

# Г Л А С Н И К

АДВОКАТСКЕ КОМОРЕ ВОЈВОДИНЕ  
ЧАСОПИС ЗА ПРАВНУ ТЕОРИЈУ И ПРАКСУ

Година ХСVII  
Књига 85

Нови Сад, септембар 2025.  
Број 3.

## САДРЖАЈ

### ЧЛАНЦИ

- Др Вељко Турањанин  
Др Младен Јеличић      Принцип некажњавања жртава трговине људима  
– међународни правни стандарди и стање  
у Републици Србији / **638**
- Др Милана Писарић      Откривање пореских кривичних дела  
у Републици Србији / **690**
- Петра Станојевић      Теоријска разматрања о накнади нематеријалне  
штете због повреде права на здраву животну  
средину / **742**
- Ратко Гавранић      Судска заштита узбуњивача / **790**
- Јелена Радовановић      Премештај запосленог на други посао као мера  
решавања вишка запослених / **832**
- Ања Балшић      Неколико отворених питања у вези са правом  
на отпремнину у Републици Србији / **870**

### ОСТАЛИ ПРИЛОЗИ И САОПШТЕЊА

- Др Маријана Пајванчић      *In memoriam*. Проф. др Фуада Станковић / **909**
- Сентенце из праксе Дисциплинског суда АКВ  
/ **912**
- Одабрана пракса Врховног (касационог) суда:  
Снимци са камера за видео-надзор као доказ у  
кривичном поступку / **917**
- Саопштења са седница Управног одбора  
Адвокатске коморе Војводине / **934**

# GLASNIK

JOURNAL OF LEGAL THEORY AND PRACTICE  
OF THE BAR ASSOCIATION OF VOJVODINA

---

Volume XCVII

Novi Sad, September 2025

Issue 3

## CONTENT

### ARTICLES

- Veljko Turanjanin, Ph.D.**  
**Mladen Jeličić, Ph.D.** Principle of Non-Punishment of Victims of Human Trafficking – International Legal Standards and the Situation in the Republic of Serbia / **664**
- Milana Pisarić, Ph.D.** Detection of Tax Crimes in the Republic of Serbia / **715**
- Petra Stanojević** Theoretical Reflections on Compensation for Non-Pecuniary Damage Arising From the Violation of the Right to a Healthy Environment / **766**
- Ratko Gavranić** Judicial Protection of Whistleblowers / **810**
- Jelena Radovanović** Employee Reassignment as a Measure for Resolving Redundancy / **851**
- Anja Balšić** A Few Open Questions Concerning the Right to Severance Pay in the Republic of Serbia / **889**

### OTHER CONTRIBUTIONS AND ANNOUNCEMENTS

- Marijana Pajvančić Ph.D.** *In memoriam.* Fuada Stanković, Ph.D. / **909**
- Sentences from the judicial practice of the Disciplinary Court of the Bar Association of Vojvodina / **912**
- Selected case law of the Supreme Court (of Cassation): Recordings from surveillance cameras as evidence in criminal proceedings / **917**
- Announcements from the meetings of the Board of Directors of the Bar Association of Vojvodina / **934**

# АДВОКАТСКА КОМОРА ВОЈВОДИНЕ



*Основана 1921. у Новом Саду*



*Указом Председништва СФРЈ бр. 64 од 12. јула 1988,  
поводом 60-годишњице излажења,  
ГЛАСНИК Адвокатске коморе Војводине  
о д л и к о в а н ј е  
Орденом заслуга за народ са сребрном звездом.*

**Г Л А С Н И К**  
**А Д В О К А Т С К Е К О М О Р Е В О Ј В О Д И Н Е**

Покренут 1. јуна 1928.

Главни и одговорни уредници

*Др Косџа Мајински (1928–1932), др Никола Николић (1933–1936), др Василије Сџанковић (1936), др Славко М. Ђурић (1937), Владимир К. Хаџи (1937–1941), Милораг Бошић (1952–1972), Сава Савић (1973–1987), Мирослав Здјелар (1987–1994), Слободан Бељански (1994–2004), др Јанко Кубињец (2004–2016), Милан Караћ (2016–2019)*

Уређивачки одбор

*Др Александар Тодоровић, адвокат у Новом Саду*  
главни и одговорни уредник

*Милан Караћ, адвокат у Новом Саду, доц. др Аиџла Чоколић, адвокат у Осијеку, др Јелена Тешановић, адвокатика у Новом Саду, Тијана Голић, адвокатика у Новом Саду, Бошко Каћански, адвокат у Новом Саду, проф. др Сања Ђајић, редовна професорица*

*Правног факултета Универзитета у Новом Саду, проф. др Маја Сџанивукковић, редовна професорица Правног факултета Универзитета у Новом Саду, др Хајрија Мујовић, научна саветница на Институту друштвених наука у Београду, др Софија Николић Појадић, научна сарадница на Институту друштвених наука у Београду, проф. др Звонимир Јелинић, ванредни професор Правног факултета Свеучилишта у Осијеку*

Издавачки савет

*Др Енике Веј, адвокатика у Новом Саду, председник*  
*Др Славен Бачић, адвокат у Суботици, Мирослав Здјелар, адвокат у Новом Саду, Слободан Бељански, адвокат у Новом Саду, др Тања Вицковић Рамач, адвокатика у Новом Саду*

Техничко уређење  
*Јелица Негућ*

Адреса Уредништва

21000 Нови Сад, Змај Јовина 20/1  
Телефон: 021/521-235; факс: 021/529-459  
е-mail: akvojvodine@gmail.com  
www.glasnik.edu.rs

Рукописи се не враћају.

# Г Л А С Н И К

## АДВОКАТСКЕ КОМОРЕ ВОЈВОДИНЕ ЧАСОПИС ЗА ПРАВНУ ТЕОРИЈУ И ПРАКСУ

Година ХСVII  
Књига 85

Нови Сад, септембар 2025.  
Број 3.

### A R T I C L E S

#### CONTENT

**Veljko Turanjanin, Ph.D.**

**Mladen Jeličić, Ph.D.**

Principle of Non-Punishment of  
Victims of Human Trafficking –  
International Legal Standards and the  
Situation in the Republic of Serbia /  
**664–689**

**Milana Pisarić, Ph.D.**

Detection of Tax Crimes in the  
Republic of Serbia / **715–741**

**Petra Stanojević**

Theoretical Reflections on  
Compensation for Non-Pecuniary  
Damage Arising From the Violation  
of the Right to a Healthy Environment  
/ **766–789**

**Ratko Gavrančić**

Judicial Protection of Whistleblowers  
/ **810–831**

**Jelena Radovanović**

Employee Reassignment  
as a Measure for Resolving  
Redundancy / **851–869**

**Anja Balšić**

A Few Open Questions Concerning  
the Right to Severance Pay in the  
Republic of Serbia / **889–907**

### Ч Л А Н Ц И

#### САДРЖАЈ

**Др Вељко Турањанин**

**Др Младен Јеличић**

Принцип некажњавања жртава  
трговине људима – међународни  
правни стандарди и стање  
у Републици Србији / **638–663**

**Др Милана Писарић**

Откривање пореских кривичних  
дела у Републици Србији / **690–714**

**Петра Станојевић**

Теоријска разматрања  
о накнади нематеријалне штете  
због повреде права на здраву  
животну средину / **742–765**

**Ратко Гавранић**

Судска заштита узбуњивача /  
**790–809**

**Јелена Радовановић**

Премештај запосленог на други  
посао као мера решавања вишка  
запослених / **832–850**

**Ања Балшић**

Неколико отворених питања  
у вези са правом на отпремнину  
у Републици Србији / **870–888**

Оригинални научни рад  
DOI: 10.5937/gakv97-61888  
UDC 343.85:343.431(497.11)  
343.341-058.64

*Др Вељко Турањанин\**  
Правни факултет Универзитета у Крагујевцу  
ORCID: 0000-0001-9029-0037

*Др Младен Јеличић\**  
Виши суд у Шапцу  
ORCID: 0009-0003-5486-3485

## **ПРИНЦИП НЕКАЖЊАВАЊА ЖРТАВА ТРГОВИНЕ ЉУДИМА – МЕЂУНАРОДНИ ПРАВНИ СТАНДАРДИ И СТАЊЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ\*\***

**САЖЕТАК:** Аутори у раду анализирају принцип некажњавања жртава трговине људима кроз призму међународних правних стандарда у овој области и стања у Републици Србији. Након уводних напомена о значају овог питања, аутори су указали на међународни правни оквир који прати поменути принцип, али и на примере из упоредног права и одлуке Европског суда за људска права. С обзиром на то да примена овог принципа у пракси подразумева претходну идентификацију жртве трговине људима, анализиран је овај поступак у Републици Србији. Посебно је указано на ингеренције Центра за заштиту жртава трговине људима који је једини државни орган надлежан за спровођење поменутог поступка. Потом, аутори су размотрили наведено питање из угла трећег извештаја ГРЕТА, а указано је и на тренутне кораке које предузима Србија у правцу

---

\* e-mail: turanjaninveljko@gmail.com, редовни професор.

\*\* e-mail: mladen.jelicic.kaishin@gmail.com, судија.

\*\*\* Рад је примљен 1. 10. 2025, а прихваћен је за објављивање 24. 12. 2025. године.

испуњавања међународних обавеза, па су сумарно анализиране одредбе Нацрта Закона о сузбијању и спречавању трговине људима и заштити жртава у погледу принципа некажњавања. Закључак аутора је да имплементација принципа некажњавања жртава трговине људима у позитивноправни систем Републике Србије, а у складу са међународним стандардима, треба да буде праћена и одговарајућим изменама Кривичног законика, Законика о кривичном поступку и Закона о прекршајима.

**Кључне речи:** трговина људима, жртва, некажњавање жртава трговине људима, кривични поступак, прекршајни поступак

## УВОД

Принцип некажњавања жртава трговине људима представља један од најзначајнијих аспеката савременог приступа људским правима у области сузбијања трговине људима. Овај принцип подразумева да жртве трговине људима не смеју бити кривично, прекршајно или на други начин правно санкционисане због дела која су директно повезана с њиховом експлоатацијом или ситуацијом принуде у којој су се нашле. У пракси, то значи да жртве не смеју бити кажњене, на пример, за илегалан прелазак границе, проституцију, употребу лажних докумената или друге противправне радње које су починиле као директну последицу трговине.

Овај принцип произилази из шире обавезе држава да идентификују, заштите и помажу жртвама трговине људима, као и да обезбеде ефективно кривично гоњење трговаца људима. Уколико жртве буду санкционисане, ризикује се да буду удаљене од система подршке, да не сарађују с властима и да трговци избегну одговорност. Стога је овај принцип од кључног значаја за ефективну имплементацију правне и институционалне заштите од трговине људима.

## МЕЂУНАРОДНИ ПРАВНИ ОКВИР Протокол из Палерма (2000)

Протокол за превенцију, сузбијање и кажњавање трговине људским бићима, нарочито женама и децом (*Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children*, у даљем тексту: Протокол)<sup>1</sup>, усвојен је 15. новембра 2000. године у Палерму, у

<sup>1</sup> UN General Assembly, *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, 15. новембра 2000.

оквиру Конференције Уједињених нација о транснационалном организованом криминалу. Он представља допуну Конвенције УН против транснационалног организованог криминала (*United Nations Convention against Transnational Organized Crime*), познатије као Палермо конвенција.<sup>2</sup> Овај протокол је ступио на снагу 25. децембра 2003. године, након што је ратификован од стране четрдесет држава. Доношење Протокола је представљало први глобални и свеобухватни покушај да се системски одговори на феномен трговине људима, уз јасну дефиницију тог кривичног дела, обавезу држава да га кривично санкционишу, као и да жртвама пруже заштиту и подршку.

Циљ овог Протокола, дефинисан у чл. 2, обухвата:

- спречавање и борбу против трговине људима,
- заштиту и помоћ жртвама такве трговине, уз пуно поштовање њихових људских права,
- подстицање сарадње међу државама у циљу постизања ових циљева.

Протокол је први међународни инструмент који пружа универзално прихваћену дефиницију трговине људима, у члану 3(а). Ова дефиниција укључује три елемента:

1. радњу (нпр. врбовање, транспорт, скривање, пријем лица),
2. средства (нпр. претња, сила, отмица, превара, злоупотреба моћи или положаја),
3. сврху (експлоатација, која обухвата сексуалну експлоатацију, присилни рад, ропство и слично).

Код деце (лица млађа од 18 година), употреба средстава није потребна да би се радња сматрала трговином људима. Ова свеобухватна дефиниција је омогућила широку примену и хармонизацију националних законодавстава.

Иако Протокол из Палерма не садржи изричиту норму о некажњавању жртава трговине људима, чл. 6. је кључан за разумевање имплицитне обавезе држава да жртве не третирају као починиоце кривичних дела:

„Свака држава потписница ће размотрити обезбеђивање мера за пружање помоћи и подршке жртвама трговине људима, укључујући одговарајуће смештајне услове, медицинску и психолошку помоћ, саветовање, информације о њиховим правима...”

Иако се ниједном речју не говори о кривичној одговорности жртава, сам акценат на њиховој заштити, рехабилитацији и информисању, у

---

<sup>2</sup> UN General Assembly, *United Nations Convention against Transnational Organized Crime*: A/RES/55/25, 2001.

контексту експлоатације, намеће закључак да жртва не сме бити субјект гоњења за противправна дела на чије извршење је била приморана. У складу са овим, Канцеларија УН за дрогу и криминал (UNODC) у својим *наставним приручницима, модел-законима и стручним уједињенима*,<sup>3</sup> доследно заговара да државе:

– експлицитно уведу криминалноправни принцип некажњавања у своја законодавства;

– осигурају да жртве не буду кажњене за дела која су директна последица трговине (нпр. проституција, илегалан боравак, поседовање фалсификованих докумената);

– омогуће правосудним органима дискреционо овлашћење да одустану од гоњења када постоје индикатори трговине.

У документу *UNODC Issue Paper on The Non-Punishment Principle* из 2020. године се наводи:

„Иако Протокол не садржи експлицитну норму о некажњавању, његова имплементација захтева третирање жртве као лица којем је потребна помоћ, а не као починиоца. Отуда се принцип некажњавања сматра логичном последицом чл. 6. Протокола и општег духа Конвенције.”<sup>4</sup>

Иако међународни инструменти попут Протокола не намећу директну кривичноправну норму, они стварају **обавезу хармонизације домаћег права** у складу са духом документа. Стога, државе које су стране Протокола – као што је и Република Србија (Протокол је ратификован 2001. године) – треба да обезбеде:

– јасан **правни основ за примену принципа некажњавања**,

– механизме **идентификације жртва** пре него што буду процесуиране,

– обуке за полицију, тужиоце и судије о примени овог принципа.

У пракси, игнорисање ове обавезе може довести до **виктимизације жртве**, смањења сарадње с истражним органима и угрожавања ефикасности сузбијања трговине људима.

<sup>3</sup> На пример: UN Office on Drugs and Crime (UNODC), *Model Law against Trafficking in Persons*, 5 August 2009; UN Office on Drugs and Crime (UNODC), *Global Programme Against Trafficking in Human Beings, Toolkit to Combat Trafficking in Persons*, 2nd edition, October 2008.

<sup>4</sup> The Inter-Agency Coordination Group against Trafficking in Persons (ICAT), *Non-Punishment of Victims of Trafficking*, Issue Brief, August 2020.

## Варшавска конвенција (2005) – Конвенција Савета Европе о борби против трговине људима

Конвенција Савета Европе о борби против трговине људима (*Convention on Action Against Trafficking in Human Beings*; у даљем тексту: Варшавска конвенција) усвојена је 3. маја 2005. године у Варшави, а ступила је на снагу 1. фебруара 2008. године.<sup>5</sup> За разлику од Палермо протокола, који има примарно безбедносни и кривичноправни карактер, Варшавска конвенција усредсређена је на људска права жртава и представља први обавезујући инструмент на европском нивоу који уводи свеобухватан механизам заштите, превенције и кривичног гоњења у области трговине људима. Циљ Конвенције је да обезбеди заштиту права и достојанства жртава трговине људима, као и да унапреди сарадњу држава у борби против овог феномена. Посебну пажњу поклања заштити жртава од секундарне виктимизације, што укључује и питање њихове кривичне одговорности за дела која су директна последица тога што су биле жртве трговине.

Једна од најзначајнијих новина ове Конвенције јесте експлицитно формулисан чл. 26, који гласи:

„Свакој страни се препоручује да, у складу с основним принципима њеног правног система, предвиди могућност да се не покреће кривични поступак против жртава трговине људима за њихово учешће у незаконитим активностима уколико су биле присиљене на то.“

Ова одредба представља прво појављивање принципа некажњавања у јасној и директној форми у једном међународном документу. Њена формулација, иако у тону препоручена („предвиди могућност“), подстиче државе да овај принцип интегришу у своје кривичноправне и процесно-правне системе.

У тумачењима чл. 26, GREТА – надзорно тело Савета Европе за примену Конвенције – константно истиче да државе морају развијати **ефикасне механизме идентификације жртава**, будући да принцип некажњавања губи ефекат уколико се жртва не препознаје као таква у моменту када је изложена кривичном поступку.<sup>6</sup>

Према GREТА извештајима, земље би требало да обезбеде да се тужиоци, полиција и судови у обуци упознају са значајем овог принципа,

<sup>5</sup> Council of Europe, *Convention on Action Against Trafficking in Human Beings*, CETS 197, 16 May 2005.

<sup>6</sup> Piotrowicz, R. (2020). *Article 26: Non-punishment provision*. У *A commentary on the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. Преузето 26. јуна 2025. са: <https://doi.org/10.4337/9781788111560.00038>.

како би се спречила секундарна виктимизација. Пракса у неким земљама, попут Уједињеног Краљевства и Француске, показује увођење посебних смерница за тужилаштво које обавезују на проверу статуса жртве пре одлучивања о покретању поступка.

Примена чл. 26. захтева:

– **проактивну идентификацију жртве** пре покретања кривичног поступка;

– **утврђивање узрочно-последичне везе** између радње и трговачког односа;

– **флексибилност у кривичном поступку**, укључујући могућност обуставе или одбијања подизања оптужнице;

– **међуинституционалну сарадњу**, посебно између органа гоњења и служби за подршку жртвама.

### **Директива 2011/36/ЕУ Европског парламента и Савета о спречавању и сузбијању трговине људима и заштити жртава**

На овом месту треба указати и на чл. 8. (Непроцесуирање или непримењивање казни према жртви) Директиве 2011/36/ЕУ<sup>7</sup> која је усвојена шест година након Варшавске конвенције. Овај члан прописивао је да:

„Државе чланице ће, у складу с основним принципима својих правних система, предузети неопходне мере да обезбеде да надлежни национални органи имају основ да не гоне или не изричу казне жртвама трговине људима због њиховог учешћа у криминалним активностима, које су били принуђени да изврше као директну последицу подвргавања неком од дела из чл. 2.“

У уводној изјави ове Директиве, у т. 14. објашњени су домашај и циљ одредбе о некажњавању. Наведено је да:

„Жртве трговине људима треба да, у складу с основним принципима правних система релевантних држава чланица, буду заштићене од кривичног гоњења или кажњавања за криминалне активности као што су коришћење лажних докумената, или кривична дела према законима о проституцији или имиграцији, која су били приморани да учине као директну последицу тога што су били предмет трговине људима. Циљ такве заштите је да обезбеди људска права жртава, да избегну даљу

<sup>7</sup> European Union: Council of the European Union, *Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA*, OJ L. 101/1–101/11; 15. 4. 2011, 2011/36/EU, 15 April 2011.

виктимизацију и да их подстакне да буду сведоци у кривичном поступку против учинилаца.“

Даље прецизирање и проширење принципа некажњавања жртава трговине људима учињено је Директивом ЕУ 2024/1712 Европског парламента и Савета<sup>8</sup> којом се мења поменута Директива 2011/36/ЕУ па се предвиђа да овај принцип обухвата, поред кривичних дела и „друге незаконите активности“. На овај начин, принципом некажњавања обухваћени су сви казњени деликти, што и јесте у духу овог принципа и међународних стандарда.

### **Истанбулска конвенција (2011) – Конвенција Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици**

Истанбулска конвенција, званично названа **Конвенција Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици**,<sup>9</sup> усвојена је у Истанбулу 11. маја 2011. године, а ступила је на снагу 1. августа 2014. године. Она представља први правно обавезујући међународни инструмент на европском нивоу који успоставља свеобухватан нормативни оквир за спречавање родно заснованог насиља, заштиту жртава и кривично гоњење починилаца, заснован на приступу људских права и принципу родне равноправности.

Иако Истанбулска конвенција не уређује трговину људима као посебно кривично дело, нити замењује специјализовани међународни режим успостављен Конвенцијом Савета Европе о борби против трговине људима (Варшавска конвенција, 2005), њен значај за ову област је индиректан, али нормативно и концептуално важан. Конвенција полази од схватања да је насиље над женама структурни и родно условљени феномен, те препознаје да су жене и девојчице у повећаном ризику од различитих облика експлоатације, укључујући сексуалну експлоатацију, присилни рад и друге облике који се у пракси често јављају у контексту трговине људима.

---

<sup>8</sup> European Union: Council of the European Union, *Directive (EU) 2024/1712 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 amending Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims*, PE/14/2024/REV/10J L, 2024/1712, 24.6.2024 2024/1712, 24 June 2024.

<sup>9</sup> Council of Europe, *The Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence*, ISBN 978–92–871–7990–6, November 2014.

Посебан значај Истанбулске конвенције у односу на жртве трговине људима огледа се у њеном приступу жртви као носиоцу права и у нагласку на спречавању секундарне виктимизације. Конвенција обавезује државе уговорнице да обезбеде да институционални одговор на насиље не доведе до додатног кажњавања, стигматизације или маргинализације жртва, већ да буде усмерен ка њиховој заштити, опоравку и оснаживању. Овај приступ је од посебног значаја у ситуацијама у којима су жртве трговине људима биле приморане да учествују у противправним радњама као директној последици насиља, принуде или експлоатације.

Иако Истанбулска конвенција не садржи експлицитну одредбу о начелу некажњавања жртва за кривична или друга противправна дела у која су биле приморане, она индиректно доприноси афирмацији овог принципа кроз више својих одредаба. Пре свега, Конвенција инсистира на приступу заснованом на људским правима, обавези држава да поступају са дужном пажњом (*due diligence*), као и на потреби да се у свим фазама поступања узму у обзир специфичне околности и рањивост жртва родно заснованог насиља. У том смислу, кажњавање жртва за радње које су извршене под принудом било би неспојиво с основним циљевима и духом Конвенције.

Примену Истанбулске конвенције надзире Група експерата за борбу против насиља над женама и насиља у породици (GREVIO), која у својим евалуационим извештајима посебну пажњу посвећује питањима приступа правди, поступања органа гоњења и судова према жртвама, као и ризицима од секундарне виктимизације у кривичним и прекршајним поступцима. Иако GREVIO нема мандат да непосредно надзире примену начела некажњавања у смислу трговине људима, његова пракса указује на значај развоја националних политика које спречавају криминализацију жртва родно заснованог насиља, укључујући и жртве трговине људима.<sup>10</sup>

У практичном смислу, стандарди Истанбулске конвенције захтевају од држава да развију институционалне и процедуралне механизме који омогућавају рану идентификацију жртва, адекватну обуку полиције, тужилаштва и судова, као и ефикасну мултисекторску сарадњу с организацијама цивилног друштва и сервисима за подршку жртвама. На тај начин Истанбулска конвенција допуњује међународни и европски правни

<sup>10</sup> V.: Turanjanin, V. (2024). Expanding the circle of positive obligations: Enabling victims of human trafficking to seek compensation in respect of lost earnings from their traffickers: *Krachunova v. Bulgaria* (App. No.18269/18). *European Human Rights Law Review*, (5), 448–453; Stoyanova, V. (2024). *Krachunova v. Bulgaria: New Positive Obligation under Article 4 ECHR to Compensate Victims of Human Trafficking for Pecuniary Damages*. Преузето 26. 6. 2025. са <https://strasbourgobservers.com/2024/03/19/krachunova-v-bulgaria-new-positive-obligation-underarticle-4-echr-to-compensate-victims-of-human-trafficking-for-pecuniary-damages/>

оквир борбе против трговине људима, доприносећи јачању заштите жртава и развоју приступа који спречава њихову даљу виктимизацију у правном систему.

### Документи УН и приручници UNODC – практична интерпретација начела некажњавања

Поред Палермо протокола, који начело некажњавања не уводи експлицитно, али га подразумева у оквиру чл. 6, кључну улогу у његовој конкретизацији имају приручници, смернице и коментари тела Уједињених нација, пре свега UNODC (Канцеларија УН за борбу против дроге и криминала) и OHCHR (Канцеларија Високог комесара УН за људска права). Један од најважнијих докумената је *The Role of „Non-Punishment“ Provisions in Addressing Trafficking in Persons*.<sup>11</sup> Овај документ је посебно значајан јер:

- јасно дефинише на шта се односи начело некажњавања;
- наглашава обавезу држава да изграде механизме идентификације жртава пре покретања поступка;
- указује на потребу да се одговорност правно елиминише, а не само ублажи.

„Одредбе о некажњавању не смеју се посматрати искључиво као дискрециони механизми за ублажавање казне, већ као правне гаранције које обезбеђују да жртве избегну одговорност за противправна дела која су биле приморане да изврше као директну последицу тога што су били предмет трговине људима.“<sup>12</sup>

Са сличним акцентом на заштиту жртава, Канцеларија Високог комесара за људска права УН (OHCHR) објавила је Препоручене принципе и смернице о људским правима и трговини људима (E/2002/68/Add.1)<sup>13</sup> у којима се изричито наводи да жртве трговине не би требало да буду задржане, процесуиране или кажњене због незаконитог уласка или боравка у земљама транзита и дестинације, као ни за своје учешће у незаконитим активностима које су директна последица ситуације у којој

---

<sup>11</sup> UNODC, *The Role of ‘Non-punishment’ Provisions in Addressing Trafficking in Persons*, 2020, 7.

<sup>12</sup> *Ibid*, 7.

<sup>13</sup> United Nations High Commissioner for Human Rights (UNHCHR), *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*, E/2002/68/Add.1, UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), 20 May 2002.

су се нашле као жртве трговине.<sup>14</sup> Иако овај документ нема обавезујући карактер, он се широко примењује као стандард у пракси међународних и домаћих органа, укључујући и националне судове и институције за заштиту људских права.

Из наведених извора произилази неколико кључних поука. Прво, начело некажњавања се све чешће третира не само као политика заштите, већ као право жртве, засновано на њеном статусу особе која је принудно ангажована у незаконитим активностима. Друго, државе имају позитивну обавезу да обезбеде да жртве не буду предмет кривичног или управног поступка, већ да им се пружи правна и психосоцијална помоћ. Треће, улога тужилаца и судија је од пресудног значаја – како у идентификацији жртвава, тако и у процени узрочно-последичне везе између трговине и учињеног дела. На крају, системска сарадња са цивилним друштвом и невладиним организацијама показала се као кључни елемент успешне имплементације ових стандарда, нарочито у земљама у транзицији.

### **Примери добре праксе у примени начела некажњавања**

Различите државе су у протекле две деценије, под утицајем међународних стандарда и препорука, предузеле кораке ка кодификацији, институционализацији и примени начела некажњавања жртвава трговине људима. Иако су ови напори неуједначени, одређене државе представљају примере добре праксе који могу послужити као модел другим правним системима, укључујући и земље у транзицији попут Србије.

Уједињено Краљевство је једна од првих држава која је препознала значај начела некажњавања и његову имплементацију учинила системском кроз судску праксу и посебне законске инструменте. Кључни механизам представља Section 45 Закона о модерном ropству из 2015. године,<sup>15</sup> који жртвама трговине људима пружа *statutory defense* уколико су почињене радње резултат експлоатације. У пракси, ова одредба се примењује у кривичним поступцима који се односе на кривична дела попут крађе, производње дроге или илегалног рада, када постоји доказ да су лица деловала под принудом трговаца људима.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> United Nations High Commissioner for Human Rights (UNHCHR), *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*, 3.

<sup>15</sup> Parliament of the United Kingdom, *Modern Slavery Act 2015* (c. 30), London, 2015.

<sup>16</sup> Connelly, L. J. (2016). *The Governance of Sex Trafficking: Politics, Policy and Practice in England and Wales*. (докторска дисертација). Leeds: University of Leeds, 194.

Према анализи организације Anti-Slavery International, оваква правна решења доприносе праведнијем кривичном поступку и смањују секундарну виктимизацију жртава.<sup>17</sup> Истовремено, изазови остају у области доследне примене одбране у судској пракси и у питању адекватне идентификације жртава у раним фазама поступка.

У Канади, иако не постоји експлицитна одбрана заснована на некажњавању у федералном кривичном закону, пракса јавних тужилаштва у појединим провинцијама (нпр. Онтарио, Британска Колумбија) показује да се доследно примењују смернице које омогућавају одустајање од кривичног гоњења у случајевима када је жртва трговине извршила дело као директну последицу експлоатације.<sup>18</sup> Овај приступ се темељи на процени јавног интереса (public interest test), као и на концепту пропорционалности и хуманости поступања према рањивим групама.

Француска је 2013. године усвојила измене Кривичног законика којима се уводи могућност ослобађања од кривичне одговорности за жртве трговине људима које су биле принуђене да почине кривична дела (чл. L.221–6–2, *Code pénal*). Судови у Француској, уз подршку специјализованих НВО и адвоката, активно примењују овај институт, посебно у случајевима експлоатације деце у просјачењу и сексуалној експлоатацији (GRETA, 2017). Француска такође инсистира на укључивању психолошке и социјалне процене при одлучивању о евентуалном процесуирању.<sup>19</sup>

Италија примењује иновативан модел који комбинује кривично-правну и миграциону димензију заштите жртава. Према чл. 18. *Testo Unico sull'Immigrazione*, жртве трговине људима које сарађују са властима могу добити посебан боравишни статус и истовремено бити ослобођене кривичног гоњења за дела која су непосредно проузрокована експлоатацијом. Оваква пракса, у комбинацији с развијеном мрежом прихватилишта и НВО, омогућава системску идентификацију жртава и доследну примену начела некажњавања.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Baldwin, S. B., Eisenman, D. P., Sayles, J. N., Ryan, G., Chuang, K. S. (2011). Identification of human trafficking victims in health care settings. *Health and human rights*, 13(1), 36–49.

<sup>18</sup> Department of Justice Canada, *A Handbook for Criminal Justice Practitioners on Trafficking in Persons*, Working Group on Trafficking in Persons, 2024.

<sup>19</sup> Council of Europe, GRETA, *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by France*, Strasbourg, 2017.

<sup>20</sup> Palumbo, L. (2015). Protection of trafficked people in Italy: policies, limits and challenges. *Journal of Money Laundering Control*, 18(1), 52–65.

## СУДСКА ПРАКСА ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА У ПРИМЕНИ НАЧЕЛА НЕКАЖЊАВАЊА ЖРТАВА ТРГОВИНЕ ЉУДИМА

Чл. 4. Европске конвенције о људским правима забрањује ропство и принудни рад. У пракси Европског суда за људска права (ЕСЉП),<sup>21</sup> ова одредба је еволуирала у шири оквир заштите од трговине људима, с обзиром на то да се трговина људима сматра савременим обликом ропства. ЕСЉП је у пресудама *Рантсев иројив Кијра и Русије*<sup>22</sup> и *С. М. иројив Хрвајске*<sup>23</sup> дефинисао три групе позитивних обавеза државе:

1. обавезу успостављања законодавног и административног оквира за спречавање и кажњавање трговине људима;
2. обавезу заштите жртава трговине људима кроз обезбеђење мера превенције, евидентирања и помоћи таквим лицима;
3. обавезу спровођења истраге и судског поступка када постоји оправдана сумња да је дошло до извршења кривичног дела трговине људима.

По ставу ЕСЉП, прве две обавезе су материјалног карактера, док трећа обухвата процесни аспект. Пресуда *Крахунова иројив Бујарске*<sup>24</sup> представља, затим, кључну пресуду у погледу успостављања још једне позитивне обавезе – права на компензацију жртве.<sup>25</sup>

Иако Конвенција експлицитно не помиње начело некажњавања, Суд је током последње деценије развио стандарде који захтевају од држава да осигурају да жртве трговине не буду кривично гоњене за дела која су непосредно последица њихове експлоатације.

Предмет *В. Ц. Л. и А. Н. иројив Уједињеној Краљевствима*<sup>26</sup> представља прву пресуду у којој је ЕСЉП изричито признао повреду чл. 4. у контексту некажњавања жртава трговине људима. Тужиоци су били

<sup>21</sup> Иако се чл. 4. ЕКЉП бави ропством, ропским положајем и принудним радом и не говори изричито о трговини људима, ЕСЉП је у предметима *Rantsev v. Cyprus and Russia* (App. no. 25965/04), 7. 1. 2010, *Chowdury and others v. Greece* (App. no. 21884/2015), 30. 3. 2017, *S. M. v. Croatia* (App. no. 60561/14) 25. 6. 2020, дефинисао да се трговина људима сматра повредом чл. 4. ЕКЉП.

<sup>22</sup> *Rantsev v. Cyprus and Russia* (App. no. 25965/04), 7. 1. 2010. paras. 285–289.

<sup>23</sup> *S. M. v. Croatia* (App. no. 60561/14) 25. 6. 2020. paras. 304–306.

<sup>24</sup> *Krachunova v. Bulgaria* (App. No.18269/18) 28. 11. 2023.

<sup>25</sup> V.: Turanjanin, V. (2024), Expanding the circle of positive obligations: Enabling victims of human trafficking to seek compensation in respect of lost earnings from their traffickers: *Krachunova v. Bulgaria* (App. No.18269/18). *European Human Rights Law Review*, (5), 448–453.

<sup>26</sup> *V. C. L. and A. N. v. The United Kingdom*, (App. no. 77587/12 and 74603/12), 16. 2. 2021.

вијетнамски малолетници који су илегално увезени у Уједињено Краљевство и приморани да раде у илегалним лабораторијама за узгој канабиса. Упркос индицијама да су били жртве трговине људима, британске власти су их процесуирале и осудиле без одговарајуће процене њиховог статуса као жртава.

Суд је утврдио да је Уједињено Краљевство прекршило своју **позитивну обавезу из чл. 4. Конвенције** тиме што:

- није спровело благовремену и ефикасну процену статуса тужилаца као потенцијалних жртава трговине;
- није суспендовало кривични поступак до окончања поступка идентификације;
- није узело у обзир експлоатацију као битну околност која утиче на кривичну одговорност.

ЕСЉП је у овој пресуди формулисао неколико значајних правних начела која обликују приступ држава у сличним ситуацијама:

1. **Позитивне обавезе државе:** чл. 4. захтева да државе не само спречавају и санкционишу трговину људима, већ и да предузму активне мере за идентификацију и заштиту жртава, укључујући кроз обуставу кривичног гоњења.<sup>27</sup>

2. **Начело некажњавања:** жртве трговине не смеју бити кривично гоњене за радње у које су биле увучене као директна последица своје експлоатације. Ово начело, иако није изричито наведено у Конвенцији, произилази из њеног циља и духа.

3. **Обавеза дужне пажње (*due diligence*)** органа гоњења и судова: пре доношења одлуке о процесуирању, држава мора да спроведе темељну процену да ли је лице потенцијално жртва трговине. У супротном, процесуирање представља повреду права на заштиту од ропства.

Ова пресуда поставља нови стандард у европском праву људских права. Њоме се јача обавеза држава да:

- развију интеринституционалне механизме за **рано препознавање жртава**;
- осигурају да **тужилаштва и судови примене принципе пропорционалности и нужности** при одлучивању о покретању или наставку кривичног поступка;
- омогуће **обуставу поступка или преусмеравање у алтернативне механизме**, када постоје разлози да се лице третира као жртва.

---

<sup>27</sup> Turanjanin, V., Stanisavljević, J. (2024). Human trafficking and forced prostitution under article 4 of the European convention on human rights. *German Law Journal*, 25(2), 284.

У том контексту, ЕСЈП даје снажну подршку приступу заснованом на људским правима и подсећа државе да третман жртава трговине мора бити заснован на признању њихове рањивости и искључењу секундарне виктимизације.

Пресуда *В. Ц. Ј. и А. Н.* представља врхунац дужег процеса у ком је ЕСЈП развијао доктрину позитивних обавеза држава у борби против трговине људима. Ранији случајеви нису увек обухватили начело некажњавања, али су постављали темеље у погледу дужности идентификације, заштите и спречавања даљег злостављања.

## ИДЕНТИФИКАЦИЈА ЖРТАВА ТРГОВИНЕ ЉУДИМА

Да би се применили наведени међународни стандарди, потребно је идентификовати жртву трговине људима. У доктрини се указује да велики број међународних инструмената чини правни оквир којим се прописују позитивне обавезе државе у односу на забрану трговине људима. Те обавезе се двојако испољавају – у односу на извршиоце кривичног дела трговине људима и у односу на жртве трговине људима.<sup>28</sup> Основана су схватања да одредбе Устава<sup>29</sup> омогућавају директну примену међународног права, односно дају могућност надлежним државним органима да се у својим одлукама или у образложењима истих позивају на одредбе потврђених (ратификованих) међународних уговора и општеприхваћена правила међународног права.<sup>30</sup> Иако појам трговине људима није Уставом дефинисан, за његово одређење од значаја су међународни извори људских права.<sup>31</sup>

<sup>28</sup> Јеличић, М. (2025). „Значај налаза и мишљења Центра за заштиту жртава трговине људима у кривичном поступку“. *Веишачење у казним йосйуйцима*, ур. М. Колаковић Бојовић, И. Стевановић. Палић: Институт за криминолошка и социолошка истраживања, 142.

<sup>29</sup> Устав Републике Србије, *Службени гласник РС* бр. 98/06. и 115/21. Чл. 16. Устава прописано да су потврђени међународни уговори саставни део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују, а да су према хијерархији правних аката потврђени међународни уговори испод Устава и изнад закона (чл. 194. Устава), те да се судске одлуке заснивају на Уставу, закону, потврђеном међународном уговору и пропису донетом на основу закона (чл. 145).

<sup>30</sup> Драгичевић-Дичић, Р., Мирковић, Т., Жарковић, М. (2016). *Правни оквир и йрейоруже за йрмену йринципа некажњавања жртва йрговине људима у Рејублици Србији*. Београд: Мисија Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) у Србији, 12.

<sup>31</sup> Симовић, Д., Орловић, С. (2023). *Коментар Устава Рејублике Србије*. Београд: Службени гласник, 177.

Обавезе држава у погледу идентификације жртава трговине људима директно произилазе из одредаба Конвенције Савета Европе о борби против трговине људима. Државе потписнице ове Конвенције (међу којима је и Србија, која је ратификовала ову Конвенцију 2009. године) обавезале су се да ће свака чланица обезбедити у својим надлежним органима кадрове који су обучени и квалификовани за спречавање и сузбијање трговине људима, за идентификовање и пружање помоћи жртвама, укључујући децу, и обезбедиће да различити органи међусобно сарађују, као и с надлежним организацијама за подршку, како би жртве биле идентификоване у поступку који на одговарајући начин узима у обзир посебан положај жена и деце жртава и како би им се, по потреби, издале боравишне дозволе под условима предвиђеним у чл. 14. ове Конвенције (чл. 10, ст. 1). У погледу идентификације жртава трговине људима, треба указати на обавезу држава у погледу усвајања законодавних или других мера које су потребне како би се на одговарајући начин идентификовале жртве, и то у сарадњи с другим странама уговорницама, као и релевантним организацијама за подршку (чл. 10, ст. 2). Треба подсетити да чл. 4, т. е. дефинише да је „жртва” свако физичко лице које је постало предмет трговине људима у смислу дефиниције из овог члана.

Основана су схватања да је идентификовање жртава трговине људима од великог значаја за кривични поступак из два аспекта. Први се односи на то да жртве трговине људима најчешће имају статус пасивног субјекта у кривичноправном смислу, односно оштећеног у кривичнопроцесном смислу. Други аспект значајан је пре свега за орган кривичног гоњења (јавно тужилаштво), али и суд, а односи се на принцип некажњавања жртава трговине људима, сходно чл. 26. Конвенције Савета Европе о борби против трговине људима.<sup>32</sup>

У Републици Србији, Центар за заштиту жртава трговине људима (у даљем тексту – Центар) је овлашћени орган за формалну идентификацију жртава трговине људима. Ради се о установи која је у систему социјалне заштите, а основана је Одлуком Владе Републике Србије од 13. 4. 2012. године. Центар је са радом почео 2. 7. 2012. године. Томе је претходило доношење Уредбе о мрежи установа социјалне заштите.<sup>33</sup> Центар је значајан чинилац у области борбе против трговине људима и сарађује са Министарством унутрашњих послова и правосудним органима. Основни

---

<sup>32</sup> Јеличић, М. (2025). „Значај налаза и мишљења Центра за заштиту жртава трговине људима у кривичном поступку“. *Вештачење у казним процесима*, ур. М. Колаковић Бојовић, И. Стевановић. Палић: Институт за криминолошка и социолошка истраживања, 145, 146.

<sup>33</sup> Уредба о мрежи установа социјалне заштите, *Службени гласник РС*, бр. 16/12.

задатак Центра везан је за идентификацију, упућивање и заштиту жртава трговине људима. Статутом<sup>34</sup> и Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији послова и задатака<sup>35</sup> предвиђено је да Центар своју делатност обавља у оквиру две организационе јединице: Службе за координацију заштите жртава трговине људима која функционише од јула месеца 2012. године и Прихватилишта за жртве трговине људима, које је започело с радом у фебруару 2019. године. Треба указати да су запослени у Центру професионалци у социјалној заштити и сродним дисциплинама, који имају потребна знања и вештине за рад са жртвама трговине људима. Сви стручни радници Центра имају лиценце за обављање основних стручних послова у социјалној заштити и бројне додатне обуке и тренинге који су им дали специфична знања. У Центру су запослени социјални радници, психолози, специјални педагози, правници, дефектолози, који са различитих аспеката могу да препознају и разумеју преживљену трауму и заједно пруже потребну подршку.

За поступак идентификације жртава трговине људима значајан акт су Стандардне оперативне процедуре за поступање са жртвама трговине људима од 12. децембра 2018. године.<sup>36</sup> Процедуре је израдила Канцеларија за координацију активности у борби против трговине људима у Дирекцији полиције Министарства унутрашњих послова Републике Србије, а исте је закључком усвојио Савет за борбу против трговине људима, на седници одржаној 25. јануара 2019. године.

Стандардне оперативне процедуре садрже преглед активности које се тичу идентификације, упућивања, подршке и заштите жртава трговине људима, укључујући помоћ и подршку жртвама трговине људима у кривичном поступку и остваривању имовинскоправног захтева, односно у пружању помоћи у парничном поступку за накнаду штете, као и добровољног повратка жртава и радњи којима се те активности реализују. Систематизоване су у пет процедура.

Прва се односи на прелиминарну идентификацију и упућивање, што се може реализовати од стране великог броја субјеката који могу доћи до сазнања о постојању трговине људима, док је друга процедура везана за формалну идентификацију жртве трговине људима. Потребно

<sup>34</sup> Статут Центра доступан је на: <https://centarzztlj.rs/wp-content/uploads/2020/07/Statut.pdf>. (приступљено: 1. 6. 2025. године).

<sup>35</sup> Наведени Правилник доступан је на: <https://centarzztlj.rs/wp-content/uploads/2020/07/Pravilnik-o-organizacij-i-sistematizaciji.pdf> (приступљено: 1. 6. 2025. године).

<sup>36</sup> Доступне на: <https://media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/01.SOP+final+250119.pdf> (приступљено: 1. 6. 2025. године).

је указати на разлику између прелиминарне и формале идентификације жртва трговине људима.

Круг субјеката који могу извршити прелиминарну идентификацију жртва трговине људима далеко је шири него код формалне идентификације. Ту спадају припадници МУП-а, запослени у инспекцијама рада и органима јавних власти, физичка лица, запослени у правосуђу попут јавних тужилаца, судија у судовима опште надлежности и судија прекршајних судова, локални тимови за борбу против трговине људима, локални савети за безбедност итд. Учесници овог поступка користе индикаторе за препознавање ризика од трговине људима, а у контакту с могућом жртвом трговине људима процењују да ли јој је потребна помоћ, упућују је на надлежни орган за заштиту и подршку жртвама трговине људима, информишу о њеним правима и дужности пријављивања случаја надлежним органима, како би се предузеле мере у борби против трговине људима. Учесници прелиминарне идентификације жртва трговине људима одмах по сазнању о могућој трговини људима обавештавају Тужилаштво или полицију.

За разлику од наведеног, Центар за заштиту жртва трговине људима покреће поступак формалне идентификације жртва трговине људима, као једини надлежни орган у Републици Србији. У питању је хитан поступак који се покреће увек када се дође до сазнања (по пријави или када радник Центра то сазна) да је нека особа жртва трговине људима. Поступак се покреће одмах или најкасније у року од 24 часа од пријаве.

Суштинска разлика између прелиминарне и формалне идентификације жртва трговине људима је у томе што се формална идентификација заснива на обавезама државе које проистичу из Конвенције Савета Европе о борби против трговине људима и на основу ње одређено лице добија (или не добија) статус жртве трговине људима, што са собом носи бројне импликације. Прелиминарна идентификација је „претходни корак“ у том процесу.

Дакле, у оквиру Стандардних оперативних процедура, друга процедура везана је за формалну идентификацију жртва трговине људима. Она се реализује кроз три радње: иницијални разговор са претпостављеном жртвом који обавља стручни радник Центра, обавештавање и сарадњу учесника у идентификацији, у смислу обавештавања МУП-а, надлежног тужилаштва, Центра за социјални рад итд. и окончање поступка идентификације, који резултира формалном одлуком да ли особа за коју се претпостављало да је жртва трговине људима, јесте или није жртва. Трећа процедура везана је за подршку и заштиту жртви трговине људима. Испуњава се кроз две радње које се предузимају – хитну подршку као одговор на хитне потребе претпостављене жртве и кроз континуирану подршку.

Четврта процедура заснована је на помоћи и подршци жртвама трговине људима у кривичном поступку и решавању имовинскоправног захтева или у парничном поступку за накнаду штете. Пета процедура насловљена је као добровољни повратак жртава трговине људима, а односи се на држављане Републике Србије и странце у случајевима повратка у земљу порекла.

Одлука о идентификацији жртве трговине људима се доноси по окончању поступка, а најкасније у року од три, а у изузетно сложеним случајевима – девет месеци од дана подношења пријаве/обавештења. Формални акт о идентификацији жртве трговине људима јесте налаз и мишљење Центра.<sup>37</sup> Центар увек доставља надлежној организационој јединици МУП-а, односно надлежном јавном тужилаштву, суду и надлежном Центру за социјални рада свој налаз и мишљење о резултатима спроведеног поступка идентификације, док другог учесника у прелиминарној идентификацији, који је жртву упутио на Центар, обавештава о донетој одлуци.

Налаз и мишљење садржи више делова.<sup>38</sup>

Први део чини разлог сачињавања налаза и мишљења, где се наводе основни подаци о Центру и његовој улози. Други део односи се на основне податке о кориснику тј. лицу које је у поступку идентификације, као и о његовој породици. Трећи део даје одговор на питање где и како су прикупљени подаци на основу којих се даје налаз и мишљење. Наводе се извори сазнања о прикупљеним подацима. Понекад се објашњава где је реализован разговор с корисником у сврху идентификације и који подаци су добијени кроз интервју. Наредни део, насловљен као „налаз“, садржи чињенице које су добијене у поступку идентификације и односе се углавном на дужи временски период, а не само на период конкретног

<sup>37</sup> Треба указати да је у извештају GREТА из 2023. године посебна пажња посвећена анализи поступка идентификације жртава трговине људима у Републици Србији који је обухватио период оцењивања од 2017. до 2022. године. У делу извештаја који се бави овим питањима (т. 206–217) констатовано је више битних чињеница. GREТА је указала да је уз подршку ОЕБС-а, Центар за заштиту жртава трговине људима развио индикаторе за формалну идентификацију деце и одраслих жртава трговине људима, као и индикаторе за стручну процену случајева који укључују насиље над одраслима и децом, те ризике по ове две категорије. Примећено је да иако сви актери, укључујући невладине организације и припаднике локалних тимова за борбу против трговине људима, могу идентификовати претпостављене жртве трговине људима, формална идентификација је и даље у надлежности Центра, а она не зависи од исхода кривичне истраге.

<sup>38</sup> Наведено према: Јеличић, М. (2025). „Значај налаза и мишљења Центра за заштиту жртава трговине људима у кривичном поступку“. *Вештачење у казним поступцима*, ур. М. Колаковић Бојовић, И. Стевановић. Палић: Институт за криминолошка и социолошка истраживања, 148, 149.

кривичног дела трговине људима. Наиме, кривично дело трговина људима најчешће има своју „историју“ која се огледа у постојању пред-услова за експлоатацију жртве. У пракси је то чест случај у ситуацијама експлоатације малолетних лица од стране родитеља у сврху просјачења, где се деца навикавају на просјачење као рутину свакодневног живота и код њих се губи перцепција штетности таквог понашања. У делу који је насловљен као „мишљење корисника“ дато је виђење жртве трговине људима о ситуацији у којој се налази. Ту су наведена запажања стручног лица Центра о томе како жртва трговине људима перципира свој положај и прихвата тренутну ситуацију, какве има планове за будућност и да ли је мотивисана да учествује у кривичном поступку. Кључни део налаза и мишљења јесте интерпретација налаза, где стручни тим износи своје виђење комплетне ситуације корисника, објашњавајући разлоге који су довели до тачно одређеног „мишљења“, као закључног дела. У овом делу анализирани су узрочно-последични односи ситуације идентификоване жртве трговине људима и појашњења појединих њених поступака. У мишљењу се износи закључак о идентификацији неког лица као жртве трговине људима и облику експлоатације, као и о нужним корацима које је потребно предузети у циљу збрињавања и заштите жртве. У овом делу се наводе и случајеви експлоатације вршењем кривичних дела, а што представља основ за примену принципа некажњавања жртава трговине људима.

Дакле, налаз и мишљење Центра је формални акт којим се неко лице идентификује као жртва трговине људима. Тек након доношења овог акта, може се у пракси применити принцип некажњавања.

### **ТРЕНУТНО СТАЊЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ У ПОГЛЕДУ ПРИНЦИПА НЕКАЖЊАВАЊА ЖРТАВА ТРГОВИНЕ ЉУДИМА И ТРЕЋИ ИЗВЕШТАЈ GRETA**

Као што је већ наведено, овај принцип подразумева искључење казнене одговорности за учињена противправна дела која су последица трговине људима. То се не односи само на кривична дела, већ и на прекршаје. Без обзира на структуру правног система, на државама је да ускладе своје правне системе са наведеним међународним стандардом и обезбеде законодавни оквир за овај вид заштите жртава трговине људима. Ваља подсетити да чл. 27. Бечке конвенције о уговорном праву предвиђа да се

„...страна уговорница не може позивати на одредбе свог унутрашњег права као оправдање за неиспуњење уговора.“

У Републици Србији не постоји посебан законодавни оквир који се односи на принцип некажњавања жртва трговине људима. Ова констатација је поновљена у трећем извештају GRETA за Републику Србију<sup>39</sup> у т. 114, где је наведено да одсуство посебне одредбе о некажњавању жртва трговине људима носи ризик различитог поступања, у зависности од тужиоца задуженог за случај.

У овом извештају, у т. 115. GRETA је изнела запажања о примени разматраног принципа у Србији. Наведено је да

„...надлежни органи Србије ослањају се на опште одредбе Кривичног законика (КЗ),<sup>40</sup> којима је утврђено начело да нема кривичног дела уколико је искључена противправност или кривица (чл. 12, ст. 2), односно које искључују кривицу за дело малог значаја (чл. 18), као и за дела почињена из нужне одбране (чл. 19) и крајње нужде (чл. 20). Даље, чл. 21. КЗ предвиђено је да кривично дело није оно дело које је учињено под дејством неодољиве силе, док ако је кривично дело учињено под дејством силе која није неодољива или претње, учиниоцу се казна може ублажити. Чл. 284. ЗКП прописано је да тужилац може, између осталог, одбацити кривичну пријаву ако из саме пријаве проистиче да не постоје основи сумње да је учињено кривично дело за које се гони по службеној дужности. Закон о прекршајима такође прописује (чл. 15) да нема прекршаја ако је учинилац поступао под дејством неодољиве силе. Даље, Закон о странцима и инструкција за његово спровођење садрже одредбе којима се искључује или умањује кривична односно управна одговорност жртва трговине људима које су ушле у Србију незаконито, односно чији је боравак у Србији нерегуларан.“

У т. 117. истакнуто је да је GRETA

„...обавештена да у неким случајевима полицијски службеници, тужиоци и судије не узимају у обзир индикаторе да је окривљени могао да буде жртва трговине људима, нарочито у случајевима када је могућа трговина људима (пре)квалификована у лакше кривично дело (нпр. посредовање у вршењу проституције). Један од изазова поменут делегацији GRETA јесте одсуство комуникације између релевантних актера, што доводи до тога да се са жртвама трговине људима поступа као с оштећеним у кривичном поступку за трговину људима, док се истовремено пред другом инстанцом гоне за дело на које их је трговац присилио (често прекршај). У једном таквом случају, у којем је жртва од стране нижег тужилаштва

<sup>39</sup> Council of Europe, GRETA, *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Serbia, Third evaluation round*, 2023.

<sup>40</sup> Кривични законик – КЗ, *Службени гласник РС*, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16, 35/19. и 94/24.

