

---

UDK 34(058)



ISSN 0350-8501

---

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ  
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**ЗБОРНИК РАДОВА  
ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ**

БРОЈ 93 | ГОДИНА LX | 2021

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

№ 93 | YEAR LX | 2021

НИШ, 2021.

# ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ

Ниш, 2021.

## Издавач

Правни факултет у Нишу

## За издавача

Проф. др Горан Обрадовић, декан

## Главни и одговорни уредник

Др Ирена Пејић,  
редовни професор Правног факултета Универзитета у Нишу

## Уредништво

Др Ирена Пејић, редовни професор  
Правног факултета Универзитета у Нишу

Др Невена Петрушић, редовни професор  
Правног факултета Универзитета у Нишу

Др Драган Николић, редовни професор  
Правног факултета Универзитета у Нишу  
у пензији

Др Мирослав Лазић, редовни професор  
Правног факултета Универзитета у Нишу

Др Марина Димитријевић, редовни  
професор Правног факултета  
Универзитета у Нишу

Др Небојша Раичевић, редовни професор  
Правног факултета Универзитета у Нишу

Др Душица Миладиновић Стефановић,  
ванредни професор Правног факултета  
Универзитета у Нишу

Др Михајло Цветковић, ванредни  
професор Правног факултета  
Универзитета у Нишу

Др Марија Драгићевић, асистент Правног  
факултета Универзитета у Нишу

## Научни савет

Др Владимир Ђурић, научни сарадник  
Института за упоредно право у Београду

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

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

Др Хајрија Мујовић, научник саветник  
Института друштвених наука у Београду

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

Др Владан Петров, редовни професор  
Правног факултета Универзитета у  
Београду

Др Дарко Симовић, редовни професор  
Криминалистичко-полицијског  
Универзитета у Београду

Др Драгољуб Тодић, редовни професор  
Института за међународну политику и  
привреду у Београду

Др Сања Ђоковић, виши научни сарадник  
Института за криминолошка и  
социолошка истраживања у Београду

## Међународни редакциони одбор

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

Др Мартин Белов, редовни професор Правног факултета, Универзитет "Климент Охридски" у Софији, Бугарска

Др Серјогин Андреј Викторовић, доцент Правног факултета Јужног федералног универзитета, Ростов на Дону, Руска Федерација

Dr Spyridon Vrelis, Professor emeritus, Faculty of Law, University of Athens, Prof. and Dr. h.c. (ELTE Budapest)

Dr Michael Geistlinger, професор Универзитета, Салцбург, Аустрија

Др Сашо Георгијевски, редовни професор Правног факултета "Јустинијан Први" у Скопљу, Република Северна Македонија

Dr Mustafa Yasan, доцент Правног факултета, Универзитет "Sakarya", Турска

Др Тодор Каламатијев, редовни професор Правног факултета "Јустинијан Први" у Скопљу, Република Северна Македонија

Др Златан Мешкић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Зеници, Босна и Херцеговина

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

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

Др Димитрије Ђеранић, ванредни професор Правног факултета у Источној Сарајеву, Република Српска, Босна и Херцеговина

**Уредник рубрике:** др Михајло Цветковић, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Нишу

**Секретар Редакционог одбора:** Марија Драгићевић, асистент Правног факултета Универзитета у Нишу

**Лектура радова и превод резимеа:** Гордана Игњатовић (енглески)

**Лектура:** Александра Гојковић (српски)

**Технички уредник:** Ненад Милошевић

**Технички уредник онлајн издања:** Владимир Благојевић

**Штампа:** Медивест Ниш

**Тираж:** 100

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

ЦЕНТАР ЗА ПУБЛИКАЦИЈЕ Правног факултета Универзитета у Нишу  
18 000 Ниш, Трг краља Александра 11, тел. +381 18 200 501,  
zbornik@prafak.ni.ac.rs  
www.prafak.ni.ac.rs

## COLLECTION OF PAPERS, FACULTY OF LAW, NIS

Niš, 2021

### **Publisher:**

Faculty of Law, University of Niš

### **For the Publisher:**

Prof. dr Goran Obradović, Dean

### **Editor-in-Chief:**

Dr Irena Pejić, Full Professor  
Faculty of Law, University of Niš

### **Editorial Board of the Law Faculty Journal**

Dr Irena Pejić, Full Professor, Faculty of Law, University of Niš

Dr Nevena Petrušić, Full Professor, Faculty of Law, University of Niš

Dr Dragan Nikolić, Full Professor, Faculty of Law, University of Niš, Retired

Dr Miroslav Lazić, Full Professor, Faculty of Law, University of Niš

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

Dr Nebojša Raičević, Full Professor, Faculty of Law, University of Niš

Dr Dušica Miladinović Stefanović, Associate Professor, Faculty of Law, University of Niš

Dr Mihajlo Cvetković, Associate Professor, Faculty of Law, University of Niš

Dr Marija Dragičević, Teaching Assistant, Faculty of Law, University of Niš

### **Scientific Council**

Dr Vladimir Đurić, Research Associate, Institute of Comparative Law, Belgrade, Serbia

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

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

Dr Hajrija Mujović, Research Fellow, Institute of Social Sciences, Belgrade, Serbia

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

Dr Vladan Petrov, Full Professor, Faculty of Law, University of Belgrade, Serbia

Dr Darko Simović, Full Professor, University of Criminal Investigation and Police Studies Zemun, Belgrade, Serbia

Dr Dragoljub Todić, Full Professor, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, Serbia

Dr Sanja Ćopić, Senior Research Associate, Institute of Criminological and Sociological Research, Belgrade, Serbia

## International Editorial Board

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

Dr Martin Belov, Full Professor, Faculty of Law, Sofia University "St. Kliment Ohridski", Sofia, Bulgaria

Dr Seryogin Andrey Viktorovich, Assistant Professor, Faculty of Law, Southern Federal University, Rostov-on-Don, Russian Federation

Dr Spyridon Vrelis, Professor emeritus, Faculty of Law, University of Athens, Prof. and Dr. h.c. (ELTE Budapest)

Dr Michael Geistlinger, University of Salzburg, Department of Public International Law, Salzburg, Austria

Dr Sašo Georgijevski, Full Professor, Faculty of Law "Iustinianus Primus", Ss. Cyril and Methodius University, Skopje, Macedonia

Dr Mustafa Yasan, Assistant Professor, Faculty of Law, Sakarya University, Turkey

Dr Todor Kalamatijev, Full Professor, Faculty of Law "Iustinianus Primus", Ss. Cyril and Methodius University, Skopje, Macedonia

Dr Zlatan Meškić, Associate Professor, Faculty of Law, University of Zenica, Bosnia and Herzegovina

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

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

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

**Column Editor:** Dr Mihajlo Cvetković

**Secretary of the Editorial Board:** Marija Dragičević

**Proofreading and Translation (summaries):** Gordana Ignjatović (English)

**Proofreading:** Aleksandra Gojković (Serbian)

**Layout editor:** Nenad Milošević

**Online Journal editor:** Vladimir Blagojević

**Print:** Medivest Niš

**Circulation:** 100

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

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



# САДРЖАЈ / CONTENTS

Уводна реч.....IX

Editor's Introductory Note..... X

## ЧЛАНЦИ / ARTICLES

### У ФОКУСУ / IN FOCUS

#### АЛТЕРНАТИВНЕ ДИГИТАЛНЕ ВАЛУТЕ / ALTERNATIVE DIGITAL CURRENCIES

**Марко Димитријевић,**

Алтернативне дигиталне валуте у међународном  
монетарном праву: Global Stablecoins .....13

*Alternative Digital Currencies in International  
Monetary Law: Global Stablecoins*

**Srđan Radulović,**

Bitcoin and Cryptocurrency Clauses.....29

*Bitcoin и криптовалутне клаузуле*

**Mihajlo S. Cvetković,**

Psychological Influence and Causation in Tort Law .....45

*Психички утицај и каузалност у одштетном праву*

**Vuk Cusić,**

The Impenetrable Wall of Administrative Silence in Serbia...63

*Непробојни зид ћутања управе у Србији*

**Новак Крстић,**

**Јелена Видић,**

О неким спорним питањима пуноважности писменог  
завештања пред сведоцима у домаћој судској пракси .....79

*Some Disputable Issues concerning the Validity of  
Testamentum allographum in Serbian Judicial Practice*

**Ивана Крстић Мистрицеловић,**

**Јелена Радовић Стојановић,**

Статистика имовинског криминала у

Краљевини Југославији ..... 99

*Property Crime Statistics in the Kingdom of Yugoslavia*

**Бојан Стојановић,**

**Богдан Красић,**

**Зоран Т. Стојановић,**

Међународна заштита и примена начела забране  
протеривања у државе са неадекватним здравственим  
системима или недоступном здравственом заштитом...127

*International Protection and Application of the  
Non-Refoulement Principle in Countries with  
Inadequate or Inaccessible Healthcare*

**Невена Миленковић,**

Дозвољеност захтева за преиспитивање судске  
одлуке управног суда у условима редовне  
управноправне заштите ..... 153

*Admissibility of Request for Extraordinary Review of  
the Administrative Court Decision in the circumstances  
of Regular Administrative Court Protection*

**Упутство за ауторе..... 169**



## Уводна реч

Поштовани читаоци,

Представљамо вам четврту свеску научног часописа Зборник радова Правног факултета у Нишу за 2021. годину. У фокусу овог броја налазе се два рада у којима се истражују алтернативне дигиталне валуте у међународном монетарном праву, узимајући у обзир значај који ове валуте имају у савременом монетарном саобраћају. Остали оригинални и прегледни научни радови за предмет истраживања имају теме из научне области управног, међународног и наследног права, као и једно истраживање статистике имовинског криминала у Краљевини Југославији.

У Нишу, март, 2022.

*Главни и одговорни уредник  
Проф. др Ирена Пејић*

## **Editor's Introductory Note**

Dear Readers,

We are pleased to present the fourth issue of the scientific journal the Collection of Papers of the Law Faculty in Niš for the year 2021. The first two articles presented in this issue explore alternative digital currencies in international monetary law, taking into account the importance of these currencies in modern monetary transactions. The other original scientific articles and review articles deal with different topics from the scientific field of administrative law, international law, succession law, and criminal law (property crime statistics in the Kingdom of Yugoslavia).

Niš, March 2022

*Prof. Irena Pejić, LL.D.  
Editor-in-Chief*

# І ЧЛАНЦИ

---

---



**Др Марко Димитријевић,\***  
Ванредни професор,  
Правни факултет, Универзитет у Нишу

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАД  
10.5937/zrpfm1-34857

UDK: 338.23:336.74(4)  
004.421

Рад примљен: 08.11.2021.  
Рад прихваћен: 22.12.2021.

## **АЛТЕРНАТИВНЕ ДИГИТАЛНЕ ВАЛУТЕ У МЕЂУНАРОДНОМ МОНЕТАРНОМ ПРАВУ: GLOBAL STABLECOINS\*\***

**Апстракт:** Предмет анализе у овом раду јесте потреба за правним регулисањем алтернативних дигиталних валута (енг. *global stablecoins*) у међународном монетарном праву узимајући у обзир чињеницу да се ове валуте све чешће употребљавају у монетарном саобраћају. У првом делу рада указује се на појам, врсте и главна обележја алтернативних криптовалута, као и њихов однос са класичним новцем и првобитним дигиталним валутама. Алтернативне дигиталне валуте су настале са циљем исправљања недостатака тзв. прве генерације криптовалута, с тим што је њихов утицај на стабилност монетарног поретка, системски ризик и стратегију монетарне политике коју води централна банка недовољно испитан, јер се у улози издаваоца налазе велике технолошке компаније, а не централна банка као чувар монетарног суверенитета. У раду се посебно сагледавају услови и проблематика монетарноправног регулисања, како класичних дигиталних валута, и тако алтернативних дигиталних валута, који би се претходно требало испунити у новој новој „дигитализације“ монетарног права и позакоњења алтернативних криптовалута као правно изазовних монетарних и финансијских иновација.

**Кључне речи:** монетарно право, *lex monetae*, алтернативне криптовалуте, монетарни поредак, монетарна стабилност.

---

\* markod1985@prafak.ni.ac.rs

\*\* Рад је настао као резултат финансирања од стране Министарства просвете, науке и технолошког развоја РС на основу Уговора о финансирању НИО, евиденциони број: 451-03-9/2021-14/200120.

\*\* Рад је саопштен на међународној научној конференцији “Право и дигитализација”, која је одржана од 23-24. априла 2021. године на Правном факултету Универзитета у Нишу.

## 1. Увод

Настанак друге генерације криптовалута (тзв. стабилних валута) је мотивисан намером исправљања недостатака прве генерације криптовалута које се тичу несигурности и ризика њихове употребе у платном промету. За стабилне валуте се истиче да ће имати преко потребан потенцијал да понуде приступачнији механизам плаћања изван граница постојећих монетарних јурисдикција што нас доводи до значајног питања (не)постојања правног основа за њихово издавање и употребу у (јавној) монетарноправној легислативи и законодавству. Примера ради, у привредном систему САД, приметно је да су привредносистемски акти регулирани на начин који подржава финансијско тржиште и принципе који се могу користити ради утврђивања оптималног правног оквира за остваривање економске сврхе стабилних валута у контексту средстава размене, на начин који истовремено допушта развој и примену технологија у корпоративном финансијском и монетарном праву (Cheng, 2020: 320–321). Управо из поменутих разлога, све већи број аутора монетарног права посвећује пажњу кључним питањима у вези са изградњом правног инструментаријума за њихово коришћење који се тиче права на сигурност, права на извесност и испуњења обавеза поводом преузетих трансакција које укључују коришћење друге генерације криптовалута.

На овом месту морамо указати на чињеницу да је облигационоправни третман криптовалута другачији од монетарноправног и да као такав неће бити предмет разматрања у овом раду, јер је реч о приватноправном односу, док је монетарноправни однос јавноправне природе и укључује позицију централне банке, односно проблематику признавања и утврђивања било којих врста алтернативног новца одредбама закона о раду централне банке као врховне монетарне институције која има монопол над правним тенедром за утврђивање новца. У том смислу, *мишљења смо* да би било исправно прво се позабавити местом и значајем алтернативног новца у монетарном праву, па тек онда другим гранама приватног и јавног права, иако прихватање и циркулација алтернативног новца намеће истовремено (у правнотехничком смислу веома захтевно) разматрање правне природе криптовалута, у чему можемо видети примат друштвене теорије новца над државним номинализмом.<sup>1</sup> Ипак, тај примат може бити само привремен, јер се у монетарној историји развоја новца у свим својим појавним облицима јасно показује (да зарад правне сигурности и очувања монетарне стабилности) сваки појавни облик новца пре или касније мора бити регулисан адекватним законима. Значајно је истаћи

---

1 Према принципима друштвене теорије новца, карактер новца одређује прихватање (став) грађана да тај новац користе, а не државна прокламација о томе шта је новац.

да се правно регулисање блокчејн технологије тренутно развија кроз норме обичајног права која ће се временом вероватно претворити у правна правила и да тај пут нормативног регулисања доста наликује развојном путу *lex mercatoria* (Цветковић, 2020: 134–135). Значајно је истаћи да питање употребе криптовалута са собом доноси значајне промене и на терену традиционалних поставки када се ради о поверењу уговорних потрошача, јер се сада поверење у уговорног партнера замењује „давањем вере“ технологији (Ibid).

Заправо, убрзани техничко-технолошки развој је у великој мери, на одређени начин, „изазвао“ постојећи *status quo* класичне и донекле савремене монетарноправне мисли о томе како се правно дефинише новац и ко се може наћи у улози издаваоца новца, чиме је донекле уздрмана вишевековна свест о природи и функцијама новца у свременом друштву. Околности које су утицале на преиспитивање већ стечених навика укључују појаву смањене употребе готовог новца у оптицају, појаву технологије „дељења“ која је омогућила креирање криптовалута, најаве водећих технолошких и других мултинационалних компанија да ће издавати приватне криптовалуте, као и околности повезане са глобалном економском и финансијском кризом и пандемијом које указују на одређене предности алтернативног новца. На овом месту, *морамо нагласити* да у монетарном праву, термин дигиталног новца и криптовалута није синоним, јер појам дигиталне валуте у себи укључује и електронски новац који је као такав прихваћен за законско средство плаћања и представља исправу о дугу државе која је ускладиштена у микропроцесору или посебном заштићеном софтверу који је регулисан законом о раду централне банке и прихваћен за легитимно средство плаћања (Димитријевић, 2018: 200). Са друге стране, код криптовалута то није случај, јер се у улози њиховог издаваоца налази субјект приватног права, коме за то нису „уступљена“ потребна законска овлашћења. Хипотетички посматрано, по угледу на решења која постоје у пореском праву када грађани уз дозволу надлежног државног органа могу прикупљати одређене информације у поступку наплате пореза (код регистрације плаћања и обвезника), слична решења, назовимо их, „позајмљених монетарних прерогатива би се могла уступити физичким лицима али уз контролу врховне монетарне институције (централне банке)“. Ипак, наглашавамо да се у првом случају ради само о техничкој подели посла и радњама које имају механички карактер (који се правда ефектом закрчења и немогућношћу предузимања свих благовремених радњи за наплату и контролу пореза), док би у другом случају то било и значајно идеолошко и аксиолошко питање када, зашто и под којим

условима појединац у име државе располаже „пуним монетарноправним билом“, које је нераскидиво од политичког суверенитета.

Друга генерација криптовалута се од ранијих разликује по томе што у случају њене употребе постоји далеко бројнија и већа мрежа корисника и глобална доступност, ослањање на централизоване систем праћења и контроле трансакција, који потиче од великих компанија као њихових потенцијалних издаваоца и способност смањења тржишне нестабилности које њихова појава доноси на финансијском тржишту (Claeys, Demertzis: 2019: 1–2). Свакако, главни *ratio* појаве стабилних валута јесте неспособност прве генерације криптовалута да задовоље основне захтеве које се тичу функција новца као средства размене, средства плаћања, обрачунског средства и мере очувања вредности.

Делује да стабилне валуте неће истовремено моћи да задовоље све поменуте функције, а додатни проблем настаје са њиховом предношћу наспрам класичних криптовалута и тиче се колизије са државним системом контроле који врши централна банка као чувар монетарног суверенитета. Појава паралелне надлежности је чињеница која као таква у монетарном праву представља значајан преседан са далекосежним последицама које се у постојећем временском оквиру и не могу све рационално сагледати, *што према нашем мишљењу*, позива на опрезност и више него брижљиво планирање. Та опрезност није одјек монетарноправног конзервативизма, јер је монетарно право показало (нарочито у условима глобалних криза) да је изузетно динамично и да се ослања на употребу меких извора права, већ представља рационалну резерву која се може отклонити свеобухватном анализом могућих сценарија позакоњења друге генерације криптовалута (Голубовић, Димитријевић 2020: 22). Такође, *сматрамо* да је важно напоменути да се не сме правити поистовећивање између друге генерације криптовалута и најаве емитовања дигиталног новца централне банке, јер у другом случају говоримо о имплементацији већ постојећих монетарних прерогатива централне банке, односно тенденцији „*дигитализације lex monetae*“.

## **2. Појам и карактеристике друге генерације криптовалута у монетарноправном дискурсу**

Појава криптовалута и криптоимовине са собом носи и појаву нових ризика у финансијском систему који до тада нису постојали, па се с правом поставља питање до које мере постојећа правила регулације могу бити применљива на нове облике финансијске имовине (Јованић, 2020: 130–131). С тим у вези, још једном се мора нагласити потреба учовања



јасних разлика између тзв. *старих* и *нових ризика* у савременом друштву. Стари ризици као такви су махом били личне природе и погађали су мањи број људи, док су нови ризици последица процеса индустријализације, дуготрајни су и кумулативни, а усавршавањем техничких опција десио се својеврстан парадокс који се огледа у смањеној могућности њихове адекватне процене и предвиђања (Јованић, 2019: 60–61).

Криптовалуте се базирају на новом децентрализованом систему плаћања који се реализује кроз тзв. криптографске доказе. Прва генерација криптовалута се у пракси јавља у облику тзв. рударења (енг. *miners*), као специфичног система за издавање криптовалута, новчаника као система за њихово складиштење, берзи као посебног облика тржишта за њихову размену и трговање за националну валуту и као посебних процесора који имају функцију средства размене (Зафироски, 2018: 282–283). Иако се тренутно криптовалуте посматрају као алтернативни новац, морамо напоменути да је монетарна историја била веома богата таквим примерима (Голубовић, 2010: 39). Конвенционалан новац онакав каквим га данас познајемо је прошао дуг развојни пут од размене добара, злата и сребра, преко појаве папирног новца, до употребе електронског новца, пејпал система и криптовалуте. Алтернативни новац за разлику од класичног новца нема све четири добро познате економске функције (обрачунско средство, средство плаћања, средство размене, мера очувања вредности), али се те парцијалне функције не могу игнорисати, јер се временом могу развити и надоместити своје недостатке.

За разлику од прве генерације криптовалута која је била предмет великог интересовања, како у академији, тако и у пракси, друга генерација криптовалута још увек није предмет опсежнијих полемика. Један од разлога мањег броја радова са поменутом проблематиком произлази из чињенице да су ове валуте у оптицају свега неколико година и да још увек не постоје правно дефинисана и уједначена схватања о њиховом појму и функцијама. У постојећој литератури, стабилне валуте се дефинишу као „дигитална јединица вредности новца које нису изражене у некој одређеној валути, већ се ослањају на сет стабилизационих инструмената који су у функцији умањења ценовних флукуација“ (Bullman, Klemm, Pinna, 2019: 1–3). Такође, у литератури се ове криптовалуте поистовећују са тзв. токенима што је ипак превише уско поимање њихове сврхе (а то је исправљање ризика и недостатка прве генерације криптовалута). Са друге стране, поистовећивање са криптоимовином, такође, није добро, јер је сам појам криптоимовине далеко шири од дигиталног новца и, поред монетарноправних, има значајне стварноправне и пословноправне аспекте.

Поменута стабилизациона функција стабилних валута је иманентна могућности куповине истих или сличних добара и услуга по устаљеним обрасцима понашања (без наступања отежавајућих околности које онемогућавају куповину), могућности откупа и предвидивости цене и очувања реалне вредности добара у условима контролисане инфлације (Kolodziejczyk, Jarno, 2020: 156–157). Алтернативне криптовалуте се у пракси јављају најчешће као тзв. референтне валутне јединице, друге криптојединице и други облици имовине која није крипто и која укључује нефинансијска добра попут робе (Ibid). Сви ови облици нису правне категорије и за сада представљају само чињеницу која *per se* нема монетарноправни облик у позитивном монетарном законодавству.

Један од кључних проблема са употребом стабилних валута везује се за низак степен њиховог прихватања у значајним индустријским секторима, као и проблем сигурности њиховог коришћења што је веома значајно питање, не само за правнике, већ и за стручњаке који се баве проблематиком заштите софтвера. Питање ризика веома озбиљно схватају и водеће институције ЕУ, те су Европска комисија и Савет ЕУ издали заједничко саопштење 2019. године о потенцијалним ризицима повезаним са њиховом употребом. Наравно, саопштење није правнообавезујуће, али с обзиром на снагу моралних компоненти и кредибилитет субјекта који их доноси, монетарни законодавци земаља чланица би свакако требало да их узму у разматрање. У овом контексту, саопштење је потребно посматрати као механизам меке координације монетарне политике које располаже значајним потенцијалом за трасирање пута етаблирања дигиталног новца (не само алтернативног) на правноваљани начин. Европска централна банка је у свом саопштењу о потенцијалним импликацијама увођења стабилних валута на монетарну политику, указала на *три* могућа сценарија за увођење стабилних валута: *први*, који наглашава њихову помоћну функцију у концепту криптоимовине схваћене у најширем значењу те речи; *други*, који гарантује безбедније прикупљање прихода од плаћања у криптовалутама и у којима се оне појављују као нови метод плаћања, и; *трећи*, где се јављају као алтернативна мера очувања вредности – што иначе јесте једна од основних економских функција класичног новца (ECB, 2020: 1–5).

Технолошка револуција је несумњиво редефинисала уврежена схватања монетарног права о улози централне банке као јединог издаваоца новца. Наиме, употреба технологије у стварању новог новца који је прихваћен од стране монетарних корисника крши једно од основних правила монетарног права да у улози издавоца не смеју бити физичка лица. Иако је неспорно да у условима технолошке револуције централна банка мора

редефинисати своје функције и задатке, сматрамо да то не сме бити на штету монетарне сигурности која је њен главни задатак. Иако се улога и повећан број физичких лица у креирању криптовалуте не сме игнорисати, јер би то било и истовремено игнорисање постулата друштвене теорије новца (по којој је битан став грађана о томе шта је новац, а не шта је држава прописала), то не значи да се процес даљег развоја употребе криптовалуте треба реализовати ван јурисдикције централне банке.<sup>2</sup> Осетљивост новца и промена преференција потрошача најбоље осликавају последице глобалне финансијске економске кризе, што захтева балговремено и пажљиво припремање правне регулативе издавања криптовалуте која се мора одвијати под надзором монетарног законодавца (Димитријевић, 2021: 147).

Проблематика употребе криптовалуте није само озбиљно правно, економско, политичко већ и психолошко и културолошко питање. Изигравање вишевековног инструментаријума и правних тендера за креирање новца које спроводи централна банка од стране паметних појединца који стварају криптовалуту донекле представља „увреду“ на све напоре и специјализовану вештину за одржавање стабилне вредности валуте коју централна банка предводи и заговара. Централне банке се данас налазе на својеврсној „прекретници“ која имплицира да се од њих очекује да поред циљева опште монетарне и економске политике, воде рачуна и о фискалној политици, што је пропраћено и новом улогом „банке последњег уточишта (енг. last bank resort)“, тј. свесног кршења забране монетизације јавног дуга. У данашњим околностима њене надлежности стално еволуирају као резултат комплексних промена на финансијском тржишту које постаје све више технократизовано. Централне банке данас више не воде рачуна само о монетарном суверенитету, већ и о финансијском суверенитету, дају допринос борби против организованог криминалитета и спречавања финансијског тероризма, па чак и заштити животне средине (Ibid). Све ове „нове“ надлежности немају директне везе са изворном која се тиче емитовања новца, па уколико већ законодавац сматра да и оне треба да буду утврђене монетарном легислативом, нема разлога да се издавање и контрола употребе криптовалута не стави под њену надлежност, јер она *de facto* остаје у сфери монетарне политике новог миленијума (да је тако еуфемистички назовемо). Наравно, процес правног регулисања криптовалуте од стране централне банке захтева и одређене теничко-технолошке предуслове и пуну пажњу заштите права

---

2 Иако се у различитим саопштењима ЕЦБ и ММФ назначавало да је проценат коришћења криптовалуте и даље мали у односу на употребу класичног новца, чињеница је да се се не може тачно с великом степеном поузданости предвидети даљи сценарио развоја и популарности криптовалуте.

приватности монетарних корисника у кибернетском простору што је веома комплексан задатак, али се уз сарадњу са надлежним агенцијама може реализовати (Ibid).

### **3. Дигитални новац централне банке као кредибилна „стабилна валута“**

Најаве великих технолошких компанија попут Фејсбука о увођењу тзв. „либре“ су мотивисале централне банке широм света да разматрају питање емитовања свог дигиталног новца, али тај нови дигитални новац (централне банке) у свему задовољава услове као класичан новац и не отвара нова питања које се тичу сигурности трансакција, заштите личних података и извршења преузетих уговорних обавеза. Ипак, занимљиво је да услед великог броја корисника Фејсбука, либра може деловати привлачније за коришћење од дигиталног новца централне банке, што истовремено може утицати на (можда) неједнаку распрострањеност и обим прихватања овог облика дигиталног новца у пракси. Та условно речено „монетарноправна конкуренција“, проузрокована навикама монетарних корисника (грађана) може бити у корист великих технолошких компанија које помно прате преференције грађана и њихове потрошачке навике, и услед те компоненте „модерности и савремености“ и услађивања са савременим стилем живота, бити прихватљивија у пракси. У том смислу, утицај друштвених мрежа на понашање монетарних корисника може допринети масовној популаризацији друге генерације криптовалута наспрам државног дигиталног новца. Ипак, са друге стране, дигитални новац централне банке грађанима може пружити сигурност у коришћењу, доступне механизме обештећења у случају штете и извесност у последицама које његова употреба носи.

На први поглед, делује да једини трошак увођења дигиталног новца централне банке може бити бојазан од немогућности вршења финансијског посредовања на исти начин и у истом обиму као и до сада (Ibid). Тенденција константне еволуције надлежности централних банака говори у прилог усложњавања њихових задатака и функција и обогаћивања садржаја монетарне политике неким новим компонентама (попут фискалне, еколошке и социјалне, поготово сада ради санирања последица пандемије). Централна банка се са свим новим регулаторним и осталим надлежностима веома успешно носи, што значи да ће и услучају емитовања дигиталног новца пронаћи адекватне мере и инструменте за санирање поменутих ризика или њихово ограничавање на прихватљивији ниво.

У монетарној литератури се истиче да се таксономија свих појавних облика новца (како традиционалног, тако и алтернативних облика) заснива на примени *три критеријума*:

- правном субјективитету издаваоца;
- форми новца, која се јавља као физичка или дигитална, и
- механизму измирења трансакција, који може бити централизован или децентрализован (Claeys et Al, 2018: 1–2).

Један од разлога недовољне прихваћености прве генерације криптовалута се односи на нееластичну тражњу која је проузрокована низом ризика попут питања заштите права приватности, нејасног обештећења и заштите других личних података. Овај ризик се код друге генерације криптовалута умањује, али се поставља питање својеврсног монопола над издавањем од стране гигантских технолошких компанија које ће се наћи у улози издаваоца. Наравно, постојање монопола у праву само по себи није кажњиво и штетно, али јесте потенцијална злоупотреба монополског положаја што је у проблематици трговинског права опште позната чињеница. На овом месту, се по први пут, сусрећемо са постојањем својеврсног „приватног монопола“ над издавањем друге генерације криптовалута у монетарном праву, што може имати веома озбиљне последице. Примера ради, у 2017. години број корисника биткоина је износио 7 милиона, док је број регистрованих корисника Фејсбук мреже 2.5 милијарди (као потенцијланих интересената за коришћење либре), што је далеко већи број од укупног броја корисника иностраних валута попут евра или долара. Ова чињеница можда најбоље указује на потенцијал монетарне супрематије технолошких и телекомуникационих гиганата које се налазе у улози издаваоца алтернативних валута. Такав потенцијал, у извесном смислу, може утицати на имплементацију монетарног суверенитета који субјекти приватног права никад не могу носити, јер је неодвојив од политичког суверенитета сваке државе. Са друге стране, издаваоци стабилних валута могу имати проблем, јер ће имати обавезу гарантовања ценовне стабилности исте што може бити у супротности са њиховим главним циљем, а то је максимизација профита (Ibid). *Можемо приметити* да питање имплементације монетарног суверенитета никада раније није било у спречи са примарним мотивом привредног пословања, што ће представљати још један велики изазов за законодавца да питање дозволе издавања стабилних валута реши на начин који је правно докучив и пожељан.

Када говоримо о дигиталном новцу централне банке, потребно је нагласити да не постоји универзално прихваћена дефиниција, али се

под њиме најчешће подразумева „сваки облик паушалне одговорности централне банке који је доступан свим економским агентима без посебних услова“ (Meaning et Al, 2018: 1–3). Облици дигиталне валуте централне банке се могу јавити у облику обавезних депозита пословних банка код централне банке (политика дисконтне стопе), хибридних припејд картица или тзв. „мобилних новчаника“ који садрже криптовалуту (Claeys, Demertzis, 2019: 7). Оба облика дигиталне валуте би се заснивала на коришћењу посебне технологије дељења коју централна банка мора поседовати као предуслов емитовања дигиталног новца. Јасно је да је основни *ratio* увођења нове валуте инициран великом тражњом и „популарношћу“ приватног дигиталног новца, с тим што се сви ризици у вези са његовом употребом код дигиталног новца централне банке избегавају, јер иза њега стоји јавни (државни) монетарноправни менаџмент.

Издавање електронског новца централне банке може имати значајан *психолошки ефекат*, који се огледа у јачању исконске везе грађана са монетарним суверенитетом и концептом монетарне политике која као јавна политика треба да служи свим грађанима, јер не смемо заборавити да је монетарна стабилност јавно добро. Из овог добра можемо деривирати и посебну категорију економских права грађана, какво је право на стабилну валуту која се у савременим технолошким приликама сада односи и на дигитални формат валуте, где једино држава (централна банка) својим апаратом и ингеренцијама може пружити и гарантовати пуну заштиту. Поменутом ризику отежаног финансијског посредовања се прикључује и ризик конкуренције (који подразумева да би се корисници дигиталних валута, вероватно, преоријентисали са резерви комерцијалних банака на резерве централне банке) у околностима економских криза, као и ризик поштровања кредитних услова (јер би централна банка сада више учествовала у процесу алокације зајмовног капитала) и остали структурални ризици (Ibid, 9). Један од начина за отклањање ризика би потенцијално могло бити решење да се општој јавности омогући приступ на индиректан начин путем механизма тзв. „банке са пуним резервама“ (енг. full reserve bank), мада се заправо овде више ради о инвестиционом фонду. У основи овог механизма је идеја да се утврђивањем правног основа у закону о раду централне банке омогући новим субјектима да могу држати резерве код централне банке, чиме би се избегло „разводњавање“ већ постојећих функција централне банке и избегала директна комуникација корисника дигиталног новца са издаваоцем (што нужно не мора бити лоше, али у тренутном систему надлежности централне банке није потребно, али се у случају евентуалних потешкоћа банка свакако јавља као меродавна институција за пружање правне заштите).

Додавање нових надлежности централној банци може бити компликован легислативни поступак, имајући у виду чињеницу да се број њених задатка доста увећао након глобалне финансијске кризе. Циљеви за које је централна банка сада надлежна су веома често међусобно конфликтни што имплицира претходну парификацију приликом одабира конкретног циља као доминантног у одређеном тренутку монетарне историје, али и поставља питање одговорности централне банке (Димитријевић, 2021: 149). Уколико би, хипотетички, дошло до значајног повећања удела криптовалуте наспрам класичног новца, непостојање правне регулативе од стране централне банке би могло бити веома опасно по друштвени поредак и заштиту права монетарних корисника. Свакако, редовно праћење догађаја са употребом криптовалуте може благовремено указати на усвајање потребне регулативе, али то захтева и добру координацију са надлежним телима централне банке.

Иначе, Република Србија је једна од ретких земаља у свету која је законски регулисала питање дигиталне имовине на целовит начин. Надлежност за имплементацију и контролу спровођења закона је подељена између Народне банке Србије и Комисије за хартије од вредности што најбоље потврђује чињеницу да концепт дигиталне имовине има како приватноправне, тако и јавноправне аспекте. Домаћи закон о дигиталној имовини дигиталну (виртуелну) имовину дефинише врло екстензивно као „дигитални запис вредности који се може дигитално куповати, продавати, размењивати или преносити и који се може користити као средство размене или у сврху улагања”, при чему дигитална имовина не укључује дигиталне записе валута које су законско средство плаћања (чл. 2).<sup>3</sup> На овом месту морамо јасно истаћи да усвајањем овог закона домаћи монетарни законодавац није прихватио дигиталну валуту као законско средство плаћања (јер дигиталну валуту није издала, нити за њену вредност гарантује централна банка, као ни други орган јавне власти, јер није законско средство плаћања и нема правни статус новца или валуте, али је физичка или правна лица прихватају као средство размене што значи да се може куповати, продавати, размењивати, преносити и чувати електронски). Законом је, такође, дозвољено, издавање финансијских инструмената у облику дигиталне имовине (коришћењем блокчејн технологије) и утврђен је либералан систем прилагођен потребама малих и средњих предузећа. Можемо приметити да је један од *ratia* закона развој дигиталног предузетништва и прилагођавања домаћег финансијског тржишта монетарним и финансијским иновацијама на глобалној сцени, с тим што је неопходан континуиран надзор над околностима које се тичу дигиталне имовине.

---

3 Закон о дигиталној имовини, Службени гласник Републике Србије, Бр. 153/2020.

#### 4. Закључна разматрања

У разматрању односа традиционалног новца и коришћења криптовалуте (посебно друге генерације криптовалута) морамо узети у обзир чињеницу да се у извесном смислу ради о колизији традиционалног и савременог начина имплементације државних монетарних прерогатива. Тако традиционални новац јесте директна последица имплементације монетарног суверенитета који је држава делегирала централној банци, док криптовалуте представљају продукт постмодернистичког потрошачког друштва у коме је начин задовољавања преференција купаца дијаметрално другачији од историјских, политичких, економских, културолошких и других фактора који су условили појаву и структуру монетарног суверенитета (на начин који је општеприхваћен).

Криптовалуте су својеврстан одраз времена и животног стила у коме потрошачи желе да умање своје финансијске, временске и психолошке трошкове који настају приликом класичног задовољења купопродајних престација, тиме што исте желе да реализују из куће, а не на самом тржишту. Ипак, за разлику од електронског новца који потпада под *lex monetae* као први и најзначајнији монетарни прерогатив државе, криптовалуте нису регулисане на јединствен начин у монетарном праву. Разлог томе је што представљају резултат технолошких иновација појединаца над којима централна банка као чувар монетарног суверенитета нема никакву ингеренцију, нити је поступак њиховог креирања у било каквој вези са правним тендером за утврђивање новца, јер се базира на економији дељења и употреби математичких алгоритама који своје упориште (тренутно) не налазе у монетарној политици и законодавству створеном да штити и јача утицај монетарног суверенитета. То никако не значи да су постојећа монетарноправна решења застарела и да не прате ток времена и све оно што технолошке револуције носе са собом, већ напротив, указује на реалну и логичну потребу улагања даљих напора правника и економиста за оптимално регулисање овог феномена. Централна банка, као чувар монетарног суверенитета, у околностима неконтролисаних технолошких доситигнућа мора истрајати на свом изворном задатку да управо тај суверенитет државе који јој је делегиран стави наспрам хегемоније приватних интереса, наравно, не на начин који кочи технолошки прогрес у монетарној трансмисији, али на начин у ком свако може рачунати на сигурне новчане токове, заштиту података о личности и надокнаду штете у случају повреде паметних уговора у којима се користе криптовалуте.



## Литература и извори

Голубовић, С. (2010). *Основи пословних и банкарских финансија*. Ниш: Центар за публикације Правног факултета.

Голубовић, С., Димитријевић, М. (2020). *Водич кроз монетарно право Европске уније*. Ниш: Центар за публикације и издаваштво Правног факултета.

Димитријевић, М. (2018). *Институције међународног монетарног права*. Ниш: Центар за публикације и издаваштво Правног факултета.

Димитријевић, М. (2018). Електронски новац у монетарном праву. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 82. 88–102.

Зафироски, Ј. (2018). *Монетарно право*. Скопље: Правни факултет „Јустинијан Први“.

Закон о дигиталној имовини. Службени гласник Републике Србије. Бр. 153/2020.

Јованић, Т. (2019). *Увод у економско право*. Београд: Центар за издаваштво Правног факултета Универзитета у Београду.

Цветковић, П. (2020). Блокчејн као правни феномен: Уводна разматрања. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 87. 127–144.

Bullmann, D., Klemm, J., Pinna, A. (2019). *In Search of Stability in Crypto-Assets: Are Stable Coins the Solution?*. The European Central Bank: Occasional Paper Series No. 230.

Cheng, J. (2020). How to Build a Stablecoin: Certainty, Finality, and Stability Through Commercial Law Principles?. *Berkley Business Law Journal*. 17(2). 320–346.

Claeys, G., Demertzis, M., Efstathiou, K. (2018). *Cryptocurrencies and Monetary Policy*. Policy Contribution No 10. 1–12.

Claeys, G., Demertzis, M. (2019). *The Next Generation of Digital Currencies: In Search of Stability*. Policy Contribution. Issue No. 15. Bruegel Institute.

Desane, C. (2014). *Making Money*. Oxford: Oxford University Press.

Dimitrijević, M. (2021). *Monetary Sovereignty in Conditions of Technological Revolution*. in: “About the IT Revolution and its Impact on State, Constitutionalism and Public Law”, (ed. by M. Belov). Oxford, UK: Hart Publishing, an imprint of Bloomsbury Publishing. 127–144.

ECB Internal Crypto-Assets Task Force ICA-TF. (2020). *Stablecoins: Implications for Monetary Policy, Financial Stability, Market Infrastructure and Payments, and Banking Supervision in the Euro Area*. ECB Occasional paper No. 247.

Goodhart, C. et Al. (2014). *Central Banking at Crossroads-Europe and Beyond*. London: Anthem Press.

Jovanić, T. (2020). *An Overview of Regulatory Strategies on Cryptoasset Regulation-Challenges for Financial Regulators in the Western Balkans*. In: "EU Financial Regulation and Markets-Beyond Differentiation and Fragmentation". (I. Bajakić, M. Bozina eds.). Faculty of Law University of Zagreb. 130–178.

Kolodziejczyk, H., Jarno, K. (2020). *Stablecoin-the stable cryptocurrency*. *Studia* 3(63). 155–170.

Meaning, J., Dyson, B., Barker, J., Clayton, E. (2018). *Broadening Narrow Money: Monetary Policy with a Central Bank Digital Currency*. Bank of England: Staff Working Paper No. 724.

Ricks, M. (2016). *Money Problem*. Chicago: Chicago University Press.

Seiz, H. (2017). *The Future of Money*. Muchen: FinanzBuch Verlag

**Marko Dimitrijević, LL.D.,**  
Associate Professor,  
Faculty of Law, University of Niš

**ALTERNATIVE DIGITAL CURRENCIES IN INTERNATIONAL  
MONETARY LAW: GLOBAL STABLECOINS**

**Summary**

*Alternative digital currencies were created to correct the shortcomings of the so-called first generation of cryptocurrencies. Their impact on the monetary order stability, systemic risk, and monetary policy strategy pursued by the central bank has been insufficiently examined, primarily because they are issued by large technology companies rather than the central bank as the custodian of monetary sovereignty. The treatment of cryptocurrencies in tort law is different from the monetary law standpoint. As such, the former is not considered in this paper because it is a private law relationship. On the other hand, monetary law refers to public law relations, including the regulatory powers of the central bank and the legal definition of alternative money by the provisions of the central bank law. As the supreme monetary institution, the central bank has a monopoly over the legal tender for designating and issuing money. In that sense, it would be useful to deal with the place and importance of alternative money in monetary law first, and then with other branches of private and public law. In legal terms, the acceptance and circulation of alternative money impose simultaneous (and highly demanding) consideration of the legal nature of cryptocurrency, where we can see the primacy of the social theory of money over state monetary nominalism. However, this primacy must be only temporary because the historical development of money (in all its forms) clearly shows that the emergence of any currency must sooner or later be regulated by adequate laws, for the sake of legal security and preservation of monetary stability.*

*In a way, the accelerated technical-technological development has “caused” the existing status quo in the classical and (to some extent) the contemporary monetary law thought about how money is legally defined and who can take the role of money issuer, which has shaken the centuries-old awareness of the nature and functions of money in modern society. The circumstances that have influenced the reconsideration of already acquired habits include the emergence of reduced use of cash in circulation, the emergence of “sharing” technology that enabled the creation of cryptocurrencies, the announcement of leading technology and other multinational companies on issuing private cryptocurrencies, as well as the circumstances related to the global economic and financial crisis and the Covid-19 pandemic which point to certain advantages of alternative money.*

**Keywords:** *monetary law, lex monetae, alternative cryptocurrencies, monetary order, monetary stability.*



**Srdan Radulović\*, LL.D.,**  
Assistant Professor,  
Faculty of Law, University of Priština,  
Temporary Head Office in Kosovska Mitrovica

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД  
10.5937/zrpfm1-35098

UDK: 339:004.658.2  
004.421  
003.26

Раđ примљен: 26.11.2021.  
Раđ прихваћен: 08.01.2022.

## **BITCOIN AND CRYPTOCURRENCY CLAUSES**

**Abstract:** Nowadays, it is almost impossible to imagine an effective legal system that is not somehow inspired by nominalistic ideas. However, the principle of monetary nominalism is not necessary in correlation with other higher principles, such as the principle of fairness, for example. Thus, legislators build and implement corrective instruments in legal acts, most of the time allowing legal subjects to choose and adapt those instruments to best fit their economic interests. In that context, (foreign) currency clauses are probably the most frequently used instrument. Those norms, when implemented in contract, prevent the negative effects of domestic currency depreciation through the denomination of the amount of debt in foreign currency. Whether we regard them as currency or not, cryptocurrencies are increasingly becoming an important part of our digitalized economic world. So, unless the legislature strictly limits or abolishes the freedom of will (the principle of party autonomy) in contract law by banning cryptocurrencies, contracting parties can hedge against domestic currency depreciation by pegging the amount of debt to the exchange rate of one of thousands of existing cryptocurrencies. If parties choose to make such an agreement, it is most likely that they will peg the amount of debt to the Bitcoin exchange rate. If parties choose to make such an agreement, it is most likely that they will peg the amount of debt to the Bitcoin exchange rate. In this paper, the author analyzes (crypto)currency clauses nominated in Bitcoin and their effects on contract relations in the legal system of the Republic of Serbia. This research heavily relies on the advantages of the normative and the comparative method, and various techniques of the analytical method.

**Keywords:** cryptocurrency, cryptocurrency clauses, Bitcoin, monetary obligations, principle of nominalism.

---

\* srdjan.radulovic@pr.ac.rs

## 1. Introduction

The world we know is constantly changing. There is almost no part of social life where there are no new tendencies. In that context, monetary mechanisms, especially money we know, are no exception. Obviously, money has never been an immutable category. Nevertheless, when we bring cryptocurrencies into the equation, we can say that money is going through the fourth or even fifth big alteration, depending on historical interpretation.

The first projects aimed at creating digital money-like asset, even though not particularly successful, initiated this alteration more than fifteen years ago. Yet, the new era in monetary affairs truly began by launching the electronic paying system called Bitcoin. The actual transformation of centralized localized monetary systems into decentralized, digitalized, independent, almost entirely self-sustaining and self-regulating global financial structure began at that moment. Moreover, as we see it, a new wave of globalization<sup>1</sup> started at this point.

At first, this process had an evolutionary character. However, the outbreak of pneumonia of an unknown cause, later recognized by the World Health Organization as the first-ever pandemic sparked by a new kind of Coronavirus<sup>2</sup>, acted like a catalyst, making the (financial) globalization lose its evolutionary character and turn into almost revolutionary tendency<sup>3</sup>. Precisely, the unique and complex circumstances in which states nowadays act, sometimes in desperate attempts to save the economy, industry and health systems pressured by the SARS-CoV-2 pandemic, revealed (once again) all the weaknesses of the monetary system built entirely on governments monopoly of issuing money and at the same time indorsed the idea of “competing currencies”.

Considering the scope and direction of this paper, we cannot research these transitions in their entirety but we can detect, extract and study some of their

---

1 The term *globalization* was created and used for the first time in 1961 and promoted through the scientific literature after the Cold War. It mainly refers to the transformation of primarily locally oriented societies into unified society with no state, cultural, economic or any other kind of borders (Радуловић, 2017: 468-469; Џамић, 2014: 1001).

