corr., 23/2003-corr., 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005-other law, 62/2006-other law, 61/2007, 20/2009, 72/2009-other law, 53/2010, 101/2011, 2/2012-corr., 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 112/2015, 15/2016, 108/2016, 30/2018, 95/2018, 86/2019, 144/2020, 96/2021, 138/2022 (consolidated text including amendments published in *OG RS* No. 138 (2022), applicable as of 20/12/2022), and 94 (2024).

Zakon o porezu na dodatu vrednost/Value Added Tax Act, *Official Gazette RS*, No. 84/2004, 86/2004-corr., 61/2005, 61/2007, 93/2012, 108/2013, 68/2014-other law, 142/2014, 83/2015, 108/2016, 113/2017, 30/2018, 72/2019, 153/2020, 138/2022 (consolidated text including amendments published in *OG RS* No. 138 (2022), applicable as of 01/01/2023), and 94 (2024), <https://www.paragraf.rs/propisi/law-on-value-added-tax.html>

Case Law

Case C-384/04 *Commissioners of Customs & Excise and Attorney General v Federation of Technological Industries and Others* [2006] ECR I-04191.

Case C-6/16, *Egiom and Enka* [2017] ECLI:EU:C:2017:641.

Case C-504/16, *Deister Holding* [2017] ECLI:EU:C:2017:1009.

Case C-247/21, *Luxury Trust Automobil GmbH v Finanzamt Österreich* [2022] ECLI:EU:C:2022:966.

Internet sources

Internal Revenue Service (n.d.). Understanding Taxes (Lesson 1: Why pay taxes; Worksheet: The Difference Between Tax Avoidance and Tax Evasion, p. 1), IRS (online), Washington D.C., USA; accessed on 3 April 2025 from https://apps.irs.gov/app/understandingTaxes/whys/thmoi/leso3/media/ws_ans_thmoi_leso3.pdf

Ministarstvo Finansija/Poreska Uprava (n.d.). Konkursi, accessed on 12 July 2025, <https://www.purs.gov.rs/aktuelnosti/Konkursi/konkursi.html>

Ministarstvo Finansija, Poreska Uprava (2024), accessed on 24 October 2024, <https://www.purs.gov.rs/lat/fizicka-lica/pregled-propisa/zakoni/7773/zakon-o-poreskom-postupku-i-poreskoj-administraciji.html>

Ministry of Justice RS (n.d.). Criminal Matter, official website of the Ministry of Justice RS, accessed on 20 April 2025, <https://www.mpravde.gov.rs/en/tekst/1701/criminal-matter.php>; <https://www.mpravde.gov.rs/files/CRIMINAL%20PROCEDURE%20CODE%20%20%202019.pdf>

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) između EU i Republike Srbije (the Stabilization and Association Agreement between EU and Serbia), Retrieved on 20 May 2025 from: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/ssp_prevod_sa_anexima.pdf

Др Милош Васовић*

**Антиевазионе мере у систему пореза на
додату вредност Републике Србије**

Резиме

ПДВ је подложнији пореској евазији у односу на друге врсте пореза пре свега због института претходног пореза, а затим због високе стопе, што доприноси већем утајеном пореском приходу. Аутор у раду анализира две антиевазионе мере које су предвиђене законодавством Републике Србије. Једна од њих је принцип обрнуте наплате који подразумева да га порески обвезници исказују и примењују у фактури, што важи само за одређене испоруке. Уколико за одређене испоруке није могуће применити наведени принцип, пореској администрацији на располагању стоји још једна антиевазиона мера: секундарна пореска обавеза. Свака од поменутих мера има своје недостатке, па тако, уз претпоставке да је потребно заштитити националне фискалне интересе и да је национално ПДВ законодавство неопходно додатно ускладити са законодавством Европске уније у наведеној области, аутор препоручује измене тренутних прописа у циљу ефикасније наплате пореза на додату вредност и превенције евазије.

Кључне речи: порез на додату вредност, пореска евазија, принцип обрнуте наплате, секундарна пореска обавеза, солидарна пореска одговорност, ПДВ Директива 2006/112.

* Научни сарадник, Институт за упоредно право, Београд

II РАДОВИ ДОКТОРАНАДА

УСТАВНОПРАВНИ АСПЕКТ ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА: КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА И СЛУЧАЈ СРБИЈЕ**

DOI: 10.5937/zrpfno-58869

UDK: 342.4:366.542](4:497.11)

UDK: 346.548:340.5

Оригинални научни рад

Примљен: 15.05.2025.

Исправљен: 23.07.2025.

Прихваћен: 05.08.2025.

Апстракт: У последњих неколико деценија је знатно порасла свест о правима потрошача, а потрошачко право је постало веома динамична област права. Тако је заштита потрошача нашла место у уставима различитих држава. У првом делу рада аутор даје приказ уставних норми о заштити потрошача у неколико европских устава, посвећујући пажњу не само садржини тих одредби, већ и њиховом месту у уставној систематици. У другом делу рада аутор указује на дилему да ли права потрошача представљају људска права или је реч превасходно о програмским начелима. У истом делу аутор указује и на повезаност између заштите потрошача и других института уставног права. Напошетку аутор посвећује пажњу чл. 90 Устава Републике Србије, који нормира заштиту потрошача. При томе је уставна норма стављена у контекст реакције државе на бојкот трговинских ланаца који је у Републици Србији организован почетком 2025. године.

Кључне речи: права потрошача, економска и социјална права, економско уређење, уставно право.

* Демонстратор, докторанд, Правни факултет Универзитета у Нишу, имејл: aleksa@prafak.ni.ac.rs, ORCID ID: 0009-0003-9414-1890

** Аутор је стипендиста Министарства науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

1. Увод

Заштита потрошача је последњих деценија привукла велику пажњу стручне јавности. Због различитих опасности, чији се број још више повећао електронском трговином и пружањем дигиталних услуга, држава је морала да делује како би заштитила потрошаче, а право потрошача је постало веома динамична област права. Имајући у виду да се односи између трговаца и потрошача одвијају на слободном тржишту, поставља се питање границе до које држава може да иде ради заштите интереса потрошача као економски слабије стране у тржишним односима. Стога је корисна напомена да демократска и социјална правна држава не елиминише улогу грађанина као појединца активног у конкурентској тржишној економији, већ себи даје задатак да исправи ситуације друштвене неједнакости (Де Верготини, 2015: 376).

У литератури се као први пример подизања свести о правима потрошача као основним правима наводи говор који је Џон Ф. Кенеди упутио Конгресу 1962. године, а у коме је истакао четири основна права потрошача. Премда није имао утицај на Устав САД, тај говор је скренуо пажњу на ову проблематику (Kingsiepp, 2012: 49; Laurence Defosse, 2017: 62; Rodrigues de Melo, 2020: 4–5). На међународном – универзалном нивоу, заштитом потрошача се баве Смернице Уједињених нација за заштиту потрошача из 1985. године, које су ревидиране 1999. и 2015. године.¹ На нивоу Европске уније, Повељом о основним правима је регулисана заштита потрошача, кратком формулацијом да политике Уније обезбеђују висок ниво заштите потрошача.²

Питање заштите потрошача је последњих деценија нашло место у већем броју устава у свету. Инерактивна мапа заштите потрошача доступна на интернет страни Конференције УН о трговини и развоју показује да, од 110 држава које су пружиле одговор, њих 59 у свом највишем правном акту имају одредбу о заштити потрошача.³ Занимљиво је да у ту групу спада велики број јужноамеричких држава. Морамо напоменути да по предмету заштите, ова права несумњиво спадају у економска права. Међутим, класична економска и социјална права су конституционализована у периоду након Првог светског рата, па спадају у права друге генерације.

1 Видети: United Nations Guidelines for Consumer Protection. Преузето 07. 05. 2025. https://unctad.org/system/files/official-document/ditccplpmisc2016d1_en.pdf.

2 Чл. 38 Повеље Европске уније о основним правима, *Official Journal of the European Union*, С 202, 7 June 2016. Гајин (2012: 140) наводи да „Европска унија није могла да остане по страни од људских права и то пре свега у оним областима које су везане за привредну делатност“, укључујући и заштиту потрошача.

3 UNCTAD. *World consumer protection map*. Преузето 07. 05. 2025. <https://unctad.org/topic/competition-and-consumer-protection/consumer-protection-map>.

Права потрошача су као људска права у појединим уставима препозната, хронолошки гледано, касније, због чега спадају у права треће генерације (права солидарности)⁴, која су настала након Другог светског рата као „одговор на потребе обезбеђивања услова за друштвени напредак и развој, економски и културни раст“ (Кијевчанин, 2023: 303).

У овом раду ћемо најпре дати преглед компаративних одредби о заштити потрошача у одабраним европским уставима. Након тога ћемо са теоријског аспекта размотрити проблем који се често поставља у вези са правима потрошача – да ли су то људска права у правом смислу речи. У истом одељку ћемо указати на друге уставноправне институте који су повезани са заштитом потрошача. Коначно, приказаћемо и одредбе о заштити потрошача у Уставу Републике Србије, с освртом на случај (не)поступања државе у вези са бојкотом великих трговинских ланаца почетком 2025. године.

2. Компаративни примери уставних одредби о заштити потрошача

Поједини устави који регулишу заштиту потрошача приступају овој проблематици различито, како у садржинском смислу, тако и у погледу одређивања њиховог положаја у уставној систематици.

Неки устави садрже само једну једноставну норму о заштити потрошача. Устав Републике Литваније из 1992. године, у делу под називом „Национална економија и рад“, чије одредбе представљају комбинацију економских и неких социјалних права грађана и норми о економском уређењу, једноставно предвиђа да држава штити интересе потрошача.⁵ Основни закон Мађарске из 2011. године предвиђа да ће Мађарска обезбедити услове за фер тржишну конкуренцију, да ће се борити против било какве злоупотребе доминантног положаја и да ће бранити права потрошача.⁶ Уставом Републике Бугарске из 1991. године је прописано да се законом установљавају и гарантују свим грађанима и правним лицима једнаки правни услови за економску делатност, спречавањем злоупотребе монопола, нелојалне конкуренције и заштитом

4 Упор. Rodrigues de Melo, 2020: 21.

5 Чл. 46, ст. 5 Устава Републике Литваније. Constitution of the Republic of Lithuania. Преузето 04. 03. 2025. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=rivwzvvpvg&documentId=TAIS.211295&category=TAD>.

6 Чл. М, ст. 2 Основног закона Мађарске. The Fundamental Law of Hungary. Преузето 04. 03. 2025. <https://www.parlament.hu/documents/125505/138409/Fundamental+law/73811993-c377-428d-9808-ee03d6fb8178>.

потрошача.⁷ За разлику од Устава Литваније, устави Мађарске и Бугарске чак не садрже ни самосталан члан о заштити потрошача, већ у истом члану прописују више економских програмских начела. Сличност између устава Бугарске и Мађарске је и у томе што норме о заштити потрошача смештају у опште уставне принципе. Разлог томе је тај што ова два устава не садрже посебну главу о економском уређењу, али нису сместили ове одредбе у део о људским правима, па су их инкорпорирали у базична уставна начела заједно са још неким принципима економског уређења.

Са друге стране имамо уставе који се нешто детаљније баве заштитом потрошача. Устав Црне Горе из 2007. године предвиђа да држава штити потрошача и да су забрањене радње којима се нарушава здравље, безбедност и приватност потрошача.⁸ Уставом Украјине из 1996. године је зајемчено да држава штити права потрошача, врши контролу квалитета и безбедности производа и свих врста услуга и радова и промовише активности јавних организација за заштиту потрошача.⁹ Од значаја је и одредба према којој се свакоме гарантује право на слободан приступ информацијама о стању животне средине, *квалитету прехранбених производа и предмета за домаћинство (нагласио аутор)*, као и право на ширење таквих информација, при чему нико не може чувати такве информације тајним.¹⁰

Устав Пољске из 1997. године, регулишући заштиту потрошача као људско право, предвиђа да јавне власти штите потрошаче, кориснике, најамнике или закупце од активности које угрожавају њихово здравље, приватност и безбедност, као и од непоштених тржишних пракси, док ће обим такве заштите бити утврђен законом.¹¹ Према Уставу, ово право спада у групу права која се остварују уз ограничења одређена законом.¹² Уставни суд Пољске је више пута имао прилику да разматра уставну норму о заштити потрошача. У литератури (Jagielska, Jagielski, 2012: 341–343) се наводи како је Уставни суд Пољске истакао да чл. 76 Устава Пољске не ствара директно лично утуживо право, већ служи као посредан начин заштите потрошача, инструмент за стварање и примену права. Он ствара

7 Чл. 19, ст. 2 Устава Републике Бугарске. Конституција на Република Българија. Преузето 04. 03. 2025. <https://www.parliament.bg/bg/const>.

8 Чл. 70 Устава Црне Горе. Ustav Crne Gore, *Sl. list Crne Gore*, br. 1/2007 i 38/2013. Преузето 17. 04. 2025. <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/ustav-crne-gore.html>.

9 Чл. 42, ст. 4 Устава Украјине. Constitution of Ukraine. Преузето 17. 04. 2025. [https://natlex.ilo.org/dyn/natlex2/natlex2/files/download/45425/UKR-45425%20\(EN\).pdf](https://natlex.ilo.org/dyn/natlex2/natlex2/files/download/45425/UKR-45425%20(EN).pdf).

10 Чл. 50, ст. 2 Устава Украјине.

11 Чл. 76 Устава Републике Пољске. The Constitution of the Republic of Poland. Преузето 17. 04. 2025. <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.

12 Чл. 81 Устава Републике Пољске.

обавезу за законодавца да регулише ово питање, у чему законодавац није потпуно слободан, а Уставни суд може да оцењује да ли су усвојене мере сразмерне циљевима заштите потрошача. Са друге стране, овај члан може да има улогу у тумачењу права од стране правосуђа. Уставни суд се бавио и појмом потрошача, скренувши пажњу на то да се термини потрошач, корисник и купац из уставне норме не могу тумачити у њиховом грађанскоправном смислу због аутономне природе уставних појмова. Значајно је и резонување овог суда да јавне власти морају пружити минималне законске гаранције за све субјекте, а посебно физичка лица, која су (не само у економском смислу) слабија страна у тржишним односима наспрам професионалаца (Buřajewski, 2014: 29).

Устав Швајцарске Конфедерације из 1999. године регулише више питања у вези са заштитом потрошача. Најпре је предвиђено да Конфедерација предузима мере за заштиту потрошача. Потом је посебна пажња посвећена организацијама за заштиту потрошача, наводећи да се законом уставновљавају правна средства расположива овим организацијама, те да ове организације имају иста права која су федералним законима о нелојалној конкуренцији гарантована професионалним и трговачким удружењима. Посебна одредба је посвећена и начину решавања потрошачких спорова – кантони обезбеђују поступак мирења или једноставан и брз судски поступак за захтеве до одређеног износа, а Савезно веће одређује тај износ.¹³ Истаћи ћемо и одредбу која спада у домен социјалне сигурности, а која је од значаја за положај потрошача и потрошачке цене. Наиме, један од принципа којих се Конфедерација придржава приликом доношења прописа о старосном, породичном и инвалидском осигурању је да пензије морају, као минимум, бити прилагођене према трендовима цена.¹⁴

Према Уставу Шпаније из 1978. године, јавне власти гарантују заштиту потрошача и корисника и свим ефикасним мерама штите њихову безбедност, здравље и легитимне финансијске интересе. Јавне власти предузимају расположиве мере ради информисања и едукације потрошача и корисника, подстичу њихове организације, и треба да

13 Чл. 97 Федералног устава Швајцарске Конфедерације. Federal Constitution of the Swiss Confederation. Преузето 17.04.2025. <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/en>.

14 Чл. 112, ст. 2 тач. д Федералног устава Швајцарске Конфедерације. Швајцарски Устав садржи и неке одредбе које су посредно везане за положај потрошача у одређеним областима. Тако је предвиђено да се трошкови јавног превоза до одговарајуће мере покривају кроз цене које плаћају корисници (чл. 81а, ст. 2), као и да Конфедерација обезбеђује у свим регионима пружање адекватних, универзалних поштанских и телекомуникационих услуга по разумним ценама, по стопама које су фиксне у складу са стандардним принципима (чл. 92, ст. 2).

обезбеде саслушање таквих организација у свим питањима која погађају њихове чланове, под условима утврђеним законом. Према оквиру постављеном овим одредбама, законом се регулишу домаћа трговина и систем лиценцирања комерцијалних производа.¹⁵

Од поређених устава, Устав Португала из 1976. године садржи најшири спектар норми које се тичу заштите потрошача. Овај Устав гарантује права потрошача као људска права у глави о економским правима и дужностима, а поред тога успоставља и дужност заштите потрошача у глави о општим принципима економског уређења. Заштита потрошача је утврђена као један од циљева трговинске политике државе.¹⁶ Слично томе, међу приоритетним дужностима државе у економској и социјалној сфери се налази и обезбеђивање заштите права потрошача и њихових интереса.¹⁷ У оквиру одељка о економским правима и дужностима, потрошачима се гарантују права на добар квалитет добара и услуга, обуку и информисање, заштиту здравља, безбедности и економских интереса, као и право на надокнаду штете. Посебно су регулисани оглашавање и положај организација за заштиту потрошача. Оглашавање је ограничено законом, а забрањују се сви видови прикривеног, посредног или преварног оглашавања. Потрошачка удружења и потрошачке задруге имају право, у складу са законом, на помоћ од државе и да буду консултовани у вези са питањима заштите потрошача, те им је призната процесна легитимација за одбрану њихових чланова или колективних или општих интереса.¹⁸ Занимљиво је како је на уставном нивоу организацијама за заштиту потрошача гарантована процесна легитимација, тако да могу да заступају своје чланове у индивидуалним потрошачким споровима, али и да воде одговарајуће поступке ради заштите ширих интереса потрошача. Стога је могуће подићи популарну тужбу (*actio popularis*) у вези са заштитом потрошача. Ово је потврђено у оквиру уставног права на петицију и популарну тужбу – свакоме је гарантовано право на популарну тужбу, лично или преко одговарајућег удружења грађана, између осталог и у области права потрошача.¹⁹

Дакле, иако су права потрошача на различите начине регулисана у поређеним уставима, јасно је да је „укључивање права потрошача у

15 Чл. 51 Устава Шпаније. The Spanish Constitution. Преузето 17. 04. 2025. <https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/normativa/constitucioningles.pdf>.