била подвргнута истрази за крађу, док је у предмету против трговца била оштећена, НВО која је помагала жртви упозорила је тужиоца на паралелни поступак те је поступак против жртве прекинут.“

У т. 118. и 119. извештаја, GRETA закључује да је

„...потребно да државни органи Србије уложе додатни напор и осигурају да сви органи који учествују у истрази и кривичном гоњењу потенцијалних случајева трговине људима, укључујући и прекршајне судије, добију неопходну обуку како би се обезбедила доследна примена начела некажњавања на све жртве трговине људима, те да је потребно да државни органи Србије наставе да прате спровођење начела некажњавања како би утврдили да ли су неопходне законске измене да би се остварили његови циљеви утврђени у чл. 26. Конвенције, као и да би се загарантовала доследност праксе у његовој примени.“

## **АКТУЕЛНИ ПРОЈЕКТИ У ЗАКОНОДАВСТВУ СРБИЈЕ – НАЦРТ ЗАКОНА О СУЗБИЈАЊУ И СПРЕЧАВАЊУ ТРГОВИНЕ ЉУДИМА И ЗАШТИТА ЖРТАВА**

Министарство унутрашњих послова Републике Србије израдило је нацрт Закона о сузбијању и спречавању трговине људима и заштити жртава, у погледу којег је спроведена јавна расправа у периоду од 22. 5. до 10. 6. 2025. године. У образложењу разлога<sup>41</sup> истакнуто је да су Нацртом закона транспоноване одредбе Директиве 2011/36 Европског парламента и Савета о спречавању и сузбијању трговине људима и заштити жртава и Директиве 2024/1712 о изменама и допунама Директиве 2011/36, осим у делу који се односи на кривична дела и санкције, који се транспонује приликом припреме измена и допуна Законика о кривичном поступку и Кривичног законика. Указано је да је полазну основу за израду Нацрта представљала анализа стања која је показала да се у овој области уочени проблеми првенствено огледају у непостојању јединственог институционално организационог оквира, изостанка јасно дефинисане координације и сарадње релевантних субјеката, као и недостатак мултидисциплинарног приступа у спречавању и сузбијању трговине људима. Наведено има утицај на ефикасно пружање помоћи, подршке и заштите жртвама трговине људима, откривање и доказивање кривичног дела, кривично гоњење и процесуирање учинилаца кривичног дела трговина људима и сродних

---

<sup>41</sup> Преузето 26. јуна 2025. са: <https://mup.gov.rs/wps/portal/sr/dokumenti/Regulativa/Nacrti+zakona>

кривичних дела. Такође је истакнуто да нису прецизно одређене надлежности кључних субјеката у спречавању и сузбијању трговине људима и то: Савета за борбу против трговине људима, Националног координатора за борбу против трговине људима и Националног известиоца за област трговине људима, као и Центра за заштиту жртава трговине људима, те да се у постојећем систему уочава и неуједначено поступање релевантних субјеката у области борбе против трговине људима, без вођења јединствених статистичких података и евиденција о жртвама трговине људима. Последице уочених проблема огледају се у недовољно ефикасном спречавању и сузбијању трговине људима, као и несразмерном броју између формално идентификованих жртава трговине људима и броја оштећених кривичним делом трговина људима.

Нацртом Закона се експлицитно у чл. 37. прописује право на некажњавање жртава трговине људима:

„Жртва трговине људима неће се казнити за извршење казног дела, у оној мери у којој је на то била принуђена, у складу с потврђеним међународним уговорима и националним законодавством.“

На овај начин имплементирају се поменути међународни стандарди у српско законодавство експлицитним прописивањем принципа некажњавања жртава трговине људима за казнена дела, као законског начела. Поред наведеног, Нацртом се регулише поступак прелиминарне и формалне идентификације жртава трговине људима, а ова друга је и даље у надлежности Центра за заштиту жртава трговине људима. С обзиром да формална идентификације жртве трговине људима представља основ за примену принципа некажњавања, потребно је указати да је Нацртом закона предвиђено да након спроведеног поступка формалне идентификације Центар доноси одлуку о формалној идентификацији на коју је дозвољен приговор. Нацртом закона прописује се образовање Комисије која одлучује по приговору на Одлуку о формалној идентификацији, као делотворно правно средство, у циљу спречавања доношења одлуке на штету жртве трговине људима, чиме се обезбеђује двостепеност поступка. Ово је посебно значајно јер одређено лице, које је извршило неко казнено дело као последицу трговине људима, има правни интерес да се утврди њен статус жртве, што даље омогућава примену принципа некажњавања.

## ЗАКЉУЧАК

Република Србија још увек у свој законодавни оквир није имплементирала принцип некажњавања жртава трговине људима. Први кораци у овом правцу су предузети израдом Нацрта Закона о сузбијању и спречавању трговине људима и заштити жртава, који у тренутку писања овог рада још увек није усвојен. Међутим, ни овај Нацрт не регулише у потпуности сва питања која се могу појавити као спорна у пракси. Он само прописује право на некажњавање жртава трговине људима за казнене деликте (кривична дела и прекршаје), без даље разраде процесних импликација овог принципа. Материјалноправне одредбе Кривичног законика које се могу примењивати у овим ситуацијама, а на које је указано у GRETA извештају, остају ван одредаба Нацрта поменутог закона. И процесни аспекти овог питања, односно дефинисање у којим фазама прекршајног и кривичног поступка се може применити принцип некажњавања, нису разјашњени. Основано се може закључити да међународни правни оквир одређује да борба против трговине људима представља пројекат планетарних размера, те да му се мора посветити посебна пажња. Из тог разлога, потребно је извршити измене Законика о кривичном поступку<sup>42</sup> и Закона о прекршајима<sup>43</sup> како би се у одредбе ових закона имплементирао принцип некажњавања жртава трговине људима. То је потребно учинити тако да се прецизно пропише у којим фазама ових казnenих поступака и на који начин, релевантни процесни субјекти могу, ослањајући се на међународне стандарде али и Закон о сузбијању и спречавању трговине људима и заштити жртава који ће у перспективи чинити део позитивног права Србије, применити принцип некажњавања. У смислу наведеног, а по узору на Француску, могуће су и измене Кривичног законика са циљем имплементације одредбе о некажњавању жртава трговине људима. На овај начин, изменама поменутих закона би се свеобухватно регулисао правни оквир за примену разматраног принципа, чиме би се у пракси олакшало поступање релевантних субјеката који овај принцип треба да примењују.

---

<sup>42</sup> Законик о кривичном поступку – ЗКП, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021. и 62/2021.

<sup>43</sup> Закон о прекршајима – ЗОП, *Службени гласник РС*, бр. 65/13, 13/16, 98/16, 91/19, 112/22.

## ЛИТЕРАТУРА

- Baldwin, S. B., Eisenman, D. P., Sayles, J. N., Ryan, G., Chuang, K. S. (2011). Identification of human trafficking victims in health care settings. *Health and human rights*, 13(1).
- Department of Justice Canada, *A Handbook for Criminal Justice Practitioners on Trafficking in Persons*. Working Group on Trafficking in Persons, 2024.
- Драгичевић-Дичић, Р., Мирковић, Т., Жарковић, М. (2016). *Правни оквир и ирејо-руке за иримену иринципа некажњавања жртва ирјовине људима у Ре-иублици Србији*. Београд: Мисија Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) у Србији.
- Јеличић, М. (2025). Значај налаза и мишљења Центра за заштиту жртва трго-вине људима у кривичном поступку. *Вештачење у казним иосиуцима*, ур. М. Колаковић Бојовић, И. Стевановић. Палић: Институт за криминоло-шка и социолошка истраживања.
- Palumbo, L. (2015). Protection of trafficked people in Italy: policies, limits and challenges. *Journal of Money Laundering Control*, 18(1)
- Piotrowicz, R. (2020). *Article 26: Non-punishment provision. A Commentary on the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. Преузето 26. јуна 2025. са <https://doi.org/10.4337/9781788111560.00038>
- Симовић, Д., Орловић, С. (2023). *Коментар Устава Републике Србије*. Београд: Службени гласник.
- Stoyanova, V. (2024). *Krachunova v. Bulgaria: New Positive Obligation under Article 4 ECHR to Compensate Victims of Human Trafficking for Pecuniary Damages*. Преузето 26. 6. 2025. са <https://strasbourgobservers.com/2024/03/19/krachunova-v-bulgaria-new-positive-obligation-underarticle-4-echr-to-compensate-victims-of-human-trafficking-for-pecuniary-damages/>
- The Inter-Agency Coordination Group against Trafficking in Persons (ICAT), *Non-Punishment of Victims of Trafficking, Issue Brief*, August 2020.
- Turanjanin, V. (2024), Expanding the circle of positive obligations: Enabling victims of human trafficking to seek compensation in respect of lost earnings from their traffickers: *Krachunova v. Bulgaria* (App. No.18269/18). *European Human Rights Law Review*, (5).
- Turanjanin, V., Stanisavljević, J. (2024). Human trafficking and forced prostitution under article 4 of the European convention on human rights. *German Law Journal*, 25(2).
- Connelly, L. J. (2016). *The Governance of Sex Trafficking: Politics, Policy and Practice in England and Wales*. (докторска дисертација). Leeds: University of Leeds.
- Council of Europe, GRETA, *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by France*. Strasbourg, 2017.

- Council of Europe, GRETA, *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Serbia, Third evaluation round*, 2023.
- UN Office on Drugs and Crime (UNODC), *Global Programme Against Trafficking in Human Beings, Toolkit to Combat Trafficking in Persons*, 2nd ed., October 2008.
- UN Office on Drugs and Crime (UNODC), *Model Law against Trafficking in Persons*, 5 August 2009.
- United Nations High Commissioner for Human Rights (UNHCHR), *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*, E/2002/68/Add.1, UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), 20 May 2002.
- UNODC, *The Role of 'Non-Punishment' Provisions in Addressing Trafficking in Persons*, 2020.

### Правни акти

- Устав Републике Србије, *Службени гласник РС* бр. 98/06. и 115/21.
- Council of Europe, *Convention on Action against Trafficking in Human Beings*, CETS No. 197, 16 May 2005.
- Council of Europe, *The Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence*, ISBN 978-92-871-7990-6, November 2014.
- European Union: Council of the European Union, *Directive (EU) 2024/1712 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 amending Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims*, OJ L, 24 June 2024 (2024/1712).
- European Union: Council of the European Union, *Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA*, OJ L 101/1–101/11, 15 April 2011 (2011/36/EU).
- Parliament of the United Kingdom, *Modern Slavery Act 2015* (c. 30), London, 2015.
- UN General Assembly, *United Nations Convention against Transnational Organized Crime*: A/RES/55/25, 2001.
- UN General Assembly, *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, 15 November 2000.
- Кривични законик – КЗ, *Службени гласник РС*, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16, 35/19. и 94/24.
- Законик о кривичном поступку – ЗКП, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021. и 62/2021.
- Закон о прекршајима – ЗОП, *Службени гласник РС*, бр. 65/13, 13/16, 98/16, 91/19, 112/22.
- Уредба о мрежи установа социјалне заштите, *Службени гласник РС*, бр. 16/12.

### **Судска пракса**

*Rantsev v. Cyprus and Russia* (App. no. 25965/04), 7. 1. 2010.

*Chowdury and Others v. Greece* (App. no. 21884/2015), 30. 3. 2017.

*S. M. v. Croatia* (App. no. 60561/14), 25. 6. 2020.

*Krachunova v. Bulgaria* (App. No.18269/18) 28. 11. 2023.

*V. C. L. and A. N. v. The United Kingdom* (Apps. No. 77587/12 and 74603/12), 16. 2. 2021.

### **Извори с интернета**

Образложење разлога за доношење Закона о спречавању и сузбијању трговине људима и заштити жртава, доступно на: <https://mup.gov.rs/wps/portal/sr/dokumenti/Regulativa/Nacrti+zakona>. Преузето 26. 6. 2025.

Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији послова и задатака Центра за заштиту жртава трговине људима, доступан на: <https://centarzz-tlj.rs/wp-content/uploads/2020/07/Pravilnik-o-organizacij-i-sistematizaciji.pdf>, приступљено: 1. 6. 2025. године.

Стандардне оперативне процедуре за поступање са жртвама трговине људима од 12. децембра 2018. године, доступно на: <https://media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/01.SOP+final+250119.pdf>, приступљено: 1. 6. 2025. године.

Статут Центра за заштиту жртава трговине људима, доступан на: <https://centarzz-tlj.rs/wp-content/uploads/2020/07/Statut.pdf>, приступљено: 1. 6. 2025. године.

*Veljko Turanjanin, Ph.D.\**  
Faculty of Law, University of Kragujevac  
ORCID: 0000-0001-9029-0037

*Mladen Jeličić, Ph.D.\**  
Higher Court in Šabac  
ORCID: 0009-0003-5486-3485

**PRINCIPLE OF NON-PUNISHMENT  
OF VICTIMS OF HUMAN TRAFFICKING  
– INTERNATIONAL LEGAL STANDARDS  
AND THE SITUATION IN THE REPUBLIC OF SERBIA \*\***

**ABSTRACT:** In this paper, the authors analyze the principle of non-punishment of victims of human trafficking through the prism of international legal standards in this field and the situation in the Republic of Serbia. Following introductory remarks on the importance of this issue, the authors point to the international legal framework underpinning the mentioned principle, as well as to examples from comparative law and the case law of the European Court of Human Rights. Given that the application of this principle in practice implies the prior identification of victims of human trafficking, the paper analyzes this procedure in the Republic of Serbia.

---

\* e-mail: turanjaninveljko@gmail.com, Full Professor.

\*\* e-mail: mladen.jelicic.kaishin@gmail.com, Judge.

\*\*\* The paper was received on October 1, 2025, and it was accepted for publication on December 24, 2025..

The translation of the original article into English is provided by the *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*.

Particular attention is paid to the Center for the Protection of Victims of Human Trafficking, which is the only state body competent for the implementation of this procedure. The authors then consider this issue from the perspective of GRETA's third report and also address the current steps being taken by Serbia to fulfill its international obligations; accordingly, a summary analysis is provided of the provisions of the Draft Law on the Suppression and Prevention of Human Trafficking and the Protection of Victims in terms of the principle of non-punishment. The authors conclude that implementing the principle of non-punishment of victims of human trafficking into the current legal system of the Republic of Serbia, in line with international standards, should be accompanied by corresponding amendments to the Criminal Code, the Criminal Procedure Code, and the Law on Misdemeanors.

**Keywords:** human trafficking, victim, non-punishment of victims of human trafficking, criminal proceedings, misdemeanor proceedings

## INTRODUCTION

The principle of non-punishment of victims of human trafficking is one of the most important aspects of the contemporary human-rights approach to combating human trafficking. This principle means that victims of human trafficking must not be subject to criminal, misdemeanor, or any other form of legal sanction for activities that are directly connected to their exploitation or the coercion under which they acted. In practice, this means that victims must not be punished, for example, for illegal border crossing, prostitution, use of false documents, or other unlawful activities that they committed as a direct consequence of trafficking.

This principle stems from the broader obligation of states to identify, protect, and assist victims of human trafficking, as well as to ensure the effective prosecution of traffickers. If victims are sanctioned, they risk being isolated from support systems, which would discourage them from cooperating with authorities and lead to traffickers avoiding liability. This principle is therefore crucial for the effective implementation of legal and institutional protection against human trafficking.

## INTERNATIONAL LEGAL FRAMEWORK

### The Palermo Protocol (2000)

The Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children (hereinafter: the Protocol)<sup>1</sup> was adopted on November 15, 2000, in Palermo, within the framework of the United Nations Conference on Transnational Organized Crime. It supplements the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, better known as the Palermo Convention<sup>2</sup>. This protocol entered into force on December 25, 2003, after being ratified by 40 states. The adoption of the Protocol marked the first global and comprehensive attempt to respond systematically to the phenomenon of human trafficking, with a clear definition of that criminal offense, the obligation of states to criminalize it, and an obligation to provide victims with protection and support.

The purpose of this Protocol, defined in Article 2, is:

- To prevent and combat trafficking in persons;
- To protect and assist the victims of such trafficking, with full respect for their human rights; and
- To promote cooperation among States Parties in order to meet those objectives.

The Protocol is the first international instrument to provide a universally accepted definition of human trafficking, in Article 3(a). This definition includes three elements:

1. Action (for example, recruitment, transportation, harboring, or reception of persons);
2. Means (for example, threat, force, abduction, fraud, abuse of power or of a position of vulnerability);
3. Purpose (exploitation, which includes sexual exploitation, forced labor, slavery, etc.).

In the case of children (persons under 18 years of age), the use of “means” is not required for the act to be considered human trafficking. This comprehensive definition has enabled broad application and harmonisation of national legislation.

Although the Palermo Protocol does not contain an explicit provision on the non-punishment of victims of human trafficking, Article 6 is key to

---

<sup>1</sup> UN General Assembly, *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, 15 November 2000.

<sup>2</sup> UN General Assembly, *United Nations Convention against Transnational Organized Crime: A/RES/55/25*, 2001.

understanding the implicit obligation of states not to treat victims as perpetrators of criminal offenses:

“Each State Party shall consider implementing measures to provide assistance and support to victims of trafficking in persons, including appropriate housing, medical and psychological assistance, counseling, in particular as regards their legal rights...”

Although it does not mention victims’ criminal liability, the very emphasis on their protection, rehabilitation, and access to information, in the context of exploitation, leads to the conclusion that the victim must not be subjected to prosecution for the unlawful activities that they were compelled to commit. In line with this, the United Nations Office on Drugs and Crime (hereinafter: UNODC), in its *training manuals, model laws, and expert guidelines*,<sup>3</sup> consistently advocates that States:

- Explicitly introduce the criminal-law principle of **non-punishment** into their legislation;
- Ensure that **victims are not punished for offenses that are a direct consequence of trafficking** (for example, prostitution, unlawful presence, possession of forged documents);
- Allow judicial authorities **discretionary powers to refrain from prosecution** when there are indicators of trafficking.

The 2020 *UNODC Issue Paper on The Non-Punishment Principle* states:

“Although the Protocol does not contain an explicit provision on non-punishment, its implementation requires treating the victim as a person in need of assistance, rather than as an offender. Therefore, the non-punishment principle is considered a logical consequence of Article 6 of the Protocol and the overall spirit of the Convention.”<sup>4</sup>

Although international instruments such as the Protocol do not impose a direct criminal-law norm, they create an obligation to harmonize domestic law with the instrument’s spirit. Therefore, States Parties to the Protocol, such as the Republic of Serbia (the Protocol was ratified in 2001), should ensure:

- A clear legal basis for applying the principle of non-punishment;
- Mechanisms for identifying victims before they are prosecuted;
- Training for police, prosecutors, and judges on applying this principle.

---

<sup>3</sup> For example: UN Office on Drugs and Crime (UNODC), *Model Law against Trafficking in Persons*, 5 August 2009; UN Office on Drugs and Crime (UNODC), *Global Programme Against Trafficking in Human Beings, Toolkit to Combat Trafficking in Persons*, 2nd ed., October 2008.

<sup>4</sup> The Inter-Agency Coordination Group against Trafficking in Persons (ICAT), *Non-Punishment of Victims of Trafficking*, Issue Brief, August 2020.

In practice, ignoring this obligation can lead to secondary victimization, reduced cooperation with investigative authorities, and undermining the effectiveness of efforts to combat human trafficking.

### **The Warsaw Convention (2005) – The Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings**

The Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (hereinafter: the Warsaw Convention) was adopted on May 3, 2005, in Warsaw and entered into force on February 1, 2008.<sup>5</sup> Unlike the Palermo Protocol, which is primarily of a security and criminal-law nature, the Warsaw Convention focuses on the human rights of victims and represents the first binding instrument at the European level to introduce a comprehensive mechanism for protection, prevention, and prosecution in the field of human trafficking. The Convention aims to ensure the protection of the rights and dignity of victims of human trafficking and to enhance cooperation between states in combating this phenomenon. Particular attention is paid to protecting victims from secondary victimization, which also includes the issue of their criminal liability for acts that are a direct consequence of their having been victims of trafficking.

One of the most important innovations of this Convention is the explicitly formulated Article 26, which provides:

“Each Party shall, in accordance with the basic principles of its legal system, provide for the possibility of not imposing penalties on victims for their involvement in unlawful activities, to the extent that they have been compelled to do so.”

This is the first time that a binding international legal instrument refers to the non-punishment principle in a clear and direct manner. Its formulation, although advisory in tone (“provide for the possibility”), encourages states to integrate this principle into their substantive and procedural criminal law systems.

GRETA, the Council of Europe’s body responsible for monitoring the implementation of the Warsaw Convention, in its interpretations of Article 26 consistently emphasizes that states must develop effective victim-identification mechanisms because the principle of non-punishment loses its impact if the victim is not recognized as such at the outset of criminal proceedings.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Council of Europe, *Convention on Action against Trafficking in Human Beings*, CETS No. 197, 16 May 2005.

<sup>6</sup> Piotrowicz, R. (2020). Article 26: Non-punishment provision. In: *A Commentary on the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*.

According to GRETA reports, countries should ensure that prosecutors, police, and courts are trained on the importance of this principle in order to prevent secondary victimization. Practice in some countries, such as the United Kingdom and France, shows the adoption of specific guidelines for prosecutors that require them to verify victim status before deciding whether to initiate proceedings.

Application of Article 26 requires:

- Proactive identification of the victim before initiating criminal proceedings;
- Establishing a causal link between the act and the trafficking relationship;
- Flexibility in criminal proceedings, including the ability to suspend prosecution or refrain from filing an indictment;
- Inter-institutional cooperation, especially between law enforcement and public prosecutors, on the one hand, and victim support services on the other.

### **Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings and Protecting Its Victims**

Here, it is necessary to refer to Article 8 (“Non-prosecution or non-application of penalties to the victim”) of Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims,<sup>7</sup> which was adopted six years after the Warsaw Convention. This article stipulated that

“Member States shall, in accordance with the basic principles of their legal systems, take the necessary measures to ensure that competent national authorities are entitled not to prosecute or impose penalties on victims of trafficking in human beings for their involvement in criminal activities which they have been compelled to commit as a direct consequence of being subjected to any of the acts referred to in Article 2.”

The preamble to this Directive, in point 14, explains the scope and purpose of the non-punishment provision. It states that

---

Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. Accessed on: June 26, 2025 from: <https://doi.org/10.4337/9781788111560.00038>.

<sup>7</sup> European Union: Council of the European Union, *Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA*, OJ L 101/1–101/11, 15 April 2011 (2011/36/EU).

“Victims of trafficking in human beings should, in accordance with the basic principles of the legal systems of the relevant Member States, be protected from prosecution or punishment for criminal activities such as the use of false documents, or offences under legislation on prostitution or immigration, that they have been compelled to commit as a direct consequence of being subject to trafficking. The aim of such protection is to safeguard the human rights of victims, to avoid further victimization, and to encourage them to act as witnesses in criminal proceedings against the perpetrators.”

Further clarification and expansion of the principle of non-punishment of victims of human trafficking was made in Directive (EU) 2024/1712 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 amending Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims,<sup>8</sup> which amends the aforementioned Directive 2011/36/EU and provides that this principle covers, in addition to criminal offences, “other unlawful activities.” In this way, the principle of non-punishment is extended to all punishable offenses, which is in line with the rationale of this principle and international standards.

### **The Istanbul Convention (2011)** **– The Council of Europe convention on preventing and combating violence against women and domestic violence**

The Istanbul Convention, officially titled **the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence**,<sup>9</sup> was adopted in Istanbul on May 11, 2011, and entered into force on August 1, 2014. It represents the first legally binding international instrument at the European level to establish a comprehensive normative framework for preventing gender-based violence, protecting victims, and prosecuting perpetrators, based on a human-rights approach and the principle of gender equality.

Although the Istanbul Convention does not regulate human trafficking as a separate criminal offense, nor does it replace the specialized international regime established by the Warsaw Convention, its relevance to this field is

---

<sup>8</sup> European Union: Council of the European Union, *Directive (EU) 2024/1712 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 amending Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims*, OJ L, 24 June 2024 (2024/1712).

<sup>9</sup> Council of Europe, *The Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence*, ISBN 978-92-871-7990-6, November 2014.

indirect but normatively and conceptually significant. The Convention is based on the understanding that violence against women is a structural and gender-based phenomenon, and it recognizes that women and girls are at increased risk of various forms of exploitation, including sexual exploitation, forced labor, and other practices that often occur in the context of human trafficking.

The particular importance of the Istanbul Convention for victims of human trafficking lies in its view of the victim as a rights holder and in its emphasis on preventing secondary victimization. The Convention requires States Parties to ensure that the institutional response to violence does not lead to additional punishment, stigmatization, or marginalization of victims but is instead aimed at their protection, recovery, and empowerment. This approach is especially important in situations where victims of trafficking have been forced to participate in unlawful activities as a direct consequence of violence, coercion, or exploitation.

Although the Istanbul Convention does not contain an explicit provision on the principle of non-punishment of victims for criminal or other unlawful activities that they were compelled to commit, it indirectly contributes to affirming this principle through a number of its provisions. Above all, the Convention insists on an approach based on human rights, the obligation of states to act with due diligence, and the need to take into account the specific circumstances and vulnerability of victims of gender-based violence at all stages. In this regard, punishing victims for acts committed under coercion would be incompatible with the basic aims and spirit of the Convention.

The implementation of the Istanbul Convention is monitored by the Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (hereinafter: GREVIO), which, in its evaluation reports, pays particular attention to access to justice, the conduct of law-enforcement and judicial authorities toward victims, and the risks of secondary victimization in criminal and misdemeanor proceedings. Although GREVIO does not have a mandate to directly monitor the implementation of the principle of non-punishment in the context of human trafficking, its practice indicates the importance of developing national policies that prevent the criminalization of victims of gender-based violence, including victims of human trafficking.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> See: Turanjanin, V. (2024). Expanding the circle of positive obligations: Enabling victims of human trafficking to seek compensation in respect of lost earnings from their traffickers: *Krachunova v Bulgaria* (App. No. 18269/18). *European Human Rights Law Review*, (5), 448–453; Stoyanova, V. (2024). *Krachunova v. Bulgaria: New Positive Obligation under Article 4 ECHR to Compensate Victims of Human Trafficking for Pecuniary Damages*. Accessed on June 26, 2025 from <https://strasbourgobservers.com/2024/03/19/krachunova-v-bulgaria-new-positive-obligation-under-article-4-echr-to-compensate-victims-of-human-trafficking-for-pecuniary-damages/>

In practical terms, the standards of the Istanbul Convention require States to develop institutional and procedural mechanisms that enable the early identification of victims, adequate training of the police, prosecutors, and courts, as well as effective multisectoral cooperation with civil society organizations and victim support services. In this way, the Istanbul Convention complements the international and European legal framework for combating trafficking in human beings, contributing to strengthening the protection of victims and developing an approach that prevents their further victimization within the legal system.

### **UN documents and UNODC manuals** **– Practical Interpretation of the Principle of Non-Punishment**

In addition to the Palermo Protocol, which does not explicitly introduce the principle of non-punishment but implies it within the framework of Article 6, manuals, guidelines, and commentaries issued by United Nations bodies have a key role in its realization, primarily by the UNODC and the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (hereinafter: OHCHR). One of the most important documents is *The Role of 'Non-Punishment' Provisions in Addressing Trafficking in Persons*.<sup>11</sup> This document is particularly important because it:

- Clearly defines what the principle of non-punishment refers to;
- Stresses the obligation of states to build mechanisms for identifying victims before initiating proceedings;
- Points to the need for liability to be legally eliminated, not merely mitigated.

“Non-punishment provisions must not only be viewed as discretionary mechanisms for sentencing mitigation, but as legal guarantees ensuring that victims are not held liable for unlawful activities they were compelled to commit as a direct consequence of their trafficking experience.”<sup>12</sup>

With a similar focus on the protection of victims, the OHCHR published the Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking (E/2002/68/Add.1),<sup>13</sup> which explicitly state that victims of trafficking should not be detained, prosecuted, or punished for illegal entry into

---

<sup>11</sup> UN Office on Drugs and Crime (UNODC), *The Role of 'Non-Punishment' Provisions in Addressing Trafficking in Persons*, 2020, 7.

<sup>12</sup> *Ibid.*, 7.

<sup>13</sup> United Nations High Commissioner for Human Rights (UNHCHR), *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*, E/2002/68/Add.1, UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), 20 May 2002.

or residence in countries of transit and destination, or for their involvement in unlawful activities that are a direct consequence of their situation as victims of trafficking.<sup>14</sup> Although this document is not legally binding, it is widely applied as a standard in the practice of international and domestic authorities, including national courts and human rights institutions.

Several key lessons follow from these sources. First, the principle of non-punishment is increasingly being treated not only as a protection policy but as a victim's right, grounded in their status as a person compelled to engage in unlawful activities. Second, states have a positive obligation to ensure that victims are not subjected to criminal or administrative proceedings, but are instead provided with legal and psychosocial assistance. Third, the role of prosecutors and judges is crucial – both in identifying victims and in assessing the causal link between trafficking and the offense committed. Finally, systemic cooperation with civil society and non-governmental organizations has proven to be a key element of the successful implementation of these standards, especially in countries in transition.

### **Examples of Good Practice in Applying the Principle of Non-Punishment**

Over the past two decades, influenced by international standards and recommendations, various states have taken steps towards codifying, institutionalizing, and applying the principle of non-punishment of victims of human trafficking. Although these efforts are inconsistent, certain states provide examples of good practice that can serve as a model for other legal systems, including countries in transition such as Serbia.

The United Kingdom was one of the first countries to recognize the importance of the principle of non-punishment and to implement it systematically through case law and specific legal instruments. A key mechanism is Section 45 of the Modern Slavery Act 2015<sup>15</sup>, which provides victims of human trafficking with a statutory defense where their conduct was a result of exploitation. In practice, this provision is applied in criminal proceedings involving offenses such as theft, drug production, or illegal work, when there is evidence that the victims acted under coercion.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> United Nations High Commissioner for Human Rights (UNHCHR), *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*, 3.

<sup>15</sup> Parliament of the United Kingdom, *Modern Slavery Act 2015* (c. 30), London, 2015.

<sup>16</sup> Connelly, L. J. (2016). *The Governance of Sex Trafficking: Politics, Policy and Practice in England and Wales*. (doctoral dissertation). Leeds: University of Leeds, 194.

According to analyses by Anti-Slavery International, such legal solutions contribute to fairer criminal proceedings and reduce secondary victimization.<sup>17</sup> At the same time, challenges remain in the consistent application of the defense in case law and in ensuring adequate identification of victims in the early stages of proceedings.

In Canada, although there is no explicit defense based on non-punishment in the federal criminal statute, the practice of public prosecutors in certain provinces (for example, Ontario and British Columbia) shows consistent application of guidelines allowing for refraining from criminal prosecution in cases where a trafficking victim committed an offense as a direct consequence of exploitation.<sup>18</sup> This approach is based on a public interest test and the concepts of proportionality and humane treatment of vulnerable groups.

In 2013, France adopted amendments to the Criminal Code that introduced the possibility of excluding criminal liability for victims of human trafficking who were compelled to commit criminal offenses (Art. L.221–6–2, *Code pénal*). French courts, with the support of specialized NGOs and lawyers, actively apply this institute, especially in cases involving the exploitation of children in begging and sexual exploitation. France also insists on including a psychological and social assessment when deciding whether prosecution should be pursued.<sup>19</sup>

Italy applies an innovative model that combines the criminal and migration dimensions of victim protection. According to Article 18 of the *Testo Unico sull'Immigrazione*, victims of human trafficking who cooperate with the authorities can obtain a special residence status and, at the same time, be exempted from criminal liability for activities directly caused by exploitation. Such practice, combined with a well-developed network of shelters and NGOs, allows for the systematic identification of victims and the consistent application of the principle of non-punishment.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Baldwin, S. B., Eisenman, D. P., Sayles, J. N., Ryan, G., Chuang, K. S. (2011). Identification of human trafficking victims in health care settings. *Health and Human Rights*, 13(1), 36–49.

<sup>18</sup> Department of Justice Canada, *A Handbook for Criminal Justice Practitioners on Trafficking in Persons*, Working Group on Trafficking in Persons, 2024.

<sup>19</sup> Council of Europe, GRETA, *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by France*. Strasbourg, 2017.

<sup>20</sup> Palumbo, L. (2015). Protection of trafficked people in Italy: policies, limits and challenges. *Journal of Money Laundering Control*, 18(1), 52–65.

## CASE LAW OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS ON THE APPLICATION OF THE PRINCIPLE OF NON-PUNISHMENT OF VICTIMS OF HUMAN TRAFFICKING

Article 4 of the European Convention on Human Rights prohibits slavery and forced labor. In the case law of the European Court of Human Rights (hereinafter: ECtHR),<sup>21</sup> this provision has evolved into a broader framework of protection against human trafficking, given that trafficking is regarded as a contemporary form of slavery. In *Rantsev v. Cyprus and Russia*<sup>22</sup> and *S.M. v. Croatia*,<sup>23</sup> the ECtHR defined three groups of positive obligations of the state: 1) the obligation to put in place a legislative and administrative framework to prevent and punish human trafficking; 2) the obligation to protect victims of trafficking by providing measures of prevention, registration, and assistance to such persons; 3) the obligation to conduct an investigation and judicial proceedings when there is reasonable suspicion that the criminal offense of human trafficking has been committed. According to the ECtHR, the first two obligations are of a substantive nature, while the third covers the procedural aspect. *Krachunova v. Bulgaria*<sup>24</sup> represents a key judgment in terms of establishing an additional positive obligation – the victim’s right to compensation.<sup>25</sup>

Although the Convention does not explicitly mention the principle of non-punishment, the Court has developed standards in the past decade requiring states to ensure that trafficking victims are not prosecuted for activities that are the direct consequence of their exploitation.

The case of *V.C.L. and A.N. v. the United Kingdom*<sup>26</sup> represents the first judgment in which the ECtHR expressly found a violation of Article 4 in the context of the non-punishment of victims of trafficking. The applicants were Vietnamese minors who had been illegally brought into the United Kingdom

<sup>21</sup> Although Article 4 of the ECHR addresses slavery, servitude, and forced labor and does not expressly refer to trafficking in human beings, the ECtHR held in *Rantsev v. Cyprus and Russia* (App. no. 25965/04), 7 January 2010; *Chowdury and Others v. Greece* (App. no. 21884/2015), 30 March 2017; and *S. M. v. Croatia* (App. no. 60561/14), 25 June 2020, that trafficking in human beings falls within the scope of Article 4 of the ECHR.

<sup>22</sup> *Rantsev v. Cyprus and Russia* (App. No. 25965/04), 7 January 2010, paras. 285–289.

<sup>23</sup> *S.M. v. Croatia* (App. No. 60561/14) 25 June 2020, paras. 304–306.

<sup>24</sup> *Krachunova v. Bulgaria* (App. No.18269/18) 28 November 2023.

<sup>25</sup> For more, see: Turanjanin, V. (2024). Expanding the circle of positive obligations: Enabling victims of human trafficking to seek compensation in respect of lost earnings from their traffickers: *Krachunova v Bulgaria* (App. No. 18269/18). *European Human Rights Law Review*, (5), 448–453.

<sup>26</sup> *V.C.L. and A.N. v. The United Kingdom* (Apps. No. 77587/12 and 74603/12), 16 February 2021.

and forced to work in illegal cannabis factories. Despite indications that they were victims of trafficking, the British authorities prosecuted and convicted them without an adequate assessment of their status as victims.

The Court found that the United Kingdom had breached its **positive obligation under Article 4 of the Convention** because it:

- Failed to carry out a timely and effective assessment of the applicants' status as potential victims of trafficking;
- Failed to suspend the criminal proceedings until the completion of the identification procedure;
- Failed to take exploitation into account as a material circumstance affecting criminal liability.

In this judgment, the ECtHR formulated several significant legal principles that shape the approach of states in similar situations:

1. **Positive obligations of the state:** Article 4 requires that states not only prevent and punish human trafficking, but also take active measures to identify and protect victims, including by suspending criminal prosecution.<sup>27</sup>

2. **Principle of non-punishment:** Victims of trafficking must not be prosecuted for activities they were compelled to commit as a direct consequence of their exploitation. This principle, although not explicitly stated in the Convention, follows from its purpose and spirit.

3. *Due diligence of prosecutors and courts:* Before deciding to prosecute, the state must conduct a thorough assessment of whether the person is a potential trafficking victim. Otherwise, prosecution constitutes a violation of the right to protection from slavery.

This judgment sets a new standard in European human rights law. It strengthens the obligation of states to:

- Develop inter-institutional mechanisms for **early identification of victims**;
- Ensure that **prosecutors and courts apply the principles of proportionality and necessity** when deciding whether to initiate or continue criminal proceedings;
- Allow for **suspending proceedings or referral to alternative mechanisms** when there are grounds for treating the person as a victim.

In this context, the ECtHR provides strong support for a human rights-based approach and reminds states that the treatment of trafficking victims must be based on the recognition of their vulnerability and the exclusion of secondary victimization.

---

<sup>27</sup> Turanjanin, V., Stanisavljević, J. (2024). Human trafficking and forced prostitution under article 4 of the European convention on human rights. *German Law Journal*, 25(2), 284.

The judgment in *V.C.L. and A.N.* represents the culmination of a long process in which the ECtHR has developed the doctrine of positive obligations of states in combating human trafficking. Earlier cases did not always directly address the principle of non-punishment, but they laid the groundwork in terms of the duty to identify victims, provide protection, and prevent further abuse.

## IDENTIFICATION OF VICTIMS OF HUMAN TRAFFICKING

In order to apply the international standards set out above, it is necessary to identify victims of human trafficking. The doctrine points out that a large number of international instruments form the legal framework that prescribes the positive obligations of the state regarding the prohibition of human trafficking. These obligations manifest in two ways – in relation to perpetrators of the criminal offense of human trafficking and in relation to victims of human trafficking.<sup>28</sup> There is a well-founded understanding that the provisions of the Constitution<sup>29</sup> allow for the direct application of international law, i.e., allow competent state authorities to refer to the provisions of ratified international treaties and generally accepted rules of international law in their decisions or reasoning.<sup>30</sup> Although the concept of human trafficking is not defined in the Constitution, international sources of human rights are important for its definition.<sup>31</sup>

The obligations of States with regard to the identification of victims of human trafficking derive directly from the provisions of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. The States Parties to this Convention (including Serbia, which ratified this Convention in

---

<sup>28</sup> Jeličić, M. (2025). Značaj nalaza i mišljenja Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima u krivičnom postupku. *Veštačenje u kaznenim postupcima*, (eds. Kolaković Bojović M., Stevanović I.) Palić: Institute of Criminological and Sociological Research, 142.

<sup>29</sup> Constitution of the Republic of Serbia, *Official Gazette of the RS*, No. 98/06 and 115/21. Article 16 of the Constitution stipulates that ratified international treaties are an integral part of the legal order of the Republic of Serbia and are directly applicable and that, under the hierarchy of legal acts, ratified international treaties rank below the Constitution and above laws (Article 194 of the Constitution), and that court decisions are based on the Constitution, law, ratified international treaties, and general acts adopted on the basis of law (Article 144).

<sup>30</sup> Dragičević-Dičić, R., Mirović, T., Žarković, M. (2016). *Pravni okvir i preporuke za primenu principa nekažnjavanja žrtava trgovine ljudima u Republici Srbiji*. Belgrade: OSCE Mission to Serbia, 12.

<sup>31</sup> Simović, D., Orlović, S. (2023). *Komentar Ustava Republike Srbije*. Belgrade: Official Gazette, 177.

2009) have undertaken to ensure that each state shall provide its competent authorities with staff who are trained and qualified to prevent and combat human trafficking, to identify and provide assistance to victims, including children, and to ensure that the various authorities involved cooperate with each other, as well as with relevant support organisations, in order to identify victims in a procedure that takes into account the special situation of women and child victims and so that, where necessary, residence permits are issued under the conditions set out in Article 14 of the Convention (Art. 10, para. 1). With regard to the identification of victims, it should be noted that states are obligated to adopt legislative or other measures to ensure the appropriate identification of victims, in cooperation with other state parties and relevant support organizations (Art. 10, para. 2). It should be noted that Article 4(e) defines a “victim” as any natural person who is subject to trafficking in human beings as defined in this article.

There is a well-founded understanding that identifying victims of human trafficking is of great importance for criminal proceedings for two reasons. The first is that victims of human trafficking most often have the status of the passive subject in a criminal-law sense, i.e., the injured party in a criminal-procedure sense. The second aspect is important primarily for the prosecuting authority (the public prosecutor’s office), but also for the court, and relates to the principle of non-punishment of victims of human trafficking, pursuant to Article 26 of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings.<sup>32</sup>

In the Republic of Serbia, the Center for the Protection of Victims of Human Trafficking (hereinafter: the Center) is the authorized body for the formal identification of victims of human trafficking. It is an institution within the social welfare system, established by the Decision of the Government of the Republic of Serbia of April 13, 2012. The Center began operating on July 2, 2012. This was preceded by the adoption of the Regulation on the Network of Social Protection Institutions.<sup>33</sup> The Center is a key actor in the fight against human trafficking and cooperates with the Ministry of Internal Affairs and judicial authorities. The Center’s core tasks are related to the identification, referral, and protection of victims of human trafficking. Its Statute<sup>34</sup> and its Rulebook on Internal Organization and Systematization of Work Positions and

---

<sup>32</sup> Jeličić, M. (2025). Značaj nalaza i mišljenja Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima u krivičnom postupku. *Veštačenje u kaznenim postupcima*, (eds. Kolaković Bojović M., Stevanović I.) Palić: Institute of Criminological and Sociological Research, 145, 146.

<sup>33</sup> Regulation on the Network of Social Protection Institutions, *Official Gazette of the RS*, No. 16/12.

<sup>34</sup> The Center’s Statute is available at: <https://centarzztlj.rs/wp-content/uploads/2020/07/Statut.pdf> (accessed on June 1, 2025).

Tasks<sup>35</sup> stipulate that the Center carries out its activities through two organizational units: the Service for the Coordination of the Protection of Victims of Human Trafficking, which has been operating since July 2012, and the Shelter for Victims of Human Trafficking, which began operating in February 2019. It should be noted that the employees of the Center are professionals in social welfare and related disciplines, who have the necessary knowledge and skills to work with victims of human trafficking. All professional staff at the Center hold licenses to perform core professional tasks in social welfare and have completed numerous additional trainings providing specific expertise. The Center employs social workers, psychologists, special educators, lawyers, and defectologists, who can recognize and understand the trauma experienced by victims from different perspectives and together provide the necessary support.

The Standard Operating Procedures for Handling Victims of Human Trafficking of December 12, 2018, is an important instrument for the procedure of identifying victims of human trafficking.<sup>36</sup> These procedures were drafted by the Office for the Coordination of Activities in Combating Human Trafficking within the Police Directorate of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Serbia, and were adopted by the conclusion of the Council for Combating Human Trafficking at its session held on January 25, 2019.

The Standard Operating Procedures provide an overview of activities related to the identification, referral, support, and protection of victims of human trafficking, including assistance and support to victims of human trafficking in criminal proceedings and in pursuing property claims, i.e., assistance in civil proceedings for damages, as well as the voluntary return of victims and the steps through which these activities are carried out. They are grouped into five procedures.

The first relates to preliminary identification and referral, which can be carried out by a large number of actors that may become aware of possible trafficking, while the second procedure concerns the formal identification of a victim of human trafficking. It is necessary to point out the difference between preliminary and formal identification of victims of human trafficking.

The circle of actors that can carry out preliminary identification of victims of human trafficking is much greater than in the case of formal identification. This includes members of the Ministry of Internal Affairs, employees in labor inspectorates and other public authorities, private individuals, employees of the judiciary, such as public prosecutors, judges of courts

---

<sup>35</sup> The referenced Rulebook is available at: <https://centarzztlj.rs/wp-content/uploads/2020/07/Pravilnik-o-organizacij-i-sistematizaciji.pdf> (accessed on June 1, 2025).

<sup>36</sup> Available at: <https://media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/01.SOP+final+250119.pdf> (accessed on June 1, 2025).

of general jurisdiction and misdemeanor courts, local teams for combating human trafficking, local security councils, etc. Participants in this procedure use indicators to recognize the risk of human trafficking and, in contact with a potential victim, assess whether they need assistance, refer them to the competent authority for the protection and support of victims of human trafficking, inform them of her rights and the duty to report the case to the competent authorities, so that anti-trafficking measures may be taken. Participants in preliminary identification must immediately notify the public prosecutor's office or the police upon learning of possible trafficking.

By contrast, the Center for the Protection of Victims of Human Trafficking initiates the formal identification procedure as the only competent authority in the Republic of Serbia. This is an urgent procedure that is initiated whenever information is obtained (through a report or otherwise) that a person is a victim of human trafficking. The procedure is initiated immediately or within 24 hours of the report at the latest.

The essential difference between preliminary and formal identification is that formal identification is based on the state's obligations arising from the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, based on which a certain person is (or is not) granted the status of a trafficking victim, which entails numerous implications. Preliminary identification is a "prior step" in that process.

Therefore, within the Standard Operating Procedures, the second procedure concerns the formal identification of victims of human trafficking. It is carried out in three steps: an initial interview with the presumed victim conducted by a professional staff member of the Center; notification and cooperation among participants in identification, which includes notifying the Ministry of Internal Affairs, the competent public prosecutor's office, the Center for Social Work, etc.; and completion of the identification procedure, which results in a formal decision on whether or not the person presumed to be a victim of human trafficking is indeed a victim. The third procedure concerns victim support and protection. It is carried out in two steps – emergency support in response to the urgent needs of the presumed victim and continuous support. The fourth procedure is based on assistance and support to victims of human trafficking in criminal proceedings and in resolving property claims, or in civil proceedings for damages. The fifth procedure is the voluntary return of victims of human trafficking, and it concerns citizens of the Republic of Serbia and foreign nationals in cases of return to their country of origin.

A decision on the identification of a victim of human trafficking is made upon completion of the procedure and no later than three months, or in extremely complex cases, nine months from the date of the report/notification.

The formal act of identification is the Center’s expert report.<sup>37</sup> The Center always submits its expert report on the outcome of the identification procedure to the competent organizational unit of the Ministry of Internal Affairs, the competent public prosecutor’s office, the court, and the competent Center for Social Work, while it informs the other participant in the preliminary identification, who referred the victim to the Center, of the decision.

The expert report consists of several parts.<sup>38</sup>

The first part sets out the reasons for preparing the expert report and provides basic information about the Center and its role. The second part concerns basic information about the person undergoing the identification procedure, i.e., the presumed victim, as well as their family. The third part addresses where and how the information on which the expert report is based was obtained, setting out the sources of information. Sometimes it explains where the interview with the presumed victim for identification purposes took place and what information was obtained through the interview. The following section, titled “Findings,” contains facts obtained in the identification procedure, which mainly relate to a longer period of time rather than only the period of the specific trafficking offense. Namely, the criminal offense of human trafficking often has its own “history,” which is reflected in the existence of preconditions for victim exploitation. In practice, this is often the case in situations of exploitation of minors by parents for the purpose of begging, where children become accustomed to begging as a routine part of daily life and lose the perception of the harmfulness of such behavior. The section titled “opinion of the presumed victim” sets out the trafficking victim’s view of the situation they are in. It contains observations by the Center’s expert on how the victim perceives their position and accepts the current situation, their plans for the future, and whether they are inclined to participate in criminal proceedings.

---

<sup>37</sup> It should be noted that the 2023 GRETA report paid particular attention to the analysis of the procedure for identifying victims of human trafficking in the Republic of Serbia, covering the evaluation period from 2017 to 2022. In the part of the report addressing these issues (paras. 206–217), several important facts were noted. GRETA indicated that, with the support of the OSCE, the Center for the Protection of Victims Human Trafficking developed indicators for the formal identification of child and adult victims of human trafficking, as well as indicators for the expert assessment of cases involving violence against adults and children, and risks for these two categories. It was observed that, although all actors, including NGOs and members of local anti-trafficking teams, can identify presumed victims of human trafficking, formal identification remains within the jurisdiction of the Center, and it does not depend on the outcome of a criminal investigation.

<sup>38</sup> As cited in: Jeličić, M. (2025). Značaj nalaza i mišljenja Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima u krivičnom postupku. *Veštačenje u kaznenim postupcima*, (eds. Kolaković Bojović M., Stevanović I.) Palić: Institute of Criminological and Sociological Research, 148, 149.

The key part of the expert report is the interpretation of the findings, where the expert team presents its view of the presumed victim's overall situation, explaining the reasons that led to a specific "opinion" as the concluding part. This section analyzes the causal relationships between the situation of the identified trafficking victim and clarifies certain aspects of their conduct. The opinion provides a conclusion on whether a person is identified as a trafficking victim and the form of exploitation, as well as the necessary steps to be taken for the victim's care and protection. This section also addresses cases of exploitation through the commission of criminal offenses, which is the basis for applying the principle of non-punishment of victims of human trafficking.

Therefore, the Center's expert report is the formal act by which a person is identified as a victim of human trafficking. Only after this act is adopted can the principle of non-punishment be applied in practice.

### **THE CURRENT SITUATION IN THE REPUBLIC OF SERBIA REGARDING THE PRINCIPLE OF NON-PUNISHMENT OF VICTIMS OF HUMAN TRAFFICKING AND GRETA'S THIRD REPORT**

As already stated, this principle entails excluding criminal liability for unlawful activities committed as a result of human trafficking. This applies not only to criminal offenses but to misdemeanors as well. Regardless of the structure of the legal system, it is up to states to harmonize their legal systems with this international standard and provide a legislative framework for this type of protection of trafficking victims. It is worth noting that Article 27 of the Vienna Convention on the Law of Treaties provides that

“...a party may not invoke the provisions of its internal law as justification for its failure to perform a treaty.”

In the Republic of Serbia, there is no specific legislative framework governing the principle of non-punishment of victims of human trafficking. This observation is reiterated in GRETA's third report on the Republic of Serbia,<sup>39</sup> in paragraph 114, which notes that the absence of a specific provision on non-punishment of victims of human trafficking entails the risk of inconsistent treatment, depending on which prosecutor is assigned to the case.

---

<sup>39</sup> Council of Europe, GRETA, *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Serbia, Third evaluation round, 2023.*

In this report, in paragraph 115, GRETA made observations regarding the application of this principle in Serbia. It was stated that

“...the Serbian authorities rely on general provisions in the CC,<sup>40</sup> which establish the principle that there is no criminal offence without an unlawful act or culpability (Art. 14, para. 2), or which exclude culpability for acts of minor significance (Art. 18), as well as acts committed out of necessary defence (Art. 19) and extreme necessity (Art. 20). Further, Article 21 of the CC provides that an act committed under irresistible force would not be considered a criminal offence, while the commission of an offence under force which was not irresistible would trigger the application of mitigating circumstances leading to more lenient sanctions. Article 284 of the CPC stipulates that the prosecutor may, inter alia, reject the criminal report for criminal offences which are not prosecuted ex officio if he/she finds that prosecution would not be justified. The Law on Misdemeanours also stipulates (Article 15) that if a misdemeanour was committed under force or threat, it would not be considered as such. Further, the Law on Foreigners and the Instruction on its implementation contain provisions excluding or reducing the criminal or administrative responsibility of victims of trafficking who entered Serbia illegally or whose stay in Serbia is irregular.”

In paragraph 117, it is emphasized that GRETA

“...was informed that in some cases police officers, prosecutors and judges failed to take into account indicators that the accused may have been a victim of trafficking, especially in cases where possible THB was (re)qualified as a lesser offence (e.g. mediation in prostitution). One of the challenges mentioned to GRETA is the lack of communication between the relevant actors, leading to victims of trafficking being treated as injured parties in a criminal case for THB while they are simultaneously prosecuted for the act which they were forced to commit by the trafficker (often a misdemeanour) at another instance. In one such case, in which the victim was investigated for theft by a lower prosecutor’s office while he/she appeared as an injured party in the case against the trafficker, the NGO which was assisting the victim alerted the prosecutor to the parallel proceedings and the case against the victim was discontinued.”

In paragraphs 118 and 119 of the report, GRETA concludes that

“...the Serbian authorities should make further efforts in order to ensure that all of the authorities involved in the investigation and prosecution of potential cases of THB, including misdemeanour judges, receive the necessary training to ensure the consistent application of the non-punishment principle

---

<sup>40</sup> Criminal Code – CC, *Official Gazette of the RS*, Nos. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16, 35/19, and 94/24.

to all victims of trafficking, and that the Serbian authorities should keep the implementation of the non-punishment principle under review so as to determine whether legislative amendments are not necessary to achieve its objectives, as set out by Article 26 of the Convention, and to guarantee consistency of practice in its implementation.”

### **CURRENT PROJECTS IN SERBIAN LEGISLATION – DRAFT LAW ON THE SUPPRESSION AND PREVENTION OF HUMAN TRAFFICKING AND THE PROTECTION OF VICTIMS**

The Ministry of Internal Affairs of the Republic of Serbia has drafted a Law on the Suppression and Prevention of Human Trafficking and the Protection of Victims, on which a public hearing was held from May 22, 2025, to June 10, 2025. The explanatory memorandum on the reasons for adopting the law<sup>41</sup> emphasized that the Draft Law transposes the provisions of Directive 2011/36 of the European Parliament and of the Council on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, as well as Directive (EU) 2024/1712 amending Directive 2011/36, except for the part relating to criminal offenses and sanctions, which is to be transposed when drafting amendments to the Criminal Procedure Code and the Criminal Code. It was pointed out that the starting point for drafting this law was a situation analysis, which showed that the problems identified in this area primarily concern the absence of a unified institutional and organizational framework, the lack of clearly defined coordination and cooperation among relevant actors, as well as the lack of a multidisciplinary approach to preventing and combating human trafficking. This affects the efficient provision of assistance, support, and protection to victims of human trafficking, detecting and proving the criminal offense, and the prosecution and adjudication of perpetrators of the criminal offense of human trafficking and related criminal offenses. It was also emphasized that there lacked a clear definition of the competences of key actors in preventing and combating human trafficking, namely the Council for Combating Human Trafficking, the National Coordinator for Combating Human Trafficking, and the National Rapporteur for Human Trafficking, as well as the Center for the Protection of Victims of Human Trafficking, and that the existing system also shows inconsistent conduct by relevant actors in the field of combating human trafficking, without unified statistical data

---

<sup>41</sup> Accessed on June 26, 2025, from: <https://mup.gov.rs/wps/portal/sr/dokumenti/Regulativa/Nacrti+zakona>

and records on trafficking victims. The consequences of these problems are reflected in the insufficiently effective prevention and suppression of human trafficking, as well as a disproportionate gap between the number of formally identified trafficking victims and the number of injured parties in cases involving the criminal offense of human trafficking.

The Draft Law explicitly stipulates, in Article 37, the right to non-punishment of victims of human trafficking:

“A victim of human trafficking shall not be punished for committing an offense, to the extent to which they were compelled to do so, in accordance with ratified international treaties and national legislation.”