2 WHO Timeline (2020) Rolling updates on coronavirus disease (COVID-19), published on 30 July 2020, available at <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/events-as-they-happen>

3 If we set aside the optimistic thoughts on when and how globalization will be ended (Попић, Шуваковић, 2014: 388), we believe that it is of high importance to think of globalization as of a tendency not as an end goal. It is not possible, not even as a thought experiment, to speak of completely united society. We can recognize the degree of globalization. We can even quantify the level of globalization. But, we cannot speak of fulfillment of the objective expressed through the equation “humanity = unified society” (Марковић, Булатовић, 2014: 143).

segments. In this paper, we will extract two segments: digitalization and monetary tendencies. It is possible to analyze them separately. Then, if we put them in the same context, interesting conclusions can be drawn.

On the other hand, although the scope of this change is more pronounced than ever, which was the main hypothesis in the previously conducted research, contractual monetary obligations (when nominated in cryptocurrency) can function in a very well-known frame established through a legal system. To present the hypothesis accuracy indicators, this article is divided into two sections. The first section presents the fundamentals of both the concept and technology behind Bitcoin. The second section is reserved for thoughts on monetary nominalism, and analysis of contractual valoristic mechanisms, concretely (crypto)currency clauses and their effects.

## 2. Bitcoin — the idea and technology

On 31<sup>st</sup> October 2008<sup>4</sup>, an unknown developer, or more likely a group of developers, with a fictitious name of “Satoshi Nakamoto”<sup>5</sup> released the White Paper titled “*Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System*” (Nakamoto, 2008:1-9) to the cryptography mailing list (Ducas, Wilner, 2017: 544). In this technical document, the basic idea behind an electronic payment system called Bitcoin was presented, the purpose of the system was explained, and technology details were outlined. Two months later, on 3<sup>rd</sup> January 2009<sup>6</sup>, so-called “block 0”<sup>7</sup> was mined, and the

---

4 The timing for the release of the White Paper and starting the Bitcoin network was impeccable. It corresponds to “Lehman Brothers” filing for bankruptcy. At the time, it was the fourth-largest investment bank by all criteria, and it is widely considered that the Global Financial Crisis in 2008 started with massive losses of this bank (Caetano, 2015: 78; Roth, 2015:528).

5 Craig Steven Wright, an Australian programmer with an incredible academic career, affirms that he is the creator of the Bitcoin code, the first miner of bitcoins, and claims copyrights to the White Paper and the name of Bitcoin. However, so far, he failed to provide substantial evidence to prove that claim, neither in public nor in a court of law.

6 The first Bitcoin blockchain transaction, called the Genesis Block, included an encoded message containing the title of the London Times cover story “*The Times 03/Jan/2009; Chancellor on brink of second bailout for banks*” with references the front page of “The Times” Magazine from 03.01.2009; which served as proof that the genesis block was mined on this date, or at least not before. (See: <https://www.thetimes03jan2009.com/>)

7 Block 0 (Block 1, Genesis Block, the Original Block) is the first “page” of a digital ledger called a blockchain; there are no previous blocks that this block references to, and all following blocks necessarily reference to it.

first 50 bitcoins<sup>8</sup> were released into “circulation”<sup>9</sup> as a mining reward<sup>10</sup>. At this point, the Bitcoin Network became fully operational even though the number of individual participants, purely enthusiasts, was exceptionally low (Turudić, Milić, Štulina, 2017: 195); hence, the power of the network was relatively small.

The Bitcoin system operates based on fully transparent mathematical principles, which means that no one exerts control over it; so, the mysterious Satoshi Nakamoto withdrew from the public in April 2011 leaving the responsibility of developing the code and network to a thriving group of volunteers (Antonopoulos, 2014: 4). In less than two years, this group managed to elevate Bitcoin from a subcultural phenomenon into a common reference point in mainstream public debate (Bjerg, 2015: 3).

The release of Nakamoto’s treatise is also considered as the conceptual origin of blockchain technology (Ducas, Wilner, 2017: 544). Although the technology itself was presented more than fifteen years ago by Stuart Haber and his colleague Scott Storneta, the author agrees on this one because the true potential of this technology was displayed for the first time through the Bitcoin network. The author genuinely believes that blockchain technology is not just a byproduct

---

8 It is a common mistake that bitcoin is the name for currency, and that there are 21.000.000 of bitcoins. In fact, there are no bitcoins in circulation at all. Bitcoin is, as the White Paper suggests, an electronic payment system based on cryptographic proof instead of trust (Nakamoto, 2008:1) which cuts out unnecessary intermediaries and, therefore, steps to process paying at a lower cost and as fast as possible (Roth, 2015: 529). *Satoshi* circulates inside that system. Satoshi is the basic and the smallest unit of Bitcoin as a payment system (Antonopoulos, 2014: preface/xvii; 18, 116). However, it became common in practice to use bitcoin as a unit for easier calculation (bitcoin to Satoshi ratio is 1:100 000 000). To keep at least a minimum of technical accuracy, we will refer to Bitcoin as a system with capital letter “B” and when we speak of a unit or currency, we will refer to it with lowercase letter “b” (Antonopoulos, 2014: preface/xvii; 18, 116; Цветковић, 2018: 120)

9 One must be extremely careful when using the word “circulation” in the context of the Genesis Block and the first bitcoin mining reward because coins received as a reward for mining this block cannot be spent.

10 It is well known that the supply of bitcoin is limited, but not all coins were released in circulation at once. “Winning” miners receive brand-new bitcoin from the network as a reward for mining when a “coin base” transaction is placed in a new block (Antonopoulos, 2014: 115). Basically, miners are trying to solve mathematical problems to put verified transactions into a block and link it to a chain. The miner who fulfills this task receives a double reward: a different percent of each transaction that is written in the newly created block as a provision and a certain number of new bitcoins (Nakamoto, 2008: 4). At the beginning of the Network, miners received 50 new bitcoins as a reward for every mined block. Every time 210.000 new blocks are mined, which happens approximately every four years because the network is set to create new blocks every ten minutes on average (Antonopoulos, 2014: 2, 177-178; Roth, 2015: 528), the miners’ reward gets cut by 50%. Since 11<sup>th</sup> May 2020, the mining reward per block is 6.25 bitcoins.



of the Bitcoin network, and there is absolutely no doubt that the possibility for using this technology goes way beyond creating different cash or paying systems (Цветковић, 2018: 122). However, blockchain technology itself is not in the focal point of this paper.

On the other hand, the idea of digital currencies is as old as the Internet itself. Moreover, Bitcoin is not even the first attempt to realize this idea. But, unlike its predecessors<sup>11</sup>, Bitcoin network manages to overcome most of the technical or economic problems by firmly relying on blockchain technology. This means that it is almost impossible to understand how the Bitcoin network works without insight (at least a simplified one) into how the blockchain technology works because it is the “underlying transaction database” (Caetano, 2015: 77) for storing and validating information of each individual transaction. So, this paper will present some technical aspects of the blockchain technology in the context of the Bitcoin network.

First, there is no generally accepted definition of a blockchain (Catanzaro, Kain, 2020: 52), but in an oversimplified manner, a blockchain is an open-source digital database which records information on each change in the network and displays them publicly (Цветковић, 2020: 128). This revolutionary technology derives from the traditional idea of storing information in a form of ledger, while blocks are pages in the ledger (Цветковић, 2020: 128). Through this technology, the ledger becomes digitized. Even more importantly, the ledger architecture is built in such a way that there is no more need for any institutional or individual “trustful” intermediary (Roth, 2015: 528) or any central authority to keep the ledger and to guarantee the accuracy of its content like in classic non-digitized system (Catanzaro, Kain, 2020: 52). This is achieved by entering and permanently storing information in blocks cryptographically linked via “hash” (Цветковић, 2020: 128) which are uniformly ordered, chronologically time-stamped, substantially immutable (Цветковић, 2020: 129; Catanzaro, Kain, 2020: 52), and distributed in the network. What does that mean?

---

11 Probably the most successful project of this type is *E-gold*, with almost five million users. Although there is no direct proof for that claim, there is a theory that releasing the White Paper and starting the Bitcoin Network is the answer to definite shutting down of this E-gold’s network. Less successful, but still worth mentioning, is a project called *DigiCash*. It is considered to be the very first project of a group called Cypherpunks (Satoshi Nakamoto being the most famous representative) which believed that relying on software infrastructure that is widely dispersed is a better alternative to relying on governments and other inherently imperfect central authorities (Roth, 2015: 528). The technical background of modern-day cryptocurrencies is also considered to be rooted in the algorithm invented by David Chaum, the founder of *DigiCash*, which allows safe and unchangeable exchange of information between nodes (Turudić, Milić, Štulina, 2017: 193).

As we said earlier, if we think of it as a network, Bitcoin fully relies on the advantages of the blockchain technology. If we think of it as a currency (including most cryptocurrencies), it basically means that bitcoin is the position in the chain of ownership (Antonopoulos, 2014: 19) represented as information in a digital ledger that is the blockchain (Цветковић, 2018: 124). It can also be said that bitcoin is a chain of digital signatures (Dinić, 2014: 110). Simply put, whenever there is a need for change in the network (assuming that one wants to make a transaction in the Bitcoin network, to make this change happen), a page in a ledger must be created and filled. In other words, when a user in a network initiates a transaction, this transaction must firstly be authenticated and then authorized.

Authentication is a synonym for the process of combining two special cryptographic keys (private and public one) to create the digital identity of a user and the digital signature which unlocks the wallet<sup>12</sup> and requests spending of assets referenced by the transaction. The second step is authorization of the transaction. To be realized, the transaction must be written in a block but, before that block is added to a chain of blocks, the transaction must be approved. Since the Bitcoin network is “trustless” in a sense that there are no intermediaries or any central authorities, the only way for a transaction to be authorized is through consensus that this transaction is valid.

In a public decentralized network, such as Bitcoin, every participant in the network aka *Node* has a copy of the entire chain of blocks, from the Genesis Block to the last mined block (Roth, 2015: 530; Цветковић, 2020: 128-129). So, once a transaction is successfully initiated, information on that transaction is sent to the closest nodes in the network. Transactions will be validated through a series of tests conducted by each individual node. All those tests basically come down to affirming that the payer is the recipient of bitcoins in the connected past transactions (Roth, 2015: 530). Once the “neighbor” nodes verify a chain of ownership (Nakamoto, 2008: 2), these nodes will automatically transmit it to the other nodes to which they are connected for validation in the same procedure (Antonopoulos, 2014: 26). This process is repeated until almost every node in the Bitcoin network validates the transaction.

After that, the transaction is validated once more, this time by special nodes called miners. They write transactions in a new block and update the ledger of transactions by linking this block permanently to the existing chain of blocks. A crucial task in this process is the creation of a unique hash for each block so that

---

12 Simply put, a wallet in this sense is a collection of addresses created for receiving and storing cryptocurrencies and the corresponding keys that unlock the funds within (Antonopoulos, 2014: 9-10).

anyone who wants to verify that a transaction has occurred at a set moment in time can do that simply by verifying the hash (Nakamoto, 2008: 2; Roth, 2015: 530). Each node in the network is predefined to continually request and store the blockchain locally; so, an updated version of the digital ledger is distributed to every node in the network (Roth, 2015: 531)<sup>13</sup>.

When a transaction is initiated by a user, it is important to know that it is temporarily stored in a so-called “unconfirmed pool”<sup>14</sup> until verification or invalidation (Antonopoulos, 2014: 13), which creates several problems. But, when it comes to validation and synchronization of the ledger, it is of the highest priority to eliminate the possibility of so-called double-spending — a situation when a person spends the same amount of money more than once. For example, there is the possibility that one user creates more than one transaction with the same reference hoping that different miners would validate them independently at the same time and add them into different blocks, given that they go in the same unconfirmed pool of transactions. It is also highly important to know how the network deals with the potential problem of transaction reversibility.

Traditionally, the problem of „double spending“ is solved by introducing a third “trusted” party, typically a bank or some state authority, which validates the available balance and ensures synchronization between transactions. The mysterious Satoshi Nakamoto particularly stresses out the problems with pre-given trust, pointing out that the basic idea is to create a purely peer-to-peer electronic paying system that would allow online payments to be sent directly from one party to another without going through any financial institution (Nakamoto, 2008: 1). Therefore, in the Bitcoin network, the problem of double spending is solved without including third parties. This is achieved via grouping transactions into blocks, sharing and validating them through a network of nodes (Caetano, 2015: 80), or to be precise, by converting all nodes into ledger keepers and validators.

Concretely, transactions must be announced in the network but it is important which transaction was earliest. To be precise, it is not important which transaction was actually first. What is important is that the majority of participants agree that a certain transaction order came first (Nakamoto, 2008: 2). When the majority of nodes agree on which transaction was initiated first, any later order for the transaction is rejected automatically (Nakamoto, 2008: 2).

---

13 Technically, it may occur that some nodes in a network do not receive a newly created block which is added to the longest chain. When these nodes receive information on a new block later, they will realize that there is a block missing, and they will automatically request and receive a copy of the longest chain in the network (Nakamoto, 2008: 4).

14 It is also known as Mempool.

Second, the Bitcoin network architecture is built in such a way that a digital ledger in the form of a blockchain is basically immutable and transactions made in the network are non-reversible (Roth, 2015: 528). These “hard transactions” mimic the way exchange offices work, and this is possible thanks to implementation of POW functionality into a decentralized processing network of incentivized nodes (Roth, 2015: 529).

To be precise, transactions incorporated into a chain of blocks, technically speaking, could be altered, but, like all other changes in the network, altering the transaction must be the result of consensus of the majority of nodes. Someone might find this to be a weakness, because immutability is presented as the biggest strength of the Bitcoin network. However, we see at least two advantages in this technical solution. First, if a malicious hacker or a group of hackers tends to alter any transaction, the only way to do that is to perform a so-called “51% attack”, which means that this person or group can collect the majority of network hash-power at a single point of time. Although this is a possibility, practically speaking, the ratio of the necessary investment (hardware and electricity) and potential earnings makes this venture overly expensive and, hence, discouraging (Nakamoto, 2008: 6). Second, the possibility to make the change in an otherwise immutable network creates a “safety net” for those situations when the change written in a block compromises the network more than breaking the principle of immutability would compromise the networks’ unity<sup>15</sup>.

### 3. Monetary nominalism and contractual valorism

Modern legal systems are founded primarily on the so-called nominalist money theory, according to which the value of money derives from its nominal value. The legal system of the Republic of Serbia is no exception in that sense.

This theory marks the difference between a ‘valorist’ and universally accepted ‘nominalist’ legal conception of money (Fox, 2013: 140). According to the latter, the obligor shall be bound to pay out the number of monetary units equivalent to the nominal value indicated on the face of the obligation<sup>16</sup>, even if this means that the obligee now receives money of different purchasing power (Беговић, Илић, 2017: 29; Fox, 2013: 139-140).

---

15 For example, after so-called “DAO hack” in 2016 when Ethereum network suffered damage to more than 50 million USD, developers in Ethereum network proposed, and the majority of nodes agreed to it, to “roll back the chain” and “delete” DAO hack by creating new “fork”.

16 Article 394 (Principle of Monetary Nominalism). The Contracts and Torts Act, *Official Gazette SFRY*, 29/78, 39/85, 45/89 -decision CCY and 57/89, *Official Gazette SRY*, 31/93, *Official Gazette S&M*, 1/2003 - Constitutional Charter, and *Official Gazette RS*, 18/2020.

### 3.1. *Between legal certainty and fairness*

It appears that the implementation of monetary nominalism in its purest form increases the level of legal certainty. This is clearly true in short-term contracts or even in long-term obligations if monetary standard has not changed and there is no monetary imbalance of any kind (Беговић, Илић, 2017: 29-31). However, if the monetary standard changed,<sup>17</sup> an obligation that was once based on the principle of equal mutual consideration now loses a certain degree of equivalence. Depending on whether the nominal value of money was reduced or increased, this simply means that one of the two scenarios will occur.

For example, in a simple loan agreement, if inflation happens and the amount of loan remains fixed, when the time limit for loan restitution expires, the lender receives the same amount of money but the amount of money he receives has smaller purchasing power. Simply put, it means that the lender becomes poorer than he previously was. Vice versa, if deflation happens, the borrower becomes poorer than he previously was even though he restitutes the same amount of money. This is because the borrower needs to repay more than he truly and objectively received. In other words, the real value of his debt increased. So, it is often said that monetary nominalism puts all the risk of depreciation of currency on the creditor, which is actually true. It is also true that a potential risk of appreciation of currency is transferred to the debtor.

In contrast, the valorist monetary conception favors true value rather than the amount of money *per se*; most of the time, true value is expressed through its purchasing power or exchange rate to other currencies (Беговић, Илић, 2017: 29-30)<sup>18</sup>. According to this theory, the debtor is obliged to fulfill monetary obligation by transferring certain amount of “units of purchasing power” and not simple nominal number of monetary units (Марковић-Бајаловић, 2020: 71). This doctrine works well both in times of monetary stability and monetary instability, regardless of whether the later comes in the form of inflation or deflation. Although it may come as a surprise, this theory is widely and unjustly criticized, primarily because its implementation leads to legal insecurity. This is the main reason why legislators, in general, promote the nominalist money theory. However, although the theory of monetary nominalism has generally been used to regulate monetary obligations, the legislator sets several exceptions to nominalist principle (Беговић, Илић, 2017: 30; Марковић-Бајаловић, 2020:

---

17 In earlier times, when the value of money was directly linked to a certain amount of gold or silver, there were three main ways to change the monetary standard: issuing new coins on the same nominal value but smaller in size; reducing of the intrinsic fineness of coins; changing the standard through a proclamation by the sovereign (Fox, 2013: 140).

18 As it was stated in famous case *Hurst V. Chicago B. Q. R. Co.* the basic idea is that “the value of money lies, not in what it is, but in what it will buy” (Phanor, 1934: 66)

71-73). This means that the valorist theory serves as a corrective mechanism (Марковић-Бајаловић, 2020: 71).

### **3.2. Contractual correction of strict nominalism**

All these cases of lawful valorism aside, the exception to monetary nominalism is also set through affirmation of autonomy of choice. This exception comes in the form of a wide normative frame for implementation of the so-called contractual valorism. If they find it necessary, parties involved in a contract can prevent potential decrease or increase in the purchasing power of money in the period from the occurrence of the obligation to the moment determined for its completion. A special hedging instrument called (foreign) currency clauses is at their disposal for that purpose.

By adding these clauses into the contract, parties aim to prevent the negative effects of domestic currency depreciation through the denomination of the amount of debt in foreign currency. In the Republic of Serbia, according to the new provisions in the 1993 Contracts and Torts Act, parties can hedge against domestic currency depreciation by pegging the amount of debt to the exchange rate of other currencies (Марковић-Бајаловић, 2020:70).

Unlike a number of other countries, bitcoin (and other cryptocurrencies) was never prohibited in the Republic of Serbia. In effect, cryptocurrencies were not regulated by the law until recently.<sup>19</sup> This means that mining, trading, or using cryptocurrencies was not forbidden.<sup>20</sup> At present, except for financial institutions operating under the Central Bank of Republic of Serbia<sup>21</sup>, legal entities are allowed to use cryptocurrencies under a special set of rather liberal rules. Further, this means that it is possible to nominate the price of certain goods or services in bitcoin, for example. If contracting parties use this possibility, with due respect to the imperative nature of national currency, we can say that parties implemented a special kind of hedging instrument which is designated here as “cryptocurrency clauses”.

---

19 On 21<sup>st</sup> December 2020, the National Assembly of the Republic of Serbia adopted the so-called Digital Assets Act, *Official Gazette* RS, 153/2020. According to Article 146, the Act enters into force in 8 days from the moment of publication in the Official Gazette, and *vacatio legis* for this Act is 6 months.

20 The Bitcoin network is fully transparent as every transaction ever made is visible. However, no transaction is linked to any name, address, or any kind of personal data (Athey, Parashkevov, Sarukkai, Xia, 2016: 3). This makes it almost impossible to seize bitcoin unless the owner of the wallet is willing to hand over cryptographic keys to authorities. Further, this means that implementation of any kind of ban is almost pointless.

21 Article 13 of the Digital Assets Act, *Official Gazette* RS, 153/2020.

This idea raises noteworthy questions. Two of them are most frequent. The first question is whether bitcoin is a currency or not. The second one is summed up in an article published in *Forbes Magazine*, posing the following question: “Who in his right mind would sign a long-term contract based on Bitcoin? Had you had taken out a mortgage in March 2020 for \$250,000 in Bitcoin, you would owe the bank almost \$2 million today” (Forbes, 2021: 11).

The debate on whether bitcoin can be considered to be money has an interesting aspect - different actors provide varied definitions on what money is (Roth, 2015: 533). From a scientific perspective, both legal and economic, this debate is extremely attractive. Yet, practically speaking, the result of this debate is not relevant for drawing conclusions, nor is the author’s standpoint that bitcoin is not money, but has capacity to take on that role (which will be presented in more detail in another article). There are at least two reasons.

Firstly, the author of this article is a proponent of more liberal theories of what money actually is. The author is not keen to accept the narrow-minded idea that money is simply what legislators promote as money, nor can he support the idea of absolute trust in the Central Banks estimations on how much national currency is worth at the specific moment. Thus, in response to the first question, the author’s perspective is simple: money is a matter of (social) agreement; if parties are eager to accept a certain asset as a medium for value transfer, that asset (even if it comes in a digital form) can be considered as money in the broadest sense. Secondly, even if we accept the strict “state” or “imperative” money theory and state that bitcoin is not money, nothing changes from the perspective of our research. This is not a relevant question at the moment because there are almost no legal obstacles for using bitcoin as a substitute in what is traditionally considered to be monetary obligations.

The second question (“why would anyone use cryptocurrency clauses”) is far more complex. There are many layers to this issue. Without aspiring to be exhaustive, we may note some interesting ideas worth considering.

First, on average, more than 200,000 transactions are verified through the Bitcoin network every single day. At this moment, there is no exact data on the actual number of transactions initiated from the Republic of Serbia: however, given that the denomination of price in bitcoin is an option available for parties in contract, it is clear that these clauses deserve to be respected and researched as a possible part of daily legal affairs.

Second, due to the volatile nature of bitcoin, its use in long-term transactions is not going to be the first choice for contracting parties (especially not for debtors) because of bitcoin’s deflationary nature. Yet, this does not mean that bitcoin is not going to be used at all. There is a huge potential for using the bitcoin in

short-term obligations, particularly in cross-regional transactions. After all, an effective transfer of value with no intermediaries and the lowest possible fees have been and still are the main objectives of the Bitcoin network. Moreover, the author honestly believes that the Internet needs its own currency, and that bitcoin has the capacity to become “money of the Internet”. It is safe to assume that bitcoin transactions will be more frequent even though there are projects in the “crypto world” with even bigger potential to become the currency of the Internet, as they offer enhanced speed in the process of verifying transactions, a great level of certainty and even lower transaction costs.

Third, when it comes to long-term obligations, it is important to bear in mind that parties involved in a contract are sometimes eager to take a higher risk than it is typical. Expecting bigger profits, they sometimes willingly step out of the legal safeguard of “the principle of equal mutual consideration”. In such a case, they conclude a so-called aleatory contract and renounce the advanced legal possibility of nullifying the contract because of “obvious disproportion of mutual commitment”. Taking those actions is not forbidden as long as parties involved are well-informed that gaining profits is only a possibility and that there is an implied risk that they will receive nothing in return for goods or services they provided.<sup>22</sup>

#### **4. Instead of conclusion**

Having in mind all the aforesaid, the phenomenon of prices nominated in bitcoin cannot be ignored. First, this phenomenon must be identified and researched. In that context, we find the term “cryptocurrency clauses” to be adequate. However, some degree of refinement is necessary.

The term “cryptocurrency clauses” unambiguously indicates the connection to currency clauses. If a currency clause is interpreted in the broadest sense, as any agreement to denominate price in currency other than the domestic one regardless of the goal parties tend to achieve, then the term “cryptocurrency clauses” fits perfectly because it expresses both *genus proximum* (the price denominating mechanism) and *differentia specifica* (the use of sophisticated cryptography) of the phenomenon under observation.

Yet, currency clauses can be interpreted in a narrower sense. Precisely, we can interpret them as an agreement to denominate prices with a specific goal: to prevent depreciation of domestic currency. If we understand these clauses as hedging instruments, the situation is a bit different. Namely, the cryptocurrency market is extremely volatile, which also applies to bitcoin in particular. There

---

<sup>22</sup> Article 139 of the Contracts and Torts Act.



are a number of cases when the value of bitcoin in the market dropped more than 10% in a single day. There are also cases when bitcoin brought gains of more than 15% in a single day. So, it seems that cryptocurrency clauses cannot be interpreted as a hedging instrument, at least not as an effective one.

But, this is not entirely true, and there are a few reasons. First, not all cryptocurrencies work in the same way as bitcoin. Most of them use the same basic technology — blockchain, but they do not operate on the same economic principles, or they use different stabilizing mechanisms (e.g. “burning” of coins). Therefore, some cryptocurrencies offer safer crypto space that is way less volatile. In that sense, the best example are probably the so-called “stablecoins”. These projects offer currencies whose market value is pegged to some external reference such as gold, silver, or some trusted and resilient asset. When parties incorporate clauses through which they denominate price in cryptocurrencies similar to these, then we have true cryptocurrency clauses. So, agreements to denominate price in bitcoin might not be “true” cryptocurrency clauses, but there is no doubt that they are a kind of “imperfect” cryptocurrency clauses.

Finally, we need to consider another important question. The author stands on the position that bitcoin is not money (this viewpoint will be elaborated in more detail in another article). It is a paying system (Цветковић, 2018: 122). However, in times of crisis such as this (sparked by a new kind of Coronavirus), bitcoin turns into a “store of value” because of desperate “printing” of money all over the globe, especially in the United States of America and the European Union. To be precise, trust in central banks is declining due to the increased money volume and fixed exchange rate, and (hyper)inflation is expected especially in countries in transition. So, the most important question that can be asked is whether bitcoin is the one that is really unstable and volatile. Is it possible that “trust-based” fiat currencies are those that are unstable and volatile? Are we using the wrong narrative when we say that bitcoin is worth a certain amount of US dollars for example, and that bitcoins price has raised or dropped? Is it possible that the right question is as follows: What is the price of USD or other fiat currencies in bitcoins? Is the fiat currency market (which is not pegged to any real asset) the one that is extremely unstable and volatile? It is up to economic experts to answer those questions but, if their answer to any of those questions is positive, we might even say that arrangements when price is denominated in bitcoin are “true” cryptocurrency clauses.

## References

- Antonopoulos, M. A. (2014). *Mastering Bitcoin: Unlocking Digital Cryptocurrencies*. Sebastopol: O'Reilly Media, Inc
- Athey, S., Parashkevov, I., Sarukkai, V., Xia, J. (2016). *Bitcoin Pricing, Adoption, and Usage: Theory and Evidence*. [Electronic version]. Retrieved 12.03.2021.
- Беговић, Б., Илић, Н. (2017). Порекло заблуде о сврси валутне клаузуле. *Анали Правног факултета у Београду*. 65 (2). 26-42
- Vjerg, O. (2015). How is Bitcoin Money? *Theory, Culture & Society*. 33(1). 53-72
- Caetano, R. (2015). *Learning Bitcoin*. Birmingham: Packt Publishing
- Catanzaro, Z. L., Kain, R. (2020). The Revolution Will Be Memorialized: Selected Blockchain-Based Smart Contract Use Cases. *Florida Bar Journal*. 94 (5). 52–56
- Ducas, E., Wilner, A. (2017). The security and financial implications of blockchain technologies: Regulating emerging technologies in Canada. *International Journal*. 72(4). 538-562.
- Forbes, S. (2021). Bitcoin Is Not Money—Yet. *Forbes Magazine* 204(1), 11; available at <https://www.forbes.com/sites/steveforbes/2021/02/02/bitcoin-is-not-money-yet/?sh=30a21146971c>
- Fox, D. (2013). The Structures of Monetary Nominalism in Pre-Modern Common Law. *Journal of Legal History*. 34(2). 139–171
- Марковић, Д. Ж. (2008). *Глобална економија (прилог социолошком проучавању глобализације)*. Ниш: Економски факултет Универзитета у Нишу
- Марковић, Д. Ж., Булатовић, И. Ж. (2014). *Социологија — основни појмови и савремено друштво*. Београд: Београдска пословна школа – Висока школа струковних студија
- Марковић-Бајаловић, Д. (2020). Још једом о кредитима индексираним у швајцарским францима. *Право и привреда*. 58 (1). 64-113
- Nakamoto, S. (2008). *Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System*. [Electronic version]. Retrieved 29 January 2021 from <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>
- Phanor, J. E. (1934). Legal Theories of Money. *Cornell Law Review*. 1(20). 52-76
- Попић, С. С., Шуваковић, У. В. (2014). Академик Радомир Д. Лукић – претеча проучавања глобализације у Србији. *Теме*. 1(38). 377-390
- Радуловић, С. (2017). Аутономни концепт односа лекара и пацијента као продукт другог таласа глобализације. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 56 (76). 467-478

Roth, N. (2015). An Architectural Assessment of Bitcoin: Using the Systems Modeling Language. *Procedia Computer Science*. 44. 527-536.

Turudić, D.A., Milić, J., Štulina, K. (2017). Korišćenje kriptovaluta u međunarodnom poslovanju. *Zbornik sveučilišta Libertas*. 1-2 (1-2). 191-210

Цветковић, М. (2018). Новчане обавезе и криптовалуте. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 57 (81). 119-138

Цветковић, П. (2020). Блокчејн као правни феномен – уводна разматрања. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 59(87). 127-144

Џамић, В. (2014). Глобализација: њено теоријско утемељење и њене противречности. *Зборник Матице српске за друштвене науке*. 149

The Times 03/Jan/2009: "Chancellor on brink of second bailout for banks", The Times Magazine 03.01.2009; available at <https://www.thetimes03jan2009.com/>

WHO (2020) Rolling updates on coronavirus disease (COVID-19), published 30.07. 2020, <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/events-as-they-happen>

The Contracts and Torts Act (Zakon o obligacionim odnosima), *Official Gazette SFRY*, 29/78, 39/85, 45/89 -decision CCY and 57/89, *Official Gazette SRY*, 31/93, *Official Gazette S&M*, 1/2003 - Constitutional Charter, and *Official Gazette RS*, 18/2020.

Zakon o digitalnoj imovini (the Digital Assets Act), *Službeni glasnik RS*, br. 153/2020.

**Др Срђан Радуловић,**

*Доцент,*

*Правни факултет, Универзитет у Приштини са  
привременим седиштем у Косовској Митровици*

## **BITCOIN И КРИПТОВАЛУТНЕ КЛАУЗУЛЕ**

### **Резиме**

*Данас је практично немогуће замислити ефикасан правни систем који на овај или онај начин није инспирисан номиналистичким идејама. Ипак, принцип монетарног номинализма није нужно у корелацији са другим, вишим принципима правног поретка – начелом правичности, на пример. Зато законодавац изграђује и имплементира корективне инструменте у правне акте, махом остављајући простор учесницима правног посла да одаберу инструменте и прилагоде их својим економским интересима. У том контексту, вероватно и најчешће коришћен инструмент јесу (стране) валутне клаузуле. Ове норме, када се уграде у уговор, превенирају негативне ефекте смањења вредности домаће валуте кроз деноминацију износа дуга у страну валуту.*

*Без обзира да ли их сматрамо за валуту или не, криптовалуте су све значајнији део нашег дигитализованог економског света. Стога, осим уколико законодавац не ограничава или укида аутономију воље кроз забрану употребе криповалута, уговорне стране могу да се заштите од депрецијације домаће валуте кроз везивање износа дуга за „курсну“ вредност једне од преко хиљаду доступних криптовалута. Уколико се одлуче за такву варијанту споразума, највероватније је да ће се уговорнице одлучити да износ дуга вежу за вредност Биткоина на тржишту. Правни поредак Републике Србије не регулише криптовалуте, али их не забрањује. Стога у раду анализирамо правне ефекте које криптовалутне клаузуле номиноване у Биткоину производе у уговорним односима у праву Републике Србије. У истраживању аутор налази ослонацу нормативној и компаративној методи, као и различитим техникама аналитичке методе.*

**Кључне речи:** криптовалуте, криптовалутне клаузуле, биткоин, новчане облигације, начело монетарног номинализма.

**Mihajlo S. Cvetković, LL.D.\***  
Associate Professor,  
Faculty of Law, University of Niš

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАД  
10.5937/zrpfm1-36818

UDK: 347.5  
347.426.6

Раd примљен: 06.03.2022.  
Раd прихваћен: 11.03.2022.

## **PSYCHOLOGICAL INFLUENCE AND CAUSATION IN TORT LAW\*\***

**Abstract:** *Causation is the prerequisite for establishing tort liability and the presumption for damage attribution to a particular defendant. Physical causation is often indisputable but psychological influence is largely problematic because people respond differently to the same stimuli, thus making causal uncertainty inevitable. Induction, incitement, intimidation, persuasion, provocation or seduction are all different, and they need to be valued accordingly. Damage caused by psychological influence is challenging because it sparks a key question: who is to blame – the person who succumbed to influence, or the “influencer” who exerts his psychological impact on another? The issue of causation is here intertwined with other elements of liability, such as culpa and wrongfulness. After providing an overview of Roman law on this matter, the article describes various relations in which the influencer, the tortfeasor and the plaintiff can find themselves regarding mutual psychological stimuli. The major forms and intensity of psychological influence are illustrated by cases from comparative judicial practice. Due to its immaterial nature, psychological influence calls for tailor-made evaluation criteria aimed at determining the legally relevant cause of specific damage (provocation formula). Moreover, the over-extensive concept of psychological influence may lead to unjustified burden for the influencer.*

**Keywords:** *causation, psychological, consequence, tort liability, damage.*

---

\* mihajloc@prafak.ac.rs

\*\*This paper is a result of the project “Protection of Human and Minority Rights in the European Legal Space” (no. 179046), conducted by the Faculty of Law, University of Niš.

## 1. Introduction

The notion of “psychological causation” (English) or “*psychische Kausalität*” (German) is elaborated in foreign tort law literature as a topic that deserves a separate chapter (like in Digest of European Tort Law, Bd. I: Essential Cases on Natural Causation, 2007), or as a chief theme of publications (like *Die psychische Kausalität im Deliktsrecht*, 2003 and *Aktiv psychische Kausalität im Deliktsrecht*, 2016). Some jurisdictions simply accept or reject psychological influence as the cause of damage, while others set up an entire theoretical system with specific conditions. The goal of this article is to elaborate on the concept of psychological causation and to discuss whether it should be incorporated it into domestic legal doctrine and practice, considering that the examination of Serbian literature and case law has shown that this subset of causation is underdeveloped. The term “psychological causality” is used by some authors to denote the psychological consequences of a harmful event that causes emotional pain and suffering of the injured party (Young, 2008). Quite the reverse, this paper focuses on the initial element of the causal connection.

The concept of psychological influence opens up a variety of theoretical and practical questions. Unlike mechanical causality, it is often quite difficult to determine whether a person acted under someone else’s influence, which is immaterial and immeasurable. As it is a “phenomenon within a person”, its assessment is based on clues rather than obvious facts, by taking into account the personality and psychological constitution of the individuals involved. Independent individuals are able to freely decide on their actions and resist external influence, and vice versa. Thus, the main question is whether the person could have resisted or had to resist someone else’s actions. Psychological influence assumes that several persons participated in the tort-generating event. Sometimes they are defiant, sometimes they cooperate (Winiger, 2007: 252). Serbian authors have studied the intersection of psychology and civil law (Mojašević & Radulović, 2020; Mojašević & Nikolić, 2018).

The cooperation of several tortfeasors is correlated with the idea of “psychological causation”. It often leads to ignoring the challenging question: who is the leader of the tortious group? Stubborn insisting on discovering the leader can interfere with the claim for damages. For example: student A brought staples to school and handed them out to the peers so that a benign game of tossing paper ammunition suddenly became dangerous; B injured V with a staple, but both A and B are jointly and severally liable (von Bar, Clive, Schulte-Nölke, *et al.*, 2009: 3599). Paragraph 830 of the German Civil Code (*Bürgerliches Gesetzbuch BGB*) provides for the joint and several liability of co-perpetrators, accomplices, helpers and persons who encourage the tortfeasor. Thus, the psychological influence

alone, as an encouragement, suffices (von Bar *et al.* 2009: 3598). Similarly, the Serbian Civil Obligations Act refers “the instigator and the helper” (Art. 206, para. 2). Although psychological influence is very much present in cases where damage is caused by multiple tortfeasors, this issue is not the topic of this paper. Here, we will primarily discuss the psychological influence of the tortfeasor on the injured party, and vice versa, as well as situations when third parties are involved.

Given that the conclusion about concrete-case causality is based on pure fiction, jurisprudence on causation encounters difficulties in explaining psychological influence. It is difficult to talk about any real causal connection between psychological assistance and the tortious act if a person, for example, verbally diminishes the perpetrator’s conscience dilemma regarding the planned act. Moreover, any failed physical contribution could be translated into an active causal psychological contribution through the alleged strengthening of the tortfeasor’s decision (Vuković, 2015a: 49). This refers to influences inside a delinquent group but it shows how difficult it is to assess physical or psychological borderline cases.

## 2. Roman law

Roman jurists distinguished a situation where a tortfeasor acts directly and physically (*suis manibus*) from a situation where he creates such circumstances that the consequence is almost inevitable (*mortis causa praestare*). The latter situations, where the causal chain is not entirely certain, are puzzling. If person A gives person B a poisonous drug and B dies, two variants are distinguished. When the victim drinks the medicine “from the tortfeasor’s hands”, the damage is clearly determined by the will of A; so, he is fully liable (*actio legis Aquiliae*). Liability is also clear if A forces B or intensively urges him to take the medicine through the mouth, by injection or by rubbing it into the skin. In the second variation, A only makes an emotional impact on B in the form of a suggestion or expert recommendation, without any direct physical connection and with a loose psychological persuasion. The chain of causality is not strong enough now. The consequence of such a factual situation is the application of praetorian action *in factum* (Bogunović, 2013: 439). Therefore, psychological causation was followed by a milder reprisal.

When others persuade a slave to run away from his master, it will be considered to be “in his nature”, although he would not have done it without counsel. There is no physical causal connection between the instigator and the slave, perceived as commodity who becomes *fugitivus*; there is only a psychological stimulus in the form of persuasion, encouragement, disclosure of poor personal prospects,

etc. For Roman lawyers, causality in this case was indisputable. Persuasion to undertake dangerous activities (e.g. going down the well or climbing a tree) is similar (Bogunović, 2013: 440). In such cases, a special *actio de servo corrupto* made a third person liable for any damage caused to the owner (Jansen, 2007: 193). From the non-Romanist perspective, it seems that the maxim “When others persuade the slave ...” actually says the opposite: the instigator is not the cause but the slave himself is to blame because “it was in his nature”. But if psychological influence of a third person was a *conditio sine qua non* for escape (Cvetković, 2020: 46), it is irrelevant that the slave was ready to flee.

Legal history recorded unintentional psychological influence as well. It may be illustrated by the “Revenge” case. The defendant killed a man. In revenge, the son of the murdered man later set fire to the defendant’s house, and the fire then spreads to the neighboring house of the plaintiff who is suing the defendant for damage. The killer, a victim of revenge himself, is responsible for the damage to the neighbor. By killing the arsonist’s father, he “created an opportunity for damage”, which is equated with direct damage causation. He intentionally committed an illegal act (murder), so he bears all the consequences of his mistake. The solution is based on the canonical theory of guilt, not on causality. Similarly, a person who initiated a fight or a riot is also liable for damage caused by aggressive behavior of third parties. Although there is no explicit discussion on psychological causality in historical sources, it is obvious that the psychological influence on a third person was sufficient to establish liability (Jansen, 2007: 194-195). Entanglement with culpa and wrongfulness was also evident.

### **3. The tortfeasor’s influence on the injured party**

In the “Pursuit” case, the conductor at the train station (a plaintiff) finds the defendant without a ticket. In order to avoid a punitive ticket and identity disclosure, the defendant attempts to flee. During the chase, the conductor runs up and falls from steep stairs, sustaining a complicated leg fracture. The court ruled that defendant clearly caused the fall in terms of the *conditio sine qua non*, which does not mean automatic attribution of all damages. By fleeing, the defendant provoked a lawful pursuit and increased the risk of injury, even though he could have foreseen and avoided it. The conductor acted properly, while the fugitive deserves no protection. The fact that the conductor made and implemented his decision to chase the wrongdoer does not prevent damage attribution to the fugitive. However, the liability is limited only to the consequences of the risks created by the chase, including the fall from steep stairs which the conductor would not have used otherwise. The risk is proportional to the interest to reveal the identity of the fugitive (Zimmermann, Kleinschmidt, 2007: 195). The role



of wrongfulness should be noticed here: the conductor acted properly, and the fugitive acted illegally.

Conversely, there are situations when ascribing the damage to the defendant is not justified because the independent and free decision of the injured party created an entirely new risk. In other words, the conduct of the defendant only provided an opportunity for the injured party to expose himself to danger. In German case law, the “provocation formula” examines the reasonableness and justification of the injured party’s decision, and establishes a balance between the risks and the desired benefits. If the defendant created a socially unacceptable risk and a situation in which the injured party felt obliged to act against his legally protected interests, then the damage is covered by the protective mantle of the violated norm. The formula clearly indicates that illegality is more important than causality.<sup>1</sup> In a similar case, the pursuer slipped on wet grass, which was a general (common) risk of life, not a typical chase-related risk. Likewise, the chase of a fugitive whose identity is known to the police for a minor offense is not justified (Zimmermann, Kleinschmidt, 2007: 197).

In the “Pursuit” case, the *conditio sine qua non* test is positive: if the fugitive had not traveled without a ticket and fled from the conductor, or had he revealed his identity and paid the penalty ticket as required by the law, the conductor would not have fallen. Thus, in terms of Article 3:101 of the Principles of European Tort Law (PETL, 2005), there is a natural causality between the psychological impact exerted by the fugitive and the injury to the conductor. First and foremost, in order to consider whether it is legally significant, psychological influence must be a natural cause.

Unlike the clear provocation in the “Pursuit” case, there are more subtle types of influence in the form of incorrect information which induces the injured party to undertake a harmful action. It may be illustrated by the “Suggestive self-damage” case, where the insurer incorrectly announced a generous amount of indemnity. Trusting the assessment, the insured party took a mortgage loan. It turned out that the indemnity was three times lower than announced; the insured party faced significant difficulty in repaying the loan, and sued the insurer. There is a causal link between the misinformation and the investment of the insured party, who now cannot service the loan due to incorrect data (Durant, 2007: 213). Unlike the previous illustration where the injured party reacted almost instinctively to the physical action of the fugitive, here the injured party made a deliberate harmful decision due to wrong oral information.

---

1 The conduct of the injured party must not be unlawful. A person driven by a bad example of other pedestrians crossing the road even though the traffic light is red cannot hold them accountable in case he was hit by a car.

In German traffic law, psychological causality is a subset of indirect causation. In contrast to numerous foreign legal systems, it is irrelevant whether the accident was caused directly or indirectly. The damage can also be caused by the operation of the vehicle although there is no physical contact with the injured person or the damaged property. Psychological causality is present when the injured party acted in a self-endangering or harmful manner because of the tortfeasor (e.g. if the driving style of one vehicle causes another vehicle to drive into the ditch) (Greger, Zwickel, 2014: 46).

If the injured party's own behavior leads to the accident, this can be attributed to another owner if the operation of his vehicle prompted the injured party to "feel provoked" (*psychische Kausaliät*). The injured party has to prove that he was challenged. A "provocation" resulted in a positive action (e.g. if a vehicle on a narrow road forces an oncoming vehicle to move to the right, so that it ends up in the ditch; when a motorist, by signaling and tailgating, urges the person in front to turn right into a gap that is too narrow, resulting in an accident; if a vehicle blinds the driver of an oncoming vehicle which crashes while attempting to stop; if a pedestrian runs away from a skidding vehicle and falls; if a motorist violates the right of way because he is being threatened by another, or is being pursued or forced to flee). On the other hand, there is no attribution connection if a vehicle is caused to move into the fast lane by a stationary car and ends up in the central island, or if a truck is steered into the fast lane because a car is driving in front of it without collision risk (Greger, Zwickel, 2014: 47).

#### **4. The tortfeasor's impact on a third party (cases involving three persons)**

Model situations occur primarily in the field of contractual liability. In case of non-contractual liability, it will actually be treated as a collaboration of multiple tortfeasors (Cvetković, 2020: 178). It may be illustrated by the "Breach of contract inducement" case. The club owner A and the musician concluded an exclusive contract for the musician's performance at Disco A, in exchange for a fee. The contract explicitly prohibits the musician to play elsewhere, especially in competitor B's discotheque. Soon after, B convinces the musician to violate his contractual obligation and promises to bear all the negative consequences of the breach. Owner A seeks performance of the contract from the musician and compensation from B for interference with his contractual rights. In one opinion, B caused a breach of contract and his activity is the *conditio sine qua non*. The fact that a deliberate act by the musician was necessary for breach to occur does not break the causality between the act of B and the damage (Kadner Graziano, 2007: 251). Despite the established causality, compensation is not gu-

aranteed as this kind of damage (pure economic loss) enjoys a lower degree of protection. In the opposite opinion, defendant B cannot be made contractually liable for the breach of a contract which he was not a party to. Although defendant B contributed decisively by reassuring the musician that he would pay for any negative consequences of the breach, the causal link is broken by a willful act of the musician (Ribot, Ruda, 2007: 221, 222). Therefore, the musician's fault, reflected in his decision to perform in disco B, is more important than the psychological influence of owner B, who acted intentionally with the same goal.

In the realm of non-contractual liability, there is a well-known problem of "Unlucky Rescuer 1". The moral third party suffers damage while trying to rescue the victim from the risk created by the reckless tortfeasor (e.g. X gets hurt while trying to rescue Y from fire that started after major traffic violation by Z). The psychological influence is "silent"; the unspoken action provokes the reaction of the injured party. The influence is accidental since Z never knew that X would interfere. Conversely, the influence of B is intentional and the musician was exposed to verbal statements.

In a similar litigation case, involving two persons, the court concluded that there was no psychological causality. In the case "Unlucky Rescuer 2", after seeing a car crashing into the sidewalk, a pedestrian in panic crosses the highway to provide assistance, and gets hit by another vehicle while crossing. The Court of Appeals deliberated that there was no causal link between the first accident (the first driver's negligence) and the pedestrian's injury; the pedestrian violated the legal ban on highway-crossing although he did not have to do so. Nevertheless, it is understandable that the pedestrian tried to claim the compensation from the first driver because without his mistake the pedestrian would not have been run over (the *conditio sine qua non* test is positive); the pedestrian reacted spontaneously at the scene of the accident. The Court ruled that the pedestrian's behavior was not an essential necessity and that it was illegal. The crossing was the result of an individual decision, so the first accident is not the cause (Durant, 2007: 212). However, literature cites opposite decisions on a similar situation. In the "Unlucky Rescuer 1" case, three persons were involved: the tortfeasor Z created the psychological pressure on the rescuer to help the crash victim. In the "Unlucky Rescuer 2" case, the plaintiff was affected by the defendant himself (i.e. by the traffic accident he produced). Due to the wrongfulness of his act, plaintiff remained uncompensated although his action was humane. This is not appropriate.

