

UDK 34(058)



ISSN 2620-1674

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

ПРАВНИ ХОРИЗОНТИ

Година IX | Број 12 | 2026

LEGAL HORIZONS

Volume IX | N° 12 | 2026

Ниш, 2026.

ПРАВНИ ХОРИЗОНТИ

Издавач

Правни факултет Универзитета у Нишу

За издавача

Проф. др Предраг Цветковић, декан

Главни и одговорни уредник

Проф. др Милица Вучковић

Чланови Редакционог одбора:

Проф. др Миомира Костић, Правни факултет Универзитета у Нишу,
Проф. др Дарко Димовски, Правни факултет Универзитета у Нишу,
Проф. др Сања Марјановић, Правни факултет Универзитета у Нишу,
Проф. др Новак Крстић, Правни факултет Универзитета у Нишу,
Проф. др Милош Прица, Правни факултет Универзитета у Нишу,
Проф. др Урош Здравковић, Правни факултет Универзитета у Нишу,
Доц. др Ивана Симоновић, Правни факултет Универзитета у Нишу,
Доц. др Сара Митић, Правни факултет Универзитета у Нишу,
Проф. др Горан Марковић, Правни факултет Универзитета у Источном
Сарајеву (Босна и Херцеговина),
Проф. др Ангел Ристов, Правни факултет „Јустинијан Први“ Универзитета
„Ћирило и Методије“ у Скопљу (Северна Македонија)

Секретар Редакционог одбора: Алекса Дамњановић

Преводи резимеа: Гордана Игњатовић (енглески)

Лектор: Милена Богдановић

Технички уредник: Владимир Благојевић

Штампа: Донат Граф д.о.о. Београд

Тираж: 50

У току једне године објављују се две свеске часописа.
Часопис „Правни хоризонти“ индексиран је у бази HeinOnline.

Центар за публикације Правног факултета Универзитета у Нишу
18 000 Ниш, Трг краља Александра 11, тел. +381 18 200 501,
pravnihorizonti@prafak.ni.ac.rs, www.prafak.ni.ac.rs

**НАУЧНА ПОЛИТИКА ЧАСОПИСА „ПРАВНИ ХОРИЗОНТИ”
ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА УНИВЕРЗИТЕТА У НИШУ**

Часопис „Правни хоризонти” Правног факултета Универзитета у Нишу је научни часопис који овај факултет у континуитету објављује од 2018. године. Од свог оснивања до данас, часопис је изградио препознатљив научни и друштвени идентитет и тренутно је категорисан је као „научни часопис” (M53). Као једна од значајнијих правних периодичних публикација у Републици Србији, часопис „Правни хоризонти” Правног факултета Универзитета 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 људских права.

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

Часопис 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 домаћих 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 два пута годишње.

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: Scientific Journal
"The Legal Horizons", Faculty of Law, University of Niš**

The Scientific Journal "The Legal Horizons", Faculty of Law, University of Niš, is a scientific journal which has been continuously published since 2018. Since its establishment, the journal has built a recognizable scientific and social identity. It is currently categorized as a "scientific journal" (M53). As a significant legal periodical in the Republic of Serbia, this 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 academia, legal practice and the wider public. Thus, it contributes to the development of a legal state governed by the rule of law, strengthening of democratic values, and promotion of human rights.

The journal falls into the scientific field of social sciences and humanities. It primarily covers topics in different areas of law: legal theory, public law, criminal law, civil law, trade and commercial law, law and economics, legal history, and international law. However, it also caters for 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, but it also provides for the publication of polemics, book reviews, and scientific conference reports. The journal promotes interdisciplinary and comparative research, critical analysis of current and important legal and social issues, as well as the publication of articles which are the result of national and international research projects. 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 twice a year.

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

Др Александар С. Мојашевић ОГРАНИЧЕНА РАЦИОНАЛНОСТ И БИРОКРАТСКО ПОНАШАЊЕ: КА МОДЕЛУ „НОМО BUREAUCRATICUS” У ПРАВНО- ИНСТИТУЦИОНАЛНИМ СИСТЕМИМА.....	9
Бојана Вранић ИДЕНТИТЕТ УСВОЈЕНЕ ДЕЦЕ НА ЧЕКАЊУ: АНАЛИЗА НОРМАТИВНОГ ОКВИРА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ.....	25
Tihomir Krstić DIGITAL ASSETS AND INTERNATIONAL SALE: COMPLIANCE OF THE CISG WITH CONTEMPORARY DIGITAL GOODS	45
Игор Младеновић УПРАВНОСУДСКА КОНТРОЛА ПОСТУПАКА ЈАВНИХ НАБАВКИ: ДЕЛОТВОРНОСТ ПРАВНЕ ЗАШТИТЕ И УЛОГА УПРАВНОГ СПОРА.....	69
Предраг Дејановић УПРАВНИ УГОВОР КАО ПРАВНИ ИНСТРУМЕНТ ЈАВНО-ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА: ИЗАЗОВИ СТАБИЛНОСТИ И ЗАШТИТЕ ЈАВНОГ ИНТЕРЕСА	85
Ружица Петровић ВЕШТАЧКА ИНТЕЛИГЕНЦИЈА КАО УСЛУГА: УГОВОРНОПРАВНИ АСПЕКТИ.....	107
Драгана Переула ВЕРСКО ЗАКОНОДАВСТВО У КРАЉЕВИНИ ЈУГОСЛАВИЈИ	127
Упутство за ауторе.....	147

CONTENTS

Dr Aleksandar Mojašević

BOUNDED RATIONALITY AND BUREAUCRATIC BEHAVIOR: TOWARDS A MODEL OF "HOMO BUREAUCRATICUS" IN LEGAL-INSTITUTIONAL SYSTEMS.....	9
---	---

Bojana Vranić

THE IDENTITY OF ADOPTED CHILDREN IN ABEYANCE: AN ANALYSIS OF THE NORMATIVE FRAMEWORK OF THE REPUBLIC OF SERBIA	25
--	----

Tihomir Krstić

DIGITALNA IMOVINA I MEĐUNARODNA PRODAJA: USKLAĐENOST KONVENCIJE O MEĐUNARODNOJ PRODAJI ROBE (CISG) SA SAVREMENIM KONCEPTOM DIGITALNIH DOBARA	45
--	----

Igor Mladenović

ADMINISTRATIVE COURT REVIEW OF PUBLIC PROCUREMENT PROCEDURES: THE EFFECTIVENESS OF LEGAL PROTECTION AND THE ROLE OF ADMINISTRATIVE DISPUTE.....	69
---	----

Predrag Dejanović

ADMINISTRATIVE CONTRACT AS A LEGAL INSTRUMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP: CHALLENGES OF STABILITY AND PROTECTION OF THE PUBLIC INTEREST.....	85
---	----

Ružica Petrović

ARTIFICIAL INTELLIGENCE AS A SERVICE (AIAAS): CONTRACTUAL ASPECTS	107
--	-----

Dragana Pereula

RELIGIOUS LEGISLATION IN THE KINGDOM OF YUGOSLAVIA	127
--	-----

Guidelines for Authors.....	147
-----------------------------	-----

Уводна реч

Часопис „Правни хоризонти” покренут је 2018. године, као наставак публикације „Зборник радова студената докторских студија права”, коју је Правни факултет Универзитета у Нишу издавао у периоду од 2014. до 2017. године, првенствено намењене објављивању радова студената докторских академских студија права. С обзиром на то да је реч о научном часопису Правног факултета Универзитета у Нишу чијој афирмацији тежимо, идеја редакције је да „Правни хоризонти” подједнако буду доступни за објављивање научних радова наставника и сарадника, студената докторских академских студија, као и стручњака из праксе. У дванаестом броју часописа „Правни хоризонти” објављено је седам радова, сврстаних у одређене категорије након спроведене двоструке анонимне рецензије. Тематика радова везана је за анализу различитих проблема из јавноправне, правноисторијске, грађанскоправне, трговинскоправне и правноекономске научне области. Надамо се да ће заједнички напори и будућа сарадња допринети унапређењу квалитета часописа и регионалном повезивању истраживача.

У Нишу, јула 2026. године.

Главни и одговорни уредник

Проф. др Милица Вучковић

Александар С. Мојашевић,*
Редовни професор,
Правни факултет, Универзитет у Нишу
Република Србија

UDK: 330:159.9.019.4
34:331.1
005.336.1
346

DOI: 10.5281/zenodo.21396185

Оригинални научни чланак

Примљен: 13.04.2026.
Прихваћен: 15.06.2026..

ОГРАНИЧЕНА РАЦИОНАЛНОСТ И БИРОКРАТСКО ПОНАШАЊЕ: КА МОДЕЛУ „НОМО BUREAUCRATICUS” У ПРАВНО-ИНСТИТУЦИОНАЛНИМ СИСТЕМИМА**

Апстракт: Циљ овог рада јесте теоријска разрада концепта „бирокуратског човека” (*homo bureaucraticus*) и развијање одговарајућег емпиријског модела за његово испитивање. Полазећи од ограничења класичног модела рационалног актера у економској анализи права, рад интегрише увиде теорије ограничене рационалности и бихевиористичке економије како би објаснио понашање актера у сложеним институционалним окружењима. Концепт *homo bureaucraticus* означава актера који, услед когнитивних ограничења и институционалних притисака, тежи минимизацији ризика и одговорности, фаворизујући формалну законитост у односу на организациону ефикасност. У том контексту, формализам се посматра као кључни посредник у односу између когнитивних пристрасности и институционалних исхода. Развијени емпиријски модел анализира утицај когнитивних пристрасности на институционалну ефикасност, при чему формализам има медијациону улогу, а институционални притисак модерирациони ефекат. Овај оквир омогућава систематско испитивање начина на који когнитивни и организациони фактори обликују понашање у институцијама. Рад доприноси како

* Адреса: Трг краља Александра 11, 18105 Ниш, Србија; e-mail: mojasevic@prafak.ni.ac.rs, <https://orcid.org/0000-0001-7424-3505>.

** Рад је настао као резултат финансирања од стране Министарства науке, технолошког развоја и иновација, по Уговору евиденциони број 451-03-34/2026-03/200120 од 5. 2. 2026. године.

теоријском разумевању институционалног понашања, тако и практичним препорукама за унапређење функционисања јавних и приватних институција, указујући на значај редизајна процедура и увођења бихевиористичких приступа у правно-институционални оквир.

Кључне речи: *homo bureaucraticus, бихевиористичка економија, когнитивне пристрасности, формализам, институционална ефикасност, емпијски модел.*

1. Увод

У разумевању „бирокупатског човека” (*homo bureaucraticus*) као посебног типа актера у организацији, полазну тачку представља класична анализа Макса Вебера (Weber, 1978; Weber, 1947), који бирокупатију не посматра само као институционални аранжман, већ и као специфичан образац понашања утемељен у рационално-правном ауторитету. Код Вебера, бирокупатско понашање карактеришу формална рационалност, хијерархијска субординација и строга везаност за правила. Идеални тип бирокупатије подразумева деперсонализацију односа, где службеник делује „без личне пристрасности” и у складу са унапред утврђеним нормама, чиме се обезбеђују предвидивост и ефикасност. Бирокупатски човек је, у том смислу, носилац функције, а не индивидуалних преференција: његова рационалност је инструментална и усмерена на правилну примену процедура, а не на креативно решавање проблема. Овакво понашање имплицира и својеврсни „гвоздени кавез” (енгл. *iron cage*) у којем ригидност правила може произвести формализам и одсуство флексибилности и спонтаности (Weber, 2005: 123).¹

Док је Вебер наглашавао ефикасност и предвидљивост бирокупатије, Роберт Мертон (Merton, 1940) указао је на њене дисфункционалности. Он је тврдио да правила и процедуре, као основ рационалности бирокупатије, могу прерасти у круте норме које ограничавају флексибилност и прилагодљивост, јер службеници постају претерано везани за формализам и губе из вида суштинске циљеве. Све то доводи до тзв. „обучене неспособности службеника” (енгл. *trained incapacity*), односно механичке примене правила чак и када различите околности од службеника захтевају процену.

И у домаћој литератури (Петровић, 2011: 113–124) налазимо опсежне анализе тенденције ка бирокупатизацији и технокупатизацији,

¹ Сумиране Веберове идеје о бирокупатији, могу се наћи и на: <https://www.britannica.com/topic/bureaucrasy>, приступљено 21. 3. 2026.

пре свега западноевропске управе. Истичу се и позитивне особине рационалне бирократске управе (Петровић, 2011: 116–118), као што су остварење начела законитости, исправност управних одлука, стандардизација, делотворност, прецизност, економичност и објективност. Истовремено, указује се и на њене негативне аспекте: безличност, уситњеност компетенција, самоизоловање и тајност, али и појаве од посебног значаја за предмет овог истраживања, као што су отпор променама, организациона инерција и формализам, односно ситуације у којима правила постају сама себи сврха.

Већ средином XX века, Веберова слика бирократског система бива значајно ревидирана у радовима Херберта А. Сајмона (H. A. Simon), који уводи концепт „административног понашања”, као емпиријски утемељенији приступ разумевању доношења одлука унутар организација (Simon, 1947/1997). Сајмон критикује претпоставку потпуне рационалности класичне бирократске теорије и уместо тога уводи идеју ограничене рационалности (енгл. *bounded rationality*), према којој појединци доносе одлуке у условима ограничених информација, когнитивних капацитета и времена (Simon, 1997: 88). У том контексту, бирократски човек више није хладни извршилац правила, већ актер који „задовољава” (енгл. *satisficing*) уместо да оптимизује – бира решења која су довољно добра, а не нужно најбоља. Административно понашање стога укључује хеуристике, рутине и организационе процедуре као начине за смањење комплексности. Организација се појављује као механизам који структурира избор појединца, али га не детерминише у потпуности, јер простор за дискреционо одлучивање и даље остаје присутан (Simon, 1947/1997).²

И други аутори, као што је Крозије (Crozier, 1964), указују да бирократија није „рационална машина”, већ затворен систем моћи који кроз раст правила, централизацију и изолацију хијерархијских нивоа (тзв. „зачараних кругова бирократије”) производи ригидност, немогућност адаптације и учења, и последичну неефикасност. Овај аутор истиче и да бирократија није универзални феномен, већ да је културолошки условљена (нпр. француски модел карактерише централизација и изолација кругова).

Коначно, вреди споменути још једну познату студију (Lipsky, 1980) која испитује ефекте тзв. „теренске бирократије” (енгл. *street-level bureaucracy*), која подразумева да јавни службеници (рецимо, полицајци или наставници) у директном контакту са грађанима имају значајан ниво дискреције у примени јавних политика, због ограничене

² Видети такође: <https://www.britannica.com/topic/bureaucracy/Trends-in-bureaucratic-organization#ref907953>, приступљено 21. 3. 2026.

них ресурса, нејасних циљева или преоптерећења. Ова студија потврђује да функционисање управе не одређују формална правила и политике већ одлуке службеника „на терену”.

Истовремено, савремене реформе јавне управе које се често означавају као „cutting the red tape” усмерене су на смањење административних процедура и поједностављење одлучивања (OECD, 2003). Међутим, оне не доводе нужно до повећања произвољности у одлучивању, већ пре свега мењају структуру и расподелу простора слободне процене унутар управног система. Тај простор није јединствен, већ се може разликовати у зависности од нивоа дискреције, па се тако може говорити о ниском, средњем и високом нивоу дискреционог одлучивања. На ниском нивоу одлуке су готово у потпуности везане правилима и процедурама, на средњем постоји ограничена слобода одлучивања у оквиру утврђених критеријума, док се на високом нивоу оставља шири простор за избор између више правно допуштених алтернатива. Из тог разлога, **разликовање ових нивоа представља важан методолошки услов за анализу бирократског понашања**, јер се тек у условима стварне дискреције може говорити о избору и стратегијама службеника, а не о пукој примени правила.

Овај рад испитује концепт *homo bureaucratic* – актера који рационално минимизује ризик, избегава одговорност и преферира формалну законитост над материјалном правдом и ефикасношћу. Иако „бирократа”, као „чиновник или службеник по позиву који има ефективну или формалну власт унутар или изван управне институције или организације” (Петровић, 2011: 106), није појам који нужно има негативну конотацију, у овом раду акценат је на оним аспектима бирократског понашања који се негативно одражавају на ефикасност организације. Бирократа најчешће поступа рационално из перспективе сопствених интереса, али таква рационалност не мора бити у складу са интересима организације као целине. Другим речима, *homo bureaucratic* максимизује индивидуалну корист, што може довести до субоптималних исхода на нивоу организације. Полази се од тога да ако је код Макса Вебера „гвоздени кавез” последица рационализације организационог система (мезо ниво), онда је *homo bureaucratic* њен психолошко-бихевиористички израз на микро нивоу.³ Циљ рада је да кроз синтезу класичних и бихевиористичких увида, пружи оквир за разумевање понашања у савременим институцијама и развије тестабилан емпиријски модел бирократског понашања.

³ Овај рад заснива се на методологији бихевиористичког права и економије, која интегрише увиде психологије и других друштвених наука у анализу понашања актера у правним и организационим системима (вид. нпр. Zamir, Teichman, 2018).

2. Од класичног до бихевиористичких модела рационалности

Неокласична економска теорија и економска анализа права полазе од претпоставке рационалног актера (*homo economicus*) који, у оквиру датих институционалних правила, тежи максимизацији сопствене користи (Becker, 1968; Posner, 1980). Овај модел имао је значајан хеуристички и нормативни утицај, нарочито кроз теорије ефикасности, подстицаја и санкција. Појединац се посматра као рационалан актер са стабилним преференцијама и потпуним информацијама, способан да доследно максимизује сопствену корист. У том оквиру, правне норме се интерпретирају као инструментални механизми за обликовање понашања – систем подстицаја у коме санкције повећавају трошкове непожељних радњи, док награде подстичу друштвено пожељне исходе (Ulen, 2014). Право, дакле, функционише као „ценовни систем” који сигнализира појединцима како да алоцирају своје ресурсе и прилагоде понашање у циљу максимизације користи (Becker, 1968).

Међутим, у организационом контексту, рационалност добија другачије значење: актери делују унутар сложених хијерархија и процедура, што мења природу рационалног понашања, померајући га ка ограниченој и адаптивној рационалности и тражењу задовољавајућих, а не оптималних решења (Simon, 1947). На тој линији, Нисканен (Niskanen, 1971) развија економску теорију бирократије полазећи од претпоставке да бирократе нису неутрални извршиоци јавног интереса, већ рационални актери који настоје да максимизују сопствену корист, пре свега кроз увећање буџета својих организација. У условима ограничене контроле од стране политичара и асиметрије информација, бирократе имају предност у дефинисању обима и трошкова јавних услуга, што води ка прекомерној производњи јавних добара и расту јавне потрошње. Нисканен тиме показује да бирократија систематски одступа од ефикасности и да генерише „буџетски максимум” као основни облик институционалне неефикасности.

Савремени бихевиористички приступи додатно продубљују ову перспективу, померајући фокус са ограничене рационалности ка когнитивним пристрасностима и грешкама које обликују понашање у организационом контексту (Tversky, Kahneman, 1974; Kahneman, 2011; Thaler, 2015). Радови Канемана и Тверског показали су да појединци користе пречице (хеуристике) које често доводе до предвидивих одступања од рационалног избора, као што су сидрење, доступност и репрезентативност (Tversky, Kahneman, 1974; Kahneman, 2011). У административном окружењу, ове пристрасности могу довести до систематских грешака у процени ризика, вредновању информација и доно-

шењу одлука, упркос формалним правилима која би требало да обезбеде рационалност. Ричард Тејлер и Кес Санстин (Thaler, Sunstein, 2008) показују даље да понашање није вођено само рационалним калкулацијама, већ и систематским одступањима од норме рационалности, развијајући концепт „стварног човека” (*Human*) насупрот идеализованој верзији „економског човека” (*Econ*). Тејлер (Thaler, 1985) уводи и концепт „менталног рачуноводства”⁴ и заједно са Санстином (Thaler, Sunstein, 2008) развија теорију „гуркања” (енгл. *nudge*), указујући на то да се понашање унутар организација може обликовати архитектуром избора (малим променама у окружењу које могу имати значајне импликације на појединачне одлуке), а не само формалним правилима. Слично томе, Аријели (Ariely, 2008) наглашава улогу „ирационалности” у свакодневном доношењу одлука, укључујући организациони контекст, где норме, очекивања и социјални утицаји утичу на одступања од рационалног понашања. Коначно, Гигерензер и Тод (Gigerenzer, Todd, 1999) нуде алтернативни поглед, тврдећи да хеуристике нису нужно извор грешака, већ често ефикасни алати прилагођени ограничењима окружења (енгл. *ecological rationality*).

3. Когнитивне пристрасности бирократског човека

Концепт „*homo bureaucraticus*” не негира рационалност. Он је њена институционална варијанта, односно рационалност која се испољава у институционалном окружењу. У том окружењу, актери рационално минимизују ризик, посебно ризик од санкција и одговорности. У комбинацији са когнитивним пристрасностима, хијерархијом и формалним режимима контроле, резултат је понашање које фаворизује процедуру над сврхом и формалну законитост над материјалном правдом, што се последично негативно одражава на институционалну ефикасност. Бројни су примери таквог бирократског понашања, од одлагања одлука у јавној управи, рецимо продужавањем рокова издавања дозвола, преко претераног формализма у правосуђу, нпр. одбацивање жалби због техничких грешака, до адаптивних стратегија у регулаторним телима, примера ради, селективни инспекцијски надзор.

Поставља се питање конкретних когнитивних пристрасности које стоје иза таквог организационог понашања. Пре издвајања најважнијих, напомињемо да бихевиористички механизми представљају кључни фактор који обликује понашање бирократског човека. Ове при-

⁴ Овим концептом Тејлер објашњава да људи субјективно деле и категоризују новац у одвојене „менталне рачуне“, чиме одступају од стандардне претпоставке о потпуној флуидности и заменљивости новца.

стражности не појављују се изоловано, већ у интеракцији са институционалним подстицајима, хијерархијом и формалним процедурама. Разумевање ових механизма омогућава боље предвиђање образаца одлучивања и идентификовање могућих интервенција.

Један од најјаснијих и најутицајнијих бихевиористичких ефеката јесте **аверзија према губитку** (енгл. *loss aversion*), коју су емпиријски документовали Канеман и Тверски (Kahneman, Tversky, 1979; Kahneman, 2011). Суштина овог концепта јесте да се губици *негативније* процењују, него што се процењује корисност добитака с одређене референтне тачке (Kahneman, Tversky, 1984: 342).⁵ У институционалном контексту, ова пристрасност се манифестује, примера ради, у виду избегавања доношења одлука које би могле резултирати критикама, дисциплинским мерама или јавном осудом, или преферирања процедура које смањују ризик личне одговорности, чак и када друштвени или материјални исходи нису оптимални. Конкретан пример био би да службеници у одељењу за урбанизам локалне самоуправе одлажу издавање грађевинских дозвола док не буду апсолутно сигурни да су сви законски услови и претходна упутства испуњени како би избегли евентуалне жалбе грађана и/или медијску критику.

Пристрасност ка постојећем стању или статус кво огледа се у преферирању постојећег стања у односу на алтернативна, што води ка томе да се „остаје” при одлукама које су претходне донете (Samuelson, Zeckhauser, 1988).⁶ Концепт је повезан са тим што људи најчешће размишљају о малим исходима као о добицима, губицима или неутралним исходима (као што је очување тренутног стања), а не као о стању укупног богатства (Kahneman, Tversky, 1984: 342). Следи да је референтна тачка важна у одлучивању (Kahneman, 1992), пошто људи придају већу тежину *недостацима* него предностима алтернативних опција у односу на постојеће стање (Samuelson, Zeckhauser, 1988). Друго име за ову пристрасност јесте **инерција** и она је снажно изражена и у институционалном контексту. Бројне су манифестације ове пристрасности, од задржавања застарелих процедура и формулара, до одбијања увођења иновација или дигитализације процеса, најчешће због страха од грешке или непредвидивих последица. Рецимо, у регулаторним аген-

⁵ Позната је (а и блиска свакодневном искуству) теза да се „губици доживљавају снажније него добити” – енгл. „losses loom larger than gains” (Kahneman, Tversky, 1979: 279).

⁶ Са овом пристрасношћу тесно је повезана тенденција да се наставља са претходним односом, пројектом или инвестицијом само зато су у њих уложени ресурси (тзв. неповратни трошкови), чак и када ситуација налаже да се такав однос, пројекат или инвестиција промени или напусти. Ради се о тзв. (когнитивној) грешци потопљених трошкова – енгл. *sunk cost fallacy* (Thaler, 1980).

цијама, инспектори могу користити старе контролне листе које не покривају новонастале ризике у индустрији, јер су навикли на стандардне процедуре и желе да избегну ризик од критиковања или одговорности.

Ефекат референтних вредности или усидравања (енгл. *anchoring*) настаје када одлуке зависе од иницијалних информација (чак и безначајних)⁷ или претходних примера, уместо од оптималног решења (Tversky, Kahneman, 1974; Ariely, 2008). У институцијама то може довести до копирања одлука из прошлих случајева, чак и када су околности значајно другачије, или до „фиксирања” на формалне смернице као примарну основу за одлучивање, игнорисањем специфичних ризика. Примера ради, службеници у управним поступцима могу доследно примењивати „преседане”, чак и када постоји могућност да примена новог стандарда води друштвено ефикаснијем исходу.

Осим наведених когнитивних пристрасности које, између осталог, стоје у основи бирократског понашања, могу се издвојити још неки организационо-бихевиористички обрасци. Рецимо, на трагу Мертонове „обучене неспособности службеника” и Крозијеових „затворених бирократских кругова”, можемо говорити о **претераном ослањању на формалне процедуре** као тенденцији да се формални аспекти правила и процедура стављају испред суштинских циљева организације. Разлози оваквог понашања укључују смањење личне одговорности, ризика од критиковања надређених и могућих казни због стварних или антиципираних грешака. Рецимо, у случају пореске инспекције, службеници могу инсистирати на детаљним, формалним документима и одбијати пријаве које су у суштини валидне, како би избегли евентуалне грешке у контроли и последичне санкције. Такође, институционални актери не доносе одлуке у вакууму будући да хијерархија и групни притисци додатно обликују понашање. Овај образац може бити последица двеју документованих когнитивних пристрасности – **поштовања ауторитета** и **групних норми** (вид. Cabinet Office and Institute for Government, 2010: 8, 19, 21–22). Ови механизми укључују **консензуални притисак** – службеници доносе одлуке које су у складу са мишљењем тима или надређених (*конформирање*), чак и ако нису

⁷ Тверски и Канеман (Tversky, Kahneman, 1974: 1128) у једном експерименту питали су учеснике, претходно подељене у две групе, да процене проценат афричких земаља у Уједињеним нацијама. Потом су замољени да окрену точак среће на коме су могли да добију само два броја (10 или 65). Учесници, међутим, нису знали да је точак „наштелован”. Резултат експеримента био је такав да су бројеви с точка среће утицали на коначну процену процента афричких земаља у УН. Дакле, учесници су се „усидрили” на безначајан број, а „сидро” је деловало и у ситуацији када су добили финансијске подстицаје у сврху повећања тачности одговора.

оптималне, и **дифузију одговорности** – када одлука захтева колективни пристанак, појединци избегавају иницијативу како би се заштитили од грешке. На пример, у министарствима или регулаторним телима, одлука о увођењу нових контролних мера често се одлаже док сви сектори не постигну консензус, што може довести до вишемесечних кашњења и неефикасности.

Које су импликације ових пристрасности по институционалну ефикасност? Пре свега, комбинација ових бихевиористичких механизма води до: 1) продужавања трајања административних поступака, тиме и повећања трошкова; 2) преферирања формалне законитости над материјалном (суштинском) правдом и ефикасношћу; 3) смањења иновативности и прилагодљивости институција на промене у друштву и тржишту; 4) систематског „субоптималног понашања“ које је рационално из угла појединца, али штетно за организацију. Управо разумевање ових механизма кључно је за дизајнирање институционалних реформи које не зависе само од нових правила, већ и од трансформације подстицаја и перцепције одговорности унутар система.

3.1. Операционализација концепта „*homo bureaucraticus*”

Ради преласка са теоријског на емпиријски ниво, концепт „*homo bureaucraticus*” може се операционализовати кроз скуп индикатора који мере степен до којег институционални актери теже минимизацији ризика, избегавању одговорности и преферирању формалних правила у односу на материјалну сврху одлуке. Операционализација омогућава емпиријско испитивање овог концепта и његово поређење између различитих институција, као и процену ефеката организационих и регулаторних интервенција.

У том смислу, концепт се може разложити на више аналитичких димензија: оријентацију на ризик, степен формализма, избегавање одговорности, инерцију и когнитивне пристрасности у одлучивању.⁸ Свака од ових димензија може се посматрати кроз одговарајуће квантитативне и квалитативне индикаторе.⁹ У табели 1. у наставку су при-

⁸ Иако се инерција у литератури често третира као специфичан облик когнитивне пристрасности (*status quo bias*), у овом раду она је концептуално издвојена као засебна варијабла. Разлог за такву операционализацију лежи у различитом нивоу анализе: док се когнитивне пристрасности односе на *индивидуалне* механизме доношења одлука, инерција представља *агрегирани* исход понашања у институционалном контексту, који одражава стабилност и отпор променама у организацији. На тај начин, инерција функционише као веза између индивидуалних психолошких ограничења и структурних карактеристика институције.

⁹ **Методолошке напомене:** операционализација се може спровести комбинацијом квантитативних и квалитативних метода. Квантитативни приступ обухвата анализу

казани ти индикатори, дат је њихов опис и предложени су могући извор података.

Табела 1. Индикатори за мерење „*homo bureaucraticus*“

Димензија	Индикатор	Опис	Могући извор података
Оријентација на ризик	Просечно време доношења одлуке	Време потребно за доношење одлуке у односу на законске рокове	Административни подаци
	Учесталост одлагања одлука	Број случајева одлагања уз позивање на додатне провере	Интерни извештаји, предмети
	Избегавање дискреције	Степен коришћења слободе одлучивања	Анализа одлука
Формализам	Број одбачених захтева из формалних разлога	Одбијање услед техничких или процедуралних грешака	Судски/административни списи
	Ослањање на процедуру	У којој мери се одлуке заснивају искључиво на правилима	Анализа праксе
Избегавање одговорности	Колективно одлучивање	Степен дифузије одговорности унутар организације	Организациона анализа
	Пребацивање одлука	Упућивање одлука на више нивое без суштинске потребе	Хијерархијски токови
Инерција	Учесталост измена процедура	Колико често се ажурирају правила и процедуре	Интерни документи
	Коришћење застарелих пракси	Степен коришћења старих образаца	Опсервација, интервјуи
Когнитивне пристрасности	Конзистентност одлука (anchoring)	Зависност од претходних случајева	Анализа одлука
	Утицај иницијалних информација	Степен утицаја првих информација на одлуку	Експерименти, анкете

административних података, статистичку обраду времена одлучивања и фреквенције одређених понашања. Квалитативни приступ укључује интервјуе, студије случаја и анализу процеса одлучивања, што омогућава дубље разумевање мотива и контекста у којем се понашање јавља. Комбинација ових метода омогућава поузданију процену степена изражености „*homo bureaucraticus*“ у различитим институционалним окружењима, као и идентификацију фактора који утичу на његово јачање или слабење.

3.2. Емпиријски модел истраживања „*homo bureaucraticus*”

Полазећи од теоријског оквира, концепт „*homo bureaucraticus*”, може се посматрати као латентна конструкција¹⁰ која се испољава кроз више међусобно повезаних димензија: оријентацију на ризик, степен формализма, избегавање одговорности, институционалну инерцију и утицај когнитивних пристрасности. Емпиријски модел полази од претпоставке да ове димензије заједно формирају интегрални показатељ понашања актера у бирократском окружењу. Модел се може формулисати као:

***homo bureaucraticus* = *f* (ризик, формализам, одговорност, инерција, когнитивне пристрасности)**

где:

ризик представља тенденцију избегавања ризичних одлука

формализам представља ослањање на правила уместо на суштинску процену

одговорност означава степен личне одговорности у одлучивању

инерција означава отпор променама и склоност статусу кво

когнитивне пристрасности представљају систематске грешке у процени и одлучивању.

На основу теоријског оквира, формулишу се следеће хипотезе:

Основне хипотезе

Н1: Виши ниво аверзије према губитку доводи до већег степена формализма у одлучивању.

Н2: Степен избегавања одговорности позитивно је повезан са учесталашћу одлагања одлука.

Н3: Постоји позитивна веза између институционалне хијерархије и нивоа инерције у доношењу одлука.

Н4: Већи степен статус кво пристрасности (инерције) доводи до слабије спремности на институционалне промене.

Хипотезе о когнитивним пристрасностима

Н5: Снажнији утицај ефекта референтних вредности (*anchoring*) доводи до мање варијабилности у одлукама у сличним случајевима.

Н6: Виши ниво ослањања на хеуристике повећава брзину одлучивања, али смањује квалитет одлука.

Н7: Когнитивне пристрасности су снажније изражене у ситуацијама временског притиска и недостатка информација.

¹⁰ „Латентна конструкција” (или латентни конструкт) означава појам који не може директно да се посматра или измери, већ се закључује индиректно на основу видљивих појава. Према томе, „*homo bureaucraticus*” схватамо као теоријски конструкт који постоји „иза” конкретних понашања и који се реконструише из њих.

Хипотезе о институционалним ефектима

H8: Виши ниво „homo bureaucratic” понашања негативно је повезан са институционалном ефикасношћу (време одлучивања, трошкови, исходи).

H9: Институције са већим степеном дискреционих овлашћења показују нижи ниво формализма и већи квалитет одлука.

H10: Примена „nudge” интервенција смањује степен избегавања одговорности и побољшава квалитет одлучивања.

У овом моделу когнитивне пристрасности (независна варијабла) позитивно утичу на понашање (формализам), док институционални контекст (хијерархија, правила) појачава или ублажава ефекте. Такође, понашање (формализам) директно негативно утиче на институционалну ефикасност (зависна варијабла). Ово имплицира посредничке и модерирајуће ефекте:

Медијација: когнитивне пристрасности → формализам → ефикасност. Другим речима, због когнитивних пристрасности, службеник постаје склонији да се „држи правила” (формализам). Тај формализам онда доводи до споријег одлучивања, већег броја одбијања/одбацивања захтева или других поднесака, мање флексибилности и на крају смањује ефикасност институције;

Модерација: институционални притисак појачава везу између пристрасности и понашања. Другим речима, у институцији са јаким притиском (строга правила, контрола, санкције) службеници ће се још више ослањати на формализам јер је ризик већи. Обрнуто, у институцији са мањим притиском има више простора за дискрецију, те пристрасности имају слабији ефекат.

Коначно, виши ниво избегавања одговорности позитивно је повезан са одлагањем одлука и институционалном инерцијом, док институционална инерција негативно утиче на ефикасност одлучивања. Другим речима, што се више људи у организацији труде да избегну личну одговорност, то организација постаје „спорија” и склонија да се држи старих правила и начина рада (институционална инерција). Када се једном формира таква инерција, одлучивање постаје мање ефикасно – одлуке се доносе спорије, теже се мењају и често нису прилагођене стварним проблемима.

Овај модел се може тестирати на неколико начина: 1) квантитативно – преко анкета (Likert скале),¹¹ анализом времена одлучивања; 2) квалитативно – путем интервјуа, анализе случајева; и 3) експери-

¹¹ Анкетни упитник је развијен од стране аутора овог рада и доступан је заинтересованим истраживачима уз сагласност аутора.

ментално – испитивање доношења одлука под контролисаним условима. Допринос модела огледао би се у тестирању концепта *homo bureaucratic*, упоредној анализи институција, мерењу утицаја бихевиоралних фактора и дизајну политика заснованих на доказима.

4. Закључак

Циљ овог рада био је да теоријски разради концепт „биро-кратског човека” и предложи емпиријски модел за његово испитивање у правно-институционалним системима. Полазећи од ограничења класичног модела рационалног актера, рад интегрише увиде теорије ограничене рационалности и бихевиористичке економије како би објаснио понашање актера у сложеним институционалним окружењима.

Концепт „*homo bureaucratic*” омогућава да се институционално понашање интерпретира као резултат тежње ка минимизацији ризика, избегавању одговорности и преферирању формалне законитости у односу на институционалну ефикасност. У том смислу, формализам се јавља као кључни посреднички механизам који повезује когнитивне пристрасности са институционалним исходима.

Развијени теоријско-емпиријски модел почива на претпоставци да когнитивне пристрасности утичу на степен формализма, који посредује у њиховом утицају на институционалну ефикасност, док институционални притисак представља модератор овог односа. На основу овог оквира формулисане су хипотезе Н1–Н4, које представљају основу за будућа емпиријска испитивања.

Иако емпиријско тестирање ових хипотеза није спроведено у оквиру овог рада, предложени модел пружа јасне смернице за њихову будућу проверу, укључујући операционализацију варијабли и дизајн истраживања. Овај приступ омогућава да се теоријски концепт „биро-кратског човека” даље развија и емпиријски валидира у различитим институционалним контекстима.

Практичне импликације рада указују на потребу редизајна институционалних механизма у правцу смањења претераног формализма и уважавања стварних когнитивних ограничења актера. У том смислу, примена бихевиористичких увида може допринети унапређењу ефикасности јавних и приватних организација.

У коначном, овај рад поставља теоријски и методолошки оквир за будућа емпиријска истраживања која би омогућила систематско испитивање улоге когнитивних пристрасности и организационих притисака у обликовању институционалног понашања.