16 Чл. 99, тач. е Устава Португалије. Constitution of the Portugese Republic. Преузето 17. 04. 2025. <https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Documents/Constitution7th.pdf>.

17 Чл. 81, тач. и Устава Португалије.

18 Чл. 60 Устава Португалије.

19 Чл. 52, ст. 3, тач. а Устава Португалије.

устав снажна индиција њихове улоге као важних социјалних права“ (Kingsiepp, 2012: 54). Смештањем одредбе о заштити потрошача у одељак о економском уређењу, устав препознаје потрошаче као актере на тржишту роба и услуга, стога се потрошачи не посматрају као грађани већ као учесници у економским кретањима. Међутим, потрошачи су слабија страна у тржишним односима, због чега им је потребна заштита. Са друге стране, гарантовањем права потрошача у делу о људским правима и слободама, заштита потрошача представља посебно људско право, па делује да је у случају кршења права могуће посегнути за свим видовима уставне заштите људских права. Уз то, овакав приступ омогућава и да се на права потрошача примењују сва општа уставна начела уживања људских права.

3. Проблем права потрошача као људских права и њихов однос са другим уставноправним институтима

Један од честих проблема на који аутори упућују у вези са односом између заштите потрошача и уставног права или права људских права, јесте дилема да ли права потрошача представљају људска права – чак и онда када су уставом регулисана као људска права. Разматрајући овај проблем, Deutch (1994: 551–554) истиче сличности ових права са класичним људским правима. Права потрошача су индивидуална права јер је свака особа повремено потрошач, па се чак и продавац јавља као потрошач онда када прибавља добра и услуге за личне потребе. Овим правима се успоставља заштита индивидуалног потрошача наспрам великих пословних организација, картела, монопола и мултинационалних компанија, које могу да наметну вољу потрошачима по принципу „узми или остави“. Тако права потрошача спречавају злоупотребу моћи, те су слична осталим економским правима. Разматрајући пример португалског Устава, исти аутор наводи да смештање права потрошача у исти одељак осталим економским правима обезбеђује статус ових права као економских људских права (Deutch, 1994: 576). Међутим, важно је истакнути и потребу заштите потрошача не само од великих компанија, већ и од државе, која пружа јавне услуге преко јавних предузећа, стога се заштита мора пружити и онда када се држава јавља као пружалац услуга (Rodrigues de Melo, 2020: 23).

Са друге стране, неки аутори сматрају да права потрошача не могу бити људска права у класичном смислу. Права потрошача су законом предвиђена као посебна права чији је обим релативно јасан, те кршење или игнорисање ових права обично није праћено тешким последицама као кад је реч о класичним људским правима (Kingsiepp, 2012: 58). Третирање

заштите потрошача као људских права или основних права није од већег значаја, јер се са аспекта уставне теорије ради о уставним принципима или програмским нормама. Међутим, управо добијањем статуса људског права у неким уставима, било је могуће ради заштите права потрошача применити принципе сразмерности и суштине зајемченог права (Jagielska, Jagielski, 2012: 346–347). Истиче се и аргумент да се овде не ради о новом концепту, јер трговина постоји од давнина, а упркос глобализацији, промене нису толико радикалне да би заштита потрошача била регулисана као основно право (Laurence Defossez, 2017: 65).

Независно од приступа, уставне норме о заштити потрошача имају првенствено програмски карактер, те указују на то да ће се држава трудити да заштити потрошаче. Ако је заштита потрошача регулисана у делу о економском уређењу или у начелима устава, то је свакако једна смерница за поступање државе. Ако је заштита потрошача гарантована као људско право, она опет има програмски карактер, као и друга економска и социјална права, те је задатак државе да у што већој мери омогући остварење ових права.

Можемо напоменути да у ширем смислу постоје друге одредбе устава које имају значај за заштиту потрошача. Овде пре свега мислимо на одређена људска права и слободе која су од значаја за остваривање и заштиту права потрошача. Тако су слобода удруживања, слобода говора²⁰ и право на петицију од значаја за оснивање и деловање организација за заштиту потрошача. У једној класификацији удружења, организације за заштиту потрошача су сврстане у категорију удружења у области економије и радних односа, заједно са удружењима послодаваца, запослених, произвођача, професионалним удружењима и економским лобистичким групама (Preuß 2012: 959). За заштиту потрошача је од значаја и право на обавештеност (доступност информација од јавног значаја) и оно се односи на сва питања која могу да угрозе здравље, безбедност, приватност и друге интересе потрошача. Дигитализација је и у овој области довела у опасност право на приватност и заштиту података о личности, па се тако упућује на дебате, између осталог, у вези са опасностима употребе потрошачких картица поверења, осетљивих

20 У вези са слободом говора је важно указати на појаву SLAPP тужби (SLAPP – Strategic Lawsuit Against Public Participation – стратешке тужбе против учешћа јавности) против потрошача и организација за заштиту потрошача. Иако се најчешће перципирају као тужбе усмерене против медија, оне се могу јавити и у овој области, када су усмерене према онима који критикују квалитет производа, услуга или некоректну пословну праксу привредних субјеката. Lott (2004) се у свом извештају бавила SLAPP тужбама, наводећи и примере из праксе.

података потрошача и безбедности пословних база података (Espisnosa, 2012: 974).²¹

У последње време се теоријски развија концепт четврте генерације људских права. Ради се о правима која су повезана са дигиталним технологијама (проистичу из коришћења дигиталних услуга, употребе вештачке интелигенције и сл.) и био-инжењерингом. Права потрошача се могу посматрати и у контексту ових људских права јер се потрошачи јављају као корисници дигиталних услуга. Измене прописа о заштити личних података, дигиталним услугама и вештачкој интелигенцији нису вршене кроз перспективу људских права, него из угла потрошача који користе такве услуге, но стварањем нове генерације људских права треба да се повуку црвене линије које не могу бити пређене технолошко-научним развојем, који је вођен интересом профита (Bagroni, 2024: 5). Стога, ако се права потрошача схвате као људска права, на њих се могу применити савремене концепције о корпоративној одговорности за поштовање људских права (више: Настић, 2021: 245–246). Опасност од кршења људских права овде не долази доминантно од државе, већ од приватних привредних субјеката, као што су велике мултинационалне компаније које пружају дигиталне услуге.

Поред области људских права, опште уставне одредбе о економском уређењу, попут успостављања тржишне привреде, забране злоупотребе монополског положаја на тржишту и сл. су повезане са заштитом потрошача јер је постојање избора у тржишној утакмици корисно за грађане. Добробит потрошача је један од циљева правног поретка, што се остварује кроз неометани процес конкуренције, а по потреби и посебним мерама заштите потрошача (Zäch, Künzler, 2010: 71).

Можемо навести и конкретне примере других норми које су у ширем смислу значајне за заштиту потрошача. Тако Устав Чешке Републике из 1993. године предвиђа да је одржавање стабилности цена главни

²¹ Посредан значај за заштиту потрошача имају и одредбе међународних уговора о људским правима, на шта упућују неки аутори (Kingsiepp, 2012: 50; Deutch, 1994: 559–564; Laurence Defossez, 2017: 65). Тако је делом одредбе из чл. 25, ст. 1 Опште декларације о правима човека (1948) предвиђено да свако има право на животни стандард који обезбеђује здравље и благостање, његово и његове породице, укључујући храну, одећу, стан и лекарску негу и потребне социјалне службе. Слично, чл. 11, ст. 1 Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима (1966) признаје сваком лицу право на животни стандард довољан за њега самог и његову породицу, убрајајући ту и довољну храну, одећу и смештај, као и стално побољшање његових услова живота. Ове одредбе се једним делом могу остварити успешном применом прописа о заштити потрошача. Поред тога, указује се и на везу између права потрошача и права на живот и физички интегритет, јер се правима потрошача штите здравље и безбедност потрошача.

циљ делатности Чешке народне банке.²² Устав Републике Хрватске из 1990. године, приликом одређивања надлежности локалне самоуправе, предвиђа да јединице локалне самоуправе обављају послове из локалног делокруга којима се остварују потребе грађана, а нарочито послове који се односе на, између осталог, заштиту потрошача.²³

Као што друге уставне норме могу бити од значаја за права потрошача, тако заштита потрошача може имати утицај на неке институте уставног права. Пајванчић (2018: 445) истиче да „уставне одредбе о заштити потрошача представљају својеврсне, уставом прописане границе у оквирима којих се гарантује слобода предузетништва“. На пример, један од разлога за ограничење слободе предузетништва може бити заштита здравља људи, тј. потрошача.

На крају ћемо указати на то да један од механизма заштите људских права јесте обраћање омбудсману, а у неким државама постоје омбудсмани специјализовани за заштиту потрошача. Овакве институције у се појавиле 70-их година прошлог века у скандинавским земљама. Тако у Данској од 1975. године постоји Омбудсман за потрошаче (*Forbrugerombudsmanden*), чији је правни положај данас уређен Законом о маркетиншким праксама из 2017. године. Омбудсман за потрошаче се стара о примени тог, али и других закона из ове области. Њега именује министар за пословање и економски раст, по правилу на период од шест година.²⁴

4. Случај Србије: уставна норма о заштити потрошача наспрам реакције државе на бојкот трговинских ланаца

Устав Републике Србије из 2006. године спада у ред оних устава који садрже одредбе о заштити потрошача. Овом питању је посвећен чл. 90 Устава. Овај члан се налази у трећем делу Устава, који је се бави економским уређењем и јавним финансијама. Дакле, наш уставотворац се определио да ово питање регулише у склопу основних норми о економском поретку државе.

22 Чл. 98 Устава Чешке Републике. Constitution of the Czech Republic. Преузето 05. 03. 2025. https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Pravni_uprava/AJ/Ustava_EN_ve_zneni_zak_c._98-2013.pdf.

23 Чл. 129а, ст. 1 Устава Републике Хрватске. Ustav Republike Hrvatske, 1990. NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14. Преузето 05. 03. 2025. <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske>.

24 Видети део 7 данског Закона о маркетиншким праксама. The Marketing Practices Act. Преузето 07. 05. 2025. <https://forbrugerombudsmanden.dk/media/14553/markedsoeringsloven-lbkg-2013.pdf>.

Устав најпре налаже да Република Србија штити потрошаче.²⁵ Симовић (2021: 137) запажа да је ова норма начелног карактера, те да њоме није дефинисана садржина права потрошача, нити обавеза државе да законом обезбеди заштиту потрошача. Устав потом установљава једну изричиту забрану: посебно су забрањене радње усмерене против здравља, безбедности и приватности потрошача, као и све нечасне радње на тржишту. Међутим, поред тога што нису одређени облици и садржај заштите потрошача, Пајванчић (2009: 111) примећује да Устав не утврђује ни санкције за кршење наведене уставне забране.

На овом месту ћемо се посветити једном актуелном питању које нас је навело да размислимо о томе да ли држава ефективно штити потрошаче и поступа у складу са чл. 90 Устава.

Комисија за заштиту конкуренције је против четири привредна друштва – велика трговинска ланца, покренула поступак испитивања повреде конкуренције, до које повреде је дошло у виду закључивања рестриктивног споразума.²⁶ Из закључака које је Комисија изнела у образложењу,²⁷ проистиче да су трговински ланци продавали производе по истим ценама, иако су их набављали под различитим условима, као и да су трговачке марже повећаване више од стопе инфлације. На тај начин су финалне цене производа прекомерно повећаване, што је довело до значајног увећања пословне добити трговинских ланаца, а до смањења куповне моћи потрошача. Почетком 2025. године, организације за заштиту потрошача у државама бивше Југославије су позвале на бојкот куповине у великим трговинским ланцима због учесталог повећања цена. У Србији су грађани су били позвани да не купују у четири велика трговинска ланца против којих је Комисија покренула поступак, као и у још једном трговинском ланцу.

Држава није реаговала на ове околности и на потрошачки бојкот као вид друштвеног притиска, те нису предузете никакве конкретне мере

25 Чл. 90, ст. 1 Устава Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006, 115/2021.

26 Закључак Комисије за заштиту конкуренције број 4/0-01-865/2024-1 од 10. октобра 2024. године. Преузето 26. 03. 2025. <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2024/10/Zakljucak-o-pokretanju-postupka-trgovinski-lanci.pdf>.

27 У образложењу Закључка о покретању поступка објашњен је начин на који су прикупљени подаци о стању на тржишту, а из којих је Комисија извела неколико закључака из којих проистиче крајњи закључак Комисије да постоји одсуство међусобног конкурентског притиска између четири обухваћена трговинска ланца, што је нарочито утврђено на основу тога што је код њих у потпуности изостала ценовна конкуренција.

управљене на заштиту потрошача.²⁸ Делује да држави одговарају високе цене јер је онда већи износ буџетских прихода убраних кроз порез на додату вредност. Међутим, недостатак реакције државе је нејасан када се узму у обзир подаци о куповној моћи становништва и потрошачкој корпи. Поређењем података за више година уназад (Министарство унутрашње и спољне трговине, 2025) се једноставно може утврдити да је просечна нето зарада константно мања од просечне потрошачке корпе. Просечна нето зарада је тек у децембру 2024. године и у јануару 2025. године била нешто већа од просечне потрошачке корпе. У истом документу су доступни подаци и о висини минималне потрошачке корпе, а ако се они упореде са подацима о висини минималне зараде,²⁹ долази се до закључка који је сличан пређашњем – минимална зарада је упорно (све до јануара 2025. године) била мања од минималне потрошачке корпе.

Стављајући овај актуелни проблем у контекст уставне норме о заштити потрошача, описано поступање трговинских ланаца, ако је заиста постојало, представља једну нечасну радњу на тржишту. Сам појам „нечасна радња на тржишту“ је правни стандард, чију садржину је потребно „испунити“ у конкретном случају. Овде се несумњиво ради о нечасној радњи на тржишту јер су цене повећаване неоправдано, а то је за последицу имало смањење куповне моћи становништва, што директно погађа животни стандард грађана, а посебно угрожене категорије. Подсетићемо на чл. 1 Устава којим је Република Србија одређена као држава заснована на, између осталог, социјалној правди. Овај принцип подразумева да су државне институције „усмерене ка остваривању социјалне сигурности и пристојног квалитета живота достојног човека“ (Настић, 2021: 39).

²⁸ Привредна комора Србије, као организација која сарађује са законодавном и извршном влашћу и другим органима, се огласила, делећи забринутост грађана због вишегодишњег кретања цена чиме је грађанима нарушен животни стандард, а привреда оптерећена трошковима, указујући и на то да се проблем не може решити без координисане активности државе и свих учесника у производно-прометном ланцу (Привредна комора Србије, 2025). Са друге стране, Пореска управа је била веома неажурна у објављивању података о ефектима бојкота – 04. 02. 2025. године објавила је податке о укупном броју издатих рачуна на дан бојкота (31. 01. 2025. године), уз поређење са 16. и 30. јануаром 2025. године (Пореска управа, 2025а). На замерку јавности да су важни и подаци о укупном оствареном промету, а не само о броју издатих рачуна, Пореска управа је 05. 02. 2025. године издала допунско саопштење (Пореска управа, 2025б) и о тим околностима. Подаци о ефекту петодневног бојкота (10-14. 02. 2025. године) никада нису објављени на сајту Пореске управе.

²⁹ Параграф. *Минимална зарада у Републици Србији*. Преузето 08. 05. 2025. https://www.paragraf.rs/statistika/arhiva-minimalna_zarada.html.

Дакле, случај бојкота трговинских ланаца због високих цена представља пример у коме држава мора да делује проактивно, како би у складу са чл. 90 Устава заштитила потрошаче од ове нечасне радње на тржишту. Посебно је важна околност да је теза о неоправданом повећању цена потекла од Комисије за заштиту конкуренције, која представља независно контролно тело. То је јасан показатељ држави да постоји потреба за делањем како би се у пракси остварила уставна норма да држава штити потрошаче. При томе, постоји више институционалних механизма за поступање, као што су одржавање састанака извршне власти и представника удружења потрошача и представника трговаца, одржавање јавног слушања пред надлежним скупштинским одбором, поступање од стране тржишне инспекције, а резултат свакако треба да буде нормативна активност државе – прописивање конкретних мера (законом или подзаконским актима) којима се потрошачи штите. Поред тога, улога државе је и да континуирано прати положај потрошача и правовремено реагује ради њихове заштите. Истовремено, држава мора пратити и поступање учесника на тржишту, јер ценовни поремећаји могу да се јаве управо услед нарушавања конкуренције на тржишту, а сви акти којима се противно закону ограничава слободна конкуренција су Уставом забрањени.³⁰

Предузимање конкретних мера од стране државе можемо видети на примеру Хрватске. Под притиском потрошачког бојкота, Влада је након састанка са представницима трговинских ланаца и произвођача донела Одлуку о изравним мјерама контроле цијена одређених производа и одређених категорија производа у трговини на мало, којом су ограничене цене неколико десетина производа.³¹ Бојкот је настављен па је Хрватски сабор усвојио Закон о изнимним мјерама контроле цијена. Законом је утврђено укупно седам мера,³² при чему су посебну пажњу привукле обавеза трговаца да на својим интернет страницама објављују и у реалном

30 Чл. 84, ст. 2 Устава Републике Србије. Више: Симовић, 2021: 129–130.

31 *Odluka o izravnim mjerama kontrole cijena određenih proizvoda i određenih kategorija proizvoda u trgovini na malo*, *NN* 17/2025. Преузето 08. 05. 2025. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2025_02_17_166.html.

32 Реч је о следећим мерама: 1) одређивање највиших цена, 2) враћање цена на одређену висину, 3) пријава важећих ценовника односно тарифа, 4) објављивање важећих ценовника на интернет станицама трговца, 5) прибављање претходне сагласности на цене, при чему се цене не могу утврђивати ни мењати без претходне сагласности, 6) обавезно редовно или периодично достављање података о ценама, 7) обавезно истицање додатне цене која је била примењива у претходном раздобљу (чл. 6 Закона о изнимним мјерама контроле цијена – *Zakon o iznimnim mjerama kontrole cijena*, *NN* 40/2025. Преузето 08. 05. 2025. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2025_03_40_540.html).

времену ажурирају податке о тренутним ценама производа, као и мера обавезног истицања цене која је важила у претходном периоду, а која треба да омогући потрошачима да прате раст цена.