In German traffic law, deliberate self-endangering by the injured party is to be regarded as being "provoked" by the operation of the other vehicle if the latter had provided reasonable motivation. If a third party exposes himself to danger

in order to provide accident assistance or to ward off a hazard (e.g. to move cargo off the road) and the accident occurs as a result, this is attributable to the operation of the vehicle triggering the causal chain. It is irrelevant whether the third party stepped in voluntarily or was driven by a professional obligation (the paramedics, the fire brigade) and whether the assistance was intended for the person who is liable for damage or for another accident victim (Greger, Zwickel, 2014: 49).

## 5. The injured party affects the tortfeasor

When the injured party psychologically affects the tortfeasor, it is treated as his contribution to damage. It may be illustrated by the “Drunk co-driver” case. The plaintiff convinced the indecisive A to drive a car even though they were both drunk. Due to excessive speed, driver A and the plaintiff as a co-driver were injured in the accident with another vehicle, whose passengers were also injured. Acknowledging his 40% contribution, the plaintiff pursues the compensation of 60% of damages from the driver. The driver compensated the damage to the passengers from the other vehicle and seeks the recourse from the co-driver. The Federal Supreme Court of Switzerland explained the plaintiff’s contribution: “... he persuaded the drunk person A to drive and dispelled his hesitation, although it was dangerous for them and for public transportation as well. Due to the influence on the driver, the plaintiff himself is responsible for drunk driving, and thus for the consequences”. The Court distinguishes the plaintiff’s contribution of 40% in his “own damage” from his contribution to the damage of the passengers from the other vehicle of 15% because the main liability rests with the driver. The Swiss doctrine regularly acknowledges the psychological causality in mass fights and street riots when all participants are jointly and severally liable because the actual tortfeasor cannot be determined. Judgments are based on equity, fairness and special cases of alternative causality (Wingier, Krell, 2007: 201). This case is a combination of multiple tortfeasors and the injured party contribution via psychological influence on the tortfeasor (the driver).

## 6. Intensity of psychological influence

The gradation of psychological influence is of practical importance: strong influence is more easily recognized as the cause, and vice versa.

1) The *minimal influence* includes the usual excitement caused by an event involving third parties. For example, in “Unlucky Rescuer 1”, a court may find that there is no “sufficient” causal link between the accident and the illegal crossing of the road, despite the fact that the accident was the *conditio sine qua non* for

the rescuer's damage. This conclusion is less applicable in "Unlucky Rescuer 2", where the influencer himself needed help and the rescuer got hurt while trying to help him. A special form of psychological influence is seduction. In one Italian case, the promise of marriage served to establish an intimate relationship. The husband-to-be paid compensation because he eventually refused to get married (Graziadei, Migliasso, 2007: 217)

2) The *mild influence* includes imitations. For example, boys targeted their neighbors with an air-gun. In addition to boy A1, whose shot caused damage to B, boy A2 (who was the first to shoot and then handed the gun to A1) was also held responsible. A special category of mild influence are situations when the tortfeasor tries to avoid a penalty (e.g. by fleeing from a conductor, a police officer, or a guard). The damage is sustained either by the pursuer or by the fugitive. The Supreme Court of Germany recognizes the causal link between the escape and the injury of the conductor; on the contrary, the Spanish court deliberates that the police officer contributed to the injury of the fugitive (Winiger, 2007: 253-254).

3) The *medium influence* is an explicit persuasion to perform a dangerous or illegal act (e.g. persuading a drunk person to drive a car, or a party to breach his contractual obligation) (Winiger, 2007: 254). The causality of actions by which the perpetrator is fortified in his own previously taken decision is not unanimously accepted in criminal law. Treating psychological support as a causation would lead to almost unlimited expansion of complicity, without valid criteria how to assess whether the psychological impact on the perpetrator was an effective contribution to his delict (Vuković, 2015a: 56). This explanation supports the opinion that the verbal influence of the owner of discotheque B is not causal for the musician's contractual breach.

4) The *strong psychological influence* includes orders (e.g. to perform dangerous physical exercises<sup>2</sup> or to go on strike). These include intimidation and provocation (e.g. stating that a pub guest will not be able to drink alcohol supply at once, which results in death from alcohol poisoning) (Menyhárd, 2007: 246). An impressive example is a case from Yugoslav court practice. While her mother O. was hitting the victim who was lying on the ground in the head and body, M. squatted next to them and said: "Hit him, he is still alive", or "He is still alive, he is still alive". Although M. did not physically participate in killing (she did not

---

2 The physical exercise that the plaintiff participated in (tossing a stone) was part of his professional education and improvement of his police skills. It was an element of obligatory check during physical training, related to his job which itself carries an increased risk of injury and particularly considering the consequences that may occur during its performance and despite the application of appropriate procedures (Court of Appeals in Belgrade, Gž. 1. 877/2014 dated 16 April 2014. Paragraf database).

cast the blows), the court concluded that the daughter's contribution in this case amounted to complicity. Even though the daughter's comments may be regarded only as psychological contribution, they are the *conditio sine qua non* of death (Vuković, 2015b: 138).

Roman law acknowledged liability based on orders or instructions given by a person of authority. A subordinate man was not liable under *Lex Aquilia* if he acted on the order of a superior or the master. If such relationship was non-existent, and the tortfeasor still acted on the instructions of a third party, then he was not released from Aquilian liability (Bogunović, 2013: 440).

5) A special form of psychological influence refers to incorrect or insufficient information. For example, erroneous information from the insurer about future compensation may cause the injured party to become over-indebted; false information about the financial condition of the company causes damage to investors (Winiger, 2007: 255). The relevant issues are: 1) whether the defendant was obliged to inform; and 2) whether the injured party would have acted differently if he had been informed correctly. The most important subgroup refers to insufficient information to patients about the risks and harmful consequences of the forthcoming intervention (Manić, 2019: 217). This is not an instance of psychological pressure but doctor's omission, due to which the elements for informed consent are missing (Radišić, 2004: 212).

## **7. Additional criteria for assessing the psychological cause and limits of influencer's liability**

On a theoretical level, the important issue is how to reconcile strict determinism (the party's will as a predetermined consequence) and the party's full freedom to act (Lukić, 1958: 414). Absolute freedom does not exist, and anyone trying to prove it is bound to fail. If freedom implies an unprovoked choice in a decision-making process, it must be acknowledged that there is no freedom of will (party autonomy) in the true sense of the word. Thus, will and decisions cannot be exempted from general determinism and causality. One really chooses between several possibilities, but his choice is predetermined (Lukić, 1958: 416). If this is true, and if unprovoked decisions do not exist, then psychological influence can be found in every single harmful incidence. The same can not be said for mechanical causation. Determination of psychological causation presumes examination if the will of one human being was a result of another's influence. If we recognize psychological causation too easily, that would ignore the autonomous expression of will (Dubarry, 2012: 635). Human nature is characterized by autonomous decision-making, which would be undermined by over-extensive conception of psychological causation.

Considering the different forms and situations in which psychological influence occurs, as well as its intangible (immaterial) nature, supplementary criteria are desirable, in addition to the standard *conditio sine qua non* test.

The higher level of the influencer's fault entails the stronger causality; for example, an adult A induces a minor B to steal a car; the minor exceeds the speed limit and causes a car accident. As the psychological exertion of influence can seldom be established retrospectively, these cases almost always concern merely a "suspicion of causation". However, the weakening of the causation is compensated by especially serious degree of fault, specifically intention (Koziol, 2012:140). Predictability is important for detection of intention (Cvetković, 2017: 110). When the minor was injured while fleeing from the guards, the Spanish court deliberated that the chase was the cause of the damage because a conscientious person would have anticipated that the chase could diminish the perception of the injured party (Ribot, Ruda, 2007: 259, 216). Quite the reverse, in German traffic law, it is irrelevant for the causal connection whether the influencer acted without fault of his own, negligently or intentionally. The older idea that the intentional action of the injured party or a third person "breaks the causal connection" has long been recognized as erroneous (Greger, Zwickel, 2014: 46).

Justification of the injured party's action requires assessment. In certain cases, very strong psychological pressure has no effect, while in other situations slight suggestions may produce severe consequences. The intensity of the impact is crucial (Winiger, 2007: 263). Reliability of information given by the influencer is important. The injured party bought a plot of land after receiving information about railway relocation. The planned reconstruction was the most important fact that induced him to purchase the land. After the urbanization plan modification, he seeks compensation from the source of information – the local authority as a seller. The information was given as "final and secure"; so, the court established a cause-effect relation with the decision of the injured party to buy the land (Menyhárd, 2007: 247).

The reaction of the party under psychological influence must be reasonable. There is no adequate causality if his/her behavior was quite unusual and unexpected on the basis of general life experience. Therefore, adequate causality is to be affirmed, for example: if a vehicle driving in the right lane suddenly brakes without reason so that an overtaking motor vehicle brakes sharply and consequently slides from the road; if a person with the right of way is forced to brake excessively and skids due to the rapid approach of the person who is obliged to wait at the intersection; if a motorist jerks his leg up just before colliding with a skidding vehicle and injures his knee; if a motorist is injured as a result of annoying horn honking by another driver; if a cyclist or a moped rider becomes

unsafe and falls as a result of an unreasonable action of an overtaking vehicle; if a pedestrian or cyclist distressed by the driving style of a vehicle jumps to the side and falls; if a cyclist unsettled by an oncoming motor vehicle falls while taking an evasive action; if a pedestrian frightened by a suddenly appearing vehicle steps too close to tram tracks and is hit by a tram. On the other hand, there is no attribution if someone else misinterprets the correct behavior of the vehicle driver and consequently suffers damage or injury (Greger, Zwickel, 2014: 47-48).

The psychological influence is more prominent in asymmetric relationships, such as parenting. After divorce, the father requests from his ex-wife compensation for psychological (emotional) pain because he believes that she persuaded the child not to keep contact with him. Here, an intermediary person (a child) is involved between the alleged influencer and the plaintiff. From this starting point, the father suffers either from his son's decision to refuse to meet him or from the mother's manipulation, which was channeled against him through the child (Dubarry, 2012: 635). As the son's autonomous decision is capable of breaking the causality, the father's claim against the mother would be groundless. Notwithstanding the mother's conduct, the question is whether the son's decision was autonomous (Dubarry, 2012: 635). Causation cannot be established unequivocally, either because of the autonomous decision of the son or because the extent of the mother's conduct cannot be determined with sufficient precision (Dubarry, 2012: 636). In the absence of an evident causal relationship, the concept of loss of chance makes it possible to award compensation when causation is not certain. The use of this institute from the law of medical negligence should be included in psychological causation situations (Dubarry, 2012: 637).

The allocation of damage in cases of psychological causation implies that the person who reacts to stimuli must feel obliged to act, not just in a general sense but exactly in the manner he/she did. However, the person can take a risk which is so excessive that allocation of risk would make the influencer disproportionately liable. For example, in case a police officer pursuing a fugitive jumps from a window which is not too high from the ground (2-3m), the fugitive should be fully liable for the pursuer's injuries; but in case of greater heights, he should not be liable at all. However, this "all-or-nothing" principle would often preclude a just assessment of each individual case. Instead, if the fugitive has foreseen the pursuit and if the potential harm does not exceed the threshold mentioned above, the judge should allocate the damage in accordance with § 254 BGB (Contributory negligence) (Markesinis, Unberath, 2002: 642).

Larenz emphasized that even objective liability can also be precluded due to intervening willful act. He highlighted the cases in which the consequences are a product of an independent decision, where they are not provoked by the



process initially providing a basis for liability. The victim or a third party are solely responsible for further damage. From a value judgement perspective, the secondary conduct of the victim or a third party was not provoked and, thus, there is no “internal connection”. However, the provocation formula on its own is not enough to resolve an individual case. A comprehensive evaluation of interests must take place just like in case of determining wrongfulness in cases of inducing a third party to engage in a harmful act (i.e. psychological causation). If the criteria inculcating the victim or a third party outweigh by far those inculcating the first perpetrator, then it is inappropriate to impute the damage to the perpetrator (Koziol, 2012: 286-287).

## 8. Conclusion

Psychological causality is not systematically treated in the same way as other types of causality (e.g. alternative, hypothetical or cumulative), nor is there a theory dedicated specifically to this phenomenon as is the case with adequate or indirect causes. Despite that, many authors from different countries explain “psychological causality” or “*psychische causalität*”<sup>3</sup> with similar examples, hypothetical situations and case law. Therefore, common notion is evident. One person (the influencer) impacts another person (the person under influence) who then reacts to the stimulus and takes some harmful action. Most commonly, the tortfeasor influences the injured party to put himself at risk through self-damaging or wrongful behavior. Psychological influence is exerted physically (during some physical process such as fleeing, pursuing, road rage) or verbally (through misinformation, persuasion, encouragement, or even a friendly pun).

Psychological causality occurs beyond the collective infliction of damage. Considering the vector of psychological influence, the following classification emerges: 1) psychological influence of the tortfeasor on: a) the injured party; b) a third party; and 2) psychological influence of the injured party on the tortfeasor.

Psychological influence is causal if, but for the absence of it, the person under the influence would not have taken a harmful action or his position would have been better (*condicio sine qua non* or “but for...” test is positive). In the absence of a mechanical (physical) contribution to damage, psychological influence alone may lead to liability. In principle, everybody should be able to make up their own mind autonomously; therefore, they should be liable for their own acts. However, in instances of psychological influence, this principle demands that the influencer is held liable instead of the person under his influence or at least together with him.

---

3 German term is more appropriate for Serbian translation: “*psihički*” (mental) instead of “psychological”.

The reaction of a person under the influence depends on one's personal characteristics, mainly one's character, but there are also objective criteria for assessing whether submission was justified. Therefore, the relationship with the influencer (commander, parent, public authority) is also taken into account; the provocation formula compares the risks with protected interests; the capacity to resist is evaluated against the intensity of influence. The reaction should pass the adequacy test; thus, the influencer is not responsible for another's overreaction (e.g. jumping from excessive height). The idea of *novus actus interveniens* also benefits the influencer. Induction, incitement, intimidation, persuasion, provocation, seduction are different; they need to be valued accordingly.

The difference between legal and natural causality is well exposed in psychological causality because other conditions of liability are also involved: culpa and wrongfulness. This is understandable; in a majority of the cases cited in this paper, a person under the influence would be protected in Serbian law (even without mentioning the psychological influence), on the grounds that the person was not at fault due to coercion, or that he/she acted in an emergency or provided necessary assistance to another, or that he/she was a victim of fraud. The rules on contributory negligence may also allocate liability without referring to psychological influence.

Psychological consequences have long been recognized in the Serbian law. Emotional pain, psychological suffering and mental balance are often mentioned in judgments and literature. There may be room to include psychological causes, not so much due to the need to protect a person under influence (which is achieved by existing institutes) but to better explain the causal link with the influencers.

## References

Von Bar, C., Clive, E., Schulte-Nölke, H. & Study group on a European Civil Code et al. (2009). *Principles, definitions and model rules of European private law: draft common frame of reference (DCFR), Volume 4*. Munich: Sellier. European Law Publishers.

Bogunović, M. (2013). Problemi kauzaliteta u akvilijanskoj kazuistici. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*. 47(4). 437–447; <https://doi.org/10.5937/zrpfns47-4147>

Cvetković, M. (2017). Nepredvidivost štete kod ugovorne odgovornosti. *Pravo i privreda*. 55(7/9). 109–124

Cvetković, M. (2020). *Uzročna veza u odštetnom pravu*. Niš: Centar za publikacije Pravnog fakulteta

- Dubarry, J. (2012). French Perspective on OGH 4 Ob 8/11x–Compensation for Emotional Distress? Human Sentiments Challenging Tort Law Principles. *European Review of Private Law*. 20(2)
- Durant, I. (2007). Belgium. In: Winiger, B., Koziol, H., Koch, B. A., & Zimmermann, R. (2007). *Essential Cases on Natural Causation*. Vienna: Springer
- Graziadei, M., Migliasso, D. (2007). Italy. In: Winiger, B., Koziol, H., Koch, B. A., & Zimmermann, R. (2007). *Essential Cases on Natural Causation*. Vienna: Springer
- Greger, R., Zwickel, M. (2014). *Haftungsrecht des Straßenverkehrs*. de Gruyter
- Jansen, N. (2007). Roman Law. In: Winiger, B., Koziol, H., Koch, B. A., & Zimmermann, R. (2007). *Essential Cases on Natural Causation*. Vienna: Springer
- Kadner Graziano, T. (2007). The Principles of European Tort Law. In: Winiger, B., Koziol, H., Koch, B. A., & Zimmermann, R. (2007). *Essential Cases on Natural Causation*. Vienna: Springer.
- Koziol, H. (2012). Basic questions of tort law from a Germanic perspective. Jan Sramek Verlag
- Lukić, R. (1958). Determinizam društvenih pojava. *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*. 4. 403–420
- Manić, S. (2019). Uzročna veza kao uslov odgovornosti medicinskih poslenika. *Zbornik radova pravnog fakulteta u Nišu*. 84. 209–226.
- Markesinis, B. S., Unberath, H. (2002). *The German law of torts: a comparative treatise*. Bloomsbury Publishing.
- Menyhárd, A. (2007). Hungary. In: Winiger, B., Koziol, H., Koch, B. A., & Zimmermann, R. (2007). *Essential Cases on Natural Causation*. Vienna: Springer.
- Mojašević, A., Nikolić, Lj. (2018). Kognitivne pristrasnosti u pravnoj oblasti: mesto susreta pravne i bihejorističke nauke. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, (79). 253-273
- Mojašević, A., Radulović, B. (2020). Значај ината у економској анализи парнице. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, (87). 145-164
- Radišić, J. (2004). *Obligaciono pravo*. Beograd: Nomos.
- Ribot, J., Ruda, A. (2007). Spain. In: Winiger, B., Koziol, H., Koch, B. A., & Zimmermann, R. (2007). *Essential Cases on Natural Causation*. Vienna: Springer
- Vuković, I. (2015a). Kausalnost radnje pomagača u odnosu na delo izvršioca. *Crimen*. 1. 46–60.

Vuković, I. (2015b). Vreme i kauzalnost bitnog saizvršilačkog doprinosa. *NBP: Nauka, bezbednost, policija: časopis Policijske akademije*, 2. 127–143.

Winiger, B. (2007). Comparative report. In: Winiger, B., Koziol, H., Koch, B. A., & Zimmermann, R. (2007). *Essential Cases on Natural Causation*. Vienna: Springer

Winiger, B., Krell, K. (2007). Switzerland. In: Winiger, B., Koziol, H., Koch, B. A., & Zimmermann, R. (2007). *Essential Cases on Natural Causation*. Vienna: Springer

Young, G. (2008). Causality and causation in law, medicine, psychiatry, and psychology: Progression or regression?. *Psychological Injury and Law*, 1(3). 161-181.

Zimmermann, R., Kleinschmidt, J. (2007). Germany. In: Winiger, B., Koziol, H., Koch, B. A., & Zimmermann, R. (2007). *Essential Cases on Natural Causation*. Vienna: Springer

BGB: *Bürgerliches Gesetzbuch BGBI*. I S. 42, 2909; (2003) I S. 738. 31. Januar BGBI. I S. 54 (2019). [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_bgb/](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bgb/)

PETL: Principles of European Tort Law (2005), The European Group on Tort Law, <http://www.egtl.org/index.html>

Zakon o obligacionim odnosima (Civil Obligations Act), *Sl. list SFRJ*, 29/78, 39/85, 45/89 - odluka USJ i 57/89, *Sl. list SRJ*, 31/93, *Sl. list SCG*, 1/2003 - Ustavna povelja, i *Sl. glasnik RS*, 18/2020)

Presuda Apelacionog Suda u Beogradu (Judgment of the Court of Appeals in Belgrade), Gž. 1. 877/2014 dated 16 April 2014, *Paragraf database*.

**Др Михајло С. Цветковић**

Ванредни професор,

Правни факултет, Универзитет у Нишу

## **ПСИХИЧКИ УТИЦАЈ И КАУЗАЛНОСТ У ОДШТЕТНОМ ПРАВУ**

### *Резиме*

*Узрочност има значајну улогу у одштетном праву, представља услов одговорности и претпоставку за приписивање штете одређеном лицу. Мада физичка узрочност углавном није спорна, психички утицај представља готово увек сложено питање зато што људи реагују различито у истим околностима што повлачи узрочну несигурност. Навођење, хушкање, застрашивање, убеђивање, провокација, завођење су различити и у складу са тим их треба вредновати. Штета настала услед психичког утицаја отвара кључно питање: ко је одговоран – лице које је подлегло туђем утицају или лице од кога утицај потиче. Овде је проблем узрочности испреплетен са другим условима одговорности као што су кривица и противправност. Након увода из римског права, рад описује различите односе у којима се штетник, оштећени и треће лице налазе поводом међусобног менталног притиска различитог интензитета. Облици психичке узрочности илустровани су упоредном судском праксом. Због своје нематеријалне природе психички утицај захтева посебне критеријуме приликом процене да ли у конкретном случају постоји узрочна веза. Прешироко схватање психичког утицаја излаже одређена лица прекомерној одговорности.*

**Кључне речи:** узрочност, психички притисак, последица, грађанскоправна одговорност, штета.



**Vuk Cucić\*, LL.D.,**  
Associate Professor,  
Faculty of Law, University of Belgrade

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАД  
10.5937/zrpfm1-36401

UDK: 35.077.3(497.11)  
Раd примљен: 10.02.2022.  
Раd прихваћен: 20.02.2022.

## **THE IMPENETRABLE WALL OF ADMINISTRATIVE SILENCE IN SERBIA\*\***

**Abstract:** *The administrative silence, as an apparent manifestation of maladministration, has become an ever-increasing problem in Serbia. The number of administrative silence lawsuits submitted to the Administrative Court has increased more than 26 times in the last 10 years. Two potential reasons why the parties do not submit administrative appeals and administrative silence lawsuits to the Administrative Court even more often could be the lack of necessary legal knowledge (most of the parties are lay persons) or their distrust in the available legal protection mechanisms. Unfortunately, the legislator and the judiciary have undertaken measures that further aggravate the situation. This paper discusses two forms of legislative and judicial support to administrative silence, which discourage parties from using legal remedies against administrative silence and engaging lawyers. The legislator effectively supports administrative silence by, save for one exception, preventing parties from claiming damages for the damage they sustained due to the failure of competent administrative authorities to decide in their cases in a timely manner. The Administrative Court supports the administrative silence by a legal stand prescribing that a party is not entitled to reimbursement of the costs of the proceedings, including the costs of lawyer's services, provided that the first-instance administrative authority replaced its act challenged by an administrative appeal before the Administrative Court decided on the administrative silence lawsuit.*

**Keywords:** *administrative silence, compensation for administrative silence, procedural costs.*

---

\* vukcucic@ius.bg.ac.rs

\*\* This paper is a result of the Scientific Project "Contemporary Issues of the Serbian Legal System", conducted by the Faculty of Law, University of Belgrade.

## 1. Introduction

“In silence there is safety.” These were the words of the Serbian writer, Nobel Prize winner, Ivo Andrić, in his novel “The Bridge on the Žepa”. This could be the motto of the Serbian administration as well. In Serbia, administrative silence is regulated so as to offer a safe haven for administrative authorities, provided they have the interest to avoid deciding in a certain case. Administrative silence shall almost never entail financial liability of relevant authority or personal accountability of responsible civil servants.

Administrative silence is a serious problem in Serbia. This conclusion derives from the fact that the number of administrative silence lawsuits filed with the Administrative Court against has increased in the last 10 years more than 26 times (from 489 cases in 2012 to 13,124 cases in 2021) (Milovanović, 2021: 64). Moreover, there are indications, derived from older research and interviews with civil servants, that the legal remedies against administrative silence (administrative appeals and lawsuits filed with the Administrative Court) are filed in a very small number of cases in which the parties were entitled to file them, i.e. in which administrative authorities failed to decide a case within the legally prescribed deadline (Cucić, 2020: 390). Hence, even this increased number of lawsuits covers only a small portion of cases in which administrative silence has occurred.

Given the lack of research (official data and interviews), one can only assume the potential reasons for passive behavior of parties regarding administrative silence. Since most of the parties are lay persons, the most probable reason for their omission to utilize available legal remedies is the lack of necessary legal knowledge on their side. Another potential reason could be the absence of faith in the available legal protection mechanisms, i.e. the belief that the system is set in a manner that deprives them from efficient and expedient justice in case of administrative silence.

This problem is further aggravated by the interventions of the legislator and the judiciary, which shield the administration from financial liability in case of administrative silence (on the one hand) and eliminate the parties' incentive to engage lawyers in their struggle against administrative silence (on the other hand). This paper discusses the issue of the aforementioned legislative and judicial support to administrative silence.

## 2. Legislative Support to Administrative Silence

The state announced a public call to the refugees in Serbia to apply for state-owned apartments in order to solve their housing situation. A list was made



and top 20 ranked persons on the list got the apartments. One of the criteria for ranking the applicants was the number of persons in their household. The competent authority did not decide on the matter within the prescribed deadline, but issued a decision before any administrative appeal was filed against its silence. In between the expiry of the deadline for deciding (two months at the time) and issuance of the decision, the factual situation changed (i.e. some applicants got children as new members of their households and some applicants lost members of their household for various reasons), which altered the applicants' ranking. Therefore, had the competent authority decided in time, before the expiration of the deadline, certain applicants would get the apartment. As the authority did not issue a timely decision, and the number of household members was reduced in the meantime, these applicants were left out. Obviously, they sustained damage due to the untimely action of the administration.

Is there a place here for civil liability of the administration? Are their legal grounds to claim damages for the damage caused by the failure of the competent public authority to decide within the legally prescribed deadline? Unfortunately, it seems that the answer is negative.

The legislator effectively supports administrative silence by disabling the parties to claim damages for the damage they suffered due to administrative silence. Specifically, in order to claim damages, parties must prove that the action or inaction (omission) of the administration that caused the damage was illegal (Nešković, 2015: 241-245). Nonetheless, the Serbian legislation indicates that a failure to decide within the legally prescribed deadline, save for one exception, does not constitute the legal grounds for claiming damages.

Systematic interpretation of the procedural administrative law indicates that there is only one instance in which administrative silence can lead to successful claim of damages. Namely, Article 72 of the Administrative Disputes Act (hereinafter: ADA)<sup>1</sup> stipulates that the plaintiff has the right to claim damages for the damage caused by non-execution or untimely execution of a judgment rendered by the Administrative Court. Two things can be derived from this provision.

Firstly, the legislator does not consider the failure of the administration to decide within the legally prescribed deadline to be illegal *per se*. Had that been the case, it would be redundant to prescribe the possibility for the plaintiff to claim damages. The application of the general civil law rules would allow that. *A contrario*, since the legislator found it necessary to specifically outlaw administrative silence in this particular instance, the legislator recognized that otherwise administrative silence would not be illegal.

---

<sup>1</sup> Administrative Disputes Act (ADA), *Official Gazette of the Republic of Serbia*, no. 111/2009.

Secondly, given that in all the other cases of administrative silence (e.g. when first-instance or second-instance administrative authorities fail to render administrative acts within the legally prescribed deadline, or when they fail to undertake factual acts that ought to have been undertaken under the law<sup>2</sup>) the legislator did not particularly allow the parties to claim damages, damage caused by administrative silence in those instances cannot be compensated.

These conclusions are further supported by the interpretation of other provisions of the same legislative act. Article 16 ADA states that the plaintiff can claim damages for the damage caused by the execution of the challenged administrative act.<sup>3</sup> Article 45 ADA stipulates that the Administrative Court can decide on the plaintiff's claim for damages within the judgment annulling the challenged administrative act. Hence, in both instances, it is specified that the damages can be claimed only for the damage caused by the execution of an administrative act. On the other hand, compensation for the damage caused by the administrative silence cannot be claimed.

The General Administrative Procedure Act (hereinafter: GAPA),<sup>4</sup> as the other pillar of the Serbian procedural administrative law, provides additional evidence that a compensation cannot be sought for the damage caused by administrative silence. The only article mentioning damages is Article 149 (para. 3, subpara. 1), which prescribes that the damages can be claimed for the damage caused by the failure of the competent public authority to perform its contractual obligation contained in an administrative contract.

Additionally, pure linguistic interpretation of the GAPA provisions on administrative appeal suggests that there is a huge difference between the administrative appeals against administrative acts and administrative appeals against administrative silence. For instance, Article 170 GAPA states that an administrative appeal shall be rejected provided the appellate authority finds the challenged act to be *legal*. On the other hand, Article 173 GAPA, regulating the administrative appeal against administrative silence, operates with different terminology. It does not mention legality or illegality of administrative silence, but *justified* or *unjustified* reasons for the failure of the competent administrative authority to decide within the legally prescribed deadline.

The mentioned arguments indicate that damages cannot be claimed not only in dubious cases (like the one described at the beginning of this section, where

---

2 For various types administrative silence in Serbian law see Cucić, 2020: 374-375.

3 Both administrative acts and other non-appealable individual legal acts of public authorities can be challenged before the Administrative Court, Art. 3 ADA, see Dimitrijević, 2019: 401-403.

4 General Administrative Procedure Act (GAPA), *Official Gazette of the RS*, no. 18/2016 and 95/2018.

the authority decided before any legal remedy against administrative silence was utilized) but even in screamingly unjustified cases (like the situation of repeated silence of the first-instance administrative authority, where the appellate administrative authority had already determined that the first-instance administrative authority had no justified reasons for its failure to decide within the legally prescribed deadline). Moreover, it seems that in the only instance in which a party can claim damages for the damage caused by the administrative silence, it is not administrative silence as such that is considered to be illegal but the non-execution of the Administrative Court judgment.

### 3. Judicial Support to the Administrative Silence

For 140 years, since the judicial control of the administration was established in Serbia in 1869, until 2009, the legislator protected the administration against financial losses in judicial proceedings. Namely, each party had to pay its own expenses in the administrative dispute proceedings (Cucić, 2019: 170-172). This meant that plaintiffs had to pay lawyers' services even if they succeeded in the proceedings. Hence, the legislative protection of the administration was twofold. Firstly, even in the case of issuance of an illegal administrative act or an unjustified failure to issue an administrative act within the legally prescribed deadline, the administration did not have to pay the expenses of plaintiffs' lawyers. Secondly, incentive for the plaintiffs to engage lawyers was significantly diminished given that they had to pay the lawyers' services themselves. Consequently, the position of the administration in the judicial proceedings was relieved since in most instances it did not face legal professionals but only lay persons.

This changed in 2009, when the currently applicable ADA, through subsidiary application of the Civil Procedure Act<sup>5</sup>, enabled the parties in an administrative dispute to claim costs of proceedings, including the costs of lawyer's services in case of success in the proceedings (Art. 74 ADA). In 2017, this changed with respect to certain situations in which plaintiffs filed a lawsuit against administrative silence with the Administrative Court. The Administrative Court issued a legal stand,<sup>6</sup> which is applied by all judges in their deliberation, which stated as follows:

"1. There is no place for the court to act pursuant to Article 29 of the Administrative Disputes Act when the first-instance authority during the administrative

---

<sup>5</sup> Civil Procedure Act, *Official Gazette of RS*, no. 72/2011, 49/2013, 74/2013, 55/2014, 87/2018 and 18/2020.

<sup>6</sup> Administrative Court (2017): Legal stand determined at the 71<sup>st</sup> session of all judges of the Administrative Court on 4 April 2017, Retrieved 18 January 2022 from [http://www.up.sud.rs/cirilica/view\\_setence/](http://www.up.sud.rs/cirilica/view_setence/)

dispute initiated by the lawsuit against the silence of the second-instance authority renders a decision on the appeal on the basis of Article 225 of the General Administrative Procedure Act.

2. *There is no silence of the defendant authority* when during the administrative dispute, on the basis of a lawsuit against silence, the first-instance authority renders a decision on the appeal on the basis of Article 225 of the General Administrative Procedure Act.

3. *The request of the party for reimbursement of the costs of the administrative dispute is unfounded* when the lawsuit against the silence of the second-instance authority was rejected during the administrative dispute due to the fact that the first-instance authority decided on the appeal and replaced the appealed decision with a new one.” (*emphasis added*)

Before analyzing the cited legal stand, it should be clarified to which situation of administrative silence it applies.

There are three possible situations in which administrative silence can be challenged by a lawsuit before the Administrative Court. The first one is the situation in which a first-instance administrative authority rendered a decision against which a dissatisfied party filed an administrative appeal with the second-instance (appellate) administrative authority, which then failed to decide on the administrative appeal within the legally prescribed deadline. The second is the situation in which both first-instance authority and second-instance authority did not decide on the request and the administrative appeal of a party within the legally prescribed deadline. The third is the situation in which administrative procedure had only one instance, i.e. in which administrative appeal was excluded by a law, and the only administrative authority deciding in the administrative procedure failed to decide within the legally prescribed deadline.

The cited legal stand of the Administrative Court applies to the first situation, which is most frequent in practice. In that situation, the administrative silence can end in three possible ways. The first is the one in which the Administrative Court decides to accept the submitted lawsuit and orders the defendant authority to decide on the administrative appeal within 30 days as of the day of delivery of the judgment (Art. 69 ADA). In the second case, the defendant (second-instance administrative authority) shall decide on the filed administrative appeal before the Administrative Court decides on the lawsuit against its administrative silence. In that case, the Administrative Court shall ask the plaintiff if he or she is satisfied with the rendered act and, depending on the answer, permanently suspend or continue the administrative dispute (Art. 29 ADA). The third is the situation in which the first-instance authority decides on the filed administrative

appeal (in accordance with its competences prescribed in Art. 225 GAPA<sup>7</sup>) before the Administrative Court decides on the lawsuit against the administrative silence of the defendant, second-instance authority.

The cited legal stand covers the third situation. There are three reasons against the legality of this legal stand of the Administrative Court.

### ***3.1. Sustaining Illegal Behavior of the First-Instance Authority***

The first issue with the cited legal stand of the Administrative Court is the fact that it sustains illegal behavior of the first-instance administrative authority.

Article 165, para. 1 GAPA prescribes that the first-instance authority may replace its appealed decision with a new one (the appealed decision is then quashed) in order to satisfy the appeal request. However, Article 166, para. 1 GAPA stipulates that the first-instance authority may do this only within 15 days as of the day of receipt of the appeal, or within 30 days if the appeal was sent to the opposing party for answer. After this deadline lapses, the first-instance authority is obliged to forward the appeal along with the case file to the second-instance, appellate authority.

Hence, by allowing the first-instance authority to replace its appealed decision after this deadline lapses, the Administrative Court effectively sustains its illegal behavior and breaches the provision of Article 166, para. 1 GAPA.

### ***3.2. Contradicting Legal Stands regarding Administrative Silence***

The second issue with the cited legal stand derives from the existence of another legal stand relating to the administrative silence, which contradicts it. This legal stand<sup>8</sup> states as follows:

“1. If the court during an administrative dispute against administrative silence determines that the defendant subsequently issued the administrative act due to whose non-issuance the dispute was initiated, and that the plaintiff submitted a lawsuit against that act in order to have its legality assessed, the court shall not submit to the plaintiff a subsequently passed act for a statement but will *reject the lawsuit against administrative silence*.

---

7 This is Art. 225 of the previous GAPA (*Official Gazette of the Federal Republic of Yugoslavia*, no. 33/1997 and 31/2001, and *Official Gazette of the Republic of Serbia*, no. 30/2010), which corresponds to Art. 165 of the current GAPA.

8 Administrative Court (2019): Legal stand determined at the 93<sup>rd</sup> session of all judges of the Administrative Court on 25 December 2019, Retrieved 18 January 2022, from [http://www.up.sud.rs/cirilica/view\\_setence/](http://www.up.sud.rs/cirilica/view_setence/)

2. When the court rejects the lawsuit against administrative silence due to the fact that the defendant subsequently issued the act due to whose non-issuance the dispute was initiated, the plaintiff is entitled to *reimbursement of costs* for the lawsuit if it was filed by a lawyer, if it was grounded *at the moment of its submission*, and if the request for reimbursement of costs was raised in the lawsuit." (*emphasis added*)

Therefore, in this situation, the Administrative Court recognizes the successful party's right to compensation of procedural costs, in particular the costs of lawyer's services. On the other hand, this is not the case with the previously cited legal stand. In that case, the plaintiff is not entitled to reimbursement of the costs of lawyer's services. Are there legal grounds for this discrepancy?

When comparing these two situations, one can notice that the only difference is the fact that in one situation it is the first-instance authority that renders the administrative act whose non-issuance was the reason for submission of the lawsuit against administrative silence (in which case the costs cannot be reimbursed), while in the other situation the second-instance authority is the one that decides on the administrative appeal and ends administrative silence (in which case the costs can be reimbursed). This, nonetheless, does not explain why such a significant difference regarding costs reimbursement is made between the two. Specifically, administrative silence occurred in both situations (i.e. the second-instance authority did not decide upon the submitted administrative appeal; in both situations the second-instance authority subsequently was asked again to decide on the administrative appeal;<sup>9</sup> in both situations the plaintiff was forced to submit a lawsuit to the Administrative Court so as to end administrative silence and get the requested decision. The fact that the first-instance authority ended administrative silence, by deciding on the administrative appeal instead of the second-instance authority, and after it was authorized to do so, in contravention of Article 166, para. 1 GAPA (see *supra* section 3.1), cannot be regarded as a valid, legitimate and legal reason for denying plaintiffs the right to compensation of the costs of lawyer's services.

### ***3.3. Wrongful Rejection of Lawsuits against Administrative Silence***

In the two cited legal stands, the Administrative Court prescribed that a lawsuit ought to be rejected if a first-instance or a second-instance authority renders requested administrative act before the Administrative Court decided on the lawsuit against administrative silence. We find that this legal stand has no valid legal grounds.

---

<sup>9</sup> This is a prerequisite for submission of a lawsuit against administrative silence before the Administrative Court in accordance with Article 19 ADA.

A lawsuit against administrative silence shall be founded and accepted by the Administrative Court if the following conditions are met: 1) the defendant administrative authority was obliged to decide within a certain deadline – this is the case when the proceedings is initiated by a party (by filing a request or an administrative appeal) or if it is initiated *ex officio* but in the party's favor (e.g. when a minor has no legal guardian (Tomić, 2017: 396)), whereas it is not the case when the proceedings is initiated *ex officio* but not in the favor of the party<sup>10</sup> (e.g. when the procedure is initiated in order to determine duties of the party); 2) the defendant administrative authority did not decide within the legally prescribed deadline;<sup>11</sup> 3) the party subsequently, after the lapse of the legally prescribed deadline for deciding in a case, once again requested from the defendant administrative authority to decide in a case and the defendant authority failed to do so within the following seven days (Art. 19 ADA); and 4) the defendant had no justified reason for its silence.<sup>12</sup>

Provided that one of these conditions is not met, the Administrative Court shall reject the lawsuit against administrative silence or dismiss it (without going into the merits of the case) if the plaintiff provided no proof that a subsequent request for deciding was submitted to the defendant (Art. 26, para. 1, subpara. 3 ADA).

The wording of the two cited legal stands indicates that the first three conditions are met and that the existence of a justified reason for administrative silence is not considered by the Administrative Court (since the defendant authority is not asked for reasons for its failure to decide within the legally prescribed deadline). The only possible explanation is that the Administrative Court rejects the lawsuits against administrative silence because the administrative silence was ended by the issuance of a requested administrative act. This approach of

---

10 There is an exception in the field of inspection supervision. Article 38 of the Inspection Supervision Act (*Official Gazette of RS*, no. 36/2015, 44/2018 and 95/2018) enables the parties (supervised entities) to request the inspection supervision proceedings, as the proceedings initiated *ex officio* but not in the favor of the party, to be ended within the prescribed deadline.

11 For deadlines for various types of administrative silence in Serbian law, see Cucić, 2020: 374-375.

12 This is not explicitly mentioned in the ADA but can be derived by systematic interpretation of the ADA and the GAPA. Article 71 (para. 3) ADA prescribes that, if a defendant administrative authority fails to timely issue new administrative act instead of the one that was previously annulled by the Administrative Court and the plaintiff submits a special request for issuance of that act, the Administrative Court shall check whether there were justified reasons for such failure. Additionally, Article 173 GAPA stipulates that, if the second-instance authority finds that the first-instance authority did not render a decision within the legally prescribed deadline for a justified reason, it may extend the deadline for issuing a decision. Hence, the inexistence of justified reasons for failure to timely decide is woven into the legal concept of administrative silence in Serbia.

the Administrative Court can be considered as legally sound only if the Administrative Court is allowed to adjudge the lawsuits against administrative silence based on the facts that occurred after the judicial proceeding was initiated. The subsequent fact we are referring to is the issuance of the requested administrative act. Nevertheless, there is no legal ground in the ADA or the Civil Procedure Act (whose subsidiary application in administrative dispute is prescribed by the ADA) to claim that this is actually allowed.

Namely, when the Administrative Court decides on the legality of challenged administrative acts, it does not take into account any fact subsequent to the moment of their issuance. The Administrative Court assesses whether the act was legal at the moment of its issuance. This can be deduced from the systematic interpretation of the ADA. Article 56 (para. 1, subpara. 1) ADA stipulates that the proceedings concluded with a final judgment or court decision shall be reopened if the party learns about new facts on the basis of which the dispute would have been resolved more favorably for the party. However, these facts are not truly new (i.e. subsequent to the moment of issuance of the challenged administrative act) but newly discovered (i.e. they existed in the moment of issuance of the challenged act, but the party was not aware of them) (Tomić, 2010: 558). Consequently, even when it comes to assessing the legality of challenged administrative acts *via* extraordinary legal remedies (the lawsuit for reopening a case), their legality can be assessed only on the basis of the facts existent at the moment of their issuance.

There is no provision in the ADA allowing the Administrative Court to make such a temporal difference between the assessment of the legality of challenged administrative acts and the assessment of justification of administrative silence. In the first case, the Administrative Court does not take into account any development subsequent to the moment of issuance of the administrative act, while in the second case it takes into account the facts (the issuance of the requested act) that took place after the administrative silence occurred, i.e. after the lapse of the deadline for deciding. Put differently, the Administrative Court would have to be explicitly authorized by the law to make such a differentiation.

Therefore, we are of the opinion that the cited legal stands of the Administrative Court lack legal grounds and that the existence and potential justification of administrative silence should *ratione temporis* be evaluated with respect to the moment when the deadline for issuance of requested administrative act lapsed. Consequently, the lawsuits against administrative silence should in these cases still be accepted as well-founded and the plaintiff should be entitled to reimbursement of the costs of the proceedings.



### **3.4. Discouraging Parties from Engaging Lawyers**

The legal stand denying plaintiffs the right to reimbursement of costs of lawyer's services in situation in which administrative silence was ended by a decision of the first-instance administrative authority on administrative appeal shall discourage them from engaging lawyers in their legal struggle against administrative silence. Specifically, while fees for submission of lawsuits to the Administrative Court are rather small, the costs of engaging lawyers are not. Furthermore, in many situations, lawyers offer the parties to represent them and charge their services only once the proceedings are over. In such situations, the parties can get the justice for free. This, however, shall not happen if the lawyers are not sure of success.

Not only will the party be discouraged to engage lawyers in described situation but they will also be discouraged to engage them in all situations in which second-instance administrative authorities did not decide on administrative appeal within legally prescribed deadlines (which covers the majority of instances in which administrative silence occurs). The reason for this lies in the fact that parties can never know who is going to decide on their administrative appeal – the first-instance or the second-instance authority. In the first case, they will lose the right to reimbursement of the costs of lawyer's services. Obviously, the Administrative Court finds such behavior of the first-instance administrative authority not to contravene the law (see *supra* section 3.1). Furthermore, the administration may (mis)use this loophole to its advantage. The second-instance administrative authority, to which the first-instance authority is subordinated as a rule, can order the latter to decide on the administrative appeal so as not to reimburse the costs to the plaintiff. Hence, with lawyers 'out of the picture', the parties lose, while the administration and the Administrative Court gain; the former by not being disturbed in their silence and the latter by reducing the number of lawsuits against administrative silence (see *supra* section 1).

## **4. Conclusion**

The administrative silence, as an apparent manifestation of maladministration, has become an ever-increasing problem in Serbia. While the number of lawsuits against administrative silence submitted to the Administrative Court increased more than 26 times in the last 10 years, there are indications that all these cases still represent an insignificant portion of all the cases in which the administrative authorities did not decide within the legally prescribed deadlines.

Two potential reasons why the parties do not submit administrative appeals and lawsuits to the Administrative Court against administrative silence more often could be the lack of necessary legal knowledge (as most of the parties are

lay persons) or their distrust in the available legal protection mechanisms, i.e. the belief that the system is set in a manner that deprives them of efficient and expedient justice in case of administrative silence.

On the assumption that the two reasons for parties' passive conduct have been correctly identified, a possible solution for both of them could be the inclusion of lawyers in a wider combat against administrative silence. Unfortunately, the legislator and the judiciary have undertaken measures to ensure that the lawyers stay far away from these cases. This paper has discussed two forms of legislative and judicial support to the administrative silence, which discourage parties from using legal remedies against administrative silence and engaging lawyers.

The legislator effectively supports the administrative silence by preventing parties from claiming damages for the damage they sustained due to the failure of competent administrative authorities to decide in their cases in a timely manner. Except for the situation where an administrative authority fails to render a new administrative act in accordance with the judgment of the Administrative Court annulling previous administrative act issued in the same case (Art. 72 ADA), the legislator does not allow parties to claim damages caused by administrative silence.

The Administrative Court also supported the administrative silence by issuing a legal stand, which all judges abided by in their case law; the legal stand prescribed that a party was not entitled to reimbursement of the costs of the proceedings, including the costs of lawyer's services, despite the fact that the party was forced to file a lawsuit in order to end the administrative silence, provided that the first-instance administrative authority replaced its act challenged by an administrative appeal before the Administrative Court decided on the lawsuit against administrative silence. The aforementioned legal stand sustains illegal conduct of the first-instance authority, which ought to replace its challenged acts within 15 or 30 days as of the day of submission of administrative appeal. It makes an illegitimate and illegal differentiation between this situation and the situation in which the administrative silence is ended by the decision of the second-instance administrative authority (the second cited legal stand of the Administrative Court). It also leads to groundless rejections of lawsuits, in spite of the fact that the administrative silence did occur and that the party was forced to use legal remedies in order to end it. Finally, it discourages parties from engaging lawyers.

Preventing parties from claiming damages and removing lawyers from the equation of administrative silence resolution provides a clear incentive to the administration not to be worried about the deadlines and timeliness of its work; in a worse case scenario, it enables the administration not to decide in the cases

they do not want to decide upon for any possible reason (including potential corruption). With lawyers 'out of the picture', the wall of administrative silence can remain intact. Parties will either be unaware of the legal remedies against administrative silence, or they will refrain from using them due to the lack of necessary legal knowledge.