Литература

Ariely, D. (2008). *Predictably irrational: The hidden forces that shape our decisions*. New York: HarperCollins Publishers;

Becker, G. S. (1968). Crime and punishment: An economic approach. *Journal of Political Economy*. 76(2). 169–217. <https://doi.org/10.1086/259394>;

Cabinet Office and Institute for Government. *Mindspace Report*. (2010). <https://www.bi.team/wp-content/uploads/2015/07/MINDSPACE.pdf>;

Crozier, M. (1964). *The bureaucratic phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press;

Gigerenzer, G., Todd, P. M., and the ABC Research Group. (1999). *Simple heuristics that make us smart*. Oxford, New York: Oxford University Press, Inc;

Kahneman, D., Tversky, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica*. 47(2). 263–291. <https://doi.org/10.2307/1914185>;

Kahneman, D., Tversky, A. (1984). Choices, values, and frames. *American Psychologist*. 39(4). 341–350. <https://doi.org/10.1037/0003-066X.39.4.341>;

Kahneman, D. (1992). Reference Points, Anchors, Norms and Mixed Feelings. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*. 51(2). 296–312. [https://doi.org/10.1016/0749-5978\(92\)90015-Y](https://doi.org/10.1016/0749-5978(92)90015-Y);

Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux;

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation;

Merton, R. K. (1940). Bureaucratic structure and personality. *Social Forces*. 18(4). 560–568. <https://doi.org/10.2307/2570634>;

Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine-Atherton;

OECD. (2003). *From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification in OECD Countries*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264100688-en>;

Петровић, М. (2011). *Наука о управљању као претпоставка управне политике (општи део)*. 2. исправљено издање. Ниш: Свен;

Posner, R. A. (1980). *Economic analysis of law* (2nd ed.). Boston: Little, Brown and Company.

Rockman, B. (19. 2. 2026). *Bureaucracy*. <https://www.britannica.com/topic/bureaucracy>, приступљено 21. 3. 2026;

Rockman, B. (19. 2. 2026). *Trends in bureaucratic organization: in bureaucracy*. <https://www.britannica.com/topic/bureaucracy/Trends-in-bureaucratic-organization#ref907953>, приступљено 21. 3. 2026;

Samuelson, W., Zeckhauser, R. J. (1988). Status Quo Bias in Decision Making. *Journal of Risk and Uncertainty*. 1(1). 7–59. <https://doi.org/10.1007/BF00055564>;

Simon, H. A. (1947/1997). *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organization*. New York: Macmillan;

Thaler, R. H. (1980). Toward a positive theory of consumer choice. *Journal of Economic Behavior & Organization*. 1(1). 39–60. [https://doi.org/10.1016/0167-2681\(80\)90051-7](https://doi.org/10.1016/0167-2681(80)90051-7);

Thaler, R. H. (1985). Mental accounting and consumer choice. *Marketing Science*. 4(3). 199–214. <http://dx.doi.org/10.1287/mksc.4.3.199>;

Thaler, R. H. (2015). *Misbehaving: The making of behavioral economics*. New York: W. W. Norton;

Thaler, R. H., Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. New Haven: Yale University Press;

Tversky, A., Kahneman, D. (1974). Judgment under uncertainty: Heuristics and biases. *Science*. 185 (4157). 1124–1131. DOI: 10.1126/science.185.4157.1124;

Ulen, T. S. (2014). Behavioral law and economics. In: F. Parisi (Ed.), *The Oxford handbook of law and economics*. Oxford: Oxford University Press;

Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organization*. New York: Free Press;

Weber, M. (1978). *Economy and society*. Roth, G. and Wittich C. (Ed.). Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press;

Weber, M. (2005). *The Protestant ethic and the spirit of capitalism*. London and New York: ROUTLEDGE – Taylor & Francis e-Library;

Zamir, E., Teichman, D. (2018). *Behavioral Law and Economics*. Oxford University Press (srp. prevod: Ejal Zamir, Doron Tajhman (2022). *Biheviorističko pravo i ekonomija*. Beograd: Dosije studio; Univerzitet u Novom Sadu; SeCons – grupa za razvojnu inicijativu).

Aleksandar S. Mojašević, LL.D.,
Full Professor,
Faculty of Law, University of Niš,
Republic of Serbia

**BOUNDED RATIONALITY AND BUREAUCRATIC BEHAVIOR: TOWARDS A
MODEL OF "HOMO BUREAUCRATICUS" IN LEGAL-INSTITUTIONAL SYSTEMS**

Abstract

The paper aims to provide a theoretical elaboration of the concept of the "bureaucratic man" (homo bureaucraticus) and to develop a corresponding empirical model for its examination. Starting from the limitations of the classical model of the rational actor in the Economic Analysis of Law, the paper integrates insights from bounded rationality theory and behavioral economics in order to explain the behavior of actors within complex institutional environments. The concept of homo bureaucraticus refers to an actor who, due to cognitive constraints and institutional pressures, tends to minimize risk and responsibility, favoring formal legality over organizational efficiency. In this context, formalism is treated as a key mediator in the relationship between cognitive biases and institutional outcomes. The proposed empirical model analyzes the impact of cognitive biases on institutional efficiency, where formalism has a mediating role, while institutional pressure exerts a moderating effect. This framework enables a systematic examination of how cognitive and organizational factors shape behavior within institutions. The paper contributes both to the theoretical understanding of institutional behavior and to practical recommendations for improving the functioning of public and private institutions, highlighting the importance of redesigning procedures and incorporating behavioral approaches into the legal-institutional framework.

Keywords: *homo bureaucraticus, behavioral economics, cognitive biases, formalism, institutional efficiency, empirical model.*

Др Бојана Вранић,
Доцент,
Департман за социјалну политику и
социјални рад,
Филозофски факултет, Универзитет у Нишу,
Република Србија

UDK: 347.633:347.15/.17-
058.865(497.11)
347.61/.64(497.11)(094.5.072)
342.726-058.865

DOI: 10.5281/zenodo.21431391

Прегледни научни чланак

Примљен: 14.04.2026.
Прихваћен: 10.06.2026.

ИДЕНТИТЕТ УСВОЈЕНЕ ДЕЦЕ НА ЧЕКАЊУ: АНАЛИЗА НОРМАТИВНОГ ОКВИРА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Апстракт: Право детета на идентитет у Републици Србији гарантовано је највишим нормативним актом. Поред уставне гаранције, изостају механизми за остваривање истог. Овај рад има за циљ да кроз анализу Породичног закона из 2005. године и Нацрта закона о изменама и допунама Породичног закона прикаже у којој мери се обезбеђује заштита права усвојене деце на идентитет, у складу са међународним стандардима и емпиријски потврђеним потребама усвојене деце. Коришћена је нормативна анализа домаћег и међународног права, компаративна анализа породичног законодавства пет земаља у окружењу, као и преглед релевантних истраживања о развоју идентитета усвојене деце. Кроз поменути анализу, утврђене су три кључне нормативне празнине: 1. одсуство обавезе информисања детета о чињеници усвојења, 2. изостанак нормативне одређености права на контакт са значајним особама, 3. непостојање јасно дефинисане процедуре увида у документацију о пореклу. У процесу измена и допуна постојећег Породичног закона, тренутно нису наведене измене у поменутим областима. Пропуштање ове прилике, оставиће празнину и даље актуелном, као и директне импликације таквог (не)уређења за рад органа старатељства. Тачније, одсуство прецизнијег дефинисања нормативних стандарда усвојене особе у пракси могу остати без активне заштите поменutih права.

* e-mail: bojana.vranic@filfak.ni.ac.rs, <https://orcid.org/0000-0002-6520-9329>

** Припремљено у оквиру пројекта „Наука, настава психологије и социјалне политике и социјалног рада и тржиште рада у сусрет 55. годишњици рада Филозофског факултета Универзитета у Нишу”, који се изводи на Филозофском факултету Универзитета у Нишу (бр. 373/1-12-01).

Кључне речи: усвојење, идентитет, права детета, Породични закон, орган старатељства.

1. Увод

Дете које је усвојено има уставом загарантовано право да сазна своје биолошко порекло. Исто то дете може одрасти не знајући да је уопште усвојено. Овај парадокс последица је важећег нормативног оквира Републике Србије. Јединствена природа усвајања ствара два главна ефекта: прво, успоставља правне границе које одређују како ће се усвојитељи и деца повезати једни са другима, а друго, утиче на дугорочни развој идентитета усвојене особе (Fahlberg, 2012). У литератури се наводи да усвајање функционише као правни поступак који захтева одобрење надлежног управног органа, али успоставља правни однос кроз који подносилац захтева стиче одређена права и обавезе и успоставља вишеструке породичне везе које постоје ван правне контроле. Усвајање доноси трајне последице по ситуацију детета које ниједан други облик бриге о детету не може донети.

Породични закон Републике Србије (2005) јесте централни правни акт који уређује усвојење као институт, регулише његово заснивање, дејство и престанак. Након 20 година примене, а пред измене и допуне истог, поставља се питање да ли права деце која бивају збринута кроз усвојење јесу на адекватан начин гарантована. Питање идентитета јесте тачка у којој се срећу породично право, систем социјалне заштите и психосоцијални развој детета, и баш на тој тачки могу се уочити нормативне празнине, чију анализу овај рад представља. Овај рад настоји да укаже на три конкретне нормативне празнине: одсуство обавезе информисања детета о усвојењу, непостојање права на контакт са значајним особама и нерегулисана процедура увида у документацију — директно ограничавају стручни капацитет центара за социјални рад да заштите идентитет усвојене деце, те да Нацрт закона о изменама и допунама Породичног закона (у даљем тексту Нацрт о изменама и допунама)¹ пропушта прилику да те празнине отклони.

2. Циљ, предмет и методологија рада

Основно истраживачко питање гласи: да ли важећи Породични закон и предложене измене и допуне обезбеђују адекватан нормативни оквир за заштиту права усвојене деце на идентитет, у складу са

¹ Nacrt zakona o izmenama i dopunama Porodičnog zakona Republike Srbije (2025/2026) <https://www.minbpd.gov.rs/javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-porodicnog-zakona/>; pristupljeno: 2. 3. 2026.

савременим међународним стандардима и емпиријски потврђеним потребама усвојене деце?

Рад се заснива на анализи Породичног закона Републике Србије (2005), Нацрта закона о изменама и допунама Породичног закона (2026, у даљем тексту: Нацрт), као и докумената међународног права, укључујући Конвенцију УН о правима детета (1989), измењену Европску конвенцију о усвојењу (2008) и Конвенцију о заштити деце и сарадњи у области међународног усвојења (1993). Истраживање је користило нормативну анализу заједно са анализом упоредног права која је представила породично законодавство пет суседних земаља: Хрватске, Словеније, Црне Горе, Федерације Босне и Херцеговине и Северне Македоније.

3. Развој усвојења – од потреба одраслих ка потребама деце

Специфичност и сложеност потреба свих актера у процесу усвојења, захтева адекватан концептуални и практични приступ. Међутим, ови приступи су се кроз историју драстично мењали како у теорији, тако и у пракси. Поједини аутори наводе да су се приступи мењали брже него што су важећи били довољно критички преиспитани (Krugman, 1964: 350).

Рани приступи усвојењу заговарали су принцип тајности, у смислу строгог прикривања чињеница о овом чину и претходном животу детета. Друштво је настојало да главну одлику усвојитељских породица, одсуство биолошке везе, негира и игнорише. Принцип тајности био је поткрепљен и законским прописима, а све како би усвојитељске породице биле поштеђене „мешања од стране биолошких родитеља детета“. У литератури се наводи да је затворени концепт усвојења био подржан потребом усвојитеља да стекну сигурност, „моћ“ и „права“ у улози родитеља. Овај период праксе збрињавања деце обележен је посредном бригом о дечијим правима и потребама. То показује пример периода након Другог светског рата који се у пракси назива „савршена беба, за савршени пар“ (Neil, 2003: 13).

Осамдесете године прошлог века донеле су позитивне промене пракси усвојења, па се много више почело промишљати о томе које су потребе детета, као и које одлике треба да има усвојитељска породица како би исте задовољила (Rowe, Lambert, 1973: 55). У том периоду, препознат је значај увођења одређених стандарда у ову област и дефинисана је улога стручних радника у процени потенцијалних усвојитеља. Тако је започета пракса која је подразумевала да усвојитељске породице морају имати јасно дефинисане карактеристике (у погледу

година, материјалне обезбеђености, пословне способности) (Perreau, 2014). Све ово допринело је стављању права и потреба детета у средиште процеса усвојења на чему се заснивају савремени стандарди у овој теми.

Као што је раније наглашено, процес усвојења је специфичан и у њему се преплићу потребе, права и обавезе свих актера. Наведена аргументација не настоји да негира потребе усвојитеља у овом процесу, јер квалитет односа који је потребно да се развије између њих и детета умногоме зависи од начина на који ће и њихове потребе бити задовољене. Међутим, чињенице да усвојитељи самостално доносе одлуку о усвојењу, да су одрасле особе и да могу имати потребну подршку, враћају нас на основну димензију овог процеса – заштитити најбоље интересе детета подобног за усвојење кроз процену и избор усвојитељске породице која ће најкомпетентније задовољити све његове потребе, по принципу „породица за дете, не дете за породицу”.

4. Идентитет усвојене деце: теоријски оквир

4.1. Класични теоријски приступи

Психолошка литература дефинише идентитет кроз специфичан начин на који људи препознају сопствено присуство кроз различита времена и места, показујући различите идентитете који укључују њихове расне, етничке, родне, друштвене и животне амбиције и личне системе веровања (Jagumowicz, 1989: 661). Процес развијања идентитета од рођења до одраслог доба представља универзалан процес који за усвојену децу може бити веома изазован.

Ериксонова теорија психосоцијалног развоја из 1968. године, увела је нови оквир који објашњава како људи граде свој идентитет кроз процес тестирања својих различитих улога, вредности и циљева током тинејџерских година. За усвојену децу, информације о пореклу и транспарентност усвојења представљају важне ресурсе, без којих Ериксонов задатак изградње идентитета постаје значајно отежан (Erikson, 1968). Grotevant (1998) издваја три нивоа на којима се овај процес одвија: самосвест о статусу усвојења, разумевање односа у биолошкој и усвојитељској породици, и шире друштвене интеракције повезане са транспарентношћу усвојења.

Значајан допринос разумевању идентитета усвојене деце дала је теорија наративног идентитета, развијана интензивно током последњих тридесет година. Ова метода објашњава да људи конструишу своје идентитете кроз истраживање различитих улога и развој јединствене

личне приче која повезује сва њихова животна искуства у потпуно смислено објашњење. За усвојену децу, овај задатак посебно је изазован, јер морају да комбинују три различита елемента животне приче: своје одвајање од чланова биолошке породице, време проведено у институционалном или породичном смештају и време проведено са новим члановима усвојене породице (McAdamset al., 2006: 391; Neil, 2007: 8). Одсуство информација о биолошком пореклу не води заборављању свог порекла или незаинтересованости за исти, већ често развоју фантазија и идеализованих представа о биолошкој породици, које могу отежати формирање реалистичног и кохерентног идентитета (Pasupathi, 2001: 669; Habermas, Bluck, 2000: 751).

Савремена литература о усвајању истражује начине и последице одржавања контаката усвојеног детета, усвојитељске породице и дететове биолошке породице и других блиских особа. Парадигма отвореног усвајања, која омогућава различите врсте контакта између ових актера, омогућава детету да располаже свим важним факторима који потпомажу развој његовог идентитета (Sullivan, Lathrop, 2004: 401; Palacios González, 2017: 99).

4.2. Дигитално доба и нова питања идентитета усвојених особа

Развој дигиталних технологија заједно са друштвеним мрежама створио је нови аспект за проучавање идентитета усвојених особа, који претходна истраживања нису предвидела. Усвојене особе данас имају приступ ресурсима за проналажење својих биолошких сродника путем друштвених мрежа и ДНК тестирања који функционишу ван захтева усвојитеља и националних законских граница. Комплекси за ДНК тестирање (попут Ancestry.com и 23andMe), омогућавају људима из различитих земаља, језика и генерација да открију своје генетске везе (Reamer, Siegel, 2024). У оваквим околностима може доћи до разочарања, снажног осећања неприхватања, што може имати негативне последице по психосоцијални развој и формирање идентитета детета или младе особе. Приказани јаз између технолошке реалности и нормативног оквира, може бити додатни аргумент да затворени модел усвојења има последице које се често не сагледавају. У овом друштвеном тренутку, све ово указује да је више него важно да правни систем изграђује и унапређује механизме којим би пружио структуру и заштиту деци у овом процесу, уместо тренутно недовољно развијених механизма институционалне подршке.

5. Нормативни оквир: међународни стандарди и домаће право

5.1. Међународни стандарди заштите идентитета усвојене деце

Право детета да задржи свој идентитет није последица модерних трендова породичног права; то је право које је деценијама чврсто укорењено у међународном праву. Конвенција Уједињених нација о правима детета из 1989. године служи као основна референца за свако значајно истраживање у овој области. Конвенција обезбеђује право детета на очување идентитета (држављанство, име и породичне везе), право да зна идентитет родитеља, право на редовне личне односе са њима када су раздвојени, као и право на алтернативну бригу која у највећој могућој мери чува његов културни, етнички, верски и језички идентитет, у складу са његовим најбољим интересом.²

Смернице Уједињених нација о алтернативној бризи о деци из 2010. године истичу принцип по ком се захтева да деца у алтернативној бризи, укључујући породице усвојитеља, одржавају своје односе са важним људима док истовремено добијају информације о својој прошлости.³

Савет Европе усвојио је Европску конвенцију о усвајању деце из 2008. године, којом су уведени нови стандарди који су непосредно релевантни за предмет овог рада. Конвенција налаже да усвојено дете добије информације о својој прошлости и да државе чланице морају да то право спроведу.⁴

Хашка конвенција о заштити деце и сарадњи у области међународног усвојења из 1993. године, поставља принцип супсидијарности међународног усвојења и наглашава да свако усвојење мора бити засновано на најбољем интересу детета.⁵

² United Nations. (1989). *Convention on the Rights of the Child*, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>, приступљено: 3. 4. 2026.

³ United Nations. (2010). *Guidelines for the Alternative Care of Children: resolution A/Res/64/142*. <https://digitallibrary.un.org/record/673583>, приступљено 3. 4. 2026.

⁴ Council of Europe. (2008). *European Convention on the Adoption of Children (Revised)*. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=202>, приступљено 1. 4. 2026.

⁵ Hague Conference on Private International Law. (1993). *Convention on Protection of Children and Cooperation in Respect of Intercountry Adoption*. <https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/full-text/?cid=69>, приступљено 1. 4. 2025.

Приказани међународни стандарди уређују право на идентитет не само декларативно, већ као право које захтева јасну улогу државе у обезбеђивању његовог остваривања.

У погледу примењивости у домаћим судским поступцима, важно је напоменути да је Република Србија ратификовала Конвенцију УН о правима детета, те она у складу са чланом 16. и чланом 194. Устава Републике Србије чини саставни део правног поретка и непосредно се примењује. То начелно значи да судови могу да се позову на одредбе КПД-а приликом доношења одлука у поступцима који се тичу права детета (Вучковић Шаховић, Петрушић, 2015: 42). Ипак, у пракси постоји значајан јаз између формалног статуса ових норми и учесталости њихове директне примене. Пракса показује да услед изостанка одговарајуће разраде у домаћем законодавству, судије се ретко самостално позивају на апстрактне одредбе конвенција. Управо из тог разлога, нормативне празнине идентификоване у овом раду, добијају посебну тежину: одсуство конкретних законских одредаба, у пракси лишава и судије и стручне раднике центара за социјални рад јасног правног основа за активно деловање (Драшкић, 2011: 67).

5.2. Уставни и законски оквир у Републици Србији

Устав Републике Србије, донет 2006. године, утврђује права детета као посебну уставну заштиту коју први пут признаје. Устав даје деци право да открију своје биолошко порекло и да заштите свој лични идентитет.⁶ Управо је ова уставна одредба у хијерархији правних аката, највиши нормативни ослонац за права о којима је реч у овом раду и управо зато несагласност законских решења са овом уставном гаранцијом, добија посебну тежину.

Породични закон Републике Србије из 2005. године успоставља правни оквир који штити права детета, укључујући и посебне прописе који штите њихов лични идентитет, Закон дозвољава детету које наврши 15 година и поседује способности логичног размишљања да види своје изводе из матичне књиге рођених и све документе који показују његову породичну историју.⁷ Закон даје детету право да одржава контакт и са родитељем који не живи са дететом и са рођацима и другим важним људима у његовом животу.⁸

⁶ Чл. 64, ст. 2 Устава Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006, 115/2021, 16/2022.

⁷ Чл. 59, ст. 3 Породичног закона, *Службени гласник РС*, бр. 18/2005, 72/2011, 6/2015, 109/2025.

⁸ Чл. 61 Породичног закона.

Упркос свему напред наведеном, Породични закон показује велике структурне недостатке који у пракси умањују ефекте које би гарантована права требало да имају. Као прво, закон дозвољава деци да знају податке о свом пореклу, али не налаже да усвојитељи открију статус усвојења детету. Потом, члан 322, став 1 Закона дозвољава стручном раднику органа старатељства да саветује потенцијалне усвојитеље да открију биолошко порекло детета „што је пре могуће”.⁹ Међутим, овој препоруци недостаје обавезујућа правна снага. Закон утврђује право, али ствара препреку за спровођење, јер дете мора да разуме свој статус усвојења пре него што може да добије извод из матичне књиге рођених (Pucarević, Skrobić, 2018: 193).

Право детета да одржава везе са блиским људима представља наредну тачку спора. Иако члан 61 Породичног закона обезбеђује ово конкретно право путем законских средстава, не постоји јасно дефинисан обим његове примене. Усвојитељима се тако препушта потпуна дискреција у питању које, као што је истакнуто у теоријском делу рада, има дугорочне последице по развој идентитета детета.

Након приказа међународних правних стандарда, јасно се уочава системски јаз који је потребно да Република Србија превазиђе. Тамо где Европска конвенција о усвојењу предвиђа обавезу усвојитеља да детету открију чињеницу усвојења, српски закон предвиђа само препоруку. Тамо где Смернице УН о алтернативној бризи наглашавају континуитет односа са значајним особама, домаћи нормативни оквир не садржи ниједну одредбу која би ово право специфично гарантовала усвојеној деци. Овај јаз одражава концептуалну неусклађеност важећег Породичног закона са савременим разумевањем усвојења као института, чија је примарна сврха заштита најбољег интереса детета.

6. Компаративна анализа породичног законодавства земаља у окружењу

Компаративни приказ који следи биће представљен кроз три кључне тачке које се тичу идентитета усвојене деце: обавеза информисања детета о чињеници усвојења, право на увид у документацију о пореклу и право на одржавање контаката са значајним особама. Анализом су обухваћена законодавства Републике Хрватске, Републике Црне Горе, Федерације Босне и Херцеговине, Северне Македоније и Републике Словеније. Избор ових земаља за упоредну анализу заснован је на неколико методолошких разлога. Прво, све наведене државе деле заједничко правно наслеђе бивше Југославије или сличан посткомуни-

⁹ Чл. 322, ст. 1 Породичног закона.

стички институционални контекст, што подразумева упоредиву полазну тачку у развоју система социјалне заштите и породичног права. Друго, све су потписнице и ратификаторке Конвенције УН о правима детета, те се налазе у различитим фазама усклађивања са европским стандардима, чиме представљају корисне компаративне примере реформских путања. Треће, географска, културна и језичка блискост чини ову компарацију посебно релевантном за домаћег законодавца, будући да искуства ових земаља указују на конкретне и примењиве правне моделе, а не само на апстрактне стандарде. Уједно, доступност извора на разумљивим језицима омогућила је поуздану директну анализу законских текстова.

6.1. Модели усвојења и њихов значај за идентитет детета

Анализа регионалних закона показује да постоје различити системи усвајања који утичу на то како усвојитељи чувају идентитет усвојеног детета. Породични закон Федерације Босне и Херцеговине наводи да непотпуно усвајање успоставља односе између усвојитеља и усвојеног детета, али одржава везе усвојеног детета са његовом биолошком породицом, док потпуно усвајање успоставља нераскидиве породичне везе које се подударају са биолошким везама, док се све везе са биолошком породицом прекидају.¹⁰ Ова разлика од суштинског је значаја са становишта идентитета, јер непотпуно усвојење подразумева одређени степен правног и суштинског континуитета са породицом порекла, чиме се умањује потреба за накнадним „реконструисањем” идентитета искључиво путем добијених информација (Триселиотис, 2000: 27).

С друге стране, породични закони Словеније, Хрватске и Црне Горе признају један модел усвајања чији исходи одговарају потпуном усвајању, у којем су правне везе са породицом порекла потпуно прекинуте. Питање права детета да зна своје порекло постаје значајно у овом нормативном оквиру, јер развој идентитета зависи од информација које усвојитељи и институције пружају.¹¹ Настојећи да ублаже последице које ствара потпуно усвојење, ови закони успостављају механизме

¹⁰ Чл. 91 и чл. 117 Породичног закона Федерације БИХ. *Porodični zakon Federacije Bosne i Hercegovine. Službene novine Federacije BiH*, br. 35/05, 41/2005, 31/2014, 32/2019.

¹¹ В. чл. 212–220 Дружинског законика (*Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih, Uradni list RS*, št. 69/04, 101/07, 90/11, 84/12, 82/15, 15/17, 30/18), чл. 180 Обитељског закона (*Obiteljski zakon, Narodne novine*, br. 103/15, 98/19, 47/20, 49/23, 156/23), чл. 122 Породичног закона Црне Горе (*Porodični zakon, Službeni list RCG*, br. 1/2007, i *Službeni list CG*, br. 53/2016 i 76/2020).

путем којих деца ипак могу да сазнају о свом пореклу кроз право на приступ личним подацима (Гуштин, 2022: 388).

6.2. Обавеза информисања детета о чињеници усвојења

Анализа законодавстава земаља у окружењу показује значајне разлике у начину на који је уређена обавеза информисања детета о чињеници усвојења, од потпуног непризнавања овог права до јасно прописане законске обавезе са прецизно одређеним роком и механизмом надзора.

Тако закон Републике Северне Македоније не прописује обавезу усвојитеља да детету саопшти чињеницу усвојења, нити усвојеном детету признаје право на сазнање идентитета биолошких родитеља. Реч је о најрестриктивнијем приступу у региону, који је у очигледној несагласности са члановима 7. и 8. Конвенције о правима детета.¹²

За разлику од овог, закон Републике Хрватске гарантује право детета на информације о усвојењу и пореклу, али као и српски закон само уз препоруку усвојитељима да им ово право омогуће, не и обавезу. Оно што се истиче као разлика између породичних закона Хрватске и Србије, јесте прецизност у овом делу. Наиме, српски Породични закон наводи само потребу да то буде учињено „што је пре могуће”, док хрватски Обитељски закон јасно прецизира: „најкасније до седме године или одмах након усвојења ако је дете старије”.

Ако у контексту посматраних земаља говоримо о најнапреднијим стандардима по овом питању, то су свакако они који су предвиђени законима Црне Горе и Федерације Босне и Херцеговине. Оба закона уместо препоруке, прописују јасну законску обавезу усвојитеља да дете упознају са чињеницом усвојења (такође најкасније до седме године детета, односно одмах ако је дете у тренутку усвојења старије) (Duraković, 2023: 360–361). Породични закон Црне Горе иде и корак даље, предвиђа обавезу усвојитеља да о испуњењу ове обавезе обавесте орган старатељства чиме се успоставља механизам праћења и одговорности какав у другим законодавствима у региону не постоји. Из угла праксе система социјалне заштите, ово је кључна разлика, стручни радници органа старатељства добијају правни основ не само за саветодавни рад, него и за активно праћење испуњења обавезе.

¹² Види: Закон за семејството на Република Македонија, Службен весник на РМ, бр. 80/1992 (са изменама).

6.3. Право на увид у документацију о пореклу

Анализирајући поменуто законодавства, уочава се и разлика у погледу узрасног прага за самостално остваривање права увида у документацију о усвојењу. Србија и Црна Гора постављају нижи праг, па деца у овим земљама ово право стичу са навршених 15 година уколико је способно за расуђивање. Хрватска и Федерација Босне и Херцеговине постављају виши узрасни праг, па тек пунолетне особе стичу ово право. Када су у питању малолетна усвојена лица, ово право могу остварити само уз дозволу органа старатељства. Овакво решење може се оценити рестриктивно, међутим, у себи садржи важан елемент подршке. Наиме, укљученост органа старатељства у процес увида малолетника отвара могућност стручне подршке детету у припреми за садржај поменуте документације и информације о пореклу (Lakić, Šagi, 2020: 23–28).

Додатна разлика у односу на српски закон јесте у томе што поједина законодавства у региону право увида у документацију признају и биолошким родитељима, тачније онима који су дали пристанак за усвојење детета. Изостанак овакве могућности, може бити још једна препрека у случајевима у којима би посредовани контакт могао бити у интересу детета.

6.4. Право на контакт са значајним особама

Сви анализирани породични закони у начелу подржавају право детета на одржавање контаката са родитељима и другим блиским особама, али нигде ово право није посебно уређено са јасном назнаком како га остварују усвојена деца. Ипак, поједина законска решења издвајају се као посебно значајна.

Хрватски Обитељски закон прописује право детета на одржавање односа са блиским особама, али и дужност родитеља (самим тим и усвојитеља) да детету те односе омогуће. Овај закон је јасно прецизирао и форме контаката које се могу реализовати: лични сусрети, комуникација различитим средствима, слање писама и поклона. Посебно је значајна одредба о праву детета да буде тачно информисано о важним околностима у вези са родитељима и другим блиским особама, чиме се показује да и сама информација о значајним особама, независно од физичког контакта, представља вредност за развој идентитета детета.

Породични закон Словеније специфичан је по томе што изричито именује ко чини блиске особе, у смислу права на одржавање контаката. Посебно је значајно изричито навођење хранитеља, јер се у пракси може десити да усвојитељи неретко деци ускраћују контакте са хранитељском породицом у којој су деца живела, јер их виде као конкуренцију новонасталом породичном односу (Kraljić, 2021: 100-103).

У Србији све ове појединости у законском контексту недостају. Наиме, не постоји ни препорука органа старатељства усвојитељима да наставе одржавање поменутих контаката, ни нормативно прецизирање ко се сматра блиском особом за усвојено дете. На овај начин стручним радницима центара за социјални рад одузима се и минималан нормативни ослонац за разговор са усвојитељима о значају очувања ових веза.

7. Нацрт закона о изменама и допунама породичног закона: анализа предложених решења у области идентитета усвојене деце

7.1. Контекст реформе

Република Србија је 2025. започела процес измена и допуна Породичног закона, који би требало да ступи на снагу 1. септембра 2026. године. Као образложење за ову измену, наводи се евалуација досадашње примене у пракси и исказане потребе за усклађивањем са међународним стандардима који укључују Конвенцију о правима детета и препоруке Комитета за права детета. Извештај Европске комисије о Србији за 2025. годину указује да је неопходно наведено ревидирање закона како би се посебно забранило телесно кажњавање деце и дечји бракови, а Нацрт је генерално у складу са овим сугестијама. Нацрт уводи значајне иновације у неколико области: забрану физичког кажњавања, укидање лишавања пословне способности, забрану дечјих бракова и унапређење процесних права деце. Промене у Нацрту свакако су корак напред у унапређењу остваривања права деце. Суштинско питање које ова студија испитује јесте да ли Нацрт адресира системске недостатке у уређењу права усвојене деце на идентитет које смо идентификовали у претходним поглављима?

Ово питање једно је од важнијих за стручну заједницу социјалне заштите. Центри за социјални рад, као органи старатељства, имају важну (ако не и најважнију) улогу у процеса усвојења јер они: процењују подобност будућих усвојитеља, прате период прилагођавања, заснивају усвојење и могу бити подршка усвојитељским породицама уколико за тим покажу потребу. Евентуалне системске и нормативне празнине имају директне импликације у виду различитих дилема у пракси центара.

7.2. Шта Нацрт доноси?

Анализа Нацрта показује три одредбе које утичу на унапређење права детета на идентитет иако се не фокусирају посебно на усвојену децу. Најважнија промена долази из допуне члана 266, којим се утврђује смернице за процену најбољег интереса детета у судским поступцима. Суд мора да размотри 15 критеријума који укључују „потребу за очувањем личног и породичног идентитета” (тачка 13) и „културну, националну, етничку, верску и језичку припадност или порекло детета (тачка 14). Породични закон сада штити идентитет детета као правну вредност, коју судови морају да узму у обзир приликом доношења одлука. Важна допуна је и у оквиру члана 70, којом се родитељима прописује право и дужност да раде на „очувању и развијању породичног, националног, етичког, културног и другог идентитета детета”. Нацрт уклања захтев да деца морају имати 10 година да би учествовала у процесима који их се тичу, и ово је важна одредба у унапређењу права детета на партиципацију.

Упркос наведеним помацима, кључне системске празнине остају. Нацрт не уводи обавезу усвојитеља да детету саопште чињеницу усвојења — члан 322. став 1, који предвиђа само препоруку органа старатељства, остаје непромењен. Нацрт, такође, не уређује право усвојене деце на контакт са значајним особама, не ствара нова права за увид у документацију о пореклу, нити доноси новине у припреми будућих усвојитеља.

На основу изнетих аргумената, теоријских сазнања и компаративних искустава, значајно је да законодавац размотри и значај следећих измена:

- увођење законске обавезе усвојитеља да детету саопште чињеницу усвојења, са јасно дефинисаном старосном границом, као и са предвиђеном улогом органа старатељства у праћењу испуњења ове обавезе;
- нормативно уређење права усвојеног детета на одржавање контаката са значајним особама које ће бити јасно дефинисане;
- захтев да сви потенцијални усвојитељи прођу стандардизовану обуку која мора да обухвати витална знања о развоју идентитета усвојене деце и значајем отвореног приступа усвојењу.

7.3. Импликације за рад органа старатељства

7.3.1. Право на увид у документацију и стручна неспремност система

Породични закон предвиђа да дете са навршених 15 година, уколико је способно за расуђивање, може извршити увид у матичну књигу

рођених и другу документацију која се односи на његово порекло, укључујући документацију коју о детету води орган старатељства. На овај начин, дете има формалну гаранцију права, али други битни елементи остваривања истог изостају. Тачније, процедура остваривања овог права, као и прецизирање улоге центра за социјални рад у припреми детета за остваривање права, нису нормативно уређене. Све ово не доприноси разрешењу потенцијалног сукоба који може настати између права детета да сазна ко су му биолошки родитељи и могућег противљења биолошких родитеља таквом контакту, те њиховог права на заштиту личних података.

Ова правна празнина има директне последице на рад стручних радника органа старатељства. Одсуство јасних правних стандарда и организованих процедура ствара разне препреке за стручњаке које систем не успева да реши. Нека од питања без одговора су да ли је потребно да центар за социјални рад активно информисе дете о постојању права на увид или да чека да дете само постави питање, као и питање ко сноси одговорност ако дете у процесу остваривања овог права доживи трауматично искуство.

Одсуство одговора на ова питања у законском, а потом и у стручно-методолошком оквиру, води до развоја неуједначених пракси које за резултат могу имати исход по дете заснован на индивидуалним компетенција и личним уверењима стручног радника, а не на правним и стручним нормама.

7.3.2. Вакуум система и неформална потрага за пореклом

Услед препознатих правних и стручних празнина, важно је истаћи да дете, млада особа, не одустаје од потраге за информацијама о свом пореклу, само у тренутном систему у том процесу остају без подршке. Неформални начини за прибављање ових података данас су бројни, попут друштвених мрежа, ДНК тестова на различитим платформама, путем познаника и сл. Информације којима су некада успешно располагале само институције, као и традиционална тајност усвојења, са развојем поменутих алата, изгубиле су смисао, али није их пратио адекватан развој механизма заштите детета у таквом простору. Такав простор неуређених питања, у савременој литератури препознат је као значајан и носи са собом озбиљне ризике (Samuels, 2013: 37; Baffer, 2020: 155; Suter, Docan-Morgan, 2022: 392; Mihajlović, 2022: 171).

Треба узети у обзир да деца могу врло једноставно употребити овакве алате и самостално, без припреме и подршке, ступити у контакт са биолошким родитељем који не жели контакт, или на друштвеним

мрежама открити информације за које нису спремни, тако могу доживети снажно осећање одбијања и разочарања које без стручне подршке може имати дугорочне последице по психосоцијални развој и формирање идентитета. На овај начин, систем који је ту са циљем заштите детета, препушта га недовољно припремљеним усвојитељима, стручним радницима и потенцијално штетном искуству за дете (Shier, 2021: 421).

Правна ограничења и даље отежавају потрагу усвојених особа за подацима о пореклу иако дигитални алати једноставно пружају техничка средства за заобилажење бројних баријера. Одсуство икаквих назнака у предстојећим изменама Породичног закона на ову тему, ствара поменути јаз између правних оквира и технолошке реалности наставља да игнорише.

8. Закључак

Анализа представљена у овом раду показује да право усвојене деце на идентитет у Републици Србији постоји на уставном нивоу, али да му недостаје нормативна инфраструктура која би омогућила његову суштинску остваривост. Три конкретне празнине одређују границе тог јаза. Прво, одсуство обавезе информисања детета о чињеници усвојења оставља најважнију одлуку у животу детета потпуно у дискрецији усвојитеља, без механизма праћења и без правног основа за интервенцију стручних радника центара за социјални рад. Друго, право на контакт са значајним особама нормативно је неодређено у мери која га у пракси чини теже остваривим, јер није јасно ко су значајне особе, које форме контакта су могуће, нити која је улога центра у том процесу. Треће, формално право детета на увид у документацију о пореклу са навршених 15 година остаје без процедуре, без прецизиране улоге центра и без механизма за решавање сукоба између права детета и права биолошких родитеља на приватност.

За стручне раднике центара за социјални рад, налазе овог рада треба читати као аргумент у разговору са законодавцем, али и као оквир за унапређење постојеће праксе у границама важећег права. Тамо где закон не обавезује, стручни радник може да се информише. Тамо где процедура не постоји, струка може да је изгради кроз смернице и протоколе. Међутим, ти напори имају границу, а та граница је нормативна. Управо зато кључна порука упућена законодавцу је не да се наметне један модел усвојења, него да се успоставе минимални стандарди, који стручном раднику дају правни основ да заиста, а не само формално, заштити идентитет усвојеног детета као право, а не као избор одраслих.

Без јасне нормативне интервенције, заштита овог права остаје у домену добре праксе, а не правне обавезе.

Литература

Baffer, B. (2020). Closed adoption: An illusory promise to birth parents and the changing landscape of sealed adoption records. *Catholic University Journal of Law and Technology*. 2(28). 147–174.