In this way, the aforementioned international standards are implemented into Serbian legislation by explicitly stipulating the principle of non-punishment of victims of human trafficking for criminal offenses, as a statutory principle. In addition, the Draft Law regulates the procedure for preliminary and formal identification of trafficking victims, with formal identification remaining within the jurisdiction of the Center for the Protection of Victims of Human Trafficking. Given that formal identification is the basis for applying the principle of non-punishment, it should be pointed out that the Draft Law stipulates that, after the formal identification procedure has been carried out, the Center shall make a decision on formal identification against which an objection is permitted. The Draft Law prescribes the establishment of a Commission that decides on objections against the formal identification decision, as an effective legal remedy, in order to prevent decisions to the detriment of trafficking victims, thereby ensuring a second-instance procedure. This is particularly important because a person who has committed an offense as a consequence of human trafficking has a legal interest in having their status as a victim established, which in turn enables the application of the principle of non-punishment.

## CONCLUSION

The Republic of Serbia has not yet implemented the principle of non-punishment of victims of human trafficking into its legislative framework. The first steps in this direction were taken through drafting the Draft Law on the Suppression and Prevention of Human Trafficking and the Protection of Victims, which, at the time of writing, has not yet been adopted. However, even this Draft Law does not fully regulate all issues that may arise as contentious in practice. It merely prescribes the right of trafficking victims not to be punished for punishable offenses (criminal offenses and misdemeanors), without further elaborating on the procedural implications of this principle.

The substantive provisions of the Criminal Code that may be applied in these situations, as referred to in the GRETA report, remain outside the provisions of the Draft Law. The procedural aspects of this issue, i.e., defining at which stages of misdemeanor and criminal proceedings the principle of non-punishment may be applied, have not been clarified. It can be reasonably concluded that the international legal framework establishes that combating human trafficking is a project of global proportions and therefore warrants particular attention. For this reason, amendments to the Criminal Procedure Code<sup>42</sup> and the Law on Misdemeanors<sup>43</sup> are necessary in order to implement the principle of non-punishment of victims of human trafficking. This must be done by precisely prescribing at which stages of these proceedings and in what manner the relevant procedural actors can apply the principle of non-punishment, relying on international standards as well as the Law on the Suppression and Prevention of Human Trafficking and the Protection of Victims, which is expected to become part of Serbia's positive law. In that sense, and following the example of France, amendments to the Criminal Code are also possible, with the aim of implementing a provision on the non-punishment of trafficking victims. In this way, amendments to these laws would comprehensively regulate the legal framework for implementing this principle, thereby facilitating the work of relevant actors responsible for applying this principle in practice.

#### BIBLIOGRAPHY

- Baldwin, S. B., Eisenman, D. P., Sayles, J. N., Ryan, G., Chuang, K. S. (2011). Identification of human trafficking victims in health care settings. *Health and Human Rights*, 13(1).
- Connelly, L. J. (2016). *The Governance of Sex Trafficking: Politics, Policy and Practice in England and Wales*. (doctoral dissertation). Leeds: University of Leeds.
- Council of Europe, GRETA, *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by France*. Strasbourg, 2017.
- Council of Europe, GRETA, *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Serbia, Third evaluation round*, 2023.
- Department of Justice Canada, *A Handbook for Criminal Justice Practitioners on Trafficking in Persons*, Working Group on Trafficking in Persons, 2024.

---

<sup>42</sup> Criminal Procedure Code – CPC, *Official Gazette of the RS*, Nos. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021, and 62/2021.

<sup>43</sup> Law on Misdemeanors, *Official Gazette of the RS*, Nos. 65/13, 13/16, 98/16, 91/19, and 112/22.

- Dragičević-Dičić, R., Mirović, T., Žarković, M. (2016). *Pravni okvir i preporuke za primenu principa nekažnjavanja žrtava trgovine ljudima u Republici Srbiji*. Belgrade: OSCE Mission to Serbia.
- Jeličić, M. (2025). Značaj nalaza i mišljenja Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima u krivičnom postupku. *Veštačenje u kaznenim postupcima*, eds. Kolaković Bojović M., Stevanović I. Palić: Institute of Criminological and Sociological Research.
- Palumbo, L. (2015). Protection of trafficked people in Italy: policies, limits and challenges. *Journal of Money Laundering Control*, 18(1).
- Piotrowicz, R. (2020). Article 26: Non-punishment provision. *A Commentary on the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. Accessed on: June 26, 2025, from: <https://doi.org/10.4337/9781788111560.00038>.
- Simović, D., Orlović, S. (2023). *Komentar Ustava Republike Srbije*. Belgrade: Official Gazette.
- Stoyanova, V. (2024). *Krachunova v. Bulgaria: New Positive Obligation under Article 4 ECHR to Compensate Victims of Human Trafficking for Pecuniary Damages*. Accessed on June 26, 2025, from <https://strasbourgobservers.com/2024/03/19/krachunova-v-bulgaria-new-positive-obligation-under-article-4-echr-to-compensate-victims-of-human-trafficking-for-pecuniary-damages/>.
- The Inter-Agency Coordination Group against Trafficking in Persons (ICAT), *Non-Punishment of Victims of Trafficking, Issue Brief*, August 2020.
- Turanjanin, V. (2024). Expanding the circle of positive obligations: Enabling victims of human trafficking to seek compensation in respect of lost earnings from their traffickers: *Krachunova v. Bulgaria* (App. No. 18269/18). *European Human Rights Law Review*, (5).
- Turanjanin, V., Stanisavljević, J. (2024). Human trafficking and forced prostitution under article 4 of the European convention on human rights. *German Law Journal*, 25(2).
- UN Office on Drugs and Crime (UNODC), *Global Programme Against Trafficking in Human Beings, Toolkit to Combat Trafficking in Persons*, 2nd ed., October 2008.
- UN Office on Drugs and Crime (UNODC), *Model Law against Trafficking in Persons*, 5 August 2009.
- United Nations High Commissioner for Human Rights (UNHCHR), *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, E/2002/68/Add.1*, UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), 20 May 2002.
- UNODC, *The Role of 'Non-Punishment' Provisions in Addressing Trafficking in Persons*, 2020.

### **Legal acts**

- Constitution of the Republic of Serbia, *Official Gazette of the RS*, No. 98/06 and 115/21.
- Council of Europe, *Convention on Action against Trafficking in Human Beings*, CETS No. 197, 16 May 2005.
- Council of Europe, *The Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence*, ISBN 978-92-871-7990-6, November 2014.
- European Union: Council of the European Union, *Directive (EU) 2024/1712 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 amending Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims*, OJ L, 24 June 2024 (2024/1712).
- European Union: Council of the European Union, *Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA*, OJ L 101/1–101/11, 15 April 2011 (2011/36/EU).
- Parliament of the United Kingdom, *Modern Slavery Act 2015* (c. 30), London, 2015.
- UN General Assembly, *United Nations Convention against Transnational Organized Crime*: A/RES/55/25, 2001.
- UN General Assembly, *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, 15 November 2000.
- Criminal Code, *Official Gazette of the RS*, Nos. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16, 35/19, and 94/24.
- Criminal Procedure Code, *Official Gazette of the RS*, Nos. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021, and 62/2021.
- Law on Misdemeanors, *Official Gazette of the RS*, Nos. 65/13, 13/16, 98/16, 91/19, and 112/22.
- Regulation on the Network of Social Protection Institutions, *Official Gazette of the RS*, No. 16/12.

### **Case law**

- Rantsev v. Cyprus and Russia* (App. no. 25965/04), 7 January 2010.
- Chowdury and Others v. Greece* (App. no. 21884/2015), 30 March 2017.
- S. M. v. Croatia* (App. no. 60561/14), 25 June 2020.
- Krachunova v. Bulgaria* (App. No.18269/18) 28 November 2023.
- V. C. L. and A. N. v. The United Kingdom* (Apps. No. 77587/12 and 74603/12), 16 February 2021.

**Online sources**

Explanatory memorandum on the reasons for adopting the Law on the Suppression and Prevention of Human Trafficking and the Protection of Victims, available at: <https://mup.gov.rs/wps/portal/sr/dokumenti/Regulativa/Nacrti+zakona>, Accessed on June 26, 2025.

Rulebook on Internal Organization and Systematization of Work and Tasks of the Center for the Protection of Victims of Human Trafficking, available at: <https://centarzztlj.rs/wp-content/uploads/2020/07/Pravilnik-o-organizacij-i-sistematizaciji.pdf>, accessed on June 1, 2025.

Standard Operating Procedures for Handling Victims of Human Trafficking of December, available at: <https://media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/01.SOP+final+250119.pdf>, (accessed on June 1, 2025).

Statute of the Center for the Protection of Victims of Human Trafficking, available at: <https://centarzztlj.rs/wp-content/uploads/2020/07/Statut.pdf>, accessed on June 1, 2025.

*Dr Milana Pisarić\**  
Pravni fakultet Univeziteta u Novom Sadu  
ORCID: 0000-0001-8344-3349

## OTKRIVANJE PORESKIH KRIVIČNIH DELA U REPUBLICI SRBIJI\*\*

**SAŽETAK:** Otkrivanje poreskih krivičnih dela u Srbiji u nadležnosti je Poreske uprave, a ove poslove obavlja Poreska policija. Njeno postupanje funkcionalno je povezano s poreskom kontrolom, koju sprovode poreski inspektori, budući da se tokom utvrđivanja činjenica u tom postupku može doći do saznanja da postoje osnovi sumnje da je izvršeno poresko krivično delo, nakon čega se „aktivira“ uloga Poreske policije, koja postupa u predistražnom postupku kao organ unutrašnjih poslova. Poreski inspektori i inspektori Poreske policije ovlašćeni su da preduzimaju određene mere i radnje kojima se prikupljaju obaveštenja i dokazi koji mogu biti od značaja za krivični postupak za poreska krivična dela. Postavlja se pitanje da li su njihova ovlašćenja adekvatna za efikasno otkrivanje poreskih krivičnih dela i učinilaca. Da bi se pronašao odgovor na to pitanje, u radu je analiziran pravni okvir postupanja Poreske uprave, od značaja za suzbijanje ovog oblika finansijskog kriminala. Rezultati sveobuhvatne analize jasno ukazuju na potrebu za unapređenjem domaćeg pravnog okvira, a u radu su dati određeni predlozi *de lege ferenda* za legislativnu intervenciju.

---

\* e-mail: mpisarić@pf.uns.ac.rs, docent.

\*\* Rad je primljen 31. 7. 2025, a prihvaćen je za objavljivanje 12. 10. 2025. godine.

\*\*\* Rad je nastao kao rezultat istraživanja na okvirnu temu „Otkrivanje i dokazivanje privrednog kriminala“, u okviru projekta „Suzbijanje privrednog kriminala u Republici Srbiji – stanje i perspektive“, koji finansira Pokrajinski sekretarijat za visoko obrazovanje i naučnoistraživačku delatnost.

**Ključne reči:** poreska krivična dela, Poreska uprava, poreska kontrola, Poreska policija

## UVODNA RAZMATRANJA

U Srbiji je otkrivanje poreskih krivičnih dela u nadležnosti Poreske uprave, organa uprave u sastavu Ministarstva finansija (MF),<sup>1</sup> koja je obrazovana Zakonom o poreskom postupku i poreskoj administraciji (ZPPPA, čl. 1). Poreska uprava (PU) u okviru poslova državne uprave MF ne samo da vodi postupak utvrđivanja, naplate i kontrole poreza, nego i otkriva poreska krivična dela<sup>2</sup> i prekršaje i njihove izvršioce (čl. 11, st. 1. ZPPPA).<sup>3</sup> Poslove iz

<sup>1</sup> Poreska uprava, kao organ uprave u sastavu Ministarstva finansija, obavlja stručne poslove i poslove državne uprave koji se, između ostalog, odnose na otkrivanje poreskih krivičnih dela i njihovih izvršilaca (čl. 3, st. 2. Zakona o ministarstvima). Ovakvo rešenje ne odstupa od rešenja u državama članicama EU (Thirion, E., Scherrer, A. (2017). *Member States' capacity to fight tax crimes: Ex-post impact assessment*).

<sup>2</sup> **Poreska krivična dela**, u smislu ovog zakona, su krivična dela koja „kao moguću posledicu imaju potpuno ili delimično izbegavanje plaćanja poreza, sačinjavanje ili podnošenje falsifikovanog dokumenta od značaja za oporezivanje, ugrožavanje naplate poreza i poreske kontrole, nedozvoljen promet akciznih proizvoda i druge nezakonite radnje koje su u vezi s izbegavanjem i pomaganjem u izbegavanju plaćanja poreza,“ a utvrđena su u ZPPPA i u drugom zakonu (čl. 135, st. 2. ZPPPA).

ZPPPA je inicijalno propisivalo pet poreskih krivičnih dela: izbegavanje plaćanja poreza, neuplaćivanje poreza po odbitku, sastavljanje ili podnošenje falsifikovanog dokumenta od značaja za oporezivanje, ugrožavanje naplate poreza i poreske kontrole i nedozvoljen promet akciznih proizvoda (čl. 172–176). Tokom godina prva dva krivična dela su iz sporednog prešla u osnovno krivično zakonodavstvo, odnosno njihove radnje su predviđene kao krivična dela u Krivičnom zakoniku, u grupi krivičnih dela protiv privrede, dok su u ZPPPA dodata nova krivična dela (Ilić-Popov, G. (2016). Poreska krivična dela u srpskom poreskom zakonodavstvu. *Nauka, bezbednost, policija*, 21(1), 42). U delu sedmom važećeg ZPPPA: Kaznene odredbe, Glava prva, propisana su sledeća poreska krivična dela: Poreska prevara u vezi s porezom na dodatnu vrednost (čl. 173a), Ugrožavanje naplate poreza i poreske kontrole (čl. 175), Nedozvoljen promet opreme za fiskalizaciju (čl. 175a), Nedozvoljen promet računovodstvenih i drugih softvera (čl. 175b), Nedozvoljen promet akciznih proizvoda (čl. 176) i Nedozvoljeno skladištenje robe (čl. 176a).

Od krivičnih dela propisanih u Krivičnom zakoniku (KZ) u poreska krivična dela prema ovim kriterijumima spadaju nesumnjivo poreska utaja (čl. 225), neuplaćivanje poreza po odbitku (čl. 226) i onemogućavanje vršenja kontrole (čl. 237), a s obzirom na „moguću posledicu“ u obzir bi mogla da dođu i druga krivična dela protiv privrede (npr. nedozvoljena trgovina), kao i neka druga krivična dela (recimo, falsifikovanje isprave i posebni slučajevi falsifikovanja isprave).

<sup>3</sup> Poreska uprava je nadležna da: 1) otkriva poreska krivična dela; 2) otkriva izvršioce poreskih krivičnih dela, i 3) preduzima zakonom propisane mere u vezi s otkrivanjem poreskih krivičnih dela i njihovih izvršilaca (čl. 160, t. 5) ZPPPA.

svoje nadležnosti PU izvršava samostalno na celokupnoj teritoriji Republike Srbije (čl. 11, st. 2. ZPPPA), preko svojih organizacionih jedinica (čl. 168, st. 1. ZPPPA). Radi izvršavanja poslova na otkrivanju i prijavljivanju<sup>4</sup> poreskih krivičnih dela i njihovih izvršilaca zakonom je predviđeno formiranje *posebne organizacione jedinice* PU, a to je **Poreska policija** (čl. 161, st. 1. ZPPPA).<sup>5</sup> Njene poslove obavljaju *inspektori Poreske policije*, ovlašćena službena lica MF, koji preduzimaju određene mere i radnje radi otkrivanja poreskih krivičnih dela i njihovih izvršilaca.<sup>6</sup>

Postupanje Poreske policije **funkcionalno je povezano s poreskom kontrolom**,<sup>7</sup> budući da se već u toku poreske kontrole mogu pojaviti indicije o protivzakonitim radnjama s elementima krivičnog dela, a da izveštaj poreskog inspektora, kome se prilažu i dokazi prikupljeni tom prilikom, po prirodi stvari, predstavlja najzastupljeniji izvor saznanja za Poresku policiju.

U narednim podnaslovima analiziraju se zakonske odredbe koje uređuju ovlašćenja poreskih inspektora i inspektora Poreske policije, posmatrane u širem nacionalnom kontekstu, kao i u svetlu Principa 3: Odgovarajuća istražna ovlašćenja, određenog u vodičima OECD o borbi protiv poreskog kriminala.<sup>8</sup> Rezultati analize ukazuju na potrebu da se u okviru strateškog pristupa

---

<sup>4</sup> Iako „prijavljivanje“ poreskih krivičnih dela i njihovih izvršilaca nije izričito navedeno u čl. 160. ZPPPA kojim se utvrđuje nadležnost Poreske uprave, prijavljivanje treba shvatiti kao jedan od poslova iz nadležnosti Poreske uprave, tj. kao *preduzimanje zakonom propisanih mera* u vezi s otkrivanjem poreskih krivičnih dela i njihovih izvršilaca, u smislu tog člana.

<sup>5</sup> Sektor Poreske policije formiran je u okviru Centrale Poreske uprave. Nadležni organ jedinice lokalne samouprave *nema prava i obaveze* Poreske uprave koje se odnose na *otkrivanje poreskih krivičnih dela*, niti na *formiranje Poreske policije* (čl. 2a, st. 2, t. 3. i 6. ZPPPA).

<sup>6</sup> Kako u pogledu ovlašćenja Poreske policije za otkrivanje poreskih krivičnih dela i učinilaca ZPPPA upućuje na „zakon“, odnosno na „zakon kojim se uređuje krivični postupak“, pojedine odredbe ZPPPA u radu se dovede u korelaciju sa Zakonom o policiji (ZP) i Zakonom o krivičnom postupku (ZKP).

<sup>7</sup> Ranije je ZPPPA *radnje u cilju otkrivanja poreskih krivičnih dela* smatrao *oblikom poreske kontrole*, da bi 2018. te radnje izdvojio iz poreske kontrole.

<sup>8</sup> U vodičima je postavljeno **deset principa za borbu protiv poreskog kriminala**: Inkriminisanje kršenja poreskih propisa (Princip 1); Delotvorna strategija suzbijanja poreskog kriminala (Princip 2); Odgovarajuća istražna ovlašćenja (Princip 3); Delotvorna ovlašćenja za privremeno i trajno oduzimanje imovine (Princip 4); Organizaciona struktura s jasno određenom nadležnošću (Princip 5); Odgovarajući resursi za istragu poreskog kriminala (Princip 6); Propisivanje poreskih krivičnih dela kao predikativnih u odnosu na pranje novca (Princip 7); Odgovarajući okvir za saradnju domaćih nadležnih organa (Princip 8); Dostupnost mehanizama za međunarodnu saradnju (Princip 9); Zaštita prava okrivljenog (Princip 10). Više o tome, v.: Turksen, U., Abukari, A. (2021). OECD's global principles and EU's tax crime measures. *Journal of Financial Crime*, 28 (2), 407.

suzbijanju poreskog kriminala u Srbiji postojeći pravni okvir ovlašćenja Poreske policije unapredi.<sup>9</sup>

## OD PORESKE KONTROLE DO PORESKE POLICIJE

U toku postupka poreske kontrole poreski inspektor: a) proverava i utvrđuje zakonitost i pravilnost ispunjavanja poreske obaveze, i b) proverava tačnost i potpunost podataka iz poreske prijave, poreskog bilansa, računovodstvenih izveštaja i drugih evidencija poreskog obveznika i usklađenost tih podataka sa zakonom, odnosno drugim propisima (čl. 123, st. 1. ZPPPA).<sup>10</sup> Da bi doneo zakonitu i pravilnu odluku, poreski inspektor utvrđuje činjenice, a ako utvrdi činjenice i okolnosti koje ukazuju na postojanje osnova sumnje da je izvršeno poresko krivično delo, ta saznanja dalje prenosi Poreskoj policiji.

### Utvrđivanje činjenica u postupku poreske kontrole

Poreski inspektor dužan je, po načelu zakonitosti, da u svakom konkretnom predmetu utvrdi potpuno činjenično stanje (čl. 4, st. 3. ZPPPA), što čini prikupljanjem i izvođenjem dokaza,<sup>11</sup> do kojih dolazi primenom **opštih**

<sup>9</sup> Više o potrebi institucionalnog prilagođavanja, v.: Kamm, A., Koch, C., Nikiforakis, N. (2021). The ghost of institutions past: History as an obstacle to fighting tax evasion? *European Economic Review*, 6; Tsingou, E. (2020). Fighting Financial Crime: Who Designs Global Governance and Who Does The Work? *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 172–173.

<sup>10</sup> Do 2018. ZPPA je pod poreskom kontrolom izričito podrazumevao samo postupak provere i utvrđivanja zakonitosti i pravilnosti ispunjavanja poreske obaveze. Ipak, zakon je poznavao i kancelarijsku kontrolu, pod kojom je podrazumevao proveru tačnosti, potpunosti i usklađenosti podataka, upoređivanjem sa podacima iz službenih evidencija koje vodi, odnosno kojima raspolaže PU.

<sup>11</sup> Kao **dokaz** može da upotrebi poresku prijavu, poreski bilans, poslovne knjige i evidencije, računovodstvene iskaze, poslovnu dokumentaciju i druge isprave i informacije kojima raspolaže Poreska uprava, prikupljene od poreskog obveznika ili trećih lica, iskaz svedoka, nalaz veštaka, uviđaj, kao i *svako drugo sredstvo kojim se činjenice mogu utvrditi* (čl. 43, st. 2. ZPPPA). V.: Ministarstvo finansija. (2022b). Mišljenje br. 011-00-00179/2022-04 od 15. 8. 2022. god, *Bilten – službena objašnjenja i stručna mišljenja za primenu finansijskih propisa*, LXII (7–8), 83. Primera radi, „tržišna cena udela za svrhu određivanja kapitalnog dobitka ne mora se isključivo utvrđivati na osnovu knjigovodstvene vrednosti udela, već se u svakom konkretnom slučaju utvrđuje na osnovu svih dokaznih sredstava koja su od značaja za dokazivanje činjenica relevantnih za konkretan poresko-pravni odnos“ (Ministarstvo finansija. (2020). Mišljenje br. 413-00-76/2019-04 od 29. 5. 2020. godine. *Bilten – službena objašnjenja i stručna mišljenja za primenu finansijskih propisa*, LX (3–5), 118).

**pravila**, koji važe za utvrđivanje činjenica u poreskom postupku,<sup>12</sup> i **posebnih pravila**, propisanih za poresku kontrolu.<sup>13</sup> Za utvrđivanje činjenica veoma važna su *pravila o mestu poreske kontrole*, posebno ona za vršenje uviđaja, o čemu će biti reči. Polazeći od čl. 3. ZPPPA, pored ovlašćenja iz ZPPPA, poreski inspektor ima i ovlašćenja propisana u Zakonu o inspeksijskom nadzoru (ZIN).

ZPPPA ne samo da propisuje ovlašćenja poreskog inspektora, nego je utvrdio i **obaveze** poreskog obveznika i trećih lica,<sup>14</sup> pod pretnjom odgovornosti za posebne poreske prekršaje.<sup>15</sup> Pored toga, onemogućavanje vršenja kontrole predstavlja *krivično delo* (čl. 237. KZ).

### ***Dostavljanje isprava i dokaza na uvid i proveru***

Radi utvrđivanja činjeničnog stanja poreski inspektor može kako od poreskog obveznika, tako i od trećih lica da zahteva da mu, u roku koji odredi, dostave na uvid i proveru poslovne knjige i evidencije, računovodstvene iskaze, poslovnu dokumentaciju i *druge isprave i dokaze*<sup>16</sup> (čl. 44, st. 1. ZPPPA).<sup>17</sup> Poreskom inspektoru je ostavljeno da odluči da li će tražiti da mu se potrebne isprave dostave na uvid i proveru u službenim prostorijama, ili elektronskim putem, ili će se uvid i provera obaviti kod lica koje je dužno da ih dostavi (kod poreskog obveznika ili trećeg lica) (čl. 44, st. 2. ZPPPA).

<sup>12</sup> Opšta pravila sadržana su u Glavi trećoj, Dela drugog: Opšte o poreskom postupku i prvostepeni postupak utvrđivanja i naplate poreza (čl. 43–53. ZPPPA).

<sup>13</sup> Naime, u čl. 43, st. 3. ZPPA izričito je propisano da se utvrđivanje činjenica u postupku poreske kontrole vrši i prema odredbama čl. 117–139. (čl. 43, st. 3. ZPPPA). Radi se o odredbama sadržanim u Delu trećem: Pružanje poreskih usluga, poreska kontrola i poreska policija, u okviru Glave prve: Poreske usluge (čl. 117–117g), Glave druge: Poreska kontrola (čl. 118–129v), Glave četvrte: Mere za otklanjanje utvrđenih povreda zakona i nepravilnosti u primeni propisa (čl. 130–134a) i Glave pete: Otkrivanje poreskih krivičnih dela (čl. 135–139).

<sup>14</sup> Poreski obveznik ima pravo i dužnost da bude prisutan tokom poreske kontrole, ali i da izvršava obaveze utvrđene u ZPPPA i drugim poreskim zakonima (čl. 24, st. 1, t. 10; čl. 25, st. 1, t. 9. i 10. ZPPPA). Obaveza poreskog obveznika da **učestvuje u postupku poreske kontrole** uređena je u čl. 127. ZPPPA.

<sup>15</sup> *Posebni poreski prekršaji* su prekršaji odredaba sadržanih isključivo u ovom zakonu (čl. 176b, st. 1. ZPPPA), a propisani u čl. 179. i čl. 180. ZPPPA, u kojima je predviđeno novčano kažnjavanje za pravna lica, odgovorna lica u tom pravnom licu, preduzetnike i fizička lica koja nisu preduzetnici (Milić, I. (2022). Specifičnosti prekršajnog gonjenja prema Zakonu o poreskom postupku i poreskoj administraciji. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 56(2), 1082).

<sup>16</sup> Dokaz treba razumeti u smislu čl. 43, st. 2. ZPPPA.

<sup>17</sup> V.: Ministarstvo finansija. (2024). Mišljenje br. 380875 2023 10520 004 000 011 004 od 13. 6. 2024. godine. *Bilten – službena objašnjenja i stručna mišljenja za primenu finansijskih propisa*, LXIV (6), 55.

Poreski obveznik je dužan da poreskom inspektor u njegov zahtev omogući uvid u poslovne knjige, evidencije i drugu dokumentaciju ili isprave (čl. 127, st. 2. ZPPPA).<sup>18</sup> Uvid u dokumentaciju poreski inspektor može da zahteva i *od zaposlenih kod poreskog obveznika ali i od drugih lica* (čl. 127, st. 5. ZPPPA), a lice kome je upućen takav zahtev dužno je da poreskom inspektor u učini dostupnom dokumentaciju kojom raspolaže (čl. 127, st. 7. ZPPPA).

Zakon predviđa i mogućnost uskraćivanja predočavanja isprava u pogledu taksativno navedenih lica,<sup>19</sup> propisujući shodnu primenu pravila o slučajevima i uslovima za uskraćivanje davanja informacija (čl. 47, st. 1. ZPPPA).<sup>20</sup> Međutim, kako je propisano da se sumnja koja bi proistekla iz nepostupanja poreskog obveznika može tumačiti na njegovu štetu (čl. 51, st. 3. ZPPPA), nedostavljanje isprava na uvid bi moglo predstavljati i indiciju za poresko krivično delo i povod za izveštaj koji poreski inspektor upućuje Poreskoj policiji. Takvo pravilo se jasno razlikuje od položaja osumnjičenog u krivičnom postupku, i ne bi se smelo primenjivati u postupanju Poreske policije.

Poreski inspektor je ovlašćen i da privremeno oduzme dokumentaciju i druge predmete, odnosno njihov odgovarajući deo, radi obezbeđenja dokaza, na osnovu čl. 24. ZIN, a oduzeti predmeti se mogu koristiti kao dokaz u krivičnom postupku za poreska krivična dela.

### ***Davanje informacija***

Ukoliko potrebne informacije i podaci nisu dostupni putem službenih evidencija i registara (čl. 45, st. 9. ZPPPA) poreski inspektor može ih zatražiti od određenih lica, shodno čl. 43, st. 3. ZPPPA.<sup>21</sup> Informacija se, po pravilu, daje u pisanom obliku, a samo izuzetno, usmenim putem, ako tako naredi poreski inspektor, u slučaju da informacija nije data kada je zahtevana ili je data u pisanom obliku, ali nije razjasnila činjenično stanje (čl. 45, st. 4. i 5. ZPPPA).

---

<sup>18</sup> Pored toga, poreski obveznik je obavezan da vodi propisane poslovne knjige i evidencije radi oporezivanja, kao i da podnese dokumentaciju koje zahteva poreski inspektor (čl. 25, st. 1, t. 3. i 4. ZPPPA) u skladu sa poreskim propisima.

<sup>19</sup> To su članovi porodice poreskog obveznika, u smislu zakona kojim se uređuje porez na dohodak građana; sveštenik, advokat, poreski savetnik, revizor i lekar, o onome što im je poreski obveznik poverio ili su u tom svojstvu saznali, a odnosi se na poresku obavezu poreskog obveznika, kao i njihovi pomoćnici lica, kao i lica koja učestvuju u profesionalnoj delatnosti radi pripreme za zvanje (v.: čl. 46, st. 1. i 2. ZPPPA).

<sup>20</sup> Ipak, predviđeno je jedno ograničenje, pa tako lice koje u ime poreskog obveznika čuva isprave, poslovne knjige, ostale evidencije i druge stvari, ne može da uskratiti da ih predoči, ukoliko bi i poreski obveznik bio dužan da ih predoči da ih sam čuva (čl. 47, st. 2. ZPPPA).

<sup>21</sup> Na traženje poreskog obveznika, odnosno trećeg lica, u postupku poreske kontrole poreski inspektor je dužan da zahtev dostavi u pisanom obliku (čl. 45, st. 3. ZPPPA).

Obaveza poreskog obveznika da učestvuje u postupku poreske kontrole podrazumeva i njegovu dužnost da na zahtev poreskog inspektora daje obaveštenja i izjave (čl. 127, st. 1. ZPPPA). Pored toga, poreski obveznik je obavezan da pruži informacije koje zahteva poreski inspektor, u skladu sa poreskim propisima (čl. 25, st. 1, t. 3) ZPPPA), odnosno da na zahtev i u razumnom roku koji odredi poreski inspektor pruži sve raspoložive informacije, neophodne za utvrđivanje činjeničnog stanja od značaja za oporezivanje.<sup>22</sup>

Poreski inspektor podatke može da zahteva i *od zaposlenih kod poreskog obveznika ali i od drugih lica* (čl. 127, st. 5. ZPPPA), a lice kome je upućen takav zahtev dužno je da poreskom inspektoru učini dostupnim podatke, odnosno dokumentaciju kojom raspolaže (čl. 127, st. 7. ZPPPA). Zahtev za davanje informacija može da uputi i *drugim licima*, privrednim subjektima, bankama, državnim organima i organizacijama, organima teritorijalne autonomije i lokalne samouprave (čl. 45, st. 1, u vezi sa čl. 127. ZPPPA). Međutim, zahtev upućen njima se ne odnosi samo na informacije kojima raspolažu a koje su neophodne za utvrđivanje činjeničnog stanja od značaja za oporezivanje, nego i na sve raspoložive informacije koje poreski inspektor proceni da su potrebne u postupku poreske kontrole.

Poreski obveznici i druga lica kojima je upućen zahtev za davanje informacija se u zahtevu upozoravaju na posledice uskraćivanja davanja informacija, odnosno davanja neistinitih informacija (čl. 45, st. 2. ZPPPA). Zakon predviđa i mogućnost uskraćivanja informacija, ali samo za lica koja su u određenom odnosu sa poreskim obveznikom, i to samo u pogledu informacija o činjenicama od značaja za oporezivanje (čl. 46. ZPPPA). U pogledu poreskog obveznika, propisano je da ukoliko propusti da postupi po svojoj dužnosti, pa uskrati tražene informacije poreskom inspektoru, sumnja koja bi proistekla iz takvog nepostupanja može se tumačiti na njegovu štetu (čl. 51, st. 3. ZPPPA).

Saznanja do kojih je došao primenom ovih ovlašćenja u toku poreske kontrole se preko izveštaja poreskog inspektora mogu koristiti kao dokaz – isprava – u krivičnom postupku za poresko krivično delo, što važi i za informacije koje su mu dostavljene u pisanom obliku.

### ***Veštačenje***

Kada u konkretnom slučaju poreski inspektor proceni da je to potrebno radi utvrđivanja činjenica u postupku poreske kontrole, može imenovati veštaka,<sup>23</sup> koji sastavlja nalaz u pisanom obliku, a može biti pozvan i

---

<sup>22</sup> V.: Ministarstvo finansija. (2022a). Mišljenje br. 011-00-00789/2020-04 od 4. 5. 2022. god, *Bilten – službena objašnjenja i stručna mišljenja za primenu finansijskih propisa*, LXII(5), 18.

<sup>23</sup> PU imenuje veštaka iz reda poreskih savetnika odnosno iz reda sudskih veštaka odgovarajuće struke, po potrebi (čl. 48, st. 3. ZPPPA), a za veštaka se ne može imenovati

da usmeno obrazloži svoj nalaz, koji se svakako prilaže spisu predmeta (čl. 48, st. 1. i st. 8–10. ZPPPA).

U slučaju sumnje na poresko krivično delo, poreski inspektor dostavlja Poreskoj policiji i nalaz veštaka uz svoj izveštaj, a nalaz bi se mogao koristiti kao dokaz – isprava – u eventualnom krivičnom postupku.

### ***Uviđaj i ulazak na zemljište i u prostorije***

Ukoliko je u postupku poreske kontrole za utvrđivanje ili razjašnjenje činjenica od značaja za oporezivanje potrebno neposredno opažanje poreskog inspektora, obavlja se uviđaj (čl. 49, st. 1. ZPPPA). Predmet uviđaja je stvar, prostorija ili zemljište. Poreski obveznik, po pravilu, prisustvuje uviđaju (čl. 49, st. 2. ZPPPA),<sup>24</sup> a predviđena je mogućnost za učešće veštaka (čl. 49, st. 4. ZPPPA). U zapisnik o uviđaju, koji se prilaže spisu, unose se utvrđeni nalazi, te eventualne primedbe poreskog obveznika, odnosno drugog poreskog dužnika, kao i razlozi odbijanja potpisivanja zapisnika (čl. 49, st. 3, 5–7. ZPPPA). Zapisnik o uviđaju mogao bi se koristiti kao dokaz – isprava – u krivičnom postupku za poresko krivično delo.

ZPPPA ustanovljava dužnost određenih lica – ne ograničavajući se na poreskog obveznika – da omoguće ulazak na zemljište i u prostorije za potrebe obavljanja uviđaja, ali i drugih radnji u poreskom postupku, pa i u postupku poreske kontrole (čl. 50). Pri tome, nije predviđena mogućnost isključenja/oslobođenja od ove dužnosti. Naime, držalac/vlasnik je dužan da omogući ulazak na zemljište i u prostorije radi vršenja uviđaja u skladu s odredbom čl. 125. ZPPA, a koji sadrži pravila o mestu poreske kontrole.

Kada se čl. 49. i 50. dovedu u vezu sa čl. 125. ZPPPA, dolazi se do toga da se uviđaj u okviru poreske kontrole može obaviti ne samo u **poslovnim prostorijama poreskog obveznika i službenim prostorijama PU**, nego i na drugom mestu, u zavisnosti od predmeta kontrole (čl. 125, st. 1. ZPPPA) – što bi mogle biti **poslovne prostorije trećih lica**.

To drugo mesto može da bude i **stan poreskog obveznika**, u koji poreski inspektor može da uđe i vrši pregled, ako za to dobije odobrenje suda

---

lice koje je povezano s poreskim obveznikom, u skladu sa zakonom kojim se uređuje porez na dohodak građana, odnosno zakonom kojim se uređuje porez na dobit pravnih lica (čl. 48, st. 4. ZPPPA). Po pravilu, pre nego što imenuje određeno lice za veštaka, poreski inspektor o tome obaveštava poreskog obveznika, ali samo pod uslovom da u konkretnom slučaju ne postoji opasnost od odlaganja (čl. 48, st. 2. ZPPPA). Ukoliko takva opasnost postoji, ne bi postojala obaveza prethodnog obaveštavanja, u smislu pravila o opštem upravnom postupku, odnosno postupku upravnog nadzora.

<sup>24</sup> Izuzetno, uviđaj se obavlja bez prisustva poreskog obveznika, pod uslovom da bi odlaganje uviđaja moglo da: a) ugrozi utvrđivanje činjenica, ili b) ima za posledicu uništenje dokaza od značaja za oporezivanje (čl. 49, st. 3. ZPPPA).

(čl. 125, st. 5. ZPPPA). Upitno je da li je takva odredba usklađena sa čl. 40. Ustava RS, prema kom je odstupanje od nepovredivosti stana a protiv volje držaoca stana moguće isključivo na osnovu pismene odluke suda – a imajući u vidu da „odobrenje“ nije isto što i odluka suda u pisanom obliku. Nejasno je koji to sud daje „odobrenje“ poreskom inspektor u i kom postupku. Polazeći od čl. 3, st. 1. ZPPPA, na uviđaj u stanu poreskog obveznika ne bi se primenjivale odredbe čl. 22. ZIN koje uređuju vršenje uviđaja u stambenom prostoru, niti se „odobrenje suda“ u smislu ZPPPA može razumeti kao pisana odluka osnovnog suda, koja se na pisani predlog poreskog inspektora donosi u vanparničnom postupku. Usled toga, ostaje bojazan na koju je ukazano, a postupanje po takvoj odredbi može, primenom pravila iz čl. 16, st. 1. ZKP, za posledicu da ima nemogućnost zasnivanja sudske odluke na dokazima – ishodima takvog uviđaja.

Kada se st. 5. u čl. 125. ZPPPA dovede u vezu sa st. 1, deo odredbe „na drugom mestu, u zavisnosti od predmeta kontrole“ ne bi se mogao tumačiti kao osnov za ulazak u **stan trećeg lica** radi vršenja poreske kontrole, jer zakon izričito dozvoljava isključivo ulazak u stan poreskog obveznika. Međutim, s obzirom na to da čl. 3, st. 2. ZPPPA upućuje na primenu zakona kojim se uređuje inspekcijski nadzor ukoliko u ZPPPA nije drugačije propisano, za vršenje uviđaja u stambenom prostoru trećih lica primenjivale bi se odredbe čl. 22. ZIN.<sup>25</sup>

### **Izveštavanje Poreske policije**

Ako se u ovom postupku utvrdi da je poreski obveznik nepravilno izvršio obaveze iz poreskopavnog odnosa ili je propustio da ih izvrši, nalaže mu se da te nepravilnosti ili propuste otkloni (čl. 123, st. 2. ZPPPA). Ukoliko, pak, u postupku poreske kontrole poreski inspektor dođe do *saznanja da činjenice i okolnosti ukazuju na postojanje osnova sumnje* da je izvršeno

---

<sup>25</sup> ZIN detaljno uređuje vršenje uviđaja u stambenom prostoru, stvarajući osnov čak i za pretresanje stambenog prostora i stvari u njemu. Naime, ukoliko poreski inspektor namerava da radi utvrđivanja činjenica izvrši uviđaj u stambenom prostoru ili drugom prostoru sa takvom namenom, „mora da pribavi pisanu odluku nadležnog suda“ (čl. 22, st. 1. ZIN), podnošenjem pisanog predloga, propisane sadržine (čl. 22, st. 4. ZIN), kojim se može tražiti i dozvola za vršenje pretresanja stambenog prostora i stvari u njemu (čl. 22, st. 4. ZIN). Sud o ovom predlogu odlučuje u hitnom vanparničnom postupku, po pravilima parničnog postupka za obezbeđenje dokaza (čl. 22, st. 6. i 7. ZIN), pa dozvoljava vršenje uviđaja u stambenom prostoru (čl. 22, st. 13. ZIN), ako su ispunjeni propisani uslovi (čl. 22, st. 8. ZIN), a pretresanje stambenog prostora i stvari u njemu ukoliko postoji osnovana sumnja da će se pretresanjem naći predmet ili tragovi koji mogu biti značajni za postupak (čl. 22, st. 9. ZIN).

poresko krivično delo,<sup>26</sup> o tome sastavlja **izveštaj** koji, zajedno s **pribavljenim dokazima**, dostavlja nadležnom rukovodiocu PU, a koji izveštaj s dokazima prosleđuje rukovodiocu Poreske policije (čl. 136, st. 1. i 3. ZPPPA). Dalje postupanje PU zavisi od ishoda aktivnosti Poreske policije: ako bi utvrdila da činjenice i okolnosti iz izveštaja ne ukazuju na postojanje osnova sumnje da je izvršeno poresko krivično delo, o tome bi obavestila nadležnog rukovodioca PU, koji bi mogao da podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka (čl. 137, st. 3. ZPPPA).

Iako se tako ne označava, izveštaj poreskog inspektora ima funkciju krivične prijave, s obzirom na to da sadrži saznanja o krivičnom delu i da predstavlja akt obaveštavanja organa nadležnog za otkrivanje krivičnog dela i učinioca, kome se prilažu i dokazi. Kao jedan od dokaza koji bi se prilagao izveštaju je *zapisnik o poreskoj kontroli*,<sup>27</sup> u koji se unose relevantne činjenice i okolnosti utvrđene preduzimanjem istražnih ovlašćenja poreskog inspektora tokom kontrole, pa i one koje ukazuju na postojanje osnova sumnje da je izvršeno poresko krivično delo. Ovaj izveštaj zapravo predstavlja polazni osnov i putokaz Poreskoj policiji u pravcu otkrivanja poreskog krivičnog dela, **prilaže se, sa svim dokazima do koje je došao poreski inspektor, krivičnoj prijavi** i mogao bi se koristiti kao isprava u krivičnom postupku.

Sastavljanje, dostavljanje i prosleđivanje izveštaja Poreskoj policiji, s dokazima, predstavlja **dužnost** poreskog inspektora, odnosno nadležnog rukovodioca PU. Međutim, dužnost obaveštavanja nadležnih organa ne postoji samo u pogledu poreskih krivičnih dela: ukoliko bi utvrdio da činjenice i okolnosti ukazuju na postojanje osnova sumnje da je izvršeno neko drugo krivično delo, za koje PU nije nadležna, poreski inspektor podnosi krivičnu prijavu nadležnom javnom tužiocu (čl. 136, st. 4. ZPPPA), prema pravilu iz čl. 280. ZKP.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Izvorno je ova dužnost nastupala ukoliko tokom poreske kontrole poreski inspektor utvrdi da činjenice i okolnosti ukazuju na postojanje osnova sumnje, da bi 2018. reč „utvrdi“ bila zamenjena rečima „dođe do saznanja“. Dakle, ranije je bilo potrebno da u toku postupka poreske kontrole poreski inspektor utvrdi takve činjenice i okolnosti, što je činio na osnovu dokaza, odnosno preduzimanjem dokaznih radnji – nakon izmena dovoljno je da za takve činjenice sazna, pa da ih unese u izveštaj i dostavi na proveru Poreskoj policiji.

<sup>27</sup> MF je potvrdilo da zapisnik, koji poreski inspektor sastavlja o poreskoj kontroli, a koji sadrži „opis toka i sadržine preduzete radnje i datih izjava, kao i podatak o ispravama koje su korišćene“, kao takav predstavlja **javnu ispravu** i dokaz o toku i sadržini preduzetih radnji i datih izjava, izuzev u delovima na koje je stavljena primedba (Ministarstvo finansija. (2019). Mišljenje br. 011-00-117/2019-04 od 28. 2. 2019. godine. *Bilten – službena objašnjenja i stručna mišljenja za primenu finansijskih propisa*, LIX (3), 180).

<sup>28</sup> Ovaj član predviđa da državni i drugi organi prijavljuju krivična dela za koje se goni po službenoj dužnosti, o kojima su obavestena ili za njih saznanju na drugi način (u toku vršenja poreske kontrole), pod uslovima predviđenim zakonom ili drugim propisom (taj zakon je upravo ZPPPA), a da u prijavi navode dokaze koji su im poznati i preduzima mere da bi se sačuvali tragovi krivičnog dela, predmeti na kojima je ili pomoću kojih je učinjeno krivično delo i drugi dokazi.

## POSTUPANJE PORESKE POLICIJE

Inspektori Poreske policije imaju određena ovlašćenja koja preduzimaju po saznanju da je učinjeno poresko krivično delo, do kog saznanja dolaze iz izveštaja poreskog inspektora o poreskoj kontroli ili na drugi način. Mere i radnje koje je inspektor ovlašćen da preduzme u cilju otkrivanja poreskih krivičnih dela i izvršilaca propisane su u čl. 135. ZPPPA.

### „Potražene“ radnje

Radi otkrivanja poreskih krivičnih dela i njihovih izvršilaca, Poreska policija je inicijalno *mogla da postupa* kao organ unutrašnjih poslova u pretkrivičnom postupku (čl. 135, st. 3. ZPPPA 2002), dok prema važećem ZPPPA *postupa* kao policija u predistražnom postupku, po pravilu i bez izuzetka, i to ili samostalno ili u saradnji sa Ministarstvom unutrašnjih poslova (čl. 135, st. 5. ZPPPA).

Poreska policija je ovlašćena da, u skladu sa zakonom, preduzima sve „potražene“ radnje, izuzev ograničenja kretanja (čl. 135, st. 3. ZPPPA). No, zakon ne pojašnjava koje su to „potražene“ radnje, niti određuje bliže o kom se zakonu radi (za razliku od narednog stava u čl. 135, u kom, u pogledu dokaznih radnji, upućuje na zakon o krivičnom postupku). Ovakvo **normiranje je neprecizno**, jer dovodi do toga da nije jasno šta znači „u skladu sa zakonom“, pa time ni koje to mere i radnje u predistražnom postupku Poreska policija može da preduzme.

*Ako se deo „u skladu sa zakonom“ odnosi na ZP*, pitanje je da li se pod „potraženim“ radnjama misli na: a) **pojedine policijske mere i radnje**, u smislu čl. 47. – recimo na policijsko opažanje, opserviranje; traganje za licima i predmetima; mere ciljane potrage; javno raspisivanje nagrade, odnosno na neke druge mere i radnje? ili na b) **pojedina policijska ovlašćenja**, u smislu čl. 64, i koja – da li se „potražene radnje“ odnose samo na prikupljanje obaveštenja, privremeno oduzimanje predmeta, pregled prostora, objekata, dokumentacije ili i na obezbeđenje i pregled mesta događaja i druga ovlašćenja? Polazeći od formulacije „izuzev ograničenja kretanja“ (čl. 135, st. 3. ZPPPA), Poreska policija svakako ne bi mogla, u smislu ZP, da zadrži lica i privremeno ograniči slobodu kretanja, da zaustavi i pregleda lica, predmete i saobraćajna sredstva (čl. 64, st. 2, st. 5. i 9), niti da preduzima policijska ovlašćenja iz čl. 47. kojima se na bilo koji način ograničava kretanje.

Prosto propisivanje u ZPPPA da Poreska policija postupa kao organ unutrašnjih poslova „u skladu sa zakonom“ deluje nedorečeno, pa bez nedvosmislenog upućivanja ostaje nejasno da li Poreska policija uopšte postupa po

ZP, odnosno koje to „potražene“ radnje je ovlašćena da preuzima u smislu tog zakona, a koji detaljno i precizno uređuje posebno policijske mere i radnje, a posebno policijska ovlašćenja. Možda je zakonopisac pod „potraženim“ radnjama mislio samo na mere i radnje koje je policija ovlašćena i dužna da preduzima u smislu ZKP? No, ukoliko je to bila intencija, onda je tako trebalo i propisati, odnosno uputiti na ZKP, kao što se čini u pogledu dokaznih radnji u čl. 135, st. 4. ZPPPA – usred takvog propusta, postojeća norma je nedovoljno jasna.

*Ako se deo „u skladu sa zakonom“ odnosi na ZKP*, pod „potraženim“ radnjama bi se radilo o **merama i radnjama** koje je u predistražnom postupku policija ovlašćena da preduzme radi ispunjenja dužnosti da se otkriju krivično delo i učinilac (čl. 286). Shodno tome, *radi otkrivanja poreskih krivičnih dela i učinilaca* tih dela, odnosno radi pronalaženja učinioca, sprečavanja sakrivanja ili bekstva učinioca ili saučesnika, otkrivanja i obezbeđivanja tragova poreskog krivičnog dela i predmeta koji mogu da posluže kao dokaz, te prikupljanja obaveštenja od koristi za krivični postupak (čl. 286, st. 1. ZKP), Poreska policija bi bila ovlašćena da:

1. traži potrebna obaveštenja od građana; izvrši potreban pregled prevoznih sredstava, putnika i prtljaga (ne i da zaustavi prevozno sredstvo, jer nije ovlašćena da ograničava slobodu kretanja); preduzima potrebne mere u vezi s utvrđivanjem istovetnosti lica i predmeta; raspiše potragu za licem i predmetima za kojima se traga; u prisustvu odgovornog lica pregleda određene objekte i prostorije državnih organa, preduzeća, radnji i drugih pravnih lica, ostvari uvid u njihovu dokumentaciju i oduzme je, po potrebi (čl. 286, st. 2. ZKP);

2. po nalogu suda, a na predlog javnog tužioca, pribavi evidenciju ostvarene telefonske komunikacije, korišćenih baznih stanica ili izvrši lociranje mesta sa kojeg se obavlja komunikacija (čl. 286, st. 3. ZKP).

Međutim, ovaj član predviđa da je policija ovlašćena da preduzima i „druge potrebne mere i radnje“ u cilju ispunjenja dužnosti iz st. 1. (čl. 286, st. 2. ZKP). Takva formulacija sama po sebi nije precizna i ostavlja prostor za faktičko preduzimanje radnji i mera koje nisu izričito propisane zakonom. Otuda nije do kraja jasno ni koje su to „druge potrebne mere i radnje“ koje bi Poreska policija mogla da preduzme, a *radi otkrivanja* poreskih krivičnih dela i učinilaca tih dela. To svakako ne bi mogle biti mere i radnje kojima se ograničava kretanje.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> S obzirom na to da ZPPPA iz ovlašćenja na preduzimanje „potraženih“ radnji izuzima „ograničenja kretanja“ (čl. 135, st. 3. ZPPPA), Poreska policija ne bi mogla, u smislu ZKP, da: za neophodno potrebno vreme, a najduže do osam časova, ograniči kretanje na određenom prostoru, niti da zaustavi prevozna sredstva (čl. 286, st. 2. ZKP); preduzima „druge potrebne mere i radnje“ koje bi predstavljale ograničavanje kretanja (čl. 286, st. 2.

Postupajući kao policija u predistražnom postupku, odnosno organ postupka u smislu ZKP (čl. 2, st. 1, t. 14. i 15. ZKP), Poreska policija preduzima „potražene“ radnje u vezi s poreskim krivičnim delima od saznanja da je krivično delo učinjeno, pa do pokretanja krivičnog postupka. Za preduzimanje mera i radnji iz čl. 286. ZKP potrebno je da postoje osnovi sumnje da je učinjeno delo za koje se goni *ex officio* (čl. 286, st. 1) – što ZPPPA u čl. 135, st. 3. propušta da propiše u pogledu „potraženih“ radnji (dok za dokazne radnje to izričito čini u narednom stavu). Iz toga bi se moglo zaključiti da je Poreska policija ovlašćena da preduzima „potražene“ radnje u cilju otkrivanja poreskih krivičnih dela i izvršilaca i pre postojanja osnova sumnje, no, pitanje je da li je to bila intencija zakonopisca ili se radi o propustu. Osim toga, prema ZKP policija je ovlašćena da te mere i radnje preduzima u cilju ispunjenja dužnosti (čl. 286, st. 1) – ZPPA za Poresku policiju predviđa samo da je ovlašćena (ne i dužna) na preduzimanje radnji.

Iz svega navedenog, usled nedovoljne rečitosti zakonopisca, **ostaje nejasno** koja je bila njegova namera o ovim itekako važnim pitanjima, odnosno koje to „potražene“ radnje i u skladu sa kojim zakonom je Poreska policija radi otkrivanja poreskih krivičnih dela i učinilaca ovlašćena da preduzima u smislu čl. 135, st. 3. ZPPPA.

Pored toga što se takvom nedorečenošću Poreskoj policiji daju neodređena ovlašćenja, važno je napomenuti da ovaj zakon kao posebni poreski prekršaj propisuje nepostupanje po zahtevu Poreske policije u toku postupka iz čl. 135, st. 3. ZPPPA. Imajući u vidu sve rečeno, a naročito da nije sasvim jasno i precizno propisano šta je to što Poreska policija uopšte može da radi i s tim u vezi zahteva, nesporno je stvorena jedna situacija **pravne neizvesnosti** u preduzimanju „potraženih“ radnji, a koju bi trebalo otkloniti izmenama zakona.

### Dokazne radnje

Prvobitno je Poreska policija bila ovlašćena jedino da preduzme dokaznu radnju saslušanje okrivljenog, tj. mogla je da pozove i sasluša osumnjičenog. ZID ZPPPA 2005. daje Poreskoj policiji šira ovlašćenja propisujući da može, u skladu s odredbama zakona kojim se uređuje krivični postupak (prethodno je samo stajalo u skladu sa zakonom), ne samo da poziva i saslušava osumnjičenog, nego i da *pre pokretanja krivičnog postupka* izvrši pretresanje stana, poslovnih ili drugih prostorija, prevoznih sredstava i lica kada postoje osnovi sumnje da je izvršeno poresko krivično delo, i da prinudno oduzme predmeta

---

ZKP); prinudno dovede lice pozvano na informativni razgovor a koje se nije odazvalo na poziv (čl. 288); odredi zadržavanje na mestu izvršenja krivičnog dela (čl. 290 ZKP); hapsi (čl. 291); odredi zadržavanje osumnjičenog (čl. 294).

koji mogu poslužiti kao dokaz u krivičnom postupku za poreska krivična dela. Ova ovlašćenja prvobitno nije mogla da vrši samostalno, već u saradnji sa policijom, a od izmena 2015. ih preduzima ili samostalno ili u saradnji sa Ministarstvom unutrašnjih poslova.

Važeći zakon ovlašćuje Poresku policiju na preduzimanje tih nekoliko dokaznih radnji u predistražnom postupku, jasno upućujući na zakon kojim se uređuje krivični postupak (čl. 135, st. 4. ZPPPA). S obzirom na to da je **taksativno nabrojao dokazne radnje** koje Poreska policija može da preduzme, Poreska policija nije ovlašćena da preduzima druge dokazne radnje, koje inače preduzima policija u predistražnom postupku. Upućivanje u ZPPPA na odredbe zakona o krivičnom postupku ne bi se moglo smatrati (dovoljnim i valjanim) pravnim osnovom da Poreska policija vrši uviđaj, ili preduzme tajni nadzor komunikacija, i dr. – ovo upućivanje znači samo da prilikom preduzimanja izričito dozvoljenih dokaznih radnji Poreska policija postupuje u skladu s relevantnim odredbama ZKP.