5. Закључна разматрања

Права потрошача су постала веома значајна област савременог права. Бити потрошач је наша свакодневница. Увидевши значај овог питања, неки уставни су регулисали питање заштите потрошача. Видели смо да компаративни примери из европске уставности пружају садржински веома различите приступе уставном регулисању права потрошача. Међутим, највећа дилема се односи на правну природу ових права, тј. да ли су то људска права у правом смислу речи или заправо имају програмски карактер. По нашем мишљењу, уставне норме о заштити (правима) потрошача имају превасходно програмски карактер и налажу држави да заштити потрошаче и омогући остварење њихових права у што већој мери. У сваком случају, много је важније да држава у пракси штити права потрошача.

Када је реч о праву Србије, Устав Републике Србије садржи две веома опште норме о заштити потрошача – да држава штити потрошаче и да су посебно забрањене радње усмерене против здравља, безбедности и приватности потрошача, као и све нечасне радње на тржишту. Бојкот трговинских ланаца, узрокован незадовољством у вези са куповном моћи грађана, био је прилика да држава покаже истинску вољу да заштити потрошаче. Уз изражене сумње да су трговински ланци неоправдано подизали цене ради повећања свог профита, држава је требало да предузме одговарајуће мере и заштити потрошаче од оваквих радњи, које се могу сврстати у правни стандард „нечасне радње на тржишту“. Посебно је важна чињеница да су такве сумње дошле од Комисије за заштиту конкуренције као независне контролне институције. Ипак, држава је остала пасивна. Разлог томе је непознат, сем објективне чињенице да високе цене одговарају држави, јер је онда већи износ буџетских прихода убран кроз порез на додатну вредност. Нереаговањем државе потрошачи су остали незаштићени, чиме се дефинитивно не остварује уставно правило да држава штити потрошаче од нечасних радњи на тржишту. У ситуацији када минимална зарада и просечна зарада каскају за минималном потрошачком корпом и просечном потрошачком корпом, пасивност државе је озбиљан пропуст у вођењу политике заштите потрошача, који су угрожени слабењем њихове куповне моћи, а самим тим пропуст сеже и у област социјалне политике.

Литература

Barroni, M. J. L. (2024). Fourth Generation Human Rights in View of the Fourth Industrial Revolution. *Philosophies*, 9(2). 1–15. Преузето 13. 07. 2025. <https://doi.org/10.3390/philosophies9020039>.

Buławajewski, S. (2014). Consumer's right to information in the Constitution of the Republic of Poland outline of the problem. In: Sitek, M., Niedziółka, I., Ukleja, A. (eds.), *Consumer Protection – Selected Issues of the Information Safety*. Józefów: Alcide De Gasperi University of Euroregional Economy in Józefów. 25–40.

Гајин, С. (2012). *Људска права: Правно-системски оквир*. Београд: Правни факултет Универзитета Унион у Београду, Центар за унапређивање правних студија, Институт за упоредно право.

Де Верготини, Ђ. (2015). *Упоредно уставно право*. Београд: Службени гласник.

Deutch, S. (1994). Are Consumer Rights Human Rights? *Osgoode Hall Law Journal*, 32(3), 537–578. Преузето 06.05.2025. <https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/ohlj/vol32/iss3/4/>.

Espinosa, M. J. C. (2012). Privacy. In: Rosenfeld, M., Sajó, A. (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press. 966–981.

Zäch, R., Künzler, A. (2010). Freedom to Compete or Consumer Welfare: The Goal of Competition Law according to Constitutional Law. In: Zäch, R., Heinemann A., Kellergals A. (eds.), *The Development of Competition Law: Global Perspectives*. Cheltenham–Northampton: Edward Elgar Publishing. 61–83. Преузето 21. 04. 2025. <https://doi.org/10.4337/9781849803571.00009>.

Jagielska, M., Jagielski, M. (2012). Are consumer rights human rights? In: Devenney, J., Kenny, M. (eds.), *European Consumer Protection: Theory and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 336–353. Преузето 20. 04. 2025. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139003452>.

Кијевчанин, Р. (2023). Класификација (врсте) људских права и слобода. У: Соковић, С. (ур.), *Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније – Књига XI*. Крагујевац: Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке. 297–308.

Kingsiepp, M. (2012). The constitutional approach to basic consumer rights. *Juridica International*, 19/2012. 49–58. Преузето 20. 04. 2025. https://juridicainternational.eu/public/pdf/ji_2012_XIX_49.pdf.

Laurence Defossez, D. A. (2017). Consumer law in Constitution: a big mistake? The specific case of aviation in Brazil. *Revista de Investigações Con-*

stitucionais, 4(3). 61–83. Преузето 21. 04. 2025. <https://doi.org/10.5380/rinc.v4i3.51532>.

Lott, S. (2004). *Corporate Retaliation Against Consumers: The Status of Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPPs) in Canada*. Ottawa: The Public Interest Advocacy Centre (PIAC). Преузето 08. 07. 2025. <https://www.piac.ca/wp-content/uploads/2014/11/slapps.pdf>.

Министарство унутрашње и спољне трговине. (2025). *Куповна моћ становништва – Потрошачка корпа, јануар 2025*. Преузето 08. 05. 2025. <https://must.gov.rs/extfile/sr/12513/Korpa%20januar%202025.pdf>.

Настић, М. (2021). *Уставна заштита људских права*. Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу.

Пајванчић, М. (2009). *Коментар Устава Републике Србије*. Београд: Фондација Конрад Аденауер.

Пајванчић, М. (2018). Конституционализација права на предузетништво и са њим повезаних права. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 81(LVII). 439–459.

Параграф. Минимална зарада у Републици Србији. Преузето 08. 05. 2025. https://www.paraграф.rs/statistika/arhiva-minimalna_zarada.html.

Пореска управа. (2025а). Саопштење. Преузето 08. 05. 2025. <https://www.purs.gov.rs/odnosi-s-javnoscu/Strana2/Strana6/10455/saopstenje.html>.

Пореска управа. (2025б). Допуна саопштења. Преузето 08. 05. 2025. <https://www.purs.gov.rs/odnosi-s-javnoscu/Strana2/Strana6/10457/dopuna-saopstenja.html>.

Preuß, U. (2012). Associative Rights (The Rights to the Freedoms of Petition, Assembly, and Association). In: Rosenfeld, M., Sajó A. (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 948–965.

Привредна комора Србије. (2025). Саопштење Групаације трговаца прехранбеним производима на велико и мало Удружења за трговину ПКС поводом најављеног бојкота трговаца. Преузето 08. 05. 2025. <https://pks.rs/vesti/saopstenje-grupacije-trgovaca-prehrambenim-proizvodima-na-veliko-i-malo-udruzenja-za-trgovinu-pks-povodom-najavljenog-bojkota-trgovaca-11046>.

Rodrigues de Melo, É. (2020). Consumer Rights and Human Rights: Legal and Philosophical Considerations. *Revista República Y Derecho*, 5(5). 1–26. Преузето 07. 05. 2025. <https://revistaryd.derecho.uncu.edu.ar/index.php/revista/article/view/179>.

Симовић, Д. (2021). Уставни оквир економског уређења у Републици Србији – критички осврт. У: Грујућ, З. (ур.), *Међународни научни скуп „Правни систем у времену нове реалности“ – Зборник радова*. Косовска Митровица: Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици. 121–140.

UNCTAD. *World consumer protection map*. Преузето 07. 05. 2025. <https://unctad.org/topic/competition-and-consumer-protection/consumer-protection-map>.

Правни извори

Закључак Комисије за заштиту конкуренције број 4/0-01-865/2024-1 од 10. октобра 2024. године. Преузето 26. 03. 2025. <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2024/10/Zakljucak-o-pokretanju-postupka-trgovinski-lanci.pdf>.

Закон о изнимним мјерама контроле цијена. *NN* 40/2025. Преузето 08. 05. 2025. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2025_03_40_540.html.

Конституција на Република Българија. Преузето 04. 03. 2025. <https://www.parliament.bg/bg/const>.

Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима. Закон о поврђивању Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима. *Сл. лист ФНП*, бр. 7/71. Преузето 08. 05. 2025. <https://minlmpdd.gov.rs/sektori/ljudska-prava/medjunarodni-ugovori/medjunarodni-pakt-o-ekonomskim-socijalnim-i-kulturnim-pravima-icescr/>.

Odluka o izravnim mjerama kontrole cijena određenih proizvoda i određenih kategorija proizvoda u trgovini na malo, *NN* 17/2025. Преузето 08. 05. 2025. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2025_02_17_166.html.

Општа декларација о правима човека. Преузето 08. 05. 2025. <https://pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/reg/viewAct/931e4c38-ea15-4128-8ed2-8b5874428a59>.

Повеља Европске уније о основним правима, *Official Journal of the European Union*, С 202, 7 June 2016. Преузето 13. 05. 2025. https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/povelja_osnovna_prava_jul_20.pdf

The Marketing Practices Act, 2017. Преузето 07. 05. 2025. <https://forbrugerombudsmanden.dk/media/14553/markedsfoeringsloven-lbkg-2013.pdf>.

The Spanish Constitution. Преузето 17. 04. 2025. <https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/normativa/constitucioningles.pdf>.

The Fundamental Law of Hungary. Преузето 04. 03. 2025. <https://www.parlament.hu/documents/125505/138409/Fundamental+law/73811993-c377-428d-9808-ee03d6fb8178>

The Constitution of the Republic of Poland. Преузето 17. 04. 2025. <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.

United Nations Guidelines for Consumer Protection. Преузето 07. 05. 2025. https://unctad.org/system/files/official-document/ditccplpmisc2016d1_en.pdf.

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

Ustav Republike Hrvatske, 1990. NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14. Преузето 05. 03. 2025. <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske>.

Ustav Crne Gore. *Sl. list Crne Gore*, br. 1/2007 i 38/2013. Преузето 17. 04. 2025. <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/ustav-crne-gore.html>.

Federal Constitution of the Swiss Confederation. Преузето 17. 04. 2025. <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/en>.

Constitution of the Portugese Republic. Преузето 17. 04. 2025. <https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Documents/Constitution7th.pdf>.

Constitution of the Republic of Lithuania. Преузето 04. 03. 2025. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=rivwzvpvg&documentId=TAIS.211295&category=TAD>.

Constitution of the Czech Republic. Преузето 05. 03. 2025. https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Pravni_uprava/Aj/Ustava_EN_ve_zneni_zak_c.98-2013.pdf.

Constitution of Ukraine. Преузето 17. 04. 2025. [https://natlex.ilo.org/dyn/natlex2/natlex2/files/download/45425/UKR-45425%20\(EN\).pdf](https://natlex.ilo.org/dyn/natlex2/natlex2/files/download/45425/UKR-45425%20(EN).pdf).

Aleksa Damjanović*, LL.M.

***Constitutional aspect of Consumer protection:
Comparative Analysis and the Case of Serbia***

Summary

In the last few decades, consumer protection has found its place in numerous constitutions worldwide. Due to the growing awareness of consumer protection and the development of consumer law as a separate branch of law, consumer protection has ultimately become part of materiae constitutionis. The first part of the paper presents the constitutional norms on consumer protection in several European constitutions. In addition to examining the content of constitutional provisions on this matter, the author draws attention to the place they are given in the constitutional system, i.e. whether they are placed in the section pertaining to human rights or in the section pertaining to the economic organization of the state. This question is related to the issue presented in the second part of the paper, which presents theoretical arguments about the constitutional nature of consumer protection, i.e. the dilemma whether consumer protection rights are human rights in the true sense of the word or programmatic principles. The second part of the paper also points out to other constitutional institutions that have an impact on consumer protection, such as human rights (freedom of association, freedom of speech, right to petition, right to privacy), constitutional norms on economic regulation (establishment of market economy, prohibition of abuse of monopoly position), and ombudsmen in charge of consumer protection. In this part, the author also points out to the impact that consumer protection may have on other institutions, such as freedom of entrepreneurship. In the third part of the paper, the author presents Article 90 of the Constitution of the Republic of Serbia, which guarantees consumer protection, and is located in the part of the Constitution pertaining to the economic regulation and public finances. Article 90 of the Constitution stipulates that the state shall protect consumers and explicitly prohibits actions aimed against consumers' health, safety and privacy, as well as all unfair actions on the market. These provisions of the Constitution were placed in the context of the state's reaction to the boycott of large retail chains, which was organized in Serbia in early 2025 due to suspicions on unjustified price increases. The price increases were considered to represent an unfair market practice that consumers have to be protected from.

Key words: consumer rights, economic and social rights, economic system, constitutional law.

* PhD Student, Faculty of Law, University of Niš

МЕЂУНАРОДНИ КАРАКТЕР КОРУПЦИЈЕ У КРАЉЕВИНИ ЈУГОСЛАВИЈИ

DOI: 10.5937/zrpfno-60162

UDK: 328.185(497.1)“1918/1941“

UDK: 343.352(497.1)“1918/1941“

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД

Примљен: 14.07.2025.

Исправљен: /

Прихваћен: 28.08.2025.

Апстракт: Чини се да је Краљевина Југославија, једноставно речено, била предодређена за развој корупције – од неповољног друштвено-историјског контекста у којем је настала, преко бројних фактора ризика корупције у многим структурама државе и друштва, до унутрашњих супротности које су постојале већ у тренутку њеног настанка. На све то надовезало се нерешено аграрно питање, које је погађало 90% становништва, али и недостатак капитала, што је широм отворило простор страним инвестицијама и страним компанијама. У одсуству владавине права и уз већ присутну ендемску корупцију, стране компаније су крајем 20-их и почетком 30-их година прошлог века, захваљујући својим финансијским капацитетима и економској моћи, „надоградиле“ и „унапредиле“ постојећу феноменологију корупције у Краљевини Југославији, стварајући високоорганизоване коруптивне механизме, у којима је лобирање, као најсофистициранији облик, резултирало доношењем закона у њихову корист, а на штету јавног интереса. На тај начин су те претече модерних мултинационалних компанија већ постојећој корупцији у Краљевини Југославији дале међународни карактер, у складу са њиховом природом и начином функционисања.

Кључне речи: Корупција, Краљевина Југославија, Нашичка афера, Осјечки процес.

* Докторанд, Правни факултет Универзитета у Нишу, имејл: ajbozovic@gmail.com, ORCID ID: 0009-0005-6198-7974

1. Увод

У овом раду најпре ћемо се осврнути на друштвено-економски и политички контекст настанка и развоја Краљевине Југославије¹. Након тога ћемо размотрити радне дефиниције корупције и лобирања, те факторе ризика, феноменологију и последице корупције, у мери која је неопходна за оквире овог рада. Потом ћемо као студију случаја најпре укратко описати *Нашичку аферу*, феноменологију корупције у њој, узроке који су погодовали њеном настанку и последице до којих је довела. На крају ћемо размотрити *Осјечки процес* као репресивну и закаснелу реакцију државе на корупцију и указати на недостатке нормативног оквира за борбу против корупције.

Присуство корупције у пословној политици мултинационалних корпорација може имати вишеструко негативно дејство, првенствено на мање развијене земље. Злоупотреба вредне имовине у циљу подмићивања локалних власти, омогућава корпорацијама да, ради остварења пословних интереса, подрију унутрашњу стабилност, подстакну ширење корупције и ограниче развој сиромашних друштава (Кораћ, 2004: 41).

Све напред наведено представљало је истовремено и кључне факторе ризика корупције, па у таквом контексту и не чуди што је међуратни период представљао „златно доба корупције“ (Богојевић, 2024: 39). Интегрално југословенство се у многим аферама показало као изговор или оправдање корупције, која је, годину за годином, добијајући југословенски карактер, постала ендемска. Због тога не изненађује што је страни капитал у таквом друштвеном и привредном окружењу, тражећи додатну ренту кроз коруптивно искоришћавање јавних ресурса, својим економским потенцијалима, софистицираним методама, међународним искуством и дахом светског тренда лобирања, изградио коруптивни механизам међународног карактера, обезбеђујући себи монополски привредни положај и више него привилегован положај у поступку доношења прописа.

2. О Краљевини Југославији

На крају Првог светског рата Краљевина Србија је, као много пута до тада, била у ситуацији да у веома кратком периоду донесе судбоносну одлуку. Као држава победница, Краљевина Србија је одустала од

¹ У тексту ће бити коришћен назив Краљевина Југославија, без обзира на то што је држава у првих десет година постојања три пута мењала свој назив: 1. децембра 1918. проглашено је Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца; од 15. јула 1920. званични назив био је Краљевина СХС, а од 5. октобра 1929. у званичној употреби био је назив Краљевина Југославија.

демаркационе линије утврђене Примирјем са Угарском од 13. новембра 1918. и значајних територијалних проширења у свим правцима. Уместо тога, регент Александар Карађорђевић је само 17 дана након потписаног Примирја, 1. децембра 1918, на темељима Нишке декларације, прогласио уједињење са Јужним Словенима, који су настањивали делове територије поражене Аустроугарске.

Тако створена заједничка држава, која је у својим границама окупила велики број различитих народа и три велике религије, суштински је настала на споразуму да буде заједница троплеменог народа, заснована на начелима тзв. народног јединства и једног, југословенског народа. Међутим, тај историјски споразум временом се показао као „историјски неспоразум“ (Антић, 2021: 255). Прводецембарско клицање „целом уједињеном српско-хрватско-словеначком народу“ и „слободној, уједињеној Југославији“ (Ђокић, 2023: 389) додатно је потхрањивало егоизам и авантуризам регента, српске владе и српске елите, заглушујући гласове о неспорној чињеници да се Србија у тек завршеном рату суочила са армијама у којима су управо ти Јужни Словени чинили половину укупног људства.

Јасно је да Југославија није стварана из међусобне љубави Срба, Хрвата и Словенаца. Најочигледнији разлог српских политичара за Југославију била је интеграција српског народа. Избор Словенаца у том тренутку био је Југославија или нестанак, а Далмација, Славонија и Хрватска биле би лак плен и предмет поделе између рестаурисане Хабзбуршке монархије и Италије (Марковић, Антић, 2021: 118–119). Јасно је такође да Краљевина Југославија није почивала на искреној вољи за политичким заједништвом три идентитетски различита народа. Ниједан устав на свету не би с успехом могао да правно уобличи такву творевину, па Видовдански устав није ни могао да изврши конститутивну функцију – да успостави функционалну државу и државну организацију (Петров, 2021: 121–124), и тиме обезбеди основне полуге за владавину права и борбу против корупције.