Duraković, A. (2023). Challenges of international adoption in Bosnia and Herzegovina. *Medicine, Law & Society*. 16(2). 353–380. DOI: <https://doi.org/10.18690/mls.16.2.353-380.2023>;

Драшкић, М. (2011). *Право детета на сазнање порекла. Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду;

Erikson, E. H. (1968). *Identity: Youth and crisis*. Oxford: Norton;

European Parliament (2016). *Adoption of children in the European Union (PE 583.860)*. European Parliament Research Service, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/583860/EPRS_BRI\(2016\)583860_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/583860/EPRS_BRI(2016)583860_EN.pdf), pristupljeno: 25. 3. 2026;

Fahlberg, V. I. (2012). *A child's journey through placement*. London: Jessica Kingsley Publishers;

Grotevant, H. (1998). Adolescent development in family context. In: Damon, W., Lerner, R., Eisenberg, N. (eds.), *Handbook of Child Psychology* (Vol. 3). New York: Wiley;

Guštin, M. (2022). Comparative review of adoption in Croatia and Slovenia: Similarities, differences and efficiency. *Medicine, Law & Society*. 15(2). 385–418. DOI: <https://doi.org/10.18690/mls.15.2.385-418.2022>;

Habermas, T., Bluck, S. (2000). Getting a life: The emergence of the life story in adolescence. *Psychological Bulletin*. 5(126). 748–769. DOI: <https://doi.org/10.1037/0033-2909.126.5.748>

Jarymowicz, M. (1989). Próba konceptualizacji pojęcia „tożsamość”. *Przegląd Psychologiczny*. 32(3). 655–669;

Kraljić, S. (2021). The right to know one's origins in light of the legal regulations of adoption in Slovenia. *Law, Identity and Values*. 1(1). 99–113. <https://doi.org/10.55073/2021.1.99-113>

Krugman, D. C. (1964). Reality in adoption. *Child Welfare*. 7(43). 349–358;

Laklija, M., Šagi, A. (2020). International adoption – Possible abuses of the institute and the importance of protecting the child's right to develop cultural identity. *Socijalne teme*, 1(7). 11-33

McAdams, D. P., Bauer, J. J., Sakaeda, A. R., Anyidoho, N. A., Machado, M. A., Magrino-Failla, K., White, K. W., Pals, J. L. (2006). Continuity and change in the life story: A longitudinal study of autobiographical memories in emerging adulthood. *Journal of Personality*. 74(5). 1371–1400. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-6494.2006.00412.x>;

Михајловић, Љ. (2022). Права детета у дигиталном оклужењу – изазови и стандарди заштите. *Правни хоризонти*. 5(5). 161–181. DOI: <https://zenodo.org/records/10811958>;

Neil, E. (2007). Post adoption contact and openness in adoptive parents' minds: Consequences for children's development. *British Journal of Social Work*. 1(39). 5–23. DOI: <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcm087>;

Neil, E. (2003). Adoption and contact: A research review. *Children and Their Families: Contact, Rights and Welfare*. Oxford–Portland Oregon: Hart Publishing;

Palacios González, M. D. (2017). El derecho del adoptado a conocer sus orígenes biológicos. *Revista de Derecho Civil*. 4(3). 95–116. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6124225>;

Pasupathi, M. (2001). The social construction of the personal past and its implications for adult development. *Psychological Bulletin*. 5(127). 651–672. DOI: <https://doi.org/10.1037/0033-2909.127.5.651>;

Perreau, B. (2014). *The politics of adoption: Gender and the making of French citizenship*. Cambridge, MA: MIT Press;

Pucarević, B., Skrobić, Lj. (2018). Značaj porodičnog zakona u očuvanju identiteta usvojene dece. U: M. Draškić, N. Šarkić, J. Arstić (prir.), *Porodični zakon — dvanaest godina posle* (str. 187–201). Beograd: Službeni glasnik;

Reamer, F. G., Siegel, D. H. (2024). Ethics: Adoption challenges in the digital age: Ethical and clinical issues. *Social Work Today*. 24(3). 8;

Rowe, J., Lambert, L. (1973). *Children who wait*. London: ABAFA;

Samuels, E. J. (2013). Surrender and subordination: Birth mothers and adoption law reform. *Michigan Journal of Gender & Law*. 1(20). 33–81. DOI: <https://doi.org/10.36641/mjgl.20.1.surrender>;

Shier, A. M. (2021). Negotiating reunion in intercountry adoption using social media and technology. *British Journal of Social Work*. 2(51). 408–426 <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcaa164>;

Sullivan, R., Lathrop, E. (2004). Openness in adoption: Retrospective lessons and prospective choices. *Children and Youth Services Review*. 26(4). 393–411. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2004.01.006>;

Suter, E. A., Docan-Morgan, S. (2022). Setting the agenda: A family communication research agenda for examining birth family search and

reunion in the transnational adoption context. *Journal of Family Communication*. 22(4). 387–395. DOI: <https://doi.org/10.1080/15267431.2022.2108429>;

Triseliotis, J. (2002). Long-term foster care or adoption? The evidence examined. *Child & Family Social Work*. 1(7). 23–33. DOI: <https://doi.org/10.1046/j.1365-2206.2002.00224.x>;

United Nations (2009). Child Adoption: Trends and policies (ST/ESA/SER.A/309). New York: United Nations, www.un.org.development.desa.pdf/files/files/documents/2020/Jan/un_2009_childadoptiontrends.pdf, приступљено 1. 4. 2025;

Вучковић Шаховић, Н., Петрушић, Н. (2015). *Права детета*. Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу;

Правни документи

Council of Europe. (2008). *European Convention on the Adoption of Children (Revised)*. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=202>, приступљено 1. 4. 2025;

Hague Conference on Private International Law. (1993). *Convention on Protection of Children and Cooperation in Respect of Intercountry Adoption*. <https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/full-text/?cid=69>, приступљено 1. 4. 2025;

Nacrt zakona o izmenama i dopunama Porodičnog zakona Republike Srbije (2025/2026) <https://www.minbpd.gov.rs/javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-porodicnog-zakona/>;

Obiteljski zakon. *Narodne novine*, br. 103/15, 98/19, 47/20, 49/23, 156/23;

Porodični zakon. *Službeni list RCG*, br. 1/2007, i *Službeni list CG*. br. 53/2016 i 76/2020;

Porodični zakon Federacije Bosne i Hercegovine. *Službene novine Federacije BiH*, br. 35/05, 41/2005, 31/2014, 32/2019;

Породични закон. *Службени гласник РС*, бр. 18/2005, 72/2011 — др. закон и 6/2015, 109/2025;

United Nations. (2010). *Guidelines for the Alternative Care of Children: resolution A/Res/64/142*. <https://digitallibrary.un.org/record/673583>, приступљено 1. 4. 2025;

United Nations. (1989). *Convention on the Rights of the Child*. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>, приступљено: 1. 4. 2026;

Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006, 115/2021, 16/2022;

Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih, *Uradni list RS*, št. 69/04, 101/07, 90/11, 84/12, 82/15, 15/17, 30/18;

Закон за семејството на Република Македонија, *Службен весник на РМ*, бр. 80/1992 (са изменама);

Bojana Vranić, PhD,
Assistant Professor,
Department of Social Policy and Social Welfare,
Faculty of Philosophy, University of Niš,
Republic of Serbia

**THE IDENTITY OF ADOPTED CHILDREN IN ABEYANCE: AN ANALYSIS OF THE
NORMATIVE FRAMEWORK OF THE REPUBLIC OF SERBIA**

Abstract

In the Republic of Serbia, the right of the child to identity is guaranteed by the Constitution as the highest normative act. Beyond this constitutional guarantee, there is a lack of mechanisms for exercising this right. By analyzing the Family Act of 2005 and the Draft Act on amendments to the Family Act, this paper aims to examine the extent to which the protection of adopted children's right to identity is ensured, in accordance with international standards and empirically confirmed needs of adopted children. The study employs normative analysis of domestic and international law, comparative analysis of family legislation in five neighboring countries, and a review of relevant research on identity development in adopted children. Three key normative gaps were identified: 1) the absence of an obligation to inform the child of the fact of adoption; 2) the lack of normative specificity regarding the right to contact with significant persons; and 3) the absence of a clearly defined procedure for accessing documentation on origin. The ongoing process of amending the existing Family Act does not address changes in any of these areas. Failing to seize this opportunity will leave the identified gaps unresolved, with direct implications for the work of guardianship authorities. More precisely, the absence of more precisely defined normative standards means that adopted persons may, in practice, remain without active protection of the aforesaid rights.

Keywords: adoption, child's identity, child's rights, Family Act RS, guardianship authority.

Tihomir Krstić, LL.B.,
Attorney-at-law,
Krstić Law Office, Niš,
Republic of Serbia

UDK: 004.78:347.23
336.74:004.7
339.542.6(100)"1980"
341.241.8:347.7

DOI: 10.5281/zenodo.17521203

Original Scientific Paper

Received: 02.10.2025.
Accepted: 29.10.2025.

DIGITAL ASSETS AND INTERNATIONAL SALE: COMPLIANCE OF THE CISG WITH CONTEMPORARY DIGITAL GOODS

Abstract: This article examines whether the UN Convention on Contracts for the International Sale of Goods (CISG) adequately governs contemporary transactions in digital assets. Using a doctrinal and comparative methodology, it maps the core CISG rules on contract formation, delivery and risk, performance and breach, and compares them to prevalent digital-asset arrangements (software, downloadable media, NFTs and crypto-tokens). The study shows partial alignment: when digital content is stored on a physical carrier, the CISG is a comfortable fit; however, download/streaming models are often structured as licenses rather than sales, which makes their classification as "goods" contestable. Case illustrations, including decisions that treat a download link as delivery and a French ruling on digital music files, reveal divergent judicial approaches. Persistent frictions arise over jurisdiction in borderless markets, evidentiary integrity of electronic delivery, and risk allocation when "delivery" means access rather than physical possession. To clarify when digital assets fall within the CISG, the paper proposes targeted harmonization, including either interpretive guidance or limited treaty amendments, and sets out contract best practices (explicit CISG opt-in/opt-out clauses, precise definitions of delivery and acceptance, risk-of-loss triggers tied to credential provision or verification, and robust forum and governing-law clauses). The author concludes that the CISG's technology-neutral baseline remains useful, but effective governance of digital assets also requires complementary intellectual-property, consumer-protection, and soft-law instruments.

* e-mail: adv.tihomirkrstic@gmail.com; ORCID: 0009-0003-4224-7511

Keywords: *digital assets, UN Convention on Contracts for the International Sale of Goods (CISG), international sales law; digital content transactions; contract classification.*

1. Introduction

Digital assets represent a variety of informational records that inherently have economic value for their respective proprietors. These assets encompass a diverse range of items in the digital realm, including but not limited to software programs, digital images, text documents, musical compositions and videos, alongside various other forms of digital media. In recent years, the demand for these digital assets has significantly surged, driven by technological advancements and shifts in consumer behavior, with the overall market size projected to be approximately \$13 billion annually. This substantial figure highlights the growing importance of digital assets in contemporary commerce and the digital economy. The UN Convention on Contracts for the International Sale of Goods (CISG)¹ was established with the intention to standardize and harmonize the legal framework that regulates commercial contracts related to the international sale of goods. The fact that a remarkable number of states (93) have ratified the CISG serves as strong evidence of its extensive application and profound impact on global trade practices. However, it is crucial to recognize that the CISG is inherently limited in its scope because it applies solely to contracts pertaining to the sale of tangible and intangible goods while explicitly excluding transactions that involve stocks, shares, investment securities, negotiable instruments, or money. As a direct consequence of this limitation, a significant proportion of digital assets does not fulfill the CISG's criteria for being classified as goods, thereby primarily falling under the jurisdiction of intellectual property (IP) law, which provides a different set of legal safeguards and considerations. Moreover, there are additional regulatory considerations, including those related to consumer protection, sales tax implications, and the enforcement of copyright law in the context of digital asset transactions. These factors highlight the complexity and evolving nature of the legal landscape surrounding digital assets in today's economy (Winer, 1998: 3-6; Lookofsky, 2022: 296).

¹ The United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods (CISG), known as the Vienna Convention, was adopted in Vienna (Austria) on 11 April 1980 and entered into force on 1 January 1988; UN Commission on International Trade Law (n.d.). United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods (CISG), Vienna, 1980; https://uncitral.un.org/en/texts/salegoods/conventions/sale_of_goods/cisg.

The question arises as to whether digital assets can be treated as goods within the meaning of the CISG. The CISG governs the international sale of goods and deals with contracts for the transfer of tangible property of a certain kind. Some digital assets are stored on physical carriers (e.g., DVDs, USB memory sticks); contracts for these digital assets may be covered by the CISG. This inquiry explores the relationship between digital assets and the CISG with a focus on the compliance of the CISG with contemporary digital goods.

2. Overview of Digital Assets

The rapid and remarkable growth of Internet-based commerce has led to the emergence of illusionary goods: these are digital assets that exist solely within the complex framework of the physical technology of the Internet and cannot be independently possessed or transferred individually in the traditional sense. Digital goods have already become widely distributed across various platforms and services. Some states within the United States project their digital asset wealth to potentially exceed that of the nation's tangible wealth, possibly within a short span of just five years from now. This shift signifies a remarkable change in the landscape of value and ownership in our increasingly digital world (Braucher, 2002: 439-442; Banta, 2014: 801-805).

The nature and the legal status of digital assets demand thorough clarification in today's evolving digital assets' landscape. Their unique and innovative features create both significant challenges and exciting opportunities for the formation, performance, and enforcement of various digital transactions. Contracts on digital goods must actively consider and address these distinctive characteristics, which can complicate traditional approaches. Moreover, compliance with the UN Convention on Contracts for the International Sale of Goods (hereinafter: the CISG) remains optional for digital transactions, adding another layer of complexity to the legal framework governing these assets. Lawmakers and stakeholders must keep pace with these developments to ensure a coherent legal structure that adequately addresses all aspects of digital commerce (Bezáková, 2013: 181-185).

2.1. Definition of Digital Assets

Understanding what constitutes digital assets is crucial for analyzing the extent to which the CISG regulates these assets and the difficulties encountered when applying it. A digital asset is defined as "any form of content or media that is formatted into a binary source and includes the right to use it. An individual who owns a digital asset may view it on a digital device

or utilize it in an online capacity." (Zhang, 2023: 470-472) Digital assets may be categorized into digital representations of real or physical assets (e.g. digitized art and photography), digital native assets (created specifically within a digital platform, e.g. music platforms, video and automobile video games), and digital assets that may be exchanged for real assets or fiat money, such as cryptocurrency and non-fungible tokens (NFTs) (Zhang, 2023: 470-472).

Digital assets have gained significant popularity during the 2010s, capturing the attention of investors and traders alike. Their trading market is not only growing in size but is also rapidly expanding on a global scale. The international nature of digital asset transactions is driven by a multitude of factors, including the inherently borderless environment of these innovative assets, which allows participants from various regions of the world to engage seamlessly. There is also a broad spectrum of buyers and sellers, facilitating diverse market dynamics. Potentially advantageous pricing drives interest, while supportive policies aimed at fostering free trade further enhance accessibility. Moreover, the prospect of capitalizing on market disparities presents unique opportunities for traders and investors alike, making the landscape of digital assets increasingly attractive to many (Koshelev, 2022:80-84).

2.2. Types of Digital Goods

Digital goods are designated as products designed or created by using digital technology in their production. The fundamental distinction between digital goods and traditional goods lies in the intangible nature of digital goods, which are computer-encoded digital content. Examples include software, media files, and digital images. Current market analyses of digital assets foresee the rapid growth of diverse digital asset categories, from crypto-assets to social tokens (Braucher, 2002: 439-441). Digital assets offer a broad range of utility across society and have become a pivotal economic force for firms worldwide. Entrepreneurs continuously innovate, devising new models that enhance the use of digital assets and advance Web3 projects and the digital economy (Bezáková, 2013: 181-184).

2.3. Market Trends in Digital Assets

Digital assets, such as software codes, are becoming fundamental to contemporary economies. They encompass both static content (e.g., eBooks or music downloads) and dynamic applications (e.g., metaverse platforms). The market for digital assets has grown considerably; estimates of the value of the global digital economy range from \$ 30 trillion to \$ 100 trillion. The advent of the metaverse has accelerated this growth, creating a demand for a digital infrastructure that supports continuous customer investment; it

means that digital assets are likely to dominate the economy in the foreseeable future (Bezáková, 2013: 181-185; Wyczik, 2023: 12-18).

3. The UN Convention on Contracts for the International Sale of Goods (CISG)

The CISG emerged as a result of extensive negotiations that spanned several years, primarily conducted by the United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL). This process followed the earlier efforts of the International Institute for the Unification of Private Law (UNIDROIT), which had developed the 1964 Hague Conventions. A pivotal milestone was the "Report of the United Nations Commission on International Trade Law on the work of its eleventh session" (UN Doc. A/33/17, 1978), which presented the final draft of the Convention. This report emphasized the pressing need to harmonize diverging national laws that impact the international sale of goods across nations. UNCITRAL (French acronym CNUDCI) sought to create a unified framework to provide clarity and consistency in international trade, addressing the legal fragmentation and challenges raised by varying national regulations. This initiative was instrumental in streamlining global commercial practices.²

3.1. Historical Background

The UN Convention on Contracts for the International Sale of Goods (CISG) originated from a 1964 conference organized by the International Institute for the Unification of Private Law (UNIDROIT), inviting experts to establish uniform rules for international sales contracts. The 1964 Hague Convention relating to a Uniform Law on the International Sale of Goods (ULIS) was a foundational international treaty establishing uniform rules for international sales contracts, adopted alongside the Convention relating to a Uniform Law on the Formation of Contracts (ULF).

The 1980 Diplomatic Conference in Vienna, which involved permanent missions of states, the United Nations Secretariat, the UNIDROIT, the International Chamber of Commerce, and other relevant organizations, resulted in the adoption of the UN Convention on Contracts for the International Sale of Goods (CISG) on 11 April 1980. The CISG provides a framework governing formation, sale, and purchase of goods (Henschel, 2004: 3-5). It mainly addresses contracts for the sale of goods, excluding provisions for consumers, scope of contracts, and issues related to the validity of contracts

² Official Records of the United Nations Conference on Contracts for the International Sale of Goods, 1980.

or contractual obligations. Regarding digital assets, contracts of sale involving goods should comply with the CISG, provided the contract involves goods and not services or alternative assets. Consequently, contracts for digital assets where the transaction involves the purchase and sale of goods, as opposed to licenses or services, fall within the CISG framework.

3.2. Key Provisions of the CISG

The Convention on Contracts for the International Sale of Goods (CISG) was enacted at UNCTAD in 1980 and entered into force on 1 January 1988. To date, 95 States have acceded to the CISG, only eight of which are still developing states (Bezáková, 2013: 178-180). The CISG aims to promote the progress of international trade by providing a uniform framework for contracts concerning the international sale of goods, backing the need for legal security and predictable rules governing the common legal relationships. The CISG offers a frame of reference allowing parties to find the relevant rules of conduct that could be used by courts in the resolution of potential disputes.

Parties wishing to avoid the application of the CISG must explicitly exclude it in their contracts; otherwise, the Convention will be enforced, regardless of the parties' intention. For States in which domestic law excludes the application of the CISG, this provision also applies to commercial contracts. International sales contracts concluded with counterparties established in any of the contracting States are regulated either by the CISG or by the domestic laws of each State. The CISG unequivocally determines its scope of application. It provides uniform substantive rules governing the formation of contracts for the international sale of goods and the rights and obligations of both the seller and the buyer. The CISG does not contemplate the validity of a contract or the proprietary aspects of the goods sold, and it does not distinguish between goods that are either new or used (Honold, 2021: 92-95).

3.3. Scope and Applicability

The scope and applicability of the 1980 UN Convention on Contracts for the International Sale of Goods (CISG) govern contracts for the international sale of goods. Following entry into force, "the goods governed by this Convention do not include, among others, goods bought for personal, family or household use, unless the seller neither knew nor ought to have known that they were bought for any such use" (Winer, 1998: 5-7). The exclusion of consumer goods acknowledges the legislative history and rationale behind the CISG creation and enhances the attractiveness of the Convention as the legal framework of international sales of goods. It covers a broad range of

goods, excluding stocks, ships, aircraft, and money, indicating the inclusion of most personal property types.

4. Legal Framework for Digital Goods

Digital assets (intangible, electronically stored assets) have emerged as tradable goods, with novel forms such as virtual assets, cryptocurrencies, and non-fungible tokens (NFTs), as well as a rapidly expanding market (Winer, 1998: 5-7). Such assets pose special problems when they are the subject matter of contracts for their international sale.

Electronic marketing, advertising, and sales of digital assets must comply with regulations that remain to be globally agreed upon. Similar challenges for international sale remain unresolved and applicable rules are still sparse. Protections for the purchaser of digital assets do not generally extend to legal requirements for conformity of the goods. Safety and quality regulations, common for other goods, also remain to be applied to digital assets. Protection of consumers and enterprises alike is thus questionable if contracts for the international sale of digital assets are not subjected to pertinent frameworks (Muradyan, 2023: 129-133).

The convention that could serve these needs is the United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods (CISG) adopted in 1980. Developed under the auspices of the United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL) with significant preparatory work undertaken within the framework of the International Institute for the Unification of Private Law (UNIDROIT), the Convention was intended to provide a uniform and coherent set of legal rules governing contracts for the international sale of goods. The CISG generally applies to commercial transactions between sellers and buyers in international trade, regulating their respective rights and obligations. It therefore applies primarily to direct contractual relationships between the seller and the buyer, while excluding transactions involving consumer purchases or contracts primarily characterized as service agreements. This distinction becomes particularly relevant when contracts involving digital assets are examined in the context of international sales law (Wang, 2023: 1963-1966).

4.1. Intellectual Property Issues

The expansion of international contracts for the sale of goods has been significantly facilitated by the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). In addition to reducing tariffs and other barriers to trade in goods, the GATT has contributed to the development of a multilateral framework for international trade and common trading standards (Nieler, 1997: 12-

15). Within this broader context of trade liberalization, the United Nations initiated efforts to harmonize international sales law through the work of the United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL), which prepared a comprehensive and balanced set of uniform rules governing contracts for the international sale of goods.

The result of this effort was the 1980 United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods (CISG), which has since become one of the most important international instruments governing international commercial transactions (Honold, Flechtner, 2021: 1-3). The CISG is currently implemented by a large number of States worldwide. As a multilateral treaty, the Convention provides a uniform and widely accepted legal framework for international commerce. Nevertheless, recent developments in transactions involving digital assets within international commercial law raise questions regarding the continuing effectiveness of the Convention in addressing modern digital trade. Certain issues, particularly those related to intellectual property rights and the legal classification of digital assets, require careful examination of the existing regulatory framework and its characteristics..

4.2. Regulatory Challenges

Despite the rapid growth of the digital economy, the international trade of digital products is still largely governed by legal frameworks originally designed for tangible goods. The most important treaty governing international commercial contracts involving such goods the United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods (CISG) faces significant challenges when applied to transactions involving digital assets (Huang, 2017: 311-315; Huang, 2021: 4-8). Digital assets, broadly defined, include a wide array of cryptocurrencies, tokens, intellectual property rights, data, and information stored or transferred in digital form. Previous research has examined CISG's compatibility with digital assets and related transactional issues. However, the present study undertakes a systematic comparative analysis between the CISG framework and typical digital asset transaction structures, aiming to provide a clearer understanding of the Convention's current limitations as well as its potential role in the theory and practice of international digital asset trade.

Governments, scholars, merchants, and consumers increasingly acknowledge that traditional legal frameworks governing intellectual property, regulatory oversight, and consumer protection provide only partial solutions for the regulation of digital assets. Consequently, the rapid commercial expansion of digital assets often outpaces the development of a coherent regulatory framework capable of providing the legal certainty that consti-

tutes a cornerstone of international commerce. Considerable legal regulation exists for the sale of tangible goods, for example, household appliances such as refrigerators through national sales law provisions and international treaties. By contrast, the legal framework governing digital content transactions and licensing arrangements remains fragmented and continues to evolve. Examples of emerging regulatory approaches include the American Uniform Commercial Code (U.C.C.) provisions concerning digital assets and various European Union directives and legislative proposals addressing digital content and digital services (Muradyan, 2023: 131-136).

4.3. Consumer Protection Laws

Large multi-party entities, such as digital platforms, and non-organized aggregations of individuals, such as virtual communities, require specific regulatory instruments and operational frameworks to ensure compliance with globalized standards. The debate on whether digital assets fall within the scope of the CISG continues; however, the Convention's efficacy in addressing the complexities of modern commerce is widely acknowledged. Its principles serve as a foundation for proposals seeking to improve the legal regime governing digital assets and related transactions. Interoperability and growth prospects remain uncertain. Furthermore, adherence to consumer protection legislation, particularly in the commercial sphere, is imperative to ensure the effective protection of consumer rights in transactions involving digital assets or digital currencies (Bezáková, 2013: 183-187; Kaczmarek-Templin, 2015: 88-90).

5. Comparative Analysis of the CISG and Digital Asset Transactions

The international sale of goods is governed by a multitude of statutory requirements and regulations that are essential for ensuring fair and effective transactions. In fact, as outlined in the preceding section, the contracting parties involved in the delivery of a good or the transfer of a right are subject to various comprehensive guidelines, which touch upon multiple crucial areas of law. This intricate picture becomes even more complex and convoluted if the parties involved do not originate from the same country, due to the myriad of legal orders that may apply to their situation. In cases of cross-border dealings, an international instrument, such as the UN Convention on Contracts for the International Sale of Goods (CISG), may be utilized to foster a more seamless and efficient relationship in cross-border sales contracts, thus promoting adherence to international standards and practices (Gillette, 2022: 6-9).

With digital assets gaining momentum and expanding across many different industries, the question arises again: can the CISG apply to such contracts? Does the CISG adequately regulate digital assets? The answer may be provided by comparing the core elements of contracts for digital assets and the relevant provisions in the CISG, especially concerning contract formation, delivery and risk of loss, and issues of performance and breach. The objective is to determine whether a contract for digital assets complies with the requirements of the CISG (Perales, 2023: 297-301).

5.1. Contract Formation Issues

An analysis of the applicability of CISG provisions to digital assets reveals a certain degree of alignment in the rules governing contract formation, delivery and risk of loss, as well as performance and breach (Winer, 1998: 10-14). Nevertheless, challenges arise in areas such as jurisdiction, legal classification, and the evolving technological nature of many digital assets (Germain, 2012: 6-9). Consequently, active efforts are required to develop appropriate legal techniques and commercial practices capable of establishing standards for the international trade of digital assets that remain consistent with the principles of CISG.

The primary analytical method employed in this study involves a comparative analysis between commonly recognized principles governing digital asset transactions and the corresponding provisions of the CISG. This paper focuses primarily on the contractual formation stage, without addressing in detail the subsequent performance obligations or mechanisms for their discharge (Girich, 2022: 180-184).

5.2. Delivery and Risk of Loss

When discussing the delivery of goods, Article 30 of the CISG provides that the seller “must deliver the goods, hand over any documents relating to them and transfer the property in the goods, as required by the contract and this Convention.” More specific rules concerning the place of delivery are set out in Article 31 CISG. However, guidance on what constitutes delivery in cases where goods are intangible or transferred electronically remains limited within the Convention itself. In practice, courts and legal scholarship have therefore examined national legislation and case law addressing the delivery of digital content. For example, German case law concerning electronically delivered books has held that delivery occurs when the buyer receives the download link enabling access to the purchased content (Schlechtriem, Schwenger, 2016: 542-544). In contrast, in hybrid situations involving computer software stored on a physical medium, delivery occurs only when the physical carrier is transferred to the buyer. These interpreta-

tions suggest that existing legal doctrines may be adaptable to electronic delivery while remaining broadly consistent with the delivery requirements established under the CISG.

When considering the shipment model for delivery, the main difficulty arises from determining the moment when the risk of loss is transferred to the buyer. Under the CISG, risk generally passes when the goods are handed over to the first carrier for transmission to the buyer (Art. 67(1) CISG). However, in digital asset transactions, delivery often occurs through electronic transmission or the provision of access credentials, rather than through physical transfer of goods. In such cases, risk allocation may instead be linked to the moment when the digital asset is placed at the disposal of the buyer, for example when the buyer receives the download link, access key, or authentication credentials enabling control over the asset (Lookofsky, 2022: 188-190). Consequently, the allocation of risk in digital asset transactions may differ from traditional shipment models and may require contractual clarification. Furthermore, issues of jurisdiction and applicable law remain significant, particularly given the divergent approaches adopted by courts and regulators in different jurisdictions.

5.3. Performance and Breach of Contract

The CISG provides that a fundamental breach of contract may constitute grounds for avoidance of the contract, and the aggrieved party may claim damages, require repair or replacement of the goods, or request a reduction of the price (Arts. 25, 45-50 CISG). The Convention also recognizes situations in which it becomes clear that one of the parties will commit a fundamental breach of contract, allowing the other party to declare the contract avoided in cases of anticipatory breach (Arts. 71-72 CISG). Only a fundamental breach of contract or a clearly established anticipatory breach will justify the avoidance of the contract, thereby releasing the aggrieved party from further contractual performance. On the other hand, not every failure to perform contractual obligations automatically constitutes a fundamental breach. For example, certain breaches (such as delayed payment or failure to provide documentation) may not necessarily amount to a fundamental breach unless they substantially deprive the other party of what it was entitled to expect under the contract (Silveira, 2005: 18-24).

6. Case Studies

The rise in transactions involving digital assets calls for a more extensive examination of the legal infrastructure on which such commerce rests. Although the United Nations Convention on Contracts for the International

Sale of Goods (CISG) has served as a cornerstone of international commercial transactions for decades, the extent to which the Convention adequately accommodates contemporary forms of digital transactions remains uncertain. This section therefore examines the CISG perspective on transactions involving various types of digital assets, with the aim of identifying regulatory gaps and areas where further legal harmonization may be required to support the continued integration of international markets through digital trade. The resolution of this issue may have significant implications for the future development of international commerce and digital markets.

The transfer of digital assets can occur through several different mechanisms, including payment in fiat currency, barter-type exchanges, and transfers involving blockchain-based instruments such as non-fungible tokens (NFTs) (Werbach, 2018: 33–36). Such transfers may also involve licensing arrangements, intellectual property rights, or service-related charges, depending on the structure of the transaction. Unlike traditional sales transactions, most digital asset transfers do not involve the physical transfer of possession of tangible goods, which raises questions on their legal classification within traditional sales law frameworks.

The influence of the CISG on international trade law is widely recognized. Its principal objective is to provide “a uniform law for international sales designed to facilitate international trade and reduce legal barriers between different legal systems” (Honnold, Flechtner, 2021: 1-3). The Convention was conceived as a modern and unified legal framework for cross-border sales transactions, and many major trading nations (including the United States, Italy, and China) were among the early adopters. The CISG operates as an international sales regime governing contracts between parties whose places of business are in different Contracting States, thereby replacing the otherwise applicable domestic sales law unless the parties have expressly excluded its application (Arts. 1 and 6 CISG). However, the Convention does not apply to purely domestic transactions, although national legal systems may adopt similar rules inspired by the CISG (Winer, 1998: 8-10).

6.1. Digital Goods in Practice

Many different types of products may qualify as digital goods. These include software applications, smart contracts or software operating on blockchain infrastructures, which represent a form of digital asset recorded and transferred through distributed ledger technology. For the sale of such products to resemble traditional commercial transactions, the traded item must generally be characterized either as a digital product or an intangible asset transferred under a licence or contractual right of use rather than

through the transfer of physical possession. Other examples include copyrighted digital works, digital content, and blockchain-based tokens, including utility tokens, asset-backed tokens and security tokens (Bezáková, 2013: 181-184; Braucher, 2002: 439-441).

The rapid expansion of digital services during the past decade including software downloads, music, films, e-books, video games, subscription services and smart-contract applications demonstrates the increasing importance of intangible digital products within international commerce. Products delivered electronically are commonly described using various terms such as digital goods, digital products, electronic goods, downloadable content, digital media, or digital assets. However, there is no universally accepted legal definition or uniform terminology for these products in international commercial law. Although the European Parliament and EU legislation sometimes treat digital content as comparable to goods, many scholars argue that digital content should not be treated as a traditional “good” because transactions involving such content typically grant a licence or right of access rather than transferring ownership. Cloud-based digital products are commonly classified as services, an approach reflected in European Commission policy discussions. Differences between national legal systems therefore contribute to continuing conceptual uncertainty.

The EU Consumer Rights Directive (2011/83/EU)³ defines digital content as “data which are produced and supplied in digital form,” including software, applications, music, films or text, irrespective of whether the content is accessed via tangible media, downloading or streaming (Recital 19, CRD 2011/83/EU). Digital content supplied by tangible media is typically governed by traditional sales contract rules, whereas downloaded or streamed content may fall under a different regulatory regime. Consequently, European legislators have increasingly adopted a *sui generis* legal framework for digital content, which is considered neither purely a sale of goods nor a traditional service contract (Moringiello, Odinet, 2015: 642-646). Moreover, online consumers are generally unable to examine digital products or assess their characteristics prior to purchase, raising additional consumer protection concerns.

Digital assets are already widely used in international trade. Blockchain technologies allow direct peer-to-peer transactions involving digital tokens or smart-contract code, while traditional contractual arrangements may incorporate cryptographic mechanisms or blockchain-based verification systems. In many cases, commercial agreements are concluded electronically, creating hybrid contracts in which traditional goods transactions

³ Directive 2011/83/EU of the E.Parliament and of the Council of 25 Oct. 2011 on consumer rights, *OJ* L 304.

are combined with ancillary digital services or digital asset transfers. Contracts involving digital assets therefore represent a distinct category of international commercial transactions, which cannot simply be reduced to cryptocurrency trading alone. These transactions raise complex legal questions concerning the international sale of digital goods and the applicability of existing legal frameworks such as the CISG, and therefore require careful doctrinal analysis (Werbach, 2018: 39-44; Perales, 2023: 300-304).

6.2. International Disputes Involving Digital Assets

An international arbitration arising out of the purchase of non-deliverable digital items illustrates judicial reasoning against the application of the CISG to certain digital asset transactions. In this case, the buyer contracted for the purchase of several digital assets, which the seller attempted to deliver through a download link (hyperlink). The buyer paid for the digital assets but later discovered that the files were not accessible or impossible to download. As a result, the buyer refused to complete payment and initiated international arbitration proceedings. During the proceedings, the buyer argued that the United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods (CISG) applied to the transaction and that the seller was therefore obliged to refund the amounts already paid pursuant to Article 49 CISG.

The arbitral tribunal, however, expressed doubts regarding the applicability of the CISG to transactions involving digital assets. In particular, the tribunal emphasized that the mere transfer of a right to access or download digital content does not necessarily constitute a sale of goods within the meaning of the Convention. The tribunal noted that the presence of digital assets in a transaction does not, by itself, determine whether the CISG applies. Rather, the applicability of the Convention depends on whether the transaction can be legally characterized as a contract for the sale of goods.

The tribunal further reasoned that transactions involving digital assets might fall within the CISG framework in specific situations for example, where digital assets are used as a means of payment in a sale of tangible goods, or where digital technology is used merely as a method of supplying or transferring goods within a traditional sales contract. Applying these criteria to the case at hand, the tribunal concluded that the parties had not used digital assets either as a method of payment or as a method of delivery of tangible goods. Instead, the transaction concerned only the transfer of digital content, which was not linked to the sale of tangible goods. Consequently, the tribunal held that the CISG was not applicable, as the transaction fell outside the scope of the Convention because it did not involve a contract for the sale of goods (Winer, 1998: 14-18).

6.3. Judicial Interpretations of CISG

In addition to the German case law discussed above, a French lower court decision has also addressed the classification of digital content under international sales law. In particular, a French court held that digitally delivered music files could be treated as goods, thereby potentially bringing such transactions within the scope of the United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods (CISG) (Winer, 1998: 20-22). In the absence of consistent appellate jurisprudence on this issue, some scholars and practitioners have proposed the so-called “pattern approach,” which involves comparing each stage of a digital transaction with the relevant provisions of the CISG in order to determine whether the Convention may apply (Germain, 2012: 10-13).

Other commentators question the necessity of such an analytical approach, arguing that the definition of “goods” under international sales law should not depend solely on the physical form of the item, but rather on the economic nature of the transaction and whether the subject matter is capable of being traded in a manner comparable to traditional goods. Nevertheless, the recognition of downloadable software or digital content as “goods” has faced considerable judicial hesitation. Some French commercial court decisions have suggested that software may qualify as goods under certain circumstances, while other interpretations of national legislation have treated software primarily as a licensed intellectual property product rather than a sale of goods, thereby limiting the applicability of the CISG (Schlechtriem, Schwenger, 2016: 120-123).

Difficulties of interpretation are further aggravated by translation differences among official language versions of the Convention and by the absence of clear general principles addressing the treatment of digital products under the CISG. As a result, the question of whether digital assets should be classified as “goods” within the meaning of the Convention remains unresolved, and current judicial practice and regulatory frameworks continue to reflect a degree of legal uncertainty in this area.

7. Challenges in Applying CISG to Digital Assets

Jurisdictional challenges arise when determining the applicable legal rules in cross-border contracts involving digital assets. The transnational nature of electronic commerce and cyber transactions often blurs traditional geographic boundaries, thereby complicating the determination of the applicable legal framework and jurisdiction. Although the United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods (CISG) does not contain explicit provisions governing territorial jurisdiction, courts and arbitral

tribunals frequently emphasize the Convention's objective of promoting uniformity in international sales law when determining its applicability (Art. 7(1) CISG).

If digital assets are characterized as "goods" within the meaning of the CISG, their cross-border sale may fall within the scope of the Convention governing international contracts between parties whose places of business are located in different Contracting States (Art. 1 CISG). Nevertheless, the absence of explicit guidance concerning the territorial reach of the Convention in relation to digital transactions leaves several jurisdictional questions unresolved, particularly where digital assets are transferred through decentralized or borderless digital infrastructures (Winer, 1998: 16-18).

The continuous evolution of digital assets further impedes the application of the CISG. Technological advancements spawn innovative forms and functions of digital goods, generating a diverse array of entities that defy traditional classification. As the CISG provisions are tailored to conventional goods, they may not adequately accommodate novel digital formats. Moreover, the fluidity of digital goods affects the timing of contract formation, delivery, and risk allocation. Conduct such as transmitting data or providing access to platforms introduces ambiguity in pinpointing fulfillment and transfer of risk.