S tim u vezi je važno istaknuti da se na Poresku policiju, koja postupuje kao organ unutrašnjih poslova u predistražnom postupku za poreska krivična dela, primenjuje i čl. 287. ZKP, pa se dokazi do kojih je došla, preduzimanjem dokaznih radnji koje je ovlašćena da preduzme, mogu koristiti kao dokaz u krivičnom postupku, pod uslovom da su one sprovedene u skladu ZKP. U suprotnom, važno bi pravilo iz **čl. 16, st. 1. ZKP**, odnosno dokazi koje bi Poreska policija pribavila postupajući suprotno ZKP bili bi nezakoniti dokazi. O nezakonitim dokazima bi se radilo i ako bi Poreska policija došla do njih suprotno pravilima propisanim u ZPPPA, pa i ako bi preduzimala dokazne radnje koje nije ovim zakonom ovlašćena da preduzme. Takvi dokazi se ne bi mogli koristiti u krivičnom postupku i na njima se ne bi mogle zasnivati sudske odluke (čl. 84. ZKP). Iz tog razloga bi promišljenom zakonskom intervencijom trebalo precizirati ovlašćenja Poreske policije na preduzimanje dokaznih radnji.

### ***Saslušanje osumnjičenog***

Policija u predistražnom postupku može da poziva građane radi prikupljanja obaveštenja, a tom prilikom ih ne saslušava u svojstvu okrivljenog niti ispituje u svojstvu svedoka ili veštaka, osim u slučaju iz čl. 289. ZKP (čl. 288, st. 1. i 2. ZKP). Poreska policija bi, na osnovu čl. 135, st. 3. ZPPPA, kao vid „potraženih“ radnji, mogla da poziva građane na informativni razgovor, pa i osumnjičenog, odnosno lice za koje postoje osnovi sumnje da je učinilo poresko krivično delo. Dodatno, zakonodavac je Poreskoj policiji i izričito dao ovlašćenje da osumnjičenog pozove i sasluša (čl. 135, st. 4. ZPPPA), što čini upravo u skladu sa čl. 289. ZKP. Naime, lice za koje postoje osnovi sumnje da je učinilac poreskog krivičnog dela ili prema kome preduzima radnje u predistražnom postupku, Poreska policija može pozvati samo u svojstvu

osumnjičenog, a u pozivu ga mora upozoriti da ima pravo da uzme branioca (čl. 289, st. 1. ZKP). Ako bi Poreska policija u toku prikupljanja obavještenja od građanina, koga nije pozvala u svojstvu osumnjičenog, ocenila da se to lice može smatrati osumnjičenim za poresko krivično delo, bila bi dužna da ga odmah pouči o njegovim pravima iz čl. 68, st. 1, t. 1. i 2. ZKP, kao i pravu da uzme branioca koji će prisustvovati saslušanju (čl. 289, st. 2. ZKP). U oba slučaja bi Poreska policija bila dužna da bez odlaganja obavesti nadležnog javnog tužioca, koji može sam da obavi saslušanje osumnjičenog, da prisustvuje saslušanju ili da saslušanje poveri Poreskoj policiji (čl. 289, st. 3. ZKP).

Dok izvornim tekstom zakona Poreska policija nije bila ovlašćena da osumnjičenog prinudno dovede, od ZID ZPPPA 2005. dobija i tu mogućnost. Ovlašćenje **prinudnog dovođenja** bi zbog reči „uključujući“ u čl. 135, st. 4. ZPPPA, a i teleološki tumačeno, trebalo shvatiti isključivo u vezi s pozivanjem osumnjičenog u tom svojstvu u smislu čl. 288. i 289. ZKP, a ne i u smislu čl. 196, st. 2. ZKP. Naime, ukoliko poziva osumnjičenog, pa se on na uredan poziv ne odazove, Poreska policija bi ga mogla prinudno dovesti, ali samo ukoliko je on u pozivu bio na to upozoren. Kao što je u prethodnom podnaslovu pokazano, Poreska policija van ove situacije nije ovlašćena da ograničava slobodu kretanja. Osumnjičenog koji je pozvan u tom svojstvu i građanina za koga se tokom informativnog razgovora proceni da se smatra osumnjičenim Poreska policija ne može zadržati radi saslušanja – to bi mogao da učini samo javni tužilac, u skladu sa čl. 294. ZKP.

Ako bi osumnjičeni pristao da dâ iskaz, Poreska policija bi mogla da ga sasluša, postupajući u skladu s odredbama o saslušanju okrivljenog (čl. 85–90. ZKP), a zapisnik o saslušanju bi se mogao koristiti kao dokaz u krivičnom postupku. No, ZKP postavlja jasan uslov za saslušanje osumnjičenog u policiji, što važi i za Poresku policiju, a to je da je osumnjičeni i pristanak da bude saslušan i iskaz tokom saslušanja dao *u prisustvu branioca* (čl. 289, st. 4. ZKP). U suprotnom, zapisnik bi se morao izdvojiti iz spisa predmeta (čl. 237. ZKP).

U vezi sa saslušanjem, osumnjičeni za poreska krivična dela mora da ima **branioca** u slučajevima obavezne odbrane: od prvog saslušanja – ako se postupak vodi zbog krivičnog dela za koje je propisana kazna zatvora od osam godina ili teža kazna, odnosno od lišenja slobode – ako je zadržan (čl. 74, t. 2. i 3. ZKP). Ukoliko ga osumnjičeni sam ne obezbedi, postavlja mu se branilac po službenoj dužnosti (čl. 76, st. 1. ZKP). ZPPPA od 2022. predviđa da osumnjičenom, koji nije sam obezbedio branioca, PU – Poreska policija postavlja branioca po službenoj dužnosti, ako se radi o poreskom krivičnom delu za koje je propisana kazna zatvora od osam godina ili teža kazna (čl. 16a, st. 1).<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Od svih poreskih krivičnih dela iz ZPPPA, ova odredba bi se primenjivala samo za krivično delo poreska prevara u vezi sa porezom na dodatu vrednost, i to samo u slučaju

Pomenuta situacija odgovara slučaju obavezne odbrane iz čl. 74, t. 2. ZKP, s tim da se, s obzirom na čl. 3, st. 1. ZPPPA, primenjuju pravila iz ovog zakona, a ne pravilo iz ZKP da branioca postavlja javni tužilac (čl. 76, st. 1. ZKP). Ukoliko se predistražni postupak vodi za lakša krivična dela (za koja je propisana novčana kazna ili kazna zatvora do osam godina – a to je većina poreskih krivičnih dela), čl. 16a. ZPPPA se ne primenjuje: osumnjičenom bi branioca po službenoj dužnosti jedino mogao da postavi javni tužilac, ukoliko mu je odredio zadržavanje radi saslušanja (čl. 294. ZKP).

Deo odredbe čl. 16a, st. 1. ZPPPA, po kojoj Poreska policija postavlja branioca „prilikom saslušanja“ je **problematičan**. Prostim jezičkim tumačenjem ovog dela odredbe dolazi se do toga da se sa saslušanjem već započelo i da ono traje, pa se tokom saslušanja branilac postavlja u slučaju da ga osumnjičeni nije sam obezbedio – što bi bilo u suprotnostima s navedenim pravilima ZKP i pravima okrivljenog, ali i pravima branioca (recimo, prava da neposredno pre prvog saslušanja osumnjičenog pročitaju krivičnu prijavu, zapisnik o uviđaju i nalaz i mišljenje veštaka). Takođe, nejasno je kako bi se moglo smatrati da je ispunjen uslov da se zapisnik o saslušanju osumnjičenog može koristiti kao dokaz – da osumnjičeni svoj pristanak (što prethodi saslušanju) i svoj iskaz dâ u prisustvu branioca – kada se prema ZPPPA branilac postavlja „prilikom“, a ne pre saslušanja. U tom delu je neophodno preciziranje zakonske odredbe radi usaglašavanja sa ZKP, tim pre što je i propisano da se branilac postavlja „u skladu sa zakonikom kojim je uređen krivični postupak”.

### ***Pretresanje***

Ukoliko se deo „u skladu sa zakonom“ iz čl. 135, st. 3. ZPPPA odnosi na ZKP, Poreska policija može da preduzima mere i radnje koje je policija ovlašćena da preduzme u predistražnom postupku (čl. 286. ZKP). No, ne samo da bi Poreska policija mogla da izvrši potreban pregled prevoznih sredstava, putnika i prtljaga, kao i da u prisustvu odgovornog lica pregleda određene objekte i prostorije državnih organa, preduzeća, radnji i drugih pravnih lica, te ostvari uvid u njihovu dokumentaciju i da je, po potrebi, oduzme, nego je ovlašćena i da preduzme pretresanje. Naime, ukoliko postoje osnovi sumnje da je izvršeno poresko krivično delo, Poreska policija može, **pre nego što bude pokrenut krivični postupak**, dakle, ne i nakon tog momenta, da izvrši pretresanje stana,

da iznos povraćaja ili poreskog kredita, odnosno iznos poreza čije se plaćanje izbegava prelazi 15 miliona dinara (čl. 173a, st. 1. i 2. u vezi sa st. 4). Od drugih poreskih krivičnih dela, odredba bi bila relevantna u postupku za krivična dela: poreske utaje, u slučaju da iznos obaveze čije se plaćanje izbegava prelazi petnaest miliona dinara (čl. 225, st. 1. u vezi sa st. 3. KZ); i neuplaćivanje poreza po odbitku, u slučaju da iznos obračunatog, a neuplaćenog poreza, odnosno doprinosa prelazi sedam miliona i petsto hiljada dinara (čl. 226, st. 1. u vezi sa st. 3. KZ).

poslovnih ili drugih prostorija, prevoznih sredstava i lica, što čini u skladu s odredbama zakona kojim se uređuje krivični postupak (čl. 135, st. 4. ZPPPA). Iz ove odredbe proizlazi da Poreska policija može da pretresa samo prostori-je, prevozna sredstva i lica, ali ne i uređaje za automatsku obradu podataka i opreme na kojoj se čuvaju ili se mogu čuvati elektronski zapisi u smislu čl. 152, st. 3. ZKP.

Kako ZPPPA jasno upućuje na ZKP, da bi se pristupilo pretresanju mora biti ispunjen materijalni uslov, a to je postojanje verovatnoće da će se pretresan-jem pronaći okrivljeni, tragovi krivičnog dela ili predmeti važni za postupak za poresko krivično delo (čl. 152, st. 1. ZKP). Što se tiče formalnog uslova, zahtev za postojanjem naredba suda ZPPPA uređuje različito u zavisnosti od toga šta je predmet pretresanja.

Naime, čl. 135, st. 4. ZPPPA izričito propisuje da se pretresanje stana i drugih prostorija može **vršiti samo na osnovu naredbe suda i uz prisu-stvo dva svedoka**, iz čega proizlazi sledeće: a) stan i druge prostorije (pa i poslovne) mogu se pretresati isključivo ukoliko postoji naredba suda, pod pretpostavkama i po postupku u smislu čl. 155–157. ZKP, ali **ne bez prisu-stva svedoka** u smislu čl. 156, st. 7. u vezi sa st. 3. ZKP; b) na postupanje Poreske policije se **ne primenjuje čl. 158. ZKP**, koji propisuje slučajeve u kojima policija može izuzetno bez naredbe suda da uđe u stan i druge prostori-je i bez prisustva svedoka preduzme pretresanje stana i drugih prostorija ili lica koja se tu zateknu (npr. uz saglasnost držaoca).

Što se tiče prevoznih sredstava i lica, kako ZPPPA ne propisuje izričito da se pretresanje može vršiti samo na osnovu naredbe suda i uz prisustvo dva svedoka, primenjuju se pravila iz ZKP pa bi Poreska policija mogla da izvrši pretresanje za koje postoji naredba i **bez prisustva svedoka** u smislu čl. 156, st. 7. u vezi sa st. 3. Međutim, **pretresanje lica bez naredbe suda** i bez prisustva svedoka Poreska policija **ne bi mogla da preduzme** u smislu čl. 159. ZKP, s obzirom na to da Poreska policija niti ima ovlašćenje da lišava okri-vljenog slobode, niti da izvršava naredbu za dovođenje.

### ***Privremeno oduzimanje predmeta***

U slučaju postojanja osnova sumnje da je izvršeno poresko krivično delo Poreska policija je ovlašćena, **pre pokretanja krivičnog postupka**, da izvrši privremeno oduzimanje predmeta koji mogu poslužiti kao dokaz u kri-vičnom postupku za to delo (čl. 135, st. 4. ZPPPA), što čini u skladu sa ZKP. Nakon pokretanja postupka, Poreska policija više nema ta ovlašćenja. Iako ZPPPA upućuje na ZKP, imajući u vidu čl. 3, st. 1. ZPPPA, Poreska policija ne bi mogla da privremeno oduzme predmete koji se po Krivičnom zako-niku moraju oduzeti, u smislu čl. 147, st. 1. ZKP, nego **samo predmete koji mogu poslužiti kao dokaz** u krivičnom postupku, i to isključivo predmete s dokaznim potencijalom u postupku za poreska krivična dela. U predmete koje

može oduzeti Poreska policija spadaju i *uređaji za automatsku obradu podataka i oprema* na kojoj se čuvaju ili se mogu čuvati elektronski zapisi, u smislu čl. 147, st. 3. ZKP. Odredba čl. 147, st. 2, po kojoj se mogu privremeno oduzeti *sredstava koja su predmet sumnjive transakcije*, ne bi se mogla primeniti, s obzirom na to da provera računa i sumnjivih transakcija (čl. 143–146. ZKP) nije među dokaznim radnjama koje je Poreska policija ovlašćena da preduzme.

Pored toga, budući da se na pretresanje koje preduzima Poreska policija primenjuje i čl. 153. ZKP, ovlašćena je i da privremeno oduzima predmete i isprave pronađene prilikom pretresanja, a koji su u vezi sa svrhom pretresanja. Ako bi se tom prilikom pronašli predmeti koji nisu u vezi s poreskim krivičnim delom zbog koga je pretresanje preduzeto, ali ukazuju na drugo krivično delo za koje se goni po službenoj dužnosti, Poreska policija bi mogla privremeno da oduzme samo one predmete koji ukazuju na neko drugo poresko krivično delo – ne, i ukoliko bi predmeti ukazivali na krivično delo koje nije poresko krivično delo.

### Prijavljivanje poreskog krivičnog dela

Čl. 137. ZPPPA predviđa da Poreska policija sastavlja krivičnu prijavu „na osnovu prikupljenih obaveštenja“ i da u njoj navodi „dokaze za koje je saznala prilikom prikupljanja obaveštenja u skladu sa ovlašćenjima iz čl. 135, st. 3. i 4. ovog zakona, uključujući i činjenice i dokaze iz izveštaja poreskog inspektora iz čl. 136, st. 1. ovog zakona“ (čl. 137, st. 1).<sup>31</sup>

Krivičnu prijavu Poreska policija podnosi javnom tužiocu, prema opštim pravilima za utvrđivanje stvarne i mesne nadležnosti.<sup>32</sup>

U vezi s otkrivanjem poreskih krivičnih dela važno je istaknuti i pitanje nadležnosti **javnog tužilaštva**. Poreska krivična dela nisu u Strategiji istraga finansijskog kriminala 2015. bila svrstana u registar krivičnih dela

<sup>31</sup> U izvornom tekstu čl. 135, st. 1. iz 2002. bilo je predviđeno da Poreska policija prikuplja obaveštenja – ne i dokaze – a da, ukoliko tom prilikom „sazna“ za neke dokaze, njih navodi u prijavi. Ova formulacija je nastala po uzoru na tekst tada važećeg ZKP, koji se odnosi na obaveštenja prikupljena od građana tokom informativnog razgovora. Zakonskom intervencijom 2018. posle reči „prilikom prikupljanja obaveštenja“ dodate su i reči „u skladu sa ovlašćenjima iz čl. 135, st. 3. i 4. ovog zakona“. Radi se ovlašćenjima na preduzimanje „potraženih“ i pojedinih dokaznih radnji, a koja su Poreskoj policiji data još 2005. godine. Ishod je da ovaj stav, još uvek važećeg ZPPPA sadrži nelogičnost: proizlazi da Poreska policija samo prikuplja obaveštenja, ne i dokaze, a da, ukoliko tom prilikom „sazna“ za neke dokaze, njih navodi u prijavi – međutim, ne samo da prikuplja obaveštenja preduzimanjem „potraženih“, nego i preduzima pojedine dokazne radnje, čiji rezultat je dokaz. Iz tog razloga je potrebno precizirati ovu odredbu ZPPPA, u smislu da Poreska policija sastavlja krivičnu prijavu na osnovu prikupljenih obaveštenja i dokaza.

<sup>32</sup> Tako je u većini država članica EU, v.: Thirion, E., Scherrer, A. (2017). *Member States' capacity to fight tax crimes: Ex-post impact assessment*, 49–50.

protiv privrede i protiv službene dužnosti, koja bi se smatrala krivičnim delima finansijskog kriminala, i koja bi bila u nadležnosti posebnih odeljenja u višim javnim tužilaštvima i sudovima, iz razloga što se smatralo da kao lakša krivična dela protiv privrede treba da budu ostavljena u nadležnosti osnovnih javnih tužilaštava i sudova, usled čega su izostavljena iz kataloga krivičnih dela na koje se primenjuje Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije. Drugim rečima, poreska krivična dela ne smatraju se koruptivnim delima niti delima organizovanog kriminala, bez obzira na moguće, itekako štetne posledice po Republiku Srbiju u konkretnim slučajevima. Od posebnog značaja za otkrivanje poreskih krivičnih dela i učinilaca bila bi intervencija i u ovom zakonu, tako što bi se makar krivično delo poreske utaje (čl. 225, st. 2. i 3. KZ) uvrstilo među krivična dela protiv privrede na koje se ovaj zakon primenjuje (čl. 2, t. 4), i time bilo u nadležnosti posebnih odeljenja viših javnih tužilaštava i viših sudova za suzbijanje korupcije, odnosno Javnog tužilaštva za organizovani kriminal i višeg suda pred kojim postupa u smislu čl. 3. tog zakona.

Uz krivičnu prijavu Poreska policija javnom tužiocu dostavlja i dokumentaciju, pribavljene izveštaje, izjave i druge materijale relevantne za uspešno vođenje krivičnog postupka (čl. 137, st. 1. i 4. ZPPPA). S obzirom na to da postupa kao policija u predistražnom postupku za poreska krivična dela, Poreska policija bi trebalo da uz krivičnu prijavu dostavi i predmete koje je privremeno oduzela, spise o preduzetim merama i radnjama, kao i službene beleške, u smislu čl. 288, st. 9. ZKP. Takođe, Poreska policija ne bi trebalo da u krivičnu prijavu unosi sadržinu izjava koje su pojedini građani dali prilikom prikupljanja obaveštenja, osim iskaza koji je osumnjičeni dao prilikom saslušanja (čl. 288, st. 8. ZKP). I ova pitanja bi trebalo na odgovarajući način urediti u ZPPPA.

Javni tužilac, kao rukovodilac predistražnog postupka, postupa po krivičnoj prijavi, pa i po prijavi Poreske policije o poreskom krivičnom delu, u skladu s pravilima utvrđenim u ZKP,<sup>33</sup> a ako odbaci krivičnu prijavu koju je podnela Poreska policija, obaveštava je o donošenju rešenja, kao i o razlozima za to, radilo se o poreskim ili o drugim krivičnim delima (v.: čl. 284, st. 2. ZKP).

U situaciji u kojoj Poreska policija, nakon što je podnela krivičnu prijavu, „sazna za nove činjenice, dokaze ili tragove krivičnog dela“, nastupa njena dužnost „da prikupi potrebna obaveštenja“ i izveštaj o tome, kao dopunu krivične prijave, dostavi javnom tužiocu (čl. 137 st. 5 ZPPPA, što odgovara čl. 288, st. 10. ZKP). Ova dužnost bi postojala samo ukoliko bi naknadno

---

<sup>33</sup> Izvorno je ZPPPA uređivao i postupak po krivičnoj prijavi, pa je bilo propisano da je državni tužilac dužan da je uzme u razmatranje u roku od tri dana od dana prijema, kao i da o odluci po krivičnoj prijavi obavesti rukovodioca Poreske policije u roku od osam dana od dana donošenja odluke. No, ovaj član je brisan 2014. godine.

saznala za nove činjenice, dokaze ili tragove poreskog, ne i nekog drugog krivičnog dela. U tom drugom slučaju podnosila bi krivičnu prijavu prema pravilima iz čl. 280. ZKP.

Ako Poreska policija prilikom preduzimanja „potraženih radnji“ utvrdi da „u radnjama lica nema elemenata poreskog krivičnog dela, već one predstavljaju druga kažnjiva dela“ – podnosi odgovarajuću prijavu nadležnom organu (čl. 139, st. 1. ZPPPA).<sup>34</sup> U slučaju da je Poreska policija postupala povodom izveštaja poreskog inspektora, pa utvrdi da činjenice i okolnosti, do kojih je došao tokom poreske kontrole, ipak ne ukazuju na postojanje osnova sumnje da je izvršeno poresko krivično delo (usled čega nema uslova za podnošenje krivične prijave), zakon propisuje da inspektor Poreske policije o tome obaveštava nadležnog rukovodioca Poreske uprave radi podnošenja zahteva za pokretanje prekršajnog postupka (čl. 137, st. 3. ZPPPA). Međutim, ukoliko bi Poreska policija utvrdila da u radnjama ima elemenata drugog, a ne poreskog krivičnog dela, dužnost podnošenja krivične prijave nadležnom javnom tužiocu postoji prema opštim procesnim pravilima (čl. 280. ZKP). Konačno, ako Poreska policija prilikom preduzimanja „potraženih radnji“ utvrdi činjenice i dokaze od značaja za visinu poreske obaveze, dostavlja ih organizacionom delu Poreske uprave nadležnom za poslove kontrole (čl. 139, st. 2. ZPPPA).<sup>35</sup>

## KORAK NAPRED?

U Srbiji je od 2015. u toku **reforma administrativnog poreskog sistema** u cilju stvaranja modernog, efikasnog i ekonomičnog sistema. Ovaj proces započet je donošenjem Programa transformacije Poreske uprave za period 2015–2020, koji je dopunjen Akcionim planom za period 2018–2023. U tom Programu je kao jedna od oblasti reforme bilo predviđeno i unapređenje funkcije za poreske istrage, a kroz predlog neophodnih izmena i dopuna ZPPPA i ZKP, kako bi se proširila ovlašćenja i nadležnosti za poreske istrage. Među aktivnostima za realizaciju Programa transformacije Poreske uprave za period 2021–2025. su i one koje se odnose na otkrivanje poreskih krivičnih dela, odnosno na Poresku policiju. Transformacija sistema poreske administracije u tom pravcu je bila zamišljena kroz postizanje **tri cilja do 2025:**

<sup>34</sup> Izvorno je u ZPPPA bilo propisano da je taj nadležni organ, kome je podneta odgovarajuća prijava, dužan da je uzme u razmatranje u roku od tri dana od dana prijema, kao i da o ishodu postupka po prijavi obavesti rukovodioca Poreske policije u roku od osam dana od dana donošenja odluke povodom prijave, ali su ove odredbe brisane 2014. godine.

<sup>35</sup> Do 2024. Poreska policija je činjenice i dokaze dostavljala organizacionom delu Poreske uprave gde je poreski obveznik registrovan.

1) *Efikasno obavljanje osnovnih funkcija Poreske policije*, kroz unapređenje poslovnih procesa vezanih za operativni rad i razvoj novog procesa rada koji se zasniva na operativnoj analitici (identifikovanje, utvrđivanje i rangiranje rizika) i obaveštajnom istraživanju (sistem međusobno povezanih radnji inspektora Poreske policije, usmerenih ka sistematskom prikupljanju podataka, informacija i saznanja o konkretnim poreskim krivičnim delima, učiniocima, organizovanoj kriminalnoj grupi, bezbednosno interesantnom poreskom obvezniku ili bezbednosno poreskoj pojavi i sl.).

No, da bi se ovaj cilj mogao ostvariti nije bilo dovoljno samo da se razviju nove metodologije rada, kako je navedeno u Programu, nego je bilo neophodno *stvoriti u ZPPPA odgovarajući pravni osnov*, koji bi sadržao precizno normirano ovlašćenje za preduzimanje takvih aktivnosti operativne analitike i obaveštajnog istraživanja Poreske policije, odnosno propisao uslove, način i eventualna ograničenja takvih mera i radnji, a potom ova pitanja i *bliže urediti* podzakonskim aktom – što je izostalo.

2) *Efikasno suzbijanje dela složene poreske utaje i organizovanog finansijskog kriminala u nadležnosti Poreske policije*, kroz izmene zakona, pre svega ZKP, kako bi se omogućilo da se pojedine posebne dokazne radnje mogu odrediti i u odnosu na krivično delo poreske utaje (i to, tajni nadzor komunikacije, tajno praćenje i snimanje, računarsko pretraživanje podataka i simulovani poslovi).

Do planiranih zakonodavnih intervencija nije došlo. Pored njih, osim u ZKP bilo je potrebno *planirati izmene i u ZPPPA*, kako bi se u čl. 135, st. 4. Poreskoj policiji dalo izričito ovlašćenje za preduzimanje posebnih dokaznih radnji.<sup>36</sup> Takođe, u pogledu opštih dokaznih radnji koje su izostale iz korpusa ovlašćenja Poreske policije – recimo, pretresanje uređaja za automatsku obradu podataka i uređaja i opreme na kojoj se čuvaju ili se mogu čuvati elektronski zapisi, izmene bi bile itekako smislene.<sup>37</sup>

3) *Razvijeni informacioni sistem Poreske policije*, kao deo integrisanog informacionog sistema Poreske uprave, kroz razvoj softvera za izradu sveobuhvatnog profila i automatizovano izračunavanje zbirnog indikatora rizika za poreskog obveznika, kao i integrisanje Poreske policije sa svim funkcionalnostima Poreske uprave.

Međutim, razvoj takvog informacionog sistema nužno zahteva odgovarajuće izmene u ZPPPA, kojima bi bio stvoren *pravni osnov za takvu obradu*

---

<sup>36</sup> Ovlašćenje za tajni nadzor komunikacije i tajno praćenje i snimanje postoji u nemalom broju država (OECD, 2021, 33, 37), a pored njih korisno bi bilo razmotriti i angažovanje prikriivenog islednika (OECD, 2017, 36; OECD, 2021, 38)

<sup>37</sup> OECD. (2021). *Fighting Tax Crime – The Ten Global Principles*, Second Edition. Dostupno na: [https://www.oecd.org/en/publications/fighting-tax-crime-the-ten-global-principles-second-edition\\_006a6512-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/fighting-tax-crime-the-ten-global-principles-second-edition_006a6512-en.html) (pristupljeno: 7. jul 2025), 33–35.

podataka, uz prethodno uzimanje u obzir svih relevantnih odredaba Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, kako o opštem režimu, tako i o režimu obrade podataka koju vrše nadležni organi u posebne svrhe (u koje spada i Poreska policija), a naročito u pogledu načela obrade podataka, prava lica, pravila o profilisanju, prethodnoj proceni uticaja na zaštitu podataka o ličnosti, itd.

Iako javnosti nisu dostupni izveštaji o realizaciji programa transformacije za prethodne periode, prostom analizom propisa može se uočiti da je **prava reforma izostala**,<sup>38</sup> jer nova ovlašćenja nisu data Poreskoj policiji još od 2005. godine. U susret **budućoj, temeljnoj reformi**, a radi stvaranja pravnih, strateških, administrativnih i operativnih uslova za suzbijanje poreskih krivičnih dela, bilo bi više nego nužno pažljivo **razmotriti primere dobre prakse** sadržane u dokumentima OECD-a. Prvi korak bi bila sveobuhvatna procena rizika, pretnji i ranjivosti, na osnovu koje bi se izradila strategija, kao planski dokument.<sup>39</sup> U strategiji bi se, između ostalog, predvideli zakonodavni koraci ka adekvatnom normiranju ovlašćenja Poreske policije, budući da pored „poreskog morala“,<sup>40</sup> nereagovanje, odnosno neodgovarajuće reagovanje države u pravcu suzbijanja poreskog kriminala posledično i dugotrajno utiče na stabilnost i razvoj njenog finansijskog i ekonomskog sistema.<sup>41</sup>

## ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Za otkrivanje poreskih krivičnih dela postupanje poreskog inspektora u toku **poreske kontrole** u cilju utvrđivanja činjenica je veoma značajno, jer se upravo tom prilikom može pojaviti sumnja da je izvršeno delo, a saznanja inspektora i dokazi koje je prikupio ne samo da se dostavljaju kroz izveštaj Poreskoj policiji, nego imaju i dokazni potencijal i značaj za eventualni krivični postupak.

Poreski inspektori u postupku poreske kontrole imaju širok spektar ovlašćenja, kako na osnovu ZPPPA, tako i na osnovu ZIN. Sam ZPPPA detaljno

---

<sup>38</sup> O potrebi reformisanja nadležnih organa, v.: Gottschalk, P. (2024). Investigating and prosecuting white-collar and corporate crime: Challenges and barriers for national police agencies. *Journal of Economic Criminology*, 3, 3–4.

<sup>39</sup> Chiarini, B., Marzano, E. (2019). A strategic approach for the crime of tax evasion. *Journal of Financial Crime*, 26(2), 473.

<sup>40</sup> Allam, A., Moussa, T., Abdelhady, M., Yamen, A. (2023). National culture and tax evasion: The role of the institutional environment quality. *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*, 52, 6.

<sup>41</sup> Allam, A., Abou-El-Sood, H., Elmarzouky, M., Yamen, A. (2024). Financial development and tax evasion: International evidence from OECD and non-OECD countries. *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*, 57.

uređuje njihovo postupanje, dajući im dobar deo ovlašćenja koja prepoznaje OECD u vodičima. Ipak, u zakonu nije ispoštovan Princip 10: Zaštita prava okrivljenog, koji je od posebnog značaja za model u kom se u okviru jedne organizacije vodi administrativni postupak i predistražni postupak, kakav je zastupljen kod nas. Takav propust može da ima negativan uticaj na prava okrivljenog, ali i na eventualni krivični postupak. Naime, izveštaj poreskog inspektora i priloženi dokazi moći će se koristiti u krivičnom postupku samo ukoliko se do njih došlo u svemu u skladu sa zakonom i Ustavom, ali i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima.

Što se tiče Poreske policije, zakon je tokom godina suštinski promenio njenu početnu poziciju kroz nekoliko intervencija (2005, 2014, 2015, 2018, 2024), ojačavši ulogu u otkrivanju poreskih krivičnih dela i učinilaca tih dela, kroz dva vida intervencije: propisivanjem više ovlašćenja, s jedne strane, i „osamostaljivanjem“ u odnosu na policiju, s druge. Međutim, ni ovlašćenja ni razgraničenje sa policijom nisu adekvatno normirani.

Zakonopisac na prilično neprecizan način uređuje **ovlašćenja Poreske policije**, pa nije do kraja jasno koje to „*potražene*“ radnje u cilju otkrivanja poreskih krivičnih dela i učinilaca može da preduzme, postupajući kao organ unutrašnjih poslova u predistražnom postupku. Što se tiče *dokaznih radnji*, Poreska policija ima manje ovlašćenja u poređenju sa policijom koja postupa za druga, ne-poreska krivična dela, odnosno nema sva ovlašćenja prepoznata u OECD vodičima, a koja su neophodna za efikasno suzbijanje ovog oblika finansijskog kriminala.

Imajući u vidu da su ovlašćenja Poreske policije vezana isključivo za poreska krivična dela, a da ZPPPA pod poreskim krivičnim delima, pored taksativno navedenih, podrazumeva i neka druga krivična dela koja imaju određenu posledicu (i to „*moguću*“ posledicu), a koja su predviđena u drugom zakonu, usled takve, nedovoljno precizne i neodređene odredbe, u praksi se može javiti svojevrsni sukob nadležnosti, odnosno problem u razgraničenju postupanja Poreske policije u odnosu na **policiju**, što bi trebalo predupređiti jasnijim zakonskim tekstom.

Uzimajući u obzir sve navedeno, bilo bi više nego poželjno ozbiljno se pozabaviti položajem Poreske policije, prateći međunarodne standarde. Određene zakonske intervencije su neophodne, pre svega u ZPPPA, ali i u drugim propisima. U radu je na više mesta ukazano na nelogičnosti i nedoslednosti postojećeg normativnog okvira za postupanje Poreske policije na otkrivanju poreskih krivičnih dela i učinilaca, a obrazložena razmatranja mogu poslužiti kao solidna osnova za izmene odgovarajućih zakonskih odredaba.

## LITERATURA

- Allam, A., Abou-El-Sood, H., Elmarzouky, M., Yamen, A. (2024). Financial development and tax evasion: International evidence from OECD and non-OECD countries. *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*, 57, 1–13.
- Allam, A., Moussa, T., Abdelhady, M., Yamen, A. (2023). National culture and tax evasion: The role of the institutional environment quality. *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*, 52, 1–38.
- Chiarini, B., Marzano, E. (2019). A strategic approach for the crime of tax evasion. *Journal of Financial Crime*, 26(2), 477–487.
- Gottschalk, P. (2024). Investigating and prosecuting white-collar and corporate crime: Challenges and barriers for national police agencies. *Journal of Economic Criminology*, 3, 1–7.
- Ilić-Popov, G. (2016). Poreska krivična dela u srpskom poreskom zakonodavstvu. *Nauka, bezbednost, policija*, 21(1), 40–56.
- Kamm, A., Koch, C., Nikiforakis, N. (2021). The ghost of institutions past: History as an obstacle to fighting tax evasion? *European Economic Review*, 132, 1–32.
- Milić, I. (2022). Specifičnosti prekršajnog gonjenja prema Zakonu o poreskom postupku i poreskoj administraciji. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 56(2), 1081–1096.
- Thirion, E., Scherrer, A. (2017). *Member States' capacity to fight tax crimes: Ex-post impact assessment*
- Tsingou, E. (2020). Fighting Financial Crime: Who Designs Global Governance and Who Does The Work? *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 13, 169–179.
- Turksen, U., Abukari, A. (2021). OECD's global principles and EU's tax crime measures. *Journal of Financial Crime*, 28(2), 406–419.

### Domaći i međunarodni izvori prava

- Zakon o ministarstvima, *Službeni glasnik RS*, br. 128/20, 116/22, 92/23. – dr. zakon.
- Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji, *Službeni glasnik RS*, br. 80/02, 84/02. – ispr., 23/03. – ispr., 70/03, 55/04, 61/05, 85/05. – dr. zakon, 62/06. – dr. zakon, 63/06. – ispr. dr. zakona, 61/07, 20/09, 72/09. – dr. zakon, 53/10, 101/11, 2/12. – ispr., 93/2012, 47/13, 108/13, 68/14, 105/14, 91/15. – autentično tumačenje, 112/15, 15/16, 108/16, 30/18, 95/18, 86/19, 144/20, 96/21, 138/22, 94/24.
- Krivični zakonik, *Službeni glasnik RS*, br. 85/05, 88/05. – ispr., 107/05. – ispr., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16, 35/19, 94/24.
- Zakonik o krivičnom postupku, *Službeni glasnik RS*, br. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14, 35/19, 27/21. – odluka US, 62/21. – odluka US.
- Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije, *Službeni glasnik RS*, br. 94/16, 87/18. – dr. zakon, 10/23.
- Zakon o policiji, *Službeni glasnik RS*, br. 6/16, 24/18, 87/18.

Zakon o inspekcijskom nadzoru, *Službeni glasnik RS*, br. 6/15, 44/18. – dr. zakon, 95/18.

Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, *Službeni glasnik RS*, br. 87/18.

Strategija istraga finansijskog kriminala za period od 2015. do 2016. godine, *Službeni glasnik RS*, br. 43/15.

Akcionni plan Programa transformacije Poreske uprave za period 2018–2023.

Ministarstvo finansija, Poreska uprava. (2015) *Program transformacije Poreske uprave za period 2015–2020. godine*.

Ministarstvo finansija, Poreska uprava. (2021), *Program transformacije Poreske uprave za period 2021–2025. godine*.

Ministarstvo finansija. (2019). Mišljenje br. 011-00-117/2019-04 od 28. 2. 2019. godine. *Bilten – službena objašnjenja i stručna mišljenja za primenu finansijskih propisa*, LIX (3), 177–180.

Ministarstvo finansija. (2020). Mišljenje br. 413-00-76/2019-04 od 29. 5. 2020. godine. *Bilten – službena objašnjenja i stručna mišljenja za primenu finansijskih propisa*, LX (3–5), 117–118.

Ministarstvo finansija. (2022a). Mišljenje br. 011-00-00789/2020-04 od 4. 5. 2022. godine. *Bilten – službena objašnjenja i stručna mišljenja za primenu finansijskih propisa*, LXII (5), 16–20.

Ministarstvo finansija. (2022b). Mišljenje br. 011-00-00179/2022-04 od 15. 8. 2022. godine. *Bilten – službena objašnjenja i stručna mišljenja za primenu finansijskih propisa*, LXII (7–8), 81–83.

Ministarstvo finansija. (2024). Mišljenje br. 380875 2023 10520 004 000 011 004 od 13. 6. 2024. godine. *Bilten – službena objašnjenja i stručna mišljenja za primenu finansijskih propisa*, LXIV (6), 51–55.

OECD. (2017). *Fighting Tax Crime – The Ten Global Principles*. Dostupno na: [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2017/11/fighting-tax-crime\\_c9374f32/63530cd2-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2017/11/fighting-tax-crime_c9374f32/63530cd2-en.pdf) (pristupljeno: 7. jul 2025).

OECD. (2021). *Fighting Tax Crime – The Ten Global Principles*, Second Edition. Dostupno na: [https://www.oecd.org/en/publications/fighting-tax-crime-the-ten-global-principles-second-edition\\_006a6512-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/fighting-tax-crime-the-ten-global-principles-second-edition_006a6512-en.html) (pristupljeno: 7. jul 2025).

OECD. (2024). *Designing a National Strategy against Tax Crime*. Dostupno na: [https://www.oecd.org/en/publications/designing-a-national-strategy-against-tax-crime\\_0e451c90-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/designing-a-national-strategy-against-tax-crime_0e451c90-en.html) (pristupljeno: 7. jul 2025).

OECD. (2025). *Designing a tax crime investigation manual*. Dostupno na: [https://www.oecd.org/en/publications/2025/06/designing-a-tax-crime-investigation-manual\\_93b9a14d.html](https://www.oecd.org/en/publications/2025/06/designing-a-tax-crime-investigation-manual_93b9a14d.html) (pristupljeno: 7. jul 2025).

*Milana Pisarić, Ph.D.\**  
Faculty of Law, University of Novi Sad  
ORCID: 0000-0001-8344-3349

## DETECTION OF TAX CRIMES IN THE REPUBLIC OF SERBIA\*\*

**ABSTRACT:** The detection of tax crimes in Serbia falls within the jurisdiction of the Tax Administration, and these tasks are carried out by the Tax Police. Its activities are functionally linked to tax audits conducted by tax inspectors, since, in the course of establishing facts in an audit, information may emerge indicating grounds for suspicion that a tax crime has been committed. At that point, the role of the Tax Police is “activated,” and it acts in pre-investigation proceedings as a law enforcement authority. Tax inspectors and Tax Police inspectors are authorized to take certain measures and actions to collect information and evidence that may be relevant to criminal proceedings for tax crimes. This raises the question of whether their powers are adequate for the effective detection of tax crimes and their perpetrators. To answer that question, this paper analyzes the legal framework governing the actions of the Tax Administration, which is crucial for combating this form of financial crime.

---

\* e-mail: mpisaric@pf.uns.ac.rs, Assistant Professor.

\*\* The paper was received on July 31, 2025, and it was accepted for publication on October 12, 2025.

\*\*\* The paper was created as a result of research conducted under the broad theme “Detection and Proof of Economic Crime,” within the project “Combating Economic Crime in the Republic of Serbia – Current State and Perspectives,” funded by the Provincial Secretariat for Higher Education and Scientific Research.

The translation of the original article into English is provided by the *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*.

The results of a comprehensive analysis clearly indicate the need to improve the domestic legal framework, and the paper sets out certain *de lege ferenda* proposals for legislative intervention.

**Keywords:** tax crimes, Tax Administration, tax audit, Tax Police

## INTRODUCTORY REMARKS

In Serbia, the detection of tax crimes falls within the jurisdiction of the Tax Administration, an administrative body within the Ministry of Finance (hereinafter: MoF),<sup>1</sup> which was established under the *Law on Tax Procedure and Tax Administration* (hereinafter: LTPA) (Art. 1). Within the MoF's scope of public-administration functions, the Tax Administration (hereinafter: TA) not only conducts procedures for tax assessment, collection, and audit, but also detects tax crimes<sup>2</sup> and tax misdemeanors, as well as their perpetrators (Art.

---

<sup>1</sup> The Tax Administration, as an administrative body within the Ministry of Finance, performs professional and public-administration functions which, *inter alia*, relate to the detection of tax crimes and their perpetrators (Art. 3, para. 2 of the Law on Ministries). This solution does not deviate from the approach in EU Member States (Thirion, E., Scherrer, A. (2017). *Member States' capacity to fight tax crimes: Ex-post impact assessment*. European Parliament, 31).

<sup>2</sup> **Tax crimes**, within the meaning of this Law, are criminal offenses that "as a possible consequence have the complete or partial evasion of tax payment, the preparation or submission of a forged document relevant to taxation, hindering the collection of taxes and tax audits, the unlawful trade in excise goods, and other unlawful acts related to tax evasion and aiding and abetting tax evasion," and are established in the LTPA and in other laws (Art. 135, para. 2 of the LTPA).

The LTPA initially prescribed five tax crimes: tax evasion, failure to pay withholding tax, preparation or submission of a forged document relevant to taxation, hindering the collection of taxes and tax audits, and unlawful trade in excise goods (Arts. 172–176). Over the years, the first two offenses were transferred from secondary criminal legislation into primary criminal legislation, that is, their acts were defined as criminal offenses in the Criminal Code within the group of offenses against the economy, while new criminal offenses were added to the LTPA (Ilić-Popov, G. (2016). *Poreska krivična dela u srpskom poreskom zakonodavstvu. Nauka, bezbednost, policija*, 21(1), 42). In Part Seven of the current LTPA – "Penal Provisions," Chapter One prescribes the following tax crimes: VAT tax fraud (Art. 173a), hindering the collection of taxes and tax audits (Art. 175), unlawful trade in fiscalization equipment (Art. 175a), unlawful trade in accounting and other software (Art. 175b), unlawful trade in excise goods (Art. 176), and unlawful storage of goods (Art. 176a).

Of the criminal offenses prescribed in the Criminal Code (hereinafter: CC), tax crimes within the meaning of these criteria unquestionably include tax evasion (Art. 225), failure to pay withholding tax (Art. 226), and obstruction of supervision (Art. 237); and, given the "possible consequence," other criminal offenses against the economy (for

11, para. 1 of the LTPA).<sup>3</sup> The TA performs tasks within its jurisdiction independently throughout the entire territory of the Republic of Serbia (Art. 11, para. 2 of the LTPA), through its organizational units (Art. 168, para. 1 of the LTPA). For the purpose of detecting and reporting<sup>4</sup> tax crimes and their perpetrators, the law provides for the establishment of a *special organizational unit* within the TA, **the Tax Police** (Art. 161, para. 1 of the LTPA).<sup>5</sup> Its tasks are performed by *Tax Police inspectors*, authorized MoF officials, who take certain measures and actions to detect tax crimes and their perpetrators.<sup>6</sup>

The activities of the Tax Police are **functionally linked to tax audits**,<sup>7</sup> since indications of unlawful conduct with elements of a criminal offense may arise during a tax audit, and the tax inspector's report, together with the evidence collected, by its very nature constitutes the most common source of information for the Tax Police.

In the following subheadings, this paper analyzes the statutory provisions governing the powers of tax inspectors and Tax Police inspectors, viewed in a broader national context, as well as in light of Principle 3: Adequate Investigative Powers, as set out in the OECD guides on combating tax crime.<sup>8</sup> The

---

example, unlawful trade) as well as certain other offenses (for example, forgery of a document and special cases of forgery of a document) could also be considered.

<sup>3</sup> It is under the jurisdiction of the Tax Administration to: (1) detect tax crimes; (2) detect perpetrators of tax crimes; and (3) take measures prescribed by law in connection with the detection of tax crimes and their perpetrators (Art. 160, para. 5 of the LTPA).

<sup>4</sup> Although the "reporting" of tax crimes and their perpetrators is not expressly listed in Article 160 of the LTPA, which establishes the Tax Administration's jurisdiction, reporting should be understood as one of the functions within the Tax Administration's jurisdiction, that is, as *taking measures prescribed by law* in connection with the detection of tax crimes and their perpetrators, within the meaning of that provision.

<sup>5</sup> The Tax Police Sector was established within the Headquarters of the Tax Administration. The competent authority of a local self-government unit *does not have the rights and obligations* of the Tax Administration relating to *the detection of tax crimes*, nor to *the establishment of the Tax Police* (Art. 2a, paras. 2, 3 and 6 of the LTPA).

<sup>6</sup> Since, with respect to the Tax Police's powers to detect tax crimes and their perpetrators, the LTPA refers to "the law," that is, to "the law governing criminal procedure," certain provisions of the LTPA are, in this paper, correlated with the Law on Police (hereinafter: LoP) and the Criminal Procedure Code (hereinafter: CPC).

<sup>7</sup> Previously, the LTPA treated *actions aimed at detecting tax crimes as a form of tax audit*; in 2018, those actions were separated from the tax-audit framework.

<sup>8</sup> The OECD guides set out **ten principles for combating tax crime**: Criminalization of violations of tax law (Principle 1); An effective strategy to combat tax crime (Principle 2); Adequate investigative powers (Principle 3); Effective powers for temporary and permanent confiscation of assets (Principle 4); An organizational structure with clearly defined responsibilities (Principle 5); Adequate resources for investigating tax crime (Principle 6); Treating tax crimes as predicate offenses for money laundering (Principle 7); An appropriate framework for domestic inter-agency cooperation (Principle 8); Availability of

results of the analysis indicate that, within a strategic approach to combating tax crime in Serbia, the existing legal framework governing the powers of the Tax Police should be improved.<sup>9</sup>

## FROM TAX AUDITS TO THE TAX POLICE

In the course of a tax audit, the tax inspector: a) verifies and determines the legality and proper discharging of tax obligations, and b) verifies the accuracy and integrity of the data contained in the tax return, tax balance sheet, accounting statements, and other records of the taxpayer, and the compliance of these data with the law and other regulations (Art. 123, para. 1 of the LTPA).<sup>10</sup> In order to issue a lawful and correct decision, the tax inspector establishes the relevant facts, and if the facts and circumstances indicate grounds for suspicion that a tax crime has been committed, those findings are forwarded to the Tax Police.

### Establishing Facts in a Tax Audit

Pursuant to the principle of legality, the tax inspector is required, in each individual case, to establish the facts fully and completely (Art. 4, para. 3 of the LTPA). This is done by collecting and taking evidence,<sup>11</sup> obtained through

---

mechanisms for international cooperation (Principle 9); Protection of the suspect's rights (Principle 10). For more, see: Turksen, U., Abukari, A. (2021). OECD's global principles and EU's tax crime measures. *Journal of Financial Crime*, 28(2), 407.

<sup>9</sup> On the need for institutional adaptation, see: Kamm, A., Koch, C., & Nikiforakis, N. (2021). The ghost of institutions past: History as an obstacle to fighting tax evasion?. *European Economic Review*, 6; Tsingou, E. (2020). Fighting Financial Crime: Who Designs Global Governance and Who Does The Work? *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 172–173.

<sup>10</sup> Until 2018, the LTPA explicitly treated “tax audit” merely as the procedure for verifying and determining the legality and correctness of fulfilling tax obligations. However, the Law also recognized “desk audit,” which it understood as the verification of the accuracy, completeness, and compliance of data by comparing it with data from official records maintained by, or available to, the Tax Administration.

<sup>11</sup> As **evidence**, the tax inspector may use a tax return, tax balance sheet, books of accounts and accounting records, accounting statements, business documentation, and other documents and information in the Tax Administration's possession, collected from the taxpayer or third parties, witness testimony, expert findings, on-site inspection, as well as *any other means by which facts can be established* (Art. 43, para. 2 of the LTPA). See: Ministry of Finance. (2022b). Opinion no. 011-00-00179/2022-04 dated August 15, 2022, Bilten – službena objašnjenja i stručna mišljenja za primenu finansijskih propisa, LXII (7 - 8), 83.

the application of **the general rules**, which are applicable to establishing facts in the tax procedure,<sup>12</sup> and **the special rules** prescribed for tax audits.<sup>13</sup> For establishing facts, *the rules on where a tax audit is carried out* are particularly important, especially those governing on-site inspection, which will be discussed below. On the basis of Article 3 of the LTPA, in addition to the powers set forth in the LTPA, the tax inspector also has the powers prescribed in the Law on Inspection Supervision (hereinafter: LIS).

The LTPA not only prescribes the powers of the tax inspector, but also establishes **obligations** of the taxpayer and third parties,<sup>14</sup> under the threat of liability for specific tax misdemeanors.<sup>15</sup> In addition, obstructing the performance of an audit constitutes *a criminal offense* (Art. 237 of the CC).

### ***Submission of Documents and Evidence for Review and Verification***

For the purpose of establishing the facts, the tax inspector may require both the taxpayer and third parties to submit, within a deadline set by the inspector, books of accounts and accounting records, accounting statements, business documentation, *and other documents and evidence* for review and

---

For example, “the market price of a shareholding for the purposes of determining capital gains need not be established exclusively on the basis of the book value of the shareholding, but is determined in each individual case on the basis of all means of proof relevant to establishing the facts pertinent to the specific tax-law relationship” (Ministry of Finance. (2020). Opinion no. 413-00-76/2019-04 dated May 29, 2020, *Bilten – službena objašnjenja i stručna mišljenja za primenu finansijskih propisa, LX (3-5)*, 118).

<sup>12</sup> The general rules are contained in Part Two, Chapter Three: General rules on tax procedure and first-instance assessment and collection procedure (Arts. 43–53 of the LTPA).

<sup>13</sup> Specifically, Art. 43, para. 3 of the LTPA expressly provides that establishing facts in a tax audit is also carried out pursuant to Articles 117–139 (Art. 43, para. 3 of the LTPA). These provisions are contained in Part Three: Provision of tax services, tax audit, and the Tax Police, within Chapter One: Tax services (Arts. 117–117g), Chapter Two: Tax audit (Arts. 118–129v), Chapter Four: Measures to remedy established violations of law and irregularities in the application of regulations (Arts. 130–134a), and Chapter Five: Detection of tax crimes (Arts. 135–139).

<sup>14</sup> The taxpayer has the right and duty to be present during the tax audit, and also to fulfill obligations established under the LTPA and other tax laws (Art. 24, para. 1, point 10; Art. 25, para. 1, points 9 and 10 of the LTPA). The taxpayer’s obligation to **participate in the tax audit** is regulated in Art. 127 of the LTPA.

<sup>15</sup> *Special tax misdemeanors* are misdemeanors of provisions contained exclusively in this Law (Art. 176b, para. 1 of the LTPA), and are prescribed in Arts. 179 and 180 of the LTPA, which provide for fines for legal entities, responsible persons within such legal entities, entrepreneurs, and natural persons who are not entrepreneurs (Milić, I. (2022). *Specifičnosti prekršajnog gonjenja prema Zakonu o poreskom postupku i poreskoj administraciji. Collected Papers of the Faculty of Law in Novi Sad*, 56(2), 1082).

verification<sup>16</sup> (Art. 44, para. 1 of the LTPA).<sup>17</sup> It is at the tax inspector's discretion whether the required documents are to be submitted for review and verification at the Tax Administration's premises, electronically, or whether the review and verification will be carried out at the premises of the person required to provide them (the taxpayer or a third party) (Art. 44, para. 2 of the LTPA).

The taxpayer is required, upon the tax inspector's request, to allow access to books of accounts, accounting records, and other documentation (Art. 127, para. 2 of the LTPA).<sup>18</sup> The tax inspector may also request access to documentation *from the taxpayer's employees, as well as from other persons* (Art. 127, para. 5 of the LTPA), and the person to whom such a request is addressed is required to make available the documentation in their possession (Art. 127, para. 7 of the LTPA).

The law also provides for the possibility of refusing to produce documents with respect to exhaustively enumerated categories of persons,<sup>19</sup> by prescribing the corresponding application of the rules on the cases and conditions under which information may be withheld (Art. 47, para. 1 of the LTPA).<sup>20</sup> However, given that suspicion arising from a taxpayer's failure to act may be interpreted to the taxpayer's detriment (Art. 51, para. 3 of the LTPA), failing to submit documents for review could also constitute an indication of a tax crime and a trigger for the report that the tax inspector submits to the Tax Police. This rule clearly differs from the position of a suspect in criminal proceedings and must not be applied in the actions of the Tax Police.

The tax inspector is also authorized, for the purpose of securing evidence, to temporarily seize documentation and other items, or an appropriate part thereof, pursuant to Article 24 of the LIS, and the seized items may be used as evidence in criminal proceedings for tax crimes.

---

<sup>16</sup> "Evidence" should be understood within the meaning of Art. 43, para. 2 of the LTPA.

<sup>17</sup> See: Ministry of Finance. (2024). Opinion no. 380875 2023 10520 004 000 011 004 dated June 13, 2024, *Bilten – službena objašnjenja i stručna mišljenja za primenu finansijskih propisa, LXIV (6)*, 55.

<sup>18</sup> In addition, the taxpayer is required to maintain prescribed books of accounts and accounting records for taxation purposes, and to submit documentation requested by the tax inspector (Art. 25, para. 1, points 3 and 4 of the LTPA) in accordance with tax regulations.

<sup>19</sup> These are: members of the taxpayer's family within the meaning of the law governing personal income tax; a priest, attorney, tax advisor, auditor, and physician, with respect to what the taxpayer entrusted to them or what they learned in that capacity relating to the taxpayer's tax obligation, as well as their assistants and persons participating in professional practice for qualification purposes (see: Article 46, paras. 1 and 2 of the LTPA).