Therefore, in order to prevent administrative silence, the legislator and the judiciary should follow the opposite path. They should reinforce administration's responsibility for the timeliness of its work. The Administrative Court should immediately abandon the mentioned legal stands. The legislator should envisage the possibility for the aggrieved parties to claim damages for damage they sustained due to the administrative silence. Given that this might further flood the judiciary by increasing the number of civil litigations, the legislator could consider other potential solutions. For instance, in the Netherlands, the administration makes payments to the party for each day of administrative silence (De Graaf, Hoogstra, Marseille, 2020: 201). This could strengthen the liability of the administration without increasing the workload of the judiciary. It would also reinforce the rule of law. Nevertheless, such legislative solution should be analyzed *ex ante*, i.e. it should be preceded by an evaluation of the necessary organizational, procedural and financial implications thereof. They should be accompanied with a set of clear rules on the situations in which the payments should be made by the administrative authority and when such payments should later be reimbursed from the responsible civil servant.<sup>13</sup> It would increase not only the liability of the administration as a whole but also the personal liability of civil servants.

## References

Cucić, V. (2019). The Procedure of Resolution of Administrative Disputes. In: Vuk Cucić (ed.), *Zbornik radova 150 godina upravnog spora u Srbiji 1869-2019/* Collection of Papers 150th Anniversary of the Administrative Dispute in the Republic of Serbia, Belgrade: Administrative Court of Serbia, Faculty of Law, University of Belgrade, (pp. 135-175).

Cucić, V. (2020). Privilege of Administrative Silence in Serbia. In: Dacian C. Dragos, Polonca Kovač, Hanna D. Tolsma (eds.), *The Sound of Silence in European Administrative Law.* (pp. 371-398). Cham: Palgrave Macmillan.

De Graaf, K. J., Hoogstra, N. G., Marseille, A. T. (2020). Remedies against Administrative Silence in the Netherlands. In: Dacian C. Dragos, Polonca Kovač, Hanna

---

<sup>13</sup> On responsibility of civil servants for damage, see Dimitrijević, 2005: 204-207.

D. Tolsma (eds.), *The Sound of Silence in European Administrative Law*. (pp. 179-212). Cham: Palgrave Macmillan.

Dimitrijević, P. (2005). Odgovornost uprave za nečinjenje – sa posebnim osvrtom na “čutanje” uprave. Istočno Sarajevo. Pravni fakultet Univerziteta u Istočnom Sarajevu.

Dimitrijević, P. (2019). *Upravno pravo*. Niš: Medivest.

Milovanović, D. (2021). Čutanje javne uprave. U: *Zbornik radova Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović*. 63-75.

Nešković, R. (2015). Osnov odgovornosti države za naknadu štete. *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*. 5. 241-245.

Tomić, Z. (2010). Komentar Zakona o upravnim sporovima, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Službeni glasnik RS.

Tomić, Z. (2017). Komentar Zakona o opštem upravnom postupku. Beograd: Službeni glasnik.

Upravni sud RS (2017): Pravni stav utvrđen na 71. sednici svih sudija Upravnog suda 04.04.2017 (Legal stand determined at the 71<sup>st</sup> session of all judges of the Administrative Court on 4 April 2017), Retrieved 18 January 2022 from [http://www.up.sud.rs/cirilica/view\\_setence/](http://www.up.sud.rs/cirilica/view_setence/)

Upravni sud RS (2019): Pravni stav utvrđen na 93. sednici svih sudija Upravnog suda 25.12.2019 (Legal stand determined at the 93<sup>rd</sup> session of all judges of the Administrative Court on 25 December 2019, Retrieved 18 January 2022 from [http://www.up.sud.rs/cirilica/view\\_setence/](http://www.up.sud.rs/cirilica/view_setence/)

#### Legal acts

Zakon o upravnim sporovima (Administrative Disputes Act), *Službeni glasnik RS*, br. 111/09.

Zakon o opštem upravnom postupku (General Administrative Procedure Act), *Službeni glasnik RS*, br. 18/2016 i 95/2018-autentično tumačenje

Zakon o opštem upravnom postupku (General Administrative Procedure Act), *Službeni list SRJ* br. 33/1997 i 31/2001, i *Službeni glasnik RS*, br. 30/2010.

Zakon o parničnom postupku (Civil Procedure Act), *Službeni glasnik RS*, br. 72/2011, 49/2013, 74/2013, 55/2014, 87/2018 i 18/2020.

Zakon o inspeksijskom nadzoru (Inspection Supervision Act), *Službeni glasnik RS*, br. 36/2015, 44/2018-dr.zakon i 95/2018.

**Др Вук Цуцић,**  
Ванредни професор,  
Правни факултет, Универзитет у Београду

## **НЕПРОБОЈНИ ЗИД ЋУТАЊА УПРАВЕ У СРБИЈИ**

### **Резиме**

Ћутање управе постаје све већи проблем у Србији. Подаци показују да се број тужби против ћутања управе увећао 26 пута у последњих 10 година. Упркос поменутом повећању, постоје индиције да се правна средства против ћутања управе изјављују у занемарљиво малом броју случајева у којима надлежни органи нису одлучили у законом предвиђеном року. Два могућа разлога за то су незнање странака (већина њих су лацици) или неповерење у расположиви систем правних средстава против ћутања управе. Нажалост, законодавац и судство су додатно погоршали ситуацију. Рад се управо бави законодавном и судском подршком ћутању управе, која одвраћа странке од изјављивања расположивих правних средстава и подстиче их да се уздрже од ангажовања адвоката. Законодавац подржава ћутање управе тако што, с једним изузетком, не дозвољава странкама да траже накнаду штете претрпљене услед ћутања управе. Управни суд је подржао ћутање управе заузимањем правног ставе према којем тужилац нема право на накнаду трошкова поступка у случају кад је поднета тужба против ћутања другостепеног органа, а првостепени орган је заменио сопствени ожалбени акт пре него што је Управни суд одлучио о тужби.

**Кључне речи:** ћутање управе, накнада штете настале услед ћутања управе, трошкови поступка.



**Др Новак Крстић,\***  
Ванредни професор,  
Правни факултет, Универзитет у Нишу  
**Др Јелена Видић,\***  
Редовни професор,  
Правни факултет, Универзитет у Новом Саду

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД  
10.5937/zrpfm1-35223

UDK: 347.67  
Рад примљен: 04.12.2021.  
Рад прихваћен: 17.01.2022.

## **О НЕКИМ СПОРНИМ ПИТАЊИМА ПУНОВАЖНОСТИ ПИСМЕНОГ ЗАВЕШТАЊА ПРЕД СВЕДОЦИМА У ДОМАЋОЈ СУДСКОЈ ПРАКСИ\*\***

**Апстракт:** Писмено завештање пред сведоцима један је од најчешћих облика завештања која се сачињавају у нашем правном животу, за чију пуноважност законодавац прописује испуњеност строгих формалних услова. Овај облик завештања често се оспорава у пракси са позивањем на неке формалне недостатке. У раду, аутори су указали на законске услове пуноважности овог завештања, а потом анализирали бројне судске одлуке донете у поступцима за поништај овог завештања. Детаљно су сагледани ставови у судској пракси у погледу испуњења односно неиспуњења законских услова за пуноважност алографског завештања, по сваком елементу форме. Указано је и на неконзистентност судске праксе у појединим случајевима и заузети су ставови у погледу тога како би у конкретном случају судови требало да поступају. Нарочито су аргументованој критици изложене судске одлуке у којима су судови утврдили ништавост завештања због формалних недостатака, иако су ови недостаци разлог рушљивости завештања.

**Кључне речи:** писмено завештање пред сведоцима, наслеђивање, побијање завештања, форма, судска пракса.

---

\* novak@prafak.ni.ac.rs

\* jelenavidic7@gmail.com

\*\* Рад је резултат истраживања на пројекту: „Одговорност у правном и друштвеном контексту“, који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу, у периоду 2021–2025. године, коаутора Н. Крстића. Рад је настао у оквиру научно-истраживачког пројекта бр. 179079 под називом Биомедицина, заштита животне средине и право, коауторке Ј. Видић.

## 1. Уводне напомене

Писмено завештање пред сведоцима порекло води из римског посткласичног права (Пухан, 1973: 442), при чему се оно најпре појавило као *testamentum-per aes et libram*, које је сачињавано пред пет, а након тога пред седам завештајних сведока (Милосављевић, 1900: 20–22). Иако је сачињавање овог завештања, посматрано у историјском контексту, било могуће и путем усменог изјављивања последње воље од стране завештаоца пред завештајним сведоцима (Стојановић, 2014: 30), у савременим правним порецима се може говорити о постојању само једног његовог вида. Он подразумева забележавање последње воље у писаној форми од стране неког лица, које не мора нужно бити завешталац, након чега се сачињена писмена исправа потврђује и потписује од стране завештаоца и завештајних сведока.<sup>1</sup> Овакав начин нормирања услова за пуноважност писменог завештања пред сведоцима прихваћен је и у домаћем законодавству, почев од доношења савезног Закона о наслеђивању из 1955. године, преко Закона о наслеђивању СР Србије из 1974. године,<sup>2</sup> а традицију регулисања овог облика завештања наставио је и важећи Закон о наслеђивању Републике Србије.<sup>3</sup>

Велики број сачињених писмених завештања пред сведоцима у нашем правном животу<sup>4</sup> условио је да судска пракса обилује случајевима у којима је оспоравана пуноважност овог облика завештања. Разлози за побијање завештања бројни су и различити. Незадовољни законски наследници, који су потпуно заобиђени приликом завештајних располагања или су добили мање од очекиваног, односно од законског наследног дела, често покушавају да изнађу било који недостатак у форми или неиспуњеност неког од услова за ваљаност завештања, како би га пред судом оспорили и

---

1 Компаративно посматрано, писмено завештање пред сведоцима у данашње време правно је уређено у мањем броју земаља европско континенталног типа: у праву Аустрије, а под његовим утицајем и у законодавствима највећег броја држава насталих на простору бивше СФРЈ – Словеније, Хрватске, Босне и Херцеговине и Црне Горе, као и у правима Мађарске, Чешке, Словачке и Пољске (Видић Трнинић, 2016: 1262–1263). У англосаксонском праву, међутим, оно представља најчешће коришћен облик завештања (Спировић Трпеновска, Мицковић, Ристов, 2011: 296–297).

2 Чл. 69 Закона о наслеђивању ФНРЈ из 1955. године, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 20/55; *Службени лист СФРЈ*, бр. 42/65, 47/65; чл. 64 Закона о наслеђивању СР Србије из 1974. године, *Службени гласник СР Србије*, бр. 52/74, 1/80.

3 Закон о наслеђивању Републике Србије, *Сл. гласник РС*, 46/95, 101/03 – одлука УСРС и 6/15. Даље: ЗНС.

4 Према резултатима истраживања спроведеног на подручју Општинског суда у Крагујевцу, за период од 1997. до 2001. године, писмено завештање пред сведоцима чинило је 47,22% свих сачињених завештања (Живојиновић, 2004: 304).



покушали да издејствују његов поништај. Будући да је завештање формалан акт, прописано је да форма мора да буде испоштована без одступања како би се осигурало слободно манифестовање воље, њена поузданост, као и правна сигурност. Форма завештања доприноси да одлука завештаоца о расподели заоставштине буде озбиљна и зрела, доказ је постојања завештања, спречава његово фалсификовање и минимизира утицај на слободну вољу завештаоца (Ђорђевић, 1903: 14–15; Перић, 1923: 32).

Фокус рада је на анализи судских одлука другостепених судова, као и Врховног суда, односно Врховног касационог суда, када су по изјављеној ревизији одлучивали у трећем степену, донетих у последњих двадесетак година. Бројни су случајеви где су апелациони судови, који заједно са Врховним касационим судом креирају судску праксу, преиначавали одлуке првостепених судова који су на правилно утврђено чињенично стање погрешно примењивали материјално право и налазили да је конкретно завештање пуноважно, или пак да није правно ваљано. Забрињавајуће је да су првостепени судови у многим случајевима прилично јасну правну норму у погледу појединих неопходних елемената форме који морају да буду испуњени за ваљаност писменог завештања пред сведоцима, погрешно применили и донели одлуку која је на вишој инстанци преиначена. Посебан проблем представља неконзистентност судске праксе различитих апелационих судова, као и различитих судећих већа истих апелационих или Врховног (касационог) суда, који су у појединим случајевима доносили различите одлуке у случајевима заснованим на битно истоврсном чињеничном стању. Поједине одлуке биће сагледане кроз више аспеката, јер је било случајева где је суд правилно оценио да нису испуњени услови за пуноважност конкретног завештања, али је санкција која је изречена оспореном завештању погрешна.

## **2. Елементи пуноважности писменог завештања пред сведоцима**

Законом о наслеђивању Републике Србије предвиђено је да завешталац који зна да чита и пише може сачинити завештање тако што ће пред два сведока, која испуњавају услове за завештајне сведоке сходно чл. 112 и 113 Закона о наслеђивању, изјавити да је већ сачињено писмено прочитао, да је то његова последња воља и потом се на писмену својеручно потписати. Сведоци се истовремено потписују на самом завештању, а законодавац наводи да је пожељно назначење њиховог својства сведока.<sup>5</sup>

Поступак сачињавања алогографског завештања прожет је низом формалности. Наиме, сачињавање овог облика завештања подразумева

---

<sup>5</sup> Чл. 85 ЗНС.

неколико радњи, које се предузимају једна за другом и које представљају услове његове пуноважности (Антић, Балиновац, 1996: 324). Према схватању изнетом у доктрини, као битни елементи форме код писменог завештања пред сведоцима јављају се: писана редакција оставиочеве последње воље, потврђивање исправе и присуство завештајних сведока (Ђурђевић, 2010а: 135).

Из горе споменуте законске одредбе произлази да се први елемент пуноважности алогографског завештања односи на писану редакцију оставиочеве последње воље. Имајући у виду чињеницу да писање исправе у којој је садржана последња воља завештаоца представља само технички посао, Законом нису нормирана посебна правила нити у погледу лица која ову исправу могу сачинити, нити у погледу технике сачињавања. Стога је њено састављање могуће од стране широког круга лица: самог завештаоца, завештајних сведока, осталих лица, укључујући и оне у чију корист се располаже завештањем, па све до адвоката, којима се оно најчешће и поверава. Сама исправа може бити написана на различите начине: својеручно, писаним или штампаним словима, а за њену правну ваљаност није од значаја ни да ли је то учињено механичким или електронским средствима писања (Антић, Балиновац, 1996: 324).

Следећи елемент пуноважности алогографског завештања представља његово потврђивање, у оквиру ког поступка је неопходно предузети више Законом предвиђених радњи. Наиме, након сачињавања исправе у којој је садржана оставиочева последња воља, неопходно је да завешталац провери да ли садржина ове исправе одговара његовој стварној вољи, што значи да он мора прочитати завештање. У контексту наведеног, ваља назначити да за разлику од појединих савремених правних уређења, у којима се овим обликом завештања могу служити и неписмена и слепа лица,<sup>6</sup> према слову ЗНС алогографско завештање може сачинити само завешталац који зна да чита и да пише. Остали услови на страни завештаоца нису изричито нормирани. Имајући у виду чињеницу да овај облик завештања не пружа довољно гаранција за обезбеђење веродостојности изјаве последње воље завештаоца и да је, као такав, подложен злоупотребама,<sup>7</sup> према схватањима

6 Оваква регулатива прихваћена је, примера ради, у правима Аустрије, Чешке и Словачке, у којима алогографско завештање могу сачинити и лица која нису у стању да читају или пишу, као и особе са дисфункцијама чула. О конкретном начину уређења алогографског завештања у правима наведених земаља, детаљније видети: (Видић Трнинић, 2016: 1269-1272).

7 У случају да се међу учесницима оставинског поступка као спорно појави питање да ли је завештање истинито или не, оставински суд ће, имајући у виду да се овде ради о постојању спора о чињеницама, бити дужан да учеснике поступка упути на парнични поступак у циљу његовог решавања (Стојановић, 2020: 42, 39).

доктрине и праксе завешталац мора бити у стању да у конкретном случају прочита и потпише завештање (Крећ, Рајић, 1964: 205; Ђурђевић, 2010а: 136). Дакле, иако то није експлицитно прописано, завешталац мора бити у стању да се служи својим знањем да чита и пише,<sup>8</sup> због чега је алогографско завештање пуноважно само уколико је завешталац потпуно писмен и има очувано чуло вида, као и уколико зна језик, односно писмо на којем је сачињен текст завештања (Антић, Балиновац, 1996: 324–325; Ђурђевић, 2010а: 136–137). Завештање, стога, неће бити пуноважно уколико је завешталац у тренутку сачињавања завештања био неписмен, чак и уколико је касније дошло до његовог описмењавања,<sup>9</sup> као и уколико није био у стању да види. Разлог наведеног лежи у чињеници да се алогографско завештање заснива на претпоставци да се завешталац упознао са његовом садржином пре него што га је потписао (Ристов, 2018: 272).

Закон о наслеђивању Србије, за разлику од ранијих прописа, инсистира на томе да завешталац, након што прочита текст писмена, пред истовремено присутним завештајним сведоцима да изјаву да је сачињено писмено прочитао и да је то његова последња воља. С обзиром на чињеницу да се у пракси сачињавање писмена у којем је садржана последња воља најчешће врши од стране неког другог лица, мишљења смо да оваква регулатива представља позитивну новину установљену у циљу правне сигурности.

Саставни део поступка потврђивања завештања, који као радња следи након његовог признања, представља обавеза завештаоца да се својеручно потпише на завештању пред присутним завештајним сведоцима. Као једини аутентични траг завештаоца на исправи у којој је садржана његова последња воља (Месаровић, 1966: 6; Стојановић, 2011: 215), својеручно потписивање завештања је безуслован захтев његове пуноважности јер у случају оспоравања завештања обезбеђује да графолошким вештачењем

---

8 Компаративно посматрано, у појединим савременим правним системима овај услов пуноважности алогографског завештања је изричито нормиран. Тако, према наследноправним прописима Хрватске и Црне Горе, његова пуноважност није условљена само писменошћу завештаоца, већ и захтевом да завешталац може да чита и пише у моменту сачињавања тестаментa. У мађарском праву, алогографско завештање се сачињава тако што писмену редакцију завештаоачеве последње воље у његово име сачињава неко друго лице, при чему је оно пуноважно само уколико је састављено на језику који завешталац разуме, као и уколико је он у стању да чита. Видети: § 7:15 и § 7:16 Грађанског законика Мађарске из 2013. године. Преузето 11. 10. 2021. [http://net.jogtar.hu//jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=A1300005.TV](http://net.jogtar.hu//jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1300005.TV); чл. 31, ст. 1 Закона о наслеђивању Хрватске из 2003. године, *Narodne novine*, бр. 48/03, 163/03, 35/05, 127/13, 33/15 и 14/19, као и чл. 67, ст. 1 Закона о наслеђивању Црне Горе из 2008. године, *Službeni list CG*, бр. 74/08 и 75/17 – одлука УС.

9 Одлука Врховног суда Македоније, Гж. 31/57.

буде утврђена аутентичност потписа завештаоца (с обзиром на то да се текст завештања најчешће сачињава на рачунару, односно раније на писаћој машини). На својеручном потпису завештаоца инсистира се зато што се у њему одражава сагласност завештаоца са садржином писмена које је најчешће сачинило друго лице, а не сâм завешталац (Ђеранић, 2014: 618). Из овог разлога, завештање неће бити пуноважно уколико је завешталац унапред ставио потпис на празно писмено у које је неко треће лице накнадно унело текст завештања (Антић, Балиновац, 1996: 326).

Својеручни потпис завештаоца би требао бити што веродостојнији и, по правилу, написан пуним именом и презименом. Међутим, завештање ће бити пуноважно и ако се ради о било каквом другом потпису из кога се поуздано може утврдити идентитет завештаоца (Ђеранић, 2014: 618, 620). У циљу правне сигурности, чини нам се да би постојећу законску норму из које произлази обавезност својеручног потписа алогографског завештања требало допунити у правцу препоруке завештаоцу да поред потписа својеручно испише и своје основне идентификационе податке.<sup>10</sup>

Последњи услов пуноважности алогографског завештања јесте присуство најмање два завештајна сведока. Њихова улога је двострука – активна и пасивна, а они имају доказну и заштитну функцију (Крстић, 2017: 122). Потписивањем завештања сведоци потврђују околност да је завешталац признао завештање за своје, као и да га је након тога својеручно потписао пред њима. Њиховим учешћем у поступку сачињавања алогографског завештања остварује се заштитна функција форме завештања, јер она има за циљ да гарантује аутентичност завештајних располагања (Ђурђевић, 2010б: 160–161). Завештајни сведоци дужни су да своје потписе ставе испод потписа завештаоца, истовремено, тј. непосредно један за другим. Закон не условљава пуноважност алогографског завештања обавезом сведока да назначе ово њихово својство, већ то само препоручује.<sup>11</sup> Става смо да би, посматрано са аспекта већег степена правне сигурности, прописивање овакве обавезе било корисно. Штавише, пуноважност овог облика завештања било би пожељно условити и обавезом завештајних сведока да својеручно испишу податке о свом грађанскоправном идентитету.

---

<sup>10</sup> У делу доктрине је предложено слично решење, према којем текст Закона треба допунити на начин да завешталац мора својом руком обликованим словима на крају завештања написати своје пуно име и презиме, те да треба инсистирати на уношењу основних података садржаних у личној исправи (Стојановић, 2011: 215).

<sup>11</sup> Чл. 85, ст. 2 ЗНС.

Поред испуњења општих услова који су неопходни у погледу сваког завештајног сведока,<sup>12</sup> сведоци алогографског завештања морају испунити и посебне услове. Они морају да знају језик на којем завешталац изјављује да је завештање његово.<sup>13</sup> Најзад, како сведоци потврђују и околност да је завешталац својеручно потписао завештање пред њима, они морају имати очувано и чуло вида, при чему, према схватању доктрине, на страни сведока мора постојати и објективна могућност да виде сâм чин потписивања (Теранић, 2010: 796).

### **3. Писмено завештање пред сведоцима у судској пракси**

#### ***3.1. Читање завештања и изјава о признању завештања***

Да би писмено завештање пред сведоцима било формално пуноважно, завешталац је дужан да завештање, које је сачинио сâм или га је по његовом казивању сачинило неко треће лице,<sup>14</sup> најпре прочита а потом пред завештајним сведоцима изјави да је завештање прочитао и да је у њему садржана његова последња воља. Недостатак неког од ових елемената завештање чини релативно ништавим.

У судској пракси чести су случајеви када се завештање оспорава из разлога што га завешталац није прочитао или што завештање није признао као своју последњу вољу. Услов пуноважности завештања није испуњен када је завештање завештаоцу прочитао неко од завештајних сведока или лице које је технички сачинило завештање.<sup>15</sup> Разлог томе лежи у чињеници да завешталац мора читањем завештања да се увери да је његова воља верно унета у писмено.

Завешталац не само да мора да буде писмен, већ мора да зна језик и писмо на коме је завештање сачињено и мора у конкретном случају бити у стању да завештање прочита.<sup>16</sup> Тако, у једном случају где се завешталац

---

12 Према чл. 112, ст. 1 ЗНС, завештајни сведоци морају да буду писмени, пунолетни и потпуно пословно способни, изузев код усменог завештања, када сведоци не морају да буду писмени.

13 Чл. 112, ст. 2 ЗНС.

14 Тврдње наследника да завештање није правно ваљано јер га није самостално сачинио завешталац, већ га је сачинило друго лице по његовом казивању, нису основане. Пресуда Апелационог суда у Крагујевцу, Гж. 304/2010 од 11. 03. 2010.

15 Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 2413/2004 од 20. 10. 2004.

16 Ако је писмено завештање пред сведоцима написано латиничним писмом на којем завешталац није знао да пише и чита, услед чега није био у стању да га прочита, без обзира што је завештање написано на матерњем (српском) језику, такво завештање

мађарске националности упознао са садржином завештања тако што му је завештајни сведок прочитао завештање написано на ћирилици, преведећи га на мађарски језик, и након тога га признао и потписао, суд је пресудио да завештање није пуноважно јер га завешталац није прочитао.<sup>17</sup> У другом предмету, такође је завештаоцу мађарске националности завештање сачињено ћириличним писмом на којем он није знао да чита и пише. Следствено томе, завештање је наглас прочитао завештајни сведок, након чега је завешталац само погледао завештање и без речи га потписао. Суд је и у овом случају нашао да нису испуњени услови за формалну пуноважност завештања.<sup>18</sup> У конкретном случају у образложењу пресуде наведено је да завешталац мора да изврши четири повезане радње по следећем редоследу: мора да напише завештање или га издиктира неком другом, мора га прочитати у присуству сведока, признати га пред њима за своје изричито или конклюдентним радња и мора се у присуству сведока својеручно потписати. Не делимо став овог суда да завешталац мора да прочита пред завештајним сведоцима завештање, већ је једино важно да пред њима изјави да је завештање прочитао. Управо је у једном другом случају Апелациони суд у Крагујевцу заузео став да завешталац не мора наглас да прочита завештање пред сведоцима и упозна их са његовом садржином. Међутим, овде је суд нашао да је завештање пуноважно иако завешталац уопште није прочитао завештање, већ је затражио да га пред сведоцима прочита лице којем је он диктирао завештање, након чега га је признао и потписао. Суд је, наиме, сматрао да је овим радњама постигнут циљ који се законом тражи.<sup>19</sup> Мишљења смо да је оваква одлука погрешна и да је суд морао да због формалних недостатака ово завештање поништи. Битно другачију ситуацију срећемо у другом случају где је завешталац пред сведоцима издиктирао своју последњу вољу, однео завештање да са њим упозна своју супругу, а након 10–15 дана га у присуству истих сведока потписао, иако је том приликом завештање наглас прочитао завештајни сведок, а не сâм завешталац.<sup>20</sup> Утисак је да је одлука суда да нема места

---

не производи правно дејство (Пресуда Апелационог суда у Београду, Гж. 4790/2010 од 30. 06. 2010.). У конкретном случају, завештајни сведоци нису потврдили ни да је завешталац пред њима изјавио да је прочитао завештање, тако да је то додатни разлог његове непуноважности.

17 Пресуда Апелационог суда у Новом Саду, Гж. 60/2011 од 25. 08. 2011. Суд је у образложењу навео да без обзира што је завешталац делимично разумео српски језик, околност да није знао да чита и пише на српском језику и ћириличком писму, као и да није прочитао завештање, чини овај посао правно неваљаним.

18 Пресуда Апелационог суда у Новом Саду, Гж. 840/2012 од 03. 04. 2012.

19 Пресуда Апелационог суда у Крагујевцу, Гж. 3227/2011 од 13. 06. 2012.

20 Пресуда Апелационог суда у Нишу, Гж. 2948/2018 од 10. 05. 2018.

поништају оваквог завештања исправна, будући да је несумњиво утврђено да је завешталац то завештање прочитао приликом упознавања супруге са његовом садржином, тако да околност да је пред сведоцима завештање прочитао један од њих исто не чини неваљаним.

За пуноважност алогографског завештања није од значаја ни чињеница да је завештање пред сведоцима најпре прочитало лице које га је по казивању завештаоца сачинило, а потом и завешталац (без обзира да ли је то учинио наглас или „у себи“), јер је једино релевантно да је завештање прочитано од стране завештаоца.<sup>21</sup> Ако је завешталац слеп или слабовид, а приликом састављања овог облика завештања нема при себи наочаре, те не може да прочита завештање, оно неће бити пуноважно без обзира на то што је завешталац писмен и што се испод завештања потписао.<sup>22</sup>

Након што завештање прочита, завешталац мора пред најмање два истовремено присутна сведока да да изјаву да је завештање прочитао и да га признаје за своје. Ако то пропусти да учини, завештање ће бити рушљиво јер овакав недостатак форме не пружа довољно гаранција за обезбеђење аутентичности последње воље завештаоца.<sup>23</sup> Наведено важи и у случају када је завешталац издиктирао завештање пред сведоцима и потом га само потписао, изјављујући да жели да му један од сведока чува папир и имање за случај да му се нешто догоди.<sup>24</sup>

Признање завештања представља изјаву завештаоца да је у сачињеном писмену садржана његова последња изјава воље, коју он даје пред истовремено присутним завештајним сведоцима. Оно може бити учињено на изричит или прећутан начин. Изричито признање се реализује путем изговорених речи, као што су: „ово је моја последња воља“, „ово сам имао да кажем“, „то представља мој тестамент“, „баш тако сам хтео“<sup>25</sup> и слично. Према ставовима судске праксе, овај вид признања може бити учињен и путем краћих вербалних израза завештаоца: „у реду“, „то је то“, „то је добро“, уколико се њима изражава несумњиво знање и воља завештаоца да пред завештајним сведоцима потписује своје прочитано писмено завештање, односно када је изван сваке сумње да завешталац зна садржину писмена које потписује.<sup>26</sup> Прећутно признање завештања постоји онда када

---

21 Пресуда Апелационог суда у Нишу, Гж. 3375/2018 од 06. 11. 2018.

22 Пресуда Апелационог суда у Београду, Гж. 142/2018 од 24. 07. 2018.

23 Пресуда Округног суда у Чачку, Гж. 1253/2006 од 18. 10. 2006.

24 Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 2213/2008 од 03. 09. 2008.

25 Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 2332/2001 од 11. 04. 2002.

26 Пресуда Врховног касационог суда Србије, Рев. 3943/2018 од 02. 08. 2018; Решење Врховног касационог суда Србије, Рев. 753/2019 од 27. 05. 2020.

завешталац у присуству сведока наглас прочита завештање, након чега га потпише (Ђурђевић, 2010а: 135; Ристов, 2018: 273).

За ваљаност завештања довољно је само да завешталац пред завештајним сведоцима изјави да је завештање прочитао, при чему није од значаја што та радња завештаоца није констатована у самом завештању, будући да то законодавац не захтева. Такав став је заузео и Апелациони суд у Београду у два случаја, преиначавајући првостепене одлуке којима су завештања поништена јер у тексту завештања није наведено да је завешталац изјавио да је завештање прочитао.<sup>27</sup>

Између чињенице састављања завештања и чињенице његовог признања и потписивања не мора да постоји непосредни временски континуитет. То, заправо значи да завешталац једног дана може да сачини завештање (уз присуство или без присуства сведока), а да га неког другог дана призна за своје и потпише пред завештајним сведоцима.<sup>28</sup>

### **3.2. Потписивање завештања од стране завештаоца**

Након што завештање прочита и призна за своје, завешталац је дужан да се пред присутним сведоцима својеручно потпише, што је *conditio sine qua non* формалне правоваљаности алогографског завештања. Потпис мора стајати на крају завештања, испод целокупног текста јер се тиме потврђује да текст који је изнад потписа представља последњу вољу завештаоца, чиме се спречавају каснија дописивања завештајних одредаба и друге злоупотребе, и уједно умањује простор за спорове. Иако то није експлиците у Закону прописано, сматра се да се потпис може састојати из пуног имена и презимена завештаоца, или само имена, само презимена, првог слова презимена и именом, првог слова имена и презимена, скраћеног потписа којим се завешталац служио у редовном правном промету, имена којим се служио у обичном животу, чак и псеудонима и надимка под којим је био познат трећим лицима.<sup>29</sup>

Уколико завешталац није на завештању ставио свој потпис већ отисак прста (најчешће кажипрста десне руке), небитно да ли је то учинио јер је неписмен, или је имао поремећај координације покрета, повреду руке или нешто слично, завештање неће бити правно ваљано.<sup>30</sup> Исто важи и када

---

27 Пресуда Апелационог суда у Београду, Гж. 12190/2010(2) од 15. 09. 2010; Решење Апелационог суда у Београду, Гж. 422/2018 од 14. 03. 2018.

28 Пресуда Апелационог суда у Нишу, Гж. 2948/2018 од 10. 05. 2018.

29 Пресуда Апелационог суда у Београду, Гж. 6718/10 од 03. 06. 2010.

30 Пресуда Окружног суда у Чачку, Гж. 73/04 од 22. 01. 2004; Пресуда Апелационог суда у Новом Саду, Гж. 5367/2017 од 22. 02. 2017.



је завешталац уз отисак прста на завештању ставио свој факсимил, којим се служио у правном промету због слабовидости.<sup>31</sup> Потпис завештаоца, дакле, не може да буде надомештен на било који други начин.

Завешталац се мора потписати пред барем два истовремено присутна сведока који за то испуњавају законске услове.<sup>32</sup> Одлучујући по ревизији против другостепене одлуке у случају када се завешталац раније потписао на завештању, па пред сведоке изнео потписано завештање, које је пред њима признао за своје, Врховни суд је нашао да такво завештање није правно ваљано.<sup>33</sup> У другом случају, где се завешталац потписао пред једним сведоком, а када је доцније дошао други сведок у присуству обојице изјавио да се на завештању потписао, Апелациони суд у Нишу је преиначио одлуку Основног суда у Лесковцу који је сматрао да је завештање сачињено у складу са законом, и исто поништио.<sup>34</sup>

### ***3.3. Присуство и улога завештајних сведока***

Функција завештајних сведока код алогографског завештања је да посведоче аутентичност изјаве завештаоца да је прочитао текст раније сачињеног завештања које им показује и да је то његова последња воља, као и да се на завештању пред њима својеручно потписао,<sup>35</sup> што гарантују својим потписима на крају завештања, испод потписа завештаоца. Њихова улога није у томе да потврде да је завешталац пред њима прочитао завештање, јер он такву обавезу нема, нити морају да знају како је распоредио своју заоставштину.<sup>36</sup> Међутим, они морају да знају о којем правном послу је реч, морају да буду свесни да свој потпис стављају на завештању. Ако тога нису свесни, завештање ће бити рушљиво.<sup>37</sup>

---

31 Пресуда Апелационог суда у Београду, Гж. 142/2018 од 24. 07. 2018. Идентичан став изнет је у доктрини (Ђурђевић, 2010а: 136; Ђеранић, 2014: 618–619).

32 Пресуда Врховног касационог суда, Рев. 2382/2016 од 13. 12. 2017.

33 Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 3085/2005 од 22. 02. 2006.

34 Пресуда Апелационог суда у Нишу, 29Гж. 1194/2016 од 24. 05. 2016. којом је преиначена пресуда Основног суда у Лесковцу 35П. 1896/12 од 27. 01. 2016.

35 У том смислу: Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 4910/02; Пресуда Апелационог суда у Београду, Гж. 15184/2010, од 20. 04. 2011.

36 Тако је резонаовао и Апелациони суд у Крагујевцу (пресуда Гж. 3227/2011 од 13. 06. 2012) одлучујући по жалби против пресуде Основног суда у Крагујевцу – Судска јединица у Рачи (П. 5919/2011 од 17. 10. 2011) који је сматрао да завештање није ваљано из разлога што га завешталац није прочитао наглас пред сведоцима те да је њихова улога да ту чињеницу потврде.

37 Тако, када се лекар у болници потписао на завештању мислећи да потписује изјаву да је завешталац способан за расуђивање, а сервирка, као други сведок, ставила свој

Да ли ће завешталац сведоцима прочитати садржину завештања у његовој је диспозицији. У појединим случајевима то може да буде корисно, нарочито ако је завештање доцније без воље завештаоца уништено, сакривено или изгубљено, у којем случају сведоци могу помоћи да се изврши реконструкција завештања сходно чл. 171 Закона о наслеђивању.<sup>38</sup>

Непосредно након што се завешталац потпише, законодавац захтева да се на завештању истовремено, тј. један за другим, потпишу и сведоци. Назначење њихове улоге није облигаторно, али се у закону наводи да је то пожељно. Временски и просторни континуитет мора да буде испоштован, што значи да је редослед потписивања завештања јасно прописан (најпре завешталац, затим сведоци) и да сва ова лица морају да буду присутна истовремено приликом стављања потписа.<sup>39</sup> Стога, ако се на завештању најпре потписао један завештајни сведок, па је завешталац потом завештање однео на потпис другом,<sup>40</sup> односно када је други сведок касније дошао у његов стан и потписао се на писмену,<sup>41</sup> услови за ваљаност завештања нису испуњени. Такође, ако се на завештању потписао само један сведок, а други је то пропустио да учини – завештање неће бити пуноважно.<sup>42</sup> Према становишту заузетом у судској пракси, у улози завештајног сведока може се наћи лице које је по казивању завештаоца сачинило завештање, најчешће адвокат, јер за то не постоји законска сметња.<sup>43</sup>

#### **4. Уместо закључка – о правним последицама непоштовања форме и услова одређених законом за пуноважност писменог завештања пред сведоцима**

Недостаци у форми и неиспуњење законом дефинисаних услова, уз мане воље и неспособност за расуђивање завештаоца у тренутку сачињавања

---

потпис не знајући суштину онога шта потписује, такво завештање суд је огласио неважећим. Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 2413/2004 од 20. 10. 2004.

38 Пресуда Апелационог суда у Београду, Гж. 7103/2012 од 13. 03. 2013.

39 Такав став изнео је и највиши домаћи суд у горе наведеном случају Рев. 3085/2005, констатујући да је законодавац кроз два става члана 85 ЗНС дефинисао редослед потписивања завештања и да је неприхватљиво ревизијско навођење да је редослед потписивања завештања неформално одређен.

40 Пресуда Округног суда у Чачку, Гж. 1747/2006 од 20. 12. 2006; Пресуда Апелационог суда у Нишу, 29Гж. 1194/2016 од 24. 05. 2016, потврђена пресудом Врховног касационог суда, Рев. 2382/2016 од 13. 12. 2017.

41 Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 964/2006 од 24. 05. 2006.

42 Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 1255/2005 од 27. 12. 2005.

43 Пресуда Апелационог суда у Нишу, Гж. 3398/2017 од 19. 10. 2017.

завештања, санкционисани су рушљивошћу овог правног посла.<sup>44</sup> Законодавац је сматрао да се оваквим недостацима повређују појединачни, а не општи интереси. Рушљива завештања производе правно дејство, али се на захтев лица која за то имају правни интерес могу поништити у оквиру законом дефинисаних рокова.<sup>45</sup> У супротном, долази до њихове конвалидације.

О разлозима за рушљивост суд не води рачуна по службеној дужности, већ одлучује само по тужби овлашћеног лица. Тужба је конститутивна, правопренавна, јер се њоме тражи поништај завештања и његово уклањање из правног живота. Стога је и пресуда конститутивна. У пракси, међутим, веома су чести случајеви где су судови усвајали декларативне тужбене захтеве у којима се тражило утврђивање ништавости завештања због повреде облика или услова за ваљаност завештања.

Различити су случајеви када су апелациони и Врховни касациони суд потврђивали нижестепене пресуде којима је због повреде облика утврђивана ништавост завештања. У неким случајевима судови су налазили да је ревизијом тачно указано да је завештање рушљиво, али да „*заузето правно становиште другостепеног суда из побијане пресуде о (утврђеној) ништавости предметног завештања, као да је реч о разлозима тзв. апсолутне ништавости, иако је сходно цитираној законској одредби заправо реч о разлозима из домена тзв. релативне ништавости, нема материјално-правне консеквенце на непостојање његовог правног дејства и правни закључак о његовој ништавости. Стога је без утицаја на другачију одлуку у овој правној ствари ревизијски навод тужене о погрешној примени материјалног права*“.<sup>46</sup> Сличну одлуку донео је и Врховни касациони суд, када није прихватио правно становиште другостепеног суда о рушљивости алографског завештања због формалних пропуста, који је одбио захтев за утврђивање ништавости завештања, јер „*правне последице код ништавог и рушљивог завештања су исте, па се стога сматра да завештање није никада било сачињено, јер захтев за утврђење ништавости садржи у себи и захтев за рушљивост завештања*“.<sup>47</sup> Има у пракси и креативних решења: „*Наиме, супротно жалбеним наводима, правилно је првостепени суд закључио да чињеница што сада покојни ББ завештање није прочитао је разлог да се утврди ништавост предметног завештања односно да се исто као рушљиво*

---

44 Чл. 164, ст. 1 и чл. 168 ЗНС.

45 Чл. 165 и 170 ЗНС.

46 Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 964/2006 од 24. 05. 2006.

47 Пресуда Врховног касационог суда, Рев. 1827/2010 од 18. 01. 2011.

поништи“.<sup>48</sup> У већини случајева, међутим, судови који су одлучивали у другом и трећем степену налазили су да су нижестепени судови правилно применили материјално право и утврдили ништавост завештања, што је недопустива грешка.<sup>49</sup> Судови су дужни да примењују прописе, а не да их креирају.

Налазимо, свакако, и светле примере добре праксе, где су судови преображајном пресудом поништавали завештање услед формалних недостатака.<sup>50</sup> Нарочито је Апелациони суд у Новом Саду у образложењу једне пресуде на прави начин објаснио зашто је одбио тужбени захтев за утврђивање ништавости завештања: *„Како рушљива завештања нису ништава по самом закону (ex lege), суд није овлашћен да се по службеној дужности упушта у његову ваљаност, али ће, на захтев овлашћеног лица, уколико захтев усвоји, донети одлуку конститутивног карактера. То значи да је тужба која мора претходити таквој одлуци преображајна-конститутивна, и садржи захтев за промену. Сходно томе када тужбени захтев не садржи захтев за промену (преображај), већ декларацију, ни судска одлука донета о таквом захтеву нема конститутиван карактер“*.<sup>51</sup>

Праксу судова да усвајају тужбене захтеве за утврђивање ништавости завештања због недостатака у форми сматрамо веома погрешном и забрињавајућом, јер су Законом јасно прецизирани разлози за ништавост и рушљивост завештања. Погрешно управљен тужбени захтев мора да буде санкционисан његовим одбијањем, осим у случају када је захтев измењен у правцу да се између утврђивања ништавости тражи поништај завештања.<sup>52</sup>

## Литература и извори

Антић, О., Балиновац, З. (1996). *Коментар Закона о наслеђивању*. Београд: Номос.

---

48 Пресуда Апелационог суда у Београду, Гж. 4783/2013 од 22. 01. 2014.

49 Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 1255/2005 од 27. 12. 2005; Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 3085/2005 од 22. 02. 2006.; Пресуда Врховног касационог суда, Рев. 2382/2016 од 13. 12. 2017; Пресуда Апелационог суда у Београду, Гж. 4790/2010 од 30. 06. 2010; Пресуда Апелационог суда у Новом Саду, Гж. 60/2011 од 25. 08. 2011; Пресуда Апелационог суда у Београду, Гж. 142/2018 од 24. 07. 2018.

50 Пресуда Апелационог суда у Новом Саду, Гж. 840/2012 од 03. 04. 2012.

51 Пресуда Апелационог суда у Новом Саду, Гж. 2510/2015 од 03. 12. 2015.

52 Пресуда Апелационог суда у Нишу, Гж. 4764/2019 од 26. 11. 2019. Овај суд је нашао да промена правног основа тужбеног захтева не представља преиначење тужбе, те се тужени томе не може ни противити.

Видић Трнинић, Ј. (2016). Олографски и алографски тестамент у српском и упоредном праву. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*. 4. 1251–1279.

Ђорђевић, А. (1903). *Наследно право у Краљевини Србији*. Београд.

Ђурђевић, Д. (2010а). *Институције наследног права*. Београд: Досије Студио.

Ђурђевић, Д. (2010б). *Osnovi naslednog prava Crne Gore*. Podgorica: CID.

Живојиновић, Д. (2004). Завештање у судској пракси. *Правни живот*. 10. 293–310.

Крећ, М., Рајић, Ђ. (1964). *Komentar Zakona o nasljeđivanju sa sudskom praksom*. Zagreb: Narodne novine.

Крстић, Н. (2017). Завештајни сведоци код јавних облика завештања у праву Србије. *Зборник радова „Национално и међународно право – актуелна питања и теме“*. 1. Косовска Митровица. 117–136.

Месаровић, К. (1966). Писмени тестамент пред сведоцима. *Гласник Адвокатске коморе Војводине*. 12. 3–10.

Милосављевић, Ж. (1900). *Римско приватно право*. књига III. Наследно право, Београд.

Панов, С., Кашћелан, Б., Станковић, М. (2012). *Наследно право, Практикум*. Београд.

Перић, Ж. (1923). *Специјални део грађанског права, IV Наследно право*. Београд.

Пухан, И. (1973). *Римско право*. Скопје.

Ристов, А. (2018). О потреби регулисања писменог завештања пред сведоцима у македонском наследном праву. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 81. 269–282.

Спировиќ Трпеновска, Љ., Мицковиќ, Д., Ристов, А. (2011). *Наследувањето во Европа*. Скопје.

Стојановић, Н. (2020). Поступак за расправљање заоставштине и претходно питање. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 88. 35–54.

Стојановић, Н. (2014). О наслеђивању у Законоправилу Светога Саве. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*. 1. 25–43.

Стојановић, Н. (2011). *Наследно право*. Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу. Центар за публикације.

Ђеранић, Д. (2014). Потпис завјештаоца на писаном завјештању пред свједоцима. *Зборник радова „Владавина права и правна држава у региону“*. Источно Сарајево. 615–626.

Ђеранић, Д. (2010). Учешће свједока у поступку сачињавања алогографског тестаментa. *Правни живот*. 10. 787–807.

## Прописи

Грађански законик Мађарске из 2013. године (преузето 11. 10. 2021. [http://net.jogtar.hu//jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=A1300005.TV](http://net.jogtar.hu//jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1300005.TV)).

Закон о наслеђивању Републике Србије. *Службени гласник РС*. Бр. 46/95, 101/03 – одлука УСРС и 6/15.

Закон о наслеђивању СР Србије. *Службени гласник СР Србије*. Бр. 52/74 и 1/80.

Закон о наслеђивању ФНРЈ. *Сл. лист ФНРЈ*. Бр. 20/55; *Сл. лист СФРЈ*. Бр. 42/65 и 47/65.

Закон о наслеђивању Хрватске. *Narodne novine*. Бр. 48/03, 163/03, 35/05, 127/13, 33/15 и 14/19.

Закон о наслеђивању Црне Горе. *Službeni list CG*. Бр. 74/08 и 75/17 – одлука УС.

## Судске одлуке

Одлука Врховног суда Македоније, Гж. 31/57 (Антић, Балиновац, 1996: 325).

Пресуда Апелационог суда у Београду, Гж. 4790/2010 од 30. 06. 2010. (*Paragraf Lex*).

Пресуда Апелационог суда у Београду, Гж. 6718/2010 од 03. 06. 2010. (Панов, Кашћелан, Станковић, 2012: 152).

Пресуда Апелационог суда у Београду, Гж. 12190/2010(2) од 15. 09. 2010. (*Paragraf Lex*).

Пресуда Апелационог суда у Београду, Гж. 15184/2010 од 20. 04. 2011. (*Paragraf Lex*).

Пресуда Апелационог суда у Београду, Гж. 7103/2012 од 13. 03. 2013. (*Paragraf Lex*).

Пресуда Апелационог суда у Београду, Гж. 4783/2013 од 22. 01. 2014. (*Paragraf Lex*).

Пресуда Апелационог суда у Београду, Гж. 142/2018 од 24. 07. 2018. (*Paragraf Lex*).

Пресуда Апелационог суда у Крагујевцу, Гж. 304/2010 од 11. 03. 2010. (*Збирка сентенци из грађанског права и грађанског процесног права*. Група аутора. (2019). Станковић, Г. (ред.). Књига 2. Београд: Службени гласник. 87).

Пресуда Апелационог суда у Крагујевцу, Гж. 3227/2011 од 13. 06. 2012. (*Билтен Апелационог суда у Крагујевцу*. (2013). Крагујевац. 1.).

Пресуда Апелационог суда у Нишу, 29Гж. 1194/2016 од 24. 05. 2016. (*Билтен Апелационог суда у Нишу*. (2017). Ниш).