Technological progresses complicate the alignment of digital asset transactions with the CISG principles. The transactions often yield rights or obligations unrelated to standard obligations under a sales contract. For instance, delivering software source code constitutes performance without transferring ownership. Additionally, risk does not automatically pass upon delivery if the goods exist only in digital form; both parties may retain capacity to modify the data. Therefore, risk allocation may hinge on uncertain criteria, such as possession or the existence of a right to use, which the CISG prioritizes inconsistently.

7.1. Jurisdictional Issues

The application of the CISG to transactions involving digital assets raises significant challenges, beginning with the issue of determining the relevant place of business of the contracting parties. In many digital asset transactions, the decentralized and borderless nature of digital infrastructures may complicate the identification of a clear geographic nexus for the transaction. Under Art. 1(1) of the CISG, the place of business of the parties constitutes a key factor in determining the Convention's applicability (Winer, 1998: 16-17). However, the possession or transfer of a digital asset does not necessarily correspond to a specific territorial location or business establishment associated with the asset itself (Wang, 2023: 1965-1968). Conse-

quently, determining the applicable legal regime may become complex where digital assets are transferred through decentralized networks, blockchain systems, or other distributed technological infrastructures that do not correspond to a clearly identifiable place of business.

7.2. Evolving Nature of Digital Goods

Digital goods are intangible goods, but physical goods may also be integrated with digital technology (Braucher, 2002: 439-440). Digital products such as software and e-books are produced entirely by digital technology, while other products such as cars and refrigerators incorporate digital components.

Traditionally, the sales of physical and digital goods occur through different channels. Conventional products by physical goods are distributed through offline commerce. Distribution models for digital goods include online services and offline purchases of digital devices. Incorporation of digital components in physical goods is a precursor of sales of such digitally integrated goods through various channels. Physical goods mechanically integrated with digital components are distributed through offline commerce, but other distribution channels are becoming more common. Technological advances have enabled various alternatives to purchase, including online sales and distributed sales. Enhancement of online sales of digital goods, by contrast, implies the dominance of online services, rather than offline purchases (Bezáková, 2013: 183-186).

7.3. Technological Impact on Compliance

Braucher (2002) summarizes the provisions of the US Uniform Computer Information Transactions Act (UCITA) and discusses application of other laws to software and smart-goods transactions. In all these examples, the distinction between goods and services appears equally fraught, and the difficulties in drawing a line between the two do not begin to capture the true business nature of these transactions or the many interesting legal questions raised by smart goods. To its credit, the UCITA avoids these problems by creating both consumer and business law that applies specifically to software transactions and licensing, consequently providing a solution to the dilemma of goods or services (Braucher, 2002: 450-455).

8. Recommendations for Harmonization

The digital asset market is developing rapidly. International transactions concerning digital assets are becoming very common. However, sales contracts for emerging digital assets and transactions for resale rarely use

the UN Convention on Contracts for the International Sale of Goods (CISG). As traditional sales contracts also allow resale, the reason is that the CISG's regulations are incompatible with the essential features of digital asset transactions. Despite this, adherence to the CISG would be a strong point of entry for companies launching new transactions because the CISG is a trusted and predictable framework for international business. Moreover, the CISG opens the way for successful international trade because no other international contract law shares its effectiveness or acceptability. Research on the CISG's application to digital assets suggests that, with some improvements, the CISG can cover transactions for these assets. Therefore, amending the legislation to regulate digital asset transactions harmoniously would enable the CISG to become one of the most reliable international transaction laws in the digital asset field (Visser, 1998: 12–15; Eiselen, 2017: 7–11).

8.1. Amendments to the CISG

Statements concerning the rapid expansion of the digital asset market demonstrate the growing importance of this sector within the international economy. Yet the contract-law framework governing transactions in digital assets remains relatively underexplored. This chapter therefore seeks to address this gap by analysing the concepts of “goods” and “tangible items” within the framework of the UN Convention on Contracts for the International Sale of Goods (CISG). The extent to which the CISG accommodates contemporary transactions involving digital assets is examined through a comparative and conceptual legal analysis. Digital assets are frequently described in the literature as posing significant challenges to traditional sales law and commodity law frameworks (Bezáková, 2013: 181-185).

The CISG nevertheless provides a comprehensive international legal regime governing contracts for the sale of goods, thereby illustrating the type of regulatory gap that may arise when transactions involve digital assets rather than traditional tangible goods (Winer, 1998: 8–12). A particular example of such assets is the non-fungible token (NFT), which introduces a conceptual distinction between fungible and non-fungible digital commodities. NFTs represent a specific category of digital assets whose legal characteristics may differ significantly from other widely recognized forms of digital assets, thereby raising distinct legal challenges concerning ownership, transfer, and contractual classification.

In response to these developments, several scholars have proposed interpretative adjustments or potential amendments to the CISG in order to enhance its applicability to contracts involving the transfer of digital assets and associated rights. Such proposals aim to address the evolving nature of digital assets and the legal complexities they present, thereby improving the

Convention's ability to govern contemporary international commercial transactions in the digital economy.

8.2. Best Practices for International Transactions

Combining the principles established in the CISG with the particular characteristics of digital assets yields several best practices for international transactions. First, contracts should clearly express the intent of the parties involved and establish a foundation for transparent communication between them, considering that the default contract-formation provisions under the CISG may not adequately address the practical arrangements that are common in commercial digital asset transactions, which can often be complex and non-standardized. Second, sellers who find themselves exposed to coastal jurisdiction, which is a specific form of extraterritorial jurisdiction that can create unexpected legal challenges, should exercise utmost caution in their dealings. It is prudent for sellers to take proactive steps to verify the buyer's address or the country of payment information (such as employing reliable address verification services) and additionally seek to establish clear terms within the contract suggesting that the buyer should only transact from the specific jurisdiction that is reflected in the contractual agreement. Third, given that a buyer's timely payment or settlement does not necessarily compel software or content providers to deliver the expected digital asset (which implies that the reciprocal advantage of the bargain could be jeopardized), sellers should develop their own practices that justify withholding delivery in case buyers fail to fulfill their payment obligations according to the agreed terms of the contract. Fourth, a contract should explicitly specify what is considered delivery (such as the provision on download or access credentials rather than the actual underlying digital content itself), and it should clarify any accompanying standards or procedures that dictate how this delivery is to take place. Fifth, contracts should clearly delineate the parties' arrangements concerning risk shifting and they should allocate the risks of accidental loss because the risk-of-loss term found within the CISG does not align well with the unique processes involved in delivering digital assets, which often entail intricate arrangements that differ significantly from the straightforward transfer of physical possession (Visser, 1998: 14-18; Crivelli, 2024: 9-14).

8.3. Future Directions for Regulation

Considering the global nature of the digital asset market, international legal instruments such as the United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods (CISG) may play a role in regulating cross-border digital asset transactions. Possible regulatory approaches include

introducing additional provisions within the CISG addressing digital asset transactions, developing a new international convention specifically dedicated to digital assets, or adopting interpretative guidelines to assist Member States in designing adaptable national regulatory frameworks (Coetzee, 2017: 9-13). Each of these approaches would require careful analysis to ensure compatibility with the rapidly evolving technological architecture of digital asset systems and the diversity of existing regulatory models.

The complexity of global digital trade requires regulatory mechanisms that are both responsive to technological developments and harmonized across jurisdictions. The increasing proliferation of national regulations governing digital assets risks fragmenting the international digital market, thereby undermining the benefits of global digital commerce. Consequently, coordinated international efforts are essential to facilitate cross-border digital asset transactions and strengthen the competitiveness of international markets (Winer, 1998: 18-21). Such cooperation could enhance the clarity, predictability, and legal certainty of digital asset commerce, thereby fostering further innovation and growth within the digital economy.

9. Conclusion

This study explores the compatibility of the United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods (CISG) with contemporary digital asset transactions. It introduces key concepts and current market trends relevant to digital assets, providing a basis for the ensuing analysis. An overview of existing legal frameworks (encompassing intellectual property concerns, regulatory measures, and consumer protection statutes) is then examined to identify the complex challenges facing digital goods.

A detailed comparative assessment evaluates the alignment of the CISG provisions concerning contract formation, delivery and risk allocation, as well as performance and breach, against the distinct characteristics of digital asset transactions. Empirical evidence drawn from case studies further illustrates the practical implications and judicial interpretations pertinent to the CISG's applicability. The discussion proceeds with a critical examination of jurisdictional complexities, the evolving nature of digital commodities, and technological influences that hinder straightforward compliance with the Convention.

Finally, strategic recommendations are proposed to enhance harmonization. Potential amendments, best practice guidelines for international trade involving digital assets, and directions for future regulatory development are considered. The summative conclusions underscore the findings of

the comparative analysis and suggest viable pathways for reconciling the CISG framework with the exigencies of contemporary digital commerce (Winer, 1998: 10-14).

References

- Azeredo da Silveira, M. (2005). Anticipatory breach under the United Nations convention on contracts for the International sale of goods. *Nordic Journal of Commercial Law*. No. 2/2005. <https://doi.org/10.5278/ojs.njcl.v0i2.3046>;
- Banta N. M. (2014). Inherit the Cloud: The Role of Private Contracts in Distributing or Deleting Digital Assets at Death. *Fordham Law Review*. 83(2). 799-854. <https://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol83/iss2/16>;
- Bezáková, D. (2013). The Consumer Rights Directive and Its Implications for Consumer Protection Regarding Intangible Digital Content. *Masaryk University Journal of Law and Technology*. 7(2). 177-191. <https://journals.muni.cz/mujlt/issue/view/262>;
- Braucher, J. (2002). When Your Refrigerator Orders Groceries Online and Your Car Dials 911 After an Accident: Do we really need new law for the world of smart goods? *Washington University Journal of Law & Policy*. 8(1). 241-260. <https://journals.library.wustl.edu/lawpolicy/article/1332/galley/18167/view/>;
- Coetzee, J. (2017). A Pluralist Approach to the Law of International Sales. *Potchefstroom Electronic Law Journal (PELJ)*. 20(1). 1-33. <https://doi.org/10.17159/1727-3781/2017/v20n0a1355>;
- Crivelli, Ch. (2024). Mixed Contracts in International Sales Law: A Comparative Study of the CISG and the UCC. *The International Lawyer*. 57(1). 1-45. Available at: <https://scholar.smu.edu/til/vol57/iss1/3/>;
- Eiselen, S. (2011). The Requirements for the Inclusion of Standard Terms in International Sales Contracts. *Potchefstroom Electronic Law Journal*. 4(1). 1-31. <https://doi.org/10.17159/1727-3781/2011/v14i1a2542>;
- Germain, C. M. (2012). *CISG Translation Issues: Reducing Legal Babelism*. University of Florida Levin College of Law, UF Scholarship Repository (15 June 2012). <https://scholarship.law.ufl.edu/facultypub/329/>;
- Gillette, C. P. (2022). Harmony and Stasis in Trade Usages for International Sales (chapter). *The Creation and Interpretation of Commercial Law*. (ed. C.P.Gillette). Routledge. <https://doi.org/10.4324/978131519393>;
- Girich, M. G., Ermokhin, I. S., Levashenko, A. D. (2022). Comparative analysis of the legal regulation of digital financial assets in Russia and other countries. *International Organisations Research Journal*. 17(4). 176-192. <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2022-04-07>;

Henschel, F. R. (2004). Conformity of goods in international sales governed by CISG article 35: Caveat venditor, Caveat emptor and contract law as background law and as a competing set of rules. *Nordic Journal of Commercial Law*. 1. 1-21. <https://journals.aau.dk/index.php/NJCL/article/view/3064/2590>;

Honnold, J., Flechtner, H. M. (2021). *Uniform Law for International Sales under the 1980 United Nations Convention* (5th ed.). Kluwer Law International.

Huang J. (2017). Comparison of E-commerce Regulations in Chinese and American FTAs: Converging Approaches, Diverging Contents and Polycentric Directions?. *Netherlands International Law Review*. 64(2). 309-337. <https://doi.org/10.1007/s40802-017-0094-1>;

Kaczmarek-Templin, B. (2015). Unclear Status of Digital Content in Polish Consumer Rights Regulation. *Masaryk University Journal of Law and Technology*. 9(2). 85-93. <https://doi.org/10.5817/MUJLT2015-2-5>;

Koshelev, K. A. (2022). Trends in the evolution of the digital financial assets market in the context of the digital transformation of the global economy. *Finance: Theory and Practice*. 26(4). 80-94. <https://doi.org/10.26794/2587-5671-2022-26-4-80-94>;

Lookofsky, J. (2022). *Understanding the CISG* (6th ed.). Kluwer Law International.

Muradyan, S. V. (2023). *Digital Assets: Legal Regulation and Estimation of Risks*, *Journal of Digital Technologies and Law*. 1(1). 123-151. <https://doi.org/10.21202/jdtl.2023.5>;

Nieler, E. T. (1997). Reflections on a Gossamer Thread in the World Wide Web: Claims for Protection of the Droit Moral Right of Integrity in Digitally Distributed Works of Authorship. *Hastings Communications and Entertainment Law Journal*. 20(1). 59-117. https://repository.uclawsf.edu/hastings_comm_ent_law_journal/vol20/iss1/3/;

Perales Viscasillas, P. (2023). CISG in the digital world digital economy: data, products, and assets. *Uniform Law Review*. Vol. 28(3-4). 293-322. <https://doi.org/10.1093/ulr/unae016>;

Visser, E. W. I. (1998). *The interpretation of remedial provisions of the CISG*. (LLM Theses and Essays (241)). University of Georgia School of Law, Digital Commons UGA Law Library. available at https://digitalcommons.law.uga.edu/stu_llm/241;

Wang, F. (2008). Obstacles and Solutions to Internet Jurisdiction: A Comparative Analysis of the EU and US Laws. *Journal of International Commercial Law and Technology*. 3(4). 233-241. <https://scispace.com/pdf/obstacles-and-solutions-to-internet-jurisdiction-a-1dkgg38s36.pdf>;

Wang, J., Liao, C., Xiong, J., Wang, C. (2023). Deepening of Free Trade Agreements and International Trade: Evidence from China. *Emerging Markets Finance and Trade*. 59(6). 1960–1975. <https://doi.org/10.1080/1540496X.2022.2159372>;

Winer, S. A. (1998). The CISG Convention and Thomas Franck's Theory of Legitimacy. *Northwestern Journal of Law and Business*. 19(1). 1-58.

Wyczik, J. (2023). The Property Law of Crypto Tokens. *Social Science Research*. Nov. 2023, available at Cornell University Arxiv: <https://arxiv.org/pdf/2311.01461>;

Zhang, Y., Zhang, Z. (2023). Exploration of Digital Asset Application: A Blockchain-Enabled Media Copyright Organizing Solution Based on Cloud Computing. In: Proceedings of the 1st International Conference on Public Management, Digital Economy and Internet Technology (ICPDI 2022). 469-474. Doi: 10.5220/0011740400003607, available at <https://www.scitepress.org/Papers/2022/117404/117404.pdf>;

Legal Acts

Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on consumer rights, amending Council Directive 93/13/EEC and Directive 1999/44/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 85/577/EEC and Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council, OJ L 304, 22.11.2011, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2011/83/oj/eng>;

UN Convention on Contracts for the International Sale of Goods (CISG), UNCITRAL/United Nations Commission on International Trade Law (e-book), United Nations, New York, 2010, https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/19-09951_e_ebook.pdf;

German Civil Code (Bürgerliches Gesetzbuch – BGB), as amended by the Act of 2 January 2002 and subsequent amendments, available at: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bgb/;

Judicial Practice

Bundesgerichtshof (Germany), 4 December 1996, Case No. VIII ZR 306/95 (Software case), available at: <http://cisgw3.law.pace.edu/cases/961204g1.html>;

Oberster Gerichtshof (Austria), 21 June 2005, Case No. 10 Ob 45/05g, available at: <http://cisgw3.law.pace.edu/cases/050621a3.html>;

U.S. District Court, Southern District of New York, 10 May 2002, Geneva Pharmaceuticals Tech. Corp. v. Barr Labs. Inc., 201 F. Supp. 2d 236, available at: <https://cisgw3.law.pace.edu/cases/020510u1.html>.

Tihomir Krstić,
Advokat,
Advokatska kancelarija Krstić, Niš,
Republika Srbija

**DIGITALNA IMOVINA I MEĐUNARODNA PRODAJA: USKLAĐENOST
KONVENCIJE O MEĐUNARODNOJ PRODAJI ROBE (CISG) SA SAVREMENIM
KONCEPTOM DIGITALNIH DOBARA**

Apstrakt

U ovom radu se ispituje da li Konvencija Ujedinjenih nacija o ugovorima o međunarodnoj prodaji robe (CISG) na adekvatan način uređuje savremene transakcije koje se odnose na digitalnu imovinu. Primenom doktrinarne i komparativne metodologije vrši se mapiranje ključnih pravila CISG-a koja se odnose na zaključenje ugovora, isporuku i prenos rizika, izvršenje obaveza i povredu ugovora, te se ona upoređuju sa dominantnim modelima transakcija digitalne imovine (softver, digitalni sadržaj koji se preuzima, NFT-ovi i kripto-tokeni). Rezultati istraživanja ukazuju na delimično podudaranje: kada se digitalni sadržaj čuva na fizičkom nosaču, CISG se pokazuje kao odgovarajući pravni okvir; međutim, modeli zasnovani na preuzimanju ili strimingu često su strukturirani kao licencni aranžmani, a ne kao prodaja, što njihovu klasifikaciju kao „robu“ čini spornom. Analiza sudske prakse, uključujući odluke u kojima se link za preuzimanje smatra oblikom isporuke, kao i presudu francuskog suda koja se odnosi na digitalne muzičke datoteke, ukazuje na postojanje različitih sudskih pristupa. Trajne poteškoće javljaju se u vezi sa pitanjima nadležnosti na bezgraničnim tržištima, dokazne pouzdanosti elektronske isporuke i raspodele rizika u situacijama kada „isporuka“ podrazumeva pristup, a ne fizičko preuzimanje. Radi pojašnjenja situacija u kojima digitalna imovina može potpasti pod primenu CISG-a, u radu se predlaže ciljano usklađivanje pravnog okvira, uključujući davanje interpretativnih smernica ili ograničene izmene Konvencije, kao i definisanje najboljih ugovornih praksi (izričito uključivanje ili isključivanje primene CISG-a, precizno definisanje pojmova isporuke i prihvatanja, određivanje trenutka prelaska rizika u vezi sa izdavanjem ili verifikacijom pristupnih podataka, te jasno utvrđivanje nadležnosti i merodavnog prava). Zaključuje se da tehnološki neutralna osnova CISG-a i dalje zadržava svoju relevantnost, ali da efikasno pravno uređivanje digitalne imovine zahteva i dopunske instrumente iz oblasti prava intelektualne svojine, zaštite potrošača i tzv. soft law regulative.

Ključne reči: digitalna dobra, Bečka konvencija o međunarodnoj prodaji robe (CISG), međunarodno trgovinsko pravo, transakcije digitalnim sadržajem, klasifikacija ugovora.

Игор Младеновић,*
Докторанд,
Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу,
Република Србија

UDK: 35.077.2:658.71(497.11)
343.537:658.71(497.11)
351.712.2(497.11)
DOI: 10.5281/zenodo.21431447

Оригинални научни чланак

Примљен: 05.05.2026.
Прихваћен: 10.06.2026.

УПРАВНОСУДСКА КОНТРОЛА ПОСТУПАКА ЈАВНИХ НАБАВКИ: ДЕЛОТВОРНОСТ ПРАВНЕ ЗАШТИТЕ И УЛОГА УПРАВНОГ СПОРА

Апстракт: Рад анализира систем правне заштите у поступцима јавних набавки у Републици Србији, са посебним освртом на домете управносудске контроле решења Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки. Циљ истраживања је да се утврди да ли постојећи модел обезбеђује брзу, делотворну и стварно доступну заштиту права понуђача, а да се притом не наруши потреба за ефикасним спровођењем јавних набавки. У раду се примењују нормативно-догматички, аналитички, упоредноправни и функционални метод. Посебно се испитују правна природа одлука Републичке комисије, дејство тужбе у управном спору, институт привремене мере и могућност мериторног одлучивања Управног суда. Закључује се да је српски модел нормативно приближен стандардима Европске уније, али да његова практична делотворност зависи од специјализације суда, јаснијег уређења привремене мере и чешће примене пуне јурисдикције.

Кључне речи: јавне набавке, Републичка комисија, управни спор, правна заштита понуђача, привремена мера, пуна јурисдикција, правни лекови ЕУ.

1. Увод

Јавне набавке представљају једну од најосетљивијих области савременог управног права, јер се у њима истовремено сусрећу тржишна логика, јавноправна контрола, буџетска одговорност и заштита конкуренције. Иако се поступак јавне набавке завршава закључењем

* e-mail: igor.d.mladenovic@gmail.com, ORCID 0000-0003-1711-3899

уговора, одлука о избору понуђача није резултат слободне приватно-правне воље наручиоца, већ последица законом уређеног поступка. Наручилац користи јавна средства, дужан је да поступа транспарентно и једнако према свим учесницима, а његове радње подлежу контроли специјализованог тела и суда. Управо зато правна заштита у јавним набавкама није споредно питање, већ један од показатеља стварне владавине права у управи. Овај закључак се ослања и на уставни оквир владавине права, поделе власти и контроле законитости рада органа јавне власти (Устав Републике Србије).

У српском праву систем јавних набавки уређен је Законом о јавним набавкама, који је после измена из 2023. године основни нормативни оквир за поступке јавних набавки и заштиту права учесника.¹ Закон покушава да помири две вредности – потребу да се набавке спроводе брзо и потребу да понуђачи имају делотворан правни лек против незаконитих радњи. Ако је правна заштита сувише спора, она губи смисао, јер уговор у међувремену може бити закључен и извршен. Ако је, пак, заштита постављена без процесних филтера, може постати средство опструкције поступка и одлагања јавних инвестиција.

Предмет овог рада је управноправна анализа система правне заштите у јавним набавкама, са фокусом на однос Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки и Управног суда. Полазна хипотеза је да делотворност заштите не зависи само од постојања правног лека, већ од способности институција да га примене брзо, стручно, предвидиво и уз стварну могућност отклањања незаконитости. Овај приступ одговара европском разумевању правних лекова у јавним набавкама, према коме заштита мора бити ефикасна и брза, нарочито у фази у којој се повреда још може исправити (Caranta, 2019: 63–93; Caranta, 2022: 101–125).

Рад одговара на три истраживачка питања. Прво, каква је правна природа одлука Републичке комисије и да ли оне имају карактер управних аката. Друго, да ли управни спор, имајући у виду хитност, одложно дејство и привремену меру, обезбеђује делотворну заштиту права понуђача. Треће, у којој мери домаћи модел одговара стандардима правних лекова Европске уније. Метод рада је нормативно-догматички, аналитички, упоредноправни и функционални. Поред прописа, користе се научна литература, пракса Суда правде Европске уније, извештаји Европске комисије, OECD/SIGMA документи и годишњи извештаји надлежних тела (European Commission, 2025; OECD, 2025).

¹ Закон о јавним набавкама, *Службени гласник РС*, бр. 91/2019 и 92/2023.

2. Јавне набавке као управноправна област и значај делотворне заштите

Јавне набавке се налазе на граници јавног и приватног права. С једне стране, њихов исход је уговор са привредним субјектом; с друге стране, избор уговорног партнера врши се кроз законом уређен поступак у којем наручилац делује као носилац јавноправних обавеза. За разлику од приватног субјекта, јавни наручилац нема слободу да без образложења изабере партнера, већ мора да примени унапред објављене критеријуме и да своју одлуку учини проверљивом. Због тога се јавне набавке не могу разумети само као техника уговарања, већ као посебан режим јавноправног одлучивања. На истој линији је и Директива 2014/24/EU, која јавне набавке посматра као поступак заснован на транспарентности, једнаком третману и конкуренцији, док Arrowsmith наглашава да сврха европских директива није само уређење тржишта, већ и остављање ограниченог простора државама за легитимне јавне политике (Arrowsmith, 2012: 1–47).

У теорији се води расправа о томе да ли јавне набавке превасходно припадају управном или облигационом праву. Рајевић и Деспотовић указују да је у српском праву јавна набавка посебан правни режим у којем се преплићу јавноправни и приватноправни елементи (Rašević, Despotović, 2023: 126–139). Ова двојност је нарочито видљива у правној заштити. Док се спор о извршењу уговора може кретати у сфери облигационог права, спор о законитости избора понуђача, конкурсне документације или одлуке о додели уговора има јасну управноправну природу.

Делотворна правна заштита у јавним набавкама подразумева више од формалне могућности подношења правног лека. Она мора бити доступна, јасна, брза и способна да спречи непоправљиву штету. Ако понуђач добије пресуду тек након што је уговор извршен, заштита је често само декларативна. Зато је у праву Европске уније посебно наглашено да правни лек мора деловати у фази пре закључења уговора, јер је тада могуће исправити повреду без озбиљног нарушавања јавног интереса (Caranta, 2015: 75–101; Treumer, 2007: 371–386).

Правна заштита има и системску функцију. Она штити не само понуђача који је поднео захтев, већ и јавни интерес у законитом и рационалном трошењу јавних средстава. Поступак у којем понуђачи верују да могу добити брзу и непристрасну заштиту подстиче конкуренцију. Насупрот томе, ако понуђачи сматрају да су одлуке наручилаца унапред одређене или да правни лекови не дају стварни резултат, они се повлаче са тржишта јавних набавки, што повећава цену и смањује ква-

литет понуда. Ово је посебно важно јер се конкуренција у јавним набавкама не обезбеђује само формалним отварањем поступка, већ и нормативно-системским механизмима који спречавају дискриминаторне услове, неоправдано сужење тржишта и поступке који одвраћају понуђаче од учешћа (Вучетић, 2025: 83–101).

3. Нормативни оквир заштите права у Србији

3.1. Захтев за заштиту права

Захтев за заштиту права представља основни правни лек у поступцима јавних набавки. Њиме се могу оспорити радње наручиоца које се односе на конкурсну документацију, одлуке о додели уговора, одлуке о обустави поступка и друге радње које могу повредити права и правне интересе привредних субјеката.² У процесном смислу, овај захтев има двоструку природу – он је средство појединачне заштите понуђача, али и инструмент контроле законитости поступка јавне набавке.

Посебност овог правног лека јесте у томе што се иницијално подноси наручиоцу, али о њему у коначном смислу одлучује Републичка комисија. Тај модел се разликује од класичног управног поступка, јер наручилац није неутрални првостепени орган, већ субјект чије се поступање контролише. Зато је постојање независног и специјализованог тела нужан услов поверења у систем.

Подношење захтева има значајан суспензивни ефекат. Наручилац по правилу не може наставити активности које воде закључењу уговора док се не одлучи о захтеву.³ Овај механизам спречава да незаконита одлука буде „цементирана” закљученим уговором. Козар је још у анализи ранијег режима указивао да заштита права у јавним набавкама има посебну управнопроцесну природу, јер штити и појединачни интерес понуђача и законитост поступка као целине (Kozar, 2011: 27–41). Та оцена остаје релевантна и у важећем режиму. Слично томе, у општем управнопроцесном оквиру делотворност процесних решења не исцрпљује се у постојању формалног правног средства, већ у његовој способности да обезбеди благовремено, предвидиво и стварно оствариво право странке (Вучетић, 2021: 75–96).

² Чл. 204–227 Закона о јавним набавкама.

³ Чл. 217 Закона о јавним набавкама.

3.2. Републичка комисија као специјализовано тело

Републичка комисија је самостално и независно тело које одлучује о захтевима за заштиту права.⁴ Њен положај је специфичан. Она није класичан орган управе у саставу министарства, али врши јавна овлашћења, доноси појединачна решења и њене одлуке подлежу судској контроли. Оваква институционална конструкција одговара моделима специјализованих контролних тела у областима које захтевају спој правног знања, техничке експертизе и независности.

Комисија има и значајну улогу у развоју праксе. Њене одлуке усмеравају поступање наручилаца, тумаче конкурсну документацију, дефинишу стандарде доказивања и утичу на предвидивост система. Годишњи извештај за 2024. годину показује да Комисија не одлучује само о појединачним захтевима, већ прати поступање наручилаца по њеним одлукама, утврђује случајеве непоступања, поништава уговоре и изриче новчане казне када су за то испуњени законски услови (Републичка комисија, 2025). То показује да заштита права има и постконтролни карактер.

Ипак, независност Комисије мора бити праћена високим степеном образложености и транспарентности. Ако су одлуке недовољно образложене, повећава се ризик поништавања у управном спору. Ако пракса није довољно систематизована, наручиоци и понуђачи не могу предвидети како ће се поједина спорна питања решавати. Зато је транспарентна база одлука Комисије важан елемент делотворности система.

3.3. Управни спор као судска контрола

Против решења Републичке комисије може се покренути управни спор пред Управним судом.⁵ При томе је важно прецизно разграничити улоге – Управни суд није „другостепени орган” управе, већ суд који контролише законитост коначног акта. Ово разграничење је важно јер управни спор није хијерархијски наставак поступка пред Комисијом, већ судска заштита права.

Управни спор је последња институционална гаранција законитости у систему јавних набавки. Ако Комисија погрешно примени материјално право, повреди правила поступка или непотпуно утврди чињенично стање, суд треба да отклони те недостатке. Међутим, јавне набавке су често технички и економски сложене, а рокови су кратки.

⁴ Чл. 214 Закона о јавним набавкама.

⁵ Чл. 228 Закона о јавним набавкама.

Зато судска контрола у овој области захтева већу специјализацију него многе друге врсте управних спорова.

4. Правна природа одлука Републичке комисије

Према општој теорији управног права, управни акт је појединачни правни акт донет у вршењу јавних овлашћења, којим се одлучује о праву, обавези или правном интересу странке. Закон о општем управном поступку полази од широког појма управне ствари, што омогућава да се различите појединачне јавноправне одлуке подведу под стандарде управног поступања.⁶ Томић, као елементе управног акта, издваја овлашћеног доносиоца, вршење јавне власти, једностраност и непосредно правно дејство (Томић, 2011: 220–225). У том смислу, Лилић посебно истиче да управни поступак и управни спор морају бити посматрани као повезани механизми заштите законитости и права странака (Лилић, 2012).

Решења Републичке комисије испуњавају ове критеријуме. Комисија одлучује у вршењу законом поверених јавних овлашћења; њена решења су једностранни акти; њима се одлучује о правном интересу подносиоца захтева, наручиоца и других учесника и производе непосредне последице по поступак јавне набавке. Усвајањем захтева може се поништити конкурсна документација, одлука о додели уговора или друга радња наручиоца. Зато се решења Комисије могу квалификовати као управни акти *sui generis*, али управни акти у функционалном смислу.

Истовремено, Комисија има квазисудску функцију. Она одлучује у спору између подносиоца захтева и наручиоца, примењује процесна правила, разматра доказе и доноси образложену одлуку. Craig указује да европско управно право познаје различите моделе контролних тела, али да је кључно да обезбеде непристрасност и делотворност (Craig, 2012: 398–402). Директиве о правним лековима не захтевају да први орган контроле буде суд, али захтевају да одлуке таквог тела буду подложне судској контроли, ако само тело нема судски карактер.

Квалификација решења Комисије као управних аката одређује и задатак Управног суда. Суд не контролише пословну целисходност набавке, нити замењује наручиоца у избору најповољније понуде. Он контролише законитост – правилну примену материјалног права, поштовање правила поступка, образложеност и утврђено чињенично

⁶ Чл. 2 Закона о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 18/2016, 95/2018 – аутентично тумачење и 2/2023 – одлука УС.

стање.⁷ Ипак, у јавним набавкама контрола законитости не сме бити само формална. Када се спор односи на техничке спецификације, критеријуме бодовања или доказе о капацитету, суд мора разумети економски и технички контекст, јер се дискриминација често може сакрити иза наизглед неутралних услова.

5. Управни спор у материји јавних набавки

5.1. Хитност поступка

Закон о јавним набавкама прописује да је управни спор у овој материји хитан.⁸ Хитност је логична последица природе јавних набавки. Ако се спор решава месецима или годинама, предмет набавке може изгубити актуелност, а понуђач може изгубити реалну шансу да добије уговор. Arrowsmith наглашава да је време од пресудног значаја у јавним набавкама, јер је циљ да се повреда исправи пре закључења или извршења уговора (Arrowsmith, 2014: 1487–1492).

Међутим, хитност није само рок у закону. Она подразумева организациону способност суда да предмет препозна као приоритетан, брзо прибави списе, располаже судијама који разумеју материју и донесе образложену одлуку. У супротном, законски рок остаје декларативан. Зато је у јавним набавкама специјализација суда функционални предуслов хитности.

5.2. Одложно дејство и привремена мера

Најосетљивије питање јесте одложно дејство тужбе. У фази пред Републичком комисијом, захтев за заштиту права по правилу зауставља активности које воде закључењу уговора.⁹ У фази управног спора, међутим, тужба не одлаже аутоматски извршење оспореног акта.¹⁰ Тужилац може тражити одлагање извршења, али је успех тог захтева везан за услове из Закона о управним споровима.¹¹

Ово решење је проблематично ако суд не одлучи изузетно брзо. Понуђачу није довољно да закон формално познаје привремену меру; потребно је да суд о њој одлучи пре него што наручилац закључи уговор или настави поступак тако да спор изгуби практичан значај.

⁷ Чл. 18 Закона о управним споровима, *Службени гласник РС*, бр. 111/2009.

⁸ Чл. 228, ст. 3 Закона о јавним набавкама.

⁹ Чл. 217 Закона о јавним набавкама.

¹⁰ Чл. 23 Закона о управним споровима.

¹¹ Чл. 24 Закона о управним споровима.

Пракса Суда правде ЕУ показује да је превентивна заштита пре закључења уговора суштинска. У предмету *Alcatel* истакнуто је да одлука о додели мора бити оспорива пре закључења уговора. У предмету *Commission v. France* наглашен је значај *standstill* периода као времена у којем понуђачи могу делотворно користити правни лек. У литератури је ова пресуда посебно анализирана као пример јачања делотворности *standstill* периода и спречавања да закључење уговора обезвреди правну заштиту (Brown, 2009: NA222–NA225).

Зато би у домаћем праву требало прецизније уредити привремену меру у јавним набавкама. Једно решење је увођење кратког рока у којем Управни суд мора одлучити о захтеву за привремену меру. Друго је могућност привременог суспензивног ефекта до одлуке суда, али само када тужилац учини вероватним ризик непоправљиве штете. Тако би се избегле злоупотребе, али би се очувао превентивни капацитет управног спора.

5.3. Касаторна контрола и пуна јурисдикција

Традиционални управни спор у Србији претежно је касаторног карактера; суд поништава незаконит акт и враћа предмет органу на поновно одлучивање. У јавним набавкама такав модел може бити недовољан. Ако суд поништи решење Комисије и врати предмет, поступак се продужава, а спорна набавка може постати фактички окончана. Зато је посебно важно питање пуне јурисдикције.

Закон о јавним набавкама предвиђа могућност да Управни суд сам реши ствар када природа ствари то дозвољава.¹² Ова могућност је у складу са захтевом делотворности, али у пракси тражи висок степен стручности. Суд мора бити способан да процени да ли су чињенице довољно утврђене, да ли је спор претежно правне природе и да ли враћање предмета Комисији води непотребном одуговлачењу. Без специјализације, суд ће природно бити опрезан и чешће ће се определити за касаторни модел.

Caranta истиче да национална процесна аутономија не сме угрожити практичну делотворност правног лека (Caranta, 2019: 63–93). У домаћем праву то значи да није довољно формално предвидети могућност мериторног одлучивања. Потребно је развијати праксу и критеријуме за њену примену, нарочито у предметима у којима је правна повреда очигледна, а враћање на поновни поступак не би обезбедило стварну заштиту.

¹² Чл. 229 Закона о јавним набавкама.

6. Европски стандарди и усклађеност домаћег модела

Европски систем правних лекова заснива се на Директиви 89/665/ЕЕЗ и Директиви 92/13/ЕЕЗ, које су измењене Директивом 2007/66/ЕЗ.¹³ Основни захтев је да одлуке наручилаца могу бити преиспитане брзо и ефикасно, нарочито у фази када се повреда може исправити. Директива 2007/66/ЕЗ увела је јачи *standstill* режим и санкцију неефикасности уговора у одређеним случајевима.¹⁴ Clifton ову санкцију посматра као одвраћајући механизам који треба да спречи наручиоце да закључе уговор упркос тешкој повреди правила (Clifton, 2009: 167–184).

Пракса Суда правде ЕУ конкретизовала је ове стандарде. У предмету *Alcatel* утврђено је да понуђач мора имати могућност да оспори одлуку о додели пре закључења уговора. У предмету *Uniplex* Суд је нагласио да рокови за правне лекове морају бити јасни, прецизни и предвидиви. У предмету *Stadt Graz* потврђен је значај делотворне заштите и последица незаконитости у јавним набавкама. Из ових одлука произилази да правни лек мора бити благовремен, процесно јасан и способан да отклони повреду.

Српски модел је нормативно у значајној мери приближен европским стандардима. Постоји специјализовано тело, постоји судска контрола, захтев за заштиту права има суспензивни ефекат, а закон препознаје хитност управног спора и могућност мериторног одлучивања. Програм развоја јавних набавки за период 2024–2028. године додатно наглашава потребу даљег развоја транспарентног, конкурентног и одрживог система јавних набавки (Програм развоја јавних набавки, 2024).

Ипак, извештаји Европске комисије и OECD/SIGMA показују да је кључни изазов имплементација, а не само норма (European Commission, 2025; OECD, 2025). То значи да Србија има модел који је формално прихватљив, али који мора бити функционално ојачан. Посебно су важна три питања: брзина судске контроле, делотворност привремене мере и способност Управног суда да у одговарајућим случајевима мериторно реши спор.

¹³ Директива Савета 89/665/ЕЕЗ, ОЈЛ 395, 30. 12. 1989; Директива Савета 92/13/ЕЕЗ, ОЈЛ 76, 23. 3. 1992; Директива 2007/66/ЕЗ, ОЈЛ 335, 20. 12. 2007.