<sup>20</sup> Nevertheless, one limitation is prescribed: a person who, on behalf of the taxpayer, keeps documents, books of accounts, accounting records, and other items may not refuse to produce them if the taxpayer would also be required to produce them had the taxpayer kept them personally (Art. 47, para. 2 of the LTPA).

### ***Provision of Information***

If the necessary information and data are not available through official records and registers (Art. 45, para. 9 of the LTPA), the tax inspector may request them from certain persons, pursuant to Article 43, paragraph 3 of the LTPA.<sup>21</sup> As a rule, information is provided in writing, and only exceptionally orally, if so ordered by the tax inspector, where the information was not provided when requested, or where it was provided in writing but did not clarify the relevant facts (Art. 45, paras. 4 and 5 of the LTPA).

The taxpayer's obligation to participate in the tax audit also includes the duty to provide information and statements at the tax inspector's request (Art. 127, para. 1 of the LTPA). In addition, the taxpayer is required to provide the information requested by the tax inspector in accordance with tax regulations (Art. 25, para. 1, point 3 of the LTPA), that is, to provide, upon request and within a reasonable time limit set by the tax inspector, all available information necessary to establish facts relevant to taxation.<sup>22</sup>

The tax inspector may request data *from the taxpayer's employees as well as from other persons* (Art. 127, para. 5 of the LTPA), and the person to whom such a request is addressed is required to make available the data and documentation in their possession (Art. 127, para. 7 of the LTPA). The request for information *may also be addressed to other persons*, business entities, banks, state bodies and organizations, as well as bodies of territorial autonomy and local self-government (Art. 45, para. 1, in conjunction with Art. 127 of the LTPA). However, a request addressed to them is not limited to information in their possession that is necessary to establish facts relevant to taxation; rather, it extends to all available information that the tax inspector deems necessary in the tax audit.

Taxpayers and other persons to whom a request for information is addressed are warned in the request about the consequences of withholding information or providing false information (Art. 45, para. 2 of the LTPA). The law also provides for the possibility of withholding information, but only for certain categories of persons (family members and professionals bound by confidentiality), and only with respect to information on facts relevant to taxation (Art. 46 of the LTPA). As regards the taxpayer, it is prescribed that, if the taxpayer fails to comply with this duty and withholds the requested information from the tax inspector, any suspicion arising from such failure may be interpreted to the taxpayer's detriment (Art. 51, para. 3 of the LTPA).

---

<sup>21</sup> In a tax audit, the tax inspector is required to deliver the request in written form at the request of the taxpayer or a third party (Art. 45, para. 3 of the LTPA).

<sup>22</sup> See: Ministry of Finance. (2022a). Opinion no. 011-00-00789/2020-04 dated May 4, 2022, *Bilten – službena objašnjenja i stručna mišljenja za primenu finansijskih propisa*, LXII (5), 18.

Information obtained through the exercise of these powers during a tax audit may, through the tax inspector's report, be used as evidence in criminal proceedings for a tax crime; the same applies to information delivered to the tax inspector in written form.

### ***Expertise***

Where, in a particular case, the tax inspector considers it necessary for the purpose of establishing facts in a tax audit, the inspector may appoint an expert,<sup>23</sup> who submits their written opinion and may also be called upon to provide an oral explanation of that opinion; in any event, the expert opinion is added to the case file (Art. 48, para. 1 and paras. 8-10 of the LTPA).

In the event of suspicion of a tax crime, the tax inspector submits the expert opinion to the Tax Police together with the inspector's report, and the opinion could be used as evidence in any subsequent criminal proceedings.

### ***On-Site Inspection and Entry onto Land and into Premises***

If direct observation by the tax inspector is necessary in a tax audit in order to establish or clarify facts relevant to taxation, an on-site inspection is carried out (Art. 49, para. 1 of the LTPA). The subject of the on-site inspection may be an item, premises, or land. As a rule, the taxpayer is present during the on-site inspection (Art. 49, para. 2 of the LTPA),<sup>24</sup> and the expert may also participate (Art. 49, para. 4 of the LTPA). The record of the on-site inspection, which is added to the case file, contains the findings, any objections of the taxpayer or another tax debtor, as well as the reasons for refusing to sign the record (Art. 49, paras. 3 and 5-7 of the LTPA). The record of the on-site inspection could be used as evidence in criminal proceedings for a tax crime.

The LTPA establishes the duty of certain persons, without limiting it to the taxpayer, to allow entry onto land and into premises for the purposes of

---

<sup>23</sup> Where necessary, the Tax Administration appoints an expert among licensed tax advisors or court-appointed experts of the appropriate field (Art. 48, para. 3 of the LTPA). A person who is affiliated with the taxpayer within the meaning of the law governing personal income tax and/or the law governing corporate income tax may not be appointed as an expert (Art. 48, para. 4 of the LTPA). As a rule, before appointing a particular person as an expert, the tax inspector notifies the taxpayer, provided that, in the specific case, there is no risk of delay (Art. 48, para. 2 of the LTPA). If such a risk exists, there is no duty of prior notification, within the meaning of the rules governing general administrative procedure and administrative supervision proceedings.

<sup>24</sup> As an exception, an on-site inspection is carried out without the taxpayer's presence, provided that postponing the on-site inspection could: (a) jeopardize the establishment of the facts; or (b) result in the destruction of evidence relevant to taxation (Art. 49, para. 3 of the LTPA).

conducting an on-site inspection, as well as other actions in a tax procedure, including a tax-audit procedure (Art. 50). In this respect, the law does not provide for the possibility of exclusion/exemption from this duty. Specifically, the holder/owner is required to allow entry onto land and into premises for the purpose of conducting an on-site inspection in accordance with Article 125 of the LTPA, which governs where a tax audit is carried out.

When Articles 49 and 50 are read together with Article 125 of the LTPA, it follows that an on-site inspection within a tax audit may be conducted not only at **the taxpayer's business premises and at the TA's official premises**, but also at other places, depending on the subject of the audit (Art. 125, para. 1 of the LTPA), which could include **the business premises of third parties**.

That “other place” may also be **the taxpayer's home**, which the tax inspector may enter and inspect if they are granted court approval (Art. 125, para. 5 of the LTPA). It is questionable whether such a provision is in line with with Article 40 of the Constitution of the Republic of Serbia, under which any derogation from the inviolability of the home against the will of the owner is possible only on the basis of a written court decision, bearing in mind that “approval” is not the same as a court decision issued in writing. It is unclear which court grants such “approval” to the tax inspector and in what procedure. Starting from Article 3, paragraph 1 of the LTPA, the provisions of Article 22 of the LIS, which regulate on-site inspection in residential premises, would not apply to an on-site inspection in the taxpayer's home, nor can the “court approval,” within the meaning of the LTPA, be understood as a written decision of a basic court rendered in non-contentious proceedings on the basis of the tax inspector's written motion. As a result, the concern referred to remains, and action taken under such a provision may, through the application of the rule on the inadmissibility of unlawfully obtained evidence (Art. 16, para. 1 of the CPC), entail that a court decision cannot be based on evidence obtained in such an on-site inspection.

When Article 125, paragraph 5 of the LTPA is read together with paragraph 1, the part of the provision stating “at other places, depending on the subject of the audit” could not be interpreted as a basis for entering **the home of a third party** for the purpose of conducting a tax audit, because the law expressly permits entry only into the taxpayer's home. However, given that Article 3, paragraph 2 of the LTPA refers to the application of the law governing inspection supervision where the LTPA does not provide otherwise, the provisions of Article 22 of the LIS would apply to on-site inspections in the residential premises of third parties.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> The LIS regulates in detail the conduct of an on-site inspection in residential premises, creating a basis even for a search of residential premises and the items therein.

## Reporting to the Tax Police

If, in this procedure, it is established that the taxpayer has improperly performed their tax obligations or has failed to perform them, the taxpayer is ordered to remedy such irregularities or omissions (Art. 123, para. 2 of the LTPA). If, however, in the course of a tax audit the tax inspector obtains *information indicating that facts and circumstances point to grounds for suspicion* that a tax crime has been committed,<sup>26</sup> the inspector draws up a **report** and, together with **the obtained evidence**, submits it to the competent manager within the TA, who forwards the report with the evidence to the head of the Tax Police (Art. 136, paras. 1 and 3 of the LTPA). The TA's further action depends on the outcome of the Tax Police's activities: if the Tax Police were to determine that the facts and circumstances set out in the report do not indicate grounds for suspicion that a tax crime has been committed, it would inform the competent manager within the TA, who could then file a request to initiate misdemeanor proceedings (Art. 137, para. 3 of the LTPA).

Although it is not designated as such, the tax inspector's report serves as a criminal complaint, given that it contains information about a criminal offense and constitutes an act of notifying the authority competent for detecting the offense and the perpetrator, to which evidence is attached. One of the pieces of evidence attached to the report would be *the record of the tax audit*,<sup>27</sup>

---

Specifically, if a tax inspector intends, for the purpose of establishing the facts, to carry out an on-site inspection in residential premises or other premises intended for such use, the inspector "must obtain a written decision of the competent court" (Art. 22, para. 1 of the LIS) by submitting a written motion with the prescribed content (Art. 22, para. 4 of the LIS). That motion may also request authorization to conduct a search of residential premises and the items therein (Art. 22, para. 4 of the LIS). The court decides on the motion in expedited non-contentious proceedings, applying civil-procedure rules on securing evidence (Art. 22, paras. 6 and 7 of the LIS), and authorizes an on-site inspection in residential premises (Art. 22, para. 13 of the LIS) if the prescribed conditions are met (Art. 22, para. 8 of the LIS), and authorizes a search of residential premises and the items therein where there is reasonable suspicion that the search will yield an item or traces that may be significant for the proceedings (Art. 22, para. 9 of the LIS).

<sup>26</sup> Originally, this duty arose where, during a tax audit, the tax inspector established that the facts and circumstances indicated grounds for suspicion; in 2018, the word "establishes" was replaced with the words "obtains information." In other words, previously it was necessary, during tax-audit proceedings, for the tax inspector to establish such facts and circumstances, on the basis of evidence, i.e., by undertaking evidentiary actions, whereas after the amendments it is sufficient for the inspector to learn of such facts, record them in the report, and submit them to the Tax Police for verification.

<sup>27</sup> The Ministry of Finance confirmed that the record drawn up by the tax inspector regarding a tax audit, which contains "a description of the course and content of the action undertaken and statements given, as well as information on the documents used," constitutes a **public document** and evidence of the course and content of the actions undertaken and statements given, except in the parts to which an objection has been raised (Ministry

which includes the relevant facts and circumstances established through the exercise of the tax inspector's investigative powers during the audit, including those indicating grounds for suspicion that a tax crime has been committed. This report, in practice, constitutes the starting point and a roadmap for the Tax Police for detecting the tax crime; **it is attached, together with all evidence obtained by the tax inspector, to the criminal complaint** and could be used as evidence in criminal proceedings.

The preparation, submission, and forwarding of the report to the Tax Police, together with the evidence, is **the duty** of the tax inspector and the competent manager of the Tax Administration. However, the duty to notify the competent authorities does not exist only with respect to tax crimes: if the tax inspector were to establish that the facts and circumstances indicate grounds for suspicion that some other criminal offense has been committed, one that is not within the jurisdiction of the Tax Administration, the tax inspector files a criminal complaint with the competent public prosecutor (Art. 136, para. 4 of the LTPA), in accordance with the general rule on reporting criminal offenses (Art. 280 of the CPC).<sup>28</sup>

## ACTIONS OF THE TAX POLICE

Tax Police inspectors have certain powers that they exercise upon learning that a tax crime has been committed, whether that information is obtained from the tax inspector's tax-audit report or in some other manner. The measures and actions that an inspector is authorized to take for the purpose of detecting tax crimes and their perpetrators are prescribed in Article 135 of the LTPA.

### “Requested” Actions

For the purpose of detecting tax crimes and their perpetrators, the Tax Police *could initially act* as a law-enforcement authority in pre-criminal proceedings (Art. 135, para. 3 of the 2002 LTPA), whereas under the current

---

of Finance. (2019). Opinion no. 011-00-117/2019-04 dated February 28, 2019, *Bilten – službena objašnjenja i stručna mišljenja za primenu finansijskih propisa*, LIX (3), 180).

<sup>28</sup> This provision requires state and other authorities to report criminal offenses subject to *ex officio* prosecution which they have been notified of or otherwise learn about (including during a tax audit), under the conditions prescribed by law or other regulation (here, that law is the LTPA). It also requires that, in the report, they state the evidence known to them and take measures to preserve traces of the criminal offense, items on or by means of which the offense was committed, and other evidence.

LTPA *it acts* as police in pre-investigation proceedings, as a rule and without exception, either independently or in cooperation with the Ministry of Internal Affairs (Art. 135, para. 5 of the LTPA).

The Tax Police is authorized, in accordance with the law, to undertake all “requested” actions, except for restrictions on movement (Art. 135, para. 3 of the LTPA). However, the Law does not specify what these “requested” actions are, nor does it specify which law is being referred to (unlike the following paragraph of Article 135, which, with respect to evidentiary actions, refers to the Criminal Procedure Code). This **drafting is imprecise** because it makes it unclear what “in accordance with the law” means, and therefore which measures and actions the Tax Police may undertake in pre-investigation proceedings.

If the phrase “in accordance with the law” refers to the LoP, the question arises whether “requested” actions are intended to mean: (a) **certain police measures and actions**, in the sense of Article 47, such as police observation/surveillance; searching for persons and objects; targeted search measures; public offers of a reward; or some other measures and actions; or (b) **certain police powers**, in the sense of Article 64, and which ones, i.e., whether “requested actions” refer only to the collection of information, temporary seizure of items, inspection of premises, facilities, or documentation, or also to securing and examining the scene and other powers. Proceeding from the wording “except for restrictions on movement” (Art. 135, para. 3 of the LTPA), the Tax Police, under the LoP, would in any event not be able to detain persons and temporarily restrict freedom of movement, to stop and search persons, items, and vehicles (Art. 64, paras. 2, 5, and 9), nor to undertake any police powers under Article 47 that restrict movement in any way.

The mere statement in the LTPA that the Tax Police acts as a law-enforcement authority “in accordance with the law” appears incomplete; without an unambiguous cross-reference, it remains unclear whether the Tax Police acts under the LoP at all, and, if so, which “requested” actions it is authorized to undertake under that law, which regulates, in detail and with precision, police measures and actions on the one hand, and police powers on the other. It is possible that the legislator, by “requested” actions, meant only those measures and actions that the police is authorized and required to undertake under the Criminal Procedure Code. If that was the intent, it should have been stated expressly, i.e., by referring to the Criminal Procedure Code, as is done with respect to evidentiary actions in Article 135, paragraph 4 of the LTPA. Due to this omission, the existing norm is insufficiently clear.

If the phrase “in accordance with the law” refers to the Criminal Procedure Code, then “requested” actions would mean **the measures and actions** that the police is authorized to undertake in pre-investigation proceedings in

order to fulfill its duty to detect a criminal offense and the perpetrator (Art. 286 of the CPC). Accordingly, *for the purpose of detecting tax crimes and their perpetrators*, i.e., to find the perpetrator, prevent the hiding or escape of the perpetrator or accomplice, detect and secure traces of the tax crime and objects that may serve as evidence, and collect information useful for criminal proceedings (Art. 286, para. 1 of the CPC), the Tax Police would be authorized to:

1. requests necessary information from citizens; conduct the necessary inspection of vehicles, passengers, and luggage (but not to stop a vehicle, since it is not authorized to restrict freedom of movement); take necessary measures in connection with establishing the identity of persons and objects; issue a warrant; in the presence of the responsible person, inspect certain facilities and premises of state bodies, companies, shops, and other legal entities, review their documentation and seize it, where necessary (Art. 286, para. 2 of the CPC);

2. on the basis of a court order issued at the proposal of the public prosecutor, obtain records of telephone communications, used base stations, or perform location tracking of the place from which communications are conducted (Art. 286, para. 3 of the CPC).

However, this provision also states that the police is authorized to undertake “other necessary measures and actions” to fulfill the duty referred to in paragraph 1 (Art. 286, para. 2 of the CPC). Such wording is not, in itself, precise and leaves room for the factual undertaking of actions and measures not expressly prescribed by law. As a result, it is not entirely clear which “other necessary measures and actions” the Tax Police could undertake *for the purpose of detecting* tax crimes and their perpetrators. Those certainly could not include measures and actions that restrict movement.<sup>29</sup>

Acting as police in pre-investigation proceedings, i.e., as an authority of proceedings within the meaning of the Criminal Procedure Code (Art. 2, para. 1, points 14 and 15 of the CPC), the Tax Police undertakes “requested” actions related to tax crimes from the moment it learns that a criminal offense has been committed until the initiation of criminal proceedings. The undertaking of measures and actions under Article 286 of the CPC requires that there be grounds for suspicion that an offense subject to *ex officio* prosecution has been

---

<sup>29</sup> Given that the LTPA excludes “restrictions on movement” from the Tax Police’s authority to undertake “requested” actions (Art. 135, para. 3 of the LTPA), the Tax Police could not, within the meaning of the CPC, (a) restrict movement within a certain area for the necessary period, but no longer than eight hours, nor stop vehicles (Art. 286, para. 2 of the CPC); (b) undertake “other necessary measures and actions” that would amount to restricting movement (Art. 286, para. 2 of the CPC); (c) compel the appearance of a person summoned for an informal interview who failed to respond (Art. 288 of the CPC); (d) order detention at the scene of the crime (Art. 290 of the CPC); (e) arrest (Art. 291 of the CPC); or (f) order the detention of a suspect (Art. 294 of the CPC).

committed (Art. 286, para. 1) – a requirement that Article 135, paragraph 3 omits to state with respect to “requested” actions (while it expressly states it in the following paragraph regarding evidentiary actions). This might lead to the conclusion that the Tax Police is authorized to undertake “requested” actions for the purpose of detecting tax crimes and their perpetrators even before there are grounds for suspicion; however, the question is whether that was the legislator’s intention or simply a drafting omission. In addition, under the CPC, the police is authorized to undertake these measures and actions in order to fulfill a duty (Art. 286, para. 1 of the CPC), whereas the LTPA provides only that the Tax Police is authorized (but not obliged) to undertake actions.

In view of all of the above, due to insufficiently precise legislative drafting, **it remains unclear** what the legislator’s intent was on these highly important issues, namely, which “requested” actions, and under which law, the Tax Police is authorized to undertake for the purpose of detecting tax crimes and their perpetrators within the meaning of Article 135, paragraph 3 of the LTPA.

In addition to the fact that such vagueness grants the Tax Police indeterminate powers, it is important to note that the LTPA classifies noncompliance with a Tax Police request, during the procedure under Article 135, paragraph 3 of the LTPA, as a specific tax misdemeanor. In light of the foregoing, and in particular the fact that it is not entirely clear and precisely prescribed what the Tax Police may do and, in addition, what it may demand, there is an unmistakable situation of **legal uncertainty** in undertaking “requested” actions, which should be remedied by amending the law.

### **Evidentiary Actions**

Initially, the Tax Police was authorized only to undertake the evidentiary action of questioning the defendant, i.e., it could summon and question a suspect. The 2005 amendments to the LTPA expanded the Tax Police’s powers by providing that, in accordance with the provisions of the law governing criminal procedure (whereas previously the text merely stated “in accordance with the law”), it may not only summon and question a suspect, but may also, *before the initiation of criminal proceedings*, conduct searches of a home, business or other premises, vehicles, and persons where there are grounds for suspicion that a tax crime has been committed, and may forcibly seize items that may serve as evidence in criminal proceedings for tax crimes. Initially, it could not exercise these powers independently, but only in cooperation with the police; since the 2015 amendments, it undertakes them either independently or in cooperation with the Ministry of Internal Affairs.

The current law authorizes the Tax Police to undertake these few evidentiary actions in pre-investigation proceedings, expressly referring to the law governing criminal procedure (Article 135, paragraph 4 of the LTPA). Given that it **exhaustively enumerates the evidentiary actions** that the Tax Police may undertake, the Tax Police is not authorized to undertake other evidentiary actions that the police otherwise carries out in pre-investigation proceedings. The reference in the LTPA to the provisions of the law on criminal procedure cannot be regarded as a (sufficient and valid) legal basis for the Tax Police to conduct an on-site investigation, undertake covert surveillance of communications, etc.; the reference means only that, when carrying out the expressly permitted evidentiary actions, the Tax Police must act in accordance with the relevant provisions of the CPC.

In addition, it is important to emphasize that Article 287 of the CPC also applies to the Tax Police when it acts as a law-enforcement authority in pre-investigation proceedings for tax crimes. Accordingly, evidence obtained by the Tax Police through the evidentiary actions it is authorized to undertake may be used as evidence in criminal proceedings, provided that those actions were carried out in compliance with the CPC. Otherwise, the rule on the inadmissibility of unlawfully obtained evidence under **Article 16, paragraph 1 of the CPC** would apply, meaning that evidence obtained by the Tax Police contrary to the CPC would be unlawful evidence. Evidence would likewise be unlawful if the Tax Police obtained it contrary to the rules prescribed in the LTPA, including by undertaking evidentiary actions that it is not authorized to undertake under that law. Such evidence could not be used in criminal proceedings, and court decisions could not be based on it (Art. 84 of the CPC). For that reason, a carefully designed legislative intervention should clarify the Tax Police's powers to undertake evidentiary actions.

### ***Questioning a Suspect***

In pre-investigation proceedings, the police may summon citizens to collect information; in doing so, it does not question them in the capacity of a defendant, nor examine them as a witness or expert, except in the case referred to in Article 289 of the CPC (Art. 288, paras. 1 and 2 of the CPC). On the basis of Article 135, paragraph 3 of the LTPA, as a form of “requested” actions, the Tax Police could summon citizens for an informal interview, including a suspect, i.e., a person with respect to whom there are grounds for suspicion that they committed a tax crime. In addition, the legislator expressly granted the Tax Police the power to summon and question a suspect (Art. 135, para. 4 of the LTPA), which it does precisely in accordance with Article 289 of the CPC. Specifically, a person with respect to whom there are grounds for suspicion

that they committed a tax crime, or against whom the Tax Police is taking actions in pre-investigation proceedings, may be summoned only in the capacity of a suspect, and the summons must warn them that they have the right to retain counsel (Art. 289, para. 1 of the CPC). If, in the course of collecting information from a citizen who was not summoned in the capacity of a suspect, the Tax Police assesses that the person should be regarded as a suspect for a tax crime, it is required immediately to advise the person of their rights under Article 68, para. 1, points 1 and 2 of the CPC, as well as of the right to retain counsel who will be present during questioning (Art. 289, para. 2 of the CPC). In both situations, the Tax Police is required to immediately notify the competent public prosecutor; the prosecutor may question the suspect personally, attend the questioning, or assign the questioning to the Tax Police (Art. 289, para. 3 of the CPC).

While, under the original statutory text, the Tax Police was not authorized to **compel a suspect to appear**, the 2005 amendments granted that possibility as well. Due to the word “including” in Article 135, paragraph 4 of the LTPA, and also when interpreted teleologically, the power of **compulsory appearance** should be understood exclusively in connection with summoning the suspect in that capacity within the meaning of Articles 288 and 289 of the CPC, and not within the meaning of Article 196, paragraph 2 of the CPC. Thus, if the suspect is duly summoned but fails to appear, the Tax Police could compel the suspect’s appearance, but only if the suspect was warned of that consequence in the summons. As shown in the previous subsection, outside this situation the Tax Police is not authorized to restrict freedom of movement. The Tax Police may not detain a suspect summoned in that capacity, nor a citizen who, during an informal interview, is assessed as a suspect, for the purpose of questioning; only the public prosecutor may do so, in accordance with Article 294 of the CPC.

If the suspect agrees to give a statement, the Tax Police may question them in accordance with the provisions governing questioning the defendant (Arts. 85–90 of the CPC), and the record of the questioning could be used as evidence in criminal proceedings. However, the CPC sets a clear condition for questioning a suspect at the police, which applies equally to the Tax Police, namely that the suspect must have both consented to be questioned and given the statement during questioning *in the presence of defense counsel* (Art. 289, para. 4 of the CPC). Otherwise, the record must be excluded from the case file (Art. 237 of the CPC).

With respect to questioning, a suspect in a tax-crime case must have **counsel** in situations of mandatory defense: from the first questioning if the proceedings are conducted for an offense punishable by eight years’ imprisonment or a more severe sentence, or from the moment they are deprived of

liberty if the suspect has been detained (Art. 74, paras. 2 and 3 of the CPC). If the suspect does not have counsel, counsel will be appointed *ex officio* (Art. 76, para. 1 of the CPC). The 2022 LTPA provides that, where a suspect has not retained counsel, the Tax Administration – Tax Police shall appoint counsel *ex officio* if the tax crime in question is punishable by eight years’ imprisonment or a more severe sentence (Art. 16a, para. 1).<sup>30</sup> This corresponds to the provisions on mandatory defense under Article 74, paragraph 2 of the CPC, with the caveat that, in light of Article 3, paragraph 1 of the LTPA, the rule in the LTPA applies rather than the rule in the CPC that counsel is appointed by the public prosecutor (Art. 76, para. 1 of the CPC). If pre-investigation proceedings concern less serious offenses (punishable by a fine or up to eight years’ imprisonment, which is the case for most tax crimes), Article 16a of the LTPA does not apply: *ex officio* counsel could be appointed only by the public prosecutor, and only if the prosecutor ordered detention for the purpose of questioning (Art. 294 of the CPC).

The part of Article 16a, paragraph 1 of the LTPA under which the Tax Police appoints counsel “during questioning” is **problematic**. A purely linguistic interpretation of that provision suggests that the questioning has already begun and is ongoing, and that counsel is then appointed during the questioning if the suspect has not retained counsel themselves, which would be inconsistent with the cited CPC rules and the suspect’s rights, as well as counsel’s rights (for example, the right to review, immediately before the first questioning of the suspect, the criminal complaint, the record of the on-site investigation, and the expert report and opinion). In addition, it is unclear how the condition for admissibility of the record of questioning could be regarded as satisfied, namely, that the suspect’s consent (which precedes questioning) and statement were given in the presence of counsel, if, under the LTPA, counsel is appointed “during,” rather than before, questioning. That part of the statutory provision requires clarification in order to align it with the CPC, all the more so because it is also prescribed that counsel is appointed “in accordance with the code governing criminal procedure.”

---

<sup>30</sup> Of all tax crimes under the LTPA, this provision would apply only to the criminal offense of VAT tax fraud, and only where the amount of the refund or tax credit, or the amount of tax whose payment is avoided, exceeds RSD 15 million (Art. 173a, paras. 1 and 2 in conjunction with Art. 173a, para 4 of the LTPA). Regarding other tax crimes, the provision would also be relevant in proceedings for: tax evasion for amounts exceeding RSD 15 million (Art. 225, para 1 in conjunction with Art. 225, para. 3 of the CC); and failure to pay withholding tax for amounts exceeding RSD 7.5 million (Art. 226, para. 1 in conjunction with Art. 226, para. 3 of the CC).

### ***Searches***

If the phrase “in accordance with the law” in Article 135, paragraph 3 of the LTPA refers to the CPC, the Tax Police may undertake the measures and actions that the police is authorized to undertake in pre-investigation proceedings (Art. 286 of the CPC). In that case, the Tax Police would not only be able to conduct the necessary inspection of vehicles, passengers, and luggage, and, in the presence of the responsible person, inspect certain facilities and premises of state bodies, companies, shops, and other legal entities, review their documentation, and, where necessary, seize it; it would also be authorized to conduct searches. Specifically, where there are grounds for suspicion that a tax crime has been committed, the Tax Police may, **before criminal proceedings are initiated** (and thus not after that point), conduct searches of a home, business or other premises, vehicles, and persons, acting in accordance with the provisions of the law governing criminal procedure (Art. 135, para. 4 of the LTPA). This provision implies that the Tax Police may search only premises, vehicles, and persons, but not devices for automatic data processing or equipment on which electronic records are stored or may be stored within the meaning of Article 152, paragraph 3 of the CPC.

Because the LTPA expressly refers to the CPC, a substantive condition must be met in order to conduct a search; namely, a likelihood that the search will result in locating the defendant, traces of the criminal offense, or objects important for proceedings concerning the tax crime (Art. 152, para. 1 of the CPC). As for the formal condition, the requirement of a court order is regulated differently in the LTPA depending on what is being searched.

Article 135, paragraph 4 of the LTPA expressly provides that searches of a home and other premises may be **carried out only on the basis of a court order and in the presence of two witnesses**. This leads to the following: (a) a home and other premises (including business premises) may be searched only where a court order exists, under the conditions and in the manner set out in Articles 155–157 of the CPC, and **not without witnesses present** within the meaning of Article 156, paragraph 7 in conjunction with paragraph 3 of the CPC; and (b) **Article 158 of the CPC does not apply** to the Tax Police, as it prescribes cases in which the police may, exceptionally, enter a home or other premises without a court order and, without witnesses, conduct a search of a home and other premises or persons found there (for example, with the consent of the possessor).

As for vehicles and persons, since the LTPA does not expressly prescribe that searches may be conducted only on the basis of a court order and in the presence of two witnesses, the CPC rules apply; accordingly, the Tax Police could conduct a search on the basis of a court order even **without**

**witnesses present** within the meaning of Article 156, paragraph 7 in conjunction with paragraph 3. However, the Tax Police **could not conduct a search of a person without a court order** and without witnesses present within the meaning of Article 159 of the CPC, given that the Tax Police has neither the power to deprive the defendant of liberty nor the power to execute an order for compulsory appearance.

### *Temporary Seizure of Items*

Where there are grounds for suspicion that a tax crime has been committed, the Tax Police is authorized, **before the initiation of criminal proceedings**, to temporarily seize items that may serve as evidence in criminal proceedings for that offense (Art 135, para. 4 of the LTPA), acting in accordance with the CPC. After the initiation of proceedings, the Tax Police no longer has these powers. Although the LTPA refers to the CPC, in light of Article 3, paragraph 1 of the LTPA, the Tax Police could not temporarily seize items that must be confiscated under the CC within the meaning of Article 147, paragraph 1 of the CPC, but **only items that may serve as evidence in criminal proceedings**, and only items with evidentiary potential in proceedings concerning tax crimes. Items that the Tax Police may seize include *devices for automatic data processing and equipment* on which electronic records are stored or may be stored, within the meaning of Article 147, paragraph 3 of the CPC. Article 147, paragraph 2 of the CPC, under which *assets that are the subject of a suspicious transaction* may be temporarily seized, could not apply, given that the verification of accounts and suspicious transactions (Arts. 143–146 of the CPC) is not among the evidentiary actions that the Tax Police is authorized to undertake.

In addition, since Article 153 of the CPC also applies to searches conducted by the Tax Police, it is also authorized to temporarily seize items and documents found during the search that relate to the purpose of the search. If, during the search, items were found that do not relate to the tax crime for which the search was conducted, but indicate another criminal offense prosecuted *ex officio*, the Tax Police could temporarily seize only those items indicating another tax crime, not items indicating an offense that is not a tax crime.

### **Reporting a Tax Crime**

Article 137 of the LTPA provides that the Tax Police draws up a criminal complaint “on the basis of collected information” and states in it “evidence it obtained while collecting information in accordance with the powers under Article 135, paragraphs 3 and 4 of this Law, including the facts and evidence

from the tax inspector's report under Article 136, paragraph 1 of this Law" (Art. 137, para. 1).<sup>31</sup>

The Tax Police files the criminal complaint with the public prosecutor, in accordance with the general rules governing subject-matter and territorial jurisdiction.<sup>32</sup>

In connection with the detection of tax crimes, it is also important to address the question of the jurisdiction of the **public prosecutor's office**. In the 2015 Financial Crime Investigation Strategy, tax crimes were not classified in the register of criminal offenses against the economy and against official duty that would be considered financial crimes and thus fall within the jurisdiction of specialized departments in higher public prosecutor's offices and courts, because it was considered that, as less serious criminal offenses against the economy, they should remain within the jurisdiction of basic public prosecutor's offices and courts; for that reason, they were omitted from the catalog of criminal offenses to which the Law on the Organization and Competence of State Authorities in Suppression of Organized Crime, Terrorism and Corruption applies. In other words, tax crimes are not treated as corruption offenses or organized-crime offenses, regardless of the potentially very harmful consequences for the Republic of Serbia in specific cases. Of particular importance for the detection of tax crimes and their perpetrators would be an intervention in that law as well, by including, at a minimum, the criminal offense of tax evasion (Art. 225, paras. 2 and 3 of the CC) among the criminal offenses against the economy to which that law applies (Art. 2, para. 4), thereby placing it within the jurisdiction of specialized anti-corruption departments of higher public prosecutor's offices and higher courts, i.e., the Prosecutor's Office for Organized Crime and the higher court that acts pursuant to Article 3 of that law.

---

<sup>31</sup> In the original text of Art. 135, para. 1 from 2002, it was provided that the Tax Police collects information, not evidence, and that, if during that process it "obtains" certain evidence, it states that evidence in the criminal complaint. This phrasing was modeled on the then-applicable CPC provisions regarding information collected from citizens during an informal interview. By the 2018 amendment, after the words "during the collection of information," the words "in accordance with the powers under Art. 135, paras. 3 and 4 of this Law" were added. These refer to the powers to undertake "requested" actions and certain evidentiary actions, which were granted to the Tax Police as early as 2005. The outcome is that this paragraph of the still-applicable LTPA contains an inconsistency: it suggests that the Tax Police only collects information, not evidence, and that if it "obtains" evidence during that process it includes it in the complaint, yet it not only collects information through "requested" actions, but also undertakes certain evidentiary actions, the result of which is evidence. For that reason, this LTPA provision should be clarified to state that the Tax Police prepares the criminal complaint on the basis of information and evidence collected.

<sup>32</sup> This is the case in most EU Member States; see: Thirion, E., Scherrer, A. (2017). *Member States' capacity to fight tax crimes: Ex-post impact assessment*. European Parliament, 49–50.

Together with the criminal complaint, the Tax Police submits to the public prosecutor documentation, obtained reports, statements, and other materials relevant to the successful conduct of criminal proceedings (Art. 137, paras. 1 and 4 of the LTPA). Given that it acts as police in pre-investigation proceedings for tax crimes, the Tax Police should also submit, together with the criminal complaint, the items it temporarily seized, records of undertaken measures and actions, and official notes, within the meaning of Article 288, paragraph 9 of the CPC. Also, the Tax Police should not include in the criminal complaint the content of statements given by citizens during the collection of information, except for the statement given by the suspect during questioning (Art. 288, para. 8 of the CPC). These issues, too, should be appropriately regulated in the LTPA.

The public prosecutor, who manages pre-investigation proceedings, acts on the criminal complaint, including one filed by the Tax Police regarding a tax crime, in accordance with the rules established in the CPC.<sup>33</sup> If the prosecutor dismisses a criminal complaint filed by the Tax Police, the prosecutor informs it of the decision and the reasons for it, whether the matter concerns tax crimes or other crimes (see: Art. 284, para. 2 of the CPC).

Where, after filing a criminal complaint, the Tax Police “learns of new facts, evidence, or traces of the criminal offense,” it has a duty “to collect the necessary information” and submit a report to the public prosecutor as a supplement to the criminal complaint (Art. 137, para. 5 of the LTPA, corresponding to Art. 288, para. 10 of the CPC). This duty would exist only if it subsequently learned of new facts, evidence, or traces of a tax crime, and not of some other criminal offense. In the latter case, it would file a criminal complaint in accordance with Article 280 of the CPC.

If, while undertaking “requested” actions, the Tax Police determines that “the actions of the person do not constitute a tax crime, but instead constitute other punishable acts,” it files an appropriate report with the competent authority (Art. 139, para. 1 of the LTPA).<sup>34</sup> If the Tax Police acted on the basis of the tax inspector’s report and determines that the facts and circumstances established during the tax audit nevertheless do not indicate grounds for suspicion that a tax crime has been committed (and thus there are no grounds for filing a criminal complaint), the law provides that the Tax Police inspector informs

---

<sup>33</sup> Originally, the LTPA also regulated the procedure following a criminal complaint, providing that the public prosecutor was required to consider it within three days of receipt and to notify the head of the Tax Police of the decision within eight days of issuing it. However, this article was deleted in 2014.

<sup>34</sup> Originally, the LTPA provided that the competent authority to which the appropriate report had been submitted was required to consider it within three days of receipt and to notify the head of the Tax Police of the outcome within eight days of issuing a decision on the report; however, these provisions were deleted in 2014.

the competent manager of the Tax Administration so that a request to initiate misdemeanor proceedings may be filed (Art. 137, para. 3 of the LTPA). However, if the Tax Police determines that the conduct constitutes another criminal offense that is not a tax crime, the duty to file a criminal complaint with the competent public prosecutor exists under the general procedural rules (Art. 280 of the CPC). Finally, if, while undertaking “requested” actions, the Tax Police establishes facts and evidence relevant to the amount of the tax liability, it submits them to the organizational unit of the Tax Administration competent for audits (Art. 139, para. 2 of the LTPA).<sup>35</sup>

### A STEP FORWARD?

Since 2015, Serbia has been implementing **a reform of its administrative tax system** with the aim of creating a modern, efficient, and cost-effective system. This process began with the adoption of the Tax Administration Transformation Program for 2015–2020, which was supplemented by an Action Plan for 2018–2023. One of the reform areas envisaged in that Program was the improvement of the tax-investigations function, through proposed necessary amendments to the LTPA and the CPC, in order to expand the powers and jurisdiction for tax investigations. Among the activities for implementing the Tax Administration Transformation Program for 2021–2025 are also those related to the detection of tax crimes, i.e., to the Tax Police. The transformation of the Tax Administration system was conceived through the achievement of **three goals by 2025**:

1) *Efficient performance of the Tax Police’s core functions*, through improved business processes related to operational work and the development of a new work process based on operational analytics (identifying, determining, and ranking risks) and intelligence-led investigation (a system of interrelated actions by Tax Police inspectors aimed at the systematic collection of data, information, and findings regarding specific tax crimes, perpetrators, organized criminal groups, security-relevant taxpayers, or security-relevant tax phenomena, etc.).

However, for this goal to be achieved, it was not sufficient merely to develop new working methodologies, as stated in the Program; it was necessary *to create, within the LTPA, an appropriate legal basis* containing precisely formulated authority for undertaking such operational-analytics and intelligence-led investigative activities by the Tax Police, i.e., prescribing the

---

<sup>35</sup> Until 2024, the Tax Police submitted facts and evidence to the organizational unit of the Tax Administration where the taxpayer was registered.

conditions, manner, and any limitations for such measures and actions, and then to *further regulate* these issues via a bylaw, which has not occurred.

2) *Effective suppression of complex tax-evasion schemes and organized financial crime within the Tax Police's jurisdiction*, through legislative amendments, primarily to the CPC, to enable certain special evidentiary actions to be ordered also in relation to the criminal offense of tax evasion (namely, covert surveillance of communications, covert tracking and recording, computer data searches, and simulated business transactions).

The planned legislative interventions have not taken place. In addition to amendments to the CPC, it would also have been necessary to *plan amendments to the LTPA* so that Article 135, paragraph 4, would explicitly grant the Tax Police authority to undertake special evidentiary actions.<sup>36</sup> Likewise, amendments would be highly warranted with respect to general evidentiary actions that were omitted from the Tax Police's powers, for example, searches of devices for automatic data processing and devices and equipment on which electronic records are stored or may be stored.<sup>37</sup>

3) *A developed information system for the Tax Police*, as part of an integrated information system of the Tax Administration, through the development of software for creating a comprehensive profile and automated calculation of an overall risk indicator for taxpayers, as well as integrating the Tax Police with all functionalities of the Tax Administration.

However, the development of such an information system necessarily requires appropriate amendments to the LTPA that would create a *legal basis for such data processing*, taking into account all relevant provisions of the Law on Personal Data Protection, both the general regime and the regime applicable to data processing performed by competent authorities for specific purposes (which includes the Tax Police), in particular with respect to the principles of data processing, the rights of data subjects, rules on profiling, prior data protection impact assessments, etc.

Although reports on the implementation of the transformation programs for previous periods are not available to the public, a simple analysis of the

---

<sup>36</sup> Authority for covert surveillance of communications and covert tracking and recording exists in a significant number of jurisdictions (OECD. (2021). *Fighting Tax Crime – The Ten Global Principles, Second Edition*, Available at: [https://www.oecd.org/en/publications/fighting-tax-crime-the-ten-global-principles-second-edition\\_006a6512-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/fighting-tax-crime-the-ten-global-principles-second-edition_006a6512-en.html) (Accessed on July 7, 2025), 33, 37). In addition, it would be useful to consider the use of an undercover investigator (OECD. (2017). *Fighting Tax Crime – The Ten Global Principles*. Dostupno na: [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2017/11/fighting-tax-crime\\_c9374f32/63530cd2-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2017/11/fighting-tax-crime_c9374f32/63530cd2-en.pdf) (Accessed on July 7, 2025), 36; OECD, 2021, 38).

<sup>37</sup> OECD. (2021). *Fighting Tax Crime – The Ten Global Principles, Second Edition*. Available at: [https://www.oecd.org/en/publications/fighting-tax-crime-the-ten-global-principles-second-edition\\_006a6512-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/fighting-tax-crime-the-ten-global-principles-second-edition_006a6512-en.html) (Accessed on July 7, 2025), 33–35.

legislation shows that **genuine reform has not occurred**,<sup>38</sup> because no new powers have been granted to the Tax Police since 2005. In anticipation of a **future, comprehensive reform**, and for the purpose of creating the legal, strategic, administrative, and operational conditions to combat tax crimes, it would be more than necessary to carefully **consider examples of good practice** contained in OECD documents. The first step would be a comprehensive assessment of risks, threats, and vulnerabilities, on the basis of which a strategy would be developed as a planning document.<sup>39</sup> *Inter alia*, the strategy would envisage legislative steps toward adequate regulation of the Tax Police's powers, since, in addition to "tax morale,"<sup>40</sup> failure to respond, or an inadequate response, by the state in combating tax crime has consequential and long-term effects on the stability and development of its financial and economic system.<sup>41</sup>

### CONCLUDING REMARKS

For the detection of tax crimes, the activities of the tax inspector during a tax audit aimed at establishing facts are highly significant because it is precisely at that stage that suspicion may arise that an offense has been committed; and the inspector's findings and the evidence collected are not only forwarded to the Tax Police through the report, but also have evidentiary potential and relevance for any subsequent criminal proceedings.

In a tax audit, tax inspectors have a broad range of powers, both under the LTPA and under the LIS. The LTPA itself regulates their conduct in detail, granting them a substantial portion of the powers recognized by the OECD in its guides. Nevertheless, the law does not comply with Principle 10: Protection of the Suspect's Rights, which is of particular importance for a model in which administrative proceedings and pre-investigation proceedings are conducted within a single organization, as is the case in Serbia. Such an omission can

---

<sup>38</sup> On the need to reform competent authorities, see: Gottschalk, P. (2024). Investigating and prosecuting white-collar and corporate crime: Challenges and barriers for national police agencies. *Journal of Economic Criminology*, 3, 3–4.

<sup>39</sup> Chiarini, B., Marzano, E. (2019). A strategic approach for the crime of tax evasion. *Journal of Financial Crime*, 26(2), 473.

<sup>40</sup> Allam, A., Moussa, T., Abdelhady, M., Yamen, A. (2023). National culture and tax evasion: The role of the institutional environment quality. *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*, 52, 6.

<sup>41</sup> Allam, A., Abou-El-Sood, H., Elmarzouky, M., Yamen, A. (2024). Financial development and tax evasion: International evidence from OECD and non-OECD countries. *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*, 57, 57.

have a negative impact on the suspect's rights, as well as on any subsequent criminal proceedings. Specifically, the tax inspector's report and the attached evidence may be used in criminal proceedings only if they were obtained fully in accordance with the law and the Constitution, as well as generally accepted rules of international law and ratified international treaties.

As for the Tax Police, over the years the legislature has substantially changed its initial position through several interventions (2005, 2014, 2015, 2018, 2024), strengthening its role in detecting tax crimes and their perpetrators through two types of intervention: prescribing additional powers, on the one hand, and increasing its institutional autonomy vis-à-vis the police, on the other. However, neither the powers nor the delineation vis-à-vis the police have been adequately regulated.

The legislator regulates the Tax Police's powers in a fairly imprecise manner, so it is not entirely clear which "*requested*" actions it may undertake for the purpose of detecting tax crimes and their perpetrators while acting as a law-enforcement authority in pre-investigation proceedings. As regards *evidentiary actions*, the Tax Police has fewer powers than the police acting with regard to other, non-tax criminal offenses; moreover, it lacks the full set of powers recognized in OECD guides that are necessary for effectively combating this form of financial crime.

Given that the Tax Police's powers are tied exclusively to tax crimes, and that, under the LTPA, "tax crimes" encompass, in addition to those exhaustively listed, certain other criminal offenses that entail a particular consequence (a "possible" consequence) and are prescribed in another law, such an insufficiently precise and open-ended provision may, in practice, generate a type of conflict of jurisdiction, i.e., a problem in delineating the Tax Police's actions from those of the police, something that should be prevented through clearer statutory language.

In view of all of the above, it would be highly advisable to seriously address the position of the Tax Police, following international standards. Certain legislative interventions are necessary, primarily in the LTPA, but also in other regulations. Throughout the paper, attention has been drawn to the illogicalities and inconsistencies of the current normative framework governing the Tax Police's actions in detecting tax crimes and their perpetrators, and the considerations set out may serve as a solid basis for amending the relevant statutory provisions.

## BIBLIOGRAPHY

- Allam, A., Abou-El-Sood, H., Elmarzouky, M., Yamen, A. (2024). Financial development and tax evasion: International evidence from OECD and non-OECD countries. *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*, 57, 1–13.
- Allam, A., Moussa, T., Abdelhady, M., Yamen, A. (2023). National culture and tax evasion: The role of the institutional environment quality. *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*, 52, 1–38.
- Chiarini, B., Marzano, E. (2019). A strategic approach for the crime of tax evasion. *Journal of Financial Crime*, 26(2), 477–487.
- Gottschalk, P. (2024). Investigating and prosecuting white-collar and corporate crime: Challenges and barriers for national police agencies. *Journal of Economic Criminology*, 3, 1–7.
- Ilić-Popov, G. (2016). Poreska krivična dela u srpskom poreskom zakonodavstvu. *Nauka, bezbednost, policija*, 21(1), 40–56.
- Kamm, A., Koch, C., & Nikiforakis, N. (2021). The ghost of institutions past: History as an obstacle to fighting tax evasion?. *European Economic Review*, 132, 1–32.
- Milić, I. (2022). Specifičnosti prekršajnog gonjenja prema Zakonu o poreskom postupku i poreskoj administraciji. *Collected Papers of the Faculty of Law in Novi Sad*, 56(2), 1081–1096.
- Thirion, E., Scherrer, A. (2017). *Member States' capacity to fight tax crimes: Ex-post impact assessment*. European Parliament.
- Tsingou, E. (2020). Fighting Financial Crime: Who Designs Global Governance and Who Does The Work? *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 13, 169–179.
- Turksen, U., Abukari, A. (2021). OECD's global principles and EU's tax crime measures. *Journal of Financial Crime*, 28(2), 406–419.

## Legal Regulations

- Law on Ministries, Official Gazette of the RS*, no. 128/20, 116/22, 92/23. – other law.
- Law on Tax Procedure and Tax Administration, Official Gazette of the RS*, no. 80/02, 84/02. – corr., 23/03. – corr., 70/03, 55/04, 61/05, 85/05. – other law, 62/06. – other law, 63/06. – corr. other law, 61/07, 20/09, 72/09. – other law, 53/10, 101/11, 2/12. – corr., 93/2012, 47/13, 108/13, 68/14, 105/14, 91/15. – authentic interpretation, 112/15, 15/16, 108/16, 30/18, 95/18, 86/19, 144/20, 96/21, 138/22, 94/24.
- Criminal Code, Official Gazette of the RS*, no. 85/05, 88/05. – corr., 107/05. – corr., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16, 35/19, 94/24.
- Criminal Procedure Code, Official Gazette of the RS*, no. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14, 35/19, 27/21. – decision of the Constitutional Court, 62/21. – decision of the Constitutional Court.
- Law on the Organization and Competence of State Authorities in Suppression of Organized Crime, Terrorism and Corruption, Official Gazette of the RS*, no. 94/16, 87/18. – other law, 10/23.

- Law on Police, Official Gazette of the RS*, no. 6/16, 24/18, 87/18.
- Law on Inspection Supervision, Official Gazette of the RS*, no. 6/15, 44/18. - other law, 95/18.
- Law on Personal Data Protection, Official Gazette of the RS*, no. 87/18.
- Financial Crime Investigation Strategy for the period from 2015 to 2016, Official Gazette of the RS*, no. 43/15.
- Action Plan for the Tax Administration Transformation Program for 2018–2023.*
- Ministry of Finance, Tax Administration. (2015). *Tax Administration Transformation Program for 2015–2020.*
- Ministry of Finance, Tax Administration. (2021). *Tax Administration Transformation Program for 2021–2025.*
- Ministry of Finance. (2019). Opinion no. 011-00-117/2019-04 dated February 28, 2019, *Bilten – službena objašnjenja i stručna mišljenja za primenu finansijskih propisa, LIX (3)*, 177–180.
- Ministry of Finance. (2020). Opinion no. 413-00-76/2019-04 dated May 29, 2020, *Bilten – službena objašnjenja i stručna mišljenja za primenu finansijskih propisa, LX (3-5)*, 117–118.
- Ministry of Finance. (2022a). Opinion no. 011-00-00789/2020-04 dated May 4, 2022, *Bilten – službena objašnjenja i stručna mišljenja za primenu finansijskih propisa, LXII (5)*, 16–20.
- Ministry of Finance. (2022b). Opinion no. 011-00-00179/2022-04 dated August 15, 2022, *Bilten – službena objašnjenja i stručna mišljenja za primenu finansijskih propisa, LXII (7-8)*, 81–83.
- Ministry of Finance. (2024). Opinion no. 380875 2023 10520 004 000 011 004 dated June 13, 2024, *Bilten – službena objašnjenja i stručna mišljenja za primenu finansijskih propisa, LXIV (6)*, 51–55.
- OECD. (2017). *Fighting Tax Crime – The Ten Global Principles*. Available at: [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2017/11/fighting-tax-crime\\_c9374f32/63530cd2-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2017/11/fighting-tax-crime_c9374f32/63530cd2-en.pdf); (Accessed on July 7, 2025).
- OECD. (2021). *Fighting Tax Crime – The Ten Global Principles*, Second Edition. Available at: [https://www.oecd.org/en/publications/fighting-tax-crime-the-ten-global-principles-second-edition\\_006a6512-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/fighting-tax-crime-the-ten-global-principles-second-edition_006a6512-en.html) (Accessed on July 7, 2025).
- OECD. (2024). *Designing a National Strategy against Tax Crime*. Available at: [https://www.oecd.org/en/publications/designing-a-national-strategy-against-tax-crime\\_0e451c90-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/designing-a-national-strategy-against-tax-crime_0e451c90-en.html); (Accessed on July 7, 2025).
- OECD. (2025). *Designing a tax crime investigation manual*. Available at: [https://www.oecd.org/en/publications/2025/06/designing-a-tax-crime-investigation-manual\\_93b9a14d.html](https://www.oecd.org/en/publications/2025/06/designing-a-tax-crime-investigation-manual_93b9a14d.html); (Accessed on July 7, 2025).

*Пеџра Сџанојевић\**  
Институт друштвених наука, Београд  
ORCID: 0009-0001-0955-2448

## ТЕОРИЈСКА РАЗМАТРАЊА О НАКНАДИ НЕМАТЕРИЈАЛНЕ ШТЕТЕ ЗБОГ ПОВРЕДЕ ПРАВА НА ЗДРАВУ ЖИВОТНУ СРЕДИНУ\*\*

**САЖЕТАК:** Устав РС предвиђа право на здраву животну средину, док Закон о облигационим односима оставља могућност накнаде нематеријалне штете због повреде права личности. Рад анализира да ли се право на здраву животну средину сматра правом личности, у чему се састоји његова повреда и да ли је тужба за накнаду нематеријалне штете због повреде овог права најповољнији механизам заштите права лица угрожених загађењем.

**Кључне речи:** право на здраву животну средину, права личности, загађење, нематеријална штета, одговорност државе, еколошко право, деликтна одговорност

### УВОД

Устав Републике Србије прокламује право сваког на здраву животну средину. Међутим, савремено друштво често прави компромис

---

\* e-mail: stanojevicpetra16@gmail.com, истраживачица приправница.

\*\* Рад је примљен 5. 5. 2025, а прихваћен је за објављивање 24. 12. 2025. године.

\*\*\* Рад је написан у оквиру Програма истраживања Института друштвених наука, Београд, за 2025. годину који подржава Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

између уживања овог права и потреба индустријског развоја. Циљ рада је да испита ситуацију у којој овакав компромис готово онемогућава људе да мирно уживају Уставом загарантована права, односно алтернативне правне механизме које појединцима, који насељавају високозагађена подручја, стоје на располагању када се конкретна штета, у виду оштећења здравља, још увек није манифестовала.

Проблем у вези с постојећим, теоријски разрађеним механизмима<sup>1</sup> је вишеструк, али примарни је у доказивању порекла штете, поготово имајући у виду временску дискрепанцију између штетне радње и њених манифестација.<sup>2</sup> Механизам који испитујемо могао би да помогне оштећенима да заобиђу овакво доказивање и остваре накнаду без да се конкретна штета у виду погоршања здравља уопште манифестовала.

Теза рада је да је могуће поставити тужбени захтев за накнаду немајеријалне штете настале због повреде права на здраву животну средину услед загађења. Зарад доказивања ове тезе, неопходно је одговорити на пар питања – да ли се право на здраву животну средину сматра правом личности; како се манифестује повреда овог права; како повезати повреду права са радњом загађивача.

## **ПРАВО НА ЗДРАВУ ЖИВОТНУ СРЕДИНУ – НОРМАТИВНИ ОКВИР И ОДНОС СА ПРАВИМА ЛИЧНОСТИ**

Право на здраву животну средину зајемчено је чл. 74. Устава Републике Србије.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> За механизме грађанскоправне заштите од негативних утицаја загађења поједини аутори користе термин еколошке парнице. Више о видовима заштите в.: Дреновак, М., Борђевић, С., Важић, С. (2015). *Правни инструменти еколошке заштите – грађанскоправна и кривичноправна заштите*. Београд: Организација за европску безбедност и сарадњу, 68–69.