Пресуда Апелационог суда у Нишу, Гж. 3398/2017 од 19. 10. 2017. (*Paragraf Lex*).

Пресуда Апелационог суда у Нишу, Гж. 2948/2018 од 10. 05. 2018. (*Paragraf Lex*).

Пресуда Апелационог суда у Нишу, Гж. 3375/2018 од 06. 11. 2018. (*Paragraf Lex*).

Пресуда Апелационог суда у Нишу, Гж. 4764/2019 од 26. 11. 2019. (*Paragraf Lex*).

Пресуда Апелационог суда у Новом Саду, Гж. 60/2011 од 25. 08. 2011. (*Збирка сентенци из грађанског права и грађанског процесног права*. Група аутора. (2018). Станковић, Г. (ред.). Књига 1. Београд: Службени гласник. 118).

Пресуда Апелационог суда у Новом Саду, Гж. 840/2012 од 03. 04. 2012. (*Збирка сентенци из грађанског права и грађанског процесног права*. Група аутора. (2019). Станковић, Г. (ред.). Књига 2. Београд: Службени гласник. 87).

Пресуда Апелационог суда у Новом Саду, Гж. 2510/2015 од 03. 12. 2015. (*Paragraf Lex*).

Пресуда Апелационог суда у Новом Саду, Гж. 5367/2017 од 22. 02. 2017. (*Paragraf Lex*).

Пресуда Врховног касационог суда, Рев. 1827/2010 од 18. 01. 2011. (*Paragraf Lex*).

Пресуда Врховног касационог суда, Рев. 2382/2016 од 13. 12. 2017. (*Paragraf Lex*).

Пресуда Врховног касационог суда Србије, Рев. 3943/2018 од 02. 08. 2018. (<https://www.vk.sud.rs/sr-lat/rev-39432018-zave%C5%A1tanje-pismeno-pred-svedocima>. Преузето 24. 10. 2021)

Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 2332/2001 од 11. 04. 2002. (*Билтен судске праксе Врховног суда Србије*. (2003). 1. стр. 80).

Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 4910/02 (Ванпарнични поступак. Електронска публикација).

Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 2413/2004 од 20. 10. 2004. (*Paragraf Lex*).

Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 3085/2005 од 22. 02. 2006. (*Paragraf Lex*).

Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 964/2006 од 24. 05. 2006. (*Paragraf Lex*).

Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 2213/2008 од 03. 09. 2008. (*Paragraf Lex*).

Пресуда Окружног суда у Чачку, Гж. 73/04 од 22. 01. 2004. (*Актуелна судска пракса из грађанско-материјалног права*. (2011). Вуковић, С., Станојчић, Г. (прир.), Београд: Пословни биро).

Пресуда Окружног суда у Чачку, Гж. 1253/2006 од 18. 10. 2006. (*Збирка сентенци из грађанског права и грађанског процесног права*. Група аутора. (2018). Станковић, Г. (ред.). Књига 1. Београд: Службени гласник. 117).

Пресуда Окружног суда у Чачку, Гж. 1747/2006 од 20. 12. 2006. (*Збирка сентенци из грађанског права и грађанског процесног права*. Група аутора. (2019). Станковић, Г. (ред.). Књига 2. Београд: Службени гласник. 87).

Решење Апелационог суда у Београду, Гж. 422/2018 од 14. 03. 2018. (*Paragraf Lex*).

Решење Врховног касационог суда Србије, Рев. 753/2019 од 27. 05. 2020. (<https://www.vk.sud.rs/sr-lat/rev-7532019-313712-nasledno-pravo-pismeno-%E2%80%93pred-svedocima>. Преузето 24. 10. 2021).



**Novak Krstić, LL.D.,**  
Associate Professor,  
Faculty of Law, University of Niš

**Jelena Vidić, LL.D.,**  
Full Professor,  
Faculty of Law, University of Novi Sad

## **SOME DISPUTABLE ISSUES CONCERNING THE VALIDITY OF TESTAMENTUM ALLOGRAPHUM IN SERBIAN JUDICIAL PRACTICE**

### **Summary**

*Testamentum allographum (an allographic will) is a written will signed by the testator and attested by two witnesses. It is one of the most common forms of written wills in Serbian legal practice. In order to ensure the validity of this will, the legislator prescribes strict formal conditions which have to be fulfilled. In practice, lawsuits for annulment of this will often refer to some contested formal deficiencies. In this paper, the authors first elaborate on the legal conditions for the validity of this will, and then analyze numerous court decisions made in the proceedings for annulment of this form of will. The authors examine in detail the positions in judicial practice on the fulfillment or non-fulfillment of the legal conditions for the validity of this written will, with reference to each element of its form. The authors emphasize the inconsistency of court practice in certain cases and discuss how the courts should have acted in specific cases. The critical analysis focuses on the court decisions in which the courts have declared the nullity of a will due to formal deficiencies, even though these shortcomings make the will voidable.*

**Keywords:** *testate succession, testamentum allographum, annulment of will, form, case law.*



**Др Ивана Крстић Мистрицеловић,\***  
Ванредни професор,  
Криминалистичко полицијски универзитет, Београд  
**Др Јелена Радовић Стојановић,\***  
Ванредни професор,  
Криминалистичко полицијски универзитет, Београд

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД  
10.5937/zrpfm1-35140

UDK: 343.7  
311.3(497.1)

Раџ примљен: 29.11.2021.  
Раџ прихваћен: 22.02.2022.

## **СТАТИСТИКА ИМОВИНСКОГ КРИМИНАЛА У КРАЉЕВИНИ ЈУГОСЛАВИЈИ**

**Апстракт:** У раду су анализирани статистички подаци о имовинском криминалу у Краљевини Југославији у периоду од 1924. до 1939. године. Указано је на начин прикупљања и објављивања података о криминалу од стране Опште државне статистике Краљевине Југославије, као и на организацију судова у Краљевини Југославији. Објашњена је разлика у начину приказивања података о криминалу у статистичким годишњацима у односу на законску категоризацију кривичних дела. У раду су приказани подаци о пунолетним и малолетним лицима осуђеним одлукама окружних и првостепених и среских (котарских) судова од 1922. до 1939. године. У структури укупног криминала преовладала су кривична дела против имовине, а у структури имовинских кривичних дела преовладале су крађа (подаци окружних и првостепених судова) и крађа и утаја из невоље животних намирница и предмета животне потребе (подаци среских, тј. котарских судова). Таква структура криминала указује на то да су узроци имовинског криминала пре свега у тешком економском положају становништва: кривична дела крађе, а нарочито крађе и утаје из невоље животних намирница и предмета животне потребе вршене су првенствено због немаштине. То потврђује и чињеница да су и укупан криминал и имовински криминал у Краљевини Југославији били на највишем нивоу у време Светске економске кризе.

**Кључне речи:** кривична дела против имовине, статистика криминала, статистички годишњаци, Краљевина Југославија.

---

\* ivana.km@kpa.edu.rs

\* j.radovicstojanovic@gmail.com

## 1. Увод

Статистика криминала имала је дугу традицију на просторима некадашње Краљевине Југославије. Први статистички подаци о криминалу у југословенским земљама које ће се 1918. године ујединити прикупљани су још крајем 19. века.

У Србији су статистичке податке о свом раду судови подносили Министарству правде, али ови подаци у почетку нису били једнообразни и целовити. Од 1880. године судови су били дужни да попуњавају формулар за прикупљање статистичких података о кривичним делима, прописан од стране министра правде, који је садржао 57 ставки (Републички завод за статистику, 2008: 279). Статистички подаци о криминалу објављивани су у статистичким годишњацима Краљевине Србије у одељку „Суђење“ и то од првог Статистичког годишњака за 1893. годину. Објављен 1895. године, овај Годишњак је обухватио податке о раду судова почев од 1888. године. Статистика рада судова је била веома детаљна и обухватала је податке о оптуженим, ослобођеним и осуђеним лицима по судовима и по кривицама (кривичним делима) и бројне друге податке о деловању судова (Статистичко одељење Министарства народне привреде, 1895: 483–566). Године 1900. штампана је и прва Статистика кривичног суђења у Краљевини Србији за период 1891–1895, као књига XIV Статистике Краљевине Србије. Статистика кривичног суђења у Краљевини Србији за 1896. годину објављена је 1905. године као Књига XX, а Статистика кривичног суђења у Краљевини Србији за период 1897–1900. као Књига XXX Статистике Краљевине Србије 1909. године. Подаци о Јужној Србији (Косово, Метохија и Македонија) из турских дефтера су и оскудни и непоздани. Статистика за ову област водила се од 1913. године, када је ушла у састав Краљевине Србије. У Црној Гори пре 1918. године није вођена засебна статистика.

Статистички уред Земаљске владе Краљевина Далмације Хрватске и Славоније, основан 1875. године у Загребу, у свом првом издању, Статистичком летопису за годину 1874, објавио је податке о казненом правосуђу од 1870. до 1874. године. Подаци о оптуженим, проглашеним некривим и осуђеним лицима дати су у одељку „Казнено правосуђе“ по судиштима (местима суђења) и по врсти злочина (кривичних дела), док су статистички подаци о прекршајима и бројни други подаци о раду судова дати посебно (Statistički ured Kr. Dalm. Hrv. Slav. Zemaljske vlade, 1876: 397–471). Статистички уред у Загребу објавио је 1879. године и Статистику казног правосуђа за године 1872–1876. (Statistički ured Kr. Dalm. Hrv. Slav. Zemaljske vlade, 1879). У новој југословенској држави Загребачки уред

наставио је да функционише као статистички одсек Дирекције државне статистике до 1923. године, од када је као одсек Градског поглаварства прикупљао и повремено објављивао статистичке податке о становништву и животу у Загребу (Andrejka, 1937: 7–8).

У Босни и Херцеговини су до Берлинског конгреса 1878. године основни извор података о броју и имовинском стању становништва били турски дефтери. Први попис становништва извршен након увођења аустроугарске окупационе управе 1879. године, као и попис из 1885. године спровела је Земаљска влада за Босну и Херцеговину,<sup>1</sup> а пописе 1895. године<sup>2</sup> и 1910. године<sup>3</sup> извршио је Статистички одсек Земаљске владе за Босну и Херцеговину основан у Сарајеву 1894. године. Ни у једном од ових пописа, међутим, нема података о криминалу. После 1918. године Сарајевски статистички одсек радио је у оквиру Дирекције државне статистике до 1924. године, када је постао један од одсека Градског поглаварства.

У Словенији је у јануару 1919. године код Земаљске владе основан самосталан Статистички одсек, који је 1924. године претворен у одсек Градског поглаварства у Љубљани. За остале крајеве под аустроугарском управом до 1918. године вођена је Централна статистика у Бечу, односно за Војводину у Пешти (Andrejka, 1937: 7–8).

Предратна српска Управа државне статистике је на основу решења Министарског савета у јуну 1919. године прешла у састав Министарства социјалне политике као самостални орган под именом Дирекција државне статистике. Године 1929. године преименована је у Општу државну статистику и пренета је у састав Министарског савета, а 1931. године прешла је у ресор Министарства унутрашњих послова. Општа државна статистика била је дужна да прикупља, сређује и објављује опште статистичке податке из свих грана државне управе и народног живота, да у циљу искоришћавања ових података одржава везе са појединим министарствима и да издаје повремене и годишње прегледе о томе. Имала је четири одсека (административни; за статистику становника и јавне хигијене; за статистику привреде и индустрије, заната и цена и за статистику наставе, правосуђа, администрације, финансија, војске и морнарице), а били су јој подређени и вршили су послове по њеним упутствима и наредбама статистички уреди у Загребу и Сарајеву (Паскојевић, 1937: 157–175).

---

1 *Ortschafts und Bevölkerung-Statistik von Bosnien und Hercegovina*, Sarajevo 1880.

2 *Die Volkszählungs-Ergebnisse in Bosnien und der Hercegovina vom 1. Mai 1885*, Sarajevo 1886; *Die Volkszählung in Bosnien und der Hercegovina vom 22. April 1895*, Sarajevo 1896.

3 *Rezultati popisa žiteljstva u Bosni i Hercegovini od 10. oktobra 1910*, Sarajevo 1912.

Први подаци о криминалу за заједничку југословенску државу објављени су 1932. године као издање Опште државне статистике под називом *Криминална статистика за 1922. и 1923. годину*. Исте године штампан је Статистички годишњак Краљевине Југославије за 1929. годину, у којем су објављени и подаци о криминалу. Осим Криминалне статистике из 1932. године других посебних издања о криминалу није било, већ су подаци о криминалу почев од тада па до 1941. године објављивани у статистичким годишњацима. Статистички годишњаци Краљевине Југославије излазили су редовно, почев од првог издања за 1929. годину објављеног 1932. године, па до последњег издања за 1940. годину објављеног 1941. године. За године 1934. и 1935. годину објављено је једно заједничко издање годишњака, као и за године 1938. и 1939. Заправо, постојало је још једно раније издање статистичког годишњака за заједничку државу – Годишњак Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца за 1926. годину, штампан исте те године, али у њему није било података о криминалу.

## 2. Извори и начин приказивања података

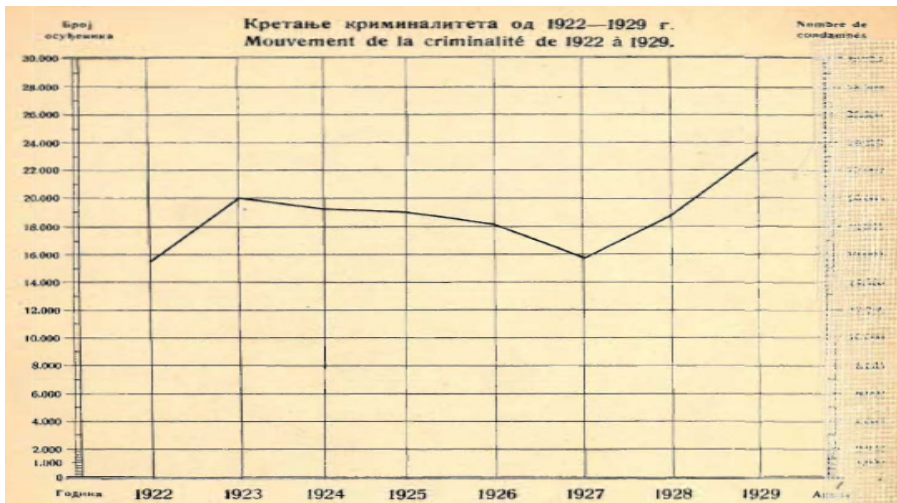
Према подацима из прве публикације која садржи податке о криминалу, *Криминалне статистике за 1922. и 1923. годину*, извршних кривичних пресуда окружних (првостепених) судова је у 1922. години било 15.575, а у 1923. години 19.877. Изнети подаци о броју осуда су непотпуни, јер средски (котарски) судови нису доставили податке за те године. Што се тиче врсте кривичних дела, највећи број осуда био је за кривична дела против имовине: 1922. године било их је 8.313, а 1923. године 11.056, односно процентуално је удео имовинског криминала у укупном криминалу износио 53,4% 1922. године, а 55,6% 1923. године (Општа државна статистика, 1932: 16). „Овако велики проценат осуђених лица за кривична дела против имовине потпуно је разумљив. Борба за опстанак, немаштина, наравно изазива очајање, пијанчење, скитништва, неурачунљивост, мржњу, завист, а то је извор криминалитета“, закључио је један судија (Бубељ-Јароцки, 1935: 38).

Статистички подаци о криминалу објављивани у статистичким годишњацима били су веома детаљни. Објављивани су подаци о осуђеницима по групама кривичних дела и укупно, структура осуђеника, као и подаци о казним заводима и осуђеницима у њима. У овом раду су из статистичких података о криминалу издвојени и анализирани подаци о имовинском криминалу, а приказано је и кретање укупног криминала. Приказани подаци односе се на пунолетна и малолетна лица осуђена одлукама окружних и првостепених и средских (котарских) судова за период од 1922. до 1939. године.

У статистичким годишњацама Краљевине Југославије подаци о криминалу приказивани су у одељку под насловом „Криминалитет“. У овом одељку објављивани су подаци о осуђеницима и то: подаци окружних и првостепених судова, подаци среских (котарских) судова и подаци о казним заводима. Извори података за Општу државну статистику били су: индивидуалне статистичке листе за осуђене попуњене од стране окружних и првостепених судова, индивидуалне статистичке листе за осуђене попуњене од стране среских, односно котарских судова и индивидуалне статистичке листе за осуђенике отпуштене из казних завода и извештаји казних завода о броју осуђеника код казних завода, попуњени од стране управа казних завода (Општа државна статистика, 1933: 423).

Подаци о осуђеницима у статистичким годишњацама су приказивани у табелама. Само једном је објављен графикон о кретању криминала, и то у Годишњаку за 1929. годину. Био је то графикон који је приказивао кретање криминалитета од 1922. до 1929. године (Слика 1). На том графикону приказани су подаци о осуђеницима окружних и првостепених судова.

Слика 1. Графикон кретања криминалитета у Краљевини Југославији 1922–1929. године



Извор: Статистички годишњак 1929, Општа државна статистика 1932: 510.

У табелама у статистичким годишњацима је приказивана структура осуђеника по полу, по писмености, по старости, по вероисповести, по народности, по месецима извршења кривичних дела, по врсти и величини казне, а од Годишњака за 1930. годину и по занимању. Од 1931. године у годишњацима се налази и структура осуђеника по месту становања и по брачном стању. Сви подаци су дати у апсолутним и релативним бројевима (у процентима). Нема података о пријављеним и оптуженим лицима, већ само о осуђеним лицима.

Подаци су у статистичким годишњацима приказивани на следећи начин: прво су дате табеле са подацима о осуђенима од окружних и првостепених судова, а затим табеле са подацима о осуђенима од средњих (котарских) судова. Подаци о осуђеницима у табелама су приказани по врстама кривичних дела и укупно, у апсолутним и релативним бројевима. Кривична дела су у годишњацима разврстана у следећих седам група: против краља и државе, против јавног реда и мира, против морала, против личности, против имовине, против службене дужности и против специјалних закона (Слика 2). Кривична дела су класификована на овај начин, у ових седам група, почев од првог Годишњака за 1929. па до последњег за 1940. годину, с тим што је прва група 1930. године преименована у кривична дела „Против опстанка државе и њеног уставног уређења“.

Слика 2. Табела: Окружни и првостепени судови, Осуђеници по полу, Краљевина Југославија, 1922–1929. година

a OKRUŽNI I PRVOSTEPENI SUDOVI — a TRIBUNAUX DE DISTRICT		b Relativni brojevi - b Nombres relatifs		c Relativni brojevi - c Nombres relatifs			
1 Osuđeniци по полу 1 Condamnés d'après le sexe		a Apsolutni brojevi - a Nombres absolus		b Relativni brojevi - b Nombres relatifs			
Krivično delo — Infraction		Мушки Hommes	Женски Femmes	Укупно Total	Мушки Hommes	Женски Femmes	Укупно Total
I	Protiv Краља и Државе — Contre le Roi et l'Etat	170	72	242	70.25	29.75	100.00
II	Protiv јавног мира и реда — Contre la sécurité et l'ordre publics	1.366	129	1.495	91.37	8.63	100.00
III	Protiv морала — Contre les moeurs	397	10	407	97.54	2.46	100.00
IV	Protiv личности — Contre les personnes	6.845	827	7.672	89.22	10.78	100.00
V	Protiv имовине — Contre les propriétés	12.224	735	12.959	94.33	5.67	100.00
VI	Protiv службене дужности — Dans l'exercice des fonctions publiques	297	5	302	98.34	1.66	100.00
VII	Protiv специјалних закона — Contre lois spéciales	258	28	286	90.21	9.79	100.00
	Укупно — Total (1929)	21.557	1.806	23.363	92.27	7.73	100.00
	" (1928)	17.277	1.532	18.809	91.85	8.15	100.00
	" (1927)	14.563	1.308	15.871	91.76	8.24	100.00
	" (1926)	16.433	1.672	18.105	90.76	9.24	100.00
	" (1925)	17.282	1.791	19.073	90.61	9.39	100.00
	" (1924)	17.540	1.894	19.434	90.25	9.75	100.00
	" (1923)	17.895	1.982	19.877	90.08	9.97	100.00
	" (1922)	13.783	1.792	15.575	88.49	11.51	100.00

1) Без података од Првостепених судова за град Београд и округ београдски који нису пријављени. — Sans données des tribunaux de 1<sup>re</sup> instance de la ville de Belgrade et du district de Belgrade.

Извор: Статистички годишњак 1929, Општа државна статистика, 1932: 457.



Разврставање кривичних дела за период 1922–1929. је у табелама среских (котарских) судова било нешто другачије од оног код окружних и првостепених судова, односно за те судове су у Статистичком годишњаку за 1929. годину кривична дела подељена у шест група (Слика 3). Већ од следеће, 1930. године, класификација кривичних дела за среске (котарске) судове је истоветна као и за окружне и првостепене судове (седам група кривичних дела).

Слика 3. Табела: Срески (котарски) судови, Број осуђеника по полу и казни, Краљевина Југославија, 1922–1929. година

**b SRESKI (KOTARSKI) SUDOVI**  
**8 Broj osuđenika po polu i kazni —**  
**a Apsolutni brojevi —**

Krivično delo Infraction		Muški Hommes	Ženski Femmes	Ukupno Total
I	Protiv javnog mira i reda — Contre la sécurité et l'ordre publics.....	471	251	732
II	Protiv javnih ustanova i naredaba koje spadaju u opštu sigurnost — Contre institutions publiques et règlements relatifs à la sûreté publique.....	1.558	449	2.007
III	Protiv morala — Contre les mœurs.....	566	47	613
IV	Protiv ličnosti — Contre les personnes.....	15.136	3.077	18.213
V	Protiv imovine — Contre les propriétés.....	8.296	1.495	9.791
VI	Protiv specijalnih zakona — Contre lois spéciales.....	1.772	390	2.162
Ukupno — Total: 1929.....		27.799	5.719	33.518
" " " 1928.....		28.147	5.657	33.804
" " " 1927.....		26.278	5.335	31.613
" " " 1926.....		24.270	4.714	28.984
" " " 1925.....		23.997	4.478	28.475
" " " 1924.....		23.300	4.368	27.668
" " " 1923.....		67.269	8.091	75.360
" " " 1922.....		57.316	8.949	66.265

Извор: Статистички годишњак 1929, Општа државна статистика, 1932: 468.

Од 1932. године број осуђеника у годишњацима приказиван је не само по врстама кривичних дела, већ и по појединим кривичним делима. На исти начин приказивани су и подаци окружних и првостепених судова и подаци среских (котарских) судова.

Слика 4. Табела: Окружни и првостепени судови – Осуђеници по подручјима апелационих и њима равних судова, Краљевина Југославија, 1932. година (део табеле)

**a) OKRUŽNI I PRVOSTEPENI SUDOVI —**  
**1 Osuđenići po područjima apelacionih i njima ravnih sudova u 1932 g. —**

Krivično delo — Infraction	Apelacioni sud u Beogradu Cour d'appel à Beograd			Apelacioni sud u Skoplju Cour d'appel à Skopje			Apelacioni sud u Novom Sadu Cour d'appel à Novi Sad		
	osuđeni s. m.	ženskih s. ž.	svaka osuda	osuđeni s. m.	ženskih s. ž.	svaka osuda	osuđeni s. m.	ženskih s. ž.	svaka osuda
I Protiv opstanka države i njenog ustavnog uređenja — I Contre l'Etat et son organisation constitutionnelle.....	120	4	124	16	—	16	27	3	30
II Protiv javnog mira i reda — II Contre la sécurité et l'ordre publics									
Nasilje protiv organa vlasti — Violences envers les dépositaires de l'autorité.....	297	43	340	153	15	168	105	13	118
Krivotvorenje novca — Contrefaçon de monnaie.....	3	—	3	4	—	4	1	—	1
Podmičivanje — Corruption active.....	2	1	3	9	—	9	10	1	11
Po zakonu o štampi — D'après la loi sur la presse.....	18	—	18	1	—	1	8	2	10
Drugi slučajevi — Autres.....	188	21	209	129	6	135	282	165	427
Svega — Ensemble.....	458	65	523	287	21	308	386	181	567
III Protiv morala — III Contre les mœurs									
Nasilna objuba — Viol.....	22	1	23	23	—	23	38	—	38
Protivprirodni blud — Pédérastie et sodomie.....	7	—	7	4	—	4	1	—	1
Bižamlja (dvoženstvo) — Bigamie.....	2	—	2	—	—	—	1	—	1
Drugi slučajevi — Autres.....	9	2	11	9	—	9	16	8	24
Svega — Ensemble.....	40	3	43	36	—	36	56	8	64
IV Protiv čednosti — Contre les personnes									
Umisljeno lišenje života — Assassinat et meurtre.....	183	26	209	159	10	169	61	7	68
Lišenje života iz nehata — Homicide par imprudence.....	30	3	33	13	2	15	13	6	19
Lišenje života na zahtev ubijenog — Meurtre commis sur demande du tué.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Čedomorsvo — Infanticide.....	—	12	12	—	13	13	—	3	3
Isterivanje ploda — Avortement.....	6	7	13	—	6	6	2	23	25
Odvodjenje ženske radi stupanja u brak — Enlèvement d'une fille ou d'une femme.....	17	1	18	21	—	21	34	—	34
Teška telesna povreda — Blessures graves.....	361	45	406	452	56	508	320	21	341
Drugi slučajevi — Autres.....	288	116	404	282	47	329	237	47	284
Svega — Ensemble.....	695	216	911	627	134	761	687	112	799
V Protiv imovine i paljevina — V Contre les propriétés et crimes d'incendie.....	15	2	17	20	5	25	16	4	20
Krađa — Vol.....	790	54	844	1.241	19	1.260	494	54	548
Utaja (pronevera) — Soustraction.....	87	6	93	69	3	72	81	1	82
Razbojništvo — Rapine.....	69	—	69	18	—	18	14	1	15
Prevara — Escroquerie.....	42	5	47	14	—	14	69	8	77
Bankrotstvo — Banqueroutes.....	13	—	13	5	—	5	5	4	9
Lihvarstvo — Le délit d'usure.....	2	—	2	2	—	2	3	—	3
Drugi slučajevi — Autres.....	166	48	214	210	12	222	49	11	60
Svega — Ensemble.....	1.184	115	1.299	1.579	39	1.618	731	83	814
VI Protiv službene dužnosti — Dans l'exercice des fonctions publiques									
Primanje mita — Corruption passive.....	17	—	17	7	—	7	—	—	7
Drugi slučajevi — Autres.....	59	1	60	51	—	51	12	—	12
Svega — Ensemble.....	76	1	77	58	—	58	12	—	12
VII Protiv specijalnih zakona — Contre lois spéciales.....	18	1	19	39	—	39	6	—	6
<b>Ukupno — Total 1932.....</b>	<b>2.791</b>	<b>399</b>	<b>3.190</b>	<b>2.342</b>	<b>134</b>	<b>2.476</b>	<b>1.885</b>	<b>367</b>	<b>2.252</b>

Извор: Статистички годишњак 1932, Општа државна статистика, 1934б: 422.

У Годишњаку за 1933. годину коначно имамо детаљне и упоредиве податке не само по врстама већ и по појединим кривичним делима за један дужи период, од 1924. до 1933. године. У овом Годишњаку налазимо табеле са подацима о осуђеницима окружних и првостепених судова, о осуђеницима по врстама кривичних дела и о осуђеницима по подручјима апелационих судова, као и табеле у којима је приказана структура осуђеника по полу, по месту извршеног дела, по месту сталног становања, по брачном стању, по држављанству, по писмености, по старости, по занимању, по вероисповести, по народности, по врсти и величини казне. У табелама Окружни и првостепени судови и Осуђеници по подручјима апелационих судова подаци су приказани како по врстама кривичних дела, тако и детаљније, по појединим кривичним делима, док су у осталим табелама приказани подаци само по врстама кривичних дела (наведених седам врста). За среске (котарске) судове подаци су приказани у табелама: Срески (котарски) судови – Осуђеници по подручјима апелационих судова, Осуђеници по времену и месту извршеног кривичног дела, као и у табелама у којима је приказана структура осуђеника по писмености, по старости, по занимању, по вероисповести, по народности и месту сталног становања, по држављанству, по брачном стању, по врсти и величини казне. За среске (котарске) судове само су подаци по подручјима апелационих судова дати и по врстама и по кривичним делима, а остале структуре приказане су само по врстама кривичних дела.

У Годишњаку за 1934. и 1935. годину начин приказивања осуђеника остаје исти. Ту такође налазимо табеле: Окружни и првостепени судови (у којима су приказани осуђеници по врстама кривичних дела и по кривичним делима), Осуђеници по подручјима апелационих судова (и овде су подаци дати по врстама и појединим кривичним делима), а затим и табеле у којима је приказана структура осуђеника по полу, по старости, по писмености, по занимању по вероисповести, по народности и месту сталног становања, по држављанству, по брачном стању, по врсти и величини казне. У Годишњаку је и табела Срески и котарски судови – Осуђеници по подручјима апелационих судова, а у наставку су табеле са њиховом структуром као и у претходним годишњацима, а на крају су приказани и подаци о осуђеницима у казним заводима.

У 1936. и 1937. години није било промена у начину приказивања осуђених за кривична дела – све табеле дате су исто као у претходним годишњацима. За године 1938. и 1939. изашао је један заједнички Годишњак, али у њему налазимо податке о криминалу само за 1938. годину. У Статистичком годишњаку за 1940. годину, последњем који је објављен пре почетка Другог светског рата у Краљевини Југославији, налазимо податке за 1939. годину,

али нема података за 1940. годину. Начин приказивања података остаје исти као и у претходним годинама и у овом Годишњаку налазимо све исте табеле.

На крају одељка „Криминалитет“, у статистичким годишњацима су приказивани и подаци о казним заводима. Приказан је број осуђеника у казним заводима и то само укупан број осуђеника. Нема података о броју осуђеника по врстама нити по појединим кривичним делима. Дато је бројно стање осуђеника у појединим казним заводима, затим структуре: отпуштени осуђеници по месту сталног становања, по брачном стању, по старости и по држављанству; кривична дела отпуштених осуђеника (за свих седам врста кривичних дела), структура осуђеника по врсти и величини казне, по занимању, по вероисповести и по народности, по владању и по здрављу, те по узроцима отпуштања. Приказани су и подаци о самим казним заводима, којих је у међуратној југословенској држави било 12, тј. након укидања Београдског казног завода 1930. године 11 (Крстић Мистрицеловић, Радовановић, Матијашевић, Кнежевић Лукић, Милорадовић, Ђокић, Живковић, Цветковић, 2020: 44). Подаци о казним заводима и то: бројно стање казних завода (број осуђеника у њима), особље казних завода и буџет казних завода налазе се у свим статистичким годишњацима, почев од првог до последњег, односно за период од 1922. до 1939. године.

### 3. Класификација кривичних дела и организација судова

До 1. јануара 1930. године, када је на снагу ступио јединствени Кривични законик донет 27. јануара 1929. године, главни извори материјалног кривичног права били су покрајински кривични прописи донети пре уједињења 1918. године (Чубински, 1921: 12). На подручју Србије важили су Кривични законик из 1860. године,<sup>4</sup> Законик о поступку судском у кривичним делима из 1865. године<sup>5</sup> и Полицијска уредба из 1850. године.<sup>6</sup> У Црној Гори на снази су били Кривични законик из 1906. године<sup>7</sup> и Закон о судском поступку у кривичним дјелима из 1910. године.<sup>8</sup>

4 *Казнителни законик за Књажество Србију* (1860). Београд: Државна штампарија.

5 *Законик о поступку судском у кривичним делима* (1865). Београд: Државна штампарија.

6 Уредба о томе, како ће полицијске власти са полицијским преступницима поступати и казнити. (1850). *Зборник закона и уредаба издани у Књаjestву Србском од почетка па до краја 1850. године*. Београд: Државна штампарија. V: 187.

7 *Кривични законик за Књажевину Црну Гору* (1906). Цетиње: Државна штампарија.

8 *Закон о поступку судском у кривичним дјелима* (1910). Цетиње: Државна штампарија.

У Банату, Бачкој, Барањи и Међумурју важили су угарски Казнени законик из 1878. године и законски чланак XXXIII угарског Закона о кривичном поступку из 1896. године. У Босни и Херцеговини на снази су били Казнени закон о злочинствима и преступцима за Босну и Херцеговину из 1889. године и Закон о кривичном поступку из 1891. године, оба рађена по узору на аустријске законе. У Хрватској, Славонији, Далмацији и Словенији извор материјалног кривичног права био је аустријски Казнени законик из 1852. године, а у погледу кривичног поступка у Словенији и Далмацији примењиван је аустријски Законик о кривичнопроцесном реду из 1873. године, док је у Хрватској и Словонији важио Закон о кривичном поступку из 1875. године рађен по узору на модернизован аустријски Законик из 1873. године (Доленц, 1923: 77–78).

Рад на унификацији кривичног права у заједничкој држави, отпочет још 1921. године ради превазилажења постојећег кривичноправног партикуларизма, окончан је тек 1929. године. Кривични законик из 1929. године<sup>9</sup> као кривична дела одређује злочине и преступе<sup>10</sup> и дефинише их према врсти прописане казне: злочини су кривична дела за која је забрањена смртна казна, робија или заточење, а преступи су кривична дела за која је прописана казна строгог затвора, затвора или новчана казна. Законик познаје три врсте санкција: казне, мере безбедности и условна осуда. Казне се деле на главне (смртна казна, робија, заточење, строги затвор, затвор и новчана казна) и на споредне (губитак часних права и губитак службе), које се не изричу самостално, већ само уз главну казну. Мере безбедности прописане Закоником биле су задржавање осуђеника у казненом заводу по издржаној казни, упућивање у завод за рад, упућивање у завод за лечење или чување, упућивање у завод за лечење пијаница, забрана посеђивања крчми, заштитни надзор, протеривање, забрана вршења извесног позива или заната, одузимање предмета. Код осуда на строги затвор до шест месеци или на затвор до годину дана или на новчану казну, суд је пресудом могао, ако се основано могло очекивати да ће се осуђени у будућности и без извршења осуде уздржати од вршења кривичних дела, наредити да се извршење изречене казне одложи за време од једне до пет година. Условна осуда није се могла изрећи правоснажно осуђенима због злочинства или на казну строгог затвора или затвора преко месец дана у последњих десет година.

---

9 Кривични законик за Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца од 27. јануара 1929. године, *Службене Новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, бр. 33 од 9. фебруара 1929.

10 Иступи су као најлакша кажњива дела имали бити регулисани посебним законом, али он до слома Краљевине Југославије у Другом светском рату 1941. године није био донет.

Кривична дела су у Законику груписана према заштитном објекту у: кривична дела против опстанка државе и њеног уређења, кривична дела против државне власти, кривична дела против правосуђа, кривична дела против јавног мира и поретка, кривична дела против живота и тела, кривична дела против опште сигурности људи и имовине, кривична дела против сигурности јавног саобраћаја за људе, имовину и вести, прављење лажних исправа и мера, прављење лажних новаца, кривична дела против личне слободе и сигурности, повреда туђих тајни, кривична дела против општег здравља, кривична дела против јавног морала, кривична дела против брака и породице, кривична дела против части, кривична дела против имовине и кривична дела против службене дужности. У кривична дела против имовине према Законику спадају: крађа и утаја; разбојништво и изнуда; прикривање и јацовање; превара и банкротство; лихварство и угрожавање кредита; игре на срећу; оштећење туђих ствари и имовинских интереса.<sup>11</sup> Када се законска подела кривичних дела упореди са статистичком поделом коју налазимо у статистичким годишњацима, може се закључити да се подела кривичних дела у статистици није поклапала са поделом кривичних дела из Кривичног законика. Приликом статистичке обраде и приказивања статистичких података, статистика је сродна кривична дела из 17 група по систематици Кривичног законика груписала у седам врста кривичних дела (видети Сliku 4).

Ни организација судова у заједничкој држави до увођења монарходиктатуре 1929. године у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца није била јединствена. Судили су судови наслеђени у шест правних подручја уједињених 1918. године (Данић, 1926: 80). У предратној Краљевини Србији су према Закону о устројству судова из 1865. године<sup>12</sup> постојали: општински судови,<sup>13</sup> првостепени (окружни) судови,<sup>14</sup> Суд вароши Београда и Трговачки суд са седиштем у Београду,<sup>15</sup> Апелациони судови у Београду и Скопљу,<sup>16</sup>

11 Кривична дела против имовине прописана су у глави XXVII Кривичног законика (§§ 314–383).

12 Закон о устројству судова (1865). *Зборник закона и уредаба издани у Књажеству Србском од почетка па до краја 1865. године*. Београд: Државна штампарија. XVIII: 18.

13 Састављени од три члана и писара, судили су грађанске ствари мале вредности – парнице у вредности до 500 чаршијских гроша, касније до 200 динара.

14 Окружни суд чинио је председник, најмање двојица судија, секретар и одређен број судског особља, а судио је у првом степену кривичне и грађанске предмете за које није био надлежан општински суд.

15 Судили су у првом степену све грађанске, кривичне и трговачке предмете који нису у надлежности општинских судова, као и по жалбама на пресуде општинских судова.

16 Судили су као другостепени и судови последњег степена. Чинило их је 10 судија, секретари и судско особље, с тим што је Апелациони суд у Београду радио у два

Касациони суд са седиштем у Београду,<sup>17</sup> поротни судови<sup>18</sup> и изабрани судови.<sup>19</sup> У Хрватској и Славонији су по Закону о устројству судова из 1874. године<sup>20</sup> у првом степену судили котарски судови као инокосни и судбени столови као зборни судови, бански столови као виши судови и Стол седморице у Загребу као последња судска инстанца. У Војводини су постојали котарски судови и судбени столови (са истом надлежношћу као у Хрватској), краљевске табле (апелациони судови) и Краљевска курија у Пешти (врховни и ревизиони суд). У Словенији, Далмацији и Истри судили су котарски судови, окружни – земаљски судови (првостепени судови у седишту покрајине), виши земаљски судови и Врховни суд у Бечу. У Босни и Херцеговини организација судова била је иста као у Словенији, Далмацији и Истри, с том разликом што је највиша судска инстанца био Врховни суд у Сарајеву. У Црној Гори су, према Закону о устројству судова из 1910. године,<sup>21</sup> судили општински, капетански и обласни судови и Велики суд са седиштем у Подгорици. Поред редовних судова у заједничкој југословенској држави постојале су и посебне врсте судова.<sup>22</sup>

Законом о уређењу редовних судова из јануара 1929. године<sup>23</sup> предвиђени су као редовни средски, окружни, трговачки, апелациони и Касациони судови. Средски судови, њих 371, били су инокосни судови надлежни да суде у првом степену у грађанским, кривичним, трговачким и меничним предметима, ванпарничним предметима и предметима извршења. Окружни судови, њих 69, судили су у већу од тројице судија у првом и

---

одељења – А и Б.

17 Касациони суд је као највиша судска инстанца контролисао законитост рада судова. Имао је 15 судија и потребан број секретара, који су радили у три одељења од по пет судија. Године 1922. основано је Одељење Б Касационог суда са седиштем у Новом Саду, које је чинило пет судија и које је било надлежно за Банат, Барању и Бачку.

18 Уведени 1871. године за пресуђивање тешких злочина: разбојништава, опасних крађа и паљевина.

19 Ови судови су решавали спорове какви су били они о потрици, сињору и стоци.

20 *Zakon o ustrojstvu sudova prve molbe (1874). Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju.* Zagreb: Tiskarski zavod „Narodnih novinah“. Komad I.-XXVI. Broj 1.-58: 445–449.

21 *Црногорски законици 1796–1916.* (1998). Подгорица: Историјски институт Републике Црне Горе. Књ. V: 1023–1026.

22 Посебни судови били су управни, војни, верски, инвалидски, аграрни судови, Главна контрола као врховни рачунски суд, Државни суд врховне државне управе који је судио министрима оптуженим за злоупотребе и корупцију, а од 1921. године и Државни суд за заштиту државе.

23 *Закон о уређењу редовних судова од 18. јануара 1929. године, Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, бр. 20 од 25. јануара 1929.*

другом степену у парничним и ванпарничним предметима и предметима извршења, у кривичним и у стечајним предметима. Апелациони судови у Београду, Новом Саду, Скопљу, Загребу, Љубљани, Сплиту, Сарајеву и Цетињу, судили су као другостепени судови о правним лековима на пресуде окружних судова у грађанским и кривичним стварима. Пошто Касациони суд никада није био основан, као одељења тог суда поступали су постојећи Касациони суд у Београду и његово Одељење Б у Новом Саду, Стол седморице у Загребу и његово Одељење Б, Велики суд у Подгорици и Врховни суд у Сарајеву.

Законом о судском кривичном поступку из 1929. године<sup>24</sup> одређена је стварна надлежност судова у кривичним предметима. Према § 8 Закона кривична дела су судили срески, окружни, апелациони судови и Касациони суд. Срески судови били су надлежни за цео првостепени поступак за преступе млађих малолетника, као и за цео првостепени поступак за преступе старијих малолетника и пунолетних запређених казном затвора или строгог затвора до једне године или новчаном казном. Окружни судови били су надлежни као првостепени за све злочине и преступе запређене смртном казном, робијом или заточењем, а као другостепени решавали су о призиву против пресуде и о жалбама против решења и наредби среских судова. Апелациони судови решавали су о жалбама против наредба и решења окружних судова, о приговору против оптужнице и о призиву против пресуда првостепених кривичних судова, а Касациони суд решавоа је о ревизијама против пресуда окружних судова, о призивима у вези са ревизијама и о жалбама против решења окружних и апелационих судова.

#### **4. Кривична дела против имовине у периоду 1922–1939.**

Према Кривичном закону из 1929. године, у кривична дела против имовине су се, као што је већ речено, убрајали: крађа и утаја, разбојништво и изнуда, прикривање и јатаковање, превара и банкротство, лихварство и угрожавање кредита, игре на срећу и оштећење туђих ствари и имовинских интереса. У статистичким годишњацима класификација је другачија и за кривична дела против имовине налазимо следећу поделу: крађа, утаја, разбојништво, превара, банкротство, лихварство, други случајеви.

У Статистичком годишњаку за 1932. годину први пут налазимо и податке за поједина кривична дела имовинског криминала (приказани су на Слици 4), а у Годишњаку за 1933. годину приказано је кретање кривичних дела против имовине и појединих кривичних дела имовинског криминала за

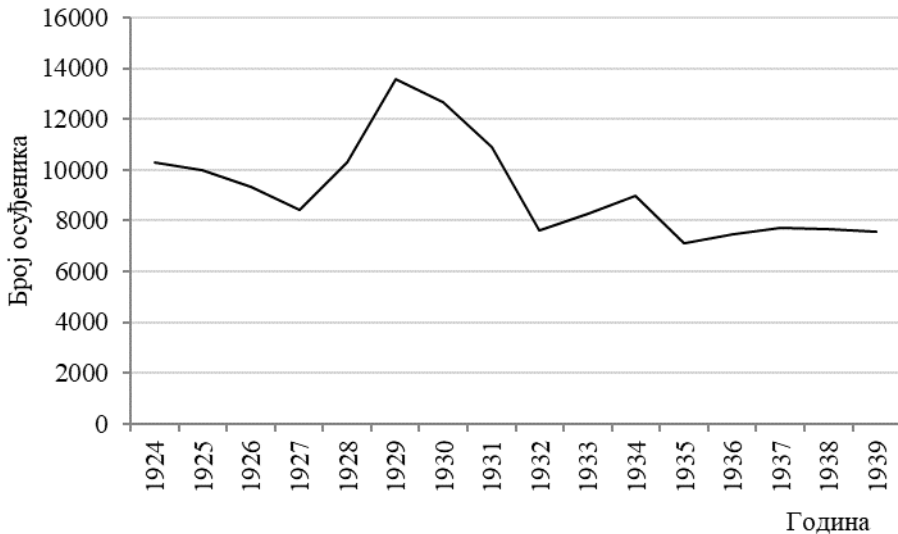
---

<sup>24</sup> Законик о судском кривичном поступку од 16. фебруара 1929. године, *Службене Новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, бр. 45 од 23. фебруара 1929.



дужи временски период, од 1924. до 1932. године. Подаци о броју кривичних дела против имовине објављивани су у статистичким годишњацима и у наредним годинама, све до последњег Годишњака из 1941. године, док таквих података за период до 1924. године нема ни у једном статистичком годишњаку.

График 1. Кривична дела против имовине у Краљевини Југославији од 1924. до 1939. године (подаци окружних и првостепених судова)

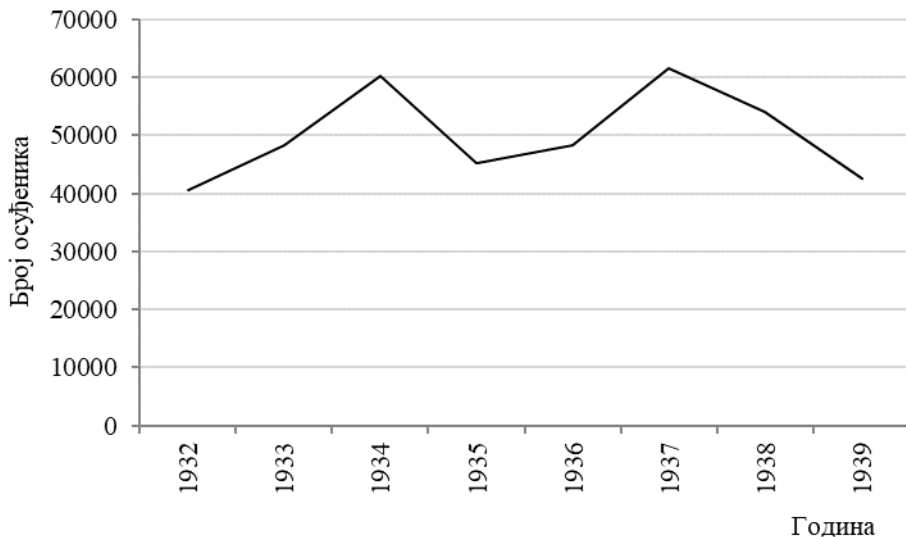


*Извор података:* Статистички годишњак 1933. и Статистички годишњак 1940. Приказ аутора.

Подаци средских (котарских) судова по појединим кривичним делима имовинског криминала расположиви су у статистичким годишњацима почев од 1932. године. У подацима средских (котарских) судова кривична дела против имовине разврстана су на следећи начин: крађа, утаја, крађа и утаја из невоље животних намирница и предмета животне потребе, превара, други случајеви. До Годишњака за 1931. годину дати су само подаци за кривична дела против имовине укупно, и то без података средских (котарских) судова са подручја Стола седморице у Загребу који нису били достављани. Због тога подаци до 1932. године нису укључени у График 2, који приказује податке о кривичним делима против имовине средских (котарских) судова. Када су 1932. године ови подаци котарских судова са

подручја Стола седморице у Загребу објављени, њихов удео је био 42,9% укупних кривичних дела против имовине и 35,7% свих кривичних дела котарских (среских) судова (Општа државна статистика, 1932: 436–437).