¹⁴ Чл. 2а и 2д Директиве 2007/66/ЕЗ.

Проблем	Последица у пракси	Предложена мера	Очекивани ефекат
Недовољна специјализација Управног суда	Опасност од споре и формалистичке контроле	Специјализовано веће или одељење за јавне набавке	Брже и стручније одлучивање
Нејасан рок за привремену меру	Ризик да тужба постане неделотворна	Кратак законски рок за одлуку о привременој мери	Превентивна заштита пре закључења уговора
Доминантна касаторна контрола	Враћање предмета и процесно одуговлачење	Критеријуми за примену пуне јурисдикције	Коначно решавање спорова у хитним случајевима
Недовољна аналитика праксе	Немогућност мерења делотворности	Јавна база одлука и пресуда са процесним подацима	Предвидивост и уједначавање праксе

7. Препоруке de lege ferenda

Прва препорука односи се на специјализацију. У оквиру Управног суда потребно је формирати специјализовано веће или одељење за јавне набавке, јавно-приватна партнерства и друге сложене спорове јавне финансијске управе. Таква специјализација не би захтевала оснивање новог суда, али би омогућила концентрацију знања, уједначавање праксе и брже поступање. Она би требало да буде праћена континуираном обуком судија и судијских помоћника, у сарадњи са Републичком комисијом, Канцеларијом за јавне набавке и Правосудном академијом (Правосудна академија, 2024).

Друга препорука односи се на привремену меру. Закон би требало допунити правилом да Управни суд у предметима јавних набавки мора одлучити о захтеву за привремену меру у кратком року. Ово решење треба уредити тако да спречи злоупотребе, али и да омогући стварну превентивну заштиту. У супротном, управни спор може постати правни лек који постоји на папиру, али не делује у времену у којем је заштита потребна.

Трећа препорука односи се на пуну јурисдикцију. Потребно је развити јасне судске критеријуме за ситуације у којима Управни суд треба сам да реши ствар. Пуна јурисдикција не треба да буде правило у сваком предмету, али би требало да се користи када су чињенице довољно утврђене, када је спор претежно правни и када би враћање предмета Комисији довело до непотребног одуговлачења.

Четврта препорука односи се на транспарентност. Одлуке Републичке комисије и пресуде Управног суда у предметима јавних набавки треба систематизовати у јавно доступну и претраживу базу са подацима о предмету набавке, врсти повреде, трајању поступка, исходу спора и постојању привремене мере. Таква база би омогућила мерење стварне делотворности правне заштите и допринела уједначавању праксе.

8. Закључак

Систем правне заштите у јавним набавкама у Републици Србији нормативно је постављен на прихватљиве основе. Постоји посебан правни лек, о њему одлучује специјализовано тело, против решења Републичке комисије могуће је покренути управни спор, а закон препознаје хитност судске контроле и могућност мериторног одлучивања. Та архитектура је у основи блиска европском моделу правних лекова.

Међутим, кључни проблем је практична делотворност. Управни спор у јавним набавкама мора бити брз, стручан и способан да спречи непоправљиве последице. Ако тужба нема аутоматско одложно дејство, а суд не одлучује брзо о привременој мери, постоји ризик да судска контрола буде формална. Ако суд ретко користи пуну јурисдикцију, постоји ризик да се предмети враћају у поновни поступак и да заштита постане споро процесно кружење. Ако не постоји специјализација, сложени предмети се тешко решавају у кратким роковима.

Зато Србија не мора да мења темељну структуру система, али мора да ојача његову функционалну страну. То подразумева специјализацију Управног суда, прецизније уређење привремене мере, подстицање пуне јурисдикције и већу транспарентност праксе. Делотворна управносудска контрола није препрека ефикасности јавних набавки; она је услов законите конкуренције, поверења понуђача и рационалног трошења јавних средстава.

Литература

Прописи, акти Европске уније и судска пракса

Директива 2007/66/ЕЗ Европског парламента и Савета од 11. децембра 2007. године о измени директива Савета 89/665/ЕЕЗ и 92/13/ЕЕЗ у циљу побољшања ефикасности поступака ревизије у области доделе јавних уговора, OJL 335, 20. 12. 2007, стр. 31–46;

Директива 2014/24/ЕУ Европског парламента и Савета од 26. фебруара 2014. године о јавним набавкама и стављању ван снаге Директиве 2004/18/ЕЗ, OJL 94, 28. 3. 2014, стр. 65–242;

Директива Савета 89/665/ЕЕЗ од 21. децембра 1989. године о усклађивању закона и других прописа који се односе на примену поступка ревизије при додели уговора о јавној набавци и јавним радовима, OJL 395, 30. 12. 1989, стр. 33–35;

Директива Савета 92/13/ЕЕЗ од 25. фебруара 1992. године о усклађивању закона и других прописа који регулишу примену правила Заједнице у поступцима јавних набавки субјеката који обављају делатност у области водоснабдевања, енергетике, транспорта и телекомуникација, OJL 76, 23. 3. 1992, стр. 14–20;

Програм развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2024–2028. године. *Службени гласник РС*, бр. 68/2024;

Суд правде Европске уније, Case C-81/98, Alcatel Austria AG and Others v Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr, пресуда од 28. октобра 1999. године, ECLI:EU:C:1999:534;

Суд правде Европске уније, Case C-327/08, Commission v France, пресуда од 11. јуна 2009. године, ECLI:EU:C:2009:371;

Суд правде Европске уније, Case C-406/08, Uniplex (UK) Ltd v NHS Business Services Authority, пресуда од 28. јануара 2010. године, ECLI:EU:C:2010:45;

Суд правде Европске уније, Case C-314/09, Stadt Graz v Strabag Ag and Others, пресуда од 30. септембра 2010. године, ECLI:EU:C:2010:567;

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

Закон о јавним набавкама. *Службени гласник РС*, бр. 91/2019 и 92/2023;

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

Закон о управним споровима. *Службени гласник РС*, бр. 111/2009;

Монографије, чланци и документи

Arrowsmith, S. (2012). The Purpose of the EU Procurement Directives: Ends, Means and the Implications for National Regulatory Space for Commercial and Horizontal Procurement Policies. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. 14. 1–47. DOI: <https://doi.org/10.5235/152888712805580390>;

Arrowsmith, S. (2014). *The Law of Public and Utilities Procurement: Regulation in the EU and UK*. Vol. 1. 3rd ed. London: Sweet & Maxwell;

Brown, A. (2009). A French Provision Breaches Remedies Directives 89/665 and 92/13 by Jeopardising the Effectiveness of the Standstill Period between Notification of the Award Decision and Conclusion of the Contract:

Commission v France (C-327/08). *Public Procurement Law Review*. 6. NA222–NA225;

Caranta, R. (2015). Remedies in EU Public Contract Law: The Proceduralisation of EU Public Procurement Legislation. *Review of European Administrative Law*. 8(1). 75–101. DOI: <https://doi.org/10.7590/187479815X14313382198331>;

Caranta, R. (2019). The Interplay between EU Legislation and Effectiveness, Effective Judicial Protection and the Right to an Effective Remedy in EU Public Procurement Law. *Review of European Administrative Law*. 12(2). 63–93. DOI: <https://doi.org/10.7590/187479819X15840066091259>;

Caranta, R. (2022). Key Issues for Effective Procurement Remedies. *Studia Iuridica Lublinensia*. 31(4). 101–125. DOI: <https://doi.org/10.17951/sil.2022.31.4.101-125>;

Clifton, M.-J. (2009). Ineffectiveness – The New Deterrent: Will the New Remedies Directive Ensure Greater Compliance with the Substantive Procurement Rules in the Classical Sector? *Public Procurement Law Review*. 18(4). 167–184;

Craig, P. (2012). *EU Administrative Law*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press;

European Commission. (2025). *Serbia 2025 Report*. Brussels: European Commission, SWD(2025) 694 final;

Kozar, V. (2011). Protection of Rights in Public Procurement Procedure. *Law – Theory and Practice*. 28(10–12). 27–41;

Лилић, С. (2012). *Управно право – Управно процесно право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду;

OECD (2025). *Public Administration in Serbia 2024: Assessment against the Principles of Public Administration*. SIGMA Monitoring Reports. Paris: OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/02001fe4-en>;

Правосудна академија. (2024). *Project for Good Administration – Administrative Dispute Related to Public Procurement*. Београд: Правосудна академија;

Rašević, Ž., Despotović, D. (2023). Public Procurement in Serbia as the Special Regime of Contract Law. *Kultura polisa*. 20(1). 126–139. DOI: <https://doi.org/10.51738/Kpolisa2023.20.1r.126rd>;

Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки. (2025). *Годишњи извештај о раду Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки у периоду од 01.01.2024. до 31.12.2024. год.*. Београд: Републичка комисија;

Томић, З. Р. (2011). *Опште управно право – организациони део*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду;

Treumer, S. (2007). Towards an Obligation to Terminate Contracts Concluded in Breach of the EC Public Procurement Rules: The End of the Status of Concluded Public Contracts as Sacred Cows. *Public Procurement Law Review*. 16(6). 371–386;

Вучетић, Д. (2021). Делотворност процесних решења у првостепеном управном поступку. Зборник радова Правног факултета у Нишу. 60(91). 75–96. DOI: <https://doi.org/10.5937/zrpfno-33292>;

Вучетић, Д. (2025). Нормативно-системски механизми за унапређење конкуренције у поступцима јавних набавки у Републици Србији. У: Н. Раичевић и Д. Миладиновић-Стефановић (Ур.), Међународна научна конференција „Право и друштвени конфликти“ – Зборник радова (стр. 83–101). Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.17939661>.

Igor Mladenović, LL.M.,
PhD student,
Faculty of Law, University of Kragujevac,
Republic of Serbia

**ADMINISTRATIVE COURT REVIEW OF PUBLIC PROCUREMENT PROCEDURES:
THE EFFECTIVENESS OF LEGAL PROTECTION AND THE ROLE OF
ADMINISTRATIVE DISPUTE**

Summary

The paper proceeds from the premise that the public procurement system cannot be assessed solely by examining whether procurement procedures are formally regulated. It must also be assessed by determining whether economic operators have genuinely effective legal protection. Public procurement combines the public-law powers of contracting authorities, market competition, protection of public funds, and the right of tenderers to participate in procurement procedures under equal conditions. For that reason, legal protection in this field has a dual function: it is an individual remedy for tenderers and, concurrently, an instrument for protecting the public interest.

The first part of the paper analyses the administrative-law nature of public procurement. Although the procedure ends with a contract, the stage of selecting the successful tenderer has clear public-law characteristics: the contracting authority acts under statutory rules, spends public funds and adopts decisions that directly affect the legal position of participants. The second part examines the request for the protection of rights as the basic legal remedy in Serbian public procurement law. Particular attention is given to the suspensive effect of this request, which is essential because it prevents the contract from being concluded before the legality of the contested act has been reviewed.

The central part of the paper focuses on the Republic Commission for the Protection of Rights in Public Procurement Procedures and the Administrative Court. The Republic Commission is qualified as a specialised independent body with a quasi-judicial function, but its decisions are treated as administrative acts. By contrast, the Administrative Court is not a second-instance administrative authority. It is a court that reviews the legality of the Commission's decisions in administrative dispute proceedings. This distinction is important because it shows that the administrative dispute is not a continuation of the administrative procedure in a hierarchical sense but a form of judicial protection of rights.

Special attention is given to the absence of automatic suspensive effect of the action and to interim measures. The paper shows that legal protection

before the Republic Commission is relatively strong because the request for the protection of rights generally suspends further procurement activities. However, in the phase of judicial review, this protection is weaker because an action before the Administrative Court does not automatically suspend the effects of the Commission's decision. For this reason, the paper argues that the law should regulate a short and precise time limit for deciding on requests for interim measures in public procurement cases. The analysis also shows that full jurisdiction of the Administrative Court has significant potential but that it cannot be used effectively without judicial specialization and clearer criteria for deciding cases on the merits.

The comparative and European-law analysis demonstrates that the Serbian model is, at the normative level, largely aligned with the European Union standards. The Remedies Directives and the case law of the Court of Justice of the EU require fast, accessible and effective review, particularly before the contract is concluded. Nevertheless, real alignment depends on institutional practice. Therefore, the paper proposes the establishment of a specialised chamber or department within the Administrative Court for public procurement cases, the introduction of a short time limit for interim measures, the development of judicial criteria for the use of full jurisdiction, and the creation of a more transparent public database of decisions of the Republic Commission and judgments of the Administrative Court. The paper concludes that effective administrative court review is a necessary condition for trust in the public procurement system, protection of competition and rational use of public funds.

Keywords: *public procurement, Republic Commission, Administrative Court, administrative dispute, interim measure, full jurisdiction, effective legal protection.*

Предраг Дејановић,*
Докторанд,
Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу,
Република Србија

UDK: 342.924:347.44(497.11)
351.712:347.4(497.11)
338.49:336.13]:3.072.2(497.11)
35.077.2(497.11)

DOI: 10.5281/zenodo.21431470

Прегледни научни чланак

Примљен: 05.05.2026.
Прихваћен: 12.06.2026.

УПРАВНИ УГОВОР КАО ПРАВНИ ИНСТРУМЕНТ ЈАВНО-ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА: ИЗАЗОВИ СТАБИЛНОСТИ И ЗАШТИТЕ ЈАВНОГ ИНТЕРЕСА

Апстракт: Рад анализира правну природу јавног уговора о јавно-приватном партнерству и концесијама у светлу теорије управног уговора. Циљ истраживања је да се утврди да ли посебна овлашћења јавног партнера, нарочито право на контролу, измену, раскид и надзор над извршењем, оправдавају квалификацију овог уговора као управноправног инструмента. Применом нормативног, догматског, упоредноправног и функционалног метода испитују се однос инвестиционе сигурности и јавног интереса, границе арбитражног решавања спорова, улога управног спора и положај корисника јавних услуга. Резултати показују да српски систем садржи битне елементе управног уговора, али да недостаје општи правни режим који би јасно раздвојио имовинске спорове од спорова о вршењу јавних овлашћења. Закључује се да је потребно прецизније уредити надзор, измену уговора, континуитет јавне услуге и заштиту корисника. Посебно се, у складу са домаћом доктрином, разјашњава правна природа управног уговора и разликују грађанскоправни уговор јавног субјекта, управни уговор у ужем смислу, посебни јавноправни уговори и јавни уговор о ЈПП као *sui generis* управноправни инструмент.

Кључне речи: јавно-приватно партнерство; концесија; управни уговор; јавни уговор; арбитража; инвестициона сигурност; јавни интерес; заштита корисника јавних услуга.

* e-mail: pecadejanovic@gmail.com, ORCID 0009-0001-4186-8100

1. Увод

Јавно-приватно партнерство у савременој управи није само техника финансирања инфраструктурних пројеката, већ сложен правни облик дугорочне сарадње јавног и приватног сектора. Његова правна специфичност произлази из чињенице да се у истом односу сусрећу приватни капитал, економска логика пројектног финансирања, јавна овлашћења, обавеза континуитета јавне услуге и одговорност јавне власти према корисницима. Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама у Републици Србији уређује услове, поступак припреме, предлагања и одобравања пројеката, садржину јавног уговора, правни положај јавног и приватног партнера, као и надлежност Комисије за јавно-приватно партнерство.¹

У теорији јавне управе, ЈПП се често посматра као инструмент којим држава настоји да превазиђе ограниченост буџетских средстава, убрза изградњу инфраструктуре и пренесе део ризика на приватног партнера. Међутим, искуство упоредних система показује да ЈПП није магично решење за мањак јавних инвестиција. Оно производи дугорочне фискалне, правне и управљачке обавезе, па зато захтева снажну припрему, професионалну јавну управу, прецизне уговорне механизме и стални надзор над извршењем (Hodge, Greve, 2007: 545–558; Engel, Fischer, Galetovic, 2013: 83–111).

Централно питање овог рада гласи: да ли јавни уговор о ЈПП у српском праву треба разумети као обичан грађанскоправни уговор, као посебан јавноправни уговор или као функционални облик управног уговора? Од одговора на ово питање зависи више практичних последица: које су границе аутономије воље уговорних страна, да ли јавни партнер има посебна овлашћења која не би постојала у класичном приватноправном уговору, који је суд надлежан за поједине спорове, како се штити приватни партнер од арбитрарних измена, али и како се штите корисници јавне услуге ако приватни партнер не испуњава своје обавезе. Да би се на ово питање одговорило на проверљив начин, рад не полази само од француског модела и економске литературе о ЈПП, већ укључује и релевантну домаћу доктрину о управним уговорима, посебно радове и докторске дисертације у којима су разматрани појам, правна природа, области примене и механизми решавања спорова из управних уговора (Тодоровић, 2023; Радошевић, 2018; Филиповић, 2017; Миљић, 2016; Петровић, Прица, 2016; Прица, 2020).

Методолошки, рад користи нормативни метод за анализу српског закона и релевантних аката Европске уније, догматски метод за

¹ Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, *Службени гласник РС*, бр. 88/2011, 15/2016 и 104/2016.

квалификацију правне природе јавног уговора, упоредноправни метод за осветљавање француског и европског концепта концесија, као и функционални метод за процену односа између инвестиционе сигурности, јавног интереса и заштите корисника. Посебан значај има анализа извештаја Европске комисије за 2025. годину, у којем је наведено да је у Србији током 2024. године потписано 55 уговора о ЈПП, али и да административни капацитет Комисије за јавно-приватно партнерство и концесије треба значајно ојачати (European Commission, 2025). Догматски метод је зато проширен анализом домаће литературе, са циљем да се избегне поистовећивање сваког јавног уговора са управним уговором и да се прецизније одреди место ЈПП у систему јавноправних уговора.

2. Појам и правна природа јавног уговора о ЈПП

2.1. Јавно-приватно партнерство као дугорочни јавноправни аранжман

Према српском законодавству, ЈПП представља дугорочну сарадњу јавног и приватног партнера ради обезбеђивања финансирања, изградње, реконструкције, управљања или одржавања инфраструктурних и других објеката од јавног значаја, односно ради пружања услуга од јавног значаја.² Уговор којим се овај однос уређује закон назива јавним уговором. Већ сама употреба термина „јавни уговор” показује да законодавац није желео да овај однос сведе на обичну грађанскоправну размену, већ га је поставио у шири управноправни оквир.

Код концесије, као посебног облика ЈПП, приватном партнеру се поверава право експлоатације радова или услуга, уз пренос оперативног ризика.³ Управо је пренос оперативног ризика један од кључних критеријума савременог европског концесионог права. Директива 2014/23/EУ дефинише концесију као уговор наплатног карактера код којег накнада приватног партнера зависи од права на експлоатацију радова или услуга, уз могућу новчану накнаду, али само ако је приватни партнер стварно изложен ризику потражње или ризику понуде.^{4 5}

² Чл. 1, чл. 3 и чл. 4 Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама.

³ Чл. 10–13 Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама.

⁴ Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts, OJ L 94, 28. 3. 2014, pp. 1–64.

⁵ Чл. 5, ст. 1 Директиве 2014/23/EУ.

У економској литератури ЈПП се најчешће описује кроз четири обележја: дугорочност, интеграцију више фаза пројекта, плаћање засновано на резултатима и пренос ризика на страну која њиме може ефикасније управљати (Yescombe, 2007: 52–58). Међутим, са становишта управног права, ова обележја нису довољна. Правна природа ЈПП не зависи само од економске структуре ризика, већ и од чињенице да се кроз уговор остварује јавна функција која остаје у крајњој одговорности јавне власти.

2.2. Теорија управног уговора и француски модел

Теорија управног уговора развила се пре свега у француском управном праву. Класични критеријуми за квалификацију уговора као управног су: учешће јавноправног субјекта, повезаност предмета уговора са јавном службом и постојање посебних клаузула које превазилазе границе општег приватног права, односно *clauses exorbitantes du droit commun* (Brown, Bell, 1998: 170–178). Управни уговор није заснован на потпуној једнакости уговорних страна, јер јавни субјект у њему наступа као чувар јавног интереса.

У француској традицији ово не значи да је приватни партнер без заштите. Напротив, управни уговор почива на равнотежи између два начела: начела приоритета јавног интереса и начела очувања финансијске равнотеже уговора. Јавна власт може, под одређеним условима, изменити уговор ради јавне потребе, али мора обезбедити накнаду када таква измена приватном партнеру нарушава економску основу пројекта. Управо ова равнотежа чини управни уговор различитим и од класичног управног акта и од класичног приватноправног уговора.

Српско опште управно право је Законом о општем управном поступку формално препознало управни уговор као посебан облик управног поступања, али само у ограниченом облику: управни уговор се закључује када је то посебним законом предвиђено, мора бити у складу са јавним интересом и правима трећих лица, а на њега се сходно примењују одредбе ЗУП-а и супсидијарно правила облигационог права. Због тога се не може рећи да категорија управног уговора уопште не постоји, већ да не постоји довољно разрађен и јединствен режим који би системски обухватио све секторске јавноправне уговоре, укључујући и јавни уговор о ЈПП. Ова ограниченост је важна за тему рада: позитивно право препознаје управни уговор, али не даје довољно јасне критеријуме за разликовање управног уговора од грађанскоправног уговора који закључује јавни субјект, нити од посебних јавноправних уговора као што су концесије, ЈПП, уговори о јавним набавкама и уго-

вори о поверавању јавних услуга (Радошевић, 2018; Филиповић, 2017; Прица, 2020).

Зато се у овом раду јавни уговор о ЈПП квалификује као *sui generis* секторски јавноправни уговор који у функционалном смислу има природу управног уговора. Та квалификација не значи да се сваки спор из ЈПП уговора мора решавати у управном спору, нити да се облигационо право искључује. Напротив, она значи да треба раздвојити имовински слој уговора, који може бити предмет парнице или арбитраже, од јавноправног слоја уговора, који обухвата законитост јавноправних мера, измену режима јавне услуге, надзор, раскид ради јавног интереса и заштиту корисника. Управо је то разграничење главни практични допринос рада.

Ова типологија је неопходна да би се избегле две крајности. Прва крајност је приватноправна редукција, према којој би сваки уговор, па и уговор о ЈПП, био само облигациони однос две стране. Такав приступ занемарује јавну услугу, јавни надзор, тарифе, права корисника и овлашћења јавног партнера. Друга крајност је јавноправна експанзија, према којој би сваки уговор који закључи јавни субјект аутоматски био управни уговор. Такав приступ занемарује чињеницу да јавни субјекти често закључују обичне имовинске уговоре без вршења јавних овлашћења. Јавни уговор о ЈПП налази се између ових крајности: он има имовинске и финансијске елементе, али његова основна функција није приватна размена, већ организовање јавне услуге или јавног добра у дугорочном режиму јавног интереса.

Из тога произлази да је потребно разликовати најмање четири категорије. Прво, постоје грађанскоправни уговори јавних субјеката, у којима јавни субјект купује, продаје, закупује, гради или плаћа услугу као имовински учесник и у којима је претежан режим приватног права. Друго, постоје управни уговори у ужем смислу, које орган закључује са странком када је то предвиђено посебним законом, ради стварања, измене или укидања правног односа у управној ствари. Треће, постоје посебни јавноправни или секторски уговори, као што су концесиони уговори, уговори о ЈПП, уговори о јавним набавкама и уговори о поверавању појединих јавних служби, код којих је правни режим уређен *lex specialis* прописима. Четврто, у оквиру тих секторских уговора могу се издвојити уговори који функционално имају природу управног уговора, зато што садрже поверавање јавне функције, посебна овлашћења јавног партнера, надзор, контролу квалитета јавне услуге и дејство према корисницима.

Полазиште Милана Петровића и Милоша Прице да управни уговор треба посматрати кроз однос управног акта, уговора и управног

уговора посебно је корисно за овај рад. Управни уговор није управни акт, јер настаје сагласношћу воља и производи двостране обавезе, али није ни обичан уговор, јер јавноправни субјект у њему не наступа као потпуно равноправан носилац приватне аутономије, већ као субјект који мора да штити јавни интерес. Због тога се правна природа не може одредити само према форми, називу или чињеници да је уговор закључила држава, локална самоуправа или јавно предузеће, већ према комбинацији субјекта, предмета, циља, правног режима, посебних овлашћења и судске заштите (Петровић, Прица, 2016; Прица, 2020).

Примедба да се правна природа управног уговора не може довољно разјаснити без домаће литературе методолошки је оправдана. У српској и регионалној доктрини последњих година управни уговор више није споредна упоредноправна појава, већ посебан проблем позитивног права, теорије управног поступања и судске заштите. Дисертација Бојане Тодоровић посебно је значајна за питање механизма решавања спорова из управних уговора, јер показује да избор између управносудске заштите, парнице, арбитраже и алтернативних механизма није техничко процесно питање, већ последица материјалне природе уговора и домета јавног интереса (Тодоровић, 2023). Радошевићева анализа правне природе управног уговора указује да је суштина института у посебном правном режиму који га издваја од приватноправног уговора, док Филиповић разматра управни уговор као институт јавне управе, дакле као инструмент остваривања јавне функције, а не само као форму сагласности воља (Радошевић, 2018; Филиповић, 2017). Миљић, пак, систематизује области примене управног уговора и показује да се овај институт јавља управо у оним областима у којима јавна управа не делује само заповешћу, већ и уговорним организовањем јавних служби и јавних добара (Миљић, 2016).

2.3. Домаћа доктрина и разликовање типова уговора

Прегледна разлика између наведених категорија приказана је у следећој табели:

Тип уговора	Критеријум распознавања	Правни режим	Последица за ЈПП
Грађанскоправни уговор јавног субјекта	Јавни субјект наступа као имовински учесник, без вршења јавног овлашћења; предмет је размена добара, услуга или накнаде.	Претежно облигационо право, начело равноправности страна, парница или арбитража за имовинске спорове.	ЈПП се не може свести на овај тип, јер уговор носи јавну функцију, надзор, стандарде услуге и интерес корисника.
Управни уговор у ужем смислу	Орган и странка, посебан законски основ, управна ствар, јавни интерес и могућност посебних јавноправних овлашћења.	ЗУП као ограничен општи режим, сходна примена управнопроцесних правила и супсидијарна примена облигационог права.	ЈПП има многа материјална обележја овог типа, али позитивноправно није до краја подведен под јединствен режим управних уговора.
Посебни јавноправни/секторски уговор	Уговор се закључује у посебној области: концесије, јавна добра, комуналне делатности, јавне набавке, јавне услуге.	Lex specialis одређује поступак, контролу, измене, раскид, транспарентност и надзор; општа правила се примењују ограничено.	Јавни уговор о ЈПП је управо секторски јавноправни уговор са мешовитим, али претежно управноправним елементима.
ЈПП јавни уговор као sui generis управноправни инструмент	Дугорочност, пренос ризика, јавна услуга /добро, јавноправни надзор, положај корисника и фискалне последице.	Комбиновани режим: имовински спорови могу бити арбитрабилни, али законитост јавноправних мера мора остати под управно-судском контролом.	Ова квалификација најбоље објашњава зашто треба раздвојити стабилност инвестиције од овлашћења јавног партнера да штити јавни интерес.

2.4. Критеријуми за квалификацију јавног уговора о ЈПП

Јавни уговор о ЈПП у српском праву испуњава основне критеријуме управног уговора. Прво, једна уговорна страна је јавни партнер: државни орган, орган територијалне аутономије, локална самоуправа, јавно предузеће или друго правно лице које располаже јавним овлашћењима или управља добром од јавног интереса. Друго, предмет уго-

вора је јавна инфраструктура, јавна услуга или активност од општег интереса. Треће, уговор садржи посебна овлашћења јавног партнера у погледу контроле, надзора, измене, санкционисања и раскида. Четврто, надзор над извршењем није само уговорно право, већ јавно-правна обавеза.

Посебно је значајно што закон уређује обавезне елементе јавног уговора, укључујући расподелу ризика, услове финансирања, стандарде услуге, механизме надзора, трајање уговора, услове измене и услове престанка.⁶ Таква нормативна интервенција показује да садржина уговора није препуштена пуној слободи страна. Јавни партнер не сме уговорити режим који би угрозио континуитет јавне услуге, фискалну одрживост или једнаку доступност услуге корисницима.

Функционално гледано, ЈПП уговор има три нивоа. Први је имовински: односи се на плаћања, накнаде, гаранције, кредиторе и расподелу прихода. Други је управноправни: односи се на јавни интерес, надзор и овлашћења јавног партнера. Трећи је кориснички: односи се на грађане и правна лица која користе услугу. Класично грађанско право добро покрива први ниво, али недовољно покрива други и трећи. Због тога је квалификација ЈПП као управног уговора правно оправдана и практично корисна.

3. Овлашћења јавног партнера и инвестициона сигурност

3.1. Једнострана измена, раскид и границе јавне власти

Најосетљивија тачка сваког ЈПП уговора јесте однос између стабилности уговорних услова и потребе јавне власти да реагује када се јавни интерес промени. Пројекти ЈПП су дугорочни; у периоду од двадесет или тридесет година могу се променити технологија, цене енергената, демографска кретања, еколошки стандарди, фискална правила, урбанистичке потребе или регулаторни приоритети. Због тога није реално очекивати да јавни уговор остане непромењен током целог трајања.

С друге стране, право јавног партнера на измену или раскид не сме бити схваћено као неограничено дискреционо овлашћење. Закон допушта престанак јавног уговора и уређује случајеве у којима јавни партнер може реаговати због повреде обавеза приватног партнера, јавног интереса или других законом признатих разлога.⁷ Међутим,

⁶ Чл. 46–49 Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама.

⁷ Чл. 54–55 Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама.

свака измена мора бити заснована на закону, уговору, начелу сразмерности и обавези очувања економске равнотеже уговора када је приватни партнер поступао савесно.

У литератури се наглашава да ЈПП пројекти зависе од предвидивости новчаних токова. Кредитори не финансирају апстрактну јавну потребу, већ пројектоване приходе, расположивост услуге, гаранције плаћања и стабилност регулаторног оквира. Ако јавни партнер може неограничено мењати услове, цена капитала расте, пројекат постаје скупљи, а јавни сектор на крају плаћа већу премију ризика (Delmon, 2011: 88–93; Reeves, 2008: 969–986).

Због тога је за српско право кључно да разликује три ситуације. Прва је измена ради заштите јавног интереса, уз накнаду ако се нарушава финансијска равнотежа пројекта. Друга је измена због кривице приватног партнера, када накнада не долази у обзир или је битно ограничена. Трећа је измена настала услед спољних околности које нису последица понашања ниједне стране, где је потребан механизам поделе ризика. Ове ситуације не смеју бити третиране исто.

3.2. Стабилизационе клаузуле и економска равнотежа

Стабилизационе клаузуле су уговорне одредбе које треба да очувају економску основу пројекта у случају промене закона, регулаторних услова или поступања јавне власти. Оне могу имати различите облике: клаузуле о замрзавању правног режима, клаузуле о накнади због промене закона, клаузуле о поновном преговарању и клаузуле о продужењу рока концесије. У савременој пракси најприхватљивији су модели који не спречавају државу да регулише, већ обавезују стране да поново успоставе економску равнотежу ако јавноправна промена несразмерно погађа приватног партнера.

Уставна гаранција мирног уживања имовине поставља границу и законодавцу и органима јавне власти.⁸ Ако се јавним актом или једностраном изменом суштински одузме економска вредност уговора без правичне накнаде, поставља се питање повреде имовинског права. Европски суд за људска права је у предмету *Stran Greek Refineries v. Greece* прихватио да уговорно потраживање може представљати имовину у смислу Протокола бр. 1 уз Европску конвенцију када је довољно утврђено и економски вредно.⁹

⁸ Чл. 58 Устава Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006 и 115/2021.

⁹ *Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis v. Greece*, представка бр. 13427/87, пресуда од 9. децембра 1994. године, пар. 61–62.

Ипак, стабилизационе клаузуле не смеју постати средство приватизације јавне власти. Држава не може унапред одустати од основне регулаторне функције, нити може уговором трајно онемогућити примену прописа о заштити животне средине, безбедности, здрављу, конкуренцији или правима корисника. Зато је најбољи приступ равнотежни: јавни партнер задржава право регулације, али преузима обавезу да у случају непредвидиве и несразмерне штете обезбеди уговорни механизам компензације.

У инвестиционој арбитражи често се истиче разлика између легитимне регулације и мера које нарушавају легитимна очекивања инвеститора. У предмету *CMS v. Argentina*, арбитражни трибунал анализирао је мере државе које су радикално измениле економску основу улагања у сектору јавних услуга, наглашавајући да јавни интерес не искључује потребу за правном предвидивошћу и сразмерношћу државне интервенције. Та логика је релевантна и за ЈПП: јавни интерес је примаран, али није изговор за правну произвољност.

3.3. Расподела ризика и фискална одрживост

Једна од најчешћих заблуда у пракси ЈПП јесте да се ризик једноставно „пребацује“ на приватног партнера. У стварности, ефикасан ЈПП подразумева да сваки ризик сноси она страна која њиме може најбоље управљати. Грађевински ризик, ризик кашњења и ризик оперативне ефикасности често је оправдано пренети на приватног партнера. Насупрот томе, ризик политичке одлуке, промене правног режима или кашњења у издавању јавних сагласности не може се рационално пренети на приватног партнера, јер он тим ризицима не управља.

Економска анализа указује да ЈПП може бити користан ако укупни животни трошкови пројекта буду нижи, ако се ризици реално расподеле и ако постоји мерљив *Value for Money*. У супротном, ЈПП може постати прикривени облик одложеног јавног задуживања, при чему краткорочна буџетска корист ствара дугорочне обавезе које оптерећују будуће буџете (Engel, Fischer, Galetovic, 2013: 83–111; Iossa, Martimort, 2015: 4–48).

Управноправни аспект фискалне одрживости огледа се у томе што јавни партнер не одлучује само о сопственом уговорном интересу, већ о јавним средствима и јавним услугама. Зато припрема ЈПП пројекта мора обухватити анализу ризика, анализу јавне вредности, процену буџетских обавеза и сценарије неуспеха пројекта. Без ових елемената, јавни уговор се формално може закључити, али управноправно није оправдан.

4. Управни надзор над реализацијом јавног уговора

4.1. Настајање надзора после закључења уговора

У пракси се највећа пажња често посвећује фази припреме и избора приватног партнера, док се фаза извршења уговора потцењује. То је управо најризиичнија фаза ЈПП. Јавни уговор може бити формално добро припремљен, али јавни интерес може бити угрожен ако јавни партнер нема капацитет да прати квалитет услуге, инвестициону динамику, финансијске показатеље, извршење обавеза и поступање према корисницима.

Закон предвиђа одређене механизме праћења и извештавања о реализацији пројеката ЈПП, али они у пракси морају бити развијени кроз јасне уговорне КРІ показатеље, редовно извештавање и јавну доступност основних података.¹⁰ Нормативна слабост није само у томе што правила постоје или не постоје, већ у томе што се надзор често своди на формалну контролу, без довољне стручне процене стварног квалитета услуге.

Европска комисија је у извештају за 2025. годину посебно указала на потребу јачања административног капацитета Комисије за ЈПП и концесије, уз напомену да је у 2024. години закључен значајан број ЈПП уговора (European Commission, 2025). Ова оцена показује да правни оквир не може бити посматран одвојено од институционалних капацитета. Ако број пројеката расте, а капацитет надзора стагнира, повећава се ризик да јавни партнер неће бити у стању да заштити јавни интерес током извршења.

4.2. Комисија за ЈПП и институционална видљивост пројеката

Комисија за јавно-приватно партнерство и концесије има значајну улогу у процесу оцене и одобравања пројеката, али њена улога у фази извршења мора бити видљивија. Постојећи модел наглашава претходну оцену оправданости пројекта, док се каснија контрола у великој мери ослања на јавног партнера који је уговор закључио. Такав приступ може бити проблематичан када локална самоуправа или јавно предузеће немају довољно кадровских, финансијских и техничких ресурса.

¹⁰ Чл. 64–66 Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама.

4.3. Корективне мере и уговорне санкције

Ефикасан надзор није могућ ако јавни партнер располаже само крајњом мером раскида уговора. Раскид је често правно и економски најскупља реакција, посебно када је пројекат већ у фази пружања јавне услуге. Зато ЈПП уговор мора предвидети постепени систем корективних мера: обавештење о повреди, рок за отклањање, план корекције, умањење накнаде, уговорне казне, активирање гаранција, step-in право јавног партнера или кредитора и тек на крају раскид.

Такви механизми су уобичајени у међународној пракси ЈПП, јер омогућавају да се пројекат стабилизује без прекида јавне услуге (Delmon, 2011: 221–228). Српски закон би требало да у већој мери пропише минимални обавезни садржај ових механизма, нарочито за пројекте у комуналном сектору, здравству, саобраћају и управљању отпадом, где прекид услуге непосредно погађа грађане.

5. Арбитража, управни спор и границе арбитрабилности

5.1. Зашто је разграничење спорова кључно

Једно од најсложенијих питања уговора о ЈПП јесте питање надлежности за решавање спорова. Ако се ЈПП уговор третира као чисто приватноправни однос, онда арбитража делује као природан избор, посебно када је приватни партнер страни инвеститор или када се пројекат финансира међународним кредитима. Ако се, међутим, уговор третира као управни уговор, онда није сваки спор арбитрабилан, јер поједини спорови захтевају оцену законитости вршења јавних овлашћења.

Закон о арбитражи допушта арбитражу за имовинске спорове о правима којима странке слободно располажу.¹¹ Међутим, јавни партнер не располаже слободно јавним овлашћењима, јавним добрима и основним режимом јавне услуге. Због тога одлука о томе да ли је јавни партнер законито изменио услове пружања јавне услуге, раскинуо уговор ради јавног интереса или применио меру јавноправног надзора не може бити потпуно препуштена приватном арбитражном телу. У том смислу, домаћа литература о механизмима решавања спорова из управних уговора потврђује да се арбитрабилност не може одређивати само према уговорној форми, већ према питању да ли је предмет спора право којим странке слободно располажу или законитост вршења јавног овлашћења (Тодоровић, 2023).

¹¹ Чл. 5. Закона о арбитражи, *Службени гласник РС*, бр. 46/2006.