Такву државу од почетка су потресале многобројне економске тешкоће, од којих је нерешено аграрно питање било једно од најзначајнијих социјално-економских проблема, као и у целој Европи, под утицајем револуционарних покрета у Русији. Због тога је регент Александар у Прокламацији од 6. јануара и Престоној беседи од 16. марта 1919. обећао праведно решавање аграрног питања. Ради успешног спровођења аграрне реформе, Краљевина Југославија настојала је да у потпуности ликвидира све преостале облике феудалних односа, који су се задржали на племићким и црквеним велепоседима у Војводини, Славонији, Далмацији, Хрватској и Словенији, с обзиром на то да је на подручју Србије још Милош

Обреновић ограничио величину земљишног поседа на седам хектара. Аграрна реформа провођена је најпре на основу Претходних одредаба за припрему аграрне реформе из 1919, које су прописивале да сви већи шумски поседи прелазе у државну својину. Након тога, Видовданским уставом 1921. прописано је да се феудални односи сматрају правно укинутим даном ослобођења од туђинске власти.

Хаос који је настао у спровођењу аграрне реформе присилио је владу да 1925. донесе Правилник о факултативном откупу земље. Законом о шумама било је прописано да ће експропријација великих шумских поседа бити регулисана посебним законом, али таквих прописа није било све до усвајања Закона о ликвидацији аграрне реформе из 1931, а аграрна реформа је послужила за богаћење људи на власти, нарочито у склопу афера са шумама већим од 1000 хектара (Kolar-Dimitrijević, 2014: 48).

У економији међуратне Југоисточне Европе дрво је било драгоцен ресурс. Пословне мреже власника шума, брокера, политичара и (често страних) инвеститора покушале су да искористе оскудицу дрвета у медитеранском подручју. Брза улагања, поткрепљена чврстим везама са локалним властима и утицајним југословенским бизнисменима, показала су се примамљивим за страни капитал. Идеја је била да се створи конзорцијум за експлоатацију дрвета који би ускоро био у позицији да створи регионални монопол, како би све доступне шуме могла да посече једна група (Вућенац, 2023: 8–10). При свему томе, тржиште Краљевине Југославије, као земље у развоју, отворило се за страни капитал, па тако и за оно што данас називамо мултинационалним компанијама. Логично, највише у шумарској индустрији, која је била највећа и најважнија грана индустрије, са око 2.000 мањих предузећа, највећим делом у својини југословенских држављана, и 650 већих предузећа, највећим делом у својини страних држављана.

Понашање државних службеника и јавних функционера било је усмерено на тражење ренте за задовољавање клептократских животних навика, на рачун државних шумских ресурса. Низак ризик од откривања корупције у уговорима о експлоатацији шума и продаји дрвених сортимената, а још више у њиховој практичној реализацији, чинио је шумарску индустрију привлачном за корупцију. И сама додела уговора, уз широко успостављени систем дискреционог одлучивања, без јасних критеријума за одлучивање, била је додатна прилика за корупцију. Међутим, највећа опасност од корупције је заправо била латентна у другим, мање очигледним облицима „сарадње“ јавног и приватног сектора, кроз законом неуређен, али уобичајен процес лобирања за доношење прописа и одлука о расподели концесија над шумским ресурсима.

3. О корупцији и лобирању

Корупција је присутна у свим политичким системима, прошлим и савременим, без обзира на њихов класни карактер и политички облик. Другим речима, нема некорумпираних земаља у свету. То потврђује и годишњи извештај Транспаренси интернешенела (Transparency International, 2025: 4), који практично све земље рангира према распрострањености корупције.

Када је Вук Караџић 1818. објавио „Српски рјечник“, термин „корупција“ није нашао своје место у речнику. Већ 1937, у „Лексикону страних речи и израза“ Милана Вујаклије, овај термин је подробно објашњен, а указује се и на његове синониме.

Као и многи други друштвени феномени, корупција је променљива категорија, зависна од историјског, друштвеног и културног контекста у којем егзистира, па је и њено схватање у различитим периодима варијало – у једном периоду једна те иста пракса означавања је као нешто дозвољено, а у другом као корупција.

Корупција је током историје дефинисана на различите начине – од традиционалних, до лепезе савремених схватања, од којих ћемо поменути само „математичку“ дефиницију, према којој „Корупција=Монопол+Дискреција–Одговорност“, којом се покушава објаснити зашто долази до корупције у различитим окружењима и на различитим нивоима (Клитгард, 1991: 75). За потребе овог рада биће коришћена једина законска дефиниција корупције у нашем праву, те ће се под корупцијом подразумевати „однос који настаје коришћењем службеног или друштвеног положаја или утицаја ради стицања недозвољене користи за себе или другога“.²

Прве типологије корупције појавиле су се крајем шездесетих година 20. века, критеријуми су били разноврсни, па тако и типови корупције, међу којима се као најтежи облик често помиње заробљена држава (*state capture*)³. Најчешће коришћено је разликовање *ситне* и *крупне* корупције, према критеријуму вредности користи стечене корупцијом, а ову поделу можемо направити и у оквиру готово сваке друге типологије. Нешто сложеније је разликовање *административне*,

2 Члан 2 Закона о спречавању корупције („Сл. гласник РС“, бр. 35/19, 88/19, 11/21, 94/21 и 14/22).

3 „Заробљена држава“ је израз створен у Светској банци да би се описао контекст у којем моћни пословни кругови могу да обезбеде усвајање по њих повољних закона, у замену за пружање знатних материјалних услуга политичарима или законописцима. Управо на студији случаја коју ћемо навести у овом раду видећемо како је у Краљевини Југославији, више од једног века пре формулисања наведеног израза, егзистирао управо овакав тип корупције.

односно *чиновничке* корупције и *високе*, односно *политичке* корупције. *Чиновничка* корупција, иако се неретко јавља као примена коруптивних политичких одлука, карактеристична је за ниже нивое управе, уз мању вредност давања. *Политичка* корупција је по правилу *крупна* и заснива се на учешћу политичара и високих јавних функционера, а карактеришу је злоупотреба политичке моћи, повезаност са носиоцима економске моћи, велике вредности давања, али и доношење прописа који одговарају приватним интересима, чиме се утиче на ширење корупције кроз све државне системе. У корелацији са наведеним типологијама, највећи број аутора као главне појавне облике корупције наводи *подмићивање, изнуду, трговину утицајем и сукоб интереса* (Божовић, 2025: 212–213).

Као што не постоји јединствена дефиниција, тако не постоји ни јединствен узрок корупције. У литератури постоји пет главних становишта о узроцима корупције: моралистичко; функционалистичко; легалистичко, институционалистичко и интересно (Мирић, 2019: 136). Ма колико уверљиво звуче тезе заступника приступа да се корени корупције налазе у самом систему (политичком, правном и/или економском), никада не смемо потценити на људску природу и *антрополошки* приступ, према чијим заступницима су корени корупције првенствено у човеку (*homo corrupticus*), независно од тога да ли се ради о корупцији из потребе (*need*) или похлепе (*greed*).

Последице корупције представљају штету коју ова појава наноси друштвеном или економском систему, а у теорији се најчешће помињу *политичке* и *економске* последице корупције, међу којима је свеприсутна последица расипање јавних ресурса.

У јавном дискурсу лобирање⁴ се данас често повезује с корупцијом, парадоксално, и као начин њеног испољавања, и као значајан антикоруптивни инструмент. Утицај медија и друштвених мрежа допринео је стварању негативне конотације лобирања у јавном мњењу, првенствено због недозвољеног утицаја на власт који врше центри финансијске и пословне моћи. Додатни разлог томе свакако лежи у чињеници што лобистичке фирме ангажују некадашње јавне функционере и државне службенике, што неретко доводи до сукоба интереса и етичких дилема.

4 Семантички реч *лобирање* потиче од енглеске речи *lobby* (предсобље, хол) и постоје два различита тумачења порекла лобирања. Према раширенијем тумачењу, термин је настао почетком 19. века у САД, и у вези је са хотелом Вилард у Вашингтону, у коме је повремено боравио председник Грант, а у лобију овог хотела чекали су га представници железнице и произвођача памука, покушавајући да обезбеде одређене субвенције. Према другом тумачењу, реч *lobby* је у 17. веку означавала предворје Доњег дома енглеског парламента (*House of Commons*), где су се посланици налазили с представницима разних интересних група, који су их настојали наговорити или одвратити од доношења одлука (Jelenković, Božović, 2024: 268).

Нарочито се у фокусу оваквих расправа налазе лобисти који раде за моћне мултинационалне компаније. То је принудило законодавце, али и саме мултинационалне компаније, на доношење прописа и етичких кодекса за транспарентнију праксу лобирања.

И поред тога, и данас се сматра да велике компаније са монополским положајем лобирањем стичу предност у корупцијском присвајању ренти, добијајући предност на „тржишту привилегованог третмана“ од стране државних органа (Маџар, 2014: 53–54).

Иако се пракса лобирања мењала у позитивном смеру, његова контроверзна природа је опстала, па нормативно регулисање и контрола негативних утицаја лобирања у савременом свету постају преовлађујућа одржива алтернатива. У томе су, у сваком погледу, предњачиле САД. Први закон који је забрањивао јавним функционерима да делују као саветници или агенти у поступцима против САД донет је 1872. У међувремену је лобирање местимично забрањивано, да би 1919. био донет и федерални Закон против лобирања. Између 1907. и 1928. донет је низ закона као неуспешан одговор на скандале са лобирањем. У годинама које су уследиле, напори за регулисање лобирања добили су на замаху због пораста броја кршења закона, што је довело до стварања сенатских одбора. Конгрес је 1935. усвојио закон који је захтевао регистрацију лобиста, а 1946. Конгрес је донео свеобухватнији Закон о федералној регулативи лобирања (Akiashvili, Butt, Ferrell, Gray, Gonzalez, Lin, Llubani, Morales, Woods, 2018: 26–27).

Ово показује да у време *Нашичке афере* чак ни САД нису имале развијен нормативни оквир за лобирање, да су постојале бројне злоупотребе, те да коруптивно лобирање у *Нашичкој афери* представља уобичајено коруптивно поступање међународног карактера, као део негативног светског тренда. Међутим, разлика постоји и огледа се у томе што су САД на различите начине реаговале на негативни утицај лобирања, док Краљевина Југославија у истом периоду није предузимала готово ништа.

Као општеприсутна појава, лобирање представља, слично као и корупција, нешто чије се значење подразумева. Упркос томе, не постоји општеприхваћена дефиниција, ни прецизно одређење појма. За потребе овог рада сходно ћемо примењивати терминологију српског Закона о лобирању. Према наведеном закону, „лобирање је активност којом се врши утицај на органе власти и ималаца јавних овлашћења у поступку доношења закона, других прописа и општих аката, из надлежности тих органа власти, ради остваривања интереса корисника лобирања, у складу са законом“.⁵ Начела заштите јавног интереса и интегритета, која се у

5 Члан 2 Закона о лобирању („Сл. гласник РС“, бр. 87/18 и 86/19 – др. закон).

Србији додатно разрађују етичким кодексом понашања свих учесника у лобирању, укључују експлицитну дужност лобираног лица да спречи настанак штетних последица по јавни интерес, као и забрану примања и давања поклона, односно било какве материјалне или друге користи.

4. Нашичка афера

Нашичка афера, или „Океан корупције“, како су је савременици називали, по многим критеријумима је највећи и најзначајнији корупцијски скандал Краљевине Југославије. „Конкуренија“ за такав статус била је веома озбиљна, јер је Краљевина Југославија од настанка заједничке државе била преплављена корупцијским аферама (Сточна афера; афера Омнијум Серб; афера Адамстал и др.). Њен значај је увећан чињеницом да је то једна од ретких афера која је окончана судским путем – пред судом у Осијеку од 1935. вођен је компликован и комплексан процес за различита коруптивна кривична дела против 107 оптужених. Због тога, уз до сада уобичајени назив *Нашичка афера*, уводимо и назив *Осјечки процес*, као њен комплементарни део, јер је у овом случају представљао резултанту каквих-таквих антикоруптивних мера и механизма.

Našička tvornica tanina i propila d. d. Zagreb (у даљем тексту: *Нашичка*) била је југословенски огранак мултинационалне компаније *Union des usines et des exploitations forestieres de Nasic a.s.*⁶ која је била највећа компанија за експлоатацију и обраду дрвета у Европи тог времена, настала 1887. у Аустроугарској. Југословенски огранак је 1925. имао преко 5.000 стално запослених и око 10.000 сезонских радника, око 580 км сопствене пруге, 40-ак локомотива, око 1.200 вагона, уз пратећу железничку инфраструктуру; циглане, каменоломе, ливнице, реморкере и шлепове на Сави и Дунаву, као и сопствене шумске комплексе. Међутим, успех компаније није лежао у приходима од експлоатације сопствених шума, већ већим делом од концесија за експлоатацију шума у државној својини. На такав „успех“ природно се надовезивала пословна сарадња са државом, којој су испоручивани дрвна грађа и железнички прагови од сировина из

6 Мало предузеће основано 1887. постаје индустријски гигант и простире се преко Мађарске (*Nasici Tanningyar es Geziuresz*), Чехословачке (*Našička drevodelna akciona společnost*), Аустрије (*Osterreichische Holzverkehrs Gesellschaft*), Немачке (*Suddeutsche Holzindustrie A.G.*) и Румуније (*Lomnaška šumska industrija*). Предузећа формирана после 1918. на територијама држава наследница Аустроугарске сједињују се 1921. у велики холдинг. Из фискалних разлога холдинг преноси своје седиште из Будимпеште у Женеву, а у време Нашичке афере имао је у потпуности уплаћени капитал у износу од око 20 милиона швајцарских франака. У оснивању овог холдинга, учествовале су још и *Banque de Paris et de Pays-Bas* из Брижа, *Banca Commerciale Italiana* из Милана и „домаћа“ фирма *Ignatz Deutsch und Sohn* (Volner, 2019: 108–110).

државних шума. До таквог невиђеног просперитета *Нашичка* је дошла захваљујући у доброј мери једном свеобухватном систему корупције, којим је потчинила својим интересима читав државни апарат. Након распада Аустроугарске делови њене територије уједињују се у Краљевину СХС, а остаци предузећа уједињују су у велики холдинг. Отприлике тада је почела и корупција, која ће у фирми трајати све до 1934, када службено почиње истрага. Један од главних разлога због којег је предузеће толико дуго могло деловати а да не буду откривене коруптивне радње, била је огромна мрежа корупције. Наиме, *Нашичка* је поткупљивала људе на терену који би могли из прве руке сазнати за незаконите радње, као што су сеоски полицајци и шумари, али и чиновнике свих рангова, па чак и министре, што јој је нпр. омогућавало да концесије за експлоатацију државних шума добија веома лако и у рекордно кратком времену (Кулунџић, 1968: 75–81).

Овакво коришћење шума имало је и карактеристике девастације, па чак и еколошке катастрофе, нарочито у Славонији. Наиме, према извештају судских вештака на *Осјечком процесу*, власници великих шумарских предузећа су куповали храст по цени од 400–600 динара по кубном метру, а након обраде продавали за 1.600–2.000 динара. Током вишедеценијске експлоатације, уз процену да је обрађивано 350 хектара шуме годишње, *Нашичка* је могла да посече најмање 2,5 милиона кубних метара храста, уз годишњи профит од 2,5 милијарде динара.

У *Нашичкој афери* најчешће сусрећемо чиновничку корупцију, те примање и давање мита, при чему је дијапазон износа био широк – од неколико хиљада, до више стотина хиљада, па и милиона динара. Најизразитије примере представљају следећи случајеви: виши шумарски чиновник је примио милион динара јер је лажно проценио вредност шумског комплекса који је *Нашичка* продала петроварадинској општини по цени од 86 милиона, иако је стварна вредност била око 37 милиона динара; приликом куповине грофовског имања шефови пореске управе у Нашицама и Министарству финансија примили су мито у износима од 145.000 до 240.000 динара, да би умањили и/или одобрили висину таксе, коју је *Нашичка* требала да исплати по основу куповине имања, чиме је државном буџету нанета штета од око 2,5 милиона динара; готово сви чланови државних комисија за процену квалитета дрвне грађе и железничких прагова, према признању генералног директора *Нашичке* током суђења, били су подмићени. Најтрагичнија последица корумпираности била је железничка несрећа проузрокована трулим железничким праговима произведеним у *Нашичкој*, у којој је једно лице изгубило живот (Кулунџић, 1968: 76–77).

Иако су размере корупције, као што се може видети, биле огромне, „крунски драгуљ“ тако организованог коруптивног система била је политичка корупција и утицај *Нашичке* на процес доношења закона који су им били у интересу, односно блокаду доношења закона који су угрожавали њихове интересе. У студији случаја видећемо како (на почетку) законито лобирање врло лако прераста у корупцију.

Законом о ликвидацији аграрне реформе експропријација шума била је дозвољена у оним деловима земље где је обрадиво земљиште било оскудно, а шуме виталне. Убрзо по његовом усвајању, постало је очигледно да би и други региони могли имати велике користи од слободног приступа шумским ресурсима, па је због тога припремана измена наведеног закона. То је шумске велепоседнике подстакло на акцију да издејствују уклањање клаузуле о шумском поседу, у чему су успели. Након тога, шумски велепоседници су почетком 1932. отишли корак даље: лобирали су за недоношење измена и допуна Закона о ликвидацији аграрне реформе, којом би била дозвољена експропријација до 25% шума великих имања на целој територији Краљевине Југославије. Скупштина је именovala посебан одбор за израду тог закона, међу чијим члановима је био и Никола Никић, бивши министар правде, у том тренутку народни посланик.

Представници *Нашичке* регије и шумарске индустрије су постигли договор да отпутују у Београд и да оснују посебан фонд за промоцију свог циља. Представници *Нашичке* регије су саставили документ који су потписале коморе из Осијека и Загреба, индустријске корпорације из Загреба и Београда и предузетници који се баве дрветом и шумским производима. Између осталог, у документу је наведено да би пољопривредни сектор наштетио дрвној индустрији и да наведени закон не треба усвојити. Током састанка скупштинског одбора ресорни министар је предложио да шумски велепоседници и индустријалци сопствене амандмане доставе на скупштинску расправу. Амандманом наведене лобистичке групе предложено је да аграрна реформа у случају експропријације шума не укључује пилане, шумска газдинства са железничким пругама, као и шуме старије од 30 година (Volner, 2019: 436–437).