График 2. Кривична дела против имовине у Краљевини Југославији од 1932. до 1939. године (подаци среских одн. котарских судова)



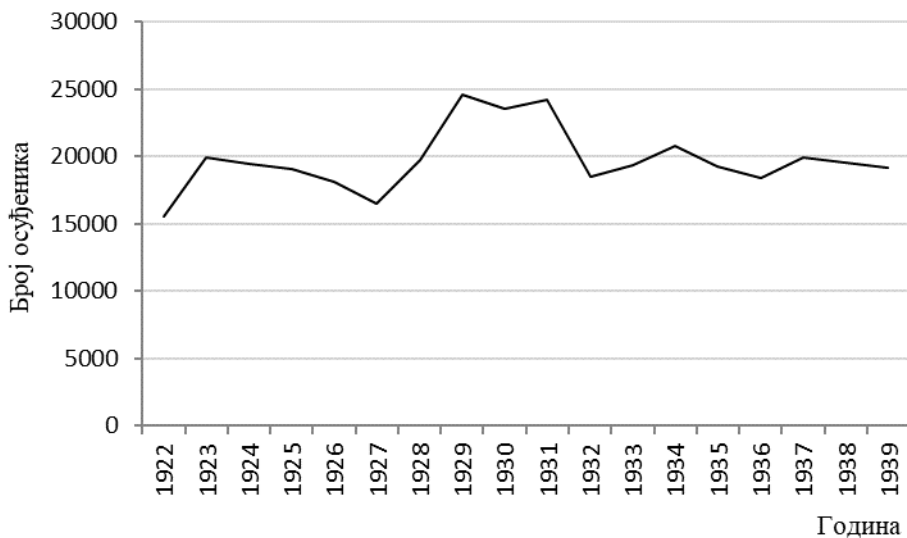
*Извор података:* Статистички годишњаци за период од 1932. до 1940. године. Приказ аутора.

Према подацима окружних и првостепених судова приказаним на Графику 1, од 1924. до 1927. године имовински криминал је био у опадању, да би затим почео да расте, тако да је 1929. године у Краљевини Југославији забележен највећи број кривичних дела против имовине (13.560). Била је то година у којој је почела Светска економска криза која је трајала до 1932. године. У Краљевини Југославији то је било време оскудице, пада националног дохотка и раста незапослености. Национални доходак у Краљевини Југославији је опао са 60 милијарди динара у 1929. години на 36,4 милијарди у 1932. години и опадао је све до 1934. године, када је износио 34,1 милијарди динара (Гњатовић, 2016: 27). Целовитих података о кретању незапослености у овом периоду нема, али се из података о понуди и потражњи на јавним берзама рада види да је вишак понуђене радне снаге у односу на радну снагу која се тражи 1930. године износио 89.108 радника,

као и да је на врхунцу је био 1933. године, када је износио 254.793 радника, односно 38,9% тадашњег становништва (Димитријевић, 1962: 96–97).

Према подацима окружних и првостепених судова који су приказани на Графику 3, укупан криминал у Краљевини Југославији био је на највишем нивоу управо у периоду Светске економске кризе, између 1929. и 1932. године.

График 3. Кретање криминала у Краљевини Југославији од 1922. до 1939. године (подаци окружних и првостепених судова)

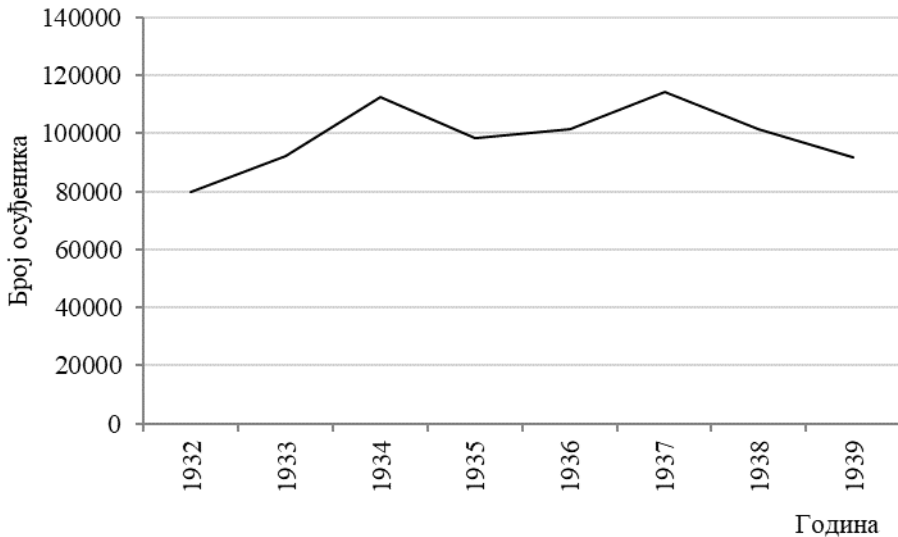


Извор података: Статистички годишњак 1931, Статистички годишњак 1933. и Статистички годишњак 1940. Приказ аутора.

У структури укупног криминала, према подацима окружних и првостепених судова, преовладавала су кривична дела против имовине. Удео кривичних дела против имовине у укупном криминалу био је веома висок и пре 1929. године, када се кретао око 52–53% (52,9% у 1924, односно 52,2% у 1928. години) али је у периоду 1929–1931. године овај удео био највећи: кривична дела против имовине чинила су 55,5% у 1929, 53,8% у 1930. и 45,0% у 1931. години од укупног броја свих кривичних дела. Тек после 1931. године овај удео је опао испод 50%, да би се 1939. године спустио се на 39,6%.

Према подацима среских (котарских) судова за период од 1932. до 1939. године, приказаним на Графику 4, укупан број кривичних дела је растао до 1934. године. После 1934. године укупан број кривичних дела остаје на високом ниивоу од преко 100 000 кривичних дела годишње, за све године осим за 1939. годину.

График 4. Кретање криминала у Краљевини Југославији од 1932. до 1939. године (подаци среских одн. котарских судова)



Извор података: Статистички годишњаци за период од 1932. до 1940. године. Приказ аутора.

У структури криминала, према подацима среских (котарских судова), у целокупном посматраном периоду преовладала су кривична дела против имовине. Ова кривична дела 1932. године чинила су 50,8% од укупног броја кривичних дела, а на крају посматраног периода, 1939. године, кривична дела против имовине учествовала су у структури укупног криминала са 46,5%.

Структура имовинског криминала, према подацима окружних и првостепених судова, приказана је у Табели 1.

Табела 1. Кривична дела против имовине у Краљевини Југославији 1924–1939. године (подаци окружних и првостепених судова)

Година	Палјевина		Крађа		Утаја		Разбојништво		Превара		Банкротство	
	Бр.	%	Бр.	%	Бр.	%	Бр.	%	Бр.	%	Бр.	%
1924	50	0.5	4814	46.8	249	2.4	196	1.9	403	3.9	169	1.6
1925	40	0.4	4712	47.3	256	2.6	161	1.6	436	4.4	279	2.8
1926	19	0.2	3998	42.9	240	2.6	131	1.4	425	4.6	292	3.1
1927	37	0.4	4164	49.5	261	3.1	100	1.2	442	5.3	259	3.1
1928	52	0.5	5444	52.9	375	3.6	179	1.7	512	5.0	319	3.1
1929	81	0.6	6477	47.8	390	2.9	159	1.2	678	5.0	435	3.2
1930	64	0.5	10421	82.3	472	3.7	139	1.1	528	4.2	40	0.3
1931	101	0.9	8151	74.9	619	5.7	188	1.7	530	4.9	39	0.4
1932	137	1.8	5238	68.8	535	7.0	192	2.5	415	5.5	61	0.8
1933	121	1.5	5988	72.3	574	6.9	298	3.6	348	4.2	55	0.7
1934	107	1.1	6604	66.9	575	5.8	252	2.6	364	3.7	32	0.3
1935	113	1.6	4769	67.2	699	9.9	194	2.7	398	5.6	55	0.8
1936	183	2.5	5073	68.0	692	9.3	253	3.4	352	4.7	49	0.7
1937	146	1.9	5183	67.4	704	9.1	281	3.7	352	4.6	29	0.4
1938	163	2.1	5050	65.9	671	8.8	243	3.2	377	4.9	14	0.2
1939	196	2.6	5189	68.6	615	8.1	238	3.1	383	5.1	6	0.1

\*Није забележено ниједно кривично дело

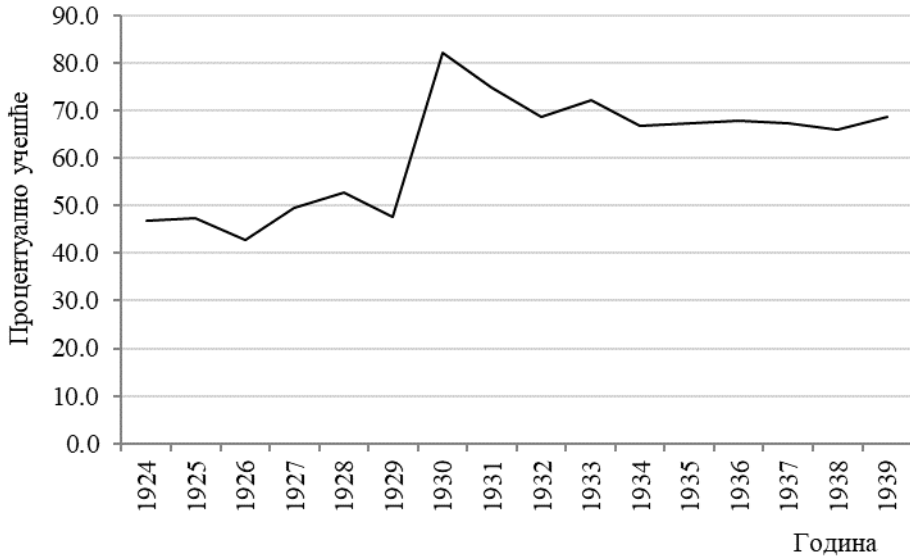
Година	Лихварство		Др. случајеви		Укупно кривична дела против имовине	
	Бр.	%	Бр.	%	Бр.	%
1924	5	0.0	4403	42.8	10289	100.0

<b>1925</b>	-*	-*	4078	40.9	9962	100.0
<b>1926</b>	1	0.0	4218	45.2	9324	100.0
<b>1927</b>	3	0.0	3152	37.4	8418	100.0
<b>1928</b>	-*	-*	3419	33.2	10300	100.0
<b>1929</b>	2	0.0	5338	39.4	13560	100.0
<b>1930</b>	34	0.3	970	7.7	12668	100.0
<b>1931</b>	18	0.2	1235	11.4	10881	100.0
<b>1932</b>	27	0.4	1009	13.3	7614	100.0
<b>1933</b>	19	0.2	884	10.7	8287	100.0
<b>1934</b>	18	0.2	1021	10.3	9873	100.0
<b>1935</b>	17	0.2	847	11.9	7092	100.0
<b>1936</b>	19	0.3	844	11.3	7465	100.0
<b>1937</b>	11	0.1	989	12.9	7695	100.0
<b>1938</b>	9	0.1	1137	14.8	7664	100.0
<b>1939</b>	6	0.1	936	12.4	7569	100.0

Извор: Статистички годишњак 1933. и Статистички годишњак 1940.  
Израчунавање аутора.

У структури кривичних дела против имовине највеће учешће су имале крађе, док су на другом и трећем месту биле утаје и преваре. Учешће крађа у структури имовинског криминала је нагло порасло са избијањем Светске економске кризе, када је са 47,8% у 1929. године већ следеће, 1930. године, порасло на 82,3%. По завршетку Светске економске кризе, учешће крађа у структури имовинског криминала остаје и даље на високом нивоу, крећући се између 60 и 70% од укупног броја кривичних дела против имовине.

График 5. Учешће крађа у структури кривичних дела против имовине у Краљевини Југославији од 1924. до 1939. године (подаци окружних и првостепених судова)



Извор: Израчунавање аутора.

Структура имовинског криминала, према подацима среских (котарских судова), приказана је у Табели 2.

Табела 1. Кривична дела против имовине у Краљевини Југославији од 1932. до 1939. године (подаци средских одн. котарских судова)

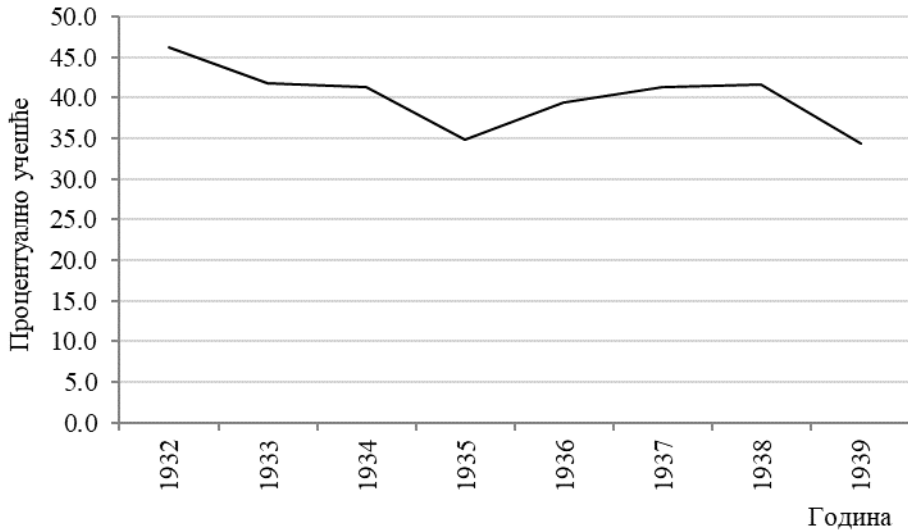
Година	Крађа		Утаја		Крађа и утаја из нervoљс	
	Бр.	%	Бр.	%	Бр.	%
1932	13530	33.3	533	1.3	18793	46.2
1933	17463	36.2	719	1.5	20146	41.7
1934	21953	36.4	919	1.5	24943	41.4
1935	15336	33.9	819	1.8	15749	34.8
1936	15376	31.8	875	1.8	19099	39.4
1937	21849	35.5	860	1.4	25442	41.3
1938	19684	36.4	901	1.7	22517	41.6
1939	15531	36.5	841	2.0	14644	34.4

Година	Превара		Други случајеви		Укупно	
	Бр.	%	Бр.	%	Бр.	%
1932	672	1.7	7107	17.5	40635	100.0
1933	718	1.5	9244	19.1	48290	100.0
1934	861	1.4	11604	19.3	60280	100.0
1935	906	2.0	12457	27.5	45267	100.0
1936	853	1.8	12224	25.2	48427	100.0
1937	877	1.4	12509	20.3	61537	100.0
1938	759	1.4	10273	19.0	54134	100.0
1939	761	1.8	10820	25.4	42597	100.0

Извор: Статистички годишњак 1933. и Статистички годишњак 1940.  
Израчунавање аутора.



У структури кривичних дела против имовине у посматраном периоду према подацима средњих (котарских) судова, преовладала је крађа и утаја из невоље животних намирница и предмета животне потребе. Учешће овог кривичног дела у структури имовинског криминала у периоду 1932–1939. године, према подацима средњих (котарских) судова, приказано је на Графику 6.



Извор: Израчунавање аутора.

Удео кривичног дела крађа и утаја из невоље животних намирница и предмета животне потребе у структури кривичних дела против имовине, према подацима средњих (котарских) судова, у посматраном периоду био је веома висок и 1932. године износио је 46,2% свих кривичних дела против имовине. Затим је овај удео почео да опада, али је и даље остао на високом нивоу и 1939. године износио је 34,4% од свих кривичних дела против имовине.

## 5. Закључак

Имајући у виду детаљност приказаних података може се рећи да је статистика криминала, као и статистика уопште, у Краљевини Југославији била на завидном нивоу за оно време. Статистика криминала била је врло

детаљна, а богатство статистичких података пружа бројне могућности за анализу криминала у периоду између два рата на простору који је обухватала некадашња Краљевина Југославија.

Подаци о криминалу објављивани су у статистичким годишњацима у периоду од 1932. до 1941. године. Објављивани су подаци о броју и структури кривичних дела (осуђеника) прикупљани од окружних и првостепених судова и среских (котарских) судова. Подаци среских (котарских) судова нису потпуни. До 1932. године нису достављани подаци котарских судова са подручја Стола седморице у Загребу, што у извесној мери отежава стварање целовите слике о кретању криминала у периоду пре 1932. године.

Из расположивих података, међутим, несумњиво се може закључити да су у структури криминала преовладала кривична дела против имовине, као и да су у структури кривичних дела против имовине преовладале крађе (подаци окружних и првостепених судова) и крађа и утаја из невоље животних намирница и предмета животне потребе (подаци среских, односно котарских судова).

Оваква структура криминала указује на то да узроке имовинског криминала пре свега треба тражити у тешком економском положају становништва. Крађе, а нарочито крађе и утаје из невоље животних намирница и предмета животне потребе вршене су, наиме, пре свега због немаштине. Очеvidно је да је нарочито у периоду Светске економске кризе дошло до пораста криминала. Да ли је криза била фактор који је пресудно утицао на кретање криминала у овом периоду и који су још фактори утицали на то кретање, нека су од важнијих питања на која би се даљим истраживањима статистике криминала у Краљевини Југославији могао дати одговор.

### **Литература и извори**

Andrejka, R. (1937). Doneski k zgodovini uradne statistike v Jugoslaviji. *Službeni glasnik Ministarstva unutrašnjih poslova*, 7–8.

Бубељ-Јароцки, С. (1935). Криминалитет у Југославији према статистичким подацима од 1922–1931 Г. *Правосуђе*. I. 35–42.

Гњатовић, Д. (2016). Дужнички терет Краљевине Југославије у време Велике светске економске кризе. *Мегатренд ревија*, 2016, vol. 13, iss. 3: 21–44.

Данић, Д. (1926). Федерализам правосуђа у нашој држави. *Архив за правне и друштвене науке*. XIII/1-2: 80–81.

Димитријевић, С. (1962). Привредни развитак Југославије од 1918. до 1941. Београд: Висока школа политичких наука.

*Die Volkszählungs-Ergebnisse in Bosnien und der Hercegovina vom 1. Mai 1885.* (1886). Sarajevo: Provinzregierung für Bosnien und Hercegowina.

*Die Volkszählung in Bosnien und der Hercegovina vom 22. April 1895.* (1896). Sarajevo: Provinzregierung für Bosnien und Hercegovina.

Доленц, М. (1923). Садашњи положај казнен. правног законодавства Краљевине СХС. *Архив за правне и друштвене науке*, XXIII/1: 77–78.

Закон о уређењу редовних судова. *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*. Бр. 20. 1929.

*Законик о поступку судском у кривичним делима.* (1865). Београд: Државна штампарија.

*Закон о поступку судском у кривичним дјелима.* (1910). Цетиње: Државна штампарија.

Закон о устројству судова. (1865). *Зборник закона и уредаба издани у Књажеству Србском од почетка па до краја 1865. године*, XVIII, 18. Београд: Државна штампарија.

*Zakon o ustrojstvu sudova prve molbe (1874). Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju.* Zagreb: Tiskarski zavod „Narodnih novinah“. Komad I.-XXVI. Broj 1.-58: 445–449.

Законик о судском кривичном поступку. *Службене Новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*. Бр. 45. 1929.

*Казнителни законик за Књажество Србију.* (1860). Београд: Државна штампарија.

*Кривични законик за Књажевину Црну Гору.* (1906). Цетиње: Државна штампарија.

Кривични законик за Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца. *Службене Новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*. Бр. 33. 1929.

Криминална статистика за 1922. и 1923. годину. (1932). Београд: Општа државна статистика.

Крстић-Мистрицеловић, И. Радовановић, Р. Матијашевић, М. Кнежевић Лукић, Н. Милорадовић, Д. Ђокић, Н. Живковић, Ј. Цветковић, С. (2020). *Казнено-поправни заводи у Србији. Пример казнено-поправног завода Пожаревац, Забела 1918–1945.* Пожаревац: Историјски архив.

Ortschafts und Bevölkerung-Statistik von Bosnien und Hercegovina. (1880). Sarajevo: Provinzregierung für Bosnien und Hercegowina.

Паскојевић, М. (1937). Статистичка служба у Југославији. *Социјални архив*. Београд: Службени орган Средишње управе за посредовање рада у Београду. 8/III. 157–175.

Rezultati popisa žiteljstva u Bosni i Hercegovini od 10. oktobra 1910. (1912). Sarajevo: Statistički odsjek Zemaljske vlade za Bosnu i Hercegovinu.

Републички завод за статистику (2008). *Два века развоја Србије – статистички преглед*. Београд.

Статистички годишњак Краљевине Југославије 1929. (1932). Београд: Општа државна статистика.

Статистички годишњак Краљевине Југославије 1930. (1933). Београд: Општа државна статистика.

Статистички годишњак Краљевине Југославије 1931. (1934а). Београд: Општа државна статистика.

Статистички годишњак Краљевине Југославије 1932. (1934б). Београд: Општа државна статистика.

Статистички годишњак Краљевине Југославије 1933. (1935). Београд: Општа државна статистика.

Статистички годишњак Краљевине Југославије 1934–1935. (1936). Београд: Општа државна статистика.

Статистички годишњак Краљевине Југославије 1936. (1937). Београд: Општа државна статистика.

Статистички годишњак Краљевине Југославије 1937. (1938). Београд: Општа државна статистика.

Статистички годишњак Краљевине Југославије 1938–1939. (1939). Београд: Општа државна статистика.

Статистички годишњак Краљевине Југославије 1940. (1941). Београд: Општа државна статистика.

Статистички годишњак Краљевине Србије. Прва година 1893. (1895). Београд: Статистичко одељење Министарства народне привреде.

Statistički ljetopis za godinu 1874. (1876). Zagreb: Statistički ured Kr. Dalm. Hrv. Slav. Zemaljske vlade.

Уредба о томе, како ће полицијске власти са полицијским преступницима поступати и казнити, *Зборник закона и уредаба издани у Књажеству Србском од почетка па до краја 1850. године*, V, 187.

*Црногорски законици 1796–1916*. (1998). Подгорица: Историјски институт Републике Црне Горе.

Чубински, М. (1921). Проблем изједначења права у Уједињеном Краљевству С.–Х.–С. и основне одредбе Пројекта српског Кривичног законика. Београд: Књижара Геце Кона.

**Ivana Krstić Mistridželović, LL.D.,**

*Associate Professor,*

*University of Criminal Investigation and Police Studies, Belgrade*

**Jelena Radović Stojanović, Ph.D.(Econ),**

*Associate Professor,*

*University of Criminal Investigation and Police Studies, Belgrade*

## **PROPERTY CRIME STATISTICS IN THE KINGDOM OF YUGOSLAVIA**

### **Summary**

*The paper analyzes statistical data on property crime in the Kingdom of Yugoslavia in the period from 1924 to 1939. The analysis includes the manner of collecting and publishing data on the overall structure of crime by the General State Statistics Office of the Kingdom of Yugoslavia, as well as the organization of courts in the Kingdom of Yugoslavia. The author also explain the difference in the way of presenting data on crime in statistical yearbooks according to the legal categorization of criminal offenses. The paper presents data on adults and minors convicted by decisions of first-instance, district and county courts from 1922 to 1939. Criminal offences against property were predominant in the overall structure of crime. According to the data from district and first-instance courts, the most common property-related crime was theft, while the data from county courts show that the most frequent crimes were theft and petty theft (misappropriation of another's movable property, food and small-value life necessities). The structure of recorded property crimes indicates that the crimes were primarily caused by poverty and difficult economic situation of the population in times of hardship. It is confirmed by the fact that both the total crime rate and the total property crime rate in the Kingdom of Yugoslavia were at the highest level during the World Economic Crisis in the period from 1929 to 1932.*

**Keywords:** *crimes against property, crime statistics, statistical yearbooks, Kingdom od Yugoslavia.*

**Бојан Стојановић\***, мастер права,  
Правни саветник Центра за истраживање  
и развој друштва IDEAS, Београд

**Богдан Красић\***,  
Центар за миграције и расељеност на Балкану,  
Save the Children, Београд

**Зоран Т. Стојановић\***,  
Дипломирани демограф

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД  
10.5937/zrpf1-34595

UDK: 614:342.7  
341.24:341.43

Рада примљен: 25.10.2021.  
Рада прихваћен: 26.02.2022.

## **МЕЂУНАРОДНА ЗАШТИТА И ПРИМЕНА НАЧЕЛА ЗАБРАНЕ ПРОТЕРИВАЊА У ДРЖАВЕ СА НЕАДЕКВАТНИМ ЗДРАВСТВЕНИМ СИСТЕМИМА ИЛИ НЕДОСТУПНОМ ЗДРАВСТВЕНОМ ЗАШТИТОМ**

**Апстракт:** Пандемија вируса корона поново је оголила драматичне разлике између држава у погледу доступности и квалитета здравствене заштите. Аутори анализирају да ли угрожено право на здравље, као основно људско право, кроз неадекватну или недоступну здравствену негу може бити основ за одобравање међународне заштите или примену начела забране враћања, са посебним освртом на контекст пандемије вируса корона. Теоријски и у правним документима ова тема недовољно је обрађена, а судска пракса је још увек у процесу формирања. Досадашња пракса Европског суда за људска права у погледу права на азил и здравља није јединствена али је за очекивати да у наредном периоду дође до изградње како судске праксе тако и до измена правних оквира.

**Кључне речи:** право на здравље, азил, међународна заштита, људска права, миграције, пандемија, ковид 19, non-refoulement, Европски суд за људска права.

---

\* bojantstojanovic@gmail.com

\* krasicbogdan@gmail.com

\* zoranstojanovic84@gmail.com

## 1. Увод

Пандемија вируса корона која је потресла цели свет представља тренутно највећи изазов који се поставља пред међународну заједницу. Још од првих забележених случајева заражавања вирусом корона, с краја 2019. године, преко периода у којем је Светска здравствена организација прогласила пандемију, па током 2020. и 2021. године, цело човечанство се сусретало са великим бројем изазова узрокованих пандемијом. Од голе борбе за живот сваког зараженог, преко промена свакодневног живота – ограничења или укидања слободе кретања, затварања школа, пропадања великог броја малих и средњих привредних друштава до потпуног краха у појединим привредним делатностима, рестриктивне мере и опасност по живот услед пандемије ставили су на тест људска права и цивилизацијске тековине као никада раније у савременом добу. Услед великог броја пацијената заражених вирусом, здравствени системи готово свих држава света нашли су се пред колапсом, посебно тамо где су већ били у незавидној ситуацији због дугогодишњих криза. Тако се дошло у ситуацију да и држављани, као и остале категорије људи у многим државама света нису били у могућности да добију адекватну помоћ. У сиромашнијим земљама, које су се и пре пандемије налазиле у тешким економским, социјалним, безбедносним и другим кризама и ризицима, опстанак дела становништва озбиљно је доведен у питање.

Цела ситуација изазвана пандемијом одразила се и на избегличко-мигрантску популацију, као једну од најрањивијих категорија становништва. Они су, услед пандемије, изложени додатним ризицима, како у држави порекла, тако пролазећи кроз државе транзита, па чак и у државама одредишта. Пандемија није зауставила миграције, већ их је успорила и отежала, те избеглице и мигранте довела у знатно лошији положај него пре избијања пандемије и изложила бројним ризицима – поред заражавања вирусом, повећана је вероватноћа јављања и других ризика својствених овој категорији. Како би се што пре домогли државе одредишта, избеглице и мигранти лако постају плен трговаца људима<sup>1</sup> и кријумчара, изложени су већим трошковима, те другим безбедносним ризицима. Такође, стање у појединим државама порекла избеглица, услед тешке ситуације са пандемијом, отежава или потпуно онемогућава повратак избеглих у те државе.

---

1 UNHCR и IOM су јуна 2020. године објавили новелирано издање документа: IOM-UNHCR Framework document on developing standard operating procedures to facilitate the identification and protection of victims of trafficking, June 2020, види прегледно код Стојановић, Б. (2020). ИОМ-УНХЦР Оквирни документ о развоју стандардних оперативних процедура за олакшавање идентификације и заштите жртава трговине људима, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, год. LIX, бр. 89. 391–395.



Из напред наведених разлога, аутори рада су се прихватили захтевног задатка да истраже и анализирају да ли угрожено право на здравље, које несумњиво представља људско право, кроз неадекватну или недоступну здравствену негу може бити основ за уживање права на међународну заштиту или примену начела забране протеривања, са посебним освртом на контекст пандемије вируса корона и актуелну судску праксу у Европи. Теоријски и у правним документима ова тема је недовољно обрађена.

## 2. Пандемија и њене последице

Брзо ширење вируса и проглашење пандемије, у многим земљама света довело је до увођења рестриктивних мера којима су се ограничавала или укидала бројна људска права и слободе. Тако је на нивоу Савета Европе 10 држава дерогирало одређена људска права, у складу са чл. 15 Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода (ЕКЉП).<sup>2</sup> Међу тим државама је и Република Србија.<sup>3</sup>

Готово да нема државе света у којој није забележен макар један случај обољења вирусом корона. Такође, забележени су бројни случајеви земаља које на неадекватан начин бележе случајеве заражавања и смртности оболелих. Међутим, оно што представља додатни изазов јесте на који начин се државе носе са новонасталом ситуацијом. Чак и у економски најснажнијим државама света, попут САД и појединих чланица Европске уније (ЕУ), пандемија је изазвала озбиљну кризу те велики број жртава. Криза у појединим, сиромашним државама, још је драстичнија, како због већ лошег стања у здравству, тако због новог изазова у виду пандемије.

Затварање граница била је једна од највидљивијих одлика борбе против ширења пандемије. Државе су затварале границе а правила су се мењала без најаве готово свакодневно. Неке од држава чак су одлучиле да забране повратак сопственим држављанима и поред чињенице да право на држављанство представља људско право и да из њега деривирају бројна

---

2 Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, *European Treaty Series*, No. 005.

3 Република Србија је 7. априла 2020. године послала нотификацију о дерогацији одредби ЕКЉП, иако је претходно у Републици Србији уведено ванредно стање још 15. марта 2020. године. Уз њу је још девет држава чланица Савета Европе упутило нотификацију Генералном секретару Савета Европе: Албанија, Грузија, Естонија, Јерменија, Летонија, Молдавија, Румунија, Сан Марино и Северна Македонија. Доступно на: [bit.ly/3jxFQx3](https://bit.ly/3jxFQx3).

права резервисана за држављане.<sup>4</sup> У погледу избеглица и миграната ова проблематика може најбоље да се сагледа имајући у виду чињеницу да поједине државе предвиђају санкције према појединцима који проведу дужи период од предвиђеног ван територије (забрана уласка у државу, одузимање држављанства, одузимање путне исправе, забрана напуштања државе по повратку, казнене санкције, итд.). Посебно је критична ситуација у оним државама где су у току оружани сукоби, међународни и/или немеђународни, које су и пре избијања пандемије имале алармантно лош однос према сопственим држављанима (Авганистан, Сирија, Ирак и друге). Такође, услед пандемије вируса корона, бележе се случајеви стопирања поступака репатријације избеглица у појединим државама.

Новоуведене рестриктивне мере заштите границе, које су подразумевале спречавање уласка појединаца и група, али и мере карантина, знатно су утицале на миграције у свету. Према подацима Уједињених нација (УН) током 2020. године раст међународних миграција успорио је за 27 процената (United Nations Department of Global Communications, 2020). Импликације су бројне али посебно када је реч о избеглицима. Немогућност приступа територији за собом повлачи и немогућност приступа поступку азила. Неусклађеност мера које су за циљ имале заштиту јавног здравља са међународноправним обавезама већ на нормативном нивоу доводила је до кршења принципа забране протеривања.

### **3. Право на здравље као људско право**

Право на здравље представља једно од људских права. Оно спада у ред економских, социјалних и културних права, конкретно представља једно од социјалних права. Право на здравље је регулисано бројним међународним правним инструментима али и законодавством многих држава света, у првом реду у уставима, али и законодавству држава.

На међународном плану право на здравље је предвиђено у бројним универзалним међународноправним инструментима: Универзалном декларацијом о људским правима<sup>5</sup> (чл. 25, ст. 1), Међународним пактом о економским, социјалним и културним правима (ПЕСК)<sup>6</sup> (чл. 12), Међународном конвенцијом за елиминацију свих облика расне

---

4 О праву на држављанство као људском праву види детаљно Џок, V. (1999). *Pravo na državljanstvo*. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.

5 Universal Declaration of Human Rights, UN GA Resolution 217 A.

6 International Pact on Economic, Social and Cultural Rights, United Nations, *Treaty Series*, Vol. 993, p. 3.

дискриминације<sup>7</sup> (чл. 5, е, iv), Конвенцијом о елиминацији свих облика дискриминације жена<sup>8</sup> (чл. 11, ст. 1, тач. ф), Конвенцијом о правима детета<sup>9</sup> (чл. 24), Међународном конвенцијом за заштиту права свих радника миграната и чланова њихових породица<sup>10</sup> (чл. 28, 43 (е) и 45 (ц)), Конвенцијом о правима особа са инвалидитетом<sup>11</sup> (чл. 25). Комитет за економска, социјална и културна права у Општем коментару број 14 (2000) предвиђа право на највише доступни стандард здравља (чл. 12 ПЕСК).

На регионалном нивоу, право на здравље је, у оквиру Савета Европе, предвиђено Ревидираном Европском социјалном повељом<sup>12</sup> (чл. 11). У оквиру Афричке уније, Афричком повељом о људским правима и правима народа<sup>13</sup> (чл. 16) и Додатним протоколом уз Афричку повељу о људским правима и правима народа<sup>14</sup> (чл. 10).

Инструментима тзв. *меког права* насталим у оквиру система УН, попут Глобалног компакта о сигурним, уређеним и регуларним миграцијама<sup>15</sup> и Глобалног компакта за избеглице<sup>16</sup> такође се дефинише значај физичког и менталног здравља са фокусом на избеглице и мигранте. Глобалним компактом за избеглице државе су се обавезале на унапређење приступа здравственој нези од стране избеглица.<sup>17</sup> Сличне одредбе садржи и Глобални компакт о миграцијама којим се државе обавезују на укључивање здравствених потреба миграната у националне и локалне

---

7 International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, United Nations, *Treaty Series*, Vol. 660, p. 195.

8 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, United Nations, *Treaty Series*, Vol. 1249, p. 13.

9 Convention on the Rights of the Child, United Nations, *Treaty Series*, Vol. 1577, p. 3.

10 International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, United Nations, *Treaty Series*, Vol. 2220, p. 3; Doc. A/RES/45/158.

11 Convention on the Rights of Persons with Disabilities, United Nations, *Treaty Series*, Vol. 2515, p. 3.

12 Revised European Social Charter, *European Treaty Series* - No. 163.

13 African Charter on Human and People's Rights, United Nations, *Treaty Series*, Vol. 1520, p. 217.

14 Protocol to the African Charter on Human and People's Rights on the Establishment of an African Court on Human and People's Rights, OAU/LEG/ AFCHPR/PROT (III).

15 Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, UN dok. A/RES/73/195 (19 December 2018).

16 Global Compact on Refugees, UN dok. A/RES/73/151 (17 December 2018).

17 Тач. 73

политике и планове здравствене заштите.<sup>18</sup> На нивоу Светске здравствене организације усвојен је Оквир приоритета и руководећих принципа за промовисање здравља избеглица и миграната.<sup>19</sup> Инструменти меког права у области миграција су од посебног значаја имајући у виду њихов потенцијални утицај на формирање корпуса обавезујућег миграционог права у будућности.<sup>20</sup>

На националном плану, устави неких држава прописују право на здравље (Устав Индије (1950) чл. 47; Устав Јужне Африке (1996), чл. 27; Устав Еквадора (1998) и др. (Heymann, Cassola, Raub, Mishra, 2013: 639–653). У другим државама, широким спектром закона и других правних аката регулисано је уживање права на здравље.

Право на здравље спада у ред социјалних права, дакле оних права у погледу којих државе треба да имају активну улогу, те да је специфичност економских и социјалних права у томе да се она „не могу у потпуности остварити за кратко време, јер су средства за њихово спровођење ограничена и зависе од степена економске развијености држава“ (Dimitrijević *et. al.*: 2007, 306). Ипак, ово не умањује обавезе држава које проистичу из ПЕСК, конкретно предузимање корака до максимума својих расположивих средстава и путем свих погодних средстава, у циљу прогресивног остваривања предвиђених права.<sup>21</sup> Форман (*Lisa Forman*) поставља питање да ли ће ова пандемија послужити као катализатор за решавање постојећих изазова у области здравља и људских права. Као једино решење предлаже супротстављање регресивним политикама које не испуњавају достигнуте стандарде заштите људских права. Сматра да само на овај начин може доћи до трансформације права на здравље и достизања онога што назива здравственом правдом (Forman, 2020: 375–378).

---

18 Циљ 15, тач. е. О Глобалном компакту о миграцијама, види више Krasić, B., Stojanović, B. (2020). Globalni kompakt o migracijama: pravna priroda i potencijalni uticaj na razvoj međunarodnog migracionog prava, *Pravni zapisi*, god. 11, br. 2. 645–662.

19 World Health Organisation, Promoting the health of refugees and migrants – Framework of Priorities and Guiding Principles to Promote the Health of Refugees and Migrants. Доступно на: [bit.ly/3GkFuDs](https://bit.ly/3GkFuDs).

20 Види Krasić, B., Stojanović, B., *ibid.*

21 Чл. 2, ст. 1.

## 4. Међународна заштита и право на здравље

### 4.1. Право на азил

Право на уточиште предвиђено је Универзалном декларацијом о људским правима.<sup>22</sup> Оно је гарантовано и другим међународним правним инструментима, махом регионалног карактера. Право на добијање азила дефинисано је у складу са нормама Конвенције о статусу избеглица и других обавезујућих правних аката, односно одредбама националног законодавства којим се одређују правила поступка стицања азила.

Конвенција о статусу избеглица, иако прописује дефиницију избеглице, као и права и обавезе избеглица, не предвиђа поступак за стицање избегличког статуса. То је остављено државама да уреде домаћим правом. Високи комесар Уједињених нација за избеглице (УНХЦР) је, у циљу унификације поступка азила и да би тако олакшао надлежним државним органима у државама пријема, израдио Приручник о поступку и критеријумима за одређивање избегличког статуса.<sup>23</sup>

Избеглички статус се додељује лицу које испуњава услове прописане у чл. 1 (А) (2) Конвенције о статусу избеглица, а домен примене Конвенције је проширен Њујоршким протоколом<sup>24</sup> (1967) и на избеглице које долазе ван Европе, након 1. јануара 1951. године. Избеглички статус је својеврсна потврда да је неко лице избеглица, односно има деклараторни, а не конститутивни карактер. Избеглицом би требало да се сматра лице које испуњава услове из чл. 1 (А) (2) Конвенције о статусу избеглица од оног тренутка када напусти територију државе порекла и нађе се на територији стране државе. Стога, избегличка заштита се додељује оном лицу које је препознато као избеглица.

Из наведених разлога, од значаја је да избеглицама буде омогућен несметан приступ територији и поступку азила у држави пријема. Пракса многих држава се показала неадекватном у погледу приступа поступку азила и његовом вођењу у контексту пандемије. Тако је у неким државама дошло до застоја у поступку азила и самом приступу поступку, у неким државама, поступак азила је вођен „на даљину“ (путем видео позива), услед рестриктивних мера уведених због пандемије био им је онемогућен

---

22 Чл. 14, ст. 1.

23 UNHCR, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, reissued Geneva, February 2019. HCR/1P/4/ENG/REV. 4.

24 Protocol relating to the Status of Refugees, United Nations, *Treaty Series*, vol. 606, p. 267.

приступ бесплатној правној заштити, било је приметно одсуство преводилаца те су тражиоци азила и избеглице често биле ускраћене за упознавање са правима и обавезама, итд. Све то, негативно се одразило на приступ поступку и његовом току, како у погледу продужавања трајања поступка, тако и у погледу квалитета, имајући у виду, да и у редовном стању, поступак азила представља посебан (управни) поступак са својим специфичностима, пошто су тражиоци азила осетљива популација из бројних разлога (проблеми у држави порекла, држави/ма транзита, итд.).

#### 4.2. *Забрана протеривања (принцип non-refoulement)*

Право на азил је тесно везано са принципом забране протеривања (принцип *non-refoulement*) који се сматра нормом међународног обичајног права. Тај принцип предвиђен је чл. 33 Конвенције о статусу избеглица. Суштина међународне заштите избеглица (по доласку у државу пријема и за време трајања поступка азила, али и по додељивању избегличког статуса) јесте то да се у држави пријема омогући уживање ефективне заштите и избегне ризик од протеривања у државу у којој прети опасност по живот и безбедност тражилаца заштите. Опасности у држави порекла (држави последњег уобичајеног боравишта за апатриде) су различити – од оружаних сукоба (међународни, немеђународни или мешовити), претње недржавних фактора појединцима и групама (оружаних група и појединаца, било да је реч о појединцима и групама под контролом државе или ван њене контроле), па све до различитих ризика који у новије време завређују пажњу као што су природне катастрофе, односно последице климатских промена.<sup>25</sup>

Забрана протеривања је тесно везана и са нормама међународног права људских права које су постале апсолутно важеће норме (норме *ius cogens*), попут забране мучења<sup>26</sup> предвиђене Конвенцијом против мучења и других

25 Питање такозваних „еколошких избеглица“, иако још увек непризнатих у позитивном међународном праву, завређују пажњу те су бројна међународна тела почела да развијају механизме заштите поводом тог питања. *Ioane Teitiota v. New Zealand*, CCPR/C/127/D/2728/2016, UN Human Rights Committee (HRC), 7 January 2020. Види више Стојановић, Б. (2020). Констатација Комитета за људска права у случају Јоане Тејтиота против Новог Зеланда и њен значај за међународно право, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, год. LIX, бр. 87. 73-89 и Стојановић, В. (2021). *Savremeno međunarodno izbegličko pravo i nove tendencije u njegovom razvoju*. U: Petrović, V. (ur.). *Sedam decenija pravne zaštite izbeglica – Zbornik radova povodom sedamdeset godina od usvajanja Konvencije o statusu izbeglica*. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava. 49–52.

26 Комисија за међународно право је приликом разматрања теме *ius cogens* заузела став да листа норми *ius cogens* није исцрпна (*non-exhaustive list*), и у њу је уврстила забрану злостављања. Види International Law Commission, Report of the International

сурових, нељудских или понижавајућих казни или поступака.<sup>27</sup> Норме *ius cogens* представљају норме које нису подложне дерогацији, што значи да их државе не могу дерогирати, па чак ни за време ванредног стања, јер је реч о недерогабилним правним нормама.<sup>28</sup>

На регионалном нивоу од посебног значаја су одредбе ЕКЉП и пракса Европског суда за људска права (ЕСЉП/Суд) (Krstić, Marinković, 2016: 133–137). Такође, под окриљем Савета Европе, усвојена је и Европска конвенција о спречавању мучења и нечовечних или понижавајућих казни или поступака.<sup>29</sup>

Чак и у ситуацијама када је дошло до фундаменталних и трајних промена у држави порекла, укидање међународне заштите није и не сме бити аутоматски примењено. Наиме, државе су дужне, и онда када терет доказивања пада на избеглице, да сваки захтев процене индивидуално. На тај начин гради се „корективни механизам за отклањање неоправданог укидања избегличког статуса и спречавање кршења начела *non-refoulement*“ (Раичевић, 2018: 97–98).

#### 4.3. Европска судска пракса

И пре пандемије вируса корона ЕСЉП одлучивао је по представкама које су се позивале на неадекватну здравствену заштиту у државама порекла.

У погледу забране мучења односно потенцијалног кршења чл. 3 ЕКЉП један од значајнијих случајева је Д. против Уједињеног Краљевства<sup>30</sup> у којој је суд одлучивао по представци држављанина Светог Кристофера и Невиса, ком је претило протеривање у државу порекла као трговцу наркотицима. Подносилац представке је био тешко болестан, у поодмаклој фази сиде, и у држави порекла није имао могућности за смештај, није имао породицу, моралну ни финансијску подршку као ни приступ адекватној здравственој нези. Европски суд је у својој пресуди нашао да је у конкретном случају

---

Law Commission Seventy-first session (29 April–7 June and 8 July–9 August 2019), A/74/10, New York 2019. 146, 147.

27 Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1465, p. 85.

28 Комитет за људска права, у светлу пандемије вируса корона и дерогације људских права предвиђених у ПГП, објавила је документ који садржи листу недерогабилних норми. Види Human Rights Committee, Statement on derogations from the Covenant in connection with the COVID-19 pandemic, CCPR/C/128/2, 30 April 2020, 2 (d).

29 European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, *European Treaty Series* - No. 126.

30 *D. v. United Kingdom* (1997).

дошло до повреде чл. 3 ЕКЉП. Иако је протеривање трговаца дрогом оправдано са становишта заштите безбедности, чл. 3 представља забрану апсолутне природе, те је дужност државе да подносиоцу пружи гаранције садржане у чл. 3 без обзира на тежину кривичног дела. Иако услови који су постојали у држави порекла нису сами по себи у супротности са чл. 3, тужена држава је преузела одговорност за лечење подносиоца, који је у том тренутку био у одмаклој фази болести, на смрти, те би његово протеривање у том тренутку убрзало његову смрт и изложило га стварном ризику од смрти у тешким околностима, што би на тај начин довело до нечовечног и понижавајућег поступања према њему. С обзиром на веома изузетне околности случаја и убедљиве хуманитарне разлоге, Суд је нашао да би протеривање подносиоца представљало кршење чл. 3. У другом значајном предмету поводом потенцијалног кршења чл. 3, Н. против Уједињеног Краљевства, суд није прихватио аргументацију у погледу повреде ЕКЉП.<sup>31</sup> Представка се тичала предложеног враћања држављанке Уганде, заражене вирусом ХИВ, у земљу порекла, у којој није имала сигуран приступ одговарајућем лечењу. Велико веће пресудило је да враћање не би представљало повреду, сматрајући да се она може утврдити када су могућности за лечење лошије у земљи порекла али само у изузетним случајевима хуманитарне природе, односно када постоје „веома изузетне околности“, као у предмету Д. против Уједињеног Краљевства. Суд је заузео став да државе чланице немају дужност у погледу пружања здравствене заштите у конкретном случају имајући у виду некритично стање пацијенткиње и чињеницу да у Уганди ипак постоји одређени степен здравствене заштите а да се њене тврдње могу свести на нагађања шта би могло да пође по злу. Значајан је и случај Савран против Данске.<sup>32</sup> Подносилац је турски држављанин који од 1991. године живи у Данској али који је 2007. осуђен на седам година затвора и изречена му је мера удаљења из Данске. У овом предмету подносилац је указао на могућу повреду чл. 3 Конвенције у случају повратка у Турску услед стања његовог менталног здравља. Суд је утврдио потенцијалну повреду у случају протеривања у Турску без добијања довољних и индивидуалних гаранција о бризи коју би добио (као у случајевима Папошвили и Тарахел) тесном већином од четири гласа у већу. У одлуци је суд истакао сумњу у то да би подносилац у случају повратка добио адекватну здравствену негу, где такође нема ни породичну мрежу нити особе на које би могао да се ослони. У одлуци је наведено да је држава дужна да осим постојања неге и установа утврди и у којој мери ће неко заиста имати приступ њима. Суд наводи три критеријума која је

31 *N. v. United Kingdom* (2008).

32 *Savran v. Denmark* (2019). Ова представка је 27. јануара упућена Великом већу Суда.