<sup>2</sup> Више о тешкоћама в.: Ludeña, S., Abella, J. (2010). Environmental Civil Liability under Comparison: Some notes in soft law. *Revista Jurídica Piélagus*, 9(1), 58–100; Kenneth S. A., (2002). The Relation between Civil Liability and Environmental Regulation: An Analytical Overview. *Washburn Law Review*, 41, 379–398; Радончић, Ц. (2023). Грађанскоправна заштита колективних интереса у праву околиша у Босни и Херцеговини. *Анали Правној факултету у Зеници*, 28(14), 11–41; Салма, М. (2014). Превентивна тужба за отклањање извора опасности од штете у светлу одрживог развоја. *Зборник радова Правној факултету у Новом Саду*, 4, 131–145.

<sup>3</sup> Устав Републике Србије, *Службени гласник РС* бр. 98/2006. и 115/2021, *Огласина о пројашењу Уставног закона за спровођење Акта о промени Устава Републике Србије – Амандмани I–XXIX – Службени гласник РС*, бр. 16/2022, чл. 74: „(1) Свако има право на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о

Садржина права је сложена, имајући у виду да се састоји од материјалних и процесних елемената. У литератури се често истиче да се његов материјални садржај изводи из основних људских права налик праву на живот, здравље, имовину и слично.<sup>4</sup> Није погрешно закључити да ово право коегзистира и своју садржину црпе из већ признатих људских односно права личности и да нема инхерентну садржину различиту од садржине ових права.

Антропоцентрична теорија, која као примарни „објект“ заштите у регулисању животне средине посматра човека, потврђује ову идеју.<sup>5</sup> Штавише, нормирање права на здраву животну средину учињено је управо ради остварења адекватне заштите најосновнијих људских права.<sup>6</sup> Уврштавање овог права у корпус људских права сведочи о томе да је његов титулар човек, те да се при оцени постојања његове повреде примарно узимају у обзир последице загађења по здравље и добробит људи.

Најпре треба анализирати природу права на здраву животну средину и утврдити да ли се оно може сматрати правом личности. С обзиром на то да не постоји исцрпни каталог права личности, на први поглед не постоји препрека за ову тврдњу. Додатно, број препознатих личних права свакодневно се повећава, имајући у виду напредак цивилизације

---

њеном стању. (2) Свако, а посебно Република Србија и аутономна покрајина, одговоран је за заштиту животне средине. (3) Свако је дужан да чува и побољшава животну средину“.

<sup>4</sup> Светска здравствена организација. *Human Rights-based Approach to Health and Environment – Report of a Regional Seminar*. Thailand, 2007, 13.

<sup>5</sup> Антропоцентрична теорија у домену еколошке етике подразумева схватање да „само човек поседује интринсичке вредности, другим речима само су људска бића у могућности да доносе моралне процене и закључке, а остатак природе има инструментални карактер, односно служи циљевима људи“. С друге стране стоји екоцентрична теорија, која „захтева заштиту природе и њених елемената као добара која имају самосталну вредност, независно од њиховог значаја за човека“. Упркос томе што је антропоцентрична теорија била примарна идеја до краја XX века, она и даље има утицај на формирање еколошке политике, имајући у виду да „померање клатна од антропоцентризма ка екоцентризму подразумева дуготрајну борбу за усвајање нове еколошке етике“. Упркос овој промени у теорији, фокус са човека и његових потреба није потиснут, већ „антропоцентризам остаје сегмент екоцентричне теорије, али не у смислу фаворизовања човека, већ фаворизовања екосистема као кључног фактора опстанка човечанства“. V.: Младенов, М. (2017). *Право на одговарајућу животну средину као основно људско право*, докторска дисертација, 66–68, доступно на: <https://nardus.mpn.gov.rs/bitstream/handle/123456789/8813/Disertacija14948.pdf?sequence=6&isAllowed=y>

<sup>6</sup> Један од најзначајнијих међународних аката донетих у области заштите животне средине је Архуска конвенција (Конвенција о приступу информацијама, учешћу јавности у доношењу одлука и приступу правди у питањима животне средине. Архус, 1998) која установљава право на приступ информацијама о животној средини, учествовање у доношењу одлука у вези са њом и приступ суду у случају повреде права.

и технологије и следствено стварање нових друштвених односа.<sup>7</sup> Права личности неодвојиво су везана за човекову личност и као таква постоје „изнад“ позитивноправних решења.

Њихов настанак не везује се за трен препознавања од стране законодавца, већ законско уређење представља само декларативни чин у заштити инхерентних права личности. Одређено право не мора експлицитно бити предвиђено као право личности да би се таквим сматрало.

С обзиром на то да закони не дају дефиницију права личности, треба поћи од теорије. Петровић права личности дефинише као права неимовинског карактера неодвојиво везана за човекову личност.<sup>8</sup> Слично, Апелациони суд у Београду личним правима сматра

„...субјективна права на личним добрима, добрима која су најнепосредније и нераскидиво повезана са физичким или правним лицем“.<sup>9</sup>

Чини се да градивно везиво права личности чини њихов неимовински карактер с једне и тесна веза с личношћу човека с друге стране. Право на здраву животну средину испуњава оба услова. Његова неимовинска природа неспорна је, док се веза с личношћу човека извлачи на посредан начин. Наиме, од заштите овог права зависи могућност остварења најосновнијих права личности – права на живот и здравље. Европски суд за људска права је небројено пута заузео становиште да се остварење основних људских права не може замислити без адекватне заштите животне средине.<sup>10</sup> Додатно, у литератури се посебно истиче да ЕСЉП не штити животну средину непосредно и изоловано од Конвенцијом

<sup>7</sup> Петровић, З. (1996). *Накнада немајеријалне штете због повреде права личности*. Београд: Војна књига, 44.

<sup>8</sup> *Ibid.*, 45.

<sup>9</sup> Пресуда Апелационог суда у Београду Гж 3130/2010, од 9. јуна 2010. године.

<sup>10</sup> *Lopez-Ostra v. Spain* (App. No 16798/90), 9. 12. 1994, para. 51: „Озбиљно загађење животне средине може утицати на добробит појединаца и спречити их у уживању сопственог дома на начин који утиче на право на мирно уживање приватног и породичног живота, без да озбиљно угрози њихово здравље“.

*Cordella and others v. Italy* (App. No 54414/13, 54264/15), 24. 1. 2019: „Велика еколошка штета може довести до повреде чл. 8. ако значајно смањи способност подносиоца представке да ужива у свом дому или приватном и породичном животу. Да ли је тај праг досегнут зависи од узрока, интензитета и дуготрајности штете, као и њених последица по физичко и психичко здравље и квалитет живота подносиоца представке.“

*Verein Klimasenioren Schweiz and others v. Switzerland* (App. No 53600/20) 9. 4. 2024, para. 435: „Како је суд већ претходно утврдио, чл. 8. може бити повређен због утицаја не само на здравље појединаца већ и на њихову добробит и квалитет живота (v.: para. 514) и не само због испољених ефеката већ и довољно високог ризика од наступања оваквих ефеката.“

предвиђених основних људских права, већ искључиво у ситуацијама у којима је повреда животне средине у вези с повредом другог загарантованог права.<sup>11</sup>

Заштита животне средине је предуслов за мирно уживање права најтешње везаних за личност човека. Без здраве животне средине и следствено адекватног животног стандарда човек није у могућности да остварује основна права. Право на живот и здравље неодвојиво су везана за здраву животну средину, јер је њихово уживање аутоматски угрожено услед њеног нарушавања. Овакав став заузет је и у издвојеном мишљењу судије Међународног суда правде *Weeramantry* у случају *Gabcikovo-Nagymaros*:<sup>12</sup>

„Заштита животне средине је [...] витални део доктрине о људским правима, јер представља *sine qua non* бројних људских права налик праву на здравље и праву на живот. Неопходно је нагласити ово, с обзиром на то да штета нанесена околини може нарушити сва људска права прокламована Универзалном декларацијом о људским правима и другим инструментима заштите људских права.“

Уколико се уживање најинтимнијих права личности не може замислити без права на здраву животну средину, утолико се и оно мора сматрати правом личности. Право на здраву животну средину не може се посматрати у вакууму, већ је неопходно имати у виду да је оно прокламовано управо ради заштите најосновнијих људских права која су већ препозната као права личности. Право на здраву животну средину неодвојиво је од личности човека – човек не би могао постојати или опстати у неприступачној средини, тако да је њено очување од кључног значаја за живот, здравље и развој људи.

Права личности не треба посматрати преуско, већ у контексту улоге коју играју. Сврха њиховог установљавања иста је као сврха права на здраву животну средину – стварање услова за слободан развој личности. Следствено, Уставом прокламовано право на здраву животну средину испуњава све услове за класификацију у корпус права личности.

Приђимо овом питању из другог угла. У литератури се могу наћи схватања која при дефинисању права личности у први план стављају њихов заштитни објекат. Тако се она поимају као права која за објекат

---

У вези са повредом чл. 8. Конвенције вид. нпр. *Taşkin and Others v. Turkey* (App. No 46117/99), 10. 11. 2004; *Tătar v. Romania* (App. No 67021/01), 27. 1. 2009; *Cordella and Others v. Italy* (App. No 54414/13, 54264/15), 24. 1. 2019.

<sup>11</sup> Стјеља, И. (2023). *Учесће јавности у осигуравању еколошке њиве у Србији*, докторска дисертација, 46.

<sup>12</sup> Међународни суд правде. *Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)* (Separate Opinion of Vice-President Weeramantry), 25. 9. 1997.

имају лично добро, као што су живот, телесни интегритет, здравље, слобода и слично.<sup>13</sup> Служећи се оваквом дефиницијом, чини се тешким подвести право на здраву животну средину под право личности. На први поглед, објекат овог права је животна средина, која је добро само по себи.

Међутим, имајући у виду постулате антропоцентричне теорије, заштита животне средине спроводи се примарно ради заштите човека. Примера ради, утврђивање загађења животне средине мери се према „нормалним границама“, које се одређују имајући у виду потребе људи – ниво буке који могу да поднесу, ниво честица који не омета дисање и слично. Позитивно право заштиту животне средине не врши (примарно) зарад ње саме, већ зарад очувања најбољег могућег животног стандарда људи. Због тога је неадекватно и непотпуно тврдити да је објекат права на здраву животну средину (пука) животна средина, већ се морају узети у обзир специфичности овог права чији је примарни циљ остварење добробити човека. Ако је животна средина непосредни објект заштите, очување квалитета живота људи је посредни, објект који се крије иза кулиса.

Како је примарни циљ увођења овог права неометани развој људске личности, а здрава животна средина предуслов уживања права најтешње везаних за човеку личност, треба га сматрати правом личности а друга-чије поимање обесмислило би уживање већ препознатих личних права.

Подвођење права на здраву животну средину под права личности препознато је и у упоредном праву. Тако, поједини швајцарски аутори сматрају право на здраву животну средину правом личности, односно неодвојивим делом личне слободе.<sup>14</sup>

Резимирајући, дубоко лична права човека не могу се мирно уживати без адекватне заштите животне средине. Право на здраву животну средину уведено је у циљу заштите личних права и не постоји независно од њих. Штавише, оно црпи своју садржину из права најтешње повезаних са личношћу човека. Самим тим, право без чијег се постојања не може замислити уживање права на живот, здравље и слободни развој личности мора бити сматрано правом личности.

Ипак, сматрамо да основна теза рада стоји и уколико се овај закључак не покаже тачним. Накнада нематеријалне штете проузроковане загађењем може се остварити и без позивања на право на здраву животну средину као посебно право личности, имајући у виду да загађење дубоко утиче на готово сва лична права човека.

<sup>13</sup> Костић, С. (2023). Грађанскоправна одговорност због објављивања на друштвеним мрежама. *Билтен Врховног суда*, 3/2023. Београд: Intermex, 176.

<sup>14</sup> Вучковић, М. (2018). *Грађанскоправни аспекти заштите од прекомерних емисија*, докторска дисертација, 160–161, доступно на: <https://phaidrani.ni.ac.rs/view/o:1580>

Накнада се може остварити на темељу повреде права на живот, права на здравље, телесни интегритет, имовину, мирно уживање личног и породичног живота, јер су сва ова лична добра директно таргетирана нарушавањем животне средине, што је потврђено већ цитираном праксом ЕСЈП. Наравно, у овим ситуацијама доказивање је отежано, имајући у виду да оштећени мора да докаже конкретну последицу проистеклу из загађења (рецимо, повреду здравља због неадекватне животне средине).

### ШТА КОНСТИТУИШЕ ПОВРЕДУ ПРАВА НА ЗДРАВУ ЖИВОТНУ СРЕДИНУ?

Право на здраву животну средину и право на здравље веома су уско повезана и готово да не могу да коегзистирају засебно. Ипак, оштећени при доказивању повреде права на здраву животну средину не мора доказати повреду права на здравље. Штавише, није потребно да се нарушавање животне средине манифестује у погоршању здравственог стања оштећеног да би се говорило о повреди права на здраву животну средину. Због тога је битно разликовати ова два права. Повреда права на здравље подразумева одређену физичку последицу, манифестацију нарушеног здравственог стања (телесну повреду, болест и сл.). Међутим, за постојање повреде права на здраву животну средину није нужно да се манифестовала негативна последица по здравствено стање оштећеног. Сам чин нарушавања животне средине у мери која ствара повећани ризик од оштећења здравља чини повреду права на здраву животну средину.<sup>15</sup>

Ни судови ни закон не дефинишу повреду права личности, већ је утврђивање да је до повреде права дошло остављено суду на слободну оцену.<sup>16</sup> Утврђивање се врши на основу свих доступних изнесених чињеница и њиховог подвођења под правне норме. Постоје одређене чињенице

---

<sup>15</sup> Овакво поимање повреде права на здраву животну средину одговара дефиницији загађивања датој у чл. 3, ст. 1, т. 11. Закона о заштити животне средине: „Загађивање животне средине јесте уношење загађујућих материја или енергије у животну средину, изазвано људском делатношћу или природним процесима које има или може имати ишљешне последице на квалитет животне средине и здравље људи“ (подвукла П. С.); V. и: „Губитак права на здраву животну средину је такође вид еколошке штете. Право на здраву животну средину дефинише се као право на здраву, сигурну, тиху и пријатну животну средину. Наружавање права на здраву животну средину подразумева мешање у уживање животне средине. На пример, конструкција зграде више од максималне прописане висине представља мешање у право суседа на сунчеве зраке“. Ludeña, S., Abella, J. (2010). Environmental Civil Liability under Comparison: Some notes in soft law. *Revista Juridica Piélagus*, 9(1), 67.

<sup>16</sup> Боровац, Ј. (2011), Накнада неимовинске штете због повреде права личности. *Билтен Врховној касационој суда*, 3/2011. Београд: Intermex, 78–98, 82.

које алудирају на повреду права на здраву животну средину. Тако, емитовање загађујућих честица у количини изнад „нормалне“, која је утврђена правилницима и сличним актима, указује на постојање повреде овог права. Такође, недостатак пијаће воде у одређеном месту сугерише суду да је право повређено. При оцени постојања повреде суд би требало да узме у обзир стандарде предвиђене унутрашњим и међународним прописима у области екологије.<sup>17</sup>

Слично резонување већ постоји у судској пракси у вези са повредом части и угледа као права личности. Суд је у више наврата заузимао став да није неопходно да је дошло до конкретне манифестације повреде части и угледа, у смислу да је поступак туженог довео до стварања негативне слике о тужиоцу у друштву. Насупрот томе, при оцени повреде ових права, судови не узимају у обзир да ли је одређена радња заиста утицала на част и углед тужиоца, већ да ли је била подобна да то учини:

„У поновном поступку првостепени суд ће отклонити наведену битну повреду тако што ће [...] разјаснити спорно питање да ли су и у којој мери су квалификације на које је у тужби указано [...] могле повредити част и углед тужиоца.“<sup>18</sup>

По аналогiji, може се закључити да у зависности од природе права личности, суд може утврдити повреду независно од њене спољне манифестације.<sup>19</sup>

Наше резонување поткрепљено је и ставом Уставног суда изложеном у одлуци Уж 1424/2018, у поступку у ком је, између осталог, истакнута и повреда права на здраву животну средину. Суд није утврдио

---

<sup>17</sup> Младенов, М. (2017). *Право на одговарајућу животној средину као основно људско право*, докторска дисертација, 81. V.: чл. 39. Закона о заштити животне средине, који предвиђа:

„(1) У Републици Србији утврђују се захтеви у погледу квалитета животне средине, односно граничне вредности нивоа загађујућих материја, буке, зрачења и енергије и граничне вредности њихових емисија у ваздух, воду и земљиште, укључујући и емисију из мобилних извора загађивања.

(2) Јединствени нормативи утврђују се ради: контроле квалитета ваздуха, вода, земљишта, поступања са отпадом и хемикалијама, третмана отпадних вода, индустријског загађења и управљања ризиком, нивоа буке и вибрација и др.

(3) Граничне вредности из ст. 1. овог члана утврђује Влада у складу са посебним прописима.“

<sup>18</sup> Пресуда Апелационог суда у Београду, ГжЗ 439/22, 26. 6. 2023. године.

<sup>19</sup> *Verein Klimasenioren Schweiz and others v. Switzerland* (App. No 53600/20) 9. 4. 2024, пара. 513: „Ово би имплицирало да када је статус жртве утврђен према критеријумима постављеним у параг. 487. и 488, може се претпоставити да је озбиљни ризик значајног смањења очекиваног животног века услед климатских промена подобан да доведе до примене чл. 2. Конвенције.“

повреду права, с обзиром на то да подносиатека „није доказала довољан степен вероватноће настанка штете по њено здравље и квалитет живота“.<sup>20</sup> Јасно је да суд повреду права види у нарушавању животне средине у мери која угрожава здравље људи и не захтева да је штета по здравље већ настала. Упркос томе, проблеми који ће се сигурно јавити у доказивању је утврђивање колики је степен вероватноће потребан да би се сматрало да загађивање угрожава здравље. Поједини аутори оправдано критикују овакав став суда, који указује на недовољно развијену свест о значају животне средине и избегавање упуштања у процену ризика загађења по здравље.<sup>21</sup> С друге стране, у малом броју поступака пред Уставним судом у којима се подносиоци позивају на повреду права на здраву животну средину, суд се најчешће и не упушта у расправљање о повреди, већ само наводи да у уставним жалбама нису наведени уставноправни разлози за тврдњу о повреди наведеног права.<sup>22</sup>

## ОПШТЕ ТЕЗЕ О НЕМАТЕРИЈАЛНОЈ ШТЕТИ ЗБОГ ПОВРЕДЕ ПРАВА ЛИЧНОСТИ

Законом о облигационим односима предвиђена је могућност подношења тужбе за накнаду нематеријалне штете проузроковане душевним боловима услед повреде права личности.<sup>23</sup> Специфично за наш систем је што нематеријалну штету посматра кроз призму субјективне теорије, на начин да за њено постојање није довољна пука повреда права, већ је неопходно да се она манифестује кроз душевне болове.<sup>24</sup> У земљама које прихватају објективно становиште је другачије, тако да сам чин повреде права личности представља штету, док су евентуални душевни болови један од критеријума за утврђивање висине накнаде.<sup>25</sup> Упоредно право

<sup>20</sup> V.: нпр. одлуку Уставног суда, Уж-1424/2008, од 31. 3. 2011.

<sup>21</sup> Милојевић, Г. (2021). *Основи за подизање тужбе за накнаду штете у еколошком праву*, докторска дисертација, 223–224, доступно на: [https://nardus.mpn.gov.rs/handle/123456789/20882?locale-attribute=sr\\_RS](https://nardus.mpn.gov.rs/handle/123456789/20882?locale-attribute=sr_RS); Пресуда Вишег суда у Панчеву Гж 886/13, од 24. 12. 2013. године.

<sup>22</sup> Одлука Уставног суда Уж-2945/2013, од 23. 12. 2015.

<sup>23</sup> Закон о облигационим односима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89 – одлука УСЈ и 57/89, *Службени лист СРЈ*, бр. 31/93, *Службени лист СЦГ*, бр. 1/2003 – Уставна повеља и *Службени гласник РС*, бр. 18/2020, чл. 200.

<sup>24</sup> Симоновић, И., Лазић, М. (2014), *Грађанскојравна заштитна права личности*. Зборник радова Правног факултета у Нишу, ЛП(68), 269–290, 281.

<sup>25</sup> Баретић, М. (2006), Појам и функције неимовинске штете према новом Закону о обвезним односима. *Зборник Правној факултета у Зајребу*, 56, 461–500, 472.

познаје тренд објективизације моралне (нематеријалне) штете. Тако се хрватски законодавац недавним изменама Закона о обвезним односима определио за објективизовање овог појма.<sup>26</sup>

Поједини аутори су недуго након доношења ЗОО писали о томе да би непризнавање дирања у права личности као нематеријалне штете у случајевима када оштећени не трпи болове „у поређењу са достигнућима нашег права, јудикатуре и теорије, представљало корак назад“.<sup>27</sup> Цигој став образлаже на начин да увођење превентивне мере забране даљег дирања у права личности у чл. 157. ЗОО садржи идеју о недопуштености задирања у ова права, без обзира на евентуално проузроковане болове.

Други аутори сматрају да је појам нематеријалне штете тако уско повезан са појмом права личности да се о њој не може ни расправљати у одсуству повреде ових права. Критикујући решење ЗОО, наводе да болови и страх представљају само манифестацију штете у чијој је основи повреда права личности.<sup>28</sup> Штавише, судска пракса је пре доношења ЗОО досуђивала накнаду нематеријалне штете независно од душевног бола (односно физичког бола или страха), ако околности случаја оправдавају досуђивање накнаде за претрпљени осећај љутње, жалости, патње и других нелагодности.<sup>29</sup>

Без даљег залажења у дилеме објективне и субјективне теорије, треба навести да постоје и аутори који преферирају мешовити појам нематеријалне штете из Скице за закон и о облигацијама и уговорима.<sup>30</sup>

Међутим, како ово становиште није прихваћено у домаћем праву, треба поћи од оквира који ЗОО и судска пракса одређују. Досуђивање накнаде нематеријалне штете због повреде права личности нужно у себи обухвата доказивање претпрљених душевних болова. Факт повреде личног права није довољан, већ је неопходно да се повреда одрази у интимном трпљењу оштећеног.<sup>31</sup> Судови често захтевају интензитет душевних болова који доводи до озбиљног нарушавања психичке равнотеже.<sup>32</sup>

<sup>26</sup> Закон о обвезним односима, *НН* – 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21, 114/22, 156/22, 155/23, чл. 1046.

<sup>27</sup> Цигој, С. (1980), *Коментар Закона о облигационим односима*, ред. Благојевић, Б., Круљ, В. Београд: Савремена администрација, 430–431.

<sup>28</sup> Петровић, З. (1996). *Накнада нематеријалне штете због повреде права личности*. Београд: Војна књига, 12.

<sup>29</sup> *Ibid.*, 181.

<sup>30</sup> Караникић Мирић, М. (2015). Објективизовање моралне штете. *Зборник Мајнице српске за друштвене науке*, 3/2015, 487–503, 493, 494; Константиновић, М. (1996). *Скица за законик о облигацијама и уговорима*. Београд, чл. 124.

<sup>31</sup> Караникић Мирић, М. (2015). *Op. cit.*, 3/2015, 489.

<sup>32</sup> Костић, С. (2023). Грађанскоправна одговорност због објављивања на друштвеним мрежама. *Билтен Врховног суда*, 3/2023. Београд: Intermex, 187, 188.

Када дође до нарушавања животне средине, неспорно је да човек може претпрети материјалну и нематеријалну штету, уколико је штетна радња довела до нарушавања здравља, односно ако се на конкретан начин манифестовала на здрављу. Међутим, отворено је питање да ли може наступити нематеријална штета због повреде личних права услед загађења, независно од евентуалне физичке манифестације повреде.

Ако пођемо од тога шта чини повреду права на здраву животну средину – нарушавање животне средине у мери која може угрозити здравље и добробит људи, јасно је да људи дуготрајно изложени високој количини загађујућих материја трпе повреду права на здраву животну средину.<sup>33</sup> У тој ситуацији треба проценити да ли они уједно трпе и душевне болове услед ове повреде.

Душевни болови могу да се манифестују на различите начине. Суд често разматра разне аспекте унутрашњег трпљења ради утврђивања постојања и интензитета душевних болова. Према ставу судске праксе, нематеријална штета може се састојати у осећању понижења, срама, стреса, узнемирености, незадовољства, љутње и слично. У тежим случајевима повреде права личности може доћи до душевног обољења.<sup>34</sup>

Константно излагање повећаној концентрацији загађујућих материја може изазвати висок ниво стреса, узнемирености, незадовољства и друге нелагодности. Постоје истраживања која изложеност загађеном ваздуху повезују са проблемима с менталним здрављем.<sup>35</sup> У том смислу, јасно је да оштећени могу трпети душевне болове због повреде права на здраву животну средину.

Поред душевних болова, треба размотрити могућност накнаде штете у виду страха. Свест о негативним последицама загађења по здравље и живот људи већа је него икад. Дуготрајно излагање загађујућим материјама ствара повећани ризик за оштећење здравља и наступање болести. Људи који насељавају високозагађена подручја могу бити

---

<sup>33</sup> Поједини аутори заступају став да би се правила о заштити права личности могла применити на заштиту личности од имисија, нарочито онда када оне не проузрокују знатну повреду личности, јер ипак чине мешање у приватни живот појединца. V.: Вучковић, М. (2018). *Грађанскојравни аспекти заштите од прекомерних имисија*, докторска дисертација, 300–302.

<sup>34</sup> Костић, С. (2023). Грађанскоправна одговорност због објављивања на друштвеним мрежама. *Билтен Врховној суда*, 3/2023. Београд: Intermex, 187, 188.

<sup>35</sup> Newbury, J., Stewart, R., Fisher, H., Beevers, S., Dajnak, D., Broadbent, M., ... Bakolis, I. (2021). Association between air pollution exposure and mental health service use among individuals with first presentations of psychotic and mood disorders: retrospective cohort study. *The British journal of psychiatry. The journal of mental science*. 219(6), 678–685.

дуготрајно изложени страху високог интензитета због потенцијалног оштећења здравља.

У америчкој литератури наилазимо на појам *reasonable fear*, односно разумног страха. Судска пракса овај појам везује за страх од будуће штете у виду болести који се јавља онда када је оштећени изложен штетној материји налик азбесту или прекомерном зрачењу. У тој ситуацији, ради досуђења накнаде, мора се радити о разумном страху од будуће штете какав би и друга лица трпела када би се нашла у истој ситуацији.<sup>36</sup>

У литератури постоје заговарања препознавања страха услед загађења као посебног вида нематеријалне штете. Истиче се да је страх који појединци трпе услед загађења појачан због могућих катастрофалних последица и неизвесности.<sup>37</sup>

У нашем праву, накнада нематеријалне штете због претрпљеног страха досуђује се ако интензитет и дужина трајања страха то оправдавају.<sup>38</sup>

У том смислу, било би тешко замислити досуђивање накнаде нематеријалне штете због страха од наступања будуће штете. Међутим, сматрамо да оваква карактеризација страха услед загађења није у потпуности адекватна. Наиме, оштећени већ трпе штету која се састоји у страху по живот и здравље. Додатно, страх је посебан облик нематеријалне штете, који се досуђује независно од евентуално претрпљених физичких и душевних болова и у њиховом одсуству. Није неопходно да је оштећени већ претпрео повреду или нарушавање здравља да би страх био препознат као штета.

Услови за досуђивање накнаде нематеријалне штете због претрпљеног страха односе се на интензитет и дужину трајања страха, значај повређеног добра и циљ коме служи накнада, тако да се њоме не погодује тежњама које нису спојиве са њеном природом и друштвеном сврхом.<sup>39</sup> У конкретном случају, досуђивање накнаде за претрпљени страх због угрожавања здравља не погодује оваквим тежњама, а ако суд утврди да је страх високог интензитета и дужине, сматрамо да би ове околности

---

<sup>36</sup> Ahmed, R. (2023). *The Influence of Reasonableness in Determining Delictual or Tort Liability for Emotional Distress or Mental Harm in American and French Law*, 9–10, доступно на: <https://www.saflii.org/za/journals/PER/2023/12.html>

<sup>37</sup> Lin, A. (2006). *The Unifying Role of Harm in Environmental Law*. Wisconsin Law Review, Vol. 3, UC Davis Legal Studies Research Paper No. 74, 898–985, 946–950.

<sup>38</sup> „Осим тога, када се има у виду утврђено чињенично стање, тужила не би имала право на накнаду нематеријалне штете на име претрпљених физичких болова и страха, с обзиром да интензитет и дужина трајања физичких болова и страха не оправдавају досуђивање накнаде нематеријалне штете.“ Пресуда Врховног касационог суда, Рев2 1691/2019, 20. 5. 2021. године.

<sup>39</sup> ЗОО, чл. 200.

требало да буду довољне за њено досуђивање, чак и ако није наступила непосредња претња по живот и здравље оштећеног.

Међутим, проблем који се јавља у вези са поимањем страха је у доказивању узрочне везе између страха услед загађења са радњом конкретног штетника, с обзиром на низ актера који у мањој или већој мери доприносе загађењу, због чега је тешко доказати да је страх последица штетникове радње. Због тога се у литератури све чешће говори о одговорности за повећани ризик од штете, уместо појма узрока.<sup>40</sup>

### НАКНАДА НЕМАТЕРИЈАЛНЕ ШТЕТЕ ЗБОГ ПОВРЕДЕ ПРАВА НА ЗДРАВУ ЖИВОТНУ СРЕДИНУ

Коначно, пошто основни постулати наше хипотезе стоје – право на здраву животну средину може се сматрати правом личности, до његове повреде може доћи услед загађења и оштећени могу трпети нематеријалну штету услед његове повреде, треба испитати како би поступак пред судом изгледао, које чињенице би тужилац морао да докаже и на који начин би то могао да учини.

Ради остварења успеха у спору, тужилац мора да докаже да је дошло до повреде права на здраву животну средину, душевне болове које услед повреде трпи и узрочну везу између радње туженог и проузроковане штете.<sup>41</sup>

Првенствено, као што је раније разрађено, повреда права на здраву животну средину подразумева нарушеност животне средине у мери која може оштетити или угрозити здравље људи.<sup>42</sup> Доказивање повреде би се заснивало на мерењу концентрације загађујућих честица, уз позивање на извештаје стручних тела о могућим негативним утицајима загађења на здравље људи. Повреда права на здраву животну средину не подразумева негативну манифестацију по здравље, већ искључиво стање животне средине услед које постоји повећани ризик од овакве манифестације.

Како се у литератури наводи, а с обзиром на то да ЗОО не одређује када се право личности сматра повређеним, суд у зависности од

---

<sup>40</sup> Simon, M. A. (1992). Causation, Liability and Toxic Risk Exposure. *Journal of Applied Philosophy*, 9(1), 35–44.

<sup>41</sup> Боровац, Ј. (2011), Накнада неимовинске штете због повреде права личности, *Билтен Врховној касационој суда*, 3/2011. Београд: Intermex, 82.

<sup>42</sup> „Нарушавање квалитета живота као резултат стања животне средине, иако не доводе до конкретног испољавања штете по здравље људи, свакако би требало сматрати повредом права на здраву животну средину.“ Déjeant-Pons, M., Pallemaerts, M. (2002). *Human rights and the environment*. Berlin: Council of Europe, 21.

околности случаја и имајући у виду све изведене доказе треба да утврди чињенице на основу којих ће извести закључак о евентуалној повреди права личности.<sup>43</sup> Можемо претпоставити да би се у доказивању тужиоци у великој мери ослањали на извештаје стручних тела о утицају специфичних видова загађења на здравље људи и подобности за нарушавање здравља. У складу са тим, доказивање постојања повреде права на здраву животну средину сводило би се на доказивање да је дошло до загађења, које је способно да утиче на здравље људи. Тада би требало сматрати да је право оштећеног на здраву животну средину повређено, независно од тога да ли се повреда манифестовала у његовој физичкој сфери. Сама чињеница да је загађење створило повећани ризик од нарушавања здравља и да би наставак излагања загађењу произвео „опипљиву“ штету по здравље довољна је, по нашем мишљењу, да конституише повреду оштећеног на здраву животну средину.<sup>44</sup>

У овоме се огледа једна од кључних разлика у односу на „класичне“ тужбе за накнаду штете проистекле из загађења. У њима тужилац мора да докаже, осим да је до загађења дошло и да је оно подобно да произведе штетне последице по здравље, и то да је оно било узрок конкретне штете – болести или повреде. Узрочну везу у овом случају незахвално је доказивати, имајући у виду низ чинилаца који утичу на здравље.

Насупрот томе, у парницама за накнаду нематеријалне штете услед повреде права на здраву животну средину није неопходно доказивати узрочну везу у истом смислу. Штавише, довољно је да оштећени докаже да трпи душевни бол јер му је повређено право. Оштећени не мора доказивати да има конкретне физичке последице као манифестацију повреде здравља, већ је довољно да докаже да је штетна радња подобна да доведе до угрожавања његовог здравља и да он трпи душевни бол услед повреде права на здраву животну средину, која се манифестује као повећани ниво стреса, стрепња због неизвесности по здравље, анксиозност, бојазан од болести и слично.

Доказивање повреде права није посебно захтевно. Слично је и са душевним боловима услед повреде права – они се могу доказивати исказима тужиоца и сведока, извештајима лекара, као и на основу свих

<sup>43</sup> Боровац, Ј. (2011), Накнада неимовинске штете због повреде права личности, *Билтен Врховној касационој суду*, 3/2011. Београд: Intermex, 82.

<sup>44</sup> *Di Sarno and Others v. Italy*, (App. no. 30765/08), 10. 1. 2012, para. 106: „Обавеза државе на успостављање регулаторног оквира односи се не само на испољену штету проистеклу из одређених активности већ и на инхерентне ризике укључене у активност.“

доказа који указују на свакодневни живот и животни стандард тужиоца.<sup>45</sup> Уколико је услед загађења дошло до душевног обољења тужиоца, ангажовање вештака било би неопходно, с обзиром на то да суд не поседује специфична знања на основу којих би могао да утврди релевантне чињенице у вези са обољењем.<sup>46</sup>

Успех у парници највише зависи од доказивања узрочне везе између повреде права (односно душевног бола) и радње туженог.<sup>47</sup> Узрочност се доказује према општим правилима која се примењују и у другим парницама. Тако, када је доказано повећано присуство загађујућих честица у ваздуху, узрочну везу треба установити између нивоа честица (као облика повреде права на здраву животну средину) и радње туженог. Можемо претпоставити да се она доказује утврђивањем претежне делатности туженог, материја специфичних за његову делатност и слично.

Ипак, проблеми узрочне везе дубљи су од доказивања да је радња туженог подобна да доведе до повреде права на здраву животну средину. Нарочито данас, кад постоји велики број субјеката који утичу на ниво загађења, тешко је одредити допринос сваког од њих, односно тврдити да без доприноса туженог не би дошло до повреде права тужиоца. Због тога се у литератури предлаже олакшање процесне позиције тужиоца, са фокусом на ублажавање или премештање терета доказивања. Тако Цигој наводи да овакво стање захтева да се одустане од строгог доказа каузалне везе, већ се треба задовољити високим степеном вероватноће.<sup>48</sup> У неким државама је уведен обрт терета доказивања у еколошким парницама, тако

---

<sup>45</sup> Пресуда Врховног касационог суда, Рев2 687/2012 27. 12. 2012. године: „Супротно ревизијским наводима туженог, у поступку утврђивања дискриминације није потребно вештачење. Вештачење се изводи када је о неком проблему потребно знање којим суд не располаже. На основу изведених доказа (саслушање странака, сведока) суд може да процени и утврди да ли се у идентичним ситуацијама неједнако поступа.”

<sup>46</sup> Костић, С. (2023). Грађанскоправна одговорност због објављивања на друштвеним мрежама. *Билџен Врховној суда*, 3/2023. Београд: Intermex, 187, 188.

<sup>47</sup> Кривица штетника неће бити у средишту овог рада, имајући у виду да Закон о заштити животне средине у чл. 103. прописује објективну одговорност за загађење. Уколико би ипак суд примењивао општа правила ЗОО о кривици, на страни оштећеног свакако би била претпоставка кривице, тако да би штетник морао да докаже да није крив за проузроковану штету. Због природе и ограничења рада, питање евентуалне кривице штетника услед загађења неће бити детаљније разрађено.

<sup>48</sup> Цигој, С. (1980). *Коментар Закона о облигационим односима*, ред. Благојевић, Б., Круљ, В. Београд: Савремена администрација, 440; слично v.: Wu, С. F. (2021). Challenges to Protecting the Right to Health under the Climate Change Regime. *Health and Human Rights*, 23(2), 121–138, 131.

да је на загађивачу терет доказивања искључења одговорности односно непостојања узрочне везе између његове радње и штете.<sup>49</sup>

Чак и у ситуацији у којој тужени није емитовао целокупну количину присутних загађујућих материја, требало би га сматрати одговорним ако је његова делатност дала значајан допринос превазилажењу дозвољеног нивоа честица. На тај начин може се избећи проблем адекватне узрочности, нарочито кад се ради о загађивачу који најчешће има велике ресурсе за прикупљање информација о утицају емитованих материја на здравље људи, као и обавезу старања о заштити животне средине. Наравно, правни стандард значајног доприноса остаје на судовима да установе.

Због проблема у утврђивању узрочне везе између радње загађивача и претпрљене штете, сматрамо да би у интересу тужилаца било покретање поступка против Републике Србије, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе као носилаца обавезе заштите животне средине, односно одржања загађења средине на нивоу који не прелази границе предвиђене стручним актима.<sup>50</sup> Закон о заштити животне средине у чл. 5. на експлицитан начин предвиђа одговорност ових актера због „непредузимања мера заштите животне средине“. Додатно, у чл. 103, ст. 2. Закона прописано је да је

„...за загађивање животне средине одговорно и правно и физичко лице које је незаконитим или неправилним деловањем омогућило или допустило загађивање животне средине“.

Самим тим, имајући у виду да су Република Србија, аутономна покрајина односно јединица локалне самоуправе носиоци обавезе старања о заштити животне средине, односно предузимања мера којим се ниво загађења одржава испод граничних вредности, јасно је да они могу сносити одговорност за повреду обавезе. Повреда би се састојала у чињеници прекомерног загађења, односно загађења изнад граничних вредности.

У овој ситуацији, оштећеном би било знатно лакше да успе у парници, имајући у виду да на овај начин заобилази доказивање узрочне везе између радње загађивача и наступеле штете. Наиме, тужбени захтев уперен против конкретног загађивача почива на радњи загађивања, и подразумева доказивање да је конкретна радња довела до штете. С друге

<sup>49</sup> V.: у Кини Qianxun, X., Mehran, K. (2023). Reflections on the environmental damage compensation regime in Chinese civil legislations. *Heliyon*, 9(4), доступно на: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2405844023023617>

<sup>50</sup> У чл. 74, ст. 2. Устава РС експлицитно је предвиђено да је свако, а посебно Република Србија и аутономна покрајина, одговоран за заштиту животне средине. Иста обавеза предвиђена је и чл. 4. Закона о заштити животне средине.

стране, тужбени захтев који се подноси против рецимо Републике Србије заснива се на чињеници допуштања прекомерног загађења, независно од конкретног лица које је загађење узроковало. Одговорност државе не заснива се на факту загађења већ пропуштању доношења адекватне регулативе односно њене имплементације на загађиваче, услед чега ниво загађења прелази граничне вредности.

На овај начин, оштећени тврди да је Република Србија носилац обавезе заштите животне средине (што је Законом предвиђено) и доказује да је ниво загађења средине изнад граничних вредности. На овај начин се „откључава“ одговорност државе, с обзиром на то да је она дужна да предузме мере да загађење остане испод граничних вредности, те како загађење јесте прешло предвиђене границе, оштећени може једноставно тврдити да држава није испунила своје законом предвиђене обавезе. Наравно, држава у овој ситуацији може доказивати да је предузела неопходне мере или да би штета наступила чак и да су оне предузете, али је положај оштећеног свакако олакшан имајући у виду да терет доказивања прелази на другу страну.

Незаконитост односно неправилност рада органа Републике Србије, која је као услов одговорности предвиђена напред цитираним чл. 103. ЗЗЖС и чл. 5. Закона о државној управи,<sup>51</sup> може се једноставно доказати. Наиме, како су граничне вредности загађења прописане посебним прописима Владе РС, пропуштање предузимања мера које би спречиле да загађење пређе предвиђене границе свакако је противправно, с обзиром на то да експлицитно крши ове прописе, као и ЗЗЖС.

На крају ћемо анализирати једину доступну пресуду у поступку накнаде нематеријалне штете због повреде права на здраву животну средину. У литератури је навођен поступак вођен пред Основним судом у Панчеву као пример да судска пракса није благодонаклона према захтевима за накнаду нематеријалне штете услед загађења животне средине.<sup>52</sup> Иако је овај став несумњиво тачан, сматрамо да пресуда може указати на рупе које треба попунити при постављању тужбеног захтева.

---

<sup>51</sup> Закон о државној управи *Службени гласник РС*, бр. 79 од 16. септембра 2005, 101 од 6. новембра 2007, 95 од 17. децембра 2010, 99 од 11. септембра 2014, 30 од 20. априла 2018 – др. закон, 47 од 20. јуна 2018, чл. 5, ст. 1: „За штету коју својим незаконитим или неправилним радом органи државне управе проузрокују физичким и правним лицима одговара Република Србија.“

<sup>52</sup> Дреновак, М., Ђорђевић, С., Важић, С. (2015). *Правни инструменти еколошке заштите – грађанскојавна и кривичнојавна заштита*. Београд: Организација за европску безбедност и сарадњу, 99.

Анализом пресуда Вишег суда у Панчеву Гж. бр. 886/13 и Основног суда у Панчеву П-591/2012, уочава се следеће.<sup>53</sup> Тужилја је тужбеним захтевом тражила накнаду нематеријалне штете услед претрпљеног страха и душевних болова због повреде права на живот, слободу кретања и избора боравишта и права на здраву животну средину. Тужба је поднета због изложености јаким непријатним мирисима услед чега тужилја није могла да дише и осећала је узнемирење и страх. Суд је одбио тужбени захтев наводећи да не постоји узрочна веза између присуства штетних материја у ваздуху и тегоба тужилје. Закључак је засновао на мерењима нивоа честица у ваздуху, те како концентрација загађујућих честица није прелазила нормалне границе, штетне последице које су код тужилје наступиле не могу се приписати у одговорност туженом.

Јасно је да се суд позвао на узрочну везу, али је упутио и на то како се доказује повреда права на здраву животну средину. Суд није посебно разматрао да ли је ово право повређено или шта његова повреда подразумева. Ипак, из става да нема узрочне везе између делатности тужених и тегоба тужилје искључиво због количине загађујућих материја, може се закључити да суд сматра да се доказивање повреде права на здраву животну средину своди на доказивање да ниво загађујућих материја превазилази прописане граничне вредности.

Суд је свој став неспретно образложио. На једном месту наводи да

„...тужени поседују дозволе да делатност врше и штета коју су приликом вршења делатности проузроковали, не превазилази нормалне границе“,

док у наставку указује на непостојање узрочне везе између штете и делатности тужених. Чини се да се суд „сакрио“ иза стандарда прекомерне штете, без да га је и на једном месту дефинисао. Додатно, делује да суд непостојање и узрочне везе и повреде права на здраву животну средину изводи из непостојања прекомерне штете односно из концентрације измерених честица. У тој ситуацији, чини се да би тужилја успела у тужбеном захтеву уз доказ да је концентрација честица била виша од дозвољене у спорном периоду.

Делује да ни доказивање узрочне везе не би требало да буде превелики проблем, нарочито у поређењу са парницама у којима је на тужиоцу да докаже и штету у виду конкретне последице по његово здравље односно телесни интегритет. Како суд наводи:

<sup>53</sup> Преузете из Дреновак, М., Ђорђевић, С., Важић, С. (2015). *Правни инструменти еколошке заштите – грађанскојравна и кривичнојравна заштите*. Београд: Организација за европску безбедност и сарадњу, 99. Аћимовић, А. (2015). *Еколошко-јравна заштите у грађанском процесу са посебним освртом на питање накнаде нематеријалне штете*. Заштита животне средине у законодавству и пракси. Београд: Мисија ОЕБС у Србији, 33–41, 37, 38.

„Наведеним мерењем је утврђено прекорачење суспендованих честица и чађи, али ово прекорачење није могуће повезати са производно-технолошким процесима тужених, јер то нису материје карактеристичне за врсту технологије којом се они баве.“

Суд је при пресуђивању узео у обзир све релевантне чињенице, нарочито врсту технолошких процеса тужених и материје карактеристичне за њихову делатност. У том смислу, у ситуацији у којој би тужилаца доказала прекорачење граничних вредности загађујућих материја које су карактеристичне за делатност тужених, делује да би терет доказивања да су материје емитоване од стране других лица односно да штета није проистекла из његове радње био на туженом.

У сваком случају, анализирајући дату пресуду можемо закључити да суд примењује одредбе чл. 156. ЗОО,<sup>54</sup> да повреду права на здраву животну средину види у загађењу које прелази нормалне границе, док се наступање душевног бола и страха и узрочна веза доказују по општим правилима. Тужилаца би, чини се, остварила успех у парници да је доказала да је ниво емитованих загађујућих материја превазилазио дозвољени, у ком случају би била доказана повреда права на здраву животну средину, а по врсти материја и специфичностима делатности туженог суд би могао да утврди постојање узрочне везе.

Наравно, то не значи да је положај тужилаца у овим парницама лак. Насупрот, доказивање се мора ослањати на вештачење стручњака, узрочну везу је незахвално доказивати јер више актера могу допринети нивоу загађујућих честица у околини и слично. Ипак, сматрамо да је овај поступак знатно једноставнији у односу на поступак за накнаду нематеријалне штете када заиста дође до оштећења здравља, у ком случају тужилац мора доказати да је до последице дошло управо услед радње туженог. У нашем случају, тужилац је бар ослобођен терета доказивања да је наступило оштећење здравља, већ је довољно задржати се на нивоу загађења (чиме се доказује повреда права на здраву животну средину) и душевним боловима односно страху претпрљеном услед повреде. Другим речима, тужилац не мора доказати да је претрпео конкретну последицу по здравље, већ је довољно доказати повреду права на здраву животну средину, што је знатно лакше урадити. Додатно, уколико тужилац покрене поступак против Републике Србије, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе и овај терет доказивања је заобиђен, а везу

---

<sup>54</sup> У основи позивање на чл. 156. ЗОО у складу је са премисом нашег рада да се повреда права на здраву животну средину састоји у емитовању загађујућих честица преко дозвољеног нивоа (нарушавање животне средине у мери која угрожава здравље људи), што одговара појму прекомерне штете из закона.

између неправилног рада туженог и повећаног нивоа загађења знатно је лакше доказати.

Из теоријске анализе, као и анализе наведене пресуде, може се закључити да парница за накнаду нематеријалне штете због повреде права на здраву животну средину јесте механизам који оштећенима стоји на располагању и који представља једноставнији начин за заштиту права људи изложених високом нивоу загађења. Наш став поткрепљен је бројним тврдњама аутора који су писали у овој области и који или експлицитно заступају или алудирају на могућност накнаде нематеријалне штете услед загађења.<sup>55</sup>

У току писања овог рада донета је пресуда Основног суда у Подгорици којом је утврђена одговорност Републике Црне Горе за загађење ваздуха у Пљевљима а тужили је досуђена накнада нематеријалне штете због повреде права на здраву животну средину.<sup>56</sup> Одговорност државе заснована је на пропуштању обавезе спречавања прекомерног загађења животне средине.<sup>57</sup> Делује да су кључна доказна средства којима

---

<sup>55</sup> „Захтев за накнаду штете (материјалне или нематеријалне) се јавља као акцесорни елемент (...) и захтев је могуће истаћи уз било коју од напред наведених еколошких тужби.“ Аћимовић, А. (2015). *Еколошко-правна заштитна у грађанском процесу са посебним освртом на ишњање накнаде нематеријалне штете*. Заштита животне средине у законодавству и пракси. Београд: Мисија ОЕБС у Србији, 35.

„Несумњиво је да се као последица еколошког акцидента може јавити и штета по живот и здравље људи (нематеријална штета).“ Милојевић, Г. (2021). *Основи за подизање тужбе за накнаду штете у еколошкој праву*, докторска дисертација, 163.

„На основу чл. 156. ЗОО може се поставити захтев за накнаду штете ако она прелази нормалну границу (...) и та штета може бити неимовинска“ Караникић Мирић, М. (2024). *Облигационо право*. Београд, 650; Караникић Мирић цитира пресуду Апелационог суда у Београду Гж 15476/2010 од 1. јуна 2011. године: „Страх код станара од експлозије односно пуцања опреме под притиском која служи за грејање, а по габаритима не одговара подрумским просторијама у које је уграђена.“

„Сматрамо да би требало признавати и нематеријалну штету за претрпљене душевне боли због негативног утјецаја индустријских и сусједних објеката“, Шаго, Д. (2013). *Еколошка тужба као инструмент грађанскоправне заштите околиша*. *Зборник радова Правног факултета у Силбију*, год. 50, 4/2013, 895–915, 908.

„Треба бити свестан да те неугодности, које потичу од гасова, дима, прашина, буке, зрачења и других сметњи већ могу представљати недопуштено нарушавање равнотеже у природи и дирање у човеков интегритет“, Цигој, С. (1980). *Коментар Закона о облигационим односима*, ред. Благојевић, Б., Круљ, В. Београд: Савремена администрација, 438.

<sup>56</sup> Ајковић, Д., *Суд усвојио тужбу Хрковић. Држава одговорна за загађење ваздуха у Пљевљима*, доступно на: <https://www.vijesti.me/tv/emisije/746011/sud-usvojio-tuzbu-hrkovic-drzava-odgovorna-za-zagadjenje-vazduha-u-pljevljima>

<sup>57</sup> *Жена из Пљевља тужила Црну Гору због загађеног ваздуха, па направила преседан у региону*, доступно на: <https://6yka.com/region/zena-iz-pljevlja-tuzila-crnu-goru-zbog-zagadjenog-vazduha-pa-napravila-presedan-u-regionu/>

се тужила користила у поступку, поред сопственог исказа, вештачење Института за јавно здравље о утицају аерозагађења на здравље људи и извештаји Агенције за заштиту животне средине о загађености ваздуха. Тужила је наводно у исказу навела да се нематеријална штета коју услед загађења трпи испољава у виду осећаја укуса угља у устима, погоршања кондиције, отежане покретљивости и слично.<sup>58</sup>

Пресуда још увек није јавно доступна, али је њено доношење корак у добром смеру и показатељ да тужба за накнаду нематеријалне штете због повреде права на здраву животну средину није само теоријска могућност већ реалност и домаћи судови би требало да буду спремни на евентуални пораст броја оваквих поступака у будућности.

## ЗАКЉУЧАК

Тужба за накнаду нематеријалне штете због повреде права на здраву животну средину услед загађења представља механизам који оштећенима стоји на располагању чак и онда када се негативна последица загађења (још увек) није манифестовала у њиховој физичкој сфери. Премисе на којима је теза заснована – појам права на здраву животну средину као права личности, његове повреде и облика душевног бола који оштећени трпе због повреде, детаљно су анализиране и доказане, тако да нема препреке за тврдњу да је оваква тужба не само могућа, већ и да представља најповољнији механизам за оштећене због бројних предности у односу на алтернативе, претежно у домену терета доказивања и процесне позиције.

Питање је времена када ће ови поступци узети маха и оно ће показати да ли ће домаћи судови формирати праксу која би помогла у остварењу правичне накнаде за неопипљиву штету коју грађани дуготрајно изложени високом загађењу свакодневно трпе. Посебно, као одбрану од могућих тврдњи о ризику да ова тужба прерасте у феномен „масовне“ тужбе, ауторка сматра да постоји низ разлога који спречавају да до овога дође, од којих ће свега пар бити изложено. Најпре, шансе да велики број грађана одлучи да покрене овакав поступак умањене су чињеницом да је извесно да ће поступак трајати низ година а да ће његовом потенцијалном „уновчењу“ претходити низ трошкова који би грађани морали да снесу. Секундарно, верујемо да је износ нематеријалне штете који би грађанима евентуално био досуђен сувише низак да би створио неоправдане подстицаје за покретање ових поступака, што би несумњиво било јасно и

---

<sup>58</sup> *Покренути државу да се посвети здрављу Пљевљака*, доступно на: <https://www.standard.co.me/drustvo/pokrenuti-drzavu-da-se-posveti-zdravlju-pljevljaka>

самим пуномоћницима и пре уласка у поступак. Додатно, сматрамо да је домаће право неспремно да масовно усваја овакве тужбене захтеве, већ да би судови досуђивали накнаду искључиво у екстремним ситуацијама загађења које увелико превазилази прописане границе и неоправдано је дугог трајања. Све ово сведочи о томе да не постоји реални ризик од пре-засићености судова оваквим поступцима, односно од превеликог ударца на државни буџет.

Домет овог рада превазилази теоријске оквире, нарочито имајући у виду да онедавно постоји судска пракса у региону која заузима позитиван став у вези с оваквим поступцима, а рад служи као подстицај развоју права у смеру који пружа адекватну заштиту људи од негативних последица индустријског развоја.

## ЛИТЕРАТУРА

- Ahmed, R. (2023). The Influence of Reasonableness in Determining Delictual or Tort Liability for Emotional Distress or Mental Harm in American and French Law. *Potchefstroom Electronic Law Journal*, 26.
- Аћимовић, А. (2015). *Еколошко-правна заштитиња у грађанском посудију са посебним освртиом на питање накнаде нематеријалне штете*. Заштита животне средине у законодавству и пракси. Београд: Мисија ОЕБС у Србији.
- Баретић, М. (2006). Појам и функције неимовинске штете према новом Закону о обвезним односима. *Зборник Правној факултету у Зајребу*, 56.
- Боровац, Ј. (2011). Накнада неимовинске штете због повреде права личности. *Билтен Врховној касационој суда*, 3/2011. Београд: Intermex.
- Вучковић, М. (2018). *Грађанскојравни аспекти заштитиње од прекомерних имисија*, докторска дисертација.
- Déjeant-Pons, M., Pallemerts, M. (2002). *Human rights and the environment*. Berlin: Council of Europe.
- Дреновак, М., Ђорђевић, С., Важић, С. (2015). *Правни инструменти еколошке заштитиње – грађанскојравна и кривичнојравна заштитиња*. Београд: Организација за европску безбедност и сарадњу.
- Караникић Мирић, М. (2024). *Облиационо јраво*. Београд.
- Караникић Мирић, М. (2015). Објективизовање моралне штете. *Зборник Машице српске за друштвене науке*, 3/2015.
- Kenneth, S. A. (2002). The Relation between Civil Liability and Environmental Regulation: An Analytical Overview. *Washburn Law Review*, 41.
- Константиновић, М. (1996). *Скица за законик о облиацијама и ујоворима*. Београд.
- Костић, С. (2023). Грађанскојравна одговорност због објављивања на друштвеним мрежама. *Билтен Врховној суда*, 3/2023. Београд: Intermex.