Све до тада ове лобистичке активности изгледају законито и по критеријумима Закона о лобирању. Међутим, корисници лобирања у том периоду доносе одлуку да из оформљеног фонда највећи део износа утроше за давање мита неким народним посланицима, али и да „спонзоришу“ новине које ће се бавити „јавним заговарањем“ њихових интереса. Од тог тренутка лобирање се претвара у куповину закона.

Из преписке одузете од касније оптужених шумских велепоседника видљиво је да су у коруптивно лобирање била укључена најмање три народна посланика. У зависности од извора и аутора, помињу се износи мита од 50 до 900 хиљада динара. Николи Никићу је обећана награда у износу између 115 до 400 хиљада динара ако се усвоје измене важећег закона у складу са интересима велепоседника, или, алтернативно, ако се одбије нови закон; Василију Трбићу 50 до 75 хиљада за исти закон, а Драгољубу Јевремовићу је обећана награда у износу од 200 хиљада динара како би гласао за доношење Закона о породичним фидеикомисима.

У контексту лобирања интересантно је да су искази оптужених и сведока током суђења потврдили да је мрежа коруптивног лобирања обухватала шири круг лица. Фебруара 1933, на чувеној „Политичкој вечери” у кући посланика и бившег министра Велизара Јанковића, лобирало је за недоношење наведеног закона код бројних политичара и јавних функционера који су присуствовали вечери. Током суђења адвокат Мијат Мијатовић признао је да је примио 60 хиљада динара да лобира код својих пријатеља политичара да се при доношењу наведеног закона не дира у интересе нашичких велепоседника, а Драгутин Којић, на почетку *Осјечког процеса* актуелни министар правде, признао је да је претходно од *Нашичке*, за концесију за сечу 12.000 јутара шума, примио провизију од око милион швајцарских франака. У контексту „јавног заговарања“, које по данашим позитивним прописима не спада у лобирање, откривено је и да су из тзв. Пропагандног фонда исплаћивани бројни новинари и новине, обично у износима од 20 до 50 хиљада динара (Кулунџић, 1968: 152–153).

5. Осјечки процес

Нашичка афера је прекинута хапшењем више директора *Нашичке* јула 1934. под сумњом да су одговорни за уношење нетачних података у пословне књиге фирме и утају пореза. Истрагом вођеном до маја 1935. доказано је више коруптивних кривичних дела, од којих је акценат стављен на пореску утају око 230 милиона динара. Током истраге, међу око 1.400 осумњичених лица налазио се и немали број политичара и јавних функционера, међу којима су најпознатији свакако били Милан Стојадиновић, Лазар Марковић и Драгиша Цветковић. С тим у вези проистекла је највећа контроверза *Осјечког процеса* – наведене политичаре суд није ни позвао ради сведочења о везама са *Нашичком*, нити је око 4.600 заплених писама, међу којима су нека сумњичила истакнуте политичаре, употребљено током процеса. Главни оптужени били су ухапшени 23. јула 1934, а Никола Никић, најатрактивнија личност *Осјечког процеса*, ухапшен је 18. фебруара 1935. Након десетомесечне

истраге оптужено је 107 лица, од којих и 72 државна службеника разних категорија, од најнижих до највиших. Они су оптужени за различите врсте коруптивних кривичних дела, међу којима доминирају примање и давање мита и различите злоупотребе службеног положаја, а прибављена материјална корист кретала се, од случаја до случаја, од неколико хиљада до милион динара.

Уз „уобичајена“ коруптивна кривична дела, оптужница је захтевала осуду менаџмента *Нашичке* и за кривично дело незаконитог подстицања изабраних званичника. С тим у вези, појавила се највећа правна контроверза *Осјечког процеса* – тројица народних посланика оптужена су за иста кривична дела и у истом поступку, по Закону о државним чиновницима. По њиховој жалби Касационом суду у Загребу, суд је уважио Трбићеву жалбу и заузео став да он као народни посланик није државни службеник, и да по том закону не може бити позван на одговорност, а након тога, позивајући се на процесне разлоге, донео решење да Никић као народни посланик јесте државни службеник и да по наведеном закону може да одговара. Да парадокс буде већи, овлашћеном лицу *Нашичке* које је дало мито Трбићу због тога је било суђено. Покривајући непостојање адекватног нормативног оквира, државни тужилац је у завршној речи цитирао различите европске праксе и из тога изводио (у кривичном праву недозвољене) аналогije са југословенским кривичним закоником, конституишући кривичну одговорност народних посланика као да су државни службеници.

Само суђење је трајало дуже него било који други процес у Краљевини Југославији – тачно шест месеци – од 9. маја до 9. новембра 1935. Записник са *Осјечког процеса* има око 11.900 страница. Оптужене је бранило 35 адвоката, међу којима и најпознатија имена тадашње адвокатуре, којима је *Нашичка* за одбрану исплатила око 6.000.000 динара.

Упркос свим контроверзама које су пратиле процес, 18. новембра 1935. Окружни суд у Осијеку је 59 оптужених ослободио кривице, а за 48 оптужених донео осуђујуће пресуде којима су изречене затворске казне од 2 месеца до 8 година – поред осталих, генералном директору и власнику *Нашичке* 8, односно 7 година; народном посланику и бившем министру правде Николи Никићу 4 године; народном посланику Драгољубу Јевремовићу 3 године, итд. Међутим, само десет месеци након изрицања пресуде, након бројних „правних вратоломија“ адвоката *Нашичке* које су довеле до промене састава Кривичног већа, Касациони суд у Загребу је заузео став да скривено књиговодство није кажњиво, те да народни посланици нису државни службеници. Народни посланици су ослобођени, а генералном директору и власнику *Нашичке* казне затвора смањене на осам месеци, како би се покрило време које су провели у

притвору. За то је Кривичном већу било довољно само шест сати рада, што довољно говори о карактеру овакве, по својој суштини, ослобађајуће пресуде. *Нашичка* је на све те „правне вратоломије“ потрошила 45 милиона динара. Други део *Осјечког процеса*, у којем је један од главнооптужених требало да буде Милан Стојадиновић, тада већ председник владе, никада се није догодио (Кулунџић, 1968: 73–212).

С обзиром на коначан исход *Осјечког процеса*, али и свих недостатака који су га пратили, у јавности је остало уверење да је суђење у случају *Нашичке афере* спроведено врло мањкаво, да главни учесници нису ни изведени пред лице правде, као и да су кривци преблаго кажњени. У сваком случају, сама афера је веома снажно потресла државни и правосудни систем Краљевине Југославије и потврдила опште присутно уверење да је корупција врло широко распрострањена у редовима државних чиновника свих нивоа. Поред тога, она је указала и на велику слабост државе у спречавању незаконитог деловања власника крупног капитала, какав је била *Нашичка*, која је била у стању да себи прилагођава законе, добија уносне државне концесије, незаконито присваја шумске поседе, чини разне пореске малверзације и сл. (Антонић, 2014). Пресудом загребачког суда Краљевина Југославија је, чак и формално, уз раширену феноменологију чиновничке и политичке корупције, ендемских карактеристика, ушла у стадијум „заробљене државе“, који је трајао све до Априлског рата.

6. Закључак

Друштвени контекст стварања Краљевине Југославије, условљен претходним ратним разарањима, брзо је створио политичку поларизацију у погледу решавања основних питања државног уређења. И поред тога, успостављање државних институција са демократским потенцијалом давало је какву-такву наду за јачање антикоруптивних мера. Међутим, показало се да владавина права и борба против корупције захтевају много више – радикалне политичке реформе или потпуну промену система.

У позадини *Нашичке афере* можемо приметити структурне узроке изложене феноменологије корупције. Наиме, економски систем Краљевине Југославије био је обликован тако да је било практично немогуће пословати без административне подршке. Шуме су биле директно под контролом државе, која није била ни ефикасна, ни ефективна, већ је омогућавала бројним јавним функционерима и државним службеницима обезбеђивање коруптивне ренте. Поред наведеног, главни системски узорци корупције *Нашичке афере* су непостојање адекватног нормативног оквира за борбу против корупције уопште и, у склопу тога, ни прописи о лобирању. Наиме, корпус тзв. коруптивних кривичних дела, прописан

Кривичним закоником из 1929, није криминализовао злоупотребе и трговину утицајем народних посланика у поступку доношења закона. И на крају, недоследно спровођење постојећих прописа, у ситуацији када је постојала макар минимална политичка воља за борбу против корупције, утицало је на то да *Нашичка афера* не добије прижељкивани судски епилог.

Интересантно је да *Нашичка афера*, као ни бројне претходне афере, није изазвала драматичне реакције у парламенту. Нису ретки аутори који сматрају да је и сама Краљевина Југославија низом поступака давала допринос развијању корупције, чија је последица била настанак феномена „заробљене државе“ (Шуваковић, 2011: 65).

Остаје важно да се о националној историји корупције и антикоруптивних мера пише критички. Да би данас били успешнији у борби против корупције треба да се осврнемо и анализирамо не тако давну прошлост, да освежимо историјско памћење и реалније сагледамо догађаје из посматраног периода наше историје, како би, пре свега, унапредили системски одговор на актуелну феноменологију корупције.

Литература

Akiashvili, L. Butt, H. Ferrell, K. Gray, M. Gonzalez, A. Lin, P. Llubani, M. Morales, E. Woods, D. (2018). *Lobbying After Federal Service: The Revolving Door, Shadow Lobbying, and Cooling Off Periods for Former Government Officials*. The Bush School of Government and Public Service, Texas A&M University: Washington.

Антић, Ч. (2021). *Српска историја*, Београд: Вукотић медија.

Антонић, Г. *Нашичка афера као пример чиновничке корупције у Краљевини Југославији*;

<https://princip.info/2014/04/29/nasicka-afeta-kao-primer-cinovnicke-korupcije-u-kraljevini-jugoslaviji/>, преузето 1. маја 2025.

Богојевић, М. (2024). *Раде Пашић, енигма једног времена*, Нови Сад: Прометеј.

Божовић, Ј. (2025), Југословенски карактер корупције у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца. *Правни хоризонти*, VIII, 10, 207–226.

Buhenau, K. (2023). *From Grand Estates to Grand Corruption*, Brill: Leiden.

Volner, H. (2019). *Od industrijalaca do kažnjenika – „Gutmann“ i „Našička“ u industrijalizaciji Slavonije*. Zagreb: Srednja Europa.

Ђокић, Д. (2023), *Историја Србије – Од раног средњег века до данас*, Нови Сад: Академска књига.

Jelenković, P. Božović, J (2024). Conference proceedings. *Lobbying In The Region – An opportunity for a new type of youth education*, VIII International conference. BAS Institute for Management: Skopje, Bitola. P. 267–274.

Klitgaard, R. (1991), *Controlling Corruption*. Oakland: University of California Press.

Kolar-Dimitrijević, M. (2014), Agrarna reforma u Hrvatskoj nakon Prvoga svjetskog rata, *Hrvatska revija*, 3, str. 44–50.

Kopač, T. C. (2004), Корпорације и корупција, *Пулс*, 05–06, 40–41.

Kulundžić, Z. (1968), *Politika i korpcija u kraljevskoj Jugoslaviji*, Zagreb: Stvarnost.

Madžar, Lj. (2014). „Sistemske korene korupcije – korupcija i njena percepcija – stvarnost naspram privida“, *Škola biznisa*, br. 2, 53–54.

Марковић, Ј. П. Антић, Ч. (2021), Алтернативна историја Србије, Београд: Лагуна.

Мирећ, Ф. (2019), Корупција као правни и друштвени феномен. У: Зборник радова са конференције „Финансијски криминалитет и корупција“. Институт за упоредно право, Институт за криминолошка и социолошка истраживања: Вршац. Стр. 135–142.

Петров, В. (2021), Противречја Видовданског устава, *Архив за правне и друштвене науке*. Бр. 2, 121–124.

Transparency International, *Corruption perception index (CPI) 2024, Global report*. Retrieved 9, July 2025. from https://www.transparency.org.rs/images/images/CPI2024_Report_Eng1.pdf.

Шуваковић, У. (2011), Корупција и политичке странке у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца. *Наука, безбедност, полиција*, вол. 16, 1, 57–68.

Закон о лобирању („Службени гласник РС“, бр. 87/2018 и 86/2019 – др. закон).

Закон о спречавању корупције („Службени гласник РС“, бр. 35/2019, 88/2019, 11/2021 – аутентично тумачење, 94/2021 и 14/2022).

Jovan Božović*

The International Nature of Corruption in the Kingdom of Yugoslavia

Summary

The social context in which the Kingdom of Yugoslavia was created, marked by the devastation in the preceding World War I, quickly led to political polarization over fundamental questions of state organization. Nevertheless, the establishment of state institutions with democratic potential offered some hope for strengthening anti-corruption efforts. Yet, it soon became evident that upholding the rule of law and effectively combating against corruption required far more: either a radical political reform or a complete systemic transformation.

The structural causes underlying the observed corruption patterns may be identified in the Našica affair (1934), one of the most controversial corruption scandals in the Kingdom of Yugoslavia. Specifically, the economic system of the Kingdom of Yugoslavia was designed in such a way that it was virtually impossible to conduct business activities without administrative support. For example, forests were directly controlled by the state. The system was neither efficient nor effective but it allowed numerous public officials and civil servants to extract corrupt rents. Moreover, the Našica affair highlighted key systemic flaws: the absence of a comprehensive legal framework to combat corruption, including regulations on lobbying. Notably, the corpus of the so-called corruption crimes, defined in the 1929 Criminal Code, did not criminalize abuse of office or influence peddling by members of parliament during the legislative process. Ultimately, in the circumstances of insufficient or at least minimal political will to fight corruption, the inconsistent enforcement of existing laws implied that the Našica affair failed to reach a meaningful judicial conclusion.

Key words: corruption, Kingdom of Yugoslavia, Našice Affair, Osijek Process.

* PhD Student, Faculty of Law, University of Niš

ЕФИКАСНОСТ РАДА КОМИСИЈЕ ЗА ЗАШТИТУ КОНКУРЕНЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ – АНАЛИЗА ПРАВА И ПРИМЕНЕ

DOI: 10.5937/zrpfno-60180

UDK: 339.137.2(497.11)

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД

Примљен: 15.07.2025.

Исправљен: 09.10.2025.

Прихваћен: 13.10.2025.

Апстракт: Конкуренција је један од стубова демократског друштва са уређеном тржишном привредом, јер подстиче привредни раст, иновације и побољшање животног стандарда. Савремене државе штите конкуренцију не само кроз успостављање адекватног законског и институционалног оквира, већ и кроз спровођење активне политике конкуренције, будући да само постојање прописа није довољно без њихове доследне примене. У Републици Србији, надзор над применом прописа у области заштите конкуренције поверен је Комисији за заштиту конкуренције, чија ефикасност непосредно утиче на економску ефикасност и опште друштвено благостање. Циљ овог рада је да, кроз анализу правног оквира, поступака пред Комисијом и конкретних случајева из праксе, испита у којој мери Комисија остварује своју улогу у заштити конкуренције. Рад идентификује кључне изазове у њеном раду и формулише препоруке за унапређење регулаторног и институционалног оквира, у циљу повећања транспарентности, ефикасности и усклађености са европским стандардима у области конкуренцијског права.

Кључне речи: Комисија за заштиту конкуренције, регулатива, заштита конкуренције, ефикасност, надзор.

* Докторанд, Правни факултет Универзитета у Нишу, имејл: marijanamarjanovic98@gmail.com, ORCID ID: 0009-0002-0828-1313

1. Увод

Заштита конкуренције представља основни стуб савремених тржишних економија, јер омогућава ефикасно функционисање тржишта, заштиту потрошача, подстицање иновација, виши животни стандард и свеукупно друштвено благостање. Достижање највишег нивоа друштвеног благостања, према појединим ауторима, представља основни циљ заштите конкуренције (Цуцић, 2024: 17). Конкуренција¹ се дефинише као надметање учесника на тржишту које доводи до успостављања равнотеже на тржишту (Беговић, Павић, Поповић, 2019: 11). Надметање постоји како на страни понуде – између произвођача, тако и на страни тражње – између купаца, што доводи до стварања конкурентског притиска као покретача економске ефикасности (Николић, Мојашевић, 2023: 29).

Основне претпоставке за постојање тржишне ефикасности јесу слободно тржиште и приватна својина, али држава и даље има велики утицај на економске активности кроз различите облике интервенционизма (Николић, 2019: 152). Истраживања показују да земље са већим индексом економских слобода, у којима је тржиште слободно, са што мање ограничења, приватна својина заштићена, а корупција минимализована, имају већу стопу привредног раста и бољи животни стандард од земља са ниским индексом економских слобода. Тако су 2024. године економски најслободније земље, попут Сингапура, Швајцарске, Ирске и Тајвана, уједно и међу економски најразвијенијима, док се земље попут Северне Кореје, Кубе и Венецуеле налазе на дну листе, са веома ниским животним стандардом.² Улога државе у тим системима своди се на стварање услова за постојање слободне и фер тржишне утакмице (Gerber, 1994: 50). Република Србија је, према наведеном индексу за 2024. годину, рангирана на 60. месту, што упућује на потребу за даљим институционалним и економским реформама.

Правна регулатива представља основни механизам државе у заштити конкуренције (право конкуренције), али само постојање прописа није довољно већ је неопходна њихова доследна и ефикасна примена. Поред прописивања правила, држава спроводи политику заштите конкуренције кроз институционално деловање усмерено на спречавање повреда конкуренције, отклањање последица повреде, као и контролу државне помоћи. У погледу домаћег права конкуренције, заштита конкуренције

1 Амерички бизнисмен Дејвид Сарноф (David Sarnoff) сматрао је да “конкуренција извлачи најбоље из производа и најгоре из људи”, указујући на потребу државе да интервенише кроз доношење и примену прописа (Цуцић, 2024: 11–12).

2 The Heritage Foundation. 2024 *Index of Economic Freedom*. Преузето 16. 12. 2024. <https://www.heritage.org/index/>

зајемчена је одредбама важећег Устава који прописује забрану аката којима се, супротно закону, ограничава слободна конкуренција, стварањем или злоупотребом монополског или доминантног положаја.³ Кључни позитивноправни акт у овој области је Закон о заштити конкуренције из 2009. године (даље: ЗЗК)⁴, који, и поред одређених недостатака, представља чврсту основу за институционалну заштиту тржишног поретка заснованог на конкуренцији. Ипак, истраживања указују да постоје значајни изазови у његовој примени и укупној ефикасности политике заштите конкуренције (Николић, 2019: 154).