потребно пратити, а то су цена лекова и лечења, постојање породичне и друштвене мреже као и удаљеност неге од места становања.

У погледу повреде начела забране дискриминације, односно права на поштовање приватног и породичног живота, значајна је представка Кијутин против Русије.<sup>33</sup> Подносилац је био ХИВ позитиван мушкарац пореклом из Узбекистана ком је наложено враћање у земљу порекла на основу закона у Русији који налажу да право на привремени боравак немају странци са овим здравственим стањем. Специфичност његовог случаја је тешко стање у ком се налазио и чињеница да је у браку са држављанком Русије и да имају заједничко дете. Суд је указао да иако чл. 14 ЕКЉП не наводи медицинска стања међу основама забране дискриминације, у скоријој пракси сматра да се овај члан односи и на физички инвалидитет и различита стања нарушеног здравља. Суд је заузео став да постоји међународни консензус да ограничења кретања с циљем заштите јавног здравља могу да се примене само на високо заразна обољења са кратким периодом инкубације. Суд је посебно истакао парадоксални ризик да оваква политика може довести до погоршања јавног здравља у случају избегавања тестирања, као и на посматрање ХИВ-а као нечега што се тиче искључиво странаца. Узимајући све наведено у обзир, суд је утврдио повреду чл. 14, односно нашао је да је подносилац представке био жртва дискриминације по основу здравственог статуса.

У значајној представи Папошвили против Белгије,<sup>34</sup> грузијски држављанин, тражилац азила у Белгији, тврдио је да би га удаљење у Грузију изложило опасности по живот и физичку добробит и да би кршило његово право на поштовање породичног живота. Подносиоцу захтева одбијен је захтев за азил у Белгији, а захтеви за регулисање боравка по другим основама такође нису усвојени. Током боравка у Белгији више пута је осуђиван за низ озбиљних кривичних дела. Белгијски доктори су заузели став да би у случају његовог повратка с обзиром на погоршано здравствено стање дошло до излагања нечовечном и понижавајућем поступању, те да би одсуство лечења могло да доведе до смрти. Суд је утврдио повреду чл. 3, с обзиром на то да власти нису цениле ризик ком би био изложен у случају повратка, а имајући у виду његово здравствено стање и стање здравственог система у земљи порекла. Суд је такође утврдио повреду чл. 8, поново с обзиром на то да није цењен ефекат удаљења на поштовање породичног живота.

---

33 *Kiyutin v. Russia* (2011).

34 *Paposhvili v. Belgium* (2016).

Већ након неколико месеци трајања пандемије почело је формирање специфичне судске праксе на нивоу националних судова у појединим европским државама. До сада није дошло до уједначавања праксе чак ни унутар појединих држава и за очекивати је да ће коначну праксу формирати будуће одлуке Европског суда за људска права. Посебно ће од значаја бити постављање прага који ће се сматрати за довољан ризик да би суд забранио удаљење. На постављање овог прага свакако ће утицати и боље разумевање самог тока болести и последица које изазива.

Како се развијало разумевање категорија у посебном ризику од тешког обољевања тако су и судови давали већу пажњу оваквој врсти разматрања. Па је тако Савезни управни суд Аустрије у априлу 2020. усвојио захтев за суспензивно дејство жалбе тражилаца азила услед ризика због старије животне доби и историје болести, сматрајући да би у случају протеривања тражиоци били изложени реалној претњи по живот и физички интегритет.<sup>35</sup> Такође у случају старијег пара из Јерменије Управни суд (*Verwaltungsgerichte*) у Вирцбургу, Немачка је усвојио жалбу наводећи њихове године и здравствено стање.<sup>36</sup> С друге стране, судови су користећи сличну аргументацију одбијали у случајевима у којима су сматрали да тужиоци не спадају у ризичне категорије. Тако је поводом тужбе држављанина Нигерије, ком раније није додељена супсидијарна заштита, Управни суд у Котбусу заузео став да тужилац као млада и здрава особа није доставио никакве доказе који би указивали на ризик у контексту пандемије услед којих би требало одобрити забрану изручења.<sup>37</sup> У сличној пресуди Управни суд у Вирцбургу није сматрао да постоји опасност по самохрану мајку и четворо малолетне деце од враћања у Нигерију с обзиром на то да се ни она ни деца нису налазили у групи ризика.<sup>38</sup> У случају детета тражиоца азила из Етиопије Управни суд у Бајројту одбацио је тужбу наводећи да ризици повезани са ковидом наведени у тужби нису индивидуални већ се тичу читаве популације, а да је увидом у анализе суд закључио да тужилац не спада у групу ризика коју чине болесни и старији од 60 година.<sup>39</sup> У

---

35 Пресуда бр. W186 2230502-1 *Applicant (Afghanistan) v Austrian Federal Office for Immigration and Asylum (Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl- BFA)* (2020).

36 Пресуда бр. W 8 K 19.31125 *Applicants (Armenia) v Federal Office for Migration and Refugees (BAMF)* (2020).

37 Пресуда бр. 9 K 507 / 18.A *Applicant (Nigeria) v Federal Office for Migration and Refugees (BAMF)* (2020).

38 Пресуда бр. W 10 S 20.30920 *Applicant (Nigeria) v Federal Office for Migration and Refugees (BAMF)* (2020).

39 Пресуда бр. В 7 К 20.30314 *Applicant (Ethiopia) v Federal Office for Migration and Refugees (BAMF)* (2020).

сличној пресуди Управног суда у Минхену наведено је да тужилац који има 22 године и нема здравствене тегобе изгледно не би био суочен са тешким последицама у случају да буде заражен а у вези са неадекватном медицинском негом у Авганистану.<sup>40</sup> У Румунији се пак у пресуди Округног суда Сучаве од октобра 2020. године поводом тужбе породице из Ирака против одлуке Суда у Радауцију види нешто другачија логика. Наиме, одлучено је да иако тражиоци не испуњавају услове за усвајање захтева за азил, услед потешкоћа везаних за путовања у време пандемије и чињенице да породица има малолетне чланове, треба доделити супсидијарну заштиту.<sup>41</sup> Суд је посебно ценио околност да је услед пандемије дошло до затварања регионалних граница у Ираку и ограничења у путовањима са аеродрома у Ирачком Курдистану.<sup>42</sup>

Како је пандемија погодила све државе независно од њихове локације и економског статуса, посебни изазов представља доказивање посебне рањивости услед теже погођености државе порекла од државе пријема. Белгијски суд је заузео становиште да је ризик од заразе и последично тешких последица само хипотетички и да не представља стваран ризик, имајући у виду чињеницу да тужилац није доставио доказе којима би доказао да би Авганистан могао бити теже погођен од Белгије.<sup>43</sup>

У погледу поређења ситуације у различитим државама, посебно се на тесту нашло и право ЕУ, посебно правила која проистичу из Даблинске регулативе.<sup>44</sup> Административни трибунал Луксембурга решавао је по тужби тражиоца азила који је требало да буде пребачен у Италију. Ипак, суд је заузео став да у овом случају нема доказа који би указивали на то да ће ситуација у Италији бити толико озбиљна да би трансфер представљао кршење чланова 3 или 4 Повеље ЕУ.<sup>45</sup> Слично, Белгијски суд је заузео став да нема доказа да је Грчка погођена теже од Белгије.<sup>46</sup> Другачији став заузео је Управни суд у Олденбургу у Немачкој у случају држављанина Сомалије,

---

40 Пресуда бр. М 26а S 20.30506 *Applicant (Afghanistan) v Federal Office for Migration and Refugees (BAMF)* (2020).

41 Пресуда бр. 39/2020 *Applicants (Iraq) v Radauti Regional Centre for accommodation and procedures for asylum applicants (Centrul Regional de Cazare si Proceduri pentru Solicitantii de Azil din Radauti)* (2020).

42 Пресуда бр. ECLI:RO:TBSVA:2020:016.xxxxxx. Доступно на: [bit.ly/ 33VgkgD](https://bit.ly/33VgkgD).

43 Пресуда бр. 238 596 X *(Afghanistan) v Commissioner General for Refugees and Stateless Persons* (2020).

44 Регулатива (ЕУ) 604/2013 (измењена), ОЈ ЕУ, L 180/31.

45 Пресуда бр. 44804 *Applicant v Minister of Immigration and Asylum (Ministre de l'Immigration et de l'Asile)* (2020).

46 Пресуда бр. 237 377 X *v Commissioner General for Refugees and Stateless Persons* (2020).

наводећи да иако се ради о особи која не припада угроженој категорији и да је радно способна, ситуација у Италији је толико тешка да тужиоцу не би био омогућен било какав смештај што би водило бескућништву и недостатку основних средстава за живот због тренутне ситуације на тржишту рада у Италији које је настало баш као последица пандемије.<sup>47</sup> У сличном случају тражилац азила за ког је у Немачкој установљено да је претходно остварио право на азил у Румунији тражио је преиспитивање одлуке којом је његов захтев одбачен. Управни суд у Ахену је усвојио жалбу уз образложење да је услед пандемије дошло до таквог погоршања животних услова избеглица у Румунији да би у случају повратка постојао ризик од кршења чл. 3 Повеље ЕУ.<sup>48</sup>

Посебно питање представља оцена рањивости на основу економских и социјалних околности у земљи порекла, у смислу њиховог погоршања услед пандемије, као и на основу узраста. Тако је Управни суд у Вирцбургу одлучивао у предмету држављанина Авганистана који је у Немачкој поднео захтев за азил 2016. године а који је правоснажно одбијен пред Управним судом Баварске. Тужилац је поднео накнадни захтев у ком је навео да услед пандемије у Авганистану осим ефеката саме болести постоје и драстичне економске последице и стигматизација повратника у вези са ковидом, те да би због тога требало макар да буде обустављено његово удаљење. Овај захтев је одбијен а тужилац је од суда затражио забрану његовог удаљења. Суд је нашао да општа ситуација у Авганистану не може да се тумачи као ситуација у којој би био подвргнут мучењу, или нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању у складу са чл. 3 ЕКЉП имајући у виду чињеницу да се ради о радно способној особи.<sup>49</sup> Ипак у другом предмету, тражилац азила из Авганистана који је такође у Немачку дошао 2015. године и чији је захтев за азил одбијен, тражио је од Управног суда у Вирцбургу да забрани његово протеривање у Авганистан. Суд је забрану усвојио наводећи управо да је ситуација у Авганистану драстично погоршана услед пандемије те да би заједно са личним и здравственим околностима тужиоца било мало вероватно да ће бити у стању да приходује колико је неопходно за основне животне потребе.<sup>50</sup>

---

47 Пресуда бр. 6 А 243/20 *Applicant (Somalia) v Federal Office for Migration and Refugees (BAMF)* (2020).

48 Пресуда бр. 1 К 373/18.A *Applicant (Syria) v Federal Office for Migration and Refugees (BAMF)* (2020).

49 Пресуда бр. W 1 К 20.30872 *Applicant (Afghanistan) v Federal Office for Migration and Refugees (BAMF)* (2020).

50 Пресуда бр. 5а К 11323/17.A *Applicant (Afghanistan) v Federal Office for Migration and Refugees (BAMF)* (2020).

Управни суд у Карлсруеу усвојио је у јуну 2020. захтев за забрану удаљења у Авганистан услед хуманитарне ситуације у Авганистану и чињенице да су у Авганистану повратници стигматизовани као преносиоци ковида, те да повратници не могу да рачунају на подршку УН и невладиних организација услед последица пандемије.<sup>51</sup>

У погледу обавеза државе занимљива је одлука Државног савета у Француској поводом тужбе држављанке Централноафричке Републике којој је ускраћено право да затражи азил. Државни савет, као врховни управни суд Француске, заузео је став да гранична полиција није имала основ да одбије регистрацију услед закона усвојених поводом пандемије у циљу заштите јавног здравља. Ипак, имајућу у виду чињеницу да у Италији постоји могућност тражења азила, суд није препознао хитне околности због којих би наложио граничној полицији да дозволи њен улаз у Француску.<sup>52</sup>

#### **4.4. Пракса у Републици Србији**

У пракси у Републици Србији било је неколико случајева у којима је правни институт супсидијарне заштите примењен, а да су у питању биле особе које су имале неки здравствени проблем у вези са којим би им повратак у државу порекла довео у питање живот и личну безбедност. Иако је број одлука мали, као и број усвојених захтева генерално, довољно је да се сагледа тумачење које надлежни органи примењују у пракси. Наиме, начелом предвидивости у управним поступцима,<sup>53</sup> приликом одлучивања надлежни орган је у обавези да води рачуна и о ранијим одлукама донетим у истим или сличним управним стварима. Самим тим за очекивати је да пракса установљена постојећим решењима буде примењивана и у будућим сличним случајевима.

У пракси Канцеларије за азил Министарства унутрашњих послова Републике Србије, надлежног органа за одлучивање по захтевима за азил у Републици Србији, истиче се одлука поводом захтева за азил држављанина Нигерије Б. Б.<sup>54</sup> Иако је у савезној држави Едо у Нигерији,

---

51 Пресуда бр. А 19 К 14017/17 *Applicant (Afghanistan) v Federal Office for Migration and Refugees (BAMF)* (2020).

52 Пресуда бр. ECLI:FR:CECHS:2020:440756.20200708 *Applicant (Central African Republic)* (2020)

53 Чл. 5, ст. 3 Закона о општем управном поступку, *Сл. гласник РС*, бр. 18/16 и 95/18 – аутентично тумачење.

54 Решење Канцеларије за азил Министарства унутрашњих послова бр. 26-4370/15 од 27. децембра 2017. године.

одакле је пореклом, распрострањено насиље које некажњено спроводи терористичка организација Боко Харам, подносилац захтева је навео да је земљу порекла напустио због сиромаштва и корупције. Након тешке саобраћајне несреће у Србији болује од параплегије и трајно је смештен у специјалној болници. Разматрајући захтев надлежни орган је заузео став да његово изузетно тешко здравствено стање само по себи представља отежавајућу околност за евентуално протеривање у земљу порекла, те да представља ризик од кршења апсолутне забране мучења, нечовечног или понижавајућег поступања и кажњавања. Надлежни орган је пронашао да би имајући у виду стање здравственог система у земљи порекла без икакве сумње био изложен поступању у супротности са чл. 3 ЕКЉП, и чл. 3 Конвенције против мучења. Том приликом цењене су индивидуалне околности случаја, да ли постоје чланови породице који би могли да воде рачуна о њему, да ли постоји могућност за спајање породице у некој другој држави и какве би последице прекидање здравствене неге имало по тражиоца азила.

Овај случај илустративно показује и ризике специфичне за само мигрирање. Наиме, случај Б. Б. је одличан пример за то да неко ко је пошао из државе порекла здрав у међувремену може да буде изложен ризицима који остављају тешке последице, те таква особа не може бити враћена у државу порекла. Читав скуп оваквих околности може се гледати као својеврсна *sur place* комплементарна заштита.

Поступајући по сличном захтеву, Канцеларија за азил донела је решење о усвајању захтева за азил и додели супсидијарне заштите држављанину Бангладеша.<sup>55</sup> Подносилац захтева није навео да је имао проблема у Бангладешу који би се могли подвести под прогон због своје расе, пола, језика, вероисповести, националне припадности или припадности одређеној друштвеној групи или због својих политичких уверења. Након тешке саобраћајне несреће у Србији болује од квадриплегије и трајно је смештен у специјалној болници. Током саслушања истакао је да се његов пријатељ, који је такође био жртва ове саобраћајне несреће, вратио у Бангладеш, где је преминуо, те да он не може да добије неопходну здравствену помоћ у земљи порекла. Као и у случају Б. Б., надлежни орган је заузео став да би евентуално враћање представљало ризик од кршења апсолутне забране мучења, нечовечног или понижавајућег поступања и кажњавања и да би имајући у виду стање здравственог система у земљи порекла без икакве сумње био изложен поступању у супротности са чл. 3 ЕКЉП, и чл. 3 Конвенције против мучења, те да би стање здравственог

---

55 Решење Канцеларије за азил Министарства унутрашњих послова од 25. 12. 2017. године.

система у Бангладешу могло довести и до његове смрти. Канцеларија за азил разматрала је постојање евентуалне подршке породице у светлу случаја Б. Б. против Француске пред ЕСЉП.<sup>56</sup> Канцеларија за азил даље се позвала на праксу ЕСЉП којом суд налаже испитивање личне ситуације конкретне особе у држави у коју би се извршило протеривање и последице наглог прекида медицинског третмана на дужину живота те особе.

Случајеви које је разматрала Канцеларија за азил, указују да би и будућој пракси могла да се додељује супсидијарна заштита у сличним случајевима, али и да се прошири на тражиоце азила који би, услед пандемије вируса корона, протеривањем у државу порекла могли да буду изложени опасностима по живот и личну безбедност.

#### ***4.5. Будућност приступа међународној заштити у условима пандемије***

Са пандемијом су прво дошле промене у пракси доносилаца одлука широм света. Приоритет је дат очувању јавног здравља и такво поступање неретко је било у супротности са важећим законским оквирима. Оно што је уследило јесте судска пракса којом су разрешене неке од акутних недоумица насталих приликом поступања надлежних органа током пандемије. Ипак, разумно је очекивати да ће у наредном периоду доћи до новелисања правног оквира. Први кораци у том смеру настали су кроз препоруке и закључке међународних организација.

УНХЦР већ на самом почетку пандемије доноси Кључна правна разматрања о приступу територији. Овај документ износи кључна правна разматрања, заснована на међународном избегличком праву и људским правима, о приступу лицима која траже међународну заштиту у контексту мера које су државе предузеле да ограниче улазак страних држављана ради заштите јавног здравља као одговор на пандемију. Кључна порука овог документа јесте да такве мере не могу да за резултат имају ускраћивање могућности да затраже азил или да буду враћени противно принципу забране протеривања.<sup>57</sup> Усвајање ових разматрања пратило је објављивање неколико практичних докумената – Превенција родно заснованог насиља, смањење ризика и одговор током пандемије Ковида 19,<sup>58</sup> Разматрање

---

56 Case *B.B. v. France*, ECtHR, представка бр. 30930/96.

57 UNHCR, Key Legal Considerations on access to territory for persons in need of international protection in the context of the COVID-19 response, 16 March 2020.

58 UNHCR, Gender-based violence prevention, risk mitigation and response during COVID-19, 26 March 2020

питања узраста, рода и различитости у време Ковида 19,<sup>59</sup> Комуникација о ризицима и ангажовање заједнице у време Ковида 19<sup>60</sup> и Ковид 19 криза: Кључне поруке у области заштите.<sup>61</sup> Недуго затим УНХЦР је објавио и Кључна процедурална разматрања о учешћу тражилаца азила на даљину у интервјуима за утврђивање избегличког статуса<sup>62</sup>, као и Практичне препоруке и добра пракса за решавање забринутости везаних за заштиту у контексту пандемије Ковида 19.<sup>63</sup> Заједно са Међународном организацијом за миграције (ИОМ), УНХЦР је објавио дискусионни документ под називом Ковид 19 и мешовита кретања становништва: динамика у настајању, ризици и могућности у ком су дефинисани предлози на које начине ИОМ и УНХЦР могу да помогну у превазилажењу кризе.<sup>64</sup>

Европска комисија усвојила је Смернице за спровођење релевантних одредаба ЕУ у области поступака азила, враћања и пресељења.<sup>65</sup> Овим документом Комисија је настојала да пружи подршку државама чланицама у омогућавању континуитета поступања уз поштовање свих јавноздравствених мера. Смернице су врло практичне природе и садрже низ препорука које је могуће спровести у постојећим условима и користећи постојеће капацитете. Планови за усвајање новог сета правила којима се дефинише Заједнички европски систем азила под називом Пакт ЕУ за миграције и азил<sup>66</sup> представљају изузетну прилику за државе чланице и саму ЕУ да на јасан и недвосмислен начин дефинишу правни оквир за пружање међународне заштите особама у потреби у условима пандемије.

Још један процес који би могао да допринесе консензусу у погледу заштите избеглица је и најављено усвајање међународног уговора под окриљем УН о одговору на пандемије у будућности. Иако је усвајање овог документа још увек у почетним фазама, подршку су дале бројне државе укључујући и Републику Србију.<sup>67</sup>

59 UNHCR, Age, Gender and Diversity Considerations – COVID-19, 21 March 2020.

60 UNHCR, Risk Communication and Community Engagement (RCCE) – COVID-19, 21 March 2020.

61 UNHCR, The COVID-19 crisis: Key Protection Messages, 31 March 2020.

62 UNHCR, Key Procedural Considerations on the Remote Participation of Asylum-Seekers in the Refugee Status Determination Interview, 15 May 2020.

63 UNHCR, Practical Recommendations and Good Practice to Address Protection Concerns in the Context of the COVID-19 Pandemic, 9 April 2020.

64 UNHCR/IOM (2020). COVID-19 and mixed population movements: emerging dynamics, risks and opportunities: A UNHCR/IOM discussion paper. Доступно на: [bit.ly/3jwfBa1](https://bit.ly/3jwfBa1).

65 Комуникација Комисије бр. 2020/С 126/02 од 17. априла 2020.

66 European Commission, Pact on Migration and Asylum, Brussels.

67 United Nations, World leaders call for new international treaty to improve pandemic response. 30. март 2021. Доступно на: [bit.ly/3mbbwKe](https://bit.ly/3mbbwKe).



Неки аутори попут Гезелбаша (*Daniel Ghezelbash*) и Тана (*Nikolas Feith Tan*) сматрају да је срж проблема са којима се суочавају системи азила, посебно у богатим државама северне хемисфере, криза солидарности. Према њима превазилажење овог проблема може се постићи осим стратешким парницама и унапређеном координацијом између држава, придржавањем начела из Глобалног компакта за избеглице, проширеним програмима за пресељење. Аутори предлажу и правне иновације, примену грађанско-правних принципа у области накнаде штете и активирање финансијских ревизорских механизма против држава које спроводе екстратериторијалне радње против тражилаца азила. На крају свега налази се потреба за широким опредељењем међународне заједнице за солидарност и поделу одговорности (Ghezelbash, Tan, 2020: 668–679).

Мекадам (*Jane McAdam*) пак даје оптимистичнији поглед на будућност. И поред очигледне опасности да ће се државе окренути национализму, наводи да постоји шанса да видимо нову врсту прагматичног и заштитничког интернационализма. Управо у сличним условима настали су данашњи системи избегличког права и људских права (McAdam, 2020: 364–366). Тригс (*Gillian Triggs*) такође заузима став да је могуће обезбедити и заштиту јавног здравља и очување права тражилаца азила. Кључ се налази у балансу до ког се може доћи у доброј вери и уз креативан приступ. Ауторка се између осталог залаже за употребу нових технологија и поједностављених правила. Ипак, за постизање било ког циља неопходни су међународна солидарност и подршка (Triggs, 2020: 367–369).

## 5. Закључак

Тема приступа међународној заштити и примена начела забране протеривања уземље санадекватним здравственим системима или недоступном здравственом заштитом представљала је извор дискусије и пре почетка пандемије, о чему сведочи развијена пракса Европског суда за људска права. Та дискусија се може водити са различитих аспеката а свакако то јесу и питања из области међународног избегличког права и међународног права људских права. У погледу потребе за заштитом људских права појединца и група, конкретно имајући у виду универзалност права на азил као људског права, важно је направити потпуни преглед стања у савременом међународном праву и принципа који су пракси доведени у питање услед пандемије. Проблем немогућавања адекватне здравствене заштите у држави порекла тражиоце азила излаже потенцијалној опасности по живот и личну безбедност. Право на здравље, као једно од људских права, уколико је у држави порекла угрожено до одређеног, високог интензитета,

представља основ, што је потврђивала пракса у периоду пре пандемије вируса корона, за тражење заштите и добијање супсидијарне заштите или комплементарних видова заштите по овом основу.

Рестриктивне мере у погледу забране уласка на територију односне државе, како сопственим држављанима, тако и странцима (страни држављани, избеглице, апатриди), неретко појединца и групе постављају у неоправдано тешку ситуацију, излажући их бројним ризицима – од потенцијалног угрожавања живота и здравља до веће изложености трговини људима и кријумчарењу. Имајући у виду и правну природу принципа *non-refoulement*, као и друге норме којима се гарантује заштита тражилаца азила и избеглица од протеривања у државу порекла које су когентног карактера, државе пријема су у обавези да пажљиво размотре све ризике којима би они могли бити изложени у случају принудног враћања у земљу порекла. Како је за очекивати да се пандемија у неком тренутку заврши, те да се стање здравствених система широм света стабилизује, државе ће приступити постепеном укидању статуса додељених по овом основу. Ипак, тада ће од кључног значаја бити да се свака таква процена врши индивидуално, како би се процениле све околности попут права на породични живот или постојања неких других околности због којих би враћање представљало кршење принципа *non-refoulement*.

У неким ситуацијама, када појединац не потпада под дефиницију избеглице предвиђену Конвенцијом о статусу избеглица, међународно право људских права, преко универзалних и регионалних међународних инструмената, може да понуди заштиту индиректним путем – штитећи нека од људских права садржана у тим инструментима, као и у пракси судских и несудских тела. У том погледу, и право на здравље, као људско право, може бити једно од права које може, онда када је његово уживање у држави порекла угрожено у већем интензитету, представљати основ за додељивање азила или комплементарних видова заштите у држави пријема.

У пракси ће се поставити читав низ питања везаних за приступ територији и поступку азила од којих ће многа бити резултат несавршених нових правних оквира. Стога је од кључног значаја да осим приступа заснованог на начелу солидарности, државе очувају право на међународну заштиту кроз флексибилан приступ. Правила не смеју бити ограничавајућа у погледу приступа заштити већ је само неопходно да се приступ праву на азил обезбеди на начин који је у складу са принципима заштите јавног здравља. Тамо где би мере заштите јавног здравља ограничавале а не прилагођавале приступ поступку азила, државе би морале да се врате за сто и ревидирају такве мере у циљу очувања и поштовања својих међународноправних обавеза.

### Литература и извори

African Charter on Human and People's Rights, United Nations, *Treaty Series*, Vol. 1520, p. 217.

Case *B.B. v. France*. Представка бр. 30930/96. Пресуда ЕСЉП од 7. септембра 1998.

Case *D. v. United Kingdom*. Представка број 30240/96. Пресуда ЕСЉП од 2. 5. 1997.

Case *Kiyutin v. Russia*. Представка број 2700/10. Пресуда ЕСЉП од 10. 3. 2011.

Case *N. v. United Kingdom*. Представка број 26565/05. Пресуда ЕСЉП од 27. 5. 2008.

Case *Paposhvili v. Belgium*. Представка број 41738/10. Пресуда ЕСЉП од 13. 12. 2016.

Case *Savran v. Denmark*. Представка број 57467/15. Пресуда ЕСЉП од 1. 10. 2019.

Global Compact on Refugees, UN dok. A/RES/73/151 (17 December 2018).

Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, UN dok. A/RES/73/195 (19 December 2018).

Ghezelbash, D., Tan, F. N. (2020). The End of the Right to Seek Asylum? COVID-19 and the Future of Refugee Protection, *International Journal of Refugee Law*, Volume 32, Issue 4, December.

European Commission, Pact on Migration and Asylum, Brussels.

European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, *European Treaty Series* - No. 126.

Закон о општем управном поступку, *Сл. гласник РС*, бр. 18/16 и 95/18 – аутентично тумачење

International Law Commission, Report of the International Law Commission Seventy-first session (29 April–7 June and 8 July–9 August 2019), A/74/10, New York 2019.

International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, United Nations, *Treaty Series*, Vol. 660, p. 195.

International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, United Nations, *Treaty Series*, Vol. 2220, p. 3; Doc. A/RES/45/158.

International Pact on Economic, Social and Cultural Rights, United Nations, *Treaty Series*, Vol. 993, p. 3.

IOM-UNHCR Framework document on developing standard operating procedures to facilitate the identification and protection of victims of trafficking, June 2020.

Krasić, B., Stojanović, B. (2020). Globalni kompakt o migracijama: pravna priroda i potencijalni uticaj na razvoj međunarodnog migracionog prava, *Pravni zapisi*, god. 11, br. 2.

Krstić, I., Marinković, T. (2016). *Evropsko pravo ljudskih prava*. Beograd: Savet Evrope.

Комуникација Комисије бр. 2020/С 126/02 од 17. априла 2020. године.

McAdam, J. (2020). A Watching Brief on the Impacts of COVID-19 on the World's Displaced People, *International Journal of Refugee Law*, Volume 32, Issue 2, June.

Protocol relating to the Status of Refugees, United Nations, *Treaty Series*, Vol. 606, p. 267.

Protocol to the African Charter on Human and People's Rights on the Establishment of an African Court on Human and People's Rights, OAU/LEG/ AFCHPR/ PROT (III).

Пресуда бр. W 1 K 20.30872 *Applicant (Afghanistan) v Federal Office for Migration and Refugees (BAMF)* (2020).

Пресуда бр. M 26a S 20.30506 *Applicant (Afghanistan) v Federal Office for Migration and Refugees (BAMF)* (2020).

Пресуда бр. 5a K 11323/17.A *Applicant (Afghanistan) v Federal Office for Migration and Refugees (BAMF)* (2020).

Пресуда бр. W 8 K 19.31125 *Applicants (Armenia) v Federal Office for Migration and Refugees (BAMF)* (2020).

Пресуда бр. A 19 K 14017/17 *Applicant (Afghanistan) v Federal Office for Migration and Refugees (BAMF)* (2020).

Пресуда бр. W186 2230502-1 *Applicant (Afghanistan) v Austrian Federal Office for Immigration and Asylum (Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl- BFA)* (2020).

Пресуда бр. 9 K 507 / 18.A *Applicant (Nigeria) v Federal Office for Migration and Refugees (BAMF)* (2020)

Пресуда бр. B 8 K 17.32211 *Applicant (Afghanistan) v Federal Office for Migration and Refugees (BAMF)* (2020).

Пресуда бр. В 7 К 20.30314 *Applicant (Ethiopia) v Federal Office for Migration and Refugees (BAMF)* (2020).

Пресуда бр. 39/2020 *Applicants (Iraq) v Radauti Regional Centre for accommodation and procedures for asylum applicants (Centrul Regional de Cazare si Proceduri pentru Solicitantii de Azil din Radauti)* (2020).

Пресуда бр. ECLI:RO:TBSVA:2020:016.xxxxxxx

Пресуда бр. 44804 *Applicant v Minister of Immigration and Asylum (Ministre de l'Immigration et de l'Asile)* (2020).

Пресуда бр. 237 377 *X v Commissioner General for Refugees and Stateless Persons* (2020).

Пресуда бр. 6 A 243/20 *Applicant (Somalia) v Federal Office for Migration and Refugees (BAMF)* (2020).

Пресуда бр. ECLI:FR:CECHS:2020:440756.20200708 *Applicant (Central African Republic)* (2020)

Раичевић, Н. (2018). Изузеци од престанка избегличког статуса у случају промене околности у држави порекла. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, год. LVII, бр. 80.

Регулатива (ЕУ) 604/2013 (измењена), ОЈ ЕУ, L 180/31.

Revised European Social Charter, *European Treaty Series* - No. 163.

Решење Канцеларије за азил Министарства унутрашњих послова бр. 26-4370/15 од 27. 12.2017. године.

Решење Канцеларије за азил Министарства унутрашњих послова од 25. 12. 2017. године.

Стојановић, Б. (2020). Констатација Комитета за људска права у случају Јоане Тејтиота против Новог Зеланда и њен значај за међународно право, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, год. LIX, бр. 87.

Стојановић, Б. (2020). ИОМ-УНХЦР Оквирни документ о развоју стандардних оперативних процедура за олакшавање идентификације и заштите жртава трговине људима, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, год. LIX, бр. 89.

Stojanović, B. (2021). Savremeno međunarodno izbegličko pravo i nove tendencije u njegovom razvoju. U: Petrović, V. (ur.) *Sedam decenija pravne zaštite izbeglica – Zbornik radova povodom sedamdeset godina od usvajanja Konvencije o statusu izbeglica*. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.

Triggs, G. (2020). We Can Secure Both Public Health *and* the Rights of Asylum Seekers to Protection, *International Journal of Refugee Law*, Volume 32, Issue 2, June.

United Nations Department of Global Communications (2020). Growth of international migration slowed by 27%, or 2 million migrants, due to COVID-19, says UN. Преузето: 24. 11. 2021. [bit.ly/3b70lfc](https://bit.ly/3b70lfc).

Universal Declaration of Human Rights, UN GA Resolution 217 A.

UNHCR, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, reissued Geneva, February 2019. HCR/1P/4/ENG/REV. 4.

Human Rights Committee, Statement on derogations from the Covenant in connection with the COVID-19 pandemic, CCPR/C/128/2, 30 April 2020.

Charter of Fundamental Rights of the European Union, Official Journal of the European Union, C 326/393.

Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, New York, 10 December 1984, United Nations, *Treaty Series*, Vol. 1465, p. 85.

Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, United Nations, *Treaty Series*, Vol. 1249, p. 13.

Convention on the Rights of the Child, United Nations, *Treaty Series*, Vol. 1577, p. 3.

Convention on the Rights of Persons with Disabilities, United Nations, *Treaty Series*, Vol. 2515, p. 3.

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, European Treaty Series, No. 005.

Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951, United Nations, *Treaty Series*, Vol. 189, p. 137.

CCPR General Comment No. 27: Article 12 (Freedom of Movement) Adopted at the Sixty-seventh session of the Human Rights Committee, on 2 November 1999 CCPR/C/21/Rev.1/Add.9.

Čok, V. (1999). *Pravo na državljanstvo*. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.

United Nations, World leaders call for new international treaty to improve pandemic response. 30 March 2021. Доступно на: [bit.ly/ 3mbbwKe](https://bit.ly/3mbbwKe).

UNHCR/IOM (2020). COVID-19 and mixed population movements: emerging dynamics, risks and opportunities: A UNHCR/IOM discussion paper. Приступљено 24. 11. 2021. [bit.ly/3jwfbA1](https://bit.ly/3jwfbA1)

UNHCR, Age, Gender and Diversity Considerations – COVID-19, 21 March 2020

UNHCR, Gender-based violence prevention, risk mitigation and response during COVID-19, 26 March 2020

UNHCR, Key Legal Considerations on access to territory for persons in need of international protection in the context of the COVID-19 response, 16 March 2020

UNHCR, Key Procedural Considerations on the Remote Participation of Asylum-Seekers in the Refugee Status Determination Interview, 15 May 2020

UNHCR, Practical Recommendations and Good Practice to Address Protection Concerns in the Context of the COVID-19 Pandemic, 9 April 2020.

UNHCR, Risk Communication and Community Engagement (RCCE) – COVID-19, 21 March 2020

UNHCR, The COVID-19 crisis: Key Protection Messages, 31 March 2020

UNHCR, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, reissued Geneva, February 2019. HCR/1P/4/ENG/REV. 4.

Forman, L., The Evolution of the Right to Health in the Shadow of COVID-19, *Health and Human Rights Journal*, June 2020, Vol. 22, No. 1.

Human Rights Committee, *Ioane Teitiota v. New Zealand*, CCPR/C/127/D/2728/2016, 7 January 2020.

World Health Organisation, Promoting the health of refugees and migrants – Framework of Priorities and Guiding Principles to Promote the Health of Refugees and Migrants. Доступно на: [bit.ly/ 3GkFuDs](https://bit.ly/3GkFuDs).

**Bojan Stojanović, LL.M.,**

*Legal Advisor, Centre for Research and Social Development IDEAS, Belgrade*

**Bogdan Krsić,**

*Balkans Migration and Displacement Hub,*

*Save the Children, Belgrade*

**Zoran T. Stojanović, Graduate Demographer**

**INTERNATIONAL PROTECTION AND APPLICATION OF THE  
NON-REFOULEMENT PRINCIPLE IN COUNTRIES WITH  
INADEQUATE OR INACCESSIBLE HEALTHCARE**

**Summary**

*The Coronavirus pandemic has once again exposed the dramatic differences between countries in terms of access to and quality of healthcare. With reference to the context of the Coronavirus pandemic, the authors analyse whether the endangered right to health, as a fundamental human right which is endangered through inadequate or inaccessible healthcare, can be the basis for granting the international protection or applying the principle of non-refoulement. This topic has been insufficiently covered both in legal theory and in legal documents, while the case law on this matter is still in the process of development. The current practice of the European Court of Human Rights regarding the right to asylum and health is not uniform, but it is to be expected that relevant case law and changes in the legal framework will ensue in the forthcoming period.*

**Keywords:** *Right to Health, Asylum, International Protection, Human Rights, Migration, COVID-19 pandemic, Non-refoulement, European Court of Human Rights.*



**Др Невена Миленковић\***,  
Доцент,  
Правни факултет, Универзитета у Приштини  
са привременим седиштем у Косовској Митровици

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД  
10.5937/zrpfm1-34220

UDK: 35.077.3

Раđ примљен: 30.09.2021.

Раđ прихваћен: 14.01.2022.

## **ДОЗВОЉЕНОСТ ЗАХТЕВА ЗА ПРЕИСПИТИВАЊЕ СУДСКЕ ОДЛУКЕ УПРАВНОГ СУДА У УСЛОВИМА РЕДОВНЕ УПРАВНОПРАВНЕ ЗАШТИТЕ**

**Апстракт:** Сукцесивност управне и управносудске заштите, њихова испреплетеност и вишеструка повезаност огледа се и у условљености могућности пружања једног (и јединог у домаћем праву деволутивног) вида ванредне управносудске заштите претходним исцрпљивањем редовне управне (административне) правне заштите. Полазећи од тезе о интегралности управне и управносудске заштите, аутор у раду разматра како постојање, односно став судске праксе о (не) постојању средства редовне управне заштите утиче на могућност странке да се заштити путем Захтева из чл. 49 Закона о управним споровима као инструментарија ванредне управносудске заштите. Као један од три типа ЗУС-ом предвиђених ситуација у којима је могуће правоваљано поднети Захтев за преиспитивање судске одлуке Управног суда, ЗУС предвиђа „ствари у којима је у управном поступку била искључена жалба“. Како важећи Закон о управном поступку као средство редовне правне заштите предвиђа (пored жалбе) и приговор, поставља се питање његове правне релевантности на дозвољеност употребе захтева за преиспитивање судске одлуке. Може ли се постојање приговора сматрати редовном правном заштитом у управном поступку? Потврђан одговор, консеквентно, водио би закључку о одбацивању захтева по ЗУС-у и ускраћивању заштите по њему. Негативан би захтеву обезбедио ширу примену у

---

\* nevena.petrovic@pr.ac.rs

*пракси. На практичном плану став по овом питању има далеко шири домаћај и значај. У зависности од начина приступања представљеној проблематици, заузимање једног или другог презентованог става се битно неједнако рефлектује на предстојећу реформу система секундарне управносудске заштите у смислу потребе за увођењем друге (жалбене) инстанце.*

**Кључне речи:** дозвољеност захтева за преиспитивање судске одлуке, Закон о општем управном поступку, жалба, приговор.

### **1. Исцрпљеност управне заштите као *conditio qua non* управносудске заштите**

Управни поступак детаљно је регулисан одредбама Закона о општем управном поступку.<sup>1</sup> Садржину тока тог поступка могуће је разложити на две фазе: прву, чијим је нормирањем прописано првобитно (оригинерно) административно одлучивање о правима и обавезама странака из управног поступка – изворно управно одлучивање, и другу, необавезну али у пракси честу, којом се изискује и пружа управна заштита од изворног (првобитног) управног одлучивања – фазу административне заштите која се пружа по административним правним лековима. Ова друга се, према врсти и обележјима, речју, природи правног лека којим се иницира, дели на два нивоа: редовна – административна заштита која се пружа по улагању редовног правног лека и ванредна – која се на захтев странке или по службеној дужности пружа по употреби ванредних административних правних лекова.

Правним регулисањем друге фазе управног поступка установљен је поступак унутрашње (управне) контроле управног рада, чије спровођење има за циљ отклањање неправилности насталих у претходној фази, а чиме се остварују и заштићују права и интереси странака и објективна законитост, као вредности загарантоване основним начелима управног поступка<sup>2</sup>.

Недовољност чисто управне (административне) заштите, генерисана превасходно незадовољавајућом мером непристрасности и објективности, што се сматра за кључни недостатак поступка самоконтроле (Лилић, 2013: 340), била је практични разлог и оправдање за увођење спољашњих

---

1 Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, Бр. 18/2016 и 95/2018 – аутентично тумачење. У наставку ЗУП.

2 Чл. 7 ЗУП-а.

контролних механизма којима би се употпунила и на виши ниво подигла заштита вредности првобитно штићених у поступцима управне (административне) контроле.

Најзначајнији спољашњи контролор управе и заштитник вредности о којима је одлучивано у управном поступку јесте управно судство. Започета, али у управном поступку недовршена управна ствар, у настојању да се дефинитивно правно разреши, прелази са чисто управног на управносудски терен, преображавајући се при томе у хибридно – управносудску ствар под ингеренцијом управнога суда. Отуда, управносудска ствар, као предмет управног спора, нема ону оригиналност управне ствари, већ из ње црпи свој настанак и постојање<sup>3</sup>. Стога је и поступак њена разрешавања, иако у надлежности суда, па тиме судски, прилагођен њеноме изворишту – управној ствари, и одвија се по правилима особене управносудске процедуре.

И управносудски поступак се, са своје стране, да разложити на две фазе: прву – фазу примарног управносудског одлучивања о предмету управног спора а која се иницира тужбом, и другу – могућу али не и обавезну, фазу секундарне управносудске заштите која се пружа по управносудским правним лековима у циљу отклањања неправилности насталих у фази примарне управносудске заштите, а посредно и оних који потичу из управног поступка.

У изнетом смислу, управносудска процедура се може посматрати као својеврсни наставак (продужетак) правне заштите оних вредности које су примарно штићене у управном поступку, при чему се та заштита из руке управе „сели“ у руке суда<sup>4</sup>. Из те почетне везаности управне и управносудске процедуре, произлази низ других, а све оне сведоче у прилог неоспорне повезаности и сукцесивности наречених двеју процедура.

То је јасно видљиво из одредби члана 14 Закона о управним споровима<sup>5</sup> којима је као предмет управног спора одређено коначно окончање управног поступка другостепеним, односно првостепеним управним актом у случајевима када је жалба била искључена. У њима стоји: *„Управни спор се може покренути против управног акта који је донет у другом степену. Управни спор се може покренути и против првостепеног управног акта*

---

3 Управна ствар је повод и узрок настанка управносудске ствари. Међутим, управна ствар се садржински не поклапа у целости са управносудском ствари. Аргументовано о потреби њихова диференцирања и уобличавања појма управносудске ствари као засебног правног облика више: Прица, М. (2019).

4 Управносудска заштита почиње тамо где се административна завршава.

5 Закон о управним споровима, *Службени гласник РС*, Бр. 11/2009. Даље, ЗУС.

*против кога није дозвољена жалба у управном поступку.*" Коначно окончање управне процедуре јавља се дакле као услов за правоваљано покретање управносудског поступка. Без финалитета управног поступка снадбеног одређеним степеном процесне зрелости – коначношћу, нема правних услова за покретање управносудске процедуре<sup>6</sup>.

## **2. Искљученост (непостојање) редовне управне заштите као *conditio qua non* деволутивне ванредне управносудске заштите**

Не само што управносудски поступак не може правоваљано започети без претходног коначног окончања управног поступка<sup>7</sup>, већ се ни продукт ваљано покренутог и правоснажно окончаног управног спора не може у наставку истог оспоравати јединим деволутивним средством управносудске заштите, уколико је у претходећем управном поступку странци био на располагању редован правни лек. Речју, редован правни лек у управном поступку елиминише могућност употребе јединог средства секундарне управносудске заштите деволутивног карактера.

### **2.1. Довољеност Захтева за преиспитивање судске одлуке у случајевима када је жалба у управном поступку била искључена**

Терминологијом законодавца казано, „Против правоснажне одлуке управног суда странка и надлежни јавни тужилац могу да поднесу Врховном касационом суду захтев за преиспитивање судске одлуке...”<sup>8</sup> „...у стварима у којима је у управном поступку била искључена жалба.”<sup>9</sup>

*A contrario* законској искључености (непредвиђености) жалбе у датој управној ствари – као типу правних ситуација у којима је могуће поднети захтев за преиспитивање судске одлуке Управног суда, законом установљена могућност примене жалбе у управном поступку искључује могућност употребе захтева за преиспитивање судске одлуке. Речено вреди независно од тога да ли је законом допуштена жалба у пракси била

---

6 Изузетак представља ЗУС-ом установљена могућност управносудске заштите и у ситуацији када до коначног окончања управног поступка, поводом захтева, односно жалбе странке, ипак није дошло. Чл. 15 ЗУС-а каже: „Управни спор може се покренути и када надлежни орган о захтеву, односно жалби странке није донео управни акт,...“ Предвиђајући „ћутање управе“ као предмет управног спора, законодавац је проширио домете управносудске заштите настојећи да странке из управног поступка заштити од нерада управе, јер се пасивно држање управе једнако држи друштвено недопуштеним и супротним закону као и случајеви донесених незаконитих аката.

7 Изузев наведеног изузетка предвиђеног чл. 15 ЗУС-а.

8 Ст. 1, чл. 49 ЗУС-а.

9 Т. 3, ст. 2, чл. 49 ЗУС-а.

и искоришћена. Отуда, нема услова за правоваљану примену захтева из чл. 49 ЗУС-а уколико је жалба законом била дозвољена али: 1) је странка пропустила да је искористи; 2) се странка сходно чл. 156 ЗУП-а, одрекла права на жалбу; 3) је странка од благовремено изјављене жалбе одустала у складу са одредбама чл. 157 ЗУП-а.

Премда ЗУС условљава правоваљану употребу захтева из чл. 49 непостојањем жалбе у управном поступку, цитирану тач. 3, ст. 2 овога члана ваљало би шире размотрити – у контексту одсуства (искључености) редовне управне заштите. Ово стога што важећи ЗУП поред жалбене и заштите по ванредним правним лековима, предвиђа још једно – изванжалбено, а уједно, средство заштите које се по својим особинама никако не може уврстити у ванредна правна средства, па се поставља питање његова карактера: може ли се сматрати редовним правним средством у управном поступку?

Реч је о приговору. Сама чињеница његовог засебног управнопроцесног егзистенцијализма, мимо (или уз постојање) жалбе и ванредних правних средстава (тзв. посебних случајева уклањања и мењања решења) захтева да се у вези са новоуспостављеним средством заштите, а у контексту представљене проблематике, постави питање његова места у систему управне заштите. Ако се узме у обзир класични и општеприхваћен критеријум за разврставање правних средстава, према коме би редовна била она која се улажу противу аката која нису стекла својство коначности (Милков, 2006: 127), док би ванредна била она којима се атакују коначна, па и извршна и правоснажна акта, о томе да није посреди средство ванредне управноправне заштите довољно јасно говори чињеница да објекат приговора свакако нису правоснажни (као ни извршни) акти. Штавише, оно што се путем њега оспорава нису још увек ни правни акти<sup>10</sup> – уобичајено нападљиви жалбом. Тек ће по свршетку поступка по приговору настати објекат реално нападљив жалбом. Може ли се, посматрано кроз призму реченог, приговор сматрати редовним средством управноправне заштите и у томе смислу уподобити са жалбом чије постојање искључује могућност употребе захтева из чл. 49 ЗУС-а? Начин на који се у пракси, од стране оних који у своме раду примењују релевантне одредбе ЗУП-а и ЗУС-а, приступи датоме питању има битно неједнак утицај на могућност странака из управног поступка у наставку правне борбе за заштиту и остварење њихових права и на закону заснованих интереса. Прво, ако се приговор призна за средство редовне управне заштите, странка нема

---

10 Ово се односи на пружање јавних услуга и предузимање управних радњи као облика управних активности које се приговором могу побијати, док управни уговори јесу врста појединачних правних аката управе.