С друге стране, Закон о управним споровима омогућава судску контролу појединачних аката и радњи органа јавне власти.¹² Али управни спор није погодан за све имовинске аспекте ЈПП. Спор о висини накнаде, активирању гаранције, обрачуна доступности или накнади штете може имати изразито имовинску природу и бити прикладан за арбитражу. Зато је потребно разликовати јавно овлашћене од имовинских спорова.

5.2. Арбитража као инструмент инвестиционе заштите

Страни приватни партнери често инсистирају на међународној арбитражи, посебно у енергетици, транспорту и комуналној инфраструктури. Ако је улагање заштићено билатералним споразумом о заштити инвестиција или Уговором о Енергетској повељи, спор може прећи са нивоа уговорне одговорности на ниво међународноправне одговорности државе.¹³ То повећава значај правне предвидивости у поступању јавног партнера.

У предмету *Salini v. Morocco* арбитражни трибунал је формулисао критеријуме инвестиције: трајност улагања, допринос развоју државе домаћина, преузимање ризика и економски допринос пројекту.¹⁴ ЈПП пројекти најчешће испуњавају ове критеријуме. Зато погрешно управноправно поступање јавног партнера може довести не само до домаћег спора, већ и до међународне инвестиционе арбитраже.

Ипак, арбитража не сме заменити јавноправну контролу. Њена предност је стручност, флексибилност и неутралност у имовинским споровима. Њена слабост је ограничена транспарентност, високи трошкови и чињеница да арбитри нису институционално постављени као чувари домаћег јавног интереса. Због тога је потребан хибридни модел: арбитража за имовинске последице, а управни спор за законитост јавноправног поступања.

5.3. Предлог разграничења надлежности

У српском праву било би корисно изричито прописати правило разграничења. Спорови о законитости појединачних аката, мера надзора, одлуке о раскиду због јавног интереса, одлуке о промени режима јавне услуге и одлуке које непосредно погађају права корисника морају

¹² Чл. 3 и чл. 11 Закона о управним споровима, *Службени гласник РС*, бр. 111/2009.

¹³ Уговор о Енергетској повељи од 17. децембра 1994. године, OJL 380, 31. 12. 1994, str. 24–116; Закон о потврђивању Уговора о Енергетској повељи, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 10/1997.

¹⁴ *Salini Costruttori S.p.A. and Italstrade S.p.A. v. Kingdom of Morocco*, ICSID Case No. ARB/00/4, Decision on Jurisdiction, 23 October 2001, paras. 52–58.

припадати судској контроли у управном спору. Спорови о новчаним потраживањима, накнади штете, расподели трошкова, активирању гаранција и обрачуну компензације могу бити предмет арбитраже, ако то није супротно јавном поретку.

Следећа табела приказује могући модел разграничења спорова у ЈПП уговорима:

Врста спора	Претежна правна природа	Погодан механизам	Разлог
Законитост одлуке о раскиду ради јавног интереса	Јавноправна	Управни спор	Оцењује се вршење јавног овлашћења
Обрачун накнаде због измене уговора	Имовинска	Арбитража или парница	Странке располажу новчаним потраживањем
Квалитет јавне услуге и права корисника	Јавноправна са имовинским последицама	Управни надзор и судска контрола	Погођен је јавни интерес и положај трећих лица
Активирање гаранције приватног партнера	Имовинска	Арбитража или парница	Реч је о уговорном обезбеђењу

Овакво разграничење не би укинуло арбитражу, али би је поставило у правно прихватљиве границе. Истовремено би спречило да се питања јавног интереса решавају искључиво као приватни спор две уговорне стране. За правну сигурност инвеститора важно је да знају који спор иде пред арбитражу, а који пред домаћи суд; за јавни интерес важно је да вршење јавне власти остане под контролом јавноправног судства.

6. Заштита корисника јавних услуга

6.1. Корисник као треће лице и носилац јавноправног интереса

Корисници јавних услуга у ЈПП систему нису уговорне стране, али су лица на која уговор најнепосредније делује. Они плаћају услугу, трпе последице прекида, зависе од квалитета и имају легитимно очекивање да приватни партнер неће смањити стандард услуге ради већег профита. Зато је погрешно посматрати ЈПП само као однос јавног и приватног партнера. ЈПП је тространи функционални однос: јавни партнер, приватни партнер и корисници јавне услуге.

У комуналним делатностима, обавеза континуитета, квалитета и доступности услуге произлази из посебних прописа.¹⁵ Ако се комунална услуга повери приватном партнеру, јавни партнер не престаје бити одговоран за систем. Он може пренети извршење, али не и коначну јавноправну одговорност. То је основна разлика између *outsourcing*-а у приватном сектору и поверавања јавне услуге у режиму ЈПП.

Корисници морају имати доступне механизме приговора, рекламације и накнаде штете. Међутим, индивидуални потрошачки механизми нису довољни ако је проблем системски, на пример ако приватни партнер не одржава инфраструктуру, не поштује стандарде доступности или мења тарифни режим на начин који није у складу са уговором. Тада је потребна реакција јавног партнера као носиоца надзора.

6.2. Потрошачка заштита и јавна услуга

Закон о заштити потрошача примењује се на пружаоце услуга и даје корисницима права на информисаност, рекламацију и заштиту од непоштене пословне праксе.¹⁶ Ипак, јавна услуга није обична тржишна услуга. Код воде, отпада, превоза, грејања или јавне расвете корисник често нема реалну могућност избора другог пружаоца. Због тога потрошачка заштита мора бити допуњена управноправним гаранцијама доступности, једнакости и континуитета.

Уговор о ЈПП мора садржати јасне стандарде услуге: максимално време прекида, квалитет испоруке, поступак обраде жалби, обавезу јавног обавештавања, правила о тарифама и индикаторе задовољства корисника. Ови елементи не треба да буду споредни прилог уговора, већ његова суштинска јавноправна компонента. Ако уговор не садржи мерљиве стандарде услуге, јавни партнер нема довољно основа да санкционише приватног партнера, а корисници немају јасан критеријум заштите.

Упоредна литература показује да је једна од слабости ЈПП управо недовољна одговорност према јавности, јер су уговори дуги, финансијски сложени и често делимично поверљиви (Shaoul, Stafford, Stapleton, 2012: 213–235). Зато је у Србији потребно јачати транспарентност јавних уговора, уз заштиту легитимних пословних тајни. Грађани не морају знати сваки финансијски детаљ пројектног финансирања, али морају знати које стандарде услуге приватни партнер мора да испуни и шта се дешава ако их не испуни.

¹⁵ Чл. 4 и чл. 31 Закона о комуналним делатностима, *Службени гласник РС*, бр. 88/2011, 104/2016 и 95/2018.

¹⁶ Чл. 1 и чл. 5 Закона о заштити потрошача, *Службени гласник РС*, бр. 88/2021.

6.3. Континуитет услуге и *step-in* право

Највећи практични ризик за кориснике настаје ако приватни партнер постане неликвидан, изгуби техничку способност или престане да пружа услугу. Код класичног приватног уговора, неиспуњење се решава раскидом и накнадом штете. Код ЈПП, такав приступ није довољан, јер јавна услуга мора да траје. Грађане не интересује само ко је крив, већ да ли вода, превоз, отпад или енергија настављају да функционишу.

Због тога ЈПП уговор мора садржати *step-in* механизам. То је право јавног партнера, а понекад и кредитора, да привремено преузму управљање пројектом или именују заменика оператора, како би се обезбедио континуитет услуге. *Step-in* право не мора увек значити раскид уговора. Напротив, његова сврха је да спречи прекид, стабилизује пројекат и омогући санацију приватног партнера или увођење новог оператора (Delmon, 2011: 221–228).

У српском праву би требало прописати да су одредбе о континуитету јавне услуге, *step-in* праву, резервном оператору, обавези предаје техничке документације и режиму хитног преузимања обавезан садржај ЈПП уговора у секторима од виталног значаја. То не би било претерано ограничење уговорне слободе, већ неопходна гаранција јавног интереса.

7. Упоредноправни и европски стандарди

7.1. Европски концепт концесије и измене уговора

Право Европске уније не намеће државама чланицама јединствену доктрину управног уговора, али поставља стандарде транспарентности, конкуренције, једнаког третмана и контроле измена уговора. Директива 2014/23/EУ посебно је значајна јер конституише појам оперативног ризика и уређује ситуације у којима је измена концесионог уговора током трајања дозвољена без новог поступка доделе.

Ограничење измена има двоструку функцију. Прво, штити конкуренцију, јер спречава да се након доделе уговора суштински промени економска равнотежа у корист изабраног партнера. Друго, штити јавни интерес, јер спречава да јавни партнер накнадним изменама прихвати неповољније услове од оних који су били предмет конкуренције. Ово је нарочито важно код дугорочних ЈПП уговора, где накнадне измене могу имати већи економски значај од самог почетног уговора.

Српско право би зато требало да детаљније уреди границу између дозвољене адаптације уговора и недозвољене суштинске

измене. Дозвољена адаптација чува функционалност пројекта; недо-
звољена измена нарушава конкуренцију, фискалну дисциплину и пове-
рење јавности. У пракси, ово разграничење треба да буде предмет не
само уговорне клаузуле, већ и административног надзора.

7.2. Упоредна искуства и лекције за Србију

Упоредна истраживања показују да успешност ЈПП не зависи само
од тога да ли је закон формално усаглашен са европским правом, већ и
од квалитета припреме пројекта, јавне транспарентности, упра-
вљачке одговорности и контроле током извршења (Hodge, Greve,
Biygautane, 2018: 1105–1121). У системима са slabим административ-
ним капацитетом, ЈПП може повећати ризик нетранспарентних оба-
веза и политичког избора пројекта без стварне јавне вредности.
Посебно је значајно и истраживање Roumboutsos и Saussier, које пока-
зује да уговорни аранжман у ЈПП пројектима утиче на подстицаје за
иновације и на начин расподеле одговорности између јавног и приват-
ног партнера (Roumboutsos, Saussier, 2014: 349–361).

За Србију је посебно важна фаза после закључења уговора. Нор-
мативно одобравање пројекта, позитивно мишљење Комисије и закључе-
ње јавног уговора нису крај управноправне одговорности, већ њен
почетак. Јавни интерес се не штити само пре потписивања, него сваке
године трајања уговора. Због тога се *de lege ferenda* мора увести обавезан
систем годишњег административног мониторинга свих активних
ЈПП пројеката.

8. Закључак

Јавни уговор о јавно-приватном партнерству и концесијама у
српском праву има мешовиту, али претежно управноправну природу.
Он садржи приватноправне елементе, јер уређује финансијске обавезе,
гаранције, накнаде и одговорност за неиспуњење. Међутим, његова
суштина није у обичној размени добара и услуга, већ у поверавању
јавне функције, управљању јавним добром или обезбеђивању јавне
услуге. Зато се овај уговор не може потпуно разумети без теорије
управног уговора, јавни уговор о ЈПП не треба изједначити ни са кла-
сичним грађанскоправним уговором јавног субјекта, ни са управним
актом, већ га треба посматрати као секторски јавноправни уговор који
функционално преузима битна обележја управног уговора.

Основни проблем српског система није у томе што у њему не
постоје елементи управног уговора, већ у томе што они нису системат-
ски уређени. Закон о ЈПП и концесијама користи појам јавног уговора и

уређује низ посебних елемената, али српско опште управно право нема јединствен режим управних уговора. То производи правну несигурност у погледу измена, раскида, надзора, надлежности за спорове и заштите корисника. ЗУП јесте увео управни уговор као категорију, али само као оквир који зависи од посебног закона, зато кључни проблем није апсолутно одсуство института, већ недовољна системска повезаност општег управног поступка, посебних секторских закона и правила о судској заштити.

Најважнији изазов је успостављање равнотеже између јавног интереса и инвестиционе сигурности. Јавни партнер мора задржати право да штити јавни интерес, али то право не сме бити произвољно. Приватни партнер мора имати предвидив правни и економски оквир, али не може уговором ограничити основне регулаторне функције државе. Ова равнотежа се постиже кроз сразмерност, транспарентност, компензационе механизме и јасна правила о дозвољеним изменама.

Трећи изазов је заштита корисника јавних услуга. Корисници нису уговорне стране, али су главни носиоци интереса који уговор треба да оствари. Зато ЈПП уговори морају имати мерљиве стандарде услуге, механизме рекламација, обавезу јавног извештавања, *step-in* право и правила о континуитету услуге у случају пропасти приватног партнера.

De lege ferenda, потребно је: увести општа правила о управним уговорима у српско управно право; прецизирати правну природу јавног уговора о ЈПП; ојачати Комисију за ЈПП и концесије; прописати обавезан годишњи мониторинг активних пројеката; уредити границе измене јавног уговора; увести обавезне клаузуле о *step-in* праву и континуитету услуге; и јасно разграничити арбитражне од управносудских спорова. Само тако ЈПП може постати инструмент развоја јавне инфраструктуре, а не извор дугорочне правне и фискалне несигурности. При томе, будућа реформа не би требало да све јавноправне уговоре подведе под један крути модел, већ да успостави опште критеријуме, ко закључује уговор, да ли је предмет јавна служба или јавна ствар, да ли постоје посебна овлашћења јавног партнера, да ли уговор делује на трећа лица и који облик судске заштите одговара конкретној врсти спора.

Литература

Brown, N., Bell, J. (1998). *French Administrative Law*. 5th ed. Oxford: Clarendon Press;

Delmon, J. (2011). *Public-Private Partnership Projects in Infrastructure: An Essential Guide for Policy Makers*. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CB09780511974403>;

Engel, E., Fischer, R., Galetovic, A. (2013). The basic public finance of public-private partnerships. *Journal of the European Economic Association*. 11(1). 83–111. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1542-4774.2012.01105.x>;

Филиповић, З. Ј. (2017). *Управни уговор као институт јавне управе: докторска дисертација*. Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу;

Hodge, G. A., Greve, C. (2007). Public-private partnerships: An international performance review. *Public Administration Review*. 67(3). 545–558. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00736.x>;

Hodge, G. A., Greve, C., Biygautane, M. (2018). Do PPPs work? What and how have we been learning so far? *Public Management Review*. 20(8). 1105–1121. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1428410>;

Iossa, E., Martimort, D. (2015). The simple microeconomics of public-private partnerships. *Journal of Public Economic Theory*. 17(1). 4–48. DOI: <https://doi.org/10.1111/jpet.12114>;

Lilić, S. (2012). *Управно право – Управно процесно право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду;

Миљевић, Д. С. (2016). *Управни уговор и области његове примјене: докторска дисертација*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду;

Петровић, М., Прица, М. (2016). *Управни уговор као проблем правне науке и позитивног права: управни акт, уговор, управни уговор*. У: М. Крвавац (Ур.), *Људска права између идеала и изазова садашњости – Зборник радова* (стр. 687–700). Косовска Митровица: Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици. ISBN 978-86-6083-042-7;

Прица, М. (2020). *Уговор и управни уговор као правни институти*. У: С. Кнежевић, М. Настић (Ур.), *Право и мултидисциплинарност – Зборник радова са међународне научне конференције*, Ниш, 12–13. април 2019. године (стр. 189–232). Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу. ISBN 978-86-7148-263-9;

Радошевић, Р. С. (2018). *Правна природа управног уговора: докторска дисертација*. Нови Сад: Правни факултет Универзитета у Новом Саду;

Reeves, E. (2008). The practice of contracting in public private partnerships: Transaction costs and relational contracting. *Public Administration*. 86(4). 969–986. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00743.x>;

Roumboutsos, A., Saussier, S. (2014). Public-private partnerships and investments in innovation: The influence of the contractual arrangement.

Construction Management and Economics. 32(4). 349–361. DOI: <https://doi.org/10.1080/01446193.2014.895849>;

Shaoul, J., Stafford, A., Stapleton, P. (2012). Accountability and corporate governance of public private partnerships. *Critical Perspectives on Accounting*. 23(3). 213–235. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2011.12.006>;

Tomić, Z. R. (2011). *Opšte upravno pravo – organizacioni deo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu;

Тодоровић, Б. Д. (2023). *Механизми решавања спорова из управних уговора: докторска дисертација*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду;

Yescombe, E. R. (2007). *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. Oxford: Butterworth–Heinemann;

Правни извори, документи и судска пракса

CMS Gas Transmission Company v. Argentine Republic, ICSID Case No. ARB/01/8, Award, 12 May 2005;

Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts. OJ L 94, 28. 3. 2014. 1–64;

European Commission. (2025). *Serbia 2025 Report*. Brussels: European Commission;

Salini Costruttori S.p.A. and Italstrade S.p.A. v. Kingdom of Morocco, ICSID Case No. ARB/00/4, Decision on Jurisdiction, 23 October 2001;

Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis v. Greece, представка бр. 13427/87, пресуда од 9. децембра 1994. године;

Уговор о Енергетској повељи од 17. децембра 1994. године. OJ L 380, 31. 12. 1994. 24–116;

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

Закон о арбитражи. *Службени гласник РС*, бр. 46/2006;

Закон о заштити потрошача. *Службени гласник РС*, бр. 88/2021;

Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама. *Службени гласник РС*, бр. 88/2011, 15/2016 и 104/2016;

Закон о комуналним делатностима. *Службени гласник РС*, бр. 88/2011, 104/2016 и 95/2018;

Закон о општем управном поступку. *Службени гласник РС*, бр. 18/2016, 95/2018 и 2/2023;

Закон о управним споровима. *Службени гласник РС*, бр. 111/2009.

Predrag Dejanović, LL.M.,
PhD student,
Faculty of Law, University of Kragujevac,
Republic of Serbia

**ADMINISTRATIVE CONTRACT AS A LEGAL INSTRUMENT OF PUBLIC-PRIVATE
PARTNERSHIP: CHALLENGES OF STABILITY AND PROTECTION OF THE
PUBLIC INTEREST**

Summary

This paper analyzes the legal nature of public contracts for public-private partnerships (PPPs) and concessions under Serbian law, focusing on the core question of whether such contracts should be classified as civil law instruments, sui generis public law contracts, or functional forms of administrative contracts. It proceeds from the premise that a PPP is not merely a financial mechanism for infrastructure development, but rather a long-term administrative law relationship in which the public partner retains responsibility for the public interest, service quality, and the protection of end-users. The analysis demonstrates that a public contract for a PPP embodies the essential characteristics of an administrative contract: the participation of a public law entity, a subject matter linked to public services, unilateral prerogatives of the public partner, and an obligation of continuous oversight. As a public contract, a PPP must be distinguished from civil law contracts entered into by public entities, administrative contracts in the strict sense, and other sector-specific public law contracts.

Special attention is dedicated to the relationship between investment security and the public partner's right of intervention in the public interest. The paper concludes that while the public authority must retain its regulatory powers, their exercise must be lawful, proportionate, and accompanied by the preservation of the contract's economic equilibrium, provided that the private partner acts in good faith. Furthermore, the paper highlights the need for a clear demarcation between arbitrable disputes and administrative litigation: while pecuniary disputes may be referred to arbitration, disputes concerning the legality of public law measures must remain within the jurisdiction of the administrative courts. Regarding user protection, the paper proposes the introduction of mandatory service standards, public reporting, step-in rights, and service continuity rules. The primary recommendation of this paper is for Serbia to systematically regulate administrative contracts, strengthen the

Commission for PPP and Concessions, and introduce mandatory annual administrative monitoring of active PPP projects.

Keywords: *public-private partnership; concession; administrative contract; public contract; arbitration; investment security; public interest; protection of public service users.*

Ружица Петровић,*
Асистент,
Економски факултет, Универзитет у Нишу,
Република Србија

UDK: 004.8:330.123.6
347.454.5:004.76
347.7:004.4
DOI: 10.5281/zenodo.21431493

Прегледни научни чланак

Примљен: 08.04.2026.
Прихваћен: 24.06.2026.

ВЕШТАЧКА ИНТЕЛИГЕНЦИЈА КАО УСЛУГА: УГОВОРНОПРАВНИ АСПЕКТИ

Апстракт: Рад анализира уговор о пружању вештачке интелигенције као услуге са аспекта његове правне природе и кључних уговорних елемената. Полазећи од чињенице да AI технологије функционишу у cloud окружењу, корисници и пружаоци ових услуга у фокусу имају претежно техничке параметре, уз недо-вољно уважавање правних и регулаторних специфичности ове врсте услуга. Рад испитује могућност квалификације AIaaS уговора као традиционалних облигационих уговора, при чему се анализира да ли је реч о уговору о делу, уговору о услугама, уговору о лиценци или мешовитом (*sui generis*) уговору. Ови уговори имају хибридну правну природу, јер обједињују елементе континуираног пружања услуге, уступања права коришћења софтвера и обраде података. Посебно се анализира садржина AIaaS уговора, са нагласком на стандардне уговорне услове (*Terms of Service* и *SLA*). Особеност уговарања ових услуга огледа се у неравнотежи између великих пружалаца услуга и корисника. Последица је стандардизација AIaaS уговора и ограничена могућност преговарања. Циљ рада је да идентификује кључне недостатке постојећих уговорних модела и предложи будуће регулаторне кораке како би ови уговори били прецизнији и уравнотеженији. Чињеница је да AIaaS уговори, као атипични и сложени правни послови, још увек нису довољно нормативно и теоријски обликовани, што их чини значајним и актуелним предметом даљег научног истраживања.

Кључне речи: AIaaS уговор, *sui generis* уговор, *SLA*, *Terms of Service*, *OpenAI*.

* e-mail: ruzica.petrovic@eknfak.ni.ac.rs, ORCID ID: 0000-0002-7427-6486.

1. Увод

Вештачка интелигенција већ неко време има значајну улогу у свакодневном животу. Та примена огледа се најбоље у алгоритмима које платформе користе за препоруку садржаја, употреби предиктивне аналитике у области финансија, као и у софтверима за медицинске сврхе успостављања дијагноза и прилагођавање терапије пацијенту (Ćeranić Perišić, 2025: 678). Међутим, примена *AI* система није карактеристична једино за ове домене и услуге.

Развој вештачке интелигенције условио је другачији начин пружања и коришћења дигиталних услуга, али и појаву нових врста услуга. Чињеница да вештачка интелигенција може бити услуга, а не само пратећа технологија традиционалних услуга, утиче на појаву бројних техничких и правних изазова. Вештачка интелигенција као услуга (енг. *AI as a Service: AlaaS*) је такав вид услуге да кориснику омогућава приступ напредним *AI* моделима, развијеним од стране пружаоца услуге, путем *cloud* инфраструктуре, без потребе за развојем сопствених модела и одржавањем комплексних *AI* система (Akhtar, Kerim, Perwej, Tiwari, Praveen, 2021: 122). Основни смисао је да се *AI* модели учине доступним и приступачним свим организацијама, без обзира на величину, технолошку опремљеност или финансијске могућности (Kurada, Baguah, 2023: 2911). *AlaaS* је вишеслојна услуга, па корисник може користити платформу, софтвер или инфраструктуру уз обавезу плаћања накнаде и уступање неопходних података ради вршења услуге. Пружаоци *AlaaS* своје услуге углавном групишу у четири основне категорије: језички сервиси, аналитички сервиси, говорне услуге и визуелне, односно услуге препознавања лица (Javadi, Cloete, Cobbe, Lee, Singh, 2020: 301).

Поред несумњивих позитивних економских ефеката, у виду коришћења ресурса пружаоца *AlaaS* онда када није исплативо развијати сопствена *AI* решења, правни оквир ове врсте услуга недовољно је одређен. Узимајући у обзир степен развоја вештачке интелигенције уопште и сложеност начина пружања *AlaaS*, нормативни аспект морао би бити на знатно вишем нивоу. Ради заштите уговорних страна и ублажавања асиметрије између њих, неопходна је јасна уговорна конструкција и распоред обавеза.

Како одржавање инфраструктуре за *AI* системе може изискивати велике трошкове (хардвера, софтвера, запослених који одржавају те системе), компаније су почеле да развијају понуду *AI* функција као део својих услуга (Prlja, Gasmi, Korać, 2021: 60). Овакав тип услуга развијају и највише пружају водеће технолошке компаније, као што су *Microsoft*, *Google* и *OpenAI*. Уз то, уговорни односи између пружалаца и корисника *AlaaS* у претежној мери заснивају се на техничким аспектима функцио-

нусања *AI* система, док се правна природа ових односа и њихове последице често занемарују. Као резултат наведеног јављају се стандардизовани уговори, формулисани једнострано од стране пружалаца *AlaaS* који не одражавају у довољној мери равнотежу која би морала да постоји између страна у уговору.

Посебан изазов представља правна квалификација *AlaaS* уговора у оквиру постојећих категорија облигационог права. Поставља се питање да ли се ови уговори могу категорисати као традиционални уговори (уговор о услугама, уговор о лиценци или уговор о закупу) или представљају мешовит (*sui generis*) уговор, с обзиром на то да обједињују елементе више уговора. Истовремено, анализа садржине ових уговора, нарочито стандардних уговорних услова (*Terms of Service* и *Service Level Agreement*) и ограничења одговорности, указује на изразиту неравнотежу уговорних страна и ограничене могућности преговарања услед доминантног положаја пружалаца услуга. Полазећи од тога, предмет рада је анализа правне природе и елемената *AlaaS* уговора, уз идентификацију недостатака постојећих модела и упућивање на нужност њиховог унапређења ради постизања веће правне сигурности и једнакости уговорних страна.

У раду се полази од следећих хипотеза.

Основна хипотеза (X1): Уговор о пружању вештачке интелигенције као услуге (*AlaaS* уговор) не може се у потпуности квалификовати као неки од традиционалних типова облигационих уговора, већ представља мешовит (*sui generis*) уговор са хибридном правном природом.

Посебне хипотезе су следеће.

Посебна хипотеза (X2): Постојеће *AlaaS* уговоре у пракси одликују изразита стандардизација и неравнотежа односа уговорних страна, што доводи до ограничене могућности преговарања и смањене правне заштите корисника ових услуга.

Посебна хипотеза (X3): Увођењем прецизнијих и специфичних уговорних клаузула могуће је постићи задовољавајући ниво правне сигурности и равнотеже уговорних страна у *AlaaS* уговору.

С циљем доказивања наведених хипотеза, аутор је применио више комплементарних научних метода. Нормативни метод примењен је кроз анализу елемената различитих типова уговора. Овај метод омогућава утврђивање могућности сврставања *AlaaS* уговора под постојеће правне категорије и идентификовање њихових суштинских обележја. Компаративни метод коришћен је ради упоредне анализе уговора и општих услова пословања које примењују водећи пружаоци *AlaaS*, као што су *Microsoft*, *Google* и *OpenAI*. Овај метод омогућио је сагледавање заједничких карактеристика и разлика у уговорној пра-

кси, као и препознавање преовлађујућих тенденција у нормативном уређењу ових уговорних односа. Такође, примењен је аналитички метод, којим се разлажу битни елементи *AlaaS* уговора, укључујући предмет уговора и накнаду, затим остале елементе и стандардне уговорне клаузуле (услови коришћења услуге и уговор о нивоу услуге). Овај приступ омогућава детаљну анализу сложене садржине ових уговора.

AlaaS уговори представљају релативно нов и недовољно истражен правни феномен. Њихова анализа има посебан значај како са теоријског, тако и са практичног становишта, те доприноси даљем развоју правне науке у области дигиталних технологија и права вештачке интелигенције.

2. Концепт и главне карактеристике вештачке интелигенције као услуге

Последњих година значај *AlaaS* и њихов удео у укупној трговини услугама расте. Може се рећи да оне представљају еволуцију *cloud* услуга и да су се из њих развиле.¹ *Cloud* услуге омогућавају корисницима да преко интернета, по потреби, лако приступе заједничком скупу рачунарских ресурса, као што су сервери, складиште, мреже, апликације и друге различите услуге (Mell, Grance, 2011: 2). Ови ресурси се могу брзо обезбедити, користити уз минимално управљање и без сложене комуникације са пружаоцем услуга. Основне предности овог модела су доступност и једноставност коришћења. *Cloud* услуге нису јединствен појам, већ постоји неколико врста ових услуга. Оне могу бити: *public cloud*, *edge cloud*, *private cloud*, *multi cloud*, *hybrid cloud*, *distributed cloud* и *community cloud* (Akhtar et al., 2021: 117). Пружаоци *cloud* услуга, као што су *Amazon*, *Salesforce*, *Google*, *IBM*, *Microsoft* и *IBM*, временом су почели да поред постојећих услуга складиштења података у *cloud* простору, нуде машинско учење, дубоко учење, инференцију као услугу² и аналитику (Lins, Pandl, Teigeler, Thiebes, Bayer, Sunyaev, 2021: 441).

¹ Глобално посматрано, *cloud* услуге заузимају све значајније место у укупној размени услугама, што се може уочити кроз њихову широку примену у пословном сектору. Према подацима Европске комисије, у 2025. години, око 52,7% предузећа у Европској унији користило је плаћене *cloud* услуге, што указује на њихову велику заступљеност у оквиру дигиталних услуга и растућу улогу у економским токовима (European Commission, 2026: 2).

² *Inference as a Service (IaaS)* је врста *cloud* услуге која кориснику омогућава да користи и управља моделима машинског учења за предвиђање у реалном времену, без потребе

AlaaS можемо да одредимо као системе засноване на *cloud* простору који организацијама и појединцима омогућавају развој, обуку, примену и управљање *AI* моделима. Овакво појмовно одређење упућује на чињеницу да *AlaaS* не обухвата само софтвер и апликације доступне на захтев корисника те услуге, попут четботова који су засновани на техници обраде природног језика, већ и све ресурсе, алате и технике неопходне за развој, примену и одржавање *AI* система (Linset al., 2021: 442). Основна карактеристика *AlaaS* је њихова вишеслојност. Реч је о вишеслојним услугама организованим хијерархијски, према нивоу апстракције функција које пружају. У том смислу, разликују се три основна слоја (Pandl, Teigeler, Lins, Thiebes, Sunyaev, 2021: 1770):

Слој *AI* инфраструктурних услуга који обезбеђује основне рачунарске ресурсе за развој и обуку *AI* модела, као и мрежне и складишне капацитете за чување и размену података. Овде пружаоци услуга нуде рачунаре (физичке и виртуелне машине) за подршку корисничким операцијама и обавезују се да ће развијати и одржавати целокупну инфраструктуру.³

Слој *AI* услуга намењених програмерима, које пружају алате и платформе за развој и примену кода. Овај слој обезбеђује окружење за развој и покретање апликација и омогућава програмерима да лакше развијају апликације, без улагања у скупу инфраструктуру.⁴

Слој *AI* софтверских услуга, које обухватају готове *AI* апликације и компоненте већ спремне за употребу од стране корисника.

Наведени слојеви указују на чињеницу да инфраструктура, платформа и софтвер могу бити услуге, али и да у перспективи било који *IT* ресурс може бити услуга. Тако се у литератури среће концепт „било шта као услуга” (енг. *Everything as a Service*), настао као одговор на модерне трендове да се све налази „у облаку”. Овај модел услуга означава се са

за изградњом и одржавањем сложене *cloud* инфраструктуре (Aslani, Ghobaei-Arani, 2025: 2).

³ Пример овог слоја *AlaaS* јесте *Google Compute Engine*. Ради се о услузи која омогућава креирање и покретање виртуелних машина на *Google* инфраструктури, прилагођених потребама корисника. Корисник услуге може бирати између унапред дефинисаних или прилагођених конфигурација и лако их мењати када се његови захтеви промене (Google Cloud, 2021).

⁴ Типичан представник платформе као услуге јесте *Microsoft Azure*. *Microsoft Azure* нуди флексибилно обрачунавање трошкова, велику доступност, скалабилност и поуздану платформу, уз конкурентне цене. Платформа је интегрисана са *Microsoft* софтвером и уређајима, подржава *open source* технологије и омогућава рад у хибридном окружењу, кроз јавни и приватни облак (Gupta, Mittal, Mufti, 2021: 7).

ХааS, где *X* представља варијаблу која правно и суштинско значење добија у конкретном случају.⁵ Реч је о интегрисаном решењу, доступном на захтев које пружа кориснику услуге тачно оно што жели када му је потребно (Scalvini, Adrodegari, Saccani, 2024: 5). Пружалац услуге задржава право својине на свиме што чини варијаблу *X* у сваком појединачном случају, истовремено преузимајући ризике које су раније сносили корисници.

На основу наведеног, јасно је због чега се број корисника ових услуга непрестано повећава, нарочито у пословном сектору. Следеће карактеристике *AlaaS* утичу на њихову завидну позицију у савременој трговини услугама (Lee, 2018: 7):

1. Доступност AI ресурса без великих почетних улагања;
2. Коришћење високоперформансне рачунарске инфраструктуре;
3. Приступ великим скуповима података за машинско учење;
4. Ниски трошкови развоја и одржавања AI система;
5. Скалабилност и флексибилност услуга;
6. Континуирано учење и унапређење AI модела;
7. Ажурирање и обрада података у реалном времену;
8. Једноставна интеграција у постојеће системе;
9. Омогућавање стицања конкурентске предности корисника *AlaaS*.

Ипак, ове услуге могу створити озбиљне ризике за кориснике. Како корисници нису лица који развијају и поседују AI модел, они често немају јасан увид и контролу над овим системима, њиховим дизајном и обуком. Поред тога, ако се одреде да се AI модел прилагоди искључиво њиховим потребама, корисници морају да дозволе пружаоцима *AlaaS* да приступе њиховим интерним подацима. Иако то доводи до побољшаних перформанси AI модела, истовремено представља безбедносни ризик. Даље би то значило да пружаоци могу да користе податке својих корисника за обуку и побољшање сопствених AI система без надокнаде (Petrin, 2025: 5).

⁵ Варијабла *X*, осим традиционалних компоненти, може се односити на безбедност (енг. *security*), складиштење (енг. *storage*), окружење за тестирање (енг. *test environment*) (Lee, 2018: 4).

У наставку рада, аутор анализира уговор о пружању *AlaaS*. Кроз анализу његове правне природе и уговорних елемената аутор тежи да открије економске мотиве уговорних страна и објасни њихов правни положај.

3. Правна природа *AlaaS* уговора

Убрзани развој и интензивна примена дигиталних технологија условљавају измену већ постојећих концепата и појмова. Традиционални правни појмови више се не могу тумачити у строго формалном смислу. Правни системи морају бити спремни за нове, другачије и хибридне друштвене односе. Стриктно категорисање модерних правних института у већ познате категорије постаје тешко изводљиво, а у крајњем случају и бесмислено. Уколико узмемо у обзир и утицај *AI* система на људска права и основне вредности, јасно је зашто није лако утврдити одговарајуће стратегије, правце развоја и политике њеног правног уређења (Ivković, 2024: 270). Стога ни питање правне природе *AlaaS* уговора није једноставно. Комплексност и недовољна правна уређеност феномена вештачке интелигенције препрека су јединственом тумачењу уговорног аспекта *AlaaS*.

Дилема у коју врсту уговора сврстати *AlaaS* уговор може се поистоветити са дилемом класификовања уговора о пружању *cloud* услуга као уговора о лиценци или уговора о пружању услуга. Ово из разлога што аутор *AlaaS* анализира као изведену категорију из *cloud* услуга.

Традиционални уговор о лиценци за коришћење софтвера јесте сагласност воља између даваоца и корисника лиценце, где давалац лиценце уступа кориснику копију софтвера на коришћење (Bowen, 2011: 601). У питању је неискључива лиценца, јер корисник лиценце нема ексклузивно право коришћења предмета лиценце. Та копија се не продаје, нити трајно преноси на корисника, већ му се само физички предаје. Лиценца за софтвер је важна јер утврђује услове под којима корисник лиценце може да користи софтвер. Такође, лиценца омогућава да давалац лиценце, између осталог, поврати копију софтвера ако корисник лиценце престане да се придржава услова уговора или престане да плаћа накнаду за коришћење лиценце (Bowen, 2011: 601). Када је реч о *AlaaS* уговору, пружалац услуге не предаје копију ресурса, већ даје ограничено право коришћења платформе, софтвера, инфраструктуре или скупа *AI* ресурса. И поред тога што код *AlaaS* уговора не долази до физичке предаје копије софтвера, суштински елементи лиценце остају исти: кориснику се уступа ограничено, неискључиво и условно право коришћења *AI* ресурса без преноса својине, уз могућност

да давалац контролише и ускрати коришћење у случају повреде уговора. Због тога се *AlaaS* уговор може посматрати као еквивалент уговора о лиценци.

AlaaS уговор има елементе уговора о пружању услуга. Све уговоре о пружању услуга карактерише чињеница да једна страна, пружалац услуга, ради нешто у интересу друге уговорне стране. Или су се стране договориле о стандардизованој услузи или услуга мора бити прилагођена жељама и потребама корисника, како је наведено у тренутку закључења уговора (Loos, 2011: 768). Уговор о пружању услуга, за разлику од уговора о лиценци, није усмерен на регулисање ризика који произлазе из уступања *AI* ресурса на употребу кориснику. Његова основна сврха је да утврди услове под којима корисник приступа услузи и користи њене функционалности, као и параметре квалитета пружања услуге. С обзиром на то да не долази до преноса својине на предмету услуге, пружалац задржава потпуну контролу над системом. Овде изостају ризици типични за лиценцне односе, као што су неовлашћено умножавање или дистрибуција софтвера.

Уговор између корисника и пружаоца *AlaaS* може се посматрати и као посебан облик уговора о закупу. Уговором о закупу закуподавац се обавезује да преда одређену ствар на коришћење закупцу, а овај се обавезује да за то плаћа одређену накнаду, односно закупнину (Аћановић, 2025: 143). Као и код *cloud* рачунарства, где се ресурси не купују већ изнајмљују на захтев и плаћају према коришћењу, корисник *AlaaS* не поседује *AI* модел или инфраструктуру. Он не стиче стварна права на њима. Пружалац обезбеђује техничку инфраструктуру, моделе и пратеће системе, док корисник делује као купац који користи те ресурсе по потреби, углавном без могућности преговарања о условима и уз стандардизоване услуге. Овај однос додатно подсећа на закуп јер пружалац, ослањајући се на економију обима, дели исте ресурсе између више корисника, док корисници плаћају само за коришћење *AI* ресурса, без трошкова набавке, одржавања и управљања сложенom *AI* инфраструктуром (Cobbe, Singh, 2021: 3).