Као држава која тежи чланству у Европској унији, Република Србија има обавезу да штити конкуренцију и усклади своје законодавство са прописима Европске уније.⁵ У циљу имплементације прописа и ради заштите конкуренције, Законом о заштити конкуренције из 2005. године⁶ установљена је Комисија за заштиту конкуренције (даље: Комисија или КЗК), као независна и самостална организација, која има централну улогу у заштити конкуренције.

Циљ овог рада јесте да анализира ефикасност рада КЗК у Републици Србији, са посебним освртом на њене одлуке у конкретним случајевима из праксе. У оквиру рада биће испитани правни и институционални оквир у којем КЗК делује, као и изазови који утичу на њену делотворност. Посебна пажња биће посвећена утицају транзиционих околности, политичких и економских притисака, као и захтевима усклађивања са европским стандардима у области конкуренцијског права.

2. Правни положај Комисије за заштиту конкуренције

2.1. Независност и непристрасност као кључни фактори ефикасности рада Комисије за заштиту конкуренције

Беговић и Павић истичу да *“закон којим се штити конкуренција спада међу законе које многе земље, с правом, сматрају за првокласно важне у обезбеђивању адекватног пословног окружења, па тиме и предуслова за друштвено благостање и привредни раст. Стога је веома значајно обезбедити његову ефикасну и исправну примену, како би се постигли жељени циљеви у погледу заштите конкуренције”* (Беговић, Павић,

3 Чл. 84, ст. 2 Устава Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 98/2006 и 105/2021.

4 Закон о заштити конкуренције (ЗЗК), *Сл. гласник РС*, бр. 51/2009 и 95/2013.

5 Видети: чл. 72–79 Закона о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, бр. 83/08.

6 Закон о заштити конкуренције, *Сл. гласник РС*, бр. 79/2005.

2010: 35). Ефикасна примена овог законског оквира захтева постојање адекватног институционалног механизма. У том контексту, у савременим системима заштите конкуренције успостављена су специјализована административна тела, одговорна за спровођење прописа.⁷

Пратећи савремене трендове, у Републици Србији установљена је КЗК, као други стуб институционалне заштите конкуренције (Беговић ет ал. 2019: 121). Према одредбама ЗЗК, Комисија је *самостална и независна организација која врши јавна овлашћења* и има статус правног лица.⁸ За свој рад одговара Народној скупштини, којој подноси годишње извештаје, најкасније до краја фебруара за претходну календарску годину.⁹

Обезбеђивање независности и непристрасности КЗК представља најважнији услов за њен ефикасан рад. Независност се мери критеријумима као што су начин избора чланова и трајање мандата, док се непристрасност оцењује на основу постојања или одсуства предубеђења у појединачним предметима (Цуцић, 2024: 17). Кристина Телеки (Cristina Teleki) то илуструје на следећи начин: уколико поставимо ограду, све оно што се дешава изван оgrade односи се на независност, док се оно што се дешава унутар оgrade односи на непристрасност (Teleki, 2021: 185). У циљу обезбеђења независности и непристрасности, предвиђени су критеријуми за избор чланова КЗК. Наиме, КЗК има два органа: председника, који представља и заступа КЗК, доноси одлуке и обавља друге прописане послове, и Савет, састављен од председника и четири члана, чија је улога да доноси све одлуке и акте о питањима из надлежности КЗК.¹⁰ Председника и чланове Савета бира и разрешава Народна скупштина простом већином гласова, по јавном конкурс који оглашава председник Народне скупштине, на предлог одбора надлежног за послове трговине, из реда угледних стручњака из области права и економије (најмање по два представника).¹¹

Сам начин избора председника и чланова Савета КЗК не пружа поуздане гаранције да ће бити изабране независне и непристрасне личности. Прописивање просте већине гласова за њихов избор значи да одређена политичка опција, која у датом тренутку има већину у Народној скупштини, може изабрати кандидате на чији рад може

7 Ова тела носе различите називе (комисије за заштиту конкуренције, антимонополске комисије, савети, директорати, канцеларије, службе, одељења и сл.) али је свуда реч о органима управе задуженим за заштиту конкуренције и спречавање повреда конкуренције (Беговић, Павић, 2010: 35).

8 Чл. 20, ст. 1–2 ЗЗК

9 Чл. 20, ст. 3 ЗЗК

10 Чл. 22 ЗЗК

11 Чл. 23 ЗЗК

утицати и законодавна власт, али и извршна власт (Влада), коју такође бира Народна скупштина. У том смислу, било би целисходно размотрити увођење квалификоване већине при избору чланова КЗК, по узору на избор чланова Високог савета судства или Високог савета тужилаштва.

Мандат председника и чланова Савета траје пет година, уз могућност реизбора.¹² Иако ова одредба формално обезбеђује континуитет у раду, могућност реизбора може утицати на понашање чланова Савета током мандата, посебно у погледу њихове независности па се тако чланови могу понашати сервилно према носиоцима власти како би отворили себи простор за реизбор (Марковић, Бајаловић, 2013: 73). Целисходније би било предвидети дужи мандат без могућности реизбора, као што је прописано за Заштитника грађана¹³ или Врховног јавног тужиоца¹⁴.

Разлози за престанак мандата чланова Савета законом су таксативно набројани, па тако њихов мандат може престати услед истека времена на које су изабрани, разрешењем, као и наступањем правних или чињеничних разлога за немогућност обављања дужности, попут подношења оставке, испуњења услова за старосну пензију, губитка пословне способности итд.¹⁵ Разлози за разрешење су *numerus clausus* прописани одредбама ЗЗК како би се избегле различите злоупотребе и политички притисци, те се председник, односно чланови Савета могу разрешити само уколико се поуздано утврди да су подаци наведени у кандидатури нетачни, односно непотпуни, тако да су изостављени подаци који би значајно умањили могућност избора; затим, уколико се ова лице баве неспојивим пословима; као и уколико грубо повреди одредбе закона којим се регулише заштита конкуренције или етички кодекс.¹⁶ Када је реч о неспојивим пословима, председник и чланови Савета не могу да се баве другим пословима, изузев научне, истраживачке и наставне делатности на високошколским установама и стручног усавршавања.¹⁷ Предвиђање неспојивости функција и послова важно је како би се обезбедила независност и непристрасност председника и чланова Савета, као и њихова пуна посвећеност раду Комисије.

У пракси, примећено је да је значајан део овлашћења концентрисан у рукама председника КЗК. Према појединим ауторима, председник, као инокосни орган, доноси кључне одлуке попут покретања поступака,

¹² Чл. 24, ст. 1 ЗЗК

¹³ Чл. 6, ст. 2 Закона о заштитнику грађана, *Сл. гласник РС*, бр. 105/2021.

¹⁴ Чл. 62, ст. 1 Закона о јавном тужилаштву, *Сл. гласник РС*, бр. 10/2023.

¹⁵ Чл. 24, ст. 2 ЗЗК

¹⁶ Чл. 24, ст. 4 ЗЗК

¹⁷ Чл. 27 ЗЗК

увиђаја, привремених мера и одобравања концентрација у скраћеном поступку, док је улога Савета у тим сегментима формална и ограничена (Кршикапа, Андоровић, 2010: 121). Оваква структура ствара ризик од прекомерне концентрације моћи у рукама председника КЗК и отвара питање равномерне расподеле овлашћења у поступку одлучивања.

Финансијска стабилност и аутономија КЗК кључни су фактори за њену ефикасност и независност у спровођењу политике заштите конкуренције. КЗК се финансира из сопствених прихода – такси, донација и прихода од продаје публикација Комисије¹⁸, што јој формално обезбеђује независност од државног буџета и утицаја извршне власти на њен рад. Међутим, у пракси, начин финансирања носи одређене предности, али и изазове. Наиме, КЗК мора добити сагласност Владе приликом одређивања висине такси, као и приликом доношења финансијског плана, што може имати негативан утицај на њену независност, а последично и на ефикасност рада. Повећана транспарентност у финансијском пословању, путем редовног извештавања јавности, могла би допринети јачању поверења у рад КЗК.

2.2. Надлежности Комисије за заштиту конкуренције и њихов утицај на ефикасност рада

КЗК располаже широким овлашћењима која обухватају регулативне, контролне и саветодавне функције, укључујући примену прописа, доношење општих и појединачних аката, вођење поступака, давање мишљења, едукацију и сарадњу.¹⁹ Већи део ових надлежности, изузев активности везаних за едукацију и вођење евиденција, има карактер поверених послова државне управе, што може ограничити институционалну самосталност КЗК и утицати на ефикасност у спровођењу мера заштите конкуренције.

КЗК има искључиву надлежност у поступцима који се односе на утврђивање повреда конкуренције. Ова чињеница потврђена је и у судској пракси, где је Врховни касациони суд у својој одлуци истакао да је одлучивање о постојању повреде конкуренције у искључивој надлежности КЗК.²⁰ Поред тога, она врши саветодавну и едукативну функцију, што омогућава подизање свести тржишних субјеката и јавности о значају конкуренције. Овако дефинисан обим надлежности представља корак ка јачању институционалне аутономије КЗК, али концентрација широких овлашћења захтева ефикасне механизме унутрашње контроле,

¹⁸ Чл. 31, ст. 1 ЗЗК

¹⁹ Видети: чл. 21 ЗЗК.

²⁰ Решење Врховног касационог суда, Пев. 4171/18 од 4. 4. 2019. године

транспарентности и професионалне одговорности како би се избегла институционална затвореност и очувало поверење јавности.

Ефикасност КЗК у остваривању ових функција зависи и од њене институционалне снаге, ресурса и сарадње са другим органима. Посебно у транзиционим економијама, саветодавна и едукативна улога је значајна за изградњу културе поштовања правила конкуренције, што захтева континуирано јачање капацитета КЗК.

3. Процесни аспекти заштите конкуренције:

кључни индикатори ефикасности рада

Комисије за заштиту конкуренције

Када је реч о процесним аспектима заштите конкуренције пред Комисијом, правила поступка регулисана су одредбама ЗЗК²¹, који има карактер *lex specialis*. За сва питања која нису регулисана овим законом, сходно се примењује Закон о општем управном поступку (даље: ЗУП)²², као *lex generalis* и системски закон у управно-правној материји.²³ По угледу на већину европских правних система и код нас је прихваћен управни модел заштите конкуренције, који садржи управне, надзорне и казнене елементе па представља својеврсни хибрид (Цуцић, 2024: 32). Реч је о вишедимензионалном поступку чији су циљеви усмерени на превентивно деловање – кроз одлучивање о одобрењу концентрација и изузеће рестриктивних споразума; затим, накнадно санкционисање – кроз испитивање повреда конкуренције; као и на репресивно деловање – кроз изрицање управних мера за учинијење повреда конкуренције (Цуцић, 2024: 36–38).

Ефикасност рада КЗК у великој мери зависи од броја лица којима ће бити признато својство странке у поступку те стручњаци истичу да у праву конкуренције постоји тзв. *trade-off*²⁴ између права странака и ефикасности КЗК (Kozak, Mainardi, 2023: 163). У пракси се својство странке признаје само учесницима на тржишту који су поднели пријаву концентрације или захтев за изузеће, као и онима против којих је покренут испитни

21 Видети: чл. 33–70 ЗЗК.

22 Закон о општем управном поступку (ЗУП), Сл. гласник РС, бр. 18/2016, 95/2018 – аутентично тумачење и 2/2023 – одлука УС.

23 Одређени аутори истичу да се одредбе које нису сагласне ЗУП-у не би могле применити, нарочито уколико су усмерене на смањење нивоа заштите права или правних интереса странака. Такође, у случају несагласности одредби ЗЗК и ЗУП, предност би требало дати ЗУП-у, као новијем закону, сходно правилу *lex posterior derogat legi priori* (Цуцић, 2024: 50).

24 *Trade-off* представља жртвовање једног циља ради испуњења другог.

поступак, док подносиоци иницијативе, даваоци података, стручна лица и други органи немају статус странке.²⁵ Судска пракса потврђује овакво тумачење. Управни суд је утврдио да чл. 33 ЗЗК исцрпно дефинише круг странака, чиме се искључује примена ЗУП-а који признаје својство странке ширем кругу лица.²⁶ Врховни касациони суд је такође нагласио да је циљ ЗЗК заштита конкуренције, а не интерес сваког појединог лица.²⁷ Према нашем мишљењу, овакво решење у значајној мери доприноси ефикасности рада КЗК јер се избегавају компликованији процеси са већим бројем странака и смањује потреба за обимном документацијом и комуникацијом, што унапређује оперативну ефикасност. Када се фокусира на учеснике са јасно дефинисаним интересима, КЗК може брже доносити одлуке, што је од значаја за динамику тржишта; анализе и процене могу бити детаљније и прецизније, што доводи до бољих и утемељенијих одлука. Међутим, важно је и да се задовоље основни принципи правне сигурности и транспарентности, који би могли бити угрожени оваквим ограничењима. Ово је посебно значајно у контексту привредних субјеката који би могли бити негативно погођени одлукама КЗК, а који немају право да учествују у поступку па се поставља питање баланса између ефикасности и праведности у поступку.

У циљу ефикасности, жалба је допуштена само против одређених закључака КЗК, док се против решења може покренути управни спор. ЗЗК прописује кратак рок од три месеца од дана пријема одговора на тужбу или истека рока за давање одговора на тужбу у којем Управни суд треба да донесе одлуку по тужби.²⁸ Ипак, Управни суд, као трећи стуб институционалне заштите конкуренције, још увек нема довољне капацитете за решавање овако сложених предмета у тако кратком року с обзиром на то да у овом суду, који решава управне спорове из различитих области, на нивоу целе Републике Србије тренутно ради 62 судија.²⁹ Такође, неопходна је и специјализација судија за решавање сложених предмета из области конкуренције, а значајан напредак остварио би се формирањем посебних одељења чији би једини задатак био решавање управних спорова из области конкуренције.

²⁵ Чл. 33 ЗЗК

²⁶ Пресуда Управног суда Србије, У. 9496/18 од 20. 7. 2018. године

²⁷ Пресуда Врховног касационог суда, Узп. 231/22 од 8. 7. 2022. године

²⁸ Чл. 72, ст. 4 ЗЗК

²⁹ Податак преузет са званичног сајта Управног суда. Управни суд, *Судије*. Преузето: 23. 1. 2025. на <https://www.up.sud.rs/sudije-2/>

4. Случајеви из праксе као показатељ ефикасности рада Комисије за заштиту конкуренције

Најновији извештај о раду КЗК поднет је Народној скупштини за 2024. годину. У току те године, КЗК је одлучила о 23 од укупно 28 поднетих захтева за појединачно изузеће (82,14%). Од 11 предмета који се односе на рестриктивне споразуме, одлука је донета у 3 случаја (27,27%), док је од 4 предмета поводом злоупотреба доминантног положаја решен само 1 (25%). Такође, од укупно 62 поднете иницијативе, одлучено је о њих 20 (32,26%). Када је реч о судској контроли одлука, у 2024. години Управни суд је у једном случају уважио тужбу, али је коначни исход био потврда решења Комисије, док су у три случаја тужбе одбијене. Врховни суд је у истом периоду донео две одлуке, обе у корист Комисије.³⁰ У поређењу са 2023. годином, када је решено 50% захтева за појединачно изузеће и 13,51% иницијатива, уочава се побољшање ефикасности у овим областима, али и стагнација у предметима који се односе на рестриктивне споразуме (35,71%), док је у погледу злоупотреба доминантног положаја ситуација непромењена. У 2023. години Управни суд је донео четири одлуке: у два случаја тужбе су уважене и решења Комисије поништена, а у два су одбијене; Врховни суд је одбио захтев Комисије за преиспитивање једне правноснажне пресуде.³¹ У односу на 2022. годину, у којој је проценат решених предмета био знатно виши (69,77% појединачна изузећа; 23,08% рестриктивни споразуми; 40% злоупотребе доминантног положаја; 39,53% иницијативе), видљив је тренд опадања укупне процесне ефикасности. Током те године Управни суд је донео шест одлука, од којих су четири биле у корист Комисије, а две у корист тужилаца, док је Врховни суд у свих пет предмета одлучио у корист Комисије.³²

Посматрано у целини, подаци указују да, упркос појединим побољшањима, КЗК и даље показује извесну институционалну инертност и недовољан степен правовременог реаговања у областима од кључног значаја за конкурентност тржишта. Истовремено, релативно висок степен потврђивања њених одлука у судској пракси говори у прилог процесној

30 Комисија за заштиту конкуренције. *Извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2024. годину*. Преузето 9. 10. 2025. године http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/14_saziv/02-357_25.pdf

31 Комисија за заштиту конкуренције. *Извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2023. годину*. Преузето 23. 1. 2025. године http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/14_saziv/02-666_24.pdf

32 Комисија за заштиту конкуренције. *Извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2022. годину*. Преузето 23. 1. 2025. године http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/13_saziv/02-361_23.pdf

стабилности и правној утемељености рада, али и намеће потребу за додатним унапређењем аргументације и образложења у доношењу одлука.

Ипак, треба истаћи да је у 2023. години Комисија изрекла три пута више новчаних казни у односу на 2022. годину, што је препознато као позитиван помак у Годишњем извештају Европске комисије о напретку Србије за 2024. годину. Истовремено, Европска комисија указала је на потребу за већом транспарентношћу у раду Комисије, нагласивши да је последњи доступан извештај на званичном сајту Комисије био за 2021. годину, те да је потребно систематски објављивати њене одлуке и извештаје.³³ Мишљења смо да је критика Европске комисије сасвим оправдана будући да одсуство доступности годишњих извештаја на званичном сајту Комисије у знатној мери отежава праћење њеног рада. Чињеница да су ти извештаји доступни на сајту Народне скупштине није довољна за испуњење стандарда транспарентности.

Поред статистичких података, анализа конкретних случајева из праксе пружа додатни увид у ефикасност рада КЗК. Тако је, на пример, 2020. године Комисија по службеној дужности покренула поступак испитивања повреде конкуренције против привредних друштава Porsche SCG doo Beograd, Autokomerc doo Beograd, DOO za proizvodnju, trgovinu i usluge Autocentar Manik-ACM Preljina и Privredno društvo Bros auto doo Niš, ради утврђивања постојања рестриктивних споразума између ових учесника на тржишту.³⁴ У овом случају Комисија је донела одлуку након три године, односно 2023. године, чиме је утврђено да у конкретном случају постоји рестриктивни споразум између учесника на тржишту с обзиром на то да су учесници договорили цене у даљој продаји аутомобила марке "Audi", као и поделу територије продаје, па је изречена мера заштите конкуренције у укупном износу од 60.412.770,00 динара.³⁵ Међутим, ова одлука још увек није објављена на званичном сајту Комисије па се јавност не може упознати са садржином исте, и утврдити које је радње Комисија предузела, и да ли то оправдава трајање самог поступка.