могућност улагања редовне жалбе из чл. ЗУП-а, а могућности за заштиту путем жалбе и приговора нису једнаке (прим. аут). Друго, при истој претпоставци, странка у одсуству управносудске жалбе бива онемогућена да изјави једино правно средство деволутивне природе у управносудском поступку, те јој за оспоравање правоснажне одлуке Управног суда на располагању стоји искључиво другопреостали ванредни управносудски правни лек – реконструктивне природе.

### 3. Средства редовне управне заштите према ЗУП-у

У актуелном ЗУП-у нема класичног разврставања на редовна и ванредна правна средства. Правним средствима посвећени су Шести и Седми део закона. Шести део ословљен је са „Правна средства” и подељен на две мање потцелине, у оквиру којих су нормативно уређени Приговор (I потцелина) и Жалба (II потцелина), док су у седмом, у засебним потцелинама обрађени „Посебни случајеви уклањања и мењања решења”, и то: Мењање и поништавање у вези са управним спором (I потцелина чл. 175); Понављање поступка (II потцелина, чл. 176–182); Поништавање коначног решења (III потцелина, чл. 183); Укидање решења (IV потцелина, чл. 184) и Поништавање, укидање или мењање правоснажног решења на препоруку заштитника грађана (V потцелина, чл. 185).

У вези са систематиком правних средстава извршеном у ЗУП-у, најпре, упада у очи нелогичност ословљавања шестог дела <<правним средствима>> али не и седмог, иако су правна средства једнако предмет другонаведеног, седмог дела закона. Распоређивање правних средстава у две целине (шести и седми део) *prima facie*, наводи на закључак да су у њима садржане две врсте правних средстава: у првој – редовних, и у другој – ванредних. На закључак да је учињеним размештањем правних средстава у две целине посредно извршена подела на редовна и ванредна правна средства, указује и околност да је у првој целини (шести део) своје место нашла жалба као типичан редован правни лек, док су у другом (седмом) делу мање-више модификовани модалитети ванредних правних средстава. Да ли локалитет другог преосталог правног средства из прве целине, тик уз жалбу, опредељује намеру законодавца да му додели карактер редовног правног средства? Може ли сама чињеница смештања свих осталих правних средстава у другу целину (ван оне у којој је своје место пронашао редован правни лек – жалба) бити довољна да се она назову и сматрају ванредним?

По питању жалбе, премда су у њеном режиму извршене извесне промене (Лончар, 2017: 1508–1515), њен карактер као редовног правног средства

није окрњен. У погледу пак ванредног карактера тзв. посебних случајева уклањања и мењања решења, скренућемо пажњу на један „ситан детаљ” њихова правна уређења који не би смео остати неопажен. Наиме, у чл. 188 ЗУП-а се каже да се: *„На решења донесена у посебним случајевима уклањања и мењања решења, изузев у случају мењања и поништавања решења у вези са управним спором, може (се) поднети жалба.”* Ако се пође од тезе да се ванредним правним средствима побијају махом правоснажна и извршна, а тим пре и коначна решења, јер коначност по правилу наступа пре правоснажности, евентуално се јављају једновремено<sup>11</sup>, како се онда одлука донесена по њима (ванредним правним средствима) може побијати редовним правним средством у чијој је суштини осправање аката који још увек нису досегли својство коначности (камоли правоснажности)!? Па и да је предмет оспоравања ванредним правним средством само коначан (не и правоснажан) акт, и даље се, по слову цитираног чл. 188 ЗУС-а, на одлуку донесену по њему може изјавити жалба у чијој је бити, како наведосмо, побијање аката који још нису задобили својство коначних. Следом реченог, испада да се одлуке донесене по ванредним правним средствима, прецизније, законодавчевом терминологијом казано – одлуке донесене поводом неког од типова посебних случајева уклањања и мењања решења, могу оспоравати редовним правним леком<sup>12</sup>. То би даље водило закључивању да жалба има некакве „супер моћи” – нетипичне и супротне њеној природи као редовног правног лека, а једнако несвојствене и њеним законским капацитетима који извиру из њенога нормативног уређења (чл. 151–174 ЗУП-а). Са друге стране, где је логичност решења по коме се редовним правним леком може оспоравати одлука донесена поводом активирања једног ванредног? Таквим решењем не само што се отвара питање редовног карактера жалбе већ и питање <<ванредности>>

---

11 Истеком законског рока за жалбу у управном поступку, решење постаје коначно али и правоснажно, јер се противу њега више не може не само изјавити жалба, него ни заподенути управни спор, јер ће тужба, у случају да буде поднета, по основу т. 6, ст. 1, чл. 26 ЗУС-а *a limine* бити одбачена.

12 Илустрације ради, такав бисмо случај имали када би се на решење којим је по основу чл. 183 ЗУП-а, другостепени или надзорни орган поништио коначно решење, изјавила жалба (која се изјављује противу решења која нису коначна – подв. аут.). Ко би уопште био надлежан за одлучивање по тој жалби? У случају да је коначно решење по чл. 183 поништио другостепени орган, у чијој надлежности би било одлучивање по жалби на такво његово решење? Не излази ли таква законска солуција из оквира другостепености управног постука? Ако се има у виду да се њоме жалби рогобатно и насилно мења карактер, мимо њене суштине – да се изјављује противу првостепених (вид. и ст. 1, чл. 13 ЗУП-а), тешко да се за исту може наћи основ у ст. 4, чл. 151 ЗУП-а, који каже да странка жалбу може изјавити: *„... и у другим случајевима који су законом прописани.”*

посебних случајева уклањања и мењања решења. Ко зна не лежи ли можда (и) у томе одлука приређивача важећег ЗУП-а да при нормирању правних средстава избегну препознатљиву и за управну процедуру уобичајену класификацију на редовна и ванредна правна средства (?).

### ***3.1. Теоретска запажања о приговору као средству (редовне?) управне заштите***

У прилог ставу да приговор у домаћем систему управноправне заштите није редовно правно средство које би се дало ставити у исти ранг са жалбом као класичним редовним правним леком, говори најпре чињеница да се на решење донето по приговору може изјавити жалба<sup>13</sup> (Милков, Радошевић, 2018: 1465), изузев ако је решење донето од стране органа управе изнад кога нема вишег који би по њој одлучивао. Уколико би приговор уистину био редовно правно средство – одлука по њему била би коначна. Како се онда, ако се има у виду да је основна карактеристика редовног правног лека да се улаже против аката који нису коначни, чланом 150 ЗУП-а установљава могућност побијања одлуке донете по приговору жалбом? Нелогичност овог законског решења већ довољно урушава тезу о карактеру приговора као редовног правног средства.

Узме ли се, ипак, потенцијално у обзир теза о редовитости приговора као правног средства, а на одлуку по њему је сходно чл. 150 ЗУП-а дозвољена жалба, могућно би (и исправно) било извести закључак да је наш законодавац у одређеним управним стварима (тачније активностима) дозволио дуплирање редовних путева управне правне заштите. И то у стварима које по свом утицају на индивидуалну правну ситуацију странке имају мањи значај наспрам оних које се решавају управним актом и заштићене су (свега) једним редовним правним леком. Ако се у погледу по странку мање важних управних ствари настојала пружити двоструко виша

---

13 Вид. чл. 150 ЗУП-у. Закон о управном поступку Црне Горе (*Службени лист ЦГ*, бр. 56/2014, 20/2015, 40/2016 и 37/2017), у чл. 31 предвиђа да корисник услуга од општег интереса може изјавити приговор ради заштите својих права и интереса јавноправном органу који врши надзор над радом привредног друштва, другог правног лица или предузетника који пружа услуге од општег интереса, те да се против решења по приговору може покренути управни спор. Анализом одредби чл. 31 црногорског закона, опажамо двојаку разлику спрам решења домаћег законодавца: прво, о приговору одлучује други, а не орган доносилац, и друго, на решење по приговору нема могућности за изјављивање класичног редовног правног лека – жалбе. Другачија је ситуација у погледу приговора против других управних активности (чл. 35) који се изјављује старешини органа чије је поступање повод приговору. Иако приговор овде има ремонстративну природу, на решење по њему нема места жалби већ се може директно покренути управни спор.



заштита – какав се дојам на темељу изнетог стиче, у односу на оне коју су по њу несумњиво значајније, такво решење чини се апсурдним (Миленковић, 2020: 341). Или је у позадини оваквог решења законописаца новог ЗУП-а скривена, ипак, другачија намера? А наиме, да се широка палета ових управних активности, подведених под појам управне ствари, посредством приговора „уведе” у редован систем управне и управно-судске заштите. У том случају, приговор је послужио као инструмент који је наведену намеру имао да обезбеди, јер о активностима које чине његов предмет не одлучује се у управном поступку чији је финални продукт потенцијални предмет жалбе а потом и управног спора. Тек посредством њега, тј. његовом употребом, о овим активностима одлучује се по правилима управног поступка чији ће резултат, разумљиво, бити могуће нападати редовним управноправним леком а касније, и управносудском тужбом.

Други аргумент контра тези о приговору као редовном управноправном средству, изводимо из његове, по правилу, ремонстративне природе која се коси са деволутивним карактером редовних правних лекова<sup>14</sup> (Миленковић, 2020: 341). Поједини аутори јасно наглашавају ремонстративну црту приговора: *„Приговор је ремонстративни праавни лек који се изјављује руководиоцу органа управе, односно организације на чије се поступање односи”* (Димитријевић, Мартиновић, 2016: 99).

Супротног става је проф. Томић: *„... када у управном поступку против једног акта, рецимо по приговору, одлучује други а не исти орган који је решавао у првом степену – захтев против правоснажне одлуке Управног суда који је одлучивао о законитости акта донетог по том приговору је недопуштен; тада такав приговор има правну природу жалбе у управном поступку”* (Томић, 2012: 678). При истом ставу аутор остаје и након ступања на снагу актуелног ЗУП-а (Томић, 2019: 597).

### **3.2. Значај приговора као средства (редовне) управне заштите на дозвољеност Захтева за преиспитивање судске одлуке у пракси**

Пре увођења приговора ЗУП-ом, док је само спорадично егзистирао као изричито предвиђен у појединим посебним управним материјама, пракса је, полазећи од његове недеволутивне природе, стала на становиште да у случају његова коришћења нема редовне правне заштите. Негирајући

---

<sup>14</sup> Интересантно је напоменути да је Закон о општем управном поступку из 1996. године (*Службени лист СРЈ*, бр. 33/97, 31/01 и 30/10), прописујући у чл. 216 да се за решавање у другом степену надлежност не може утврђивати у оквиру органа који је у управној ствари решавао у првом степену, недвосмислено афирмисао деволутивност као неизоставну одредницу редовног правног лека.

карактер захтева као редовног правног лека, заузет је став да је у одсуству редовне управне заштите захтев из чл. 49 дозвољен по основу т. 2, чл. 49 (Решење ВКС, Узн 5/10).

Другачији став, и то пре доношења важећег ЗУП-а, заступао је Љ. Пљакић, судија Врховног касационог суда у пензији. Према његовом ставу: *„линија разграничења једноступеног и двоступеног одлучивања код уложеног приговора (а на тај начин и дозвољеност захтева против одлуке Управног суда у једноступеном управном одлучивању) је оцена о томе који је орган одлучивао по приговору: доносилац акта или други орган”* (Пљакић, 2013: 257).

У новијој пракси наилазимо на суштински другачији приступ поменутој проблематици (Миленковић, 2020: 342). Решењем ВКС одбачен је захтев за преиспитивање судске пресуде Управног суда уз образложење да је њеном доношењу претходио двоступени управни поступак – по изјављеном приговору на решење: *„...по налажењу овог суда, приговор полицијског службеника у дисциплинском поступку, по својој правној природи, представља жалбу, која је редовно правно средство у општем управном поступку.”* У образложењу се даље наводи да: *„То, даље, значи да је недозвољен захтев за преиспитивање судске одлуке поднет против правноснажне одлуке Управног суда којом је оцењена законитост решења донетог у дисциплинском поступку у коме по приговору подносиоца захтева одлучује други, а не исти орган који је донео првостепену одлуку. У конкретном случају није била искључена двостепеност одлучивања у спроведеном дисциплинском поступку, јер није била искључена жалба, односно приговор”* (Решење ВКС, Узп 385/2019).

*„Дозвољен је захтев за преиспитивање судске одлуке, поднет на основу члана 49. став 2. тачка 3. Закона о управним споровима, против правноснажне одлуке Управног суда донете у управном спору о оцени законитости одлуке Савета РРА по приговору.”* У образложењу ове одлуке се наводи: *„Врховни касациони суд налази да решавање Савета Републичке радиодифузне агенције по приговору поднетом на основу члана 62. став 5. Закона о радиодифузији представља једноступено одлучивање, јер је о приговору одлучивао исти орган који је донео и првостепено решење, а не неки други непосредно виши орган. Према томе, приговор се не може сматрати жалбом, као деволутивним правним средством у управном поступку, па ни одлука по приговору другоступеним управним актом...”* (Узп 5//10 од 11. 03. 2011).

Из представљених случајева је видљиво да је пракса по доношењу новог ЗУП-а изменила став по питању правне природе приговора, везујући је за (не)постојање истоветности органа чије је (не)поступање било повод приговору и онога који је по изјављеном приговору надлежан за

одлучивање. Хоће ли се исти сматрати редовним средством управноправне заштите и, у том смислу, (адекватном) заменом за жалбу, чије постојање, односно предвиђена могућност употребе искључује могућност коришћења захтева из чл. 49, савремена пракса процењује према томе да ли о њему одлучује исти (чије је поступање повод приговарању) или други орган (Миленковић, 2020: 343).

#### **4. Утицај приговора на примену Захтева из члана 49 ЗУС-а и повезаност тога питања са увођењем другостепене управносудске инстанце**

Иако би се, са теоретскоправног аспекта, становишту о приговору као средству редовне управноправне заштите могле истаћи озбиљне примедбе, из горе наведеног случаја увиђамо да се јуриспруденција на исте није много освртала. То се нарочито односи на првонаведени аргумент против тезе о приговору као редовном правном средству у управном поступку – да се на одлуку по њему (приговору) може изјавити жалба. Други контрааргумент, пракса је, ипак, узела у обзир, истичићи тиме двоструку и хибридную природу приговора, у зависности од тога који је орган – исти или други, надлежан за одлучивање по њему. Условљавајући квалификовање приговора као редовног правног средства постојањем принципа деволуције, пракса је средству управноправне заштите из чл. 147 ЗУП-а признала карактер редовног правног лека када је по њему одлучивао други (по правилу виши), а не орган чија је управна (не)активност била узроком приговарања<sup>15</sup>. У таквим случајевима, у којима је приговор средство деволутивне а не ремонстративне природе, пракса, екстензивним тумачењем т. 3, ст. 2, чл. 49 ЗУС-а, оцењује да у управном поступку није била искључена редовна заштита – што је услов дозвољености захтева за преиспитивање судске одлуке, па је захтев по нареченом правном основу недозвољен. У ситуацији пак када је за одлучивање по изјављеном приговору надлежан исти орган, тј. онај чија се активност побија приговором, приговор се у пракси, због израженог ремонстративног – редовном правном средству несвојственом карактеру, не сматра за редовно правно средство те се у таквим случајевима захтев за преиспитивање судске одлуке оцењује дозвољеним.

---

15 Није згорег напоменути да је по слову ст. 1, чл. 148 ЗУП-а приговор увек ремонстративне природе, а могућност да о њему одлучује други орган за сада је дата само у појединим законима којима се уређују посебне управне области (пр. Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018, уређујући питање дисциплинске одговорности полицијских службеника, предвиђа у чл. 210 приговор на првостепено дисциплинско решење о коме одлучује Дисциплинска комисија).

Став судске праксе о правној природи приговора као средства управно-правне заштите није без утицаја на предстојећу реформу управносудске процедуре. Наиме, једно од најкрупнијих питања те реформе односи се на постојање потребе за увођењем другог степена управносудске заштите – управносудске жалбе. Као најважнији аргумент против увођења другог степена управног суђења у нас наводи се да би жалба у управном спору додатно допринела повреди права на решавање у разумном року у управној ствари јер би – у случају њена увођења, једна управна ствар, по правилу, прелазила чак четири инстанце: две управне (првостепени и поступак по жалби) и две управносудске (по тужби и по управносудској жалби)<sup>16</sup>. Са друге стране, као један од аргумената за увођење другог степена управног спора истиче се све учесталија једностепеност управног одлучивања (Лончар). У томе смислу, сматра се да би одсуство редовне административне жалбе требало да надомести управносудска. Озбиљност и утицај овог аргумента на потребу увођења управносудске жалбе могао би да ослаби став судске праксе по коме се приговору признаје карактер редовног средства управноправне заштите, јер се таквим ставом значајно умањује број ситуација у којима је била искључена двостепеност управног одлучивања.

## 5. Закључак

У раду је извршена анализа дозвољености употребе захтева за преиспитивање судске одлуке управног суда у условима редовне управноправне заштите. Један од три правна основа по којима ЗУС дозвољава употребу захтева из чл. 49 ЗУС-а прописан је у т. 3, ст. 2, чл. 49, и односи се на ситуације у којима је у управном поступку била искључена жалба, шире узев, редовна управна заштита. Немогућност коришћења управне жалбе, услед њене законске искључености, странци омогућава употребу јединог средства

---

16 Наведени аргумент може се посматрати и у супротном правцу – у прилог увођењу жалбе у управном спору. Анализом практичне употребљивости (и делотворности) правних средстава из управног спора, дошло се до закључка да се она крајње ретко примењују у пракси и да, према степену заштите коју странка посредством њих остварује, она никако не могу представљати замену за редовно правно средство у управном спору. Отуд, до одуговлачења у разрешавању правне ствари која је примарно била предметом управног поступка а потом и управног спора, може доћи и услед примене компликованих а недовољно учинковитих средстава ванредне управносудске заштите. Њиховим активирањем поступак се свакако „развлачи“, а остварена заштита ретко је по странке задовољавајућа и као таква пододна да доведе до окончања правног војевања. Услед тога, поступак за заштиту својих права и интереса странке често настављају пред другим, домаћим, па и наднационалним органима, што често резултира повредом права на суђење у разумном року.

деволутивне правне природе у управном спору против правоснажне одлуке донесене у њему. Законом пак предвиђена могућност употребе жалбе у управном поступку, независно од тога да ли је и искоришћена, искључује могућност деволутивне секундарне управносудске заштите. Са увођењем приговора као средства управне заштите, отвара се питање његовог утицаја на могућност странке у управном спору да се од одлуке Управног суда заштити захтевом за преиспитивање судске одлуке, који у одсуству управносудске жалбе представља једино средство деволутивне природе у систему секундарне управносудске заштите. Ово питање се поставља услед не баш јасно одређене правне природе приговора као средства правне заштите у управном поступку. Неодређеност правне природе приговора почетно произилази из непостојања у закону (ЗУП-у) јасне поделе правних средстава на редовна и ванредна. Даље, она је додатно наглашена конфузним правним режимом приговора чије поједине одредбе, са једне стране, здраворазумски недвосмислено искључују могућност његова квалификовања као редовног правног средства – јер предвиђајући да је на одлуку по њему могуће уложити жалбу, испада да се на одлуку донету по једном редовном правном леку улаже други редовни правни лек (!?). Поред тога, ЗУП је јасно определио природу приговора као ремонстративног правног средства, предвиђајући да се изјављује руководиоцу органа на чије се поступање односи а који о њему и одлучује – што га удаљава од редовног правног средства, али је, са друге стране, по одредбама појединих других закона једнако могуће да по приговору одлучује други орган (а не онај чије је (не)деловање било повод приговору), чиме се приговор, попримајући деволутивни – карактер својствен жалби, овој и приближава. Нејасна правна природа приговора замаглила је његово место у систему управноправне заштите а како се то питање одражава на могућности даље заштите странке у управном спору, управносудска пракса заузела је одређене ставове. Ти ставови, изложени у раду, дискутабилни су, како са аспекта правнотеоретске анализе приговора као правног средства, тако посматрајући их кроз призму будуће реформе управног спора у прилог чијој суштинској тачки – увођењу друге инстанце, никако не иду.

### **Литература и извори**

Димитријевић, П., Мартиновић, С. (2016). *The Effects of Complaint as a Regular Legal Remedy in the Administrative Procedure of Serbia and Montenegro, Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 2016.

Лилић, С. (2013). *Управно право – управно процесно право*. Београд.

Лончар, З. Правна средства у новом закону о општем управном поступку, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*. 4/2017. 1505–1523.

Милков, Д. (2006). Правна средства у управном поступку, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*. 2/2006. 125–154.

Милков, Д., Радошевић, Р. (2018). Приговор у управном поступку. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*. 4/2018. 1457–1470.

Миленковић, Н. (2020). *Правна средства у управном спору*. Ниш.

Пљакић, Љ. Дозвољеност захтева за преиспитивање судске одлуке Управног суда, *Правни живот*. 10: 2013. 253–263.

Прица, М. (2019). Управна ствар и управносудска ствар. Прилог реформи српског законодавства и правосуђа. *Право у функцији развоја друштва*. Косовска Митровица. 597–639.

Томић, З. Р. (2019). *Коментар закона о општем управном поступку са судском праксом и регистром појмова*. Београд: Службени гласник.

Томић, З. Р. (2012). *Коментар закона о управним споровима са судском праксом*. Београд: Службени гласник.

Прописи:

Закон о управним споровима, *Службени гласник РС*, Бр. 11/2009.

Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, Бр. 18/2016 и 95/2018 – аутентично тумачење.

Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018.

Закон о управном поступку Црне Горе, *Службени лист ЦГ*, Бр. 56/2014, 20/2015, 40/2016 и 37/2017.

Закон о општем управном поступку, *Службени лист СРЈ*, бр. 33/97, 31/01 и 30/10.

Судске одлуке:

Решење ВКС, Узн 5/10 од 11. 03. 2011. године, Сентенца утврђена на седници Грађанског одељења од 18. 04. 2011.

Решење ВКС, Узп 385/2019 од 20. 12. 2019.

Сентенца из пресуде Врховног касационог суда Узп 5//10 од 11. 03. 2011. године, утврђена на седници Грађанског одељења 18. 04. 2011. године

**Nevena Milenković, LL.D.,**  
Assistant Professor,  
Faculty of Law, University of Priština,  
Temporary Head Office in Kosovska Mitrovica

**ADMISSIBILITY OF REQUEST FOR EXTRAORDINARY REVIEW OF  
THE ADMINISTRATIVE COURT DECISION IN THE CIRCUMSTANCES  
OF REGULAR ADMINISTRATIVE COURT PROTECTION**

**Summary**

*The successive impact of administrative law and administrative justice, their multiple correlations and mutual intertwining, is best reflected in the legal protection provided within the framework of administrative judicial procedure. Thus, the provision of extraordinary administrative court protection (as one and the only devolutive type of extraordinary legal remedy in administrative procedure) is pre-conditioned by exhausting the appeal as a regular legal remedy in administrative procedure. Starting from the thesis on the integral nature of administrative law and administrative court protection, the author discusses how the existence of a regular legal remedy, or the position of judicial practice on the (non)existence of appeal in the regular administrative judicial procedure, affects the party's opportunity to protect itself by filing a request for an extraordinary review of the administrative court decision, envisaged in Article 49 of the Administrative Disputes Act (ADA) as an extraordinary legal remedy.*

*The Administrative Disputes Act (ADA) envisages three types of situations in which the injured party may file a request for an extraordinary review of the judicial decision rendered by the Administrative Court. One of them refers to "the subject matter which excludes the possibility of filing an appeal in the course of administrative procedure". Given that the current General Administrative Procedure Act (GAPA) envisages the possibility of filing an appeal and an objection as regular legal protection instruments, there is a question of the legal relevance of objection in terms of the admissibility of using the request for an extraordinary review of the Administrative Court decision. Can the objection be considered a regular legal remedy in administrative proceedings? If the answer is positive, the request under the ADA will be rejected, which further implies that the injured party will be deprived of legal protection. If the reply is negative, it would provide for a wider application of this request in practice. In practical terms, the position on this issue has a far broader scope and significance. Depending on the way of approaching the presented issues, taking one or the other position has a substantially different impact on the forthcoming reform of the administrative court protection system, particularly in terms of introducing the second-instance (appellate) administrative judiciary.*

**Keywords:** *admissibility of request for extraordinary review of Administrative Court decision, General Administrative Procedure Act, appeal, objection.*





## ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ (M51)

### УПУТСТВО АУТОРИМА

<b>Опште напомене</b>	Рукопис рада компјутерски обрадити коришћењем програма <b>Word</b> , у фонту <b>Times New Roman ћирилица (Serbian-Cyrillic)</b> , (осим оригиналних латиничних навода), <b>величина фонта 12 pt</b> , размак између редова 1,5. Формат странице треба да буде <b>A4</b> .
<b>Обим рада</b>	Један ауторски табак - рад не треба да има више од <b>40.000 карактера</b> , односно 6.000 карактера када се ради о приказима, укључујући размаке.
<b>Језик и писмо</b>	Језици на којима се могу објављивати радови су српски, енглески, руски, француски и немачки.
<b>Наслов рада</b>	<b>Наслов рада</b> куцати величином фонта <b>14 pt, bold</b> , Times New Roman Наслов рада приложити и на енглеском језику.
<b>Аутор(и)</b>	Не уносити име(на) аутора у текст рада да би се обезбедила анонимност рецензирања. Подаци о аутору(има) биће доступни редакцији преко Асистент програма.
<b>Подаци о пројекту или програму*</b>	На дну прве странице текста, треба навести у фусноти следеће: Назив и број пројекта, назив програма, назив институције која финансира пројекат.
<b>Подаци о усменом саопштењу рада*</b>	Ако је рад био изложен на научном скупу у виду усменог саопштења под истим или сличним називом, податак о томе треба навести у оквиру посебне напомене на дну прве стране текста (фуснота).
<b>Апстракт</b>	Апстракт садржи 100-250 речи.
<b>Кључне речи</b>	Не више од 10 кључних речи на српском и енглеском језику (Key words).
<b>Напомена о анонимности</b>	У тексту се не смеју користити изрази који упућују или откривају идентитет аутора (нпр. „о томе видети у нашем раду...“ или „...мој рад под називом ...“ и слично). Неопходно је избрисати из самог документа било коју персоналну информацију/име које упућује на аутора. Могу се приложити документи у чијем опису као и тексту нема персоналних информација.
<b>Структура текста</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Увод</li> <li>2. Поднаслов 1             <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1. Поднаслов 2                 <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1.1. Поднаслов 3</li> </ol> </li> </ol> </li> <li>3. Поднаслов 2</li> <li>4. Закључак</li> </ol> <p>Наслови и поднаслови пишу се фонтом 12 pt, <b>bold</b>.</p>
<b>Литература (References)</b>	Пише се након текста, као посебна секција. Поређати све јединице азбучним редом по презимену аутора, а код истог аутора, по години издавања (од најновије до најстарије). Молимо ауторе да искључе команду numbering, тј. без бројева испред. (Погледати табелу на крају упутства).
<b>Резиме (Summary)</b>	Пише се на крају текста после Литературе, дужине до 2 000 карактера (укључујући размаке), на српском и енглеском језику.
<b>Табеле, графикони, слике</b>	Табеле урадити у Wordu или Excelu. Фотографије, графиконе или слике доставити у формату .jpg.
<b>Ауторска права</b>	Аутори радова потписују сагласност за пренос ауторских права. Изјаву преузети <a href="#">овде</a> .
<b>Достава радова</b>	Радови се предају путем онлајн система за електронско уређивање АСИСТЕНТ, <a href="https://aseestant.ceon.rs/index.php/zrpf/index">https://aseestant.ceon.rs/index.php/zrpf/index</a> ПРИЛИКОМ ПРЕДАЈЕ РУКОПИСА ПОТРЕБНО ЈЕ ДА АУТОРИ ПОПУНЕ СВЕ ПОДАТКЕ О СЕБИ У РУБРИЦИ "МЕТАПОДАЦИ" (АФИЛИЈАЦИЈА, ЗВАЊЕ, СТАТУС, ИНСТИТУЦИЈА, ГРАД, ДРЖАВА), КАО И КЉУЧНЕ РЕЧИ ЗА РУКОПИС.

\* Ови подаци уносе се само у случају да рад испуњава наведене услове (пројекат или саопштење)

## УПУТСТВО ЗА ЦИТИРАЊЕ ЛИТЕРАТУРЕ

Навођење цитата треба урадити у тексту, као што је наведено у упутству. **Фус ноте** користити само када је неопходно пружити додатно објашњење или пропратни коментар, као и у случају позивања на нормативни акт, службена гласила и одлуке судова.

**Цитати и позиви на литературу у тексту и листа библиографских јединица на крају текста морају се у потпуности слагати.** Сваки цитат из текста и позив на литературу мора да се нађе на листи библиографских јединица, односно, свака библиографска јединица наведена у литератури мора да се нађе у тексту. Позив на библиографске јединице наводи се у оригиналном писму, без превођења.

Врста рада	Референце – литература	Цитирање у тексту
Књига, 1 аутор	Келзен, Х. (2010). <i>Општа теорија права и државе</i> . Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.	(Келзен, 2010: 56)
Књига, Више аутора	Dimitrijević, V. Popović, D. Papić, T. Petrović, V. (2007). <i>Međunarodno pravo ljudskih prava</i> . Београд: Београдски центар за људска права.	<b>Прво цитирање у тексту:</b> (Dimitrijević, Popović, Papić, Petrović, 2007: 128) <b>Наредно цитирање у тексту:</b> (Dimitrijević et al. 2007: 200)
Колективно ауторство	<i>Oxford Essential World Atlas</i> . (1996). 3.ed. Oxford: Oxford University Press.	(Oxford, 1996: 245)
Рад или део књиге која има приређивача	Nolte, K. (2007). <i>Zadaci i način rada nemačkog Bundestaga</i> . U Pavlović, V. i Orlović, S. (Prir.). <i>Dileme i izazovi parlamentarizma</i> . Београд: Konrad Adenauer Stiftung. 279-289.	(Nolte, 2007: 280)
Чланак у часопису	Марковић, Р. (2006). Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед. <i>Анали Правног факултета у Београду</i> . 2(LIV). 5-46	(Марковић, 2006: 36)
Енциклопедија	Pittau, J. (1983). Meiji constitution. In <i>Kodansha encyclopedia of Japan</i> . Vol. 2. Tokyo: Kodansha. 1-3.	(Pittau, 1983: 3)
Институција као аутор	Републички завод за статистику. (2011). <i>Месечни статистички билтен</i> . Бр. 11.	(Републички завод за статистику, 2011)
Прописи	Закон о основама система васпитања и образовања. <i>Службени гласник РС</i> . Бр. 62. 2004.	<b>Фус нота:</b> Чл. 12. Закона о основама система васпитања и образовања, <i>Сл. гласник РС</i> , 62/04
Судске одлуке	Case T-344/99 <i>Arne Mathisen AS v Council</i> [2002] ECR II-2905 или <i>Otojudi v UK</i> (2010) 51 EHRR 10 или Одлука Уставног суда IY-197/2002. <i>Службени гласник РС</i> . Бр. 57. 2003.	<b>Фус нота:</b> Case T-344/99 <i>Arne Mathisen AS v Council</i> [2002] или Одлука Уставног суда IY-197/2002
Електронски извори	Wallace, A.R. (2001). <i>The Malay archipelago</i> (vol. 1). [Electronic version]. Преузето 15.11.2005. <a href="http://www.gutenberg.org/etext/2530">http://www.gutenberg.org/etext/2530</a> или European Commission for Democracy through Law. <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> . Преузето 24.5.2007. <a href="http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp">http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp</a>	<b>Навођење у тексту:</b> (Wallace, 2001) <b>Фус нота:</b> European Commission for Democracy through Law. <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> . Преузето 24.5.2007. <a href="http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp">http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp</a>

## ZBORNİK RADOVA PRAVNOG FAKULTETA U NIŠU (M51)

### UPUTSTVO AUTORIMA

<b>Opšte napomene</b>	Rukopis rada kompjuterski obraditi korišćenjem programa <i>Word</i> , u fontu <i>Times New Roman</i> ćirilica (Serbian-Cyrillic), (osim originalnih latiničnih navoda), <b>veličina fonta 12 pt</b> , razmak između redova 1,5. Format stranice treba da bude <b>A4</b> .
<b>Obim rada</b>	Jedan autorski tabak - rad ne treba da ima više od <b>40.000 karaktera</b> , odnosno 6.000 karaktera kada se radi o prikazima, uključujući razmake.
<b>Jezik i pismo</b>	Jezici na kojima se mogu objavljivati radovi su srpski, engleski, ruski, francuski i nemački.
<b>Naslov rada</b>	<b>Naslov rada</b> kucati veličinom fonta <b>14 pt, bold</b> , Times New Roman Naslov rada priložiti i na engleskom jeziku.
<b>Autor(i)</b>	Ne unositi ime(na) autora u tekst rada da bi se obezbedila anonimnost recenziranja. Podaci o autoru(ima) biće dostupni redakciji preko Asistent programa.
<b>Podaci o projektu ili programu*</b>	Na dnu prve stranice teksta, treba navesti u fusnoti sledeće: Naziv i broj projekta, naziv programa, naziv institucije koja finansira projekat.
<b>Podaci o usmenom saopštenju rada*</b>	Ako je rad bio izložen na naučnom skupu u vidu usmenog saopštenja pod istim ili sličnim nazivom, podatak o tome treba navesti u okviru posebne napomene na dnu prve strane teksta (fusnota).
<b>Apstrakt</b>	Apstrakt sadrži 100-250 reči.
<b>Ključne reči</b>	Ne više od 10 ključnih reči na srpskom i engleskom jeziku (Key words).
<b>Napomena o anonimnosti</b>	U tekstu se ne smeju koristiti izrazi koji upućuju ili otkrivaju identitet autora (npr. „o tome videti u našem radu...“ ili „...moj rad pod nazivom ...“ i slično). Neophodno je izbrisati iz samog dokumenta bilo koju personalnu informaciju/ime koje upućuje na autora. Mogu se priložiti dokumenti u čijem opisu kao i tekstu nema personalnih informacija.
<b>Struktura teksta</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Uvod</li> <li>2. Podnaslov 1 <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1. Podnaslov 2 <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1.1. Podnaslov 3</li> </ol> </li> </ol> </li> <li>3. Podnaslov 2</li> <li>4. Zaključak</li> </ol> <p>Naslovi i podnaslovi pišu se fontom 12 pt, <b>bold</b>.</p>
<b>Literatura (References)</b>	Piše se nakon teksta, kao posebna sekcija. Poredati sve jedinice azbučnim redom po prezimenu autora, a kod istog autora, po godini izdavanja (od najnovije do najstarije). Molimo autore da isključe komandu numbering, tj. bez brojeva ispred. (Pogledati tabelu na kraju uputstva).
<b>Rezime (Summary)</b>	Piše se na kraju teksta posle Literature, dužine do 2 000 karaktera (uključujući razmake), na srpskom i engleskom jeziku.
<b>Tabele, grafikoni, slike</b>	Tabele uraditi u Wordu ili Excelu. Fotografije, grafikone ili slike dostaviti u formatu .jpg.
<b>Autorska prava</b>	Autori radova potpisuju saglasnost za prenos autorskih prava. Izjavu preuzeti <a href="#">ovde</a> .
<b>Dostava radova</b>	Radovi se predaju putem onlajn sistema za elektronsko uređivanje ASISTENT, <a href="https://aseestant.ceon.rs/index.php/zrpf/index">https://aseestant.ceon.rs/index.php/zrpf/index</a> PRILIKOM PREDAJE RUKOPISA POTREBNO JE DA AUTORI POPUNE SVE PODATKE O SEBI U RUBRICI "METAPODACI" (AFILIJACIJA, ZVANJE, STATUS, INSTITUCIJA, GRAD, DRŽAVA), KAO I KLJUČNE REČI ZA RUKOPIS.

\* Ovi podaci unose se samo u slučaju da rad ispunjava navedene uslove (projekat ili saopštenje)



## UPUTSTVO ZA CITIRANJE LITERATURE

Navođenje citata treba uraditi **u tekstu**, kao što je navedeno u uputstvu. **Fus note** koristiti samo kada je neophodno pružiti dodatno objašnjenje ili propratni komentar, kao i u slučaju pozivanja na normativni akt, službena glasila i odluke sudova.

**Citati i pozivi na literaturu u tekstu i lista bibliografskih jedinica na kraju teksta moraju se u potpunosti slagati.** Svaki citat iz teksta i poziv na literaturu mora da se nađe na listi bibliografskih jedinica, odnosno, svaka bibliografska jedinica navedena u literaturi mora da se nađe u tekstu. Poziv na bibliografske jedinice navodi se u originalnom pismu, bez prevođenja.

Vrsta rada	Reference – literatura	Citiranje u tekstu
Knjiga, 1 autor	Kelzen, H. (2010). <i>Opšta teorija prava i države</i> . Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu	(Kelzen, 2010: 56)
Knjiga, Više autora	Dimitrijević, V., Popović, D., Papić, T., Petrović, V. (2007). <i>Međunarodno pravo ljudskih prava</i> . Beograd: Beogradski centar za ljudska prava	<b>Prvo citiranje u tekstu:</b> (Dimitrijević, Popović, Papić, Petrović, 2007: 128) <b>Naredno citiranje u tekstu:</b> (Dimitrijević et al., 2007: 200)
Kolektivno autorstvo	<i>Oxford essential world atlas</i> (3rd ed.). (1996). Oxford, UK: Oxford University Press	(Oxford, 1996: 245)
Rad ili deo knjige koja ima priređivača	Nolte, K. (2007). Zadaci i način rada nemačkog Bundestaga. U V.Pavlović i S.Orlović (Prir.), <i>Dileme i izazovi parlamentarizma</i> (str. 279-289). Beograd: Konrad Adenauer Stiftung	(Nolte, 2007: 280)
Članak u časopisu	Marković, R. (2006). Ustav Republike Srbije iz 2006 – kritički pogled. <i>Anali Pravnog fakulteta u Beogradu</i> . 2(LIV). 5-46	(Marković, 2006: 36)
Enciklopedija	Pittau, J. (1983). Meiji constitution. In <i>Kodansha encyclopedia of Japan</i> (Vol. 2, pp. 1-3). Tokyo: Kodansha	(Pittau, 1983: 3)
Institucija kao autor	Republički zavod za statistiku. <i>Mesečni statistički bilten</i> . Br. 11 (2011)	(Republički zavod za statistiku, 2011)
Propisi	Zakon o osnovama sistema vaspitanja i obrazovanja. <i>Službeni glasnik RS</i> . Br. 62 (2004)	<b>Fusnota:</b> Čl. 12. Zakona o osnovama sistema vaspitanja i obrazovanja, <i>Sl. glasnik RS</i> , 62/04
Sudske odluke	Case T-344/99 <i>Arne Mathisen AS v Council</i> [2002] ECR II-2905 ili <i>Omojudi v UK</i> (2010) 51 EHRR 10 ili Odluka Ustavnog suda IU-197/2002, <i>Službeni glasnik RS</i> . Br. 57 (2003)	<b>Fusnota:</b> Case T-344/99 <i>Arne Mathisen AS v Council</i> [2002] ili Odluka Ustavnog suda IU-197/2002
Elektronski izvori	Wallace, A. R. (2001). <i>The Malay archipelago</i> (vol. 1). [Electronic version]. Retrieved 15, November 2005, from <a href="http://www.gutenberg.org/etext/2530">http://www.gutenberg.org/etext/2530</a> ili European Commission for Democracy through Law, <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> , Retrieved 24, May 2007, from <a href="http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp">http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp</a>	<b>Navođenje u tekstu:</b> (Wallace, 2001)  <b>Fusnota:</b> European Commission for Democracy through Law, <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> , Retrieved 24, May 2007, from <a href="http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp">http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp</a>

## Collection of Papers, Faculty of Law, Niš (M51)

### GUIDELINES FOR AUTHORS

<b>General notes</b>	The paper shall be processed in <i>MS Word (doc.)</i> format: paper size A4; font <b>Times New Roman (Serbian-Cyrillic)</b> , except for papers originally written in <i>Latin</i> script; font size 12 pt; line spacing 1,5.
<b>Paper length</b>	The paper shall not exceed 16 pages. <b>An article</b> shall not exceed 40.000 characters (including spaces). <b>A review</b> shall not exceed 6.000 characters (including spaces).
<b>Language and script</b>	Papers may be written in Serbian, English, Russian, French and German.
<b>Paper Title</b>	<b>The paper title</b> shall be formatted in font <b>Times New Roman</b> , font size <b>14 pt, bold</b> . The title shall be submitted in English as well.
<b>Author(s)</b>	In order to ensure the author's anonymity and preclude bias in the double-blind peer review process, the author's name and surname should not be included in the article submitted for review. The data about the author(s) will be available to the Editorial staff via the Assistant program.
<b>Data on the project or program*(optional)</b>	In the footnote at the bottom of the first page of the text shall include: the project/program title and the project number, the project title, the name of the institution financially supporting the project.
<b>Data on the oral presentation of the paper*(optional)</b>	In case the paper has already been presented under the same or similar title in the form of a report at a prior scientific conference, authors are obliged to enter a relevant notification in a separate footnote at the bottom of the first page of the paper.
<b>Abstract</b>	The abstract shall comprise 100 - 250 words at the most
<b>Key words</b>	The list of key words following the abstract shall not exceed 10 key words. The key words shall be submitted in both Serbian and English.
<b>Note on author's identity (anonymity)</b>	In order to ensure the author's anonymity, the text of the submitted article should not include phrases that refer to or reveal the author's identity (e.g. "for more information, see our paper on..." or "my paper titled...", and alike). The authors of the document must delete their names from the text, with "Author" and year used in the references and footnotes, instead of the authors' name, article title, etc. Also, author identification should also be removed from the properties for the file.
<b>Text structure</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Introduction</li> <li>2. Chapter 1             <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1. Section 2                 <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1.1. Subsection 3</li> </ol> </li> </ol> </li> <li>3. Chapter 2</li> <li>4. Conclusion</li> </ol> <p>All headings (Chapters) and subheadings (Sections and Subsections) shall be in <i>Times New Roman</i>, font 12 pt, <b>bold</b>.</p>
<b>References</b>	At the end of the submitted text, the author(s) shall provide a list of References. All entries shall be listed in alphabetical order by author's surname, and each entry shall include the source and the year of publication. When referring to the same author, include the year of publication (from the most recently dated backwards). Please, see the table at the end of the <b>Guidelines for Authors</b> .
<b>Summary</b>	The summary shall be included at the end of the text, after the References. The summary shall not exceed 2.000 characters (including spaces) and it shall be submitted in both Serbian and English.
<b>Tables, graphs, figures</b>	Tables shall be prepared in <i>MS Word</i> or in <i>Excell</i> . Photos, graphs or figures shall be in <b>jpg</b> format.
<b>Copyright</b>	The authors are obliged to sign a written consent on the transfer of copyright. The Author's Statement may be downloaded <a href="#">here</a> .
<b>Paper submission</b>	The articles are to be submitted via online editorial management system ACHTEHT, <a href="http://asestant.ceon.rs/index.php/zrpf/index">http://asestant.ceon.rs/index.php/zrpf/index</a>

\* The data shall be included only if the paper is subject to such circumstances.

## CITATION GUIDELINES

The citations should be included in the text, in line with the guidelines provided below. Footnotes shall be used only for additional explanation or commentary and for referring to the specific normative act, official journals, and court decisions.

In-text citations and reference entries shall fully comply with the list of bibliographic units in the References, provided at the end of the paper. Each in-text citation and reference entry shall be clearly cross-referenced in the list of bibliographic units and, vice versa, each bibliographic unit shall be entered in the text of the submitted paper. The referential sources shall be cited in the language and script of the original work (without providing an English translation).

Type of work	References	In-text citation
Book (a single author)	Jones, C. P. (1994). <i>Investments: Analysis and Management</i> . New York: John Wiley & Sons. Ltd.	(Jones, 1994: 123)
Book (a number of authors)	Osterrieder, H., Bahloul, H., Wright, G., Shafner, K., Mozur, M. (2006). <i>Joining Forces and Resources for Sustainable Development Cooperation among Municipalities – A Guide for Practitioners</i> . Bratislava: UNDP	<b>First in-text citation:</b> (Osterrieder, Bahloul, Wright, Shafner, Mozur, 2006: 31) <b>A subsequent in-text citation:</b> (Osterrieder et al., 2006: 45)
Joint authorship (a group of authors)	<i>Oxford Essential World Atlas</i> (3rd ed.). (1996). Oxford, UK: Oxford University Press	(Oxford, 1996: 245)
An article or a chapter in a book with an editor	Scot, C., del Busto, E. (2009). <i>Chemical and Surgical Castration</i> . In Wright, R. G. (ed.), <i>Sex Offender Laws, Failed Policies and New Directions</i> (pp. 291-338). New York: Springer	(Scot, del Busto, 2009: 295)
Journal article	Sandler, J. C., Freeman, N. J. (2007). <i>Typology of Female Sex Offenders: A Test of Vandiver and Kercher</i> . <i>Sex Abuse</i> . 19 (2). 73-89	(Sandler, Freeman, 2007: 79)
Encyclopedia	Pittau, J. (1983). <i>Meiji constitution</i> . In <i>Kodansha Encyclopedia of Japan</i> (Vol. 2, pp. 1-3). Tokyo: Kodansha	(Pittau, 1983: 3)
Institution (as an author)	Statistical Office of the Republic of Serbia, <i>Monthly statistical bulletin</i> , No. 11 (2011)	(Statistical Office RS, 2011)
Legal documents and regulations	Education Act, Official Gazette RS, No. 62 (2004)	<b>Footnote:</b> Article 12. Education Act, Official Gazette RS, 62/04
Court decisions	Case T-344/99 <i>Arne Mathisen AS v Council</i> [2002] ECR II-2905; or <i>Omojudi v UK</i> (2010) 51 EHRR 10; or Constitutional Court decision IV-197/2002, <i>Official Gazette RS</i> , No. 57 (2003)	<b>Footnote:</b> Case T-344/99 <i>Arne Mathisen AS v Council</i> [2002] or Constitutional Court decision IV-197/2002
Online sources	Wallace, A. R. (2001). <i>The Malay archipelago</i> (vol. 1). [Electronic version]. Retrieved 15 November 2005, from <a href="http://www.gutenberg.org/etext/2530">http://www.gutenberg.org/etext/2530</a> ; or European Commission for Democracy through Law, <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> , Retrieved 24 May 2007, from <a href="http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp">http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp</a>	<b>In-text citation:</b> (Wallace, 2001) <b>Footnote:</b> European Commission for Democracy through Law, <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> , Retrieved 24 May 2007, from <a href="http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp">http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp</a>