- Lin, A. (2006). The Unifying Role of Harm in Environmental Law. *Wisconsin Law Review*, Vol. 3, UC Davis Legal Studies Research Paper No. 74.
- Ludeña, S., Abella, J. (2010). Environmental Civil Liability under Comparison: Some notes in soft law. *Revista Jurídica Piélagus*, 9(1).
- Милојевић, Г. (2021). *Основи за поодизање тужбе за накнаду штете у еколошком праву*, докторска дисертација.
- Младенов, М. (2017). *Право на одговарајућу животноу средину као основно људско право*, докторска дисертација.
- Newbury, J., Stewart, R., Fisher, H., Beevers, S., Dajnak, D., Broadbent, M., ... Bakolis, I. (2021). Association between air pollution exposure and mental health service use among individuals with first presentations of psychotic and mood disorders: retrospective cohort study. *The British journal of psychiatry. The journal of mental science*, 219(6).
- Петровић, З. (1996). *Накнада немајеријалне штете збој повреде права личности*. Београд: Војна књига.
- Радончић, Ц. (2023). Грађанскоправна заштита колективних интереса у праву околиша у Босни и Херцеговини. *Анали Правној факултету у Зеници*, 28(14).
- Салма, М. (2014). Превентивна тужба за отклањање извора опасности од штете у светлу одрживог развоја. *Зборник радова Правној факултету у Новом Сагу*, 4.
- Светска здравствена организација, *Human Rights-based Approach to Health and Environment – Report of a Regional Seminar*. Thailand, 2007.
- Simon, M. A. (1992). Causation, Liability and Toxic Risk Exposure. *Journal of Applied Philosophy*, 9(1).
- Симоновић, И., Лазић, М. (2014). Грађанскоправна заштита права личности. *Зборник радова Правној факултету у Нишу*, LIII(68).
- Стјеља, И. (2023) *Учешће јавности у осиваривању еколошке правде у Србији*, докторска дисертација. Београд.
- Цигој, С. (1980). *Коментар Закона о облигационим односима*, ред. Благојевић, Б., Круљ, В. Београд: Савремена администрација.
- Шаго, Д. (2013). Еколошка тужба као инструмент грађанскоправне заштите околиша. *Зборник радова Правној факултету у Силићу*, год. 50, 4/2013.
- Qianxun, X., Mehran, K. (2023). Reflections on the environmental damage compensation regime in Chinese civil legislations. *Heliyon*, 9(4).
- Wu, C. F. (2021). Challenges to Protecting the Right to Health under the Climate Change Regime. *Health and Human Rights*, 23(2).

### **Домаћи и међународни извори права**

Устав Републике Србије, *Службени гласник РС* бр. 98/2006. и 115/2021, Одлука о проглашењу Уставног закона за спровођење Акта о промени Устава Републике Србије – Амандмани I – XXIX – *Службени гласник РС*, бр. 16/2022.

- Конвенција о приступу информацијама, учешћу јавности у доношењу одлука и приступу правди у питањима животне средине, Архус, 1998.
- Закон о облигационим односима *Службени лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89. – одлука УСЈ и 57/89, *Службени лист СРЈ*, бр. 31/93, *Службени лист СЦГ*, бр. 1/2003 – Уставна повеља и *Службени гласник РС*, бр. 18/2020.
- Закон о обвезним односима, *Народне новине* – 35/05,41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21, 114/22, 156/22, 155/23.
- Закон о државној управи, *Службени гласник РС*, бр. 79. од 16. септембра 2005, 101. од 6. новембра 2007, 95. од 17. децембра 2010, 99. од 11. септембра 2014, 30 од 20. априла 2018. – др. закон, 47. од 20. јуна 2018.

### Судска пракса

- Пресуда Апелационог суда у Београду Гж 3130/2010, од 9. јуна 2010. године.
- Lopez-Ostra v. Spain* (App. 16798/90), 9. 12. 1994. године.
- Cordella and others v. Italy* (App. No 54414/13, 54264/15), 24. 1. 2019. године.
- Verein Klimasenioren Schweiz and others v. Switzerland* (App. No 53600/20) 9. 4. 2024. године.
- Међународни суд правде, *Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)* (*Separate Opinion of Vice-President Weeramantry*), 25. 9. 1997. године.
- Taşkin and Others v. Turkey* (App. No 46117/99), 10. 11. 2004. године.
- Tătar v. Romania* (App. No 67021/01), 27. 1. 2009. године.
- Cordella and Others v. Italy* (App. No 54414/13, 54264/15), 24. 1. 2019. године.
- Пресуда Врховног касационог суда, Рев2 1691/2019, 20. 5. 2021. године.
- Di Sarno and Others v. Italy*, (App. no. 30765/08), 10. 1. 2012. године.
- Пресуда Апелационог суда у Београду, Гж3 439/22, 26. 6. 2023. године.
- Одлука Уставног суда, Уж-1424/2008, 31. 3. 2011. године.
- Пресуда Вишег суда у Панчеву Гж 886/13, 24. 12. 2013. године.
- Одлука Уставног суда Уж-2945/2013, 23. 12. 2015. године.
- Пресуда Врховног касационог суда, Рев2 687/2012, 27. 12. 2012. године.

### Извори с интернета

- Ајковић, Д., *Суд усвојио шужбу Хрковић. Држава одговорна за загађење ваздуха у Пљевљима*, доступно на: <https://www.vijesti.me/tv/emisije/746011/sud-usvojio-tuzbu-hrkovic-drzava-odgovorna-za-zagadjenje-vazduha-u-pljevljima>
- Жена из Пљевља шужила Црну Гору збој загађеној ваздуха, ња најправила њреседан у региону*, доступно на: <https://byka.com/region/zena-iz-pljevlja-tuzila-crnogoru-zbog-zagadjenog-vazduha-pa-napravila-presedan-u-regionu/>
- Покренути државу да се њосвети здрављу Пљевљака*, доступно на: <https://www.standard.co.me/drustvo/pokrenuti-drzavu-da-se-posveti-zdravlju-pljevljaka>

*Petra Stanojević\**  
Institute of Social Sciences  
ORCID: 0009-0001-0955-2448

**THEORETICAL REFLECTIONS  
ON COMPENSATION FOR NON-PECUNIARY DAMAGE  
ARISING FROM THE VIOLATION OF THE RIGHT  
TO A HEALTHY ENVIRONMENT\*\***

**ABSTRACT:** The Constitution of the Republic of Serbia guarantees the right to a healthy environment, while the Law on Contracts and Torts leaves room for compensation for non-pecuniary damage arising from the violation of personal rights. The paper analyzes whether the right to a healthy environment is considered a personal right, what constitutes its violation, and whether a lawsuit for compensation for non-pecuniary damage arising from the violation of this right is the most effective mechanism for protecting the rights of persons endangered by pollution.

**Keywords:** right to a healthy environment, personal rights, pollution, non-pecuniary damage, state liability, environmental law, tortious liability

---

\* e-mail: stanojevicpetra16@gmail.com, Junior Research Assistant.

\*\* The paper was received on May 5, 2025, and it was accepted for publication on December 24, 2025.

\*\*\* The paper was written within the framework of the Research Program of the Institute of Social Sciences for 2025, supported by the Ministry of Science, Technological Development and Innovation.

The translation of the original article into English is provided by the *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*.

## INTRODUCTION

The Constitution of the Republic of Serbia guarantees the right to a healthy environment. However, contemporary society often strikes a compromise between the enjoyment of this right and the needs of industrial development. The paper aims to examine situations in which such a compromise makes it virtually impossible for people to peacefully enjoy the rights guaranteed by the Constitution, as well as the alternative legal mechanisms that are available to individuals living in highly polluted areas when specific damage in the form of health impairment has not yet occurred.

The problem with current, theoretically developed mechanisms<sup>1</sup> is multifaceted, but the primary difficulty lies in proving the origin of the damage, especially given the time difference between the harmful act and its effects.<sup>2</sup> The mechanism examined in this paper could help injured parties avoid this issue and obtain compensation even in situations where specific damage in the form of health impairment has not occurred.

The thesis of the paper is that it is possible to file a lawsuit for compensation for non-pecuniary damage arising from the violation of the right to a healthy environment due to pollution. In order to substantiate this thesis, it is necessary to answer several questions – whether the right to a healthy environment is considered a personal right; how the violation of this right is manifested; and how to link the violation of this right to the actions of the polluter.

---

<sup>1</sup> For civil-law protection mechanisms against the adverse effects of pollution, some authors use the term “environmental litigation” (*ekološke parnice*). For more on different types of protection, see: Drenovak, M., Đorđević, S., Važić, S. (2015). *Pravni instrumenti ekološke zaštite – građanskopravna i krivičnopravna zaštita*. Belgrade: Organization for Security and Co-operation in Europe, 68–69.

<sup>2</sup> For more on these difficulties, see: Ludeña, S., Abella, J. (2010). Environmental Civil Liability under Comparison: Some notes in soft law. *Revista Jurídica Piélagus*, 9(1), 58–100; Kenneth S. A. (2002). The Relation between Civil Liability and Environmental Regulation: An Analytical Overview. *Washburn Law Review*, 41, 379–398; Radončić, Dž. (2023). Građanskopravna zaštita kolektivnih interesa u pravu okoliša u Bosni i Hercegovini. *Annals of the Faculty of Law in Zenica*, 28(14), 11–41; Salma, M. (2014). Preventivna tužba za otklanjanje izvora opasnosti od štete u svetlu održivog razvoja. *Collected Papers of the Faculty of Law in Novi Sad*, 4, 131–145.

## **THE RIGHT TO A HEALTHY ENVIRONMENT – NORMATIVE FRAMEWORK AND RELATIONSHIP WITH PERSONAL RIGHTS**

The right to a healthy environment is guaranteed by Article 74 of the Constitution of the Republic of Serbia.<sup>3</sup>

The content of this right is complex, given that it consists of substantive and procedural elements. It is often emphasized in the literature that its substantive content is derived from fundamental human rights such as the right to life, health, property, etc.<sup>4</sup> It is not incorrect to conclude that this right coexists and draws its content from already recognized human, i.e., personal rights, and that it does not have an inherent content that differs from the content of these rights.

The anthropocentric theory, which views humans as the primary “object” of protection in environmental regulation, confirms this idea.<sup>5</sup> Moreover, the normative regulation of the right to a healthy environment was undertaken precisely to ensure adequate protection of the most fundamental human rights.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Constitution of the Republic of Serbia, *Official Gazette of the RS*, No. 98/2006 and 115/2021, *Decision on Proclamation of the Constitutional Law Implementing the Act Amending the Constitution of the Republic of Serbia – Amendments I–XXIX – Official Gazette of the RS*, No. 16/2022, Art. 74: “(1) Everyone has the right to a healthy environment and to timely and complete information about its condition. (2) Everyone, especially the Republic of Serbia and autonomous provinces, shall be accountable for the protection of environment. (3) Everyone shall be obliged to preserve and improve the environment.”

<sup>4</sup> World Health Organization. *Human Rights–based Approach to Health and Environment – Report of a Regional Seminar*. Thailand, 2007, 13.

<sup>5</sup> The anthropocentric theory in environmental ethics entails the view that “only humans possess intrinsic value; in other words, only human beings are capable of making moral judgments and conclusions, while the rest of nature has an instrumental character, i.e., it serves human ends.” By contrast, ecocentric theory “requires the protection of nature and its elements as goods that have independent value, regardless of their importance to humans.” Although the anthropocentric theory was the primary idea until the end of the 20th century, it still influences environmental policy-making, given that “shifting the pendulum from anthropocentrism to ecocentrism entails a long-term struggle to adopt a new environmental ethic.” Despite this theoretical shift, the focus on humans and their needs has not been displaced; rather, “anthropocentrism remains a segment of ecocentric theory, but not in the sense of favoring humans, rather in the sense of favoring ecosystems as the key factor for the survival of humankind.” See: Mladenov, M. (2017). *Pravo na odgovarajuću životnu sredinu kao osnovno ljudsko pravo*, doctoral dissertation, 66–68, available at: <https://nardus.mpn.gov.rs/bitstream/handle/123456789/8813/Disertacija14948.pdf?sequence=6&isAllowed=y>

<sup>6</sup> One of the most important international instruments adopted in the field of environmental protection is the Aarhus Convention (*Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*).

The inclusion of this right in the corpus of human rights indicates that its holders are human beings and that, when assessing whether a violation of this right has occurred, the impact of pollution on human health and well-being is primarily taken into account.

First, it is necessary to analyze the nature of the right to a healthy environment and determine whether it can be considered a personal right. Given that there is no exhaustive catalog of personal rights, at first glance, there is no obstacle to this claim. In addition, the number of recognized personal rights is increasing on a daily basis, in light of advances in civilization and technology and the resulting creation of new social relations.<sup>7</sup> Personal rights are inextricably linked to the individual and, as such, exist “above” positive-law solutions.

Their emergence is not tied to the moment of legislative recognition; rather, statutory regulation has a merely declaratory function in protecting inherent personal rights. A certain right does not have to be explicitly provided for as a personal right in order to be considered as such.

Given that the laws do not define personal rights, the starting point must be theory. Petrović defines personal rights as rights of a non-property nature inextricably linked to the individual.<sup>8</sup> Similarly, the Appellate Court in Belgrade considers personal rights to be

“...subjective rights to personal goods, goods that are most directly and inextricably linked to a natural or legal person.”<sup>9</sup>

It appears that the core features of personal rights are, on the one hand, their non-property character and, on the other, their close connection with the individual. The right to a healthy environment meets both conditions. Its non-property nature is indisputable, while its connection to the individual is derived indirectly. Realizing the most fundamental personal rights, the rights to life and health, depends on the protection of this right. The European Court of Human Rights has repeatedly taken the position that the realization of fundamental human rights is inconceivable without adequate environmental protection.<sup>10</sup> In addition, the literature particularly emphasizes that the ECtHR does not protect

---

Aarhus, 1998) which establishes the right of access to environmental information, participation in environmental decision-making, and access to court in the event of a violation of rights.

<sup>7</sup> Petrović, Z. (1996). *Naknada nematerijalne štete zbog povrede prava ličnosti*. Belgrade: Vojna knjiga, 44.

<sup>8</sup> *Ibid.*, 45.

<sup>9</sup> Judgment of the Appellate Court in Belgrade, Gž 3130/2010, June 9, 2010.

<sup>10</sup> *Lopez – Ostra v. Spain* (App. No. 16798/90), 9. 12. 1994., para. 51: “Severe environmental pollution may affect individuals’ well-being and prevent them from enjoying their homes in such a way as to affect their private and family life adversely, without, however, seriously endangering their health.”

the environment directly and in isolation from the fundamental human rights guaranteed by the Convention, but exclusively in situations in which environmental damage is linked to the violation of another guaranteed right.<sup>11</sup>

Environmental protection is a prerequisite for the peaceful enjoyment of the rights most closely tied to the individual. Without a healthy environment and, consequently, an adequate standard of living, humans cannot exercise their fundamental rights. The right to life and the right to health are inextricably linked to a healthy environment because their enjoyment is automatically endangered when the environment is impaired. This position was also expressed in the separate opinion of Judge Weeramantry of the International Court of Justice in the case of *Gabcikovo–Nagymaros*:<sup>12</sup>

“The protection of the environment is [...] a vital part of contemporary human rights doctrine, for it is a *sine qua non* for numerous human rights such as the right to health and the right to life itself. It is scarcely necessary to elaborate on this, as damage to the environment can impair and undermine all the human rights spoken of in the Universal Declaration and other human rights instruments.”

If the enjoyment of the most intimate personal rights cannot be conceived without the right to a healthy environment, then it must also be considered a personal right. The right to a healthy environment cannot be viewed in a vacuum; rather, it is important to note that it was proclaimed precisely to protect the most fundamental human rights that are already recognized as personal rights. The right to a healthy environment is inseparable from the individual – a human being could not exist or survive in an inaccessible environment, so its preservation is of crucial importance for human life, health, and development.

---

*Cordella and Others v. Italy* (App. No. 54414/13, 54264/15), 24. 1. 2019.: “Serious environmental damage may give rise to a breach of Article 8 if it substantially reduces the applicant’s ability to enjoy his or her home or private and family life. Whether that threshold has been reached depends on the origin, intensity, and duration of the damage, as well as its consequences for the applicant’s physical and mental health and quality of life.”

*Verein Klimasenioren Schweiz and Others v. Switzerland* (App. No. 53600/20) 9. 4. 2024., para. 435: “As the Court has already recognised, Article 8 is capable of being engaged because of adverse effects not only on individuals’ health but on their well-being and quality of life (see paragraph 514 below) and not only because of actual adverse effects but also sufficiently severe risks of such effects on individuals.”

On breaches of Article 8 of the Convention, see, e.g.: *Taşkın and Others v. Turkey* (App. No. 46117/99), 10. 11. 2004.; *Tătar v. Romania* (App. No. 67021/01), 27. 1. 2009.; *Cordella and Others v. Italy* (App. No. 54414/13, 54264/15), 24. 1. 2019.

<sup>11</sup> Stjelja, I. (2023). *Učešće javnosti u ostvarivanju ekološke pravde u Srbiji*, doctoral dissertation, 46.

<sup>12</sup> International Court of Justice. *Gabcikovo–Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)* (Separate Opinion of Vice-President Weeramantry), 25. 9. 1997.

Personal rights should not be viewed too narrowly, but rather in the context of the role they play. The purpose for which they are established is the same as the purpose of the right to a healthy environment – creating conditions for the free development of the individual. Consequently, the right to a healthy environment proclaimed by the Constitution meets all the conditions for classification within the corpus of personal rights.

This issue can be approached from a different angle. The literature contains views that, when defining personal rights, place emphasis on their protected object. Therefore, they are understood as rights whose protected object is a personal good, such as life, bodily integrity, health, freedom, etc.<sup>13</sup> Using such a definition makes it difficult to treat the right to a healthy environment as a personal right. At first glance, the object of this right is the environment, which is a good in itself.

However, given the postulates of the anthropocentric theory, environmental protection is pursued primarily for the protection of human beings. For example, the determination of environmental pollution is measured according to “normal limits,” which are determined with the needs of humans in mind – noise levels people can tolerate, particle levels that do not impede breathing, and similar benchmarks. Positive law does not protect the environment (primarily) for its own sake but for the sake of preserving the best possible standard of living for people. Therefore, it is inadequate and incomplete to claim that the object of the right to a healthy environment is (merely) the environment; rather, the specific features of this right, whose primary aim is the realization of human well-being, must also be taken into account. If the environment is the direct object of protection, the preservation of the quality of human life is an indirect object operating behind the scenes.

Since the primary goal of introducing this right is the unhindered development of the individual, and since a healthy environment is a prerequisite for the enjoyment of the rights most closely tied to the individual, it should be considered a personal right; any other understanding would render meaningless the enjoyment of already recognized personal rights.

Treating the right to a healthy environment as a personal right is also recognized in comparative law. Certain Swiss authors consider the right to a healthy environment to be a personal right, i.e., an inseparable part of personal liberty.<sup>14</sup>

In summary, deeply personal human rights cannot be peacefully enjoyed without adequate environmental protection. The right to a healthy environment

---

<sup>13</sup> Kostić, S. (2023). Građanskopravna odgovornost zbog objavljivanja na društvenim mrežama. *Bulletin of the Supreme Court*, 3/2023. Belgrade: Intermex, 176.

<sup>14</sup> Vučković, M. (2018). *Građanskopravni aspekt zaštite od prekomernih imisija*, doctoral dissertation, 160–161, available at: <https://phaidrani.ni.ac.rs/view/o:1580>

was introduced for the purpose of protecting personal rights and does not exist independently of them. Moreover, it draws its content from the rights most closely related to the individual. Therefore, a right without which the enjoyment of the right to life, the right to health, and the free development of personality is inconceivable and must be considered a personal right.

However, the basic thesis of the paper stands even if this conclusion proves incorrect. Compensation for non-pecuniary damage caused by pollution can be achieved without invoking the right to a healthy environment as a distinct personal right, given that pollution deeply affects almost all personal rights.

Compensation can be obtained on the basis of a violation of the right to life, the right to health, bodily integrity, property, and the peaceful enjoyment of private and family life, since all of these personal goods are directly targeted by environmental damage, as confirmed by the already cited case law of the ECtHR. Naturally, in these situations, establishing a causal link is more difficult, given that the injured party must prove a specific consequence resulting from pollution (for example, health impairment due to an inadequate environment).

### **WHAT CONSTITUTES A VIOLATION OF THE RIGHT TO A HEALTHY ENVIRONMENT?**

The right to a healthy environment and the right to health are very closely related, and one virtually cannot exist without the other. However, when proving a violation of the right to a healthy environment, the injured party does not have to prove a violation of the right to health. Moreover, it is not necessary for the environmental damage to have an adverse effect on the injured party's health for there to be a violation of the right to a healthy environment. Therefore, it is important to distinguish between these two rights. A violation of the right to health implies a certain physical consequence resulting from impaired health (bodily injury, illness, etc.). On the other hand, a violation of the right to a healthy environment does not require there to be adverse effects on the injured party's health. The very act of harming the environment to the extent that it creates an increased risk of health problems constitutes a violation of the right to a healthy environment.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> This understanding of a violation of the right to a healthy environment corresponds to the definition of pollution given in Art. 3, para. 1, point 11 of the Law on Environmental Protection: "environmental pollution is the introduction of polluting substances or energy into the environment, caused by human activity or natural processes, *which has or may have harmful consequences for the quality of the environment and human health*";

Neither the courts nor the laws define what constitutes a violation of personal rights; rather, determining whether a violation has occurred is left to the court's discretion.<sup>16</sup> This determination is made on the basis of all available facts presented and their subsumption under legal norms. There are certain facts that suggest a violation of the right to a healthy environment. The emission of polluting particles in quantities above "normal," as determined by rulebooks and similar legal instruments, indicates the existence of a violation of this right. Likewise, a lack of drinking water in a certain place suggests to the court that this right has been violated. When assessing whether a violation exists, the court should take into account the standards provided in domestic and international environmental regulations.<sup>17</sup>

Similar reasoning already exists in case law concerning the violation of honor and reputation as personal rights. In a number of cases, the court has held that it is not necessary for there to have been a specific consequence of a violation of honor and reputation, in the sense that the defendant's conduct resulted in the creation of a negative image of the plaintiff in society. On the contrary, when assessing the violation of these rights, courts do not take into account whether a certain act actually affected the plaintiff's honor and reputation, but whether it was capable of doing so:

"In the reopened proceedings, the first-instance court will remedy the indicated substantial violation by [...] clarifying the disputed issue of whether, and to what extent, the characterizations referred to in the complaint [...] could have violated the plaintiff's honor and reputation."<sup>18</sup>

---

See also: "Loss of the right to environment is also a type of environmental harm. Right to environment is defined as the right of the public to have a healthy, secure, quiet, comfortable and 45 graceful environment. Infringement of rights to environment means interference with the public's enjoyment of the environment. For instance, the construction of a building that is beyond the maximum height set by law interferes in the neighboring public's right to sunshine." Ludeña, S., Abella, J. (2010). Environmental Civil Liability under Comparison: Some notes in soft law. *Revista Jurídica Piélagus*, 9(1), 67.

<sup>16</sup> Borovac, J. (2011). Naknada neimovinske štete zbog povrede prava ličnosti, *Bulletin of the Supreme Court*, 3/2011. Belgrade: Intermex, 78–98, 82.

<sup>17</sup> Mladenov, M. (2017). *Pravo na odgovarajuću životnu sredinu kao osnovno ljudsko pravo*, doctoral dissertation, 81; See: Art. 39 of the Law on Environmental Protection, which provides:

"(1) Requirements in respect of environmental quality, i.e. the limit values of the levels of pollutants, noise, radiation and energy and limit values of the emissions thereof in the air, water and land, including the emission from mobile sources of pollution, shall be determined in the Republic of Serbia.

(2) The unique norms shall be laid down with a view to: controlling the quality of air, water, land, handling of waste and chemicals, treating of waste waters, industrial pollution and managing of risk, level of noise and vibrations, etc.

(3) The limit values referred to in paragraph 1 of this Article shall be determined by the Government in compliance with special regulations."

<sup>18</sup> Judgment of the Appellate Court in Belgrade, Gž3 439/22, 26. 6. 2023.

By analogy, it can be concluded that, depending on the nature of the personal right at issue, the court may find a violation regardless of any external consequences.<sup>19</sup>

This reasoning is also supported by the position of the Constitutional Court set out in decision UŽ–1424/2018, in proceedings regarding, *inter alia*, the violation of the right to a healthy environment. The Court did not find a violation, given that the applicant “did not prove a sufficient degree of probability of harm to her health and quality of life.”<sup>20</sup> The Court clearly considers that there is a violation if the environment is harmed to the extent that it endangers human health, and it does not require this damage to actually occur. Despite this, a problem that will certainly arise in proving such a violation is determining the degree of probability required to establish that pollution has endangered health. Some authors justifiably criticize this position of the Court as indicating insufficiently developed awareness of the importance of the environment and avoidance of engaging in an assessment of the health risks of pollution.<sup>21</sup> On the other hand, in the small number of proceedings before the Constitutional Court in which the applicants invoked a violation of the right to a healthy environment, the Court most often does not discuss this violation at all but merely states that the constitutional complaints do not provide constitutional grounds supporting the claim that the right in question was violated.<sup>22</sup>

### **GENERAL THESES ON NON-PECUNIARY DAMAGE FOR VIOLATIONS OF PERSONAL RIGHTS**

The Law on Contracts and Torts (hereinafter: LCT) provides for the possibility of filing a lawsuit for compensation for non-pecuniary damage

---

<sup>19</sup> *Verein Klimaseniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland* (App. No. 53600/20) 9. 4. 2024., para. 513: “This would also imply that where the victim status of an individual applicant has been established in accordance with the criteria set out in paragraphs 487 to 488 above, it would be possible to assume that a serious risk of a significant decline in a person’s life expectancy owing to climate change ought also to trigger the applicability of Article 2.”

<sup>20</sup> For example, see the Decision of the Constitutional Court, UŽ-1424/2008, 31. 3. 2011.

<sup>21</sup> Milojević, G. (2021). *Osnovi za podizanje tužbe za naknadu štete u ekološkom pravu*, doctoral dissertation, 223–224, available at: [https://nardus.mpn.gov.rs/handle/123456789/20882?locale-attribute=sr\\_RS](https://nardus.mpn.gov.rs/handle/123456789/20882?locale-attribute=sr_RS); Judgment of the Higher Court in Pančevo, GŽ 886/13, 24. 12. 2013.

<sup>22</sup> Decision of the Constitutional Court, UŽ–2945/2013, 23. 12. 2015.

caused by mental anguish resulting from a violation of personal rights.<sup>23</sup> What is specific to our system is that it approaches non-pecuniary damage through the prism of a subjective theory, such that the mere violation of a right is not sufficient for non-pecuniary damage to exist; rather, the violation must result in mental anguish.<sup>24</sup> In countries that adopt an objective approach, the situation is different; the very act of violating a personal right constitutes damage, while possible mental anguish is one of the criteria for determining the amount of compensation.<sup>25</sup> In comparative law, there is a trend of objectifying moral (non-pecuniary) damage. For example, the Croatian legislator opted to objectivize this concept through recent amendments to the Croatian Civil Obligations Act.<sup>26</sup>

Shortly after the adoption of the LCT, certain authors wrote that refusing to recognize violations of personal rights as non-pecuniary damage in cases where the injured party does not suffer anguish would “represent a step backwards in comparison with the achievements of our law, jurisprudence, and theory.”<sup>27</sup> Cigoj explains this position by noting that the introduction of a preventive measure prohibiting further violation of personal rights in Article 157 of the LCT contains the idea that interference with these rights is impermissible regardless of any anguish caused.

Other authors consider that the concept of non-pecuniary damage is so closely linked to the concept of personal rights that it cannot even be discussed in the absence of a violation of these rights. Criticizing the solution of the LCT, they state that pain and fear are merely consequences of the damage caused by a violation of personal rights.<sup>28</sup> Moreover, before the adoption of the LCT, case law awarded compensation for non-pecuniary damage regardless of mental anguish (i.e., physical pain or fear), if the circumstances justified

---

<sup>23</sup> Law on Contracts and Torts, *Official Gazette of the SFRY* No. 29/78, 39/85, 45/89 – decision of the Constitutional Court of Yugoslavia, and 57/89; *Official Gazette of the Federal Republic of Yugoslavia* No. 31/93; *Official Gazette of Serbia and Montenegro* No. 1/2003 – Constitutional Charter; and *Official Gazette of the RS* No. 18/2020, Art. 200.

<sup>24</sup> Simonović, I., Lazić, M. (2014). Građanskopravna zaštita prava ličnosti. *Collection of Papers, Faculty of Law, Niš*, LIII(68), 269–290, 281.

<sup>25</sup> Baretić, M. (2006). Pojam i funkcije neimovinske štete prema novom Zakonu o obveznim odnosima. *Collected Papers of Zagreb Law Faculty*, 56, 461–500, 472.

<sup>26</sup> Civil Obligations Act, *Official Gazette of the Republic of Croatia*, 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21, 114/22, 156/22, 155/23, Art. 1046.

<sup>27</sup> Cigoj, S. (1980). *Komentar Zakona o obligacionim odnosima*, eds. Blagojević, B., Krulj, V. Belgrade: Savremena administracija, 430–431.

<sup>28</sup> Petrović, Z. (1996). *Naknada nematerijalne štete zbog povrede prava ličnosti*. Belgrade: Vojna knjiga, 12.

awarding compensation for the feelings of anger, sorrow, suffering, and other discomfort.<sup>29</sup>

Without further delving into the dilemmas of objective and subjective theories, it should be noted that there are also authors who prefer the mixed concept of non-pecuniary damage found in the Draft Law on Obligations and Contracts.<sup>30</sup>

However, since this position has not been adopted in domestic law, the framework established by the LCT and case law should be taken as the starting point. Awarding compensation for non-pecuniary damage arising from a violation of personal rights necessarily entails proving the mental anguish suffered. The fact that there is a violation of a personal right is not sufficient; the violation must cause suffering for the injured party.<sup>31</sup> Courts often require an intensity of mental anguish that leads to a serious disturbance of mental health.<sup>32</sup>

When environmental damage occurs, it is clear that a person may suffer pecuniary and non-pecuniary damage if the harmful action has caused health impairment, i.e., if it has had a specific effect on a person's health. However, the question remains whether non-pecuniary damage can occur due to the violation of personal rights resulting from pollution, regardless of any potential physical effects of the violation.

Beginning with what constitutes a violation of the right to a healthy environment – environmental damage to an extent that may endanger human health and well-being, it is clear that people who are exposed to high levels of pollutants over a long period of time suffer a violation of their right to a healthy environment.<sup>33</sup> In that situation, it should be assessed whether they also suffer mental anguish as a result of this violation.

Mental anguish can manifest in different ways. Courts often consider various aspects of internal suffering in order to determine the existence and intensity of mental anguish. According to case law, non-pecuniary damage can consist of feelings of humiliation, shame, stress, distress, dissatisfaction,

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, 181.

<sup>30</sup> Karanikić Mirić, M. (2015). Objektivizovanje moralne štete. *Matica Srpska Journal of Social Sciences*, 3/2015, 487–503, 493–494; Konstantinović, M. (1996). *Skica za zakonik o obligacijama i ugovorima*. Belgrade, Art. 124.

<sup>31</sup> Karanikić Mirić, M. (2015). *Op. cit.*, 489.

<sup>32</sup> Kostić, S. (2023). Građanskopravna odgovornost zbog objavljivanja na društvenim mrežama. *Bulletin of the Supreme Court*, 3/2023. Belgrade: Intermex, 187, 188.

<sup>33</sup> Some authors argue that rules on the protection of personal rights could be applied to protection from imissions, especially where they do not cause significant harm, since they nevertheless constitute interference with an individual's private life. See: Vučković, M. (2018). *Građanskopravni aspekt zaštite od prekomernih imisija*, doktorska disertacija, 300–302.

anger, etc. More severe cases of violations of personal rights can lead to mental illness.<sup>34</sup>

Constant exposure to elevated concentrations of pollutants can cause high levels of stress, distress, dissatisfaction, and other discomfort. There are studies linking exposure to polluted air with mental health problems.<sup>35</sup> In this sense, it is clear that those affected may suffer mental anguish due to the violation of the right to a healthy environment.

In addition to mental anguish, the possibility of compensation for damage in the form of fear should be considered. Awareness of the negative effects of pollution on human health and life is greater than ever. Long-term exposure to pollutants creates an increased risk of health impairment and the onset of disease. People living in highly polluted areas may be exposed to high-intensity fear over long periods due to potential health impairment.

The term “reasonable fear” can be found in American literature. Case law links this notion to the fear of future damage in the form of illness that occurs when the injured party is exposed to a harmful substance such as asbestos or excessive radiation. In that situation, in order for compensation to be awarded, there must be a reasonable fear of future damage that other persons would also experience if they were in the same situation.<sup>36</sup>

The literature contains advocacy for recognizing fear due to pollution as a distinct form of non-pecuniary damage. It is emphasized that the fear that individuals suffer due to pollution is heightened by possible catastrophic consequences and uncertainty.<sup>37</sup>

In our law, compensation for non-pecuniary damage due to fear is awarded if the intensity and duration of the fear justify it.<sup>38</sup>

---

<sup>34</sup> Kostić, S. (2023). *Op. cit.*, 187, 188.

<sup>35</sup> Newbury, J., Stewart, R., Fisher, H., Beevers, S., Dajnak, D., Broadbent, M., ... Bakolis, I. (2021). Association between air pollution exposure and mental health service use among individuals with first presentations of psychotic and mood disorders: retrospective cohort study. *The British journal of psychiatry. The journal of mental science*, 219(6), 678–685.

<sup>36</sup> Ahmed, R. (2023). *The Influence of Reasonableness in Determining Delictual or Tort Liability for Emotional Distress or Mental Harm in American and French Law*, Potchefstroom Electronic Law Journal, 26, 9–10. Available at: <https://www.saflii.org/za/journals/PER/2023/12.html>

<sup>37</sup> Lin, A. (2006). The Unifying Role of Harm in Environmental Law. *Wisconsin Law Review*, Vol. 3, UC Davis Legal Studies Research Paper No. 74, 898–985, 946–950.

<sup>38</sup> “Moreover, given the established factual situation, the plaintiff would not be entitled to compensation for non-pecuniary damage for physical pain and fear, since the intensity and duration of the physical pain and fear do not justify awarding compensation for non-pecuniary damage.” Judgment of the Supreme Court of Cassation, Rev2 1691/2019, 20. 5. 2021.

In this sense, it would be difficult to envision awarding compensation for non-pecuniary damage due to fear of future damage. However, the author believes that this characterization of fear due to pollution is not entirely adequate. Namely, the injured party is already suffering damage consisting of fear for their life and health. In addition, fear is a distinct form of non-pecuniary damage, which is awarded independently of any physical or mental pain suffered, and even in their absence. It is not necessary for the injured party to have already suffered an injury or health impairment for fear to be recognized as damage.

The conditions for awarding compensation for non-pecuniary damage due to fear relate to the intensity and duration of the fear, the importance of the protected good, and the purpose served by the compensation so that it does not favor ends that are incompatible with its nature and social function.<sup>39</sup> In a specific case, awarding compensation for fear suffered due to endangerment of health does not favor such ends; if the court finds that the fear is of high intensity and duration, these circumstances should suffice to award compensation even if there was no immediate threat to the injured party's life and health.

However, a problem that arises in conceptualizing fear lies in proving causation between fear due to pollution and the conduct of a specific tortfeasor, given the number of actors who contribute to pollution to a greater or lesser extent. Therefore, it is difficult to prove that fear is a consequence of the tortfeasor's conduct. Because of this, the literature increasingly mentions liability for increased risk of harm rather than the concept of causation.<sup>40</sup>

### **COMPENSATION FOR NON-PECUNIARY DAMAGE ARISING FROM THE VIOLATION OF THE RIGHT TO A HEALTHY ENVIRONMENT**

Finally, since the basic postulates of this paper's hypothesis hold – the right to a healthy environment can be considered a personal right, it can be violated as a result of pollution, and the injured party can suffer non-pecuniary damage as a result of such a violation, it is necessary to examine what proceedings before a court would look like, what facts the plaintiff would have to prove, and how they could do so.

In order to succeed in the proceedings, the plaintiff must prove that there has been a violation of the right to a healthy environment, the mental anguish

---

<sup>39</sup> Art. 200 of the LCT.

<sup>40</sup> Simon, M. A. (1992). Causation, Liability and Toxic Risk Exposure. *Journal of Applied Philosophy*, 9(1), 35–44.

suffered as a result of that violation, and the causal link between the defendant's actions and the damage caused.<sup>41</sup>

First, as previously elaborated, a violation of the right to a healthy environment implies environmental damage to the extent that may harm or endanger human health.<sup>42</sup> Proving the violation would be based on measuring the concentration of polluting particles with reference to reports by expert bodies on the possible adverse effects of pollution on human health. A violation of the right to a healthy environment does not imply a negative effect on health; rather, it exclusively entails an environmental condition in which there is an increased risk of such an effect.

As noted in the literature, and given that the LCT does not specify when a personal right is considered violated, the court, depending on the circumstances of the case and taking into account all the evidence presented, should determine the facts based on which it will draw a conclusion as to whether a personal right has been violated.<sup>43</sup> It can be assumed that, in proving their case, plaintiffs would largely rely on reports by expert bodies on the impact of specific types of pollution on human health and their capacity to impair health. Accordingly, proving the existence of a violation of the right to a healthy environment would be reduced to proving that pollution occurred and that it is capable of affecting human health. In that case, the injured party's right to a healthy environment should be considered violated regardless of whether the violation had an effect on the injured party's health. The mere fact that the pollution created an increased health risk and that continued exposure to the pollution would produce "tangible" harm to health is sufficient to constitute a violation of the injured party's right to a healthy environment.<sup>44</sup>

This is one of the key differences compared to "classic" lawsuits for compensation for damage resulting from pollution. In these cases, in addition to proving that pollution occurred and that it is capable of producing harmful effects on health, the plaintiff must also prove that it was the cause of specific damage – an illness or injury. Establishing a causal link in this case is particularly difficult, given the range of factors that affect health.

---

<sup>41</sup> Borovac, J. (2011). Naknada neimovinske štete zbog povrede prava ličnosti, *Bulletin of the Supreme Court*, 3/2011. Belgrade: Intermex, 82.

<sup>42</sup> "Such impairments of the quality of life as a result of environmental conditions, though falling short of actually harming human health, should nevertheless be considered as infringements of the right to a healthy environment *sensu lato*." Déjeant-Pons, M., Pallemarts, M. (2002). *Human rights and the environment*. Berlin: Council of Europe, 21.

<sup>43</sup> Borovac, J. (2011). Naknada neimovinske štete zbog povrede prava ličnosti, *Bulletin of the Supreme Court*, 3/2011. Belgrade: Intermex, 82.

<sup>44</sup> *Di Sarno and Others v. Italy*, (App. No. 30765/08), 10. 1. 2012, para. 106: "States have an obligation to set in place regulations geared to the special features of the activity in question, particularly with regard to the level of risk potentially involved."

By contrast, in litigation for compensation for non-pecuniary damage arising from a violation of the right to a healthy environment, it is not necessary to prove a causal link in the same sense. Rather, it is sufficient for the injured party to prove that they are suffering mental anguish because their right has been violated. The injured party does not have to prove that they have specific physical consequences as a result of impaired health; it is sufficient to prove that the harmful act is capable of endangering their health and that they are suffering mental anguish due to the violation of the right to a healthy environment, which can appear in the form of an elevated level of stress, apprehension due to uncertainty regarding health, anxiety, fear of illness, etc.

Proving the violation of this right is not particularly demanding. The same applies to mental anguish due to its violation – it can be proven through the testimony of the plaintiff and witnesses, medical reports, as well as all evidence indicating the plaintiff’s everyday life and standard of living.<sup>45</sup> If, as a result of pollution, the plaintiff developed a mental disorder, it would be necessary to appoint an expert, given that the court does not have the specialized knowledge required to determine relevant facts concerning the disorder.<sup>46</sup>

Success in such litigation depends mostly on proving the causal link between the violation of the right (i.e., the mental anguish) and the defendant’s actions.<sup>47</sup> Causation is established under the general rules applied in civil disputes. Therefore, when an increased presence of polluting particles in the air has been proven, the causal link should be established between the particle level (as a form of violation of the right to a healthy environment) and the defendant’s actions. It can be assumed that this would be proven by establishing the defendant’s main activity, the substances specific to that activity, and similar factors.

However, the problems of causation run deeper than proving that the defendant’s actions are capable of leading to a violation of the right to

---

<sup>45</sup> Judgment of the Supreme Court of Cassation, Rev2 687/2012 of 27. 12. 2012: “Contrary to the defendant’s allegations, expert examination is not necessary in the procedure for determining discrimination. Expert examination is carried out when a problem requires knowledge the court does not have. Based on the evidence presented (hearing of the parties, witnesses), the court can assess and determine whether there is unequal treatment in identical situations.”

<sup>46</sup> Kostić, S. (2023). Građanskopravna odgovornost zbog objavljivanja na društvenim mrežama. *Bulletin of the Supreme Court*, 3/2023. Belgrade: Intermex, 187, 188.

<sup>47</sup> Fault of the tortfeasor will not be the focus of this paper, given that Article 103 of the Law on Environmental Protection provides for strict (objective) liability for pollution. If, however, the court were to apply the general LCT rules on fault, there would in any case be a presumption of fault in favor of the injured party, so the tortfeasor would have to prove that they were not at fault for the damage caused. Due to the nature and limitations of the paper, the issue of the tortfeasor’s potential fault in pollution-related harm will not be elaborated in greater detail.

a healthy environment. Especially today, when there are a large number of actors influencing pollution levels, it is difficult to determine each actor's contribution, i.e., to claim that without the defendant's contribution, there would have been no violation of the plaintiff's right. Therefore, the literature proposes easing the procedural position of the plaintiff by focusing on mitigating or shifting the burden of proof. Thus, Cigoj notes that this requires abandoning strict proof of the causal link; rather, a high degree of probability should suffice.<sup>48</sup> In some countries, a reversal of the burden of proof has been introduced in environmental litigation, so the polluter bears the burden of proving the exclusion of liability, i.e., the absence of a causal link between their action and the damage.<sup>49</sup>

Even in a situation where the defendant did not emit the entire amount of pollutants present, they should be held liable if this activity significantly contributed to exceeding the permitted particle level. In this way, the problem of adequate causation can be avoided, especially when it comes to a polluter who has substantial resources for collecting information on the impact of emitted substances on human health, as well as a duty of care to protect the environment. The legal standard of "significant contribution" remains for courts to establish.

Given the difficulties in establishing the causal link between the polluter's actions and the damage suffered, it would be in the interest of the plaintiffs to initiate proceedings against the Republic of Serbia, an autonomous province, or a local self-government unit, who are obligated to protect the environment, i.e., to keep environmental pollution at a level that does not exceed the limits set by technical regulations.<sup>50</sup> Article 5 of the Law on Environmental Protection explicitly provides for the liability of these actors for "failure to undertake environmental protection measures." In addition, Article 103, paragraph 2 of that law provides that

"...a legal and a natural person that enabled or allowed environmental pollution through illegal or irregular activities shall be held liable for the pollution of the environment."

---

<sup>48</sup> Cigoj, S. (1980). *Komentar Zakona o obligacionim odnosima*, eds. Blagojević, B., Krulj, V. Belgrade: Savremena administracija, 440; Similar see: Wu, C. F. (2021). Challenges to Protecting the Right to Health under the Climate Change Regime. *Health and Human Rights*, 23(2), 121–138, 131.

<sup>49</sup> In China, see: Qianxun, X., Mehran, K. (2023). Reflections on the environmental damage compensation regime in Chinese civil legislations. *Heliyon*, 9(4), Available at: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2405844023023617>

<sup>50</sup> Article 74, paragraph 2 of the Constitution of the Republic of Serbia explicitly stipulates that everyone, especially the Republic of Serbia and autonomous provinces, shall be accountable for the protection of environment. The same obligation is also provided in Article 4 of the Law on Environmental Protection.

Therefore, given that the Republic of Serbia, autonomous provinces, and local self-government units are obligated to protect the environment, i.e., to take measures to maintain the level of pollution below limit values, it is clear that they can be held liable for a breach of that obligation. The breach would consist of excessive pollution, i.e., pollution above limit values.

In this situation, it would be significantly easier for the injured party to succeed in litigation, since this approach bypasses the need to prove a causal link between the polluter's conduct and the damage that has occurred. A lawsuit directed against a specific polluter is based on the act of polluting and entails proving that the specific act caused the damage. By contrast, a lawsuit filed against, for example, the Republic of Serbia, is based on the fact that excessive pollution was permitted, regardless of the specific entity that caused the pollution. The state's liability is not based on the mere fact of pollution, but on the failure to adopt adequate regulation or to implement it with regard to polluters, as a result of which pollution levels exceed limit values.

In this way, the injured party asserts that the Republic of Serbia has the duty to protect the environment (as provided by law) and proves that the level of environmental pollution exceeds limit values. This "unlocks" state liability, since the state is required to take measures to keep pollution below limit values; because pollution has exceeded the prescribed limits, the injured party may simply claim that the state failed to fulfill its statutory obligations. However, in this situation, the state can attempt to prove that it took the necessary measures or that the damage would have occurred even if they had been taken; however, the injured party's position is nonetheless more favorable, given that the burden of proof shifts to the other side.

The unlawful or irregular activities of the authorities of the Republic of Serbia, which are stipulated as a condition of liability in the aforementioned Article 103 of the Law on Environmental Protection and Article 5 of the Law on State Administration,<sup>51</sup> can be proven relatively easily. Since pollution limit values are prescribed by specific Government regulations, failing to take measures that would prevent pollution from exceeding the prescribed limits is unlawful because it explicitly violates these regulations, as well as the Law on Environmental Protection.

Finally, this paper will analyze the only available judgment in proceedings for compensation for non-pecuniary damage arising from the violation of the right to a healthy environment. The literature refers to proceedings conducted before the Basic Court in Pančevo as an example showing that case law

---

<sup>51</sup> Law on State Administration, *Official Gazette of the RS*, No. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 and 30/2018 – other law, Art. 5, para. 1: "The Republic of Serbia shall be liable for damage caused by unlawful and improper work of state administration authorities to natural and legal persons."

is not favorable toward lawsuits for compensation for non-pecuniary damage arising from environmental pollution.<sup>52</sup> Although this view is undoubtedly correct, the judgment may indicate gaps that should be addressed when filing a lawsuit.

An analysis of the judgments of the Higher Court in Pančevo GŽ 886/13 and the Basic Court in Pančevo P–591/2012 reveals the following.<sup>53</sup> The plaintiff filed a lawsuit seeking compensation for non-pecuniary damage due to fear and mental anguish arising from violations of the right to life, freedom of movement and choice of residence, and the right to a healthy environment. The lawsuit was filed due to exposure to strong, unpleasant odors, as a result of which the plaintiff could not breathe and felt distress and fear. The court ruled in favor of the defendant, stating that there was no causal link between the presence of harmful substances in the air and the plaintiff’s symptoms. The court based its conclusion on measurements of particle levels in the air; since concentrations of polluting particles did not exceed normal limits, the harmful consequences experienced by the plaintiff could not be attributed to the defendant.

It is clear that the court relied on causation, but it also indirectly indicated how a violation of the right to a healthy environment is proven. The court did not specifically consider whether this right was violated or what its violation entails. Nevertheless, from its view that there was no causal link between the defendants’ activities and the plaintiff’s symptoms solely because of the amount of pollutants, it can be concluded that the court considers that proving a violation of the right to a healthy environment essentially means proving that pollution levels exceed prescribed limit values.

The court’s reasoning was poorly formulated. In one place, it states that

“...the defendants have permits to carry out their activities and the damage they caused in performing those activities does not exceed normal limits,”

while it then points to the absence of causation between the damage and the defendants’ activities. It appears that the court “hid” behind the standard of excessive damage without defining it anywhere. In addition, it seems that the court derives both the absence of causation and the absence of a violation of

---

<sup>52</sup> Drenovak, M., Đorđević, S., Važić, S. (2015). *Pravni instrumenti ekološke zaštite – građanskopravna i krivičnopravna zaštita*. Belgrade: Organization for Security and Co-operation in Europe, 99.

<sup>53</sup> Taken from Drenovak, M., Đorđević, S., Važić, S. (2015). *Pravni instrumenti ekološke zaštite – građanskopravna i krivičnopravna zaštita*. Belgrade: Organization for Security and Co-operation in Europe, 99. Aćimović, A. (2015). *Ekološko–pravna zaštita u građanskom postupku sa posebnim osvrtom na pitanje naknade nematerijalne štete*. Zaštita životne sredine u zakonodavstvu i praksi. Belgrade: OSCE Mission to Serbia, 33–41, 37–38.

the right to a healthy environment from the absence of excessive damage, i.e., from the measured particle concentrations. In that situation, it appears that the plaintiff would have succeeded if she had managed to prove that particle concentrations were higher than permitted during the relevant period.

It appears that proving causation should not pose a particular problem, especially compared to proceedings in which the plaintiff must also prove damage in the form of a specific effect on their health or bodily integrity. As the court states:

“The above measurement determined an excess of suspended particles and soot, but this excess cannot be linked to the defendants’ production and technological processes because these are not substances characteristic of the type of technology they use.”

In reaching its decision, the court took into account all relevant facts, in particular the type of technological processes the defendants used and the substances characteristic of their activity. Accordingly, if the plaintiff had proven that the limit values of polluting substances characteristic of the defendants’ activity were exceeded, it appears that the burden of proving that the substances were emitted by other entities, i.e., that the damage did not result from the defendants’ actions, would have shifted to the defendant.

In any case, after analyzing the judgment, it can be concluded that the court applies Article 156 of the LCT;<sup>54</sup> that it views a violation of the right to a healthy environment as pollution exceeding normal limits; and that the occurrence of mental anguish and fear, as well as causation, are proven under general rules. It appears that the plaintiff would have succeeded if they had proven that the level of emitted pollutants exceeded the permitted level; in that case, the violation of the right to a healthy environment would have been established, and the court could have determined the existence of a causal link based on the type of substances and the specific features of the defendants’ activity.

Of course, this does not mean that the position of the plaintiffs in such litigation is easy. On the contrary, the plaintiff must rely on expert examination; proving causation is difficult because multiple actors may contribute to the level of polluting particles in the environment, and similar obstacles may arise. However, this is still significantly simpler than proceedings for compensation for non-pecuniary damage when health impairment actually occurs, in which case the plaintiff must prove that the consequence occurred precisely

---

<sup>54</sup> In essence, reliance on Article 156 of the LCT is consistent with the paper’s premise that a violation of the right to a healthy environment consists of the emission of polluting particles above the permitted level (environmental damage to the extent that endangers human health), which corresponds to the statutory concept of excessive damage.

due to the defendant's actions. In our case, the plaintiff is at least relieved of the burden of proving that this impairment occurred; it is sufficient to remain at the level of pollution (thereby proving a violation of the right to a healthy environment), and the mental anguish or fear experienced due to that violation. In other words, the plaintiff does not have to prove that their health was impaired; it is sufficient to prove a violation of the right to a healthy environment, which is significantly easier. Additionally, if the plaintiff initiates proceedings against the Republic of Serbia, an autonomous province, or a local self-government unit, this burden of proof is avoided, and the link between the defendant's improper conduct and the increased level of pollution is significantly easier to establish.

From the theoretical analysis, as well as the analysis of the judgment cited above, it can be concluded that litigation for compensation for non-pecuniary damage arising from a violation of the right to a healthy environment is a mechanism available to injured parties and represents a simpler method for protecting the rights of people exposed to high levels of pollution. This position is supported by numerous statements by authors writing in this field who either explicitly advocate, or at least suggest, the possibility of compensation for non-pecuniary damage arising from pollution.<sup>55</sup>

During the writing of this paper, the Basic Court in Podgorica rendered a judgment establishing the liability of the Republic of Montenegro for air

---

<sup>55</sup> "A claim for damages (pecuniary or non-pecuniary) appears as an accessory element [...] and it is possible to raise the claim alongside any of the above environmental lawsuits." Aćimović, A. (2015). *Ekološko-pravna zaštita u građanskom postupku sa posebnim osvrtom na pitanje naknade nematerijalne štete*. Zaštita životne sredine u zakonodavstvu i praksi. Belgrade: OSCE Mission to Serbia, 35;

"It is evident that, as a consequence of an environmental incident, damage to human life and health may also occur (non-pecuniary damage)." Milojević, G. (2021). *Osnovi za podizanje tužbe za naknadu štete u ekološkom pravu*, doctoral dissertation, 163;

"Based on Art. 156 of the LCT, a claim for damages may be brought if the damage exceeds the normal limit [...] and such damage may be non-pecuniary." Karanikić Mirić, M. (2024). *Obligaciono pravo*. Belgrade, 650; Karanikić Mirić cites the judgment of the Appellate Court in Belgrade GŽ 15476/2010 of 1 June 2011: "Fear among tenants of an explosion or rupture of pressurized equipment used for heating, which by its dimensions is not suitable for the basement premises in which it is installed."