Када је реч о злоупотребама доминантног положаја, према јавно доступним информацијама са сајта КЗК, Комисија је последњи пут

33 Министарство за европске интеграције РС. *Годишњи извештај Европске комисије о напретку Србије за 2024. годину*. Преузето 23. 1. 2025. године https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/2024/izvestaj_24.pdf

34 Закључак Комисије за заштиту конкуренције број: 4/0-01-729/2020-1 од 2. 12. 2012. године. Преузето 29. 1. 2025. године <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2020/12/Zakljucak-o-pokretanju-postupka-Porsche.pdf>

35 Комисија за заштиту конкуренције. *Извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2023. годину*. Преузето 23. 1. 2025. године http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/14_saziv/02-666_24.pdf

изрекла меру заштите конкуренције 2021. године, и то привредном друштву Ниш експрес доо Ниш у висини од 37.593.636,00 динара јер је дискриминаторно поступао према корисницима услуга и наплаћивао различите цене перонске карте за исту станичну услугу.³⁶ Иако позитиван пример реакције на повреду конкуренције, необјављивање новијих одлука указује на смањену активност Комисије по овом основу.

Пракса показује да се Комисија не придржава рокова прописаних одредбама ЗЗК приликом доношења одлука. Комисија је дужна да у року од 60 дана од дана подношења захтева донесе решење по захтеву за појединачно изузеће рестриктивног споразума.³⁷ У великом броју случајева Комисија је донела одлуку након протека законом прописаног рока за одлучивање. На пример, поводом захтева за продужење појединачног изузећа рестриктивног споразума од забране који су 21. фебруара 2023. године поднела привредна друштва Novo Nordisk Pharma доо Београд и Phoenix Pharma доо, Комисија је донела решење о изузећу од забране тек 15. марта 2024. године³⁸, док је решење о одбијању захтева за појединачно изузеће рестриктивног споразума поводом захтева од 9. децембра 2022. године у случају Roche доо Београд и Phoenix Pharma доо донето 13. новембра 2023. године.³⁹

Поред тога, у поступцима испитивања концентрације, Комисија је дужна да донесе одлуку у року од четири месеца од покретања поступка.⁴⁰ Ипак, у предметима покренутим 14. јуна 2024. године против привредних друштава Друштво за производњу, promet i usluge Agromarket доо Крагујевац⁴¹ и Villager trgovina na debelo доо⁴² одлуке до октобра 2025. године

36 Решење Комисије за заштиту конкуренције број: 5/0-02-107/2021-20 Веза: 5/0-02-290/2020, 5/0-02-02/2019, 5/0-02-08/2018, 5/0-02-724/2017 од 24.12.2021. године. Преузето 30. 1. 2025. <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2022/02/Resenje-2021-Nis-ekspres.pdf>

37 Чл. 60, ст. 1 ЗЗК

38 Решење Комисије за заштиту конкуренције број: 4/0-02-21/2024-5 Веза: 4/0-02-389/2023 од 15. 3. 2024. године. Преузето 30. 1. 2025. године <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2024/04/Resenje-o-uslovnom-izuzecu-od-zabrane-Novo-Nordisk-Pharma-i-Phoenix-Pharma.pdf>

39 Решење Комисије за заштиту конкуренције број: 4/0-02-243/2023-28 Веза: 4/0-02-810/2022 од 13. 11. 2023. године. Преузето 30. 1. 2025. године <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2024/04/Resenje-o-odbijanju-poedinacnog-izuzeca-Roche-Phoenix1.pdf>

40 Чл. 62, ст. 4 ЗЗК

41 Закључак Комисије за заштиту конкуренције број: 6/0-03-699/2024-1 од 14. 6. 2024. године. Преузето 6. 2. 2025. године <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2024/07/Zakljucak-AGROMARKET-AM-HOTEL-LJUBLJANA.pdf>

42 Закључак Комисије за заштиту конкуренције број: 6/0-03-698/2024-1 од 14. 6. 2024. године. Преузето 6. 2. 2025. године <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2024/07/Zakljucak-AGROMARKET-VILLAGER-SEMENARNA.pdf>

још увек нису објављене. Недоношење решења у прописаном року подразумева се као одобрење концентрације,⁴³ што открива проблем ефикасности рада Комисије. Таква пракса може ослабити контролу тржишних концентрација и смањити поверење јавности у регулаторни систем, истовремено указујући на потребу за бољом организацијом процеса и контролом рокова у поступцима Комисије.

5. Изазови у раду Комисије за заштиту конкуренције и препоруке за унапређење ефикасности

Комисија за заштиту конкуренције има кључну улогу у обезбеђивању фер тржишних услова и сузбијању пракси које нарушавају конкуренцију. Међутим, анализа статистичких података и конкретних примера из праксе показује да у њеном раду постоје изазови који могу утицати на њену ефикасност, независност и капацитет да доследно примењује ЗЗК.

Један од најзначајнијих изазова у раду Комисије јесте трајање поступака, нарочито у сложеним предметима који укључују опсежне анализе. Иако је ефикасност Комисије унапређена у протеклим годинама, сложеност одређених случајева, као и потреба за прикупљањем великог броја доказа и спровођењем економских анализа, често доводе до продужених процедура. Дуготрајни поступци могу умањити превентивни ефекат казни и довести до правне несигурности за привредне субјекте.

Све сложенији облици рестриктивних споразума и злоупотреба доминантног положаја, као и потреба за применом напредне економске анализе, захтевају јачање кадровских и техничких капацитета Комисије. Повећање броја стручњака, континуирана едукација запослених и улагања у савремену аналитичку опрему могу допринети бржем и прецизнијем поступању.

Судска контрола одлука Комисије представља важан механизам у остваривању правне сигурности, али може представљати и изазов уколико долази до честих поништавања или измена одлука. Анализа судске праксе показује да су поједине одлуке Комисије поништене или су значајно умањене изречене мере, што може указивати на потребу за детаљнијим и правно утемељеним образложењем. Такође, неопходна је боља сарадња између Комисије и правосудних органа ради уједначеног тумачења прописа из области конкуренцијског права. У том смислу, препоручљиво је организовати специјализоване обуке и радионице за судије које одлучују у овим предметима, као и формирање посебних одељења у оквиру Управног суда која би се бавила искључиво предметима из области заштите конкуренције.

⁴³ Чл. 65, ст. 3 ЗЗК

Додатан изазов представља утицај јавности и политике на рад Комисије, нарочито у предметима који изазивају значајно медијско интересовање. Пример за то је поступак покренут против привредних друштава Delhaize Serbia doo, Mercator-S doo Beograd, Univerexport export-import doo Novi Sad и DIS doo Krnjevo⁴⁴, у којем су поједини политички актери у јавним наступима вршили притисак на Комисију захтевајући строже санкције. Овакви притисци представљају недозвољено мешање у независност рада Комисије и могу утицати на непристрасност у одлучивању. Из тог разлога, изузетно је важно да чланови Комисије буду лица неспорног професионалног интегритета, стручности и ауторитета, способна да одоле спољашњим утицајима и поступају искључиво у складу са законом и професионалним стандардима.

6. Закључак

Комисија за заштиту конкуренције Републике Србије игра централну улогу у очувању тржишне динамике, спречавању ограничења конкуренције и заштити интереса потрошача. Њена надлежност обухвата кључне инструменте политике заштите конкуренције – контролу рестриктивних споразума, спречавање злоупотребе доминантног положаја и надзор над концентрацијама. На тај начин Комисија доприноси очувању конкурентског поретка и економске ефикасности тржишта.

Анализа правног положаја, процесних механизма и праксе одлучивања указује на извесне позитивне помаке у примени прописа, али и на постојеће институционалне и оперативне изазове. Најзначајнији међу њима су прекорачење законских рокова у поступању, недовољна транспарентност у објављивању одлука, ограничени људски и технички ресурси, као и потреба за јачањем правне сигурности кроз боље образложене одлуке. Истовремено, анализа судске праксе открива потребу за унапређењем сарадње између Комисије и правосудних органа, као и за едукацијом судија у области права конкуренције. Посебно је важно институционално оснажити Комисију, не само у погледу кадрова и финансија, већ и у погледу отпорности на спољне утицаје, посебно у осетљивим предметима од високог јавног интереса.

Ради јачања ефикасности и кредибилитета Комисије, неопходно је предузети мере које обухватају дигитализацију поступака, јачање аналитичких и стручних капацитета, систематску обуку кадрова и унапређење сарадње са судовима и другим релевантним институцијама.

44 Закључак Комисије за заштиту конкуренције број: 4/0-01-865/2024-1 од 10. 10. 2024. године. Преузето 10. 2. 2025. године <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2024/10/Zakljucak-o-pokretanju-postupka-trgovinski-lanci.pdf>

Имплементацијом предложених мера, Комисија ће бити у могућности да на ефикаснији и транспарентнији начин одговори на изазове савременог тржишта, што ће допринети изградњи фер, стабилног и предвидивог пословног амбијента у Републици Србији.

Литература

Беговић, Б. Павић, В. Поповић, Д. (2019). *Увод у право конкуренције*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

Беговић, Б. Павић, В. (2010). *Шта је то конкуренција и како се штити?*. Београд: Центар за либерално-демократске студије.

Gerber, D. J. (1994). Constitutionalizing the Economy: German Neoliberalism, Competition Law and the “New” Europe. *The American Journal of Comparative Law*. 42(1) (1994). (24–84). [Electronic version]. Преузето: 20. 1. 2025. <https://academic.oup.com/ajcl/article-abstract/42/1/25/2571807>

Kozak, M. Mainardi, J. (2023). Rights of Complainants Before the European Commission—a Critical Analysis. *Journal of European Competition Law & Practice*. 14(3). (152–164). [Electronic version]. Преузето: 22. 1. 2025. <https://academic.oup.com/jeclap/article/14/3/152/7147869>

Кршикапа, Г. Андовић, М. (2010). Недостаци усвојених решења у новом Закону о заштити конкуренције. *Право и привреда*. 1–3/2010. (111–124). [Електронска верзија]. Преузето: 21. 1. 2025. https://pravoiprivreda.rs/xml/201-/2010c/2010-1c/PiP_2010-1-3-06.pdf

Марковић Бајаловић, Д. (2013). Правна сигурност и право конкуренције. *Право и привреда*. 7–9/2013. (66–78). [Електронска верзија]. Преузето: 20. 1. 2025. https://pravoiprivreda.rs/xml/201-/2013c/2013-3c/PiP_2013-7-9-03.pdf

Николић, Љ. Мојашевић А. (2023). *Економија за правнике*. Ниш: Медивест.

Николић, Љ. (2019). Политика заштите конкуренције у Србији – донети и ограничења. *Зборник Правног факултета у Нишу*. 84(LVIII). 151–169. [Електронска верзија]. Преузето: 30. 1. 2025. <https://www.prafak.ni.ac.rs/files/zbornik/sadrzaj/zbornici/z84/10z84.pdf>

Teleki, C. (2021). *Due Process and Fair Trial in EU Competition Law: The Impact of Article 6 of the European Convention On Human Rights*. Leiden-Boston: Brill, Nijhoff. [Electronic version]. Преузето: 19. 1. 2025. <https://library.oapen.org/viewer/web/viewer.html?file=/bitstream/handle/20.500.12657/49756/9789004447493.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Цуцућ, В. (2024). *Поступак заштите конкуренције у Србији*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

Прописи

Закон о заштити конкуренције, *Сл. гласник РС*, бр. 51/2009 и 95/2013.

Закон о заштити конкуренције, *Сл. гласник РС*, бр. 79/2005.

Закон о заштитнику грађана, *Сл. гласник РС*, бр. 105/2021.

Закона о јавном тужилаштву, *Сл. гласник РС*, бр. 10/2023.

Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, бр. 83/08.

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

Устав Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 98/2006 и 105/2021.

Остали извори

Комисија за заштиту конкуренције. *Извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2024. годину*. Преузето 9. 10. 2025. http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/14_saziv/02-357_25.pdf

Комисија за заштиту конкуренције. *Извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2023. годину*. Преузето 23. 1. 2025. http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/14_saziv/02-666_24.pdf

Комисија за заштиту конкуренције. *Извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2022. годину*. Преузето 29. 1. 2025. http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/13_saziv/02-361_23.pdf

Министарство за европске интеграције РС. *Годишњи извештај Европске комисије о напретку Србије за 2024. годину*. Преузето 23. 1. 2025. https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/2024/izvestaj_24.pdf

The Heritage Foundation. 2024 *Index of Economic Freedom*. Преузето 16. 12. 2024. <https://www.heritage.org/index/>

Управни суд, *Судије*. Преузето: 23. 1. 2025. <https://www.up.sud.rs/sudije-2/>

Закључак Комисије за заштиту конкуренције број: 4/0-01-865/2024-1 од 10. 10. 2024. године. Преузето 10. 2. 2025. <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2024/10/Zakljucak-o-pokretanju-postupka-trgovinski-lanci.pdf>

Закључак Комисије за заштиту конкуренције број: 6/0-03-699/2024-1 од 14. 6. 2024. године. Преузето 6. 2. 2025. <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2024/07/Zakljucak-AGROMARKET-AM-HOTEL-LJUBLJANA.pdf>

Закључак Комисије за заштиту конкуренције број: 6/0-03-698/2024-1 од 14. 6. 2024. године. Преузето 6. 2. 2025. <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2024/07/Zakljucak-AGROMARKET-VILLAGER-SEMENARNA.pdf>

Закључак Комисије за заштиту конкуренције број: 4/0-01-729/2020-1 од 2. 12. 2012. године. Преузето 29. 1. 2025. <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2020/12/Zakljucak-o-pokretanju-postupka-Porsche.pdf>

Пресуда Управног суда Србије, У. 9496/18 од 20. 7. 2018. године. Преузето: 22. 1. 2025. <https://pn2.propisi.net/Home/ShowDocument/?di=rp82822&dt=rp&dl=26349>

Пресуда Врховног касационог суда, Узп. 231/22 од 8. 7. 2022. године. Преузето: 22. 1. 2025. <https://pn2.propisi.net/Home/ShowDocument/?di=rp82822&dt=rp&dl=26349>

Решење Комисије за заштиту конкуренције број: 4/0-02-21/2024-5 Веза: 4/0-02-389/2023 од 15. 3. 2024. године. Преузето 30. 1. 2025. <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2024/04/Resenje-o-uslovnom-izuzecu-od-zabrane-Novo-Nordisk-Pharma-i-Phoenix-Pharma.pdf>

Решење Комисије за заштиту конкуренције број: 4/0-02-243/2023-28 Веза: 4/0-02-810/2022 од 13. 11. 2023. године. Преузето 30. 1. 2025. године <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2024/04/Resenje-o-odbijanju-po-jedinacnog-izuzeca-Roche-Phoenix1.pdf>

Решење Комисије за заштиту конкуренције број: 5/0-02-107/2021-20 Веза: 5/0-02-290/2020, 5/0-02-02/2019, 5/0-02-08/2018, 5/0-02-724/2017 од 24. 12. 2021. Преузето 30. 1. 2025. <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2022/02/Resenje-2021-Nis-ekspres.pdf>

Решење Врховног касационог суда, Пев. 4171/18 од 4. 4. 2019. године. Преузето: 21. 1. 2025. <https://pn2.propisi.net/Home/ShowDocument/?di=rp82822&dt=rp&dl=26349>

Marijana Marjanović*

Efficiency of the Competition Protection Commission in the Republic of Serbia: Examples from practice

Summary

This paper provides a thorough analysis of the operative efficiency and effectiveness of the Commission for Protection of Competition (CPC) in Serbia, examining its legal, institutional, and procedural framework. The author particularly focuses on the importance of the Commission's independence and impartiality as prerequisites for the consistent application of the Competition Protection Act. The paper investigates the CPC's competencies, key procedural aspects, and the significance of judicial review of its decisions. With reference to statistical data and case studies, significant challenges have been identified in the CPC work. These include frequent disregard of procedural deadlines, limited capacities of the Commission, and certain external influences that may compromise its work. In conclusion, the paper highlights the need for the Commission's institutional strengthening, increased transparency, and improved cooperation with courts. Based on a detailed analysis, concrete recommendations are formulated, the implementation of which would enable the CPC to respond more effectively to market challenges and contribute to establishing a fair and predictable business environment in Serbia.

Key words: Commission for the Protection of Competition, regulation, competition protection, efficiency, supervision.

* PhD Student, Faculty of Law, University of Niš

ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ (M51)

УПУТСТВО АУТОРИМА

Опште напомене	Рукопис рада компјутерски обрадити коришћењем програма Word , у фонту Times New Roman ћирилица (Serbian-Cyrillic), (осим оригиналних латиничних навода), величина фонта 12 pt , размак између редова 1,5. Формат странице треба да буде А4.
Обим рада	Један ауторски табак - рад не треба да има више од 40.000 карактера, односно 6.000 карактера када се ради о приказима, укључујући размаке.
Језик и писмо	Језици на којима се могу објављивати радови су српски, енглески, руски, француски и немачки.
Наслов рада	Наслов рада куцати величином фонта 14 pt, bold , Times New Roman Наслов рада приложити и на енглеском језику.
Аутор(и)	Не уносити име(на) аутора у текст рада да би се обезбедила анонимност рецензирања. Подаци о аутору(има) биће доступни редакцији преко Асистент програма.
Подаци о пројекту или програму*	На дну прве странице текста, треба навести у фусноти следеће: Назив и број пројекта, назив програма, назив институције која финансира пројекат.
Подаци о усменом саопштењу рада*	Ако је рад био изложен на научном скупу у виду усменог саопштења под истим или сличним називом, податак о томе треба навести у оквиру посебне напомене на дну прве стране текста (фуснота).
Апстракт	Апстракт садржи 100-250 речи.
Кључне речи	Не више од 10 кључних речи на српском и енглеском језику (Key words).
Напомена о анонимности	У тексту се не смеју користити изрази који упућују или откривају идентитет аутора (нпр. „о томе видети у нашем раду...“ или „...мој рад под називом ...“ и слично). Неопходно је избрисати из самог документа било коју персоналну информацију/име које упућује на аутора. Могу се приложити документи у чијем опису као и тексту нема персоналних информација.
Структура текста	1. Увод 2. Поднаслов 1 2.1. Поднаслов 2 2.1.1. Поднаслов 3 3. Поднаслов 2 4. Закључак Наслови и поднаслови пишу се фонтом 12 pt, bold.