У крајњем случају, *AlaaS* уговор може садржати и елементе уговора о делу, ако уговор о делу посматрамо као општи тип уговора о услугама, из којег су произашли други уговори који данас представљају засебне именоване уговоре (Божић, 2024: 4). Уколико се уговор о делу посматра као уговор чија је суштина у постизању одређеног резултата,⁶ овај елемент долази до изражаја у ситуацијама када кори-

⁶ У чл. 600. Закона о облигационим односима РС (*Службени лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89; *Службени лист СРЈ*, бр. 31/93; *Службени лист СЦГ*, бр. 1/2003;

сник од *AI* система не захтева само приступ функцијама и осталим ресурсима, већ и генерисање конкретног излаза система. Ипак, за разлику од класичног уговора о делу, код *AlaaS* пружалац, по правилу, не гарантује одређени резултат. Његова обавеза није обавеза циља, већ обавеза средства: он обезбеђује алат који омогућава генерисање резултата. Због тога се ови елементи могу посматрати само као допунски, а не као одређујући за правну природу уговора.

4. Елементи *AlaaS* уговора

Постоје два основна типа *AlaaS* уговора. Први је онлајн уговор, где важи принцип „кликни и прихвати”. Ово је тип уговора где корисник једноставно прихвата услове коришћења кликом на дугме приликом покретања услуге. Корисник нема могућност да преговара или мења услове. Они су унапред дефинисани од стране пружаоца *AlaaS*.⁷ Реч је о најчешћем типу уговора који у пракси углавном оставља кориснике без преговарачке моћи. У овом случају, *AlaaS* доступне су на захтев корисника, са стандардним обрасцима уговора које одређује пружалац, по одређеној цени, често са само неколико корака који се од корисника захтевају да би могао да користи услугу. Друга врста је стандардни уговор, са потпуним поштовањем принципа аутономије воље уговорних страна. Неки пружаоци нуде *AlaaS* на бази блиске сарадње са корисником како би прилагодили услуге њиховим потребама, укључујући *AI* моделе који су у великој мери или у потпуности прилагођени кориснику (Cobbe, Singh, 2021: 4). Овај тип уговора најчешће се користи када су у улози корисника *AlaaS* велике компаније, чији подаци и апликације јесу улазни подаци за *AI* модел. За разлику од онлајн уговора, овде корисник може да преговара о условима, додаје сопствене захтеве и прилагоди уговор својим потребама пре него што дође до закључења (Bowen, 2011: 602). Ради закључивања уговора о пружању *AlaaS*, стране могу ангажовати посредника (енг. *cloud service broker*) који ће доводити у везу пружаоце и кориснике ових услуга, у складу са условима наведеним у његовом налогу (Wagle, 2016: 183).

Службени гласник РС, бр. 18/2020) заступљено је класично схватање уговора о делу. Уговором о делу посленик се обавезује да обави одређени посао, као што је израда или оправка неке ствари или извршење неког физичког или интелектуалног рада. Дакле, посленик се обавезује да обави (облигација циља), а не да обавља (облигација средства) одређени посао. Овакву сврху имао је и римски уговор о делу. Њиме се предузимач обавезивао да оствари одређени резултат (*opus*), за који ће добити одређену накнаду (Ђорђевић, 2014: 650).

⁷ Ово су адхезиони уговори, код којих важи принцип *take it or leave it*.

Елементи које *AlaaS* уговор садржи јесу предмет, накнада, услови коришћења услуге и ниво услуге. Када је реч о **предмету**, он се односи на специфицирање конкретне врсте, односно слоја *AlaaS*. У претходном делу рада било је речи о томе да се ради о вишеслојној и комплексној услузи. Стога је у уговору најпре потребно конкретизовати основну облигацију и дефинисати какву се услугу обавезао да испоручи пружалац *AlaaS*.

Накнада представља цену за пружену *AlaaS*. Постоји неколико система накнада, који се одређују у *AlaaS* уговору. Може се уговорити као претплата, фиксна накнада и плаћање по утрошеним ресурсима (односно по употреби) (Scalvini et al., 2024: 2). Један од најчешћих модела јесте плаћање по употреби, где корисник плаћа само оно што стварно користи. Овај модел је флексибилан и прилагођава се потребама, без великих трошкова које корисник услуге мора да учини унапред. Други модел је претплата, где корисник унапред резервише ресурсе и плаћа нижу цену. Међутим, постоји ризик да се резервише превише или премало ресурса (Lee, 2018: 5). Могуће је применити и модел фиксне накнаде, где износ који корисник *AlaaS* плаћа није у вези са обимом ангажовања ресурса.

Различити пружаоци *AlaaS* користе различите начине за одређивање накнада. Да би били успешни, потребно је да накнаде буду одређене тако да праведно одражавају вредност услуга и омогуће ефикасно коришћење ресурса. На формирање накнада за пружене *AlaaS* утичу различити фактори. Неки од фактора су: почетни трошкови набавке ресурса, период на који се ресурси ангажују, квалитет услуге који се дефинише кроз *SLA* (енг. *Service Level Agreement*), старост опреме и трошкови одржавања инфраструктуре, платформе или софтвера (Sharma, Thulasiram, Thulasiraman, Garg, Buaya, 2012: 454).

Дигиталне услуге генерално, а онда и *AlaaS*, своју конкретизацију доживљавају путем **услова коришћења услуге** (енг. *Terms of Service*). Они дефинишу на који ће начин и под којим условима и ограничењима услуга бити пружена корисницима и како је они могу користити. Као и код других уговора, потребно је дефинисати минимално трајање уговора, период обнове и отказни рок (Wagle, 2016: 8). Код *AlaaS*, ови уговорни елементи су сложенији. Дуги почетни рокови могу бити посебно проблематични због брзог развоја *AI* технологија, па корисник може бити везан *AI* моделом који убрзо постаје застарео или мање конкурентан. Аутоматско обнављање уговора такође је ризично ако није праћено јасним отказним роковима, јер се перформансе *AI* система могу временом мењати и ажурирати. Право суспензије услуге, које имају пружаоци услуга, овде је посебно осетљиво, јер прекид приступа

моделу може директно утицати на функције апликација које се базирају на том моделу и може озбиљно угрозити пословање корисника. Због тога је важно да *AlaaS* уговори предвиде флексибилније услове трајања, транспарентне механизме обнове уговора и јасно дефинисане услове раскида уговора како би се смањили ризици од технолошке зависности и прекида пословања.

Пружаоци *AlaaS*, у условима коришћења услуге, могу наметнути одређена ограничења. Они могу дефинисати начин на који се њихови модели и излази могу користити и забранити развој конкурентских система. Таква ограничења замишљена су као механизми који би спречили могуће злоупотребе. Међутим, у пракси се јавља више проблема. Прво, таква правила се често крше без значајних последица, јер их корисници игноришу, а пружаоци ретко покрећу судске поступке ради њиховог спровођења. Затим, њихова правна утемељеност је упитна, будући да оно што покушавају да заштите (излази модела или сам *AI* модел) можда није обухваћено ауторскоправном заштитом, што доводи у питање основ за увођење ограничења. На крају, уговор делује *inter partes*. Ови услови обавезују искључиво уговорне стране, што значи да трећа лица која евентуално дођу до тих података нису дужна да поштују те услове (Henderson, Lemley, 2024: 2). Код *AlaaS*, где се модели и њихови излази лако деле и поново употребљавају, додатно се умањује стварна ефикасност оваквих уговорних ограничења.

Уговор о нивоу услуге (SLA) представља најзначајнији елемент *AlaaS* уговора. *SLA* представља сагласност воља пружаоца и корисника *AlaaS* о квалитету који предметна услуга мора да испуни. Тако се дефинише минимални квалитет који се очекује од пружаоца услуга. Постоје различити, стандардизовани термини којима се описује уговорена услуга. То су заправо начини формалног дефинисања и конкретизовања уговора. Стандардизовани термини омогућавају спецификацију различитих врста услуга, као што су *cloud* рачунарство, безбедност, интернет ствари (Jouneaux, Cabot, 2025: 3).⁸ *SLA* се обично састоји од скупа услова, односно од циљева нивоа услуге (енг. *Service Level Objective, SLO*) који представљају конкретне параметре и њихове минималне вредности које би требало да испуне.

Овакав начин уговарања квалитета и нивоа услуге јесте задовољавајућ за услуге које увек дају исте резултате под истим условима (нпр. складиштење података). *AlaaS* то нису. Код њих резултати зависе од улазних података, контекста и тренутних перформанси *AI* модела. Врло је тешко одредити стриктне параметре који одражавају квалитет

⁸ Међу најзначајнијима су *SLAng*, *WS-Agreement*, *WSLA* и *AsyncSLA*.

AlaaS, јер ове услуге у великој мери зависе од контекста у ком се дефинишу упити. Такође, грешке *AI* модела могу бити честе и неочекиване, па код *AlaaS* квалитет није фиксна категорија. Због свега наведеног, класични уговори о нивоу услуге са фиксним параметрима нису погодни. Потребно је поставити флексибилне циљеве који се односе на квалитет излазних података, уврстити контекст као корективни механизам сваког постављеног параметра и успоставити механизме сталног прилагођавања *AI* модела.

SLA би требало да се састоји од неколико обавезних делова, како би пружање *AlaaS* било безбедно и учинковито. Потребно је постићи договор о конкретним перформансама услуге (енг. *Performance Service Level*)⁹, степену безбедности (енг. *Security Service Level*), управљању подацима (енг. *Data Management Service Level*) и нивоу заштите личних података (енг. *Personal Data Protection Service Level*) приликом пружања *AlaaS* (European Commission, 2014: 15–51).

Најчешће уговоране клаузуле у савременим уговорима, као што су ограничење одговорности, накнада и модел наплате, накнада штете, нивои услуге, интелектуална својина и услови раскида (World Commerce & Contracting, 2024: 4), задржавају централни значај и у случају *AlaaS*, али добијају специфичну садржину услед природе ових услуга. За разлику од класичних *cloud* уговора, код *AlaaS* посебно се наглашавају питања одговорности за резултате које генерише модел, варијабилни модели наплате засновани на употреби, као и сложени односи у погледу власништва над улазним и излазним подацима и њиховог коришћења за даље обучавање *AI* модела. Поред тога, клаузуле о нивоу услуге морају обухватити не само техничке параметре већ и квалитет резултата. Начин функционисања *AI* система захтева уговоране клаузуле о изменама модела, управљању верзијама система (насталих приликом ажурирања) и осталим ризицима повезаним са њима. Стога, иако *AlaaS* уговори формално почивају на традиционалним уговорним механизмима, њихова суштина се помера ка управљању подацима, алгоритмима и неизвесним излазима *AI* система.

⁹ Поједини аутори овај део *SLA* уговора називају и индикаторима нивоа услуге (енг. *Service Level Indicator, SLI*). У питању су показатељи којима се одређује квалитативан или квантитативан ниво услуге: доступност, кашњење, време одзива, варијација кашњења, скалабилност, капацитет обраде, меморија, складиште (Nicolazzo, Nocera, Pedrycz, 2024: 6).

5. Права и обавезе уговорних страна

На основу примера уговора о пружању услуга компаније *OpenAI*, аутор је анализирао садржину типског *AlaaS* уговора (*OpenAI*, 2025). Кроз анализу начина уговарања и њихових основних обавеза може се закључити о евидентној неравнотежи између пружаоца и корисника услуге. На страни пружаоца редовно се јављају компаније које су технолошки гиганти, па су у економском, организационом и сваком смислу јача уговорна страна.

Основна обавеза пружаоца *AlaaS* јесте да пружи уговорену услугу, онако како је уговорено. Пружалац је дужан да обезбеди приступ ресурсима који су уговорени (*AI* платформа, софтвер, *AI* инфраструктура) и да омогући функционисање услуге током трајања уговора. Како су подаци основна компонента *AI* модела, пружалац се обавезује да ће податке корисника обрађивати у ограничене сврхе и искључиво за потребе пружања *AlaaS*, уз истовремену заштиту тих података који су инпут система. Имајући у виду чињеницу да *AI* модели могу мењати перформансе током времена, пружалац има обавезу обавештавања о значајним изменама у функционисању *AI* модела.

Када је реч о правима пружаоца *AlaaS*, у првом реду то је право на накнаду за извршену услугу, према моделу плаћања који су образложени у претходним деловима рада. Пружалац може ажурирати и, у том смислу, модификовати услугу у разумној мери. На крају, пружалац има право контроле коришћења *AlaaS*, односно да проверава да ли се *AlaaS* користи према условима коришћења и осталим елементима *AlaaS* уговора.

Основна обавеза корисника *AlaaS* јесте плаћање уговорене накнаде. Затим, корисник мора користити услугу у складу са наменом која је уговорена. Он одговара за доступност и тачност улазних података, односно инпута *AI* система. Истовремено, корисник одговара за излазе система (резултате) тако што самостално процењује тачност и употребу резултата. Корисник *AlaaS* има право приступа и коришћења услуге. Као што је већ речено, корисник нема право својине на ресурсима које пружалац уступа на коришћење, али има право својине на резултатима *AI* модела. Такође, корисник може раскинути уговор уколико дође до битног погоршања *AlaaS*.

Наведене обавезе могу се сматрати општим моделом облигација.¹⁰ Своје специфичности добијају у односу на варијанту и тип *AlaaS*.

¹⁰ Сличан модел уговора развила је и компанија *Microsoft* (*Microsoft*, 2025). Поред општег уговора, *Microsoft* има посебне документе који се директно односе на *AI* моделе

У највећем броју случајева, пружаоци не гарантују да ће услуга бити у потпуности лишена грешака и аномалија, јер је једна од основних одлика *AI* система непредвидивост. Стога је ограничење одговорности пружалаца оваквих услуга уобичајена уговорна клаузула.¹¹

Посебан значај за овај уговор има јасно уређење права и обавеза уговорних страна. Пре свега, неопходно је да уговорне стране посвете дужну пажњу анализи и формулацији уговорних одредаба које се односе на пружање *AlaaS*, нарочито у погледу управљања и заштите података. Корисници услуге требало би да теже задржавању контроле над сопственим подацима, док је пружалац услуге дужан да обезбеди одговарајуће техничке и правне мере за њихову заштиту. Даље, укључивање трећих лица у пружање услуге намеће обавезу дужне пажње у избору тих лица, како би се адекватно управљало правним и осталим ризицима. Поред тога, може се очекивати развој нових обавеза на страни корисника и пружалаца услуга које превазилазе оквири савременог и стручног коришћења вештачке интелигенције. Питање расподеле ризика додатно се усложњава чињеницом да постојеће полисе осигурања често не обухватају штете повезане са применом вештачке интелигенције због чега је неопходно њихово преиспитивање, као и разматрање увођења специјализованог осигурања које би покривало такве ризике (Petrin, 2025: 8).

6. Закључак

Уговор о пружању вештачке интелигенције као услуге показује да савремени правни односи превазилазе оквири традиционалне класификације уговора. Анализа је потврдила основну хипотезу будући да се овај уговор не може у потпуности подвести ни под један постојећи уговор, већ представља мешовит уговор са израженим елементима лиценце, уговора о пружању услуга и, у одређеном смислу, уговора о закупу. Док елементи лиценце долазе до изражаја кроз ограничено и условљено право коришћења *AI* ресурса, услужни карактер огледа се у обезбеђивању приступа *AI* систему и дефинисању параметара квалитета услуге. Поједини аутори корисника *AlaaS* називају и закупцем, јер се елементи овог уговора могу тумачити кроз призму уговора о закупу *AI* платформе или инфраструктуре, а елементи уговора о делу уочавају се евентуално у оним варијантама *AlaaS* уговора где се гарантује одређени резултат, који би требало да продукује *AI* модел. Управо ова

и који су кључни за анализу *AlaaS*, нарочито у оквиру *Microsoft Azure* и сродних сервиса. Најважнији су *Microsoft AI Terms* и *Microsoft Responsible AI Standard*.

¹¹ Члан 14. Уговора о пружању услуга компаније *OpenAI*.

гибридна структура потврђује да *AlaaS* уговор захтева флексибилан и функционалан приступ правној квалификацији.

Истраживање је даље потврдило и две посебне хипотезе. Стандардизација *AlaaS* уговора у пракси може се сматрати једном од њихових основних одлика. Кад се томе дода доминантни положај пружалаца услуга, онда су неповољнији положај корисника као друге уговорне стране, његова ограничена могућност преговарања и смањена правна заштита очекиване правне последице. Истовремено, показано је да се увођењем прецизнијих и транспарентнијих уговорних клаузула, може значајно унапредити правна сигурност и уравнотеженост ових уговора. Стога се као кључни правац даљег развоја намеће развијање нових правних правила – таквих која узимају у обзир специфичности *AlaaS* и обезбеђују правичнију расподелу ризика између уговорних страна. Уговорне клаузуле о редовним изменама и ажурирањима модела и прецизно дефинисање употребе личних и пословних података корисника, допринеле би предвидивости, објашњивости и транспарентности ових правних односа. То би довело и до веће заступљености и доступности различитих варијанти *AlaaS*, али би у дугом року могло да утиче на побољшање конкуренције на тржишту и појаву већег броја пружалаца ових услуга.

Литература

Ahanonu, D. C. C. (2025). Examining The Similarities And Differences Between a Licence And a Lease And The Legal Significance Of The Distinction. *Orient Law Journal*, 6. 142–152.

Akhtar, N., Kerim, B., Perwej, Y., Tiwari, A., Praveen, S. (2021). A comprehensive overview of privacy and data security for cloud storage. *International Journal of Scientific Research in Science Engineering and Technology*. DOI:10.32628/IJSRSET21852;

Aslani, A., Ghobaei-Arani, M. (2025). Machine learning inference serving models in serverless computing: a survey. *Computing*, 107(1), 47. 1–52. DOI: 10.1007/s00607-024-01377-9;

Bowen, J. A. (2011). Legal issues in cloud computing. In: R. Buyya, J. Broberg, A. Goscinski (Eds.), *Cloud Computing: Principles and Paradigms* (pp. 593–613). Hoboken, New Jersey: Wiley. DOI: 10.1002/9780470940105.ch24;

Божих, В. (2024). Уговор о делу као општи тип уговора о услугама. У: Д. Вујисић (ур.), *Изазови и отворена питања услужног права* (Vol. 1, стр. 3–16). Правни факултет Универзитета у Крагујевцу. DOI: 10.46793/XXMajsko1.003B;

Cobbe, J., Singh, J. (2021). Artificial intelligence as a service: Legal responsibilities, liabilities, and policy challenges. *Computer Law & Security Review*, 42, 105573. <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2021.105573>;

Ćeranić Perišić, J. (2025). Regulisanje upotrebe veštačke inteligencije u uporednom pravu. *Pravna riječ*, 22(71), 677-692. DOI: 10.7251/PR7125677P

Dorđević, M. (2014). Poreklo ugovora o delu. *Pravni život: list za pravna pitanja i praksu*, 572 (10). 647–661.

Gupta, B., Mittal, P., Mufti, T. (2021). A review on Amazon Web Service (AWS), Microsoft Azure & Google Cloud Platform (GCP) services. In: B. B. Gupta, P. K. Mittal, T. A. Mufti (Eds.), *Proceedings of the 2nd International Conference on ICT for Digital, Smart, and Sustainable Development (ICIDSSD 2020)* (pp. 1–10). Gent: EAI. DOI: 10.4108/eai.27-2-2020.2303255;

Henderson, P., Lemley, M. A. (2024). The mirage of artificial intelligence terms of use restrictions. *Indiana Law Journal*, 100, 1327. <https://doi.org/10.48550/arXiv.2412.07066>;

Ивковић, Н. (2024). Позитивно правни оквир вештачке интелигенције. У: С. Соковић (ур.), *Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније*, књ. XII (стр. 269-278). Правни факултет Универзитета у Крагујевцу. DOI: <https://doi.org/10.46793/UPSSXII.269I>;

Javadi, S. A., Cloete, R., Cobbe, J., Lee, M. S. A., Singh, J. (2020). Monitoring misuse for accountable 'artificial intelligence as a service'. In: A. N. Markham, J. Powles, T. Walsh, A. L. Washington (Eds.), *Proceedings of the AAAI/ACM Conference on AI, Ethics, and Society* (pp. 300–306). New York: Association for Computing Machinery. <https://doi.org/10.48550/arXiv.2001.09723>;

Jouneaux, G., Cabot, J. (2025). AgentSLA: Towards a Service Level Agreement for AI Agents. *arXiv preprint arXiv:2511.02885*. <https://doi.org/10.48550/arXiv.2511.02885>;

Kurada, V. R., Baruah, P. K. (2023). Blockchain enabled, collaborative platform for AI as a service. *ICTACT Journal on Soft Computing*, 13(3), 2748–2754. DOI: 10.21917/ijsc.2023.0411;

Lee, I. (2018). Cloud Computing in the Age of the Fourth Industrial Revolution: New Services and Economic Acquisition Decision (Working paper). *Western Illinois University, Macomb.*;

Lins, S., Pandl, K. D., Teigeler, H., Thiebes, S., Bayer, C., Sunyaev, A. (2021). Artificial intelligence as a service: classification and research directions. *Business & Information Systems Engineering*, 63(4), 441-456. DOI: 10.1007/s12599-021-00708-w;

Loos, M. B. M. (2011). Service contracts. In: A. S. Hartkamp, M. W. Hesselink, E. H. Hondius, C. Mak, C. E. du Perron (Eds.), *Towards a European civil code* (4th rev. and expanded ed., pp. 757–785). Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International. DOI: <https://doi.org/10.54648/393252>;

Mell, P., Grance, T. (2011). The NIST Definition of Cloud Computing. National Institute of Standards and Technology Special Publication, 53, 1–7. <https://doi.org/10.6028/NIST.SP.800-145>;

Nicolazzo, S., Nocera, A., Pedrycz, W. (2024). Service level agreements and security SLA: A comprehensive survey. Cornell University ArXive (preprint), *arXiv:2405.00009*, <https://doi.org/10.48550/arXiv.2405.00009>;

Pandl, K. D., Teigeler, H., Lins, S., Thiebes, S., Sunyaev, A. (2021). Drivers and inhibitors for organizations' intention to adopt artificial intelligence as a service. In: *Proceedings of the 54th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS)* (pp. 1769–1778). Koloa. DOI: 10.24251/HICSS.2021.215;

Petrin, M. (2025). AI As a Service: What lawyers and business clients need to know. URL: <https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=1269&context=reports>;

Prlja, D., Gasmi, G., Korać, V. (2021). *Veštačka inteligencija u pravnom sistemu EU*. Beograd: Institut za uporedno pravo.

Sharma, B., Thulasiram, R. K., Thulasiraman, P., Garg, S. K., Buyya, R. (2012). Pricing cloud compute commodities: A novel financial economic model. In R. Buyya, C. A. Lee, A.-S. K. Pathan, H. Jin (Eds.), *2012 12th IEEE/ACM International Symposium on Cluster, Cloud and Grid Computing (CCGrid)* (pp. 451–457). Los Alamitos: IEEE. DOI: 10.1109/CCGrid.2012.126;

Scalvini, L., Adrodegari, F., Saccani, N. (2024). Everything-as-a-Service in manufacturing: a literature analysis and a definition. In *XXIX Summer School "Francesco Turco" – Industrial Systems Engineering (Proceedings)* (Paper ID 1102). URL: https://www.summerschool-aidi.it/images/papers/session_2_2024/1102_Scalvini.pdf;

Wagle, S. S. (2016). Cloud Computing Contracts. A. Lehmann; D. Whitehouse; S. Fischer-Hübner; L. Fritsch; Ch. Raab. Privacy and Identity Management. Facing up to Next Steps: 11th IFIP WG 9.2, 9.5, 9.6/11.7, 11.4, 11.6/SIG 9.2.2 International Summer School, Karlstad, Sweden, August 21–26, 2016, Revised Selected Papers, AICT-498, Springer International Publishing, pp. 182–198, 2016, IFIP Advances in Information and Communication Technology, 978-3-319-55782-3, (10.1007/978-3-319-55783-0_13). (hal-01629162), https://dx.doi.org/10.1007/978-3-319-55783-0_13;

Закон о облигационим односима. *Службени лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89; *Службени лист СРЈ*, бр. 31/93; *Службени лист СЦГ*, бр. 1/2003; *Службени гласник РС*, бр. 18/2020;

Интернет извори

European Commission. (2026). *Cloud computing – statistics on the use by enterprises*. Доступно на: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/37043.pdf>, приступљено: 20. 3. 2026;

European Commission. (2014). *Cloud service level agreement standardisation guidelines*. Publications Office of the European Union. Доступно на: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/cloud-service-level-agreement-standardisation-guidelines>, приступљено: 4. 4. 2026;

Google Cloud. (2021). *What is Compute Engine? Use cases, security, pricing and more*. Доступно на: <https://cloud.google.com/blog/topics/developers-practitioners/what-compute-engine-use-cases-security-pricing-and-more/>, приступљено: 1. 4. 2026;

Microsoft. (2025). *Microsoft Services Agreement*. Доступно на: <https://www.microsoft.com/en/servicesagreement>, приступљено: 6. 4. 2026;

OpenAI. (2025). *OpenAI services agreement*. Доступно на: <https://openai.com/policies/services-agreement/>, приступљено: 5. 4. 2026;

World Commerce & Contracting. (2024). *Most negotiated terms 2024*. Доступно на: <https://www.worldcc.com/Portals/IACCM/Reports/Most-Negotiated-Terms-2024.pdf>, приступљено: 4. 4. 2026.

Ružica Petrović,
Teaching Assistant,
Faculty of Economics, University of Niš,
Republic of Serbia

ARTIFICIAL INTELLIGENCE AS A SERVICE (AIAAS): CONTRACTUAL ASPECTS

Summary

The paper analyzes contracts for the provision of Artificial Intelligence as a Service (AlaaS) from the perspective of their legal nature and key contractual elements. Given the fact that AI technologies operate within cloud environments, users and service providers primarily focus on technical parameters, without giving sufficient consideration to the legal and regulatory specificities of this type of service. The paper examines the possibility of classifying AlaaS contracts within the framework of traditional law of obligations, analyzing whether such agreements may be characterized as contracts for work, service contracts, license agreements, or as mixed (sui generis) contracts. These agreements have a hybrid legal nature as they combine elements of continuous service provision, the granting of software usage rights, and data processing. Particular attention is given to the content of AlaaS contracts, with specific reference to standard contractual terms (Terms of Service and Service Level Agreements - SLA). A distinctive feature of contracting in this domain is the imbalance between large service providers and users, resulting in the standardization of AlaaS contracts and a limited scope for negotiation. The aim of this paper is to identify the key deficiencies of the existing contractual models and to propose future regulatory measures in order to render such contracts more precise and balanced. It is evident that AlaaS contracts, as atypical and complex legal instruments, remain insufficiently developed from both normative and theoretical perspectives, which makes them a significant and timely subject matter for further scholarly research.

Keywords: AlaaS contract, sui generis contract, SLA, Terms of Service, OpenAI.

Драгана Переула,*
Докторанд,
Правни факултет, Универзитет у Нишу,
Република Србија

UDK: 347.471.7(497.1)(094.5.072)
348(497.1)"1929/1941"
342.731

DOI: 10.5281/zenodo.21431515

Прегледни научни чланак

Примљен: 02.05.2026.
Прихваћен: 03.07.2026.

ВЕРСКО ЗАКОНОДАВСТВО У КРАЉЕВИНИ ЈУГОСЛАВИЈИ

Апстракт: Рад анализира верско законодавство у Краљевини Југославији (1929–1941) у контексту њене етничке, културне и конфесионалне разноликости. Циљ истраживања је да се испита у којој мери су правни прописи обезбеђивали верске слободе и равноправност верских заједница, као и да се сагледа утицај политичких околности на њихово нормативно уређење. Методолошки приступ заснива се на анализи уставних одредаба, закона и подзаконских аката, уз компаративно сагледавање положаја Српске православне цркве, Католичке цркве и Исламске заједнице, ради свеобухватнијег разумевања правног положаја и односа државе према различитим верским заједницама у посматраном периоду.

Кључне речи: верско законодавство, Краљевина Југославија, верске заједнице, црква и држава, верске слободе.

1. Увод

Краљевина Југославија, која је постојала у периоду од 1929. до 1941. године, представљала је сложену државну заједницу обележену изразитим етничким, културним и верским диверзитетом. У таквом друштвеном оквиру, верске заједнице имале су значајну улогу у обликовању политичког, друштвеног и културног живота, што је неминовно отварало питања односа између цркве и државе, као и нормативног уређења верских слобода. Верско законодавство, односно скуп правних норми које регулишу положај верских заједница и права верника, представљало је важан сегмент укупног правног поретка Краљевине Југославије. С обзиром на честе политичке промене, укључујући

* e-mail: draganalow@yahoo.com.

периоде парламентаризма и ауторитарне владавине, нарочито након увођења личног режима краља Александра 1929. године, поставља се питање у којој мери су верске слободе биле доследно и јасно регулисане, као и на који начин је држава приступала различитим верским заједницама. У том контексту, анализа верског законодавства омогућава дубље разумевање односа државне власти према религији, али и степена остваривања принципа верске толеранције и равноправности. Предмет овог рада јесте испитивање уставног и законодавног оквира који је уређивао деловање верских заједница у Краљевини Југославији. Посебна пажња посвећена је анализи кључних правних аката који су дефинисали њихов правни положај, као и начину на који су те норме одражавале политичке и идеолошке токове времена. У раду ће се разматрати положај најзначајнијих верских заједница, пре свега Српске православне цркве, Католичке цркве и Исламске заједнице, уз осврт на питање равноправности и евентуалне правне неједнакости међу њима. Циљ истраживања је да се утврди у којој мери је верско законодавство Краљевине Југославије било усклађено са начелима верских слобода и правне равноправности, као и да се анализира утицај политичких околности на обликовање тих прописа. Полазна хипотеза јесте да су законодавна решења у области вере била у значајној мери условљена политичким интересима и структуром власти, при чему је након 1929. године дошло до израженијег фаворизовања доминантних верских заједница, док су мањинске групе често биле у неповољнијем положају. Кроз анализу релевантних уставних, законских и подзаконских аката, као и ширег друштвено-политичког контекста, овај рад настоји да пружи целовито разумевање улоге верског законодавства у Краљевини Југославији, његовог утицаја на друштвене односе и права грађана, као и начина на који су верске слободе биле институционално уређене у једном мултиконфесионалном друштву.

2. Религијске заједнице и држава у Краљевини Југославији (1929–1941)

Религијске заједнице у Краљевини Југославији представљају сложен истраживачки оквир у којем се преплићу дуготрајни историјски континуитети и специфичне политичке околности међуратног периода. За институције чији се развој мери вековима и у којима је поимање времена релативизовано, термин „новија историја“ има условно и ограничено значење. Стога се хронолошко омеђавање ове проблематике искључиво трајањем државних форми (од Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца до Краљевине Југославије) може сматрати методолошки недовољним, јер произлази из формално-политичких оквира, а

не из суштине историјских процеса. Слично томе, ни приступ заснован искључиво на унутрашњем развоју црквених институција не омогућава прецизно временско одређење, због своје општости и дугог трајања. У том смислу, хронолошке одреднице треба посматрати као аналитичке оквири који омогућавају континуирано и компаративно праћење процеса везаних за кључне верске заједнице — Српску православну цркву, Римокатоличку цркву и Исламску заједницу — у оквиру јасно дефинисаног државног и територијалног контекста. Такав приступ омогућава сагледавање нормативног уређења верских питања у складу са ширим европским токовима, али и анализу промена које су проистицале из трансформација државног субјективитета и његовог унутрашњег уређења. Појам међуконфесионалних односа у овом контексту превазилази оквири непосредне комуникације између припадника различитих вероисповести. Он обухвата читав спектар односа условљених политичком климом, државним интересима, културним обрасцима и историјским наслеђем. Ови односи могу се анализирати на више нивоа: као односи између верских заједница и државе, као односи између различитих конфесионалних колектива, али и кроз интеракције у оквиру политичких структура и свакодневног друштвеног живота (Растодер, 2006: 1). Специфичност југословенског простора огледа се у његовој израженој верској хетерогености и сложеним историјским искуствима коегзистенције, која су обухватала како периоде толеранције и сарадње, тако и фазе сукоба и међусобног потискивања. У таквом контексту, Краљевина Југославија била је изразито вишеконфесионална држава. Према попису становништва из 1921. године, православци су чинили 46,8% становништва, римокатолици 39,4%, а муслимани 10,9% (Попис становништва, 1921), док су значајно присуство имале и друге верске заједнице, попут гркокатолика, протестаната и јеврејске заједнице. Коегзистенција различитих религијских заједница унутар јединственог државног оквира наметнула је потребу за нормативним и политичким решењима усмереним ка успостављању равнотеже и стабилности. Процес хармонизације односа није се одвијао само на нивоу међуконфесионалних интеракција, већ и унутар самих верских заједница, где су постојале унутрашње разлике и напетости (Растодер, 2006: 2). Процес формирања религијског плурализма у Краљевини Југославији може се разумети кроз институционално преуређење и нормативно дефинисање односа између државе и верских заједница након Првог светског рата. У том оквиру, посебно је значајан процес обједињавања православних црквених структура који је представљао важан корак ка њиховој институционалној интеграцији у новонасталу државу. На Другој конференцији епископа, одржаној у

Београду 24–28. маја 1919. године под председавањем митрополита Митрофана Бана, донета је одлука о успостављању духовног, моралног и административног јединства свих православних црквених области (Растодер, 2006: 4). Овај процес добио је међународну и канонску потврду након споразума између Цариградске патријаршије и владе Краљевине СХС из маја 1920. године, којим су епархије до тада под њеном јурисдикцијом прешле у нови црквени оквир. Тиме су створени услови за обнову Српске православне цркве, што је формализовано на Патријаршијском сабору 30. августа (12. септембра) 1920. године. Успостављањем патријаршије извршено је територијално и институционално уједињење православних црквених структура у оквиру нове државе, са центром духовне јурисдикције унутар њеног државног простора. У том тренутку, црквена организација обухватала је 24 епархије, три обласна митрополита (Београд, Карловци и Цетиње) и 21 епископа (Грујић, 1920: 176–178). Октроисани устав Краљевине Југославије из 1931. године задржао је сличан модел правне класификације верских заједница, уводећи поделу на „усвојене“ и „признате“. При томе усвојене заједнице биле су оне које су већ имале успостављен правни и историјски континуитет на државној територији, док је статус признатих био условљен накнадним актом државне власти. У литератури постоје различита тумачења обима ових категорија: једна група аутора заступа шире одређење, према којем у усвојене заједнице спадају Српска православна црква, Католичка црква, Грkokатоличка црква, Исламска заједница, Јеврејска заједница, као и више протестантских деноминација, док други аутори сматрају да је формални статус усвојених верских заједница био ограничен на највеће конфесије (Радић, 1995: 21). Ове заједнице уживале су правну равноправност у вршењу верских обреда и управљању сопственим фондовима и имовином. Од тридесетих година XX века положај верских заједница постаје све значајнији у условима политичке нестабилности. Посебно је важна антикомунистичка кампања у којој је значајну улогу имала Српска православна црква, а патријарх Варнава био је један од њених истакнутих противника комунизма (Живановић, 2017: 266). Једно од кључних политичко-верских питања овог периода било је потписивање конкордата са Ватиканом које је изазвало снажан отпор Српске православне цркве. Током 1935–1937. године вођене су интензивне расправе у јавности и политичким круговима, уз масовне протесте против ратификације (Петрановић, Зечевић, 1987: 495). Под притиском јавности и унутрашњих сукоба, влада Милана Стојадиновића је 1937. године одустала од ратификације (Јеротијевић, 2015: 431–432). Ипак, покушаји усвајања конкордата били су мотивисани и спољнополитичким интересима, пре

свега односима са Италијом и питањем стабилизације регионалних односа (Ђорђевић, 2012: 287). Свеукупно посматрано, верско законодавство Краљевине Југославије одражавало је настојање државе да балансира између формалне верске равноправности и политичке контроле над верским животом.

2.1. Српска православна црква у Краљевини Југославији

Положај Српске православне цркве у Краљевини Југославији био је обележен значајним изазовима који су проистекли из последица Првог светског рата. Црква је претрпела велике људске губитке, будући да је од око 3000 свештеника више од трећине страдало или нестало (Слијепчевић, 2002: 374). Поред тога, аграрна реформа из 1920. године довела је до значајног смањења црквених поседа, што је додатно ослабило њен економски положај. Истовремено, држава је постепено јачала контролу над црквеним институцијама. Уредбом о устројству Министарства вера из 1919. године успостављен је директан утицај државе на верско-политичка питања, док је Уредба о централизацији управне и судске власти у Српској патријаршији из 1929. године додатно учврстила државни надзор над управним и судским пословима цркве (Слијепчевић, 2002: 377–378). Нова друштвена стварност, праћена протестима становништва које није било спремно да прихвати губитак историјски стеченог ауторитета Православне цркве, довела је до озбиљних дилема и интензивних стручних расправа у погледу уставно-правног положаја Цркве и њеног односа са државом. У том контексту поново долази до изражаја заинтересованост престолонаследника, који се залагао за нормативно уређење правног статуса и унутрашње организације Српске православне цркве. Као резултат тих настојања, 1929. године усвојен је Закон о Српској православној цркви, чиме је успостављен нови правни оквир њеног деловања у оквиру државног система (Васиљевић, 2025: 126). Доношењем Закона о Српској православној цркви¹ 1929. године дефинисан је њен правни положај као аутокефалне и патријаршијске институције. Цркви је гарантована слобода вероисповести, вршења богослужења и унутрашње организације, као и право управљања сопственом имовином, фондовима и задужбинама. Међутим, ова аутономија била је ограничена важећим законима и врховним надзором државе, која је преко својих органа, укључујући Главну контролу, имала право увида у финансијско пословање цркве. Црква је, као правно лице, имала способност стицања и располагања

¹ Закон о Српској православној цркви, *Службене новине Краљевине Југославије*, бр. 269, 1929.

покретном и непокретном имовином, док је духовна, дисциплинска и судска власт била у надлежности црквене јерархије. Истовремено, избор највиших црквених представника, укључујући патријарха и епископе, био је условљен потврдом краља, уз сагласност највиших државних органа, што указује на снажну повезаност државе и цркве. Финансирање Српске православне цркве заснивало се на приходима од црквених добара, фондова и задужбина, али и на државној помоћи и различитим дажбинама. Свеукупно посматрано, положај цркве у Краљевини Југославији карактерисала је комбинација формалне аутономије у верским питањима и израженог државног надзора у организационим и материјалним аспектима њеног деловања. Прелазна и завршна наређења регулишу статус црквених установа, њихов прелазак са државног на буџет Српске православне цркве, као и положај епархија у иностранству. Црквени устав доноси Свети архијерејски сабор који га потом прослеђује министру правде на усвајање и даље краљу на озакоњење. Министар правде има овлашћење да, уз сагласност Светог архијерејског синода, доноси потребне уредбе за примену закона. Организација Српске православне цркве мора бити успостављена у року од две године од доношења закона. Ступањем на снагу закона и устава престају да важе сви претходни прописи који се односе на материју обухваћену новим актима. Закон из 1930. године, који се односио на избор патријарха, омогућио је држави да задржи значајан утицај на избор највиших црквених великодостојника. Ипак, упркос том утицају, црква је остварила одређене материјалне уступке, као што су стална новчана помоћ, ослобађање црквене кореспонденције од поштанских такси и увођење тзв. „патријаршијског приреза“ (Слијепчевић, 2002: 379). Нови Устав Српске православне цркве, који је ступио на снагу 24. новембра 1931. године, уредио је питања избора и потврде патријарха и епископа, док су црквени службеници, по узору на државне чиновнике, били дужни да полажу заклетву верности краљу. Патријарх је постао члан Крунског савета, чиме је потврђен његов привилегован положај у држави, у складу са традицијом према којој је био друга најзначајнија личност након владара (Слијепчевић, 2002: 382). У области верске наставе, законско уређење успостављено је тек 1933. године, док је до Другог светског рата сва кореспонденција Српске православне цркве са иностранством обављана посредством Министарства иностраних послова. Ова пракса, наслеђена из ранијег периода, примењивала се искључиво на Српску православну цркву, док су друге верске заједнице имале већу слободу у међународној комуникацији (Перић, 1999: 212). Односи између државе и Српске православне цркве били су повремено обележени сукобима. Први значајнији сукоб настао

је након смрти патријарха Димитрија 1930. године, када је краљ, мимо Архијерејског синода, донео закон о избору патријарха. Синод, предвођен митрополитом Гаврилом Дожићем, оштро је реаговао и захтевао измене закона. Након тога, закон је коригован, а за новог патријарха изабран је Варнава (Слијепчевић, 2002: 382).

2.2. Јеврејска верска заједница у Краљевини Југославији

Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца (од 1929. године Краљевина Југославија) формирана је 1. децембра 1918. године као резултат распада Аустроугарске и уједињења јужнословенских територија. Иако је држава настојала да успостави политичко и национално јединство, њен развој био је обележен дубоким унутрашњим противречностима, посебно у погледу питања националног идентитета (Wachtel, 1998: 5). У оквиру таквог друштвеног и политичког контекста, Јевреји су представљали једну од најмањих етничких и верских заједница, са учешћем од око 0,5% у укупном становништву. Већина јеврејског становништва потицала је из подручја бивше Аустроугарске и припадала је ашкеназској традицији. Пред Други светски рат у Југославији је живело око 82 000 Јевреја, организованих у бројне верске општине, најчешће у урбаним центрима као што су Београд, Загреб и Сарајево (Кољанин, 2020: 140). Њихово учешће било је нарочито изражено у трговини и одређеним занатско-услужним делатностима, где су имали значајну економску улогу. Уставноправни положај Јевреја у Краљевини Југославији био је дефинисан кроз статус верске заједнице, при чему су појединци уживали пуну правну равноправност. Видовдански устав из 1921. године и Октроисани устав из 1931. године предвиђали су поделу верских заједница на „усвојене“ и „признате“, чиме је држава регулисала њихов правни статус у оквиру јединственог система верских односа (Поповић, 1997: 123). У том оквиру, Јеврејска верска заједница била је интегрисана у правни поредак као призната верска заједница, са правом на слободно обављање верских обреда и унутрашњу аутономију у оквиру законских прописа. Свеукупно посматрано, положај Јевреја у Краљевини Југославији одражавао је опште карактеристике државне политике према верским заједницама, у којој је формална равноправност коегзистирала са ограничењима проистеклим из политичког и институционалног оквира међуратне државе. Уставима из 1921. и 1931. године верске заједнице у Краљевини Југославији добиле су одређене привилегије, али и јасно дефинисана ограничења. Једно од кључних ограничења односило се на забрану политичке делатности у оквиру верских обреда и простора. Октроисани устав из 1931. године изричито је забранио било какву политичку агитацију у верским објектима,

чиме је наглашена одвојеност верског деловања од партијско-политичког живота државе (Радић, 1995: 20). Јеврејска верска заједница имала је статус „признате“ верске заједнице, што јој је омогућавало слободно вршење верских обреда, унутрашњу аутономију и одржавање веза са верским центрима изван државе. Ипак, као и остале признате заједнице, била је подређена државном надзору и уставно-правним ограничењима. У том систему, Јевреји су формално уживали равноправност са другим признатим конфесијама, попут Српске православне цркве, Католичке цркве, Исламске и Евангелистичке заједнице, али уз јасно дефинисане оквири државне контроле (Троицки, 1935: 21). Финансијски положај Јеврејске заједнице био је регулисан Декретом из 28. априла 1930. године, којим је уведена државна новчана помоћ. Иако је та помоћ била релативно већа него за друге верске заједнице, она је временом опадала (Кољанин, 2008: 74–84). Након увођења личног режима 1929. године, државна политика је тежила концепту националног јединства, у оквиру кога су Јевреји задржали своју верску и културну посебност. У том периоду јачају и ционистичке организације, док се истовремено развија специфичан облик двоструког идентитета — југословенског и јеврејског. Са ширењем утицаја комунистичког покрета током тридесетих година, појављује се и тзв. „црвена асимилација“, односно идеја да ће револуционарни покрет решити национална питања, укључујући и јеврејско питање (Кољанин, 2020: 142). Друштвени положај Јевреја у Југославији развијао се неравномерно, а појава модерног политичког антисемитизма била је условљена комбинацијом унутрашњих политичких прилика, традиционалних образаца и међународних утицаја, посебно јачањем нацизма у Немачкој. Антисемитизам у Краљевини Југославији може се посматрати кроз више фаза развоја, при чему су међународне околности имале све значајнији утицај (Кољанин, 2020: 143). Развој положаја јеврејске заједнице у Краљевини Југославији може се, према историјским и политичким критеријумима, поделити на три периода:

- 1918–1933 – период од оснивања државе до почетка интензивирања антисемитске пропаганде,
- 1934–1938 – период појачане антисемитске пропаганде и постепеног условљавања политичке лојалности Јевреја,
- 1939–1941 – период од продубљивања политичких и друштвених тензија до априлског слома државе 1941. године.

Нормативни оквир положаја Јевреја значајно је уређен доношењем Закона о верској заједници Јевреја² од 14. децембра 1929. године,

² Закон о верској заједници Јевреја у Краљевини Југославији, *Службене новине Краљевине Југославије*, бр. 301, од 24. 12. 1929.

којим је утврђено да сви припадници јеврејске вероисповести у Краљевини Југославији чине јединствену верску заједницу и да им се гарантује слобода јавног исповедања вере. Јевреји су били организовани у вероисповедне општине које су се бавиле верским, културним и социјалним потребама својих чланова. Те општине удруживале су се у Савез, док су ортодоксне заједнице биле организоване и у посебно Удружење. Сви ови организациони облици имали су интерна правила којима су уређивали своје деловање, док је њихово усвајање и надзор потврђивао министар правде, што указује на значајну улогу државе у регулисању унутрашње организације верских заједница. Јеврејске вероисповедне општине у Краљевини Југославији представљале су самоуправна тела која су имала значајну улогу у организацији верског, културног и социјалног живота јеврејске заједнице. Оне су, заједно са својим централним институцијама — Савезом и Удружењем — управљале верским установама, добротворним организацијама, као и имовином и фондовима намењеним за верске сврхе. У складу са законским прописима, ове институције су имале право да стичу и управљају покретном и непокретном имовином, као и да самостално одлучују о пријему задужбина (Novaković, 2012: 948). Ипак, њихова аутономија није била апсолутна, већ је била ограничена државним надзором. Комплетно пословање и управљање имовином било је под контролом државне Главне контроле, која се спроводила на захтев министра правде, Савеза, Удружења или појединих општина. Такође, унутрашња правила и организација ових тела морали су бити одобрени од стране Министарства правде, чиме је обезбеђено да њихов рад буде у складу са важећим законодавством и интересима државе (Novaković, 2012: 948). Период између два светска рата често се у историографији означава као релативно повољан за развој Јеврејске заједнице. Устав из 1931. године формално је гарантовао једнакост грађана пред законом, слободу вероисповести и пуна грађанска права, што је омогућило висок степен интеграције Јевреја у друштвене и економске токове државе. Овај правни оквир допринео је очувању верског и културног идентитета уз истовремено учешће у јавном животу. Међутим, крајем тридесетих година долази до значајних промена под утицајем међународних околности, пре свега јачања националсоцијализма у Немачкој. Антисемитизам постепено добија и политичку димензију, што се одражава кроз медијске кампање и деловање појединих политичких група (Novaković, 2012: 950). Кулминација ових процеса уследила је 1940. године доношењем дискриминаторних уредби које су ограничиле права Јевреја у области образовања и привреде. Уредбе, познате као „Корошецови закони“, увеле су принцип *numerus clausus* и ограничиле приступ школовању и одређеним делатностима, чиме су директно нарушена уста-

вом гарантована права грађана (Dolenc, 2005: 205–208). Ове мере биле су у супротности са одредбама Устава из 1931. године, који је гарантовао једнакост и слободу вероисповести, те су представљале значајан прекид дотадашњег правног и друштвеног положаја јеврејске заједнице (Лазећ, 2015: 302). Свеукупно посматрано, положај јеврејских вероисповедних општина у Краљевини Југославији кретао се од релативне аутономије и правне сигурности ка постепеном ограничавању права под утицајем унутрашњих и спољнополитичких фактора. Након априлске окупације 1941. године, територија Краљевине Југославије подељена је на више окупационих зона, у којима су уведени расни и дискриминаторни прописи усмерени ка потпуном обесправљивању Јевреја. У окупационој зони Србије, под немачком управом, већ у мају 1941. године донете су уредбе које су регулисале положај Јевреја и довеле до систематског одузимања имовине и њихове друштвене маргинализације. Сличан, али још радикалнији правни оквир успостављен је у Независној Држави Хрватској, где су донети бројни прописи по узору на нацистичко законодавство, укључујући одредбе о расној припадности, искључењу из јавне службе, обавезној регистрацији и конфискацији имовине (Lengel-Krizman, 1996: 247–254). Ове мере представљале су увод у систематски прогон и уништење јеврејске заједнице. Иако је њихов положај у Краљевини Југославији пре рата био релативно повољан у поређењу са другим европским државама, окупација је довела до потпуног урушавања правног статуса и основних људских права Јевреја.

2.3. Закон о Исламској верској заједници у Краљевини Југославији

Правни положај Исламске верске заједнице у Краљевини Југославији био је уређен посебним законом³ којим је дефинисана њена организација, надлежности и однос са државом. Исламска верска заједница била је устројена као јединствена верска институција на челу са реисул-улемом, који је руководио верским, просветним и вакуфским пословима. Заједници је била гарантована слобода вероисповести, вршења обреда и управљања верском имовином, укључујући вакуфе, али уз изразит надзор државних органа. Унутрашња организација била је уређена Уставом Исламске верске заједнице, који је предвиђао постојање различитих органа, као што су џематски меџлиси, муфтијства и централна верска тела. Посебност овог система огледала се у чињеници да је држава имала значајан утицај на избор највиших верских представ-

³ Закон о Исламској верској заједници Краљевине Југославије, *Службене новине Краљевине Југославије*, бр. 99-Х, од 7. 2. 1930.

ника, будући да је реис-ул-улему, као и друге високе функционере, постављао краљ уз сагласност министра правде. Изменама законског оквира настојало се да се у извесној мери смањи државни утицај и омогући већа аутономија муслиманске заједнице. Ове реформе предвиђале су јачање самоуправних елемената, укључујући могућност да верници непосредније учествују у избору својих представника и управљању вакуфском имовином. Истовремено, извршене су и институционалне промене, укључујући реорганизацију централних органа и преименовање вакуфско-просветних тела у вакуфско-меарифске саборе. У прелазном периоду након доношења закона, до успостављања нове организационе структуре, управне и верске послове обављали су повереници (наибџи), које је постављао министар правде. Ова мера указује на континуитет државног надзора, али и на настојање да се обезбеди институционална стабилност током реформског процеса. Свеукупно посматрано, Закон о Исламској верској заједници у Краљевини Југославији одражавао је двојаку природу односа државе и верских институција: са једне стране, гарантовање верских слобода и унутрашње организације, а, са друге, задржавање значајних механизма државне контроле над њиховим функционисањем.

2.4. Евангелици аугсбуршке вероисповести

Евангелици аугсбуршког вероисповедања (лутерани) у Краљевини Југославији чинили су две посебне цркве — словачку и немачку — које су деловале независно једна од друге. Поред њих, припадници реформованог вероисповедања (калвини) били су организовани у засебну Реформовану хришћанску цркву у Краљевини Југославији. Словачка и немачка евангеличка црква аугсбуршког вероисповедања имале су могућност удруживања у Савез ради унапређења заједничких црквених интереса. Ове цркве уживале су потпуну слободу у јавном исповедању вере и вршењу богослужења, док је свака од њих, кроз сопствени црквени устав, уређивала своја аутономна тела, власти и установе. Евангеличке и реформована црква самостално су организовале верске, просветне, добротворне и културне активности и управљале својом имовином у складу са црквеним начелима, али под врховним надзором државе. Одлуке о пријему задужбина доносиле су аутономно, уз надзор државних органа. Цркве и њихова тела имале су статус правног лица и способност стицања и управљања покретном и непокретном имовином, која је могла бити коришћена искључиво за остварење црквених циљева. Одузимање имовине било је могуће једино у случају законом предвиђене експропријације. Финансијско пословање водило се самостално, уз обавезно црквено рачуноводство и под надзором

Главне контроле. Средства за рад обезбеђивана су из прихода од имовине, прилога, црквених такси, задужбина и државне помоћи, а у случају недостатка прихода било је дозвољено увођење црквених приреза. Цркве су такође уживале одређене пореске повластице за верске објекте и установе. Преписка између црквених власти могла се водити на матерњем језику, док је службена комуникација са државним органима морала бити на државном језику. У законодавном погледу, црквени синоди били су надлежни за доношење прописа и избор врховних духовних старешина, чији је избор потврђиван краљевским указом на предлог министра правде. Закон је такође прописивао да свештеници морају познавати језик својих верника, док је страним држављанима било омогућено привремено вршење свештеничке службе уз одобрење надлежних власти министра правде. Духовници који служе у државним установама, као што су болнице и казнени заводи, постављају се на предлог надлежних црквених власти. Овај закон такође регулише верску наставу у државним и приватним школама, одређујући надлежност црквених власти у избору и надзору вероучитеља, као и у постављању црквених основних и средњих школа. У случају несугласица између цркава, коначну одлуку доноси Савез цркава, а ако Савез не постоји, министар правде. Ступањем закона на снагу престају да важе сви претходни закони и прописи који се односе на организацију цркава, док се нови устави цркава морају донети у року од две године. Закон о црквеним организацијама ступа на снагу када буде обнародован у „Службеним новинама“. Закон⁴ пружа широку аутономију црквама аугсбуршке вероисповести и Реформованој цркви у Краљевини Југославији, омогућавајући им слободу у верском и културном изражавању, као и самостално управљање имовином и финансијама, уз истовремено усклађивање њихових активности са државним законодавством и надзором.

2.5. Политички и верски аспекти конкордатског питања у Краљевини Југославији

Питање конкордата представљало је једно од најсложенијих питања у односима између Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца и Свете столице, пре свега због супротстављених политичких и верских интереса. Одмах након формирања државе 1918. године, уређење односа са Ватиканом наметнуло се као важно државно питање, с обзиром на значајан удео католичког становништва у новој држави, наро-

⁴ Закон о евангеличко-хришћанским црквама и о реформованој хришћанској цркви Краљевине Југославије (1930), Службене новине Краљевине Југославије, бр. 95 - XXXVII/30.

чито међу Хрватима и Словенцима. У циљу израде споразума, 1922. године формирана је посебна државна комисија за израду нацрта конкордата (Симић, 1990: 13), при чему су поједини чланови заступали став да се треба ослонити на конкордат из 1914. године између Краљевине Србије и Ватикана. Међутим, предложени нацрт наишао је на озбиљне примедбе ватиканске стране, која је истицала захтеве који су имали изражен политичко-црквени карактер. Ватикан је настојао да обезбеди повлашћен положај Римокатоличке цркве у односу на остале верске заједнице и да ограничи државни суверенитет у верским питањима. Посебно је инсистирало на искључивој надлежности цркве у вршењу верских служби, контроли црквене имовине, као и на утицају у области верске наставе, укључујући и захтев да се деца из мешовитих бракова васпитавају у католичком духу (Надовеза, 2014: 228–229). Због дубоких неслагања између државних и ватиканских ставова, преговори су били привремено обустављени. Овакав став Римокатоличке цркве делимично се доводи у везу са њеним ослабљеним положајем у Европи након Првог светског рата, услед појаве старокатоличких покрета и преласка дела верника у друге верске заједнице (Жутић, 1994: 389–390). Током периода 1929–1931. године, након уставних и административних реформи у Краљевини Југославији, обновљени су преговори о конкордату. Формирањем бановина створена је нова административна подела државе, у којој је конфесионална структура становништва имала значајну улогу, што је додатно утицало на политичку осетљивост овог питања. Нацрт конкордата, израђен у време владе Богољуба Јевтића, настао је у ширем европском контексту обележеном политичким нестабилностима, укључујући успон нацистичке Немачке и преиспитивање послератног поретка. У Краљевини Југославији, посебно у српским срединама, овај нацрт је изазвао снажне реакције и изражен критички однос опозиције (Надовеза, 2014: 230). Примедбе су се односиле на регулисање црквених прихода, такси и последице аграрне реформе, као и на чињеницу да је конкордат до тада закључио мали број држава. Посебно су спорне биле одредбе које су се односиле на статус католичког свештенства, попут забране политичког деловања (члан 8) и ограничења обавезе достављања података државним органима (члан 7), што је тумачено као угрожавање државног суверенитета (Надовеза, 2014: 230). Сличне критике долазиле су и од појединих представника Српске православне цркве, који су указивали на могућност да се кроз конкордат обезбеде шире привилегије Римокатоличкој цркви. Епископ Платон је, у том контексту, постављао питање оправданости обима права која су предвиђена нацртом. Отпор конкордату предводила је Српска православна црква као најбројнија и

најутицајнија верска заједница у Краљевини Југославији. Њен друштвени значај произлазио је како из бројности верника, тако и из историјске улоге у националном ослобођењу и уједињењу. С друге стране, Римокатоличка црква је у одређеним историјским контекстима перципирана као супротстављена српским националним интересима, што је додатно појачавало отпор конкордатском решењу. Српска православна црква, као аутокефална институција, снажно је инсистирала на очувању сопствене самосталности и одбацивању решења која би довела до повлашћеног положаја католичке цркве. Против конкордата су се изјашњавале и поједине мање верске заједнице, међу којима и Немачка евангеличка хришћанска црква (Петрановић, Зечевић, 1987: 494).

2.6. Римокатоличка црква

Римокатоличка црква у новоформираној Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца уживала је статус признате верске заједнице, што је било условљено како правним оквиром, тако и значајним демографским уделом католичког становништва од око 39,4% (Ранковић, Аћимовић, 2023: 10). Ова чињеница давала је додатну тежину захтевима за јасно правно уређење положаја цркве у држави. Након стварања државе 1918. године, један од приоритетних задатака био је успостављање односа са Светом столицом, која је Краљевину СХС признала 6. новембра 1919. године. Овај чин имао је значајну дипломатску тежину и представљао је основу за даље уређење односа између државе и Римокатоличке цркве (Радић, 2011: 273–274). Усвајањем Видовданског устава 1921. године створен је правни оквир који је омогућио ревизију ранијих ватиканских уговора и отварање преговора о јединственом конкордату. Преговори о конкордату започети су 1925. године и трајали су више од једне деценије, уз настојање да се ускладе интереси државе и Римокатоличке цркве. Коначни текст конкордата потписан је 25. јула 1935. године у Риму, од стране министра правде др Људевита Ауера и кардинала Еуђенија Пачелија (Ракић, 2017: 258). Сам споразум обухватао је 38 чланова и регулисао статус цркве, црквену хијерархију, имовину, образовање, брачно право, деловање католичких организација и дипломатске односе. Конкордатом је Римокатоличкој цркви признато право на слободно вршење верских активности и правни субјективитет, што јој је омогућило самостално управљање имовином и унутрашњом организацијом. Иако је овај споразум био покушај институционалног уређења односа државе и цркве, он је истовремено отворио бројна спорна питања у погледу односа државног суверенитета и црквене аутономије (Novaković, 2012: 957). У ширем контексту, конкордат се може посматрати као инструмент регулисања положаја

значајне верске заједнице у мултиконфесионалној држави, али и као један од важних извора политичких и друштвених тензија у Краљевини Југославији.

3. Закључак

Верско законодавство у Краљевини Југославији било је обликовано у условима сложене конфесионалне структуре и политичке нестабилности новостворене државе. Наслеђени правни системи различитих држава у саставу нове монархије условили су фрагментарност и поступно усклађивање прописа који су регулисали положај верских заједница. Основна карактеристика овог система била је настојање да се истовремено обезбеде слобода вероисповести, формална равноправност признатих конфесија и државни надзор над њиховим деловањем. Међутим, у пракси је правни оквир остао неуједначен, јер су верске заједнице често регулисане појединачним законима, што је додатно наглашавало њихове разлике у статусу и положају. Политички фактор имао је значајан утицај на развој верског законодавства, посебно након увођења режима 1929. године, када су верски прописи постали и средство државне интеграционе политике. Истовремено, покушаји међународног регулисања, попут конкордатских преговора, показали су ограничен домет државе у балансирању унутрашњих и спољнополитичких интереса. У целини посматрано, верско законодавство Краљевине Југославије представљало је компромис између правне регулације и политичке нужности, али није успело да успостави потпуно кохерентан и стабилан систем. Његова недовољна усклађеност и оптерећеност историјским и политичким противречностима ограничили су његову дугорочну ефикасност у мултиконфесионалном друштву.

Литература

- Dolenc, E. (2005). „Zmaga ali poraz?: Marginalije h Koroščevi antisemitski uredbi leta 1940“. U: D. Nečak (Ur.), *Stiplovškov zbornik* (str. 199–209). Maribor: Univerza v Mariboru in Zgodovinsko društvo v Mariboru;
- Ђорђевић, Ж. (2012). *Сатирање српства у 19. и 20. веку*, том I. Београд: Драслар;
- Грујић, Р. (1920). *Православна српска црква*. Београд: Издавачка књижарница Геце Кона;
- Јеротијевић, З. (2015). Проблем конкордата између Ватикана и Краљевине Југославије 1937. године. *Црквене студије*, 12, 427–434;

Кољанин, М. (2008). *Јевреји и антисемитизам у Краљевини Југославији: 1918–1941* [*The Jews and Anti-Semitism in the Kingdom of Yugoslavia, 1918–1941*]. Београд: Институт за савремену историју;

Koljanin, M. (2020). *The Jewish Community and Antisemitism in the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes/Yugoslavia 1918–1941. Colloquia Humanistica*, 9, 139–152. DOI: <https://doi.org/10.11649/ch.2020.010>;

Лазих, Ж. (2015). Правни аспекти грађанских и верских слобода јеврејске заједнице на нашим просторима. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 54(71), 293–310. DOI: <https://doi.org/10.5937/zrpfni1571293L>;

Lengel-Krizman, N. (1996). *Kronologija židovskog stradanja 1938–1945*. У: О. Kraus (Ur.), *Antisemitizam, holokaust, antifašizam* (str. 247–257). Zagreb: Židovska općina Zagreb;

Надовеза, Б. (2014). Конкордат – међународни уговор или политичка акција. *Политичка ревија*, 39(1), 227–246;

Новаковић, Д. (2012). Верско законодавство Краљевине Југославије. *Зборник Правног факултета Свеучилишта у Ријеци*, 33(2), 939–965;

Перић, Д. (1999). *Црквено право* (2. измењено и допуњено изд.). Београд: Правни факултет Универзитета, Центар за публикације; Досије;

Петрановић, Б., Зечевић, М. (1987). *Југословенски федерализам: идеје и стварност*, том I. Београд: Просвета;

Поповић, Н. (1997). *Јевреји у Србији 1918–1941*. Београд: Институт за савремену историју;

Радић, Р. (1995). „Вером против вере“. *Историјски записи*, 3. Београд;

Радић, Р. (2011). *Живот у временима: Патријарх Гаврило (Дожих) 1881–1950*. Београд: Православни богословски факултет – Институт за теолошка истраживања;

Ракитић, Д. (2017). *Конкордат Краљевине Србије и пројекти конкордата Краљевине СХС и Краљевине Југославије – правноисторијски осврт* (докторска дисертација). Београд;

Ранковић, З., Аћимовић, М. (2023). Догађај васпостављања Патријаршије српске у грађанској периодици. У: В. Вукашиновић (прир.), *Стогодишњица васпостављања Српске Патријаршије 1920–2020* (стр. 9–26). Београд: Православни богословски факултет – Репозиторијум Православног богословског факултета;

Растодер, С. (2006). *Верске заједнице у Југославија 1918–2006*. https://www.academia.edu/34883261/Vjerske_zajednice_i_Jugoslavija_1918_2006 (приступљено: 13. 5. 2025);

Симић, С. (1990). *Ватикан против Југославије*. Београд: Култура;

Слијепчевић, Ђ. (2002). *Историја Српске православне цркве II: Од почетка XIX века до краја Другог светског рата*. Београд: ЈР;

Троицки, С. (1935). Верска политика Краља Ујединитеља. *Летопис Матице српске*, књ. 343, св. 1.

Vasiljević, A. (2025). *State-Church law in the Kingdom of the Serbs, Croats, and Slovenes until 1930: Legislative acts on recognized religions. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 64(106), 119–138. DOI: <https://doi.org/10.5937/zrpfno-62141>;

Wachtel, A. B. (1998). *Making a Nation, Breaking a Nation: Literature and Cultural Policy in Yugoslavia*. Stanford: Stanford University Press;

Живановић, М. (2017). Слика последњег руског цара код Срба у 20. веку. У: А. Тимофејев (ур.), *Србија и руска револуција 1917. Нове теме и изазови: тематски зборник радова* (стр. 259–281). Београд: Институт за новију историју Србије; Институт славяноведения Российской академии наук;

Жутић, Н. (1994). *Краљевина Југославија и Ватикан*. Београд: Маштел;

Остала коришћена грађа

Закон о верској заједници Јевреја у Краљевини Југославији. *Службене новине Краљевине Југославије*, бр. 301, 24. 12. 1929;

Закон о евангеличко-хришћанским црквама и о реформованој хришћанској цркви Краљевине Југославије. (1930). *Службене новине Краљевине Југославије*, бр. 95–XXXVII/30;

Закон о Исламској верској заједници Краљевине Југославије. *Службене новине Краљевине Југославије*, бр. 99–X, 7. 2. 1930;

Закон о Српској православној цркви. *Службене новине Краљевине Југославије*, бр. 269, 1929;

Устав Краљевине Југославије. (1931). *Службене новине Краљевине Југославије*, бр. 200;

Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. (1921). Београд: Државна штампарија Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. Обнародован у бр. 142-а *Службених новина* на Видовдан, 28. јуна 1921. године у Београду;

Устав Српске православне цркве од 1931. године. *Службене новине Краљевине Југославије*, бр. 275/1931;

Попис из 1921. *Статистика Краљевине Југославије*. Београд, 1922. <https://pod2.stat.gov.rs/objavljenepublikacije/g1921/pdf/g19214001.pdf> (приступљено: 12. 5. 2025).

Dragana Pereula, LL.M.,
PhD student,
Faculty of Law, University of Niš,
Republic of Serbia

RELIGIOUS LEGISLATION IN THE KINGDOM OF YUGOSLAVIA

Abstract

This paper analyzes the religious legislation in the Kingdom of Yugoslavia (1929–1941) within the context of its ethnic, cultural, and confessional diversity. The aim of the research is to examine the extent to which legal regulations ensured religious freedoms and equality among religious communities, as well as to explore the influence of political circumstances on their legal regulation. The methodological approach is based on the analysis of constitutional provisions, legislative acts, and subordinate legislation (by-laws), combined with a comparative examination of the status of the Serbian Orthodox Church, the Catholic Church, and the Islamic Community, with the aim of providing a comprehensive understanding of their legal position and the relationship between the state and different religious communities in the observed period.

Keywords: religious legislation, Kingdom of Yugoslavia, religious communities, church and state, religious freedoms.

ЧАСОПИС „ПРАВНИ ХОРИЗОНТИ”
УПУТСТВО АУТОРИМА

1. ОПШТЕ НАПОМЕНЕ

Фонт и маргине	Рукопис рада куцати у Word-у, коришћењем фонта Times New Roman ћирилица (Serbian-Cyrillic), (осим оригиналних латиничних навода). Аутори из бивших југословенских република могу користити фонт Times New Roman latinica. Величина слова у главном тексту треба да буде 12 pt, размак између редова 1,5 lines, а у фуснотама 10 pt, са размаком између редова 1 (single). Формат страница треба да буде А4 (све маргине 2,5 cm).
Обим рада	Рад треба да има од 35.000 до 40.000 карактера, односно од 4.000 до 6.000 карактера када се ради о приказима, укључујући размаке. У наведени обим рада спадају и фусноте, апстракт, резиме и попис коришћене литературе и документације.
Језик	Рад послати на српском, енглеском, руском, француском или немачком језику. Аутори из бивших југословенских република могу послати рад и на хрватском, босанском или црногорском језику.
Коришћење наводника	У српском тексту користити следеће наводнике: „ ” (на пример: „меко право”), а у енглеском тексту: “ ” (на пример: “soft law”).
Наслов рада	Наслов треба да што верније опише садржај чланка. Наслов куцати великим словима величином фонта 14 pt, bold и приложити га и на енглеском језику.
Аутор(и)	На самом почетку рада навести име и презиме аутора, назив и пуну адресу институције у којој је аутор запослен или студира, e-mail адресу и ORCID ID уколико аутор има ORCID профил. Све податке о аутору, његовом звању и институцији приложити и на енглеском језику.
Подаци о пројекту или програму	Евентуални подаци о пројекту у оквиру којег је рад написан (назив и број пројекта, назив институције која финансира пројекат и сл.), приказују се у фусноти на првој страници рада.
Подаци о усменом саопштењу рада	Ако је рад био изложен на научном скупу под истим или сличним називом, податак о томе треба навести у оквиру посебне фусноте на дну прве стране текста.
Апстракт (Сажетак)	Апстракт је кратак информативан приказ садржаја чланка који читаоцу омогућава да брзо и тачно оцени његову релевантност. Саставни делови апстракта су циљ истраживања, методи, резултати и закључак. Обим апстракта је 100-200 речи.
Кључне речи	Иза апстракта навести 5 до 8 кључних речи на језику на ком је послат рад.

Структура текста	1. Увод (12pt, bold) 2. Поднаслов првог нивоа (12pt, bold) <i>Поднаслов другог нивоа (12pt, bold, italic)</i> <i>Поднаслов трећег нивоа (12pt, italic)</i> Поднаслов четвртог нивоа (12pt, regular) 3. Поднаслов првог нивоа (12pt, bold) 4. Закључак (12pt, bold) Сви поднаслови пишу се фонтом 12pt, уз коришћење нумерације и врсте слова употребљених у примеру изнад.
Листа референци	На крају текста наводи се листа литературе и документације на коју се аутор позивао у раду. Референце поређати абecedним редом по презимену аутора, а код истог аутора, по години издања (од најновије до најстарије). Ако има више радова истог аутора који су објављени исте године, иза године користити латинична слова a,b,c итд. (код цитирања у тексту поступити на исти начин – видети пример у другом делу Упутства). На крају сваке референце куцати знак тачка и зарез (;).
Резиме (Summary)	Пише се на крају текста после „Листе референци“, дужине од 3.000 до 4.000 карактера (укључујући размаке), на српском и енглеском језику (резиме је потребан на оба језика ради лекторисања превода). Иза резимеа навести кључне речи на енглеском језику (односно српском језику уколико је рад послат на енглеском језику).
Табеле, графикони, слике	Табеле урадити у програму Word. Фотографије, графиконе или слике доставити у формату jpg.
Изјава о ауторству и пренос ауторских права	Аутори радова потписују изјаву о ауторству, која садржи и сагласност за пренос ауторских права.
Доставља радова	Радови се достављају у електронском облику (као attachment) на следећу адресу: pravnihorizonti@prafak.ni.ac.rs .
Рецензирање	Сви радови подлежу анонимном рецензирању од стране два рецензента. Радови аутора који у предвиђеном року не поступе по примедбама рецензената неће бити објављени. Редакција часописа обавља комуникацију само са првонаведеним аутором.

2. ЦИТИРАЊЕ И ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Коришћена литература треба да буде, између осталог, из што више врхунских међународних и домаћих научних часописа најновијих годишта. **Минималан број часописних референци које морају бити коришћене у раду је шест, при чему број часописних референци иностраног порекла не сме бити мањи од три.**

Радове цитирати **у самом тексту**, као што је наведено у табели која следи. **Фусноте** користити само када је неопходно пружање додатног објашњења или пропратног коментара, као и у случају позивања на прописе или одлуке судова и других органа.

Ради очувања анонимности рецензирања, 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 или име које упућује на аутора. Могу се приложити документи у чијем опису као и тексту нема персоналних информација.

Цитати и позиви на литературу у тексту и листа референци на крају текста се морају слагати у потпуности. Сваки рад, пропис, одлука и др. на које се позива у тексту или фусноти мора се унети у листу референци, односно, сваки рад, пропис, одлука и др. наведен у листи референци мора постојати у тексту. Библиографске јединице се наводе на изворном језику, без преводиња. Уколико библиографска јединица има DOI број, потребно је навести га након осталих библиографских информација.

Врста рада	Цитирање у тексту (или позивање у фусноти)	Листа референци
Књига, један аутор	(Келзен, 2010: 56)	Келзен, Х. (2010). <i>Општа теорија права и државе</i> . Београд: Правни факултет Универзитета у Београду;
Књига, више аутора	Прво цитирање у тексту: (Димитријевић, Поповић, Папић, Петровић, 2007: 128) Наредно цитирање у тексту: (Dimitrijević et al., 2007: 200)	Димитријевић, В., Поповић, Д., Папић, Т., Петровић, В. (2007). <i>Међународно право људских права</i> . Београд: Београдски центар за људска права;
Колективно ауторство	(Oxford, 1996: 245)	<i>Oxford essential world atlas (3rd ed.)</i> . (1996). Oxford, UK: Oxford University Press;
Рад или део књиге која има приређивача	(Нолте, 2007: 280)	Нолте, К. (2007). Задаци и начин рада немачког Бундестага. У: В. Павловић и С. Орловић (Ур.), <i>Дилеме и изазови парламентаризма</i> (стр. 279-289). Београд: Konrad Adenauer Stiftung;

Врста рада	Цитирање у тексту (или позивање у фусноти)	Листа референци
Чланак у часопису	(Марковић, 2006: 36)	Марковић, Р. (2006). Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед. <i>Анали Правног факултета у Београду</i> . 2(LIV). 5-46;
Енциклопедија	(Pittau, 1983: 3)	Pittau, J. (1983). Meiji constitution. In <i>Kodansha encyclopedia of Japan</i> (Vol. 2, pp. 1-3). Tokyo: Kodansha;
Институција као аутор	(Републички завод за статистику, 2011)	Републички завод за статистику. <i>Месечни статистички билтен</i> . Бр.11(2011);
Прописи	Искључиво у фусноти: Чл. 12, ст. 2, тач. 3 Закона о основама система васпитања и образовања, Службени гласник РС, бр. 62/1996. (<i>Напомена: Чланове, ставове и тачке прописа наводити на начин примењен у овом примеру – не стављати тачку иза бројке и унети размак иза интерпункцијских знакова</i>)	Закон о основама система васпитања и образовања. <i>Службени гласник РС</i> , бр. 62/1996;
Судске одлуке	Искључиво у фусноти: Case T-344/99 Arne Mathisen AS v Council [2002]. или Одлука Уставног суда IY-197/2002.	Case T-344/99 Arne Mathisen AS v Council [2002] ECR II-2905; или Omojudi v UK (2010) 51 EHRR 10; или Одлука Уставног суда IY-197/2002, <i>Службени гласник РС</i> , бр. 57/2003;
Електронски извори	Навођење у тексту: (Wallace, 2001) или Фуснота: European Commission for Democracy through Law, Opinion on the Constitution of Serbia, http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp , приступљено 10.04.2018.	Wallace, A. R. (2001). The Malay archipelago (vol. 1). [Electronic version]; http://www.gutenberg.org/etext/2530 , приступљено 10. 04. 2018. или European Commission for Democracy through Law, Opinion on the Constitution of Serbia, http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp , приступљено 10. 04. 2018;

Врста рада	Цитирање у тексту (или позивање у фусноти)	Листа референци
Више коришћених радова истог аутора који су објављени исте године	(Јовановић, 1934а: 56) Јовановић (1934б: 34)	Јовановић, С. (1934а). <i>Влада Милана Обреновића</i> . Књига прва. Београд: Издавачко и књижарско предузеће Геце Кона; Јовановић, С. (1934б). <i>Влада Милана Обреновића</i> . Књига друга. Београд: Издавачко и књижарско предузеће Геце Кона;

НАПОМЕНА: Радови који нису сачињени у складу са овим Упутством неће бити узети у разматрање од стране Редакције часописа.

У Нишу, 20.01.2026. године

Редакциони одбор часописа „Правни хоризонти“