Литература (<i>References</i>)	Пише се након текста, као посебна секција. Поређати све јединице азбучним редом по презимену аутора, а код истог аутора, по години издавања (од најновије до најстарије). Молимо ауторе да искључе команду numbering, тј. без бројева испред. (Погледати табелу на крају упутства).
Резиме (<i>Summary</i>)	Пише се на крају текста после Литературе, дужине до 2 000 карактера (укључујући размаке), на српском и енглеском језику.
Табеле, графикони, слике	Табеле урадити у Wordu или Excelu. Фотографије, графиконе или слике доставити у формату .jpg.
Ауторска права	Аутори радова потписују сагласност за пренос ауторских права. Изјаву преузети овде .
Достава радова	Радови се предају путем онлајн система за електронско уређивање АСИСТЕНТ, https://asecstant.ceon.rs/index.php/zrpf/index ПРИЛИКОМ ПРЕДАЈЕ РУКОПИСА ПОТРЕБНО ЈЕ ДА АУТОРИ ПОПУНЕ СВЕ ПОДАТКЕ О СЕБИ У РУБРИЦИ «МЕТАПОДАЦИ» (АФИЛИЈАЦИЈА, ЗВАЊЕ, СТАТУС, ORCID број, ИНСТИТУЦИЈА, ГРАД, ДРЖАВА), КАО И КЉУЧНЕ РЕЧИ ЗА РУКОПИС.

* Ови подаци уносе се само у случају да рад испуњава наведене услове (пројекат или саопштење)

УПУТСТВО ЗА ЦИТИРАЊЕ ЛИТЕРАТУРЕ

Навођење цитата треба урадити у тексту, као што је наведено у упутству. Фус ноте користити само када је неопходно пружити додатно објашњење или пропратни коментар, као и у случају позивања на нормативни акт, службена гласила и одлуке судова.

Цитати и позиви на литературу у тексту и листа библиографских јединица на крају текста морају се у потпуности слагати. Сваки цитат из текста и позив на литературу мора да се нађе на листи библиографских јединица, односно, свака библиографска јединица наведена у литератури мора да се нађе у тексту. Позив на библиографске јединице наводи се у оригиналном писму, без превођења.

Врста рада	Референце – литература	Цитирање у тексту
Књига, 1 аутор	Келзен, Х. (2010). Општа теорија права и државе. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.	(Келзен, 2010: 56)
Књига, Више аутора	Dimitrijević, V. Popović, D. Papić, T. Petrović, V. (2007). <i>Međunarodno pravo ljudskih prava</i> . Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.	<u>Прво цитирање у тексту:</u> (Dimitrijević, Popović, Papić, Petrović, 2007: 128) <u>Наредно цитирање у тексту:</u> (Dimitrijević et al. 2007: 200)
Колективно ауторство	<i>Oxford Essential World Atlas</i> . (1996). 3.ed. Oxford: Oxford University Press.	(Oxford, 1996: 245)
Рад или део књиге која има приређивача	Nolte, K. (2007). Zadaci i način rada nemačkog Bundestaga. U Pavlović, V. i Orlović, S. (Priř.). <i>Dileme i izazovi parlamentarizma</i> . Beograd: Konrad Adenauer Stiftung. 279-289.	(Nolte, 2007: 280)
Чланак у часопису	Марковић, Р. (2006). Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед. <i>Анали Правног факултета у Београду</i> . 2(LIV). 5-46	(Марковић, 2006: 36)
Енциклопедија	Pittau, J. (1983). Meiji constitution. In <i>Kodansha encyclopedia of Japan</i> . Vol. 2. Tokyo: Kodansha. 1-3.	(Pittau, 1983: 3)

Институција као аутор	Републички завод за статистику. (2011). Месечни статистички билтен. Бр. 11.	(Републички завод за статистику, 2011)
Прописи	Закон о основама система васпитања и образовања. Службени гласник РС. Бр. 62. 2004.	<u>Фус нота:</u> Чл. 12. Закона о основама система васпитања и образовања, Сл. гласник РС, 62/04
Судске одлуке	Case T-344/99 <i>Arne Mathisen AS v Council</i> [2002] ECR II-2905 или <i>Omojudi v UK</i> (2010) 51 EHRR 10 или Одлука Уставног суда IY-197/2002. Службени гласник РС. Бр. 57. 2003.	Фус нота: Case T-344/99 <i>Arne Mathisen AS v Council</i> [2002] или Одлука Уставног суда IY-197/2002
Електронски извори	Wallace, A.R. (2001). <i>The Malay archipelago</i> (vol. 1). [Electronic version]. Преузето 15.11.2005. http://www.gutenberg.org/etext/2530 или European Commission for Democracy through Law. <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> . Преузето 24.5.2007. http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp	<u>Навођење у тексту:</u> (Wallace, 2001) <u>Фус нота:</u> European Commission for Democracy through Law. <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> . Преузето 24.5.2007. http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp

ZBORNİK RADOVA PRAVNOG FAKULTETA U NIŠU (M51)

UPUTSTVO AUTORIMA

Opšte napomene	Rukopis rada kompjuterski obraditi korišćenjem programa Word , u fontu Times New Roman ćirilica (Serbian-Cyrillic), (osim originalnih latinićnih navoda), velićina fonta 12 pt , razmak između redova 1,5. Format stranice treba da bude A4 .
Obim rada	Jedan autorski tabak - rad ne treba da ima više od 40.000 karaktera , odnosno 6.000 karaktera kada se radi o prikazima, uključujući razmake.
Jezik i pismo	Jezici na kojima se mogu objavljivati radovi su srpski, engleski, ruski, francuski i nemaćki.
Naslov rada	Naslov rada kucati velićinom fonta 14 pt, bold , Times New Roman Naslov rada priložit i na engleskom jeziku.
Autor(i)	Ne unositi ime(na) autorau tekst rada da bi se obezbedila anonimnost recenziranja. Podaci o autoru(ima) biće dostupni redakciji preko Asistent programa.
Podaci o projektu ili programu*	Na dnu prve stranice teksta, treba navesti u fusnoti sledeće: Naziv i broj projekta, naziv programa, naziv institucije koja finansira projakat.
Podaci o usmenom saopštenju rada*	Ako je rad bio izložen na naućnom skupu u vidu usmenog saopštenja pod istim ili slićnim nazivom, podatak o tome treba navesti u okviru posebne napomene na dnu prve strane teksta (fusnota).
Apstrakt	Apstrakt sadrži 100-250 reći.
Ključne reći	Ne više od 10 ključnih reći na srpskom i engleskom jeziku (Key words).
Napomena o anonimnosti	U tekstu se ne smeju koristiti izrazi koji upućuju ili otkrivaju identitet autora (npr. „o tome videti u našem radu...“ ili „...moj rad pod nazivom ...“ i slićno). Neophodno je izbrisati iz samog dokumenta bilo koju personalnu informaciju/ime koje upućuje na autora. Mogu se priložit dokumenti u ćijem opisu kao i tekstu nema personalnih informacija.
Struktura teksta	1. Uvod 2. Podnaslov 1 2.1. Podnaslov 2 2.1.1. Podnaslov 3 3. Podnaslov 2 4. Zaključak Naslovi i podnaslovi pišu se fontom 12 pt, bold.

Literatura (<i>References</i>)	Piše se nakon teksta, kao posebna sekcija. Poredati sve jedinice azbučnim redom po prezimenu autora, a kod istog autora, po godini izdavanja (od najnovije do najstarije). Molimo autore da isključe komandu numbering, tj. bez brojeva ispred. (Pogledati tabelu na kraju uputstva).
Rezime (<i>Summary</i>)	Piše se na kraju teksta posle Literature, dužine do 2 000 karaktera (uključujući razmake), na srpskom i engleskom jeziku.
Tabele, grafikoni, slike	Tabele uraditi u Wordu ili Excelu. Fotografije, grafikone ili slike dostaviti u formatu .jpg.
Autorska prava	Autori radova potpisuju saglasnost za prenos autorskih prava. Izjavu preuzeti ovde .
Dostava radova	Radovi se predaju putem onlajn sistema za elektronsko uređivanje ASISTENT, https://aseestant.ceon.rs/index.php/zrpfm/index PRILIKOM PREDAJE RUKOPISA POTREBNO JE DA AUTORI POPUNE SVE PODATKE O SEBI U RUBRICI "META-PODACI" (AFILIJACIJA, ZVANJE, STATUS, ORCID broj, INSTITUCIJA, GRAD, DRŽAVA), KAO I KLJUČNE REČI ZA RUKOPIS.

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

UPUTSTVO ZA CITIRANJE LITERATURE

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

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

Vrsta rada	Reference – literatura	Citiranje u tekstu
Knjiga, 1 autor	Kelzen, H. (2010). <i>Opšta teorija prava i države</i> . Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu	(Kelzen, 2010: 56)
Knjiga, Više autora	Dimitrijević, V., Popović, D., Papić, T., Petrović, V. (2007). <i>Međunarodno pravo ljudskih prava</i> . Beograd: Beogradski centar za ljudska prava	<u>Prvo citiranje u tekstu:</u> (Dimitrijević, Popović, Papić, Petrović, 2007: 128) <u>Naredno citiranje u tekstu:</u> (Dimitrijević et al., 2007: 200)
Kolektivno autorstvo	<i>Oxford essential world atlas</i> (3rd ed.). (1996). Oxford, UK: Oxford University Press	(Oxford, 1996: 245)
Rad ili deo knjige koja ima priređivača	Nolte, K. (2007). Zadaci i način rada nemačkog Bundestaga. U V.Pavlović i S.Orlović (Prir.), <i>Dileme i izazovi parlamentarizma</i> (str. 279-289). Beograd: Konrad Adenauer Stiftung	(Nolte, 2007: 280)
Članak u časopisu	Marković, R. (2006). Ustav Republike Srbije iz 2006 – kritički pogled. <i>Anali Pravnog fakulteta u Beogradu</i> . 2(LIV). 5-46	(Marković, 2006: 36)
Enciklopedija	Pittau, J. (1983). Meiji constitution. In <i>Kodansha encyclopedia of Japan</i> (Vol. 2, pp. 1-3). Tokyo: Kodansha	(Pittau, 1983: 3)
Institucija kao autor	Republički zavod za statistiku. <i>Mesečni statistički bilten</i> . Br. 11 (2011)	(Republički zavod za statistiku, 2011)

Propisi	Zakon o osnovama sistema vaspitanja i obrazovanja. <i>Službeni glasnik RS</i> . Br. 62 (2004)	Fusnota: Cl. 12. Zakona o osnovama sistema vaspitanja i obrazovanja, <i>Sl. glasnik RS</i> , 62/04
Sudske odluke	Case T-344/99 <i>Arne Mathisen AS v Council</i> [2002] ECR II-2905 ili <i>Omojudi v UK</i> (2010) 51 EHRR 10 ili Odluka Ustavnog suda IU-197/2002, <i>Službeni glasnik RS</i> . Br. 57 (2003)	Fusnota: Case T-344/99 <i>Arne Mathisen AS v Council</i> [2002] ili Odluka Ustavnog suda IU-197/2002
Elektronski izvori	Wallace, A. R. (2001). <i>The Malay archipelago</i> (vol. 1). [Electronic version]. Retrieved 15, November 2005, from http://www.gutenberg.org/etext/2530 ili European Commission for Democracy through Law, <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> , Retrieved 24, May 2007, from http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp	Navođenje tekstu: (Wallace, 2001) Fusnota: European Commission for Democracy through Law, <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> , Retrieved 24, May 2007, from http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp

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

GUIDELINES FOR AUTHORS

General notes	The paper shall be processed in <i>MS Word (doc.)</i> format: paper size A4; font <i>Times New Roman (Serbian-Cyrillic)</i> , except for papers originally written in <i>Latin</i> script; font size 12 pt; line spacing 1,5.
Paper length	The paper shall not exceed 16 pages. An article shall not exceed 40.000 characters (including spaces). A review shall not exceed 6.000 characters (including spaces).
Language and script	Papers may be written in Serbian, English, Russian, French and German.
Paper Title	The paper title shall be formatted in font <i>Times New Roman</i> , font size 14 pt, bold . The title shall be submitted in English as well.
Author(s)	In order to ensure the author's anonymity and preclude bias in the double-blind peer review process, the author's name and surname should not be included in the article submitted for review. The data about the author(s) will be available to the Editorial staff via the Assistant program.
Data on the project or program*(optional)	In the footnote at the bottom of the first page of the text shall include: the project/program title and the project number, the project title, the name of the institution financially supporting the project.
Data on the oral presentation of the paper*(optional)	In case the paper has already been presented under the same or similar title in the form of a report at a prior scientific conference, authors are obliged to enter a relevant notification in a separate footnote at the bottom of the first page of the paper.
Abstract	The abstract shall comprise 100 - 250 words at the most
Key words	The list of key words following the abstract shall not exceed 10 key words. The key words shall be submitted in both Serbian and English.
Note on author's identity (anonymity)	In order to ensure the author's anonymity, the text of the submitted article should not include phrases that refer to or reveal the author's identity (e.g. "for more information, see our paper on..." or "my paper titled...", and alike). The authors of the document must delete their names from the text, with "Author" and year used in the references and footnotes, instead of the authors' name, article title, etc. Also, author identification should also be removed from the properties for the file.

Text structure	1. Introduction 2. Chapter 1 2.1. Section 2 2.1.1. Subsection 3 3. Chapter 2 4. Conclusion All headings (Chapters) and subheadings (Sections and Subsections) shall be in <i>Times New Roman</i>, font 12 pt, bold.
References	At the end of the submitted text, the author(s) shall provide a list of References. All entries shall be listed in alphabetical order by author's surname, and each entry shall include the source and the year of publication. When referring to the same author, include the year of publication (from the most recently dated backwards). Please, see the table at the end of the <i>Guidelines for Authors.</i>
Summary	The summary shall be included at the end of the text, after the References. The summary shall not exceed 2.000 characters (including spaces) and it shall be submitted in both Serbian and English.
Tables, graphs, figures	Tables shall be prepared in <i>MS Word</i> or in <i>Excell</i>. Photos, graphs or figures shall be in jpg. format.
Copyright	The authors are obliged to sign a written consent on the transfer of copyright. The Author's Statement may be downloaded here.
Paper submission	The articles are to be submitted via online editorial management system ACHTEHT, http://aseestant.ceon.rs/index.php/zrpf/index WHEN SUBMITTING THE MANUSCRIPT, AUTHORS ARE REQUIRED TO FILL IN ALL THEIR INFORMATION IN THE "METADATA" SECTION (AFFILIATION, TITLE, STATUS, ORCID ID, INSTITUTION, CITY, COUNTRY), AS WELL AS KEYWORDS FOR THE MANUSCRIPT.

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

CITATION GUIDELINES

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

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

Type of work	References	In-text citation
Book (a single author)	Jones, C. P. (1994). <i>Investments: Analysis and Management</i> . New York: John Wiley & Sons. Ltd.	(Jones, 1994: 123)
Book (a number of authors)	Osterrieder, H., Bahloul, H., Wright, G., Shafner, K., Mozur, M. (2006). <i>Joining Forces and Resources for Sustainable Development Cooperation among Municipalities – A Guide for Practitioners</i> . Bratislava: UNDP	<u>First in-text citation:</u> (Osterrieder, Bahloul, Wright, Shafner, Mozur, 2006: 31) <u>A subsequent in-text citation:</u> (Osterrieder et al., 2006: 45)
Joint authorship (a group of authors)	<i>Oxford Essential World Atlas</i> (3rd ed.). (1996). Oxford, UK: Oxford University Press	(Oxford, 1996: 245)
An article or a chapter in a book with an editor	Scot, C., del Busto, E. (2009). Chemical and Surgical Castration. In Wright, R. G. (ed.), <i>Sex Offender Laws, Failed Policies and New Directions</i> (pp. 291-338). New York: Springer	(Scot, del Busto, 2009: 295)
Journal article	Sandler, J. C., Freeman, N. J. (2007). Tipology of Female Sex Offenders: A Test of Vandiver and Kercher. <i>Sex Abuse</i> . 19 (2). 73-89	(Sandler, Freeman, 2007: 79)
Encyclopedia	Pittau, J. (1983). Meiji constitution. In <i>Kodansha Encyclopedia of Japan</i> (Vol. 2, pp. 1-3). Tokyo: Kodansha	(Pittau, 1983: 3)

Institution (as an author)	Statistical Office of the Republic of Serbia, <i>Monthly statistical bulletin</i> , No. 11 (2011)	(Statistical Office RS, 2011)
Legal documents and regulations	Education Act, Official Gazette RS, No. 62 (2004)	Footnote: Article 12. Education Act, Official Gazette RS, 62/04
Court decisions	Case T-344/99 <i>Arne Mathisen AS v Council</i> [2002] ECR II-2905; or <i>Omojudi v UK</i> (2010) 51 EHRR 10; or Constitutional Court decision IV-197/2002, <i>Official Gazette RS</i> , No. 57 (2003)	Footnote: Case T-344/99 <i>Arne Mathisen AS v Council</i> [2002] or Constitutional Court decision IV-197/2002
Online sources	Wallace, A. R. (2001). <i>The Malay archipelago</i> (vol. 1). [Electronic version]. Retrieved 15 November 2005, from http://www.gutenberg.org/etext/2530 ; or European Commission for Democracy through Law, <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> , Retrieved 24 May 2007, from http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp	In-text citation: (Wallace, 2001) Footnote: European Commission for Democracy through Law, <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> , Retrieved 24 May 2007, from http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

34

ЗБОРНИК радова Правног факултета у Нишу = Collection
of papers Faculty of Law, Niš / главни и одговорни уредник Марина
Димитријевић. - 1974- . - Ниш : Правни факултет Универзитета у
Нишу, 1974- (Ниш : Атлантис).

Три пута годишње. - Текст на срп. и енгл. језику. - Је наставак:
Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu = ISSN 2217-2467. -
Drugo izdanje na drugom medijumu: Zbornik radova Pravnog
fakulteta u Nišu (Online) = ISSN 2560-3116
ISSN 0350-8501 = Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu
COBISS.SR-ID 12417794