"We believe that non-pecuniary damage for mental anguish caused by the negative impact of industrial and neighboring facilities should also be recognized." Šago, D. (2013). *Ekološka tužba kao instrument građanskopravne zaštite okoliša. Collected Papers of the Faculty of Law in Split*, 50, 4/2013, 895–915, 908;

"One should be aware that those inconveniences arising from gases, smoke, dust, noise, radiation, and other disturbances may already constitute impermissible disturbance of the balance in nature and interference with human integrity." Cigoj, S. (1980). *Komentar Zakona o obligacionim odnosima*, eds. Blagojević, B., Krulj, V. Belgrade: Savremena administracija, 438.

pollution in Pljevlja and awarding the plaintiff compensation for non-pecuniary damage arising from the violation of the right to a healthy environment.<sup>56</sup> State liability was based on the failure to fulfill the obligation to prevent excessive environmental pollution.<sup>57</sup> It appears that the key evidence relied upon by the plaintiff in the proceedings, in addition to their own testimony, included expert examination by the Institute of Public Health concerning the impact of air pollution on human health and reports by the Environmental Protection Agency on air pollution levels. The plaintiff reportedly stated in their testimony that they suffered non-pecuniary damage due to pollution in the form of a taste of coal in their mouth, reduced physical fitness, impaired mobility, and similar effects.<sup>58</sup>

The judgment is still not publicly available, but its issuance is a step in the right direction and an indicator that a lawsuit for compensation for non-pecuniary damage arising from a violation of the right to a healthy environment is not merely a theoretical possibility but a reality; domestic courts should therefore be prepared for a potential increase in such proceedings in the future.

## CONCLUSION

A lawsuit for compensation for non-pecuniary damage arising from the violation of the right to a healthy environment due to pollution is a mechanism that is available to injured parties even when the negative effects of pollution have not (yet) had an impact on their health. The premises on which the thesis is based – the concept of the right to a healthy environment as a personal right, its violation, and the form of mental anguish suffered by injured parties due to that violation, have been analyzed and substantiated in detail, so there is no obstacle to the claim that such a lawsuit is not only possible, but also represents the most favorable mechanism for injured parties due to numerous advantages over alternatives, mainly regarding the burden of proof and the plaintiff's procedural position.

It is a matter of time before these proceedings gain momentum; this will show whether domestic courts will develop case law that would help achieve

---

<sup>56</sup> Ajković, D., *Sud usvojio tužbu Hrković. Država odgovorna za zagađenje vazduha u Pljevljima*, available at: <https://www.vijesti.me/tv/emisije/746011/sud-usvojio-tuzbu-hrkovic-drzava-odgovorna-za-zagadjenje-vazduha-u-pljevljima>

<sup>57</sup> *Žena iz Pljevlja tužila Crnu Goru zbog zagađenog vazduha, pa napravila presedan u regionu*, available at: <https://6yka.com/region/zena-iz-pljevlja-tuzila-crnu-goru-zbog-zagadjenog-vazduha-pa-napravila-presedan-u-regionu/>

<sup>58</sup> *Pokrenuti državu da se posveti zdravlju Pljevljaka*, available at: <https://www.standard.co.me/drustvo/pokrenuti-drzavu-da-se-posveti-zdravlju-pljevljaka>

fair compensation for the intangible damage that citizens exposed to high levels of pollution over long periods suffer on a daily basis. In particular, as a response to potential claims that such litigation could develop into a phenomenon of “mass” lawsuits, the author believes that there are a number of reasons preventing that outcome, of which only a few will be presented. First, the likelihood that a large number of citizens will decide to initiate such proceedings is reduced by the fact that the proceedings would certainly last for years, and that their potential “monetization” would be preceded by a range of costs that they would have to bear. Second, the amount of compensation for non-pecuniary damage that might be awarded to citizens would be too low to create unjustified incentives to initiate such proceedings, which would undoubtedly be clear both to the citizens themselves and to their attorneys, even before initiating proceedings. In addition, domestic law is unprepared to rule in favor of plaintiffs on a mass basis; rather, courts would award compensation only in extreme situations of pollution that significantly exceeds prescribed limits and persists for an unjustifiably long time. All of this indicates that there is no real risk of overburdening the courts with such proceedings, nor of an excessive impact on the state budget.

The contribution of this paper goes beyond theoretical frameworks, particularly given that there has recently been case law in the region adopting a positive stance toward such proceedings; the paper serves as an incentive for the development of law in a direction that provides adequate protection from the negative consequences of industrial development.

#### BIBLIOGRAPHY

- Ahmed, R. (2023). *The Influence of Reasonableness in Determining Delictual or Tort Liability for Emotional Distress or Mental Harm in American and French Law*, Potchefstroom Electronic Law Journal, 26.
- Aćimović, A. (2015). *Ekološko-pravna zaštita u građanskom postupku sa posebnim osvrtom na pitanje naknade nematerijalne štete*. Zaštita životne sredine u zakonodavstvu i praksi. Belgrade: OSCE Mission to Serbia.
- Baretić, M. (2006). Pojam i funkcije neimovinske štete prema novom Zakonu o obveznim odnosima. *Collected Papers of Zagreb Law Faculty*, 56.
- Borovac, J. (2011). Naknada neimovinske štete zbog povrede prava ličnosti, *Bulletin of the Supreme Court*, 3/2011. Belgrade: Intermex.
- Vučković, M. (2018). *Građanskopravni aspekt zaštite od prekomernih imisija*, doctoral dissertation.
- Déjeant-Pons, M., Pallemarts, M. (2002). *Human rights and the environment*. Berlin: Council of Europe.
- Drenovak, M., Đorđević, S., Važić, S. (2015). *Pravni instrumenti ekološke zaštite – građanskopravna i krivičnopravna zaštita*. Belgrade: Organization for Security and Co-operation in Europe.

- Karanikić Mirić, M. (2024). *Obligaciono pravo*. Belgrade.
- Karanikić Mirić, M. (2015). Objektivizovanje moralne štete. *Matica Srpska Journal of Social Sciences*, 3/2015.
- Kenneth S. A. (2002). The Relation between Civil Liability and Environmental Regulation: An Analytical Overview. *Washburn Law Review*, 41.
- Konstantinović, M. (1996). *Skica za zakonik o obligacijama i ugovorima*. Belgrade.
- Kostić, S. (2023). Građanskopravna odgovornost zbog objavljivanja na društvenim mrežama. *Bulletin of the Supreme Court*, 3/2023. Belgrade: Intermex.
- Lin, A. (2006). The Unifying Role of Harm in Environmental Law. *Wisconsin Law Review*, Vol. 3, UC Davis Legal Studies Research Paper No. 74.
- Ludeña, S., Abella, J. (2010). Environmental Civil Liability under Comparison: Some notes in soft law. *Revista Juridica Piélagus*, 9(1).
- Milojević, G. (2021). *Osnovi za podizanje tužbe za naknadu štete u ekološkom pravu*, doctoral dissertation.
- Mladenov, M. (2017). *Pravo na odgovarajuću životnu sredinu kao osnovno ljudsko pravo*, doctoral dissertation.
- Newbury, J., Stewart, R., Fisher, H., Beevers, S., Dajnak, D., Broadbent, M., ... Bakolis, I. (2021). Association between air pollution exposure and mental health service use among individuals with first presentations of psychotic and mood disorders: retrospective cohort study. *The British journal of psychiatry. The journal of mental science*, 219(6).
- Petrović, Z. (1996). *Naknada nematerijalne štete zbog povrede prava ličnosti*. Belgrade: Vojna knjiga.
- Radončić, Dž. (2023). Građanskopravna zaštita kolektivnih interesa u pravu okoliša u Bosni i Hercegovini. *Annals of the Faculty of Law in Zenica*, 28(14).
- Salma, M. (2014). Preventivna tužba za otklanjanje izvora opasnosti od štete u svetlu održivog razvoja. *Collected Papers of the Faculty of Law in Novi Sad*, 4.
- World Health Organization. *Human Rights-based Approach to Health and Environment – Report of a Regional Seminar*. Thailand, 2007.
- Simon, M. A. (1992). Causation, Liability and Toxic Risk Exposure. *Journal of Applied Philosophy*, 9(1).
- Simonović, I., Lazić, M. (2014). Građanskopravna zaštita prava ličnosti. *Collection of Papers, Faculty of Law, Niš*, LIII(68).
- Stjelja, I. (2023). *Učešće javnosti u ostvarivanju ekološke pravde u Srbiji*, doctoral dissertation.
- Cigoj, S. (1980). *Komentar Zakona o obligacionim odnosima*, eds. Blagojević, B., Krulj, V. Belgrade: Savremena administracija.
- Šago, D. (2013). Ekološka tužba kao instrument građanskopravne zaštite okoliša. *Collected Papers of the Faculty of Law in Split*, 50, 4/2013.
- Qianxun, X., Mehran, K. (2023). Reflections on the environmental damage compensation regime in Chinese civil legislations. *Heliyon*, 9(4).
- Wu, C. F. (2021). Challenges to Protecting the Right to Health under the Climate Change Regime. *Health and Human Rights*, 23(2).

### **Domestic and international sources of law**

- Constitution of the Republic of Serbia, *Official Gazette of the RS*, No. 98/2006 and 115/2021, *Decision on Proclamation of the Constitutional Law Implementing the Act Amending the Constitution of the Republic of Serbia – Amendments I–XXIX* – *Official Gazette of the RS*, No. 16/2022.
- Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Aarhus, 1998.
- Law on Contracts and Torts, *Official Gazette of the SFRY*, No. 29/78, 39/85, 45/89 – decision of the Constitutional Court of Yugoslavia, and 57/89; *Official Gazette of the FRY*, No. 31/93; *Official Gazette of Serbia and Montenegro*, No. 1/2003 – Constitutional Charter; and *Official Gazette of the RS*, No. 18/2020.
- Civil Obligations Act, *Official Gazette of the Republic of Croatia*, 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21, 114/22, 156/22, 155/23.
- Law on State Administration, *Official Gazette of the RS*, No. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 and 30/2018 – other law.

### **Case law**

- Judgment of the Appellate Court in Belgrade, Gž 3130/2010, 9. 6. 2010.
- Lopez-Ostra v. Spain* (App. No. 16798/90), 9. 12. 1994.
- Cordella and Others v. Italy* (App. No. 54414/13, 54264/15), 24. 1. 2019.
- Verein Klimaseniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland* (App. No. 53600/20) 9. 4. 2024.
- International Court of Justice. *Gabcikovo–Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)* (*Separate Opinion of Vice-President Weeramantry*), 25. 9. 1997.
- Taşkin and Others v. Turkey* (App. No. 46117/99), 10. 11. 2004.
- Tătar v. Romania* (App. No. 67021/01), 27. 1. 2009.
- Judgment of the Supreme Court of Cassation, Rev2 1691/2019, 20. 5. 2021.
- Di Sarno and Others v. Italy*, (App. No. 30765/08), 10. 1. 2012
- Judgment of the Appellate Court in Belgrade, Gž3 439/22, 26. 6. 2023.
- Decision of the Constitutional Court, Už–1424/2008, 31. 3. 2011.
- Judgment of the Higher Court in Pančevo, Gž 886/13, 24. 12. 2013.
- Decision of the Constitutional Court, Už–2945/2013, 23. 12. 2015.
- Judgment of the Supreme Court of Cassation, Rev2 687/2012 of 27. 12. 2012

### **Internet sources**

- Ajković, D., *Sud usvojio tužbu Hrković. Država odgovorna za zagađenje vazduha u Pljevljima*, available at: <https://www.vijesti.me/tv/emisije/746011/sud-usvojio-tuzbu-hrkovic-drzava-odgovorna-za-zagadjenje-vazduha-u-pljevljima>
- Žena iz Pljevlja tužila Crnu Goru zbog zagađenog vazduha, pa napravila presedan u regionu*, available at: <https://6yka.com/region/zena-iz-pljevlja-tuzila-crnu-goru-zbog-zagadjenog-vazduha-pa-napravila-presedan-u-regionu/>
- Pokrenuti državu da se posveti zdravlju Pljevljaka*, available at: <https://www.standard.co.me/drustvo/pokrenuti-drzavu-da-se-posveti-zdravlju-pljevljaka>

*Ratko Gavranic\**  
Advokatska komora Vojvodine  
ORCID: 0009-0000-2653-8851

## SUDSKA ZAŠTITA UZBUNJIVAČA\*\*

**SAŽETAK:** Zakon o zaštiti uzbunjivača Republike Srbije primenjuje se u sudskoj praksi gotovo deset godina. Inspirisan ovom činjenicom, autor se u radu na bazi postojećeg normativnog okvira i stavova sudske prakse bavi ključnim pitanjima od značaja za sudsku zaštitu uzbunjivača. Ova pitanja odnose se na primenu Zakona o zaštiti uzbunjivača, rokove za zaštitu uzbunjivača, pasivnu legitimaciju u postupku za zaštitu uzbunjivača, sudsku nadležnost, postojanje uzročne veze između radnji uzbunjivanja i štetnih radnji, i na kraju privremenim merama za zaštitu uzbunjivača kao najefikasnijim sredstvom zaštite uzbunjivača. U nameri da se analizom obuhvati primena Zakona na celoj teritoriji Republike Srbije, u radu je analizirana praksa sva četiri apelaciona suda u zemlji, kao i praksa Vrhovnog suda.

**Ključne reči:** uzbunjivači, sudska zaštita uzbunjivača, zakon o zaštiti uzbunjivača, sudska praksa

---

\* e-mail: advratkogavranic@gmail.com, advokat.

\*\* Rad je primljen 2. 6. 2025, a prihvaćen je za objavljivanje 23. 12. 2025. godine.

## UVODNA RAZMATRANJA O ZAKONU O ZAŠTITI UZBUNJIVAČA

Narodna skupština Republike Srbije je dana 25. novembra 2014. godine usvojila Zakon o zaštiti uzbunjivača (u daljem tekstu: ZZU)<sup>1</sup> koji je stupio na snagu osmog dana od objavljivanja u *Službenom glasniku RS*,<sup>2</sup> a primenjuje se po isteku šest meseci od dana stupanja na snagu.<sup>3</sup>

Republika Srbija je na ovaj način sveobuhvatno, jednim zakonskim tekstom, regulisala postupak uzbunjivanja i zaštitu ove osetljive kategorije lica, u skladu sa svojom obavezom po Konvenciji Ujedinjenih nacija protiv korupcije<sup>4</sup> i Građanskopravnoj konvenciji o korupciji Saveta Evrope.<sup>5</sup>

O značaju donošenja ZZU izlišno je i govoriti,<sup>6</sup> jer se na ovaj način pruža zaštita zaposlenima koji odluče, da suprotno obavezi vernosti poslodavcu, „duvaju u pištaljku“ u situacijama kada poslodavac<sup>7</sup> postupuje protivno javnom interesu.<sup>8</sup>

<sup>1</sup> *Službeni glasnik RS*, br. 128/2014.

<sup>2</sup> Odnosno 4. decembra 2014. godine.

<sup>3</sup> Primenjuje se od 5. juna 2015. godine.

<sup>4</sup> Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije, *Službeni list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 12/2005.

<sup>5</sup> V.: Zakon o potvrđivanju građanskopravne konvencije o korupciji, *Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 102/2007; O međunarodnim standardima zaštite uzbunjivača vid. više: Đurović, L. (2019). Analiza najboljih praksi zaštite uzbunjivača. *Administracija i javne politike = Administration and Public Policy*, 5(2), 48–54. O uzbunjivačima kao sredstvu protiv korupcije v.: Dimovski, D., Kostić, M. (2019). Uzbunjivači kao sredstvo borbe protiv korupcije. *Pravni položaj uzbunjivača u uporednom i domaćem pravu (pravni i etički aspekti)*. Zbornik radova sa okruglog stola, 41–59. Banja Luka.

<sup>6</sup> U literaturi se navodi da je u periodu od početka primene ZZU zaključno sa 30. 6. 2018. godine, primljeno 568 predmeta u sporovima po osnovu ovog zakona – Bilbija, V. (2020). Pet godina primene zakona o zaštiti uzbunjivača. *Izbor sudske prakse. Stručno-informativni časopis* 28(4), 10.

<sup>7</sup> U ovom radu koristi se termin poslodavac jer se autor bavi zaštitom uzbunjivača s aspekta radnog prava. Ipak, važno je napomenuti da shodno značenju izraza iz čl. 2, st. 1, t. 2. ZZU uzbunjivač nije samo lice koje izvrši uzbunjivanje u vezi sa svojim radnim angažovanjem i postupkom zapošljavanja, nego i lice koje izvrši uzbunjivanje u vezi sa korišćenjem usluga državnih i drugih organa, nosilaca javnih ovlašćenja ili javnih službi, poslovnom saradnjom i pravom vlasništva na privrednom društvu. O uporedno-pravnom aspektu pojma uzbunjivač v.: Martić, M. (2016). Uporedno-pravni aspekti pojma uzbunjivač. *Strani pravni život. Teorija, zakonodavstvo, praksa*, 1, 201–214.

<sup>8</sup> O obavezi vernosti poslodavcu i obelodanjivanju informacija u javnom interesu vid. više: Kovačević, L.J. (2011). Cilj i smisao radnopravne zaštite „uzbunjivača“. *Kaznena redakcija u Srbiji. Tematska monografija [Deo1]*, 223–229.

I pre donošenja ZZU, postojala je mogućnost da se uzbunjivačima pruži zaštita, posredno, putem drugih zakonskih propisa, kao što je, na primer, Konvencija 158 MOR o prestanku radnog odnosa na inicijativu poslodavca.<sup>9</sup>

Međutim, za razliku od pomenute Konvencije koja predviđa da se podnošenje žalbe ili učešće u postupku protiv poslodavca zbog navodnog kršenja zakona ili propisa ili obraćanje nadležnim administrativnim organima vlasti, naročito neće smatrati valjanim razlogom za prestanak radnog odnosa, sada važećim ZZU se uzbunjivačima pruža zaštita ne samo od nezakonitog prestanka radnog odnosa, već od bilo koje štetne radnje koju uzbunjivači pretrpe.<sup>10</sup> Identična situacija je i sa drugim pravnim propisima, koji su samo parcijalno regulisali predmetnu materiju.<sup>11</sup>

Uzbunjivanje može da bude unutrašnje (otkrivanje informacije poslodavcu), spoljašnje (otkrivanje informacije ovlašćenom organu) i uzbunjivanje javnosti (otkrivanje informacije sredstvima javnog informisanja, putem interneta, na javnim skupovima ili na drugi način kojim se obaveštenje može učiniti dostupnim javnosti).<sup>12</sup>

Čl. 26. ZZU predviđeno je da se tužbom za zaštitu u vezi sa uzbunjivanjem može tražiti:

- „1) utvrđenje da je prema uzbunjivaču preduzeta štetna radnja;
- 2) zabrana vršenja i ponavljanja štetne radnje;
- 3) uklanjanje posledica štetne radnje;
- 4) naknade materijalne i nematerijalne štete;
- 5) objavljivanje presude donete po tužbi iz razloga predviđenih u t. 1. do 4. ovog stava u sredstvima javnog informisanja, o trošku tuženog.“

Takođe, st. 2. istog člana predviđeno je da se tužbom za zaštitu u vezi sa uzbunjivanjem ne može pobijati zakonitost pojedinačnog akta poslodavca kojim je rešavano o pravima, obavezama i odgovornostima zaposlenog po osnovu rada.

Posebnu pogodnost koju ZZU pruža uzbunjivačima jeste mogućnost određivanja privremene mere u skladu s odredbama zakona koji uređuje

---

<sup>9</sup> Zakon o ratifikaciji Konvencije br. 158 o prestanku radnog odnosa na inicijativu poslodavca, *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 4/84. i 7/91.

<sup>10</sup> U čl. 21. ZZU su navedene pojedine štetne radnje, ovo navođenje nije taksativno.

<sup>11</sup> Primera radi, Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, *Službeni glasnik RS*, br. 97/2008, 53/2010, 66/2011-US, 112/2013, 8/2015-US i 88/2019, čije odredbe se odnose na javne funkcionere. O stanju zakonodavstva u ovoj oblasti pre donošenja ZZU videti više: Kovačević, L.J. (2011). Novi standardi Saveta Evrope o zaštiti uzbunjivača. *Pravo i privreda. Časopis Udruženja pravnika u privredi SR Jugoslavije*, 48(1/3), 169–175; Lubarda, B. (2011). Posebna zaštita zaposlenog uzbunjivača – evropsko, uporedno i domaće pravo i praksa. *Pravni život. List za pravna pitanja i praksu*, 60 /11), 435–450.

<sup>12</sup> Čl. 12. ZZU.

izvršenje i obezbeđenje.<sup>13</sup> O samom značaju mogućnosti određivanja privremene mere najbolje govore stavovi Apelacionog suda u Nišu da je ovo najvažniji deo zakona u pitanju efikasnog sprečavanja odmazde i privremenog otklanjanja štetnih posledica po uzbunjivača.<sup>14</sup>

## SUDSKA ZAŠTITA UZBUNJIVAČA

### Primena zakona o zaštiti uzbunjivača i zakonski rokovi

Kao što je već napomenuto u uvodnim izlaganjima, ZZU se primenjuje po isteku šest meseci od dana stupanja na snagu, odnosno, od 5. juna 2015. godine.<sup>15</sup>

Ustavom Republike Srbije<sup>16</sup> predviđena je zabrana povratnog dejstva zakona i drugih opštih akata, te da povratno dejstvo mogu imati pojedine odredbe zakona, samo ukoliko to nalaže opšti interes koji je utvrđen pri donošenju zakona.<sup>17</sup>

Kako ZZU ne predviđa povratno dejstvo pojedinih odredbi, jasno je da se odredbe istog mogu primenjivati samo za ubuduće, odnosno da se zaštita od štetnih radnji može pružati zaposlenima samo za one radnje uzbunjivanja koje su preduzete za vreme važenja predmetnog Zakona.

Iako je to opšti pravni princip, sudovi su u praksi neretko imali priliku da tužiocima u vezi sa zaštitom od štetnih radnji skreću pažnju na prelazne i završne odredbe ZZU.

Na primer, Apelacioni sud u Kragujevcu iako potvrđuje prvostepenu presudu iz razloga koji nemaju veze sa zaštitom uzbunjivača, ukazuje da je tužilac otkrivao informacije o kršenju propisa kod tuženog pre nego što je ZZU počeo da se primenjuje, te da se samim tim takve radnje ne mogu smatrati radnjama uzbunjivanja, niti tužilac uzbunjivačem u smislu istog.<sup>18</sup> Pored tužilaca, dešavalo se da ni sudovi nisu imali u vidu prelazne i završne odredbe ZZU, što je posledično vodilo pogrešnoj primeni materijalnog prava i ukidanju presuda.<sup>19</sup>

<sup>13</sup> Čl. 32. ZZU.

<sup>14</sup> Rešenje Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 4/16. od 3. 11. 2016. godine; Presuda Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 7/20. od 17. 3. 2022. godine. Iako se u pomenutim odlukama izričito ne pominje, verovatno iz razloga što pravna nauka nije izvor prava, identičan stav nalazi se i u: Martić, M., Šarac, M. (2015). *Komentar Zakona o zaštiti uzbunjivača*. Beograd: Službeni glasnik, 76.

<sup>15</sup> V.: čl. 40. ZZU.

<sup>16</sup> *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006. i 115/2021.

<sup>17</sup> Čl. 197. Ustava Republike Srbije.

<sup>18</sup> Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, Gž1-uz 8/16. od 13. 9. 2016. godine.

<sup>19</sup> Rešenje Apelacionog suda u Kragujevcu, Gž1-uz 5/16. od 6. 12. 2016. godine.

Navedeno ne znači da određeno lice ne može steći svojstvo uzbunjivača i ostvariti zaštitu u smislu nekog drugog propisa, kao što je to Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije, ukoliko ostvaruje uslove za zaštitu u skladu sa istim.<sup>20</sup>

Moguće su i situacije da tužioci podnesu tužbu radi zaštite od više štetnih radnji, od kojih su neke preduzete pre početka primene ZZU, a druge nakon početka primene. U takvim situacijama celishodno je vremenski razgraničiti preduzete radnje uzbunjivanja i štetne radnje, a ZZU primeniti samo na one koje su preduzete u vreme njegovog važenja, kao što je to činio Apelacioni sud u Nišu u jednoj odluci.<sup>21</sup>

Može se primetiti da se ova problematika vezuje prvenstveno za postupke koji su inicirani u prvim godinama primene ZZU. Ista bi mogla biti aktuelna još kratko vreme, budući da će 5. juna 2025. godine biti desetogodišnjica primene, te da lica koja su preduzela radnje uzbunjivanja pre početka primene istog neće biti u mogućnosti da ostvare zaštitu i zbog rokova za uzbunjivanje predviđenih čl. 5, st. 1, t. 2. ZZU.

Zbog toga, celishodno je napomenuti da uzbunjivač ostvaruje pravo na zaštitu ukoliko otkrije informaciju u roku od jedne godine od dana saznanja za izvršenu radnju zbog koje vrši uzbunjivanje, a najkasnije u roku od deset godina od dana izvršenja te radnje.

Kako je navedeno uslov za sticanje svojstva uzbunjivača može se postaviti pitanje da li teret dokazivanja činjenice dana saznanja za izvršenu radnju zbog koje vrši uzbunjivanje snosi poslodavac ili zaposleni? U sudskoj praksi zauzet je stav da teret dokazivanja dana svog saznanja za izvršenu radnju zbog koje vrši uzbunjivanje snosi zaposleni.<sup>22</sup>

S obzirom na to da je ZZU predvideo posebna pravila o teretu dokazivanja samo u pogledu uzročno-posledične veze štetne radnje sa radnjom uzbunjivanja,<sup>23</sup> sudovi pravilno primenjuju pravila o teretu dokazivanja iz čl. 231, st. 1. i 2. Zakona o parničnom postupku.<sup>24</sup>

Identična je i situacija sa subjektivnim rokom iz čl. 23, st. 2. ZZU, kojim je predviđeno da se sudska zaštita ostvaruje u roku od šest meseci od dana saznanja za preduzetu štetnu radnju, odnosno tri godine od dana kada je štetna radnja preduzeta.

---

<sup>20</sup> U tom smislu v.: Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2 1034/21. od 27. 10. 2022. godine.

<sup>21</sup> Presuda Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 2/24. od 11. 3. 2024. godine.

<sup>22</sup> Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu, Gž1-uz 1/20. od 12. 5. 2020. godine.

<sup>23</sup> Čl. 29. ZZU.

<sup>24</sup> *Službeni glasnik RS*, br. 72/2011, 49/2013. – odluka US, 74/2013. – odluka US, 55/2014, 87/2018, 18/2020. i 10/2023. – dr. zakon.

## Otkrivanje informacije

Prema zakonskoj definiciji uzbunjivanje je:

„...otkrivanje informacije o kršenju propisa, kršenju ljudskih prava, vršenju javnog ovlašćenja protivno svrsi zbog koje je povereno, opasnosti po život, javno zdravlje, bezbednost, životnu sredinu, kao i radi sprečavanja štete velikih razmera.“<sup>25</sup>

Iz navedenog jasno je da je cilj uzbunjivanja zaštita javnog interesa. To je ujedno i materijalna pretpostavka koja mora biti ispunjena kako bi uzbunjivač ostvario zaštitu u sudskom postupku.<sup>26</sup>

Dakle, ne smatra se svako prijavljivanje uzbunjivanjem. Ovome najbolje svedoče stavovi sudske prakse. Tako, Apelacioni sud u Kragujevcu ističe kako prijavljivanje od strane tužioca nezakonitog postupanja svog poslodavca u vezi sa nedonošenjem rešenja o korišćenju godišnjeg odmora, ne predstavlja radnju otkrivanja informacija u cilju zaštite javnog i opšteg dobra, zbog kojeg bi tužilac imao pravo na zaštitu.<sup>27</sup>

Takođe, opravdano se u sudskoj praksi ističe da negodovanje tužilaca zbog neisplaćenih zarada koje nisu iznosili ni pismeno ni usmeno direktoru tuženog se ne može smatrati radnjom uzbunjivanja.<sup>28</sup>

Navedeno ne samo zbog toga što kod negodovanja zbog neisplaćenih zarada ne postoji javni interes, već i zbog toga što je za preduzimanje radnje uzbunjivanja potrebno da se ona izvrši na način i u postupku predviđenom zakonom, što je još jedan od uslova koji predstavljaju pretpostavku za pružanje zaštite uzbunjivaču. Ovde posebno treba imati u vidu i odredbe Pravilnika o načinu unutrašnjeg uzbunjivanja, načinu određivanja ovlašćenog lica kod poslodavca, kao i drugim pitanjima od značaja za unutrašnje uzbunjivanje kod poslodavca koji ima više od deset zaposlenih.<sup>29</sup>

U sudskoj praksi se pravilno ističe da ne predstavlja uzbunjivanje ni to što je tužilac informaciju koja je već javno objavljena podelio putem svog profila na društvenoj mreži „facebook“, s obzirom na to da suština objave nije da se otklone nepravilnosti, niti se može jedna informacija koja je već otkrivena ponovo otkriti. U tom smislu Apelacioni sud u Novom Sadu navodi da suština uzbunjivanja nije u prenošenju, već u otkrivanju informacija.<sup>30</sup>

<sup>25</sup> Čl. 2, st. 1, t. 3. ZZU.

<sup>26</sup> U tom smislu v. Presudu Apelacionog suda u Beogradu, GŽ1-uz 4/19. od 28. 3. 2019. godine, kao i Presudu Vrhovnog kasacionog suda, Rev2-uz 2/17. od 22. 6. 2017. godine.

<sup>27</sup> Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, GŽ1-uz 8/16. od 13. 9. 2016. godine.

<sup>28</sup> Presuda Apelacionog suda u Nišu, GŽ-uz 2/17. od 2. 3. 2017. godine.

<sup>29</sup> *Službeni glasnik RS*, br. 49/2015. i 44/2018. – dr. zakon.

<sup>30</sup> Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu GŽ-uz 2/17. od 6. 2. 2017. godine.

Dakle, da bi se jedno lice moglo smatrati uzbunjivačem i ostvariti zaštitu u smislu ZZU ono pre svega mora da otkrije informaciju u cilju zaštite javnog i opšteg dobra i to na način i u postupku predviđenom Zakonom, kao i napred pomenutim podzakonskim aktom.

Pri navedenom, irelevantno je da li se uzbunjivač prilikom otkrivanja informacije deklarirao tako, jer čak i da nije, navedeno je bez pravnog značaja za njegovo zakonom ustanovljeno pravo na sudsku zaštitu, kako to pravilno zaključuje Apelacioni sud u Nišu.<sup>31</sup>

U prethodnom podnaslovu obrađeno je pitanje roka u kome je potrebno da se izvrši uzbunjivanje kako bi uzbunjivač ostvario pravo na zaštitu, te nakon pominjanja kvalitativnih uslova koji se odnose na otkrivanje informacije kako bi uzbunjivač ostvario pravo na zaštitu, nužno je pomenuti i treći uslov koji mora biti ispunjen da bi uzbunjivač ostvario pravo na zaštitu. Uzbunjivač ostvaruje pravo na zaštitu ako bi u trenutku uzbunjivanja, na osnovu raspoloživih podataka, u istinitost informacije, poverovalo lice sa prosečnim znanjem i iskustvom kao i uzbunjivač.<sup>32</sup>

Pored lica koje izvrši radnju uzbunjivanja, zaštitu ostvaruje i lice koje učini verovatnim da je prema njemu preduzeta štetna radnja zbog povezanosti sa uzbunjivačem.<sup>33</sup> U praksi su to najčešće lica koja pružaju uzbunjivaču pravnu ili moralnu podršku, ali teoretski mogu biti i lica povezana srodničkom vezom.<sup>34</sup> Osim njih, zaštitu uživa i lice koje je pogrešno označeno kao uzbunjivač (tzv. putativni uzbunjivač), lice koje u vršenju službene dužnosti dostavi informaciju i lice koje traži podatke u vezi sa informacijom.<sup>35</sup>

### **Pasivna legitimacija u sporu za zaštitu uzbunjivača**

Odredbama ZZU predviđeno je da uzbunjivač prema kome je preduzeta štetna radnja u vezi sa uzbunjivanjem ima pravo na sudsku zaštitu.<sup>36</sup> Ova zaštita se ostvaruje podnošenjem tužbe nadležnom sudu, u roku od šest meseci od dana saznanja za preduzetu štetnu radnju, odnosno tri godine od dana kada je štetna radnja preduzeta.<sup>37</sup>

---

<sup>31</sup> Presuda Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 9/20. od 5. 5. 2020. godine.

<sup>32</sup> Čl. 5. ZZU.

<sup>33</sup> Čl. 6. ZZU.

<sup>34</sup> Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu, Gž-uz 7/17. od 20. 6. 2017. godine; Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2-uz 7/17. od 21. 6. 2019. godine. U nav. delu Martić, M. i Šarac, M. ističu kako ZZU ne definiše granice, vrstu ili druge karakteristike „povezanosti“ uzbunjivača i „povezanog lica“, te da zakon ostavlja otvorene mogućnosti za zaštitu povezanih lica, bez obzira na vrstu ili stepen povezanosti, 31.

<sup>35</sup> Čl. 7, 8. i 9. ZZU.

<sup>36</sup> Čl. 23, st. 1. ZZU.

<sup>37</sup> Čl. 23, st. 2. ZZU.

Za razliku od Zakona o sprečavanju zlostavljanja na radu<sup>38</sup> koji u delu koji se odnosi na sudsku zaštitu eksplicitno navodi da se tužba podnosi protiv poslodavca,<sup>39</sup> u ZZU takva izričita odredba ne postoji.<sup>40</sup>

Uprkos tome, iz izričite zabrane poslodavcu da ne sme činjenjem ili nečinjenjem da stavi uzbunjivača u nepovoljniji položaj u vezi sa uzbunjivanjem,<sup>41</sup> može se nedvosmisleno zaključiti da je u postupku za zaštitu uzbunjivača pasivno legitimisan isključivo poslodavac.<sup>42</sup>

I pored navedenog, značajno je pomenuti stav Apelacionog suda u Nišu, koji je upućujući na čl. 2, st. 1, t. 3. ZZU, i značenje izraza poslodavac istakao da je u sporovima sa uzbunjivanjem tuženi uvek pravno lice ili preduzetnik.<sup>43</sup> Zanimljivo je skrenuti pažnju i na stav Apelacionog suda u Kragujevcu koji svoju tvrdnju, da u postupku u vezi sa uzbunjivanjem tuženi može biti samo privredno društvo ili preduzetnik, potkrepljuje činjenicom da čl. 26, st. 3. ZZU upućuje na shodnu primenu Zakona o parničnom postupku koji uređuje postupak u radnim sporovima, a koji sporovi mogu da se vode samo protiv poslodavca.<sup>44</sup>

Sve prethodno navedeno je važno istaći, jer se u praksi dešavalo da u postupku za zaštitu uzbunjivača kao tuženi umesto poslodavca ili zajedno sa poslodavcem bude označeno neko drugo lice.<sup>45</sup>

---

<sup>38</sup> *Službeni glasnik RS*, br. 36/2010.

<sup>39</sup> Čl. 23, st. 2. Zakona o sprečavanju zlostavljanja na radu.

<sup>40</sup> Ovo verovatno iz razloga što, kako je već pomenuto u fn. br. 7, uzbunjivači nisu samo lica koja izvrše uzbunjivanje u vezi sa svojim radnim angažovanjem ili postupkom zapošljavanja, već i sa korišćenjem usluga državnih i drugih organa, nosilaca javnih ovlašćenja ili javnih službi, poslovnom saradnjom i pravom vlasništva na privrednom društvu.

<sup>41</sup> Čl. 21. ZZU.

<sup>42</sup> Osim, naravno, ukoliko se uzbunjivanje ne vrši u vezi sa korišćenjem usluga državnih i drugih organa, nosilaca javnih ovlašćenja ili javnih službi, poslovnom saradnjom i pravom vlasništva na privrednom društvu.

<sup>43</sup> Presuda Apelacionog suda u Nišu, GŽ-uz 4/18. od 11. 7. 2018. godine.

<sup>44</sup> Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, GŽ-uz 2/17. od 28. 12. 2017. godine.

<sup>45</sup> U tom smislu v.: Presuda Apelacionog suda u Nišu, GŽ-uz 2/23. od 20. 4. 2023. godine.

### **Nadležnost sudova (dvostruka – paralelna nadležnost)**

U postupku sudske zaštite uzbunjivača nadležan je viši sud<sup>46</sup> prema mestu preduzimanja štetne radnje ili prema mestu prebivališta tužioca.<sup>47</sup> Sadržina tužbe određena je čl. 26. ZZU, o čemu je bilo reči.<sup>48</sup> Bilo je reči i o tome da se tužbom za zaštitu u vezi sa uzbunjivanjem ne može pobijati zakonitost pojedinačnog akta poslodavca kojim je rešavano o pravima, obavezama i odgovornostima zaposlenog po osnovu rada.<sup>49</sup> Razlog iz kog se ovo na ovom mestu ponovo pominje, jeste to što ovakvo rešenje zakonodavca izaziva određene dileme.

Naime, čl. 27, st. 1. ZZU predviđeno je da u tužbi za ocenu zakonitosti pojedinačnog akta poslodavca kojim je rešavano o pravima, obavezama i odgovornosti uzbunjivača po osnovu rada, po posebnim propisima, uzbunjivač može istaći navod da pojedinačni akt poslodavca predstavlja štetnu radnju u vezi sa uzbunjivanjem. U tim situacijama, u posebnom postupku sud ocenjuje osnovanost navoda da pojedinačni akt poslodavca predstavlja štetnu radnju u vezi sa uzbunjivanjem.<sup>50</sup> Uslov za ovakvo odlučivanje u posebnom postupku jeste da zaposleni navod da pojedinačni akt poslodavca predstavlja štetnu radnju u vezi sa uzbunjivanjem istakne u tužbi ili na pripremnom ročištu, a posle toga samo ako podnosilac navoda učini verovatnim da bez svoje krivice nije mogao ranije da iznese taj navod.<sup>51</sup>

Shodno odredbi čl. 24, st. 3. Zakona o uređenju sudova<sup>52</sup> osnovni sudovi nadležni su za odlučivanje u sporovima povodom zasnivanja, postojanja i prestanka radnog odnosa, o pravu, obavezama i odgovornostima iz radnog odnosa, o naknadi štete koju zaposleni pretrpi na radu ili u vezi sa radom, sporovima povodom zadovoljavanja stambenih potreba na osnovu rada. Iz navedenog, jasno je da zaštitu uzbunjivačima pored viših sudova, pružaju i osnovni sudovi.

---

<sup>46</sup> Čl. 25, st. 1. ZZU predviđeno je da sudija koji postupa po tužbi u vezi sa uzbunjivanjem ili u posebnim postupcima iz čl. 27. ovog zakona mora biti lice koje je steklo posebna znanja u vezi sa zaštitom uzbunjivača. Sticanje posebnih znanja regulisano je Pravilnikom o Programu sticanja posebnih znanja u vezi sa zaštitom uzbunjivača, *Službeni glasnik RS*, br. 4/2015.

<sup>47</sup> Čl. 23, st. 3. ZZU.

<sup>48</sup> Utvrđenje da je prema uzbunjivaču preduzeta štetna radnja; zabrana vršenja i ponavljanja štetne radnje; uklanjanje posledica štetne radnje; naknade materijalne i nematerijalne štete; objavljivanje presude donete po tužbi iz razloga predviđenih u t. 1. do 4. ovog stava u sredstvima javnog informisanja, o trošku tuženog.

<sup>49</sup> Čl. 26, st. 2. ZZU.

<sup>50</sup> Čl. 27, st. 3. ZZU.

<sup>51</sup> Čl. 27, st. 2. ZZU; Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2 4161/19. od 25. 11. 2021. godine; Rešenje Apelacionog suda u Nišu, Gž1-uz 3/19. od 28. 6. 2019. godine.

<sup>52</sup> *Službeni glasnik RS*, br. 10/2023.

O pojedinačnim aktima koji se odnose na državne službenike posredstvom čl. 143, st. 3. Zakona o državnim službenicima<sup>53</sup> odlučuje upravni sud.

Može se postaviti pitanje šta je *ratio* odredbe kojom je predviđena nadležnost višeg suda u prvom stepenu, kao i da li se isti uopšte može ostvariti imajući u vidu činjenicu da je osnovni sud nadležan u situacijama kada pojedinačni akt poslodavca predstavlja štetnu radnju u vezi sa uzbunjivanjem, a da broj takvih postupaka nije zanemarljiv.<sup>54</sup>

U dosadašnjoj sudskoj praksi se često postavilo pitanje postojanja tzv. „dvostruke“ ili „paralelne“ nadležnosti. Apelacioni sud u Nišu navodi:

„Iz prednjeg proizlazi, da u situaciji kada je zaposleni zbog prijave nepravilnosti u postupanju kod poslodavca dobio pojedinačni akt kojim mu se uskraćuju prava na radu i u vezi sa radom ili mu prestaje radni odnos, on u tom slučaju mora podneti tužbu nadležnom sudu za poništaj tog akta u propisanom roku i ne može istovremeno voditi postupak za zaštitu od uzbunjivanja pred višim sudom. Dakle, zakonom je isključena dvostruka ili paralelna nadležnost u slučaju postojanja odluke o pojedinačnom pravu koja uzbunjivačima pripadaju po radnopravnim ili drugim propisima.“<sup>55</sup>

S druge strane, Apelacioni sud u Novom Sadu u jednoj odluci ističe:

„Nisu prihvatljivi ni žalbeni navodi prema kojima je sud postupao protivno principu *ne bis in idem*, i to, kako navodi, jer je tužilac istovremeno sa podnošenjem tužbe u ovoj parnici tužbom od 30. 11. 2021. inicirao postupak pred Osnovnim sudom u Novom Sadu radi poništaja rešenja o otkazu ugovora o radu, po kojoj je u međuvremenu doneta i prvostepena presuda u predmetu P1. 3042/21, a žalbeni postupak je u toku. Pravo tužioca na sudsku zaštitu garantovano je i Zakonom o zaštiti uzbunjivača i Zakonom o radu, pa je u domenu njegove volje da se opredeli za put kojim tu zaštitu nastoji ostvariti.“<sup>56</sup>

Ovakav stav Apelacionog suda u Novom Sadu nije prihvatljiv. Pre svega, iz citiranih zakonskih odredbi jasno je da uzbunjivač nema slobodnu volju da se opredeli za put kojim će tražiti zaštitu, već da je put za zaštitu

<sup>53</sup> *Službeni glasnik RS*, br. 79/2005, 81/2005. – ispr., 83/2005. – ispr., 64/2007, 67/2007. – ispr., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018, 157/2020. i 142/2022.

<sup>54</sup> U sudskoj praksi postoji veliki broj postupaka u kojima je istaknut navod da pojedinačni akt predstavlja štetnu radnju u vezi s uzbunjivanjem, te u kojima zaštitu uzbunjivačima u prvom stepenu pružaju osnovni sudovi, u tom smislu v. npr. Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, GŽ1-uz 2/18. od 2. 10. 2018. godine; Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, GŽ1-uz 1/19. od 27. 9. 2019. godine; Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, GŽ1-uz 2/20. od 19. 10. 2020. godine; Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, GŽ1-uz 2/21. od 19. 1. 2022. godine; Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, GŽ1-uz 2/22. od 16. 8. 2022. godine; Presuda Apelacionog suda u Nišu, GŽ1-uz 3/19. od 28. 6. 2019. godine.

<sup>55</sup> Presuda Apelacionog suda u Nišu, GŽ-uz 10/17. od 27. 10. 2017. godine.

<sup>56</sup> Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu, GŽ-uz 2/22. od 10. 11. 2022. godine.

trasiran u zavisnosti od vrste štetne radnje koja je preduzeta. Ukoliko bi se ovakav stav suda prihvatio, postojala bi mogućnost da zaposleni podnese tužbu radi poništaja rešenja osnovnom sudu uz isticanje navoda da takav pojedinačni akt predstavlja štetnu radnju sa uzbunjivanjem, kao i da pored toga zakonitost pojedinačnog akta pobija i pred višim sudom, što bi otvorilo pitanje postojanja dvostruke litispendencije, i u tom smislu procesne smetnje iz čl. 203, st. 3. ZPP.<sup>57</sup>

Pored toga, na ovaj način bi se praktično obesmisllila strogost prekluzivne odredbe – čl. 195. Zakona o radu<sup>58</sup> koji propisuje da je rok za pokretanje spora protiv rešenja kojim je povređeno pravo zaposlenog šezdeset dana od dana dostavljanja rešenja. Zaposleni bi mogao i posle proteka ovog roka da ostvaruje zaštitu pred višim sudom, jer je rok za pokretanje postupka prema ZZU šest meseci od dana saznanja za preduzetu štetnu radnju, odnosno tri godine od dana kada je štetna radnja preduzeta.

Iako je više argumenata u prilog tome da je isključena dvostruka nadležnost, ne može se zanemariti činjenica da su uzbunjivači koji trpe štetnu radnju u vidu donošenja pojedinačnih akata u nepovoljnijem položaju u pitanju rokova za pružanje sudske zaštite, u odnosu na uzbunjivače koji trpe štetne radnje u drugačijem obliku.

Bitno je istaći da je pomenuta presuda Apelacionog suda ukinuta Rešenjem Vrhovnog suda<sup>59</sup> u kome je konstatovano da je zakonom isključena dvostruka nadležnost, a isti stav ovaj sud je zauzeo u više odluka.<sup>60</sup> Posebno je pravno interesantan zaključak Vrhovnog suda, kako je rešenje o otkazu ugovora o radu pojedinačni pravni akt koji podleže pravnosnažnosti i ne može se pobijati tužbom za utvrđenje, već preobražajnom tužbom za poništaj tog akta.<sup>61</sup> Ovakav stav suštinski opravdava isključenje postojanja dvostruke nadležnosti sudova.

Međutim, kada je u pitanju konkretna odluka Apelacionog suda u Novom Sadu o kojoj je bilo reči, razlog za ukidanje jeste što je propušteno da se utvrdi da li je zakonitost rešenja o otkazu ugovora o radu bila predmet ocene u

---

<sup>57</sup> Čl. 203, st. 3. Zakona o parničnom postupku predviđeno je da dok parnica teče, ne može se u pogledu istog zahteva pokrenuti nova parnica među istim strankama, a ako takva parnica bude pokrenuta, sud će tužbu odbaciti. Više o litispendenciji, procesnopравnim dejstvima litispendencije, smislu zabrane dvostruke litispendencije v.: Keča, R., Knežević, M. (2022). *Građansko procesno pravo*. Beograd: Službeni Glasnik, 210–212.

<sup>58</sup> *Službeni glasnik RS*, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017. – odluka US, 113/2017 i 95/2018. – autentično tumačenje.

<sup>59</sup> Rešenje Vrhovnog suda, Rev-uz 3/23. od 20. 7. 2023. godine.

<sup>60</sup> V. u tom smislu npr. i: Presuda Vrhovnog kasacionog suda Rev2-uz 3/16. od 18. 1. 2017. godine, u kojoj sud navodi da sve što je u vezi s ocenom zakonitosti pojedinačnog akta ne može da se ističe u ovom postupku po čl. 20, st. 2. ZZU.

<sup>61</sup> Presuda Vrhovnog suda, Rev-uz 4/2022. od 14. 6. 2023. godine. V. u tom smislu i Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2-uz 5/17. od 7. 3. 2018. godine.

posebnom postupku u smislu čl. 27. ZZU, te u zavisnosti od odluke osnovnog suda u postupku ocene zakonitosti pojedinačnog akta prvostepeni sud mora meritorno da odluči o zahtevu za naknadu štete uzbunjivača u smislu čl. 22. ZZU.<sup>62</sup>

Ovo se naglašava posebno jer ovakav stav poteže i druga pitanja. Na primer, da li uzbunjivač pored prava na poništaj takvog akta, ostvaruje i druga prava predviđena čl. 26. ZZU? Ukoliko ostvaruje i ova prava, postavlja se pitanje pred kojim sudom.

Iako su uzbunjivači koji trpe štetne radnje u vidu donošenja pojedinačnih akata lišeni mogućnosti da u postupku predviđenim ZZU pobijaju zakonitost pojedinačnog akta, nema razloga da im se druga prava predviđena istim uskraćuju.<sup>63</sup>

Međutim, osnovni sudovi nisu nadležni za odlučivanje o drugim zahtevima, već viši sud posredstvom odredbi ZZU.

Štetna radnja utvrđena u postupku za poništaj pojedinačnog akta predstavlja činjenični oslonac višem sudu koji odlučuje o drugom pravu uzbunjivača, kao što je pravo na naknadu štete.<sup>64</sup>

Može se primetiti da je ovo još jedan aspekt nepovoljnijeg položaja uzbunjivača koji trpe štetne radnje u vidu donošenja pojedinačnog akta, jer ne samo da su im kraći rokovi za ostvarivanje pravne zaštite, nego u praksi pored postupka za poništaj takvog akta pokreću još jedan postupak ukoliko žele da ostvare prava iz čl. 27. ZZU. Ovakvo rešenje nije ekonomično jer u tim situacijama uzbunjivači prethodno snose troškove dva postupka, a svakako da bi bilo i efikasnije da vode jedan postupak.

### **Uzročna veza između radnji uzbunjivanja i štetnih radnji**

Da bi uzbunjivač ostvario pravo na zaštitu, između radnji uzbunjivanja i štetne radnje mora da postoji uzročno-posledična veza.

Ukoliko uzbunjivač učini verovatnim da je prema njemu preduzeta štetna radnja u vezi sa uzbunjivanjem, na tuženom je teret dokazivanja da štetna radnja nije u uzročnoj vezi sa uzbunjivanjem.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> U tom smislu v. i Presuda Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 3/18. od 24. 9. 2018. godine; Presuda Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 4/19. od 12. 4. 2019. godine.

<sup>63</sup> U ovom kontekstu značajno je pomenuti Presudu Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 6/21. od 17. 1. 2022. godine, kojom je preinačena presuda prvostepenog suda koji je odbio tužbeni zahtev tužioca da se presuda objavi u dnevnom listu smatrajući da je utvrđenje da je preduzeta štetna radnja i obavezivanje tuženog na naknadu štete dovoljna satisfakcija za tužioca. Apelacioni sud je istakao da je to pogrešna primena materijalnog prava i da su navedeni tužbeni zahtevi međusobno nezavisni i da se međusobno ne isključuju.

<sup>64</sup> Presuda Vrhovnog suda, Rev-uz 5/23. od 17. 1. 2024. godine.

<sup>65</sup> Čl. 29. ZZU.

Iako je postojanje ove veze prevashodno činjenično, a ne pravno pitanje, zanimljivo je pomenuti jedan kriterijum kojim se sudovi služe u praksi prilikom utvrđivanja postojanja iste.<sup>66</sup> Taj pomoćni kriterijum je vreme, odnosno vremenski sled između radnji uzbunjivanja i štetnih radnji.

Apelacioni sud u Kragujevcu navodi:

„Radna mesta nameštenika koja su ostala, odnosno po novoj sistematizaciji bila predviđena, čiji poslovi bi mogli da se ponude tužiocu u istom ili nižem stepenu stručne spreme, su bila popunjena, pa je zaključak suda da tužilac nije stavljen u nepovoljniji položaj zbog svojstva uzbunjivača, pri čemu je protekao duži vremenski period od radnje uzbunjivanja i bilo koje radnje tužene koju je preduzela u postupku racionalizacije, te se radnja tužene ne može dovoditi u vezu sa radnjom uzbunjivača.“<sup>67</sup>

Iz citiranog dela odluke jasno je da je protek vremena između radnje uzbunjivanja i štetne radnje pomoćni kriterijum za utvrđivanje uzročne veze između istih, a šta je duži vremenski period takođe je faktičko pitanje.

U praksi su posebno zanimljive situacije u kojima štetna radnja prethodi uzbunjivanju. Često se desi da nakon što poslodavac preduzme neku radnju, zaposleni izvrši uzbunjivanje, a potom traži zaštitu od radnje koja je prethodila uzbunjivanju.

Po tom pitanju, sudska praksa je jedinstvena da je neprihvatljivo da postupak uzbunjivanja nastane nakon štetne radnje, uz obrazloženje da je štetna radnja posledica uzbunjivanja, a ne obrnuto.<sup>68</sup>

Iako je ovakav stav sudova prihvatljiv, jer po logici stvari uzbunjivanje prethodi štetnoj radnji, prilikom saglašavanja s ovim stavom nužno je napraviti izuzetak. Taj izuzetak je predviđen čl. 9. ZZU. Zakonodavac predviđa da lice koje traži podatke u vezi s informacijom, ima pravo na zaštitu kao uzbunjivač, ako učini verovatnim da je prema njemu preduzeta štetna radnja zbog traženja tih podataka. Iako se ovde suštinski i ne govori o uzbunjivanju, u ovoj situaciji štetna radnja mu može prethoditi.

Dakle, postojanje uzročno-posledične veze jeste ključni činilac u postupku za zaštitu uzbunjivača. Zaštita uzbunjivača nije apsolutna, te je moguće da zaposlenom zakonito prestane radni odnos iako je preduzeo radnju uzbunjivanja ukoliko taj prestanak radnog odnosa nije posledica uzbunjivanja

---

<sup>66</sup> Posledica toga da se radi o činjeničnom, a ne o pravnom pitanju jeste to da se revizijski sud u takva pitanja ne može upuštati. U tom smislu v.: Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2-uz 2/21. od 7. 10. 2021. godine.

<sup>67</sup> Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, Gž1-uz 1/22. od 3. 6. 2022. godine.

<sup>68</sup> Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, Gž-uz 3/20. od 30. 11. 2021. godine; Presuda Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 10/17. od 27. 10. 2017. godine; Presuda Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 4/20. od 3. 6. 2020. godine; Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2-uz 2/17. od 22. 6. 2017. godine; Presuda Vrhovnog suda, Rev-uz 1/23. od 28. 6. 2023. godine.

već npr. nepoštovanja radne discipline.<sup>69</sup> Zbog toga je procesna aktivnost poslodavaca u sudskim postupcima usmerena na dokazivanje nepostojanja uzročno-posledične veze između štetne radnje i radnje uzbunjivanja, te će u zavisnosti od ovog uspeha poslodavca zavisiti i ishod postupka.<sup>70</sup> Sve naravno pod pretpostavkom, da zaposleni prvo učini verovatnim da je štetna radnja posledica uzbunjivanja.<sup>71</sup>

Posebnu problematiku o pitanju uzročno-posledične veze predstavlja razgraničenje štetnih radnji od postupaka koje poslodavac preduzima iz stvarnih i objektivnih razloga. Zbog toga se često dešava da sud odbije tužbeni zahtev tužioca nalazeći da se ne radi o štetnim radnjama, jer nisu motivisane uzbunjivanjem, već organizacionim promenama kod poslodavca ili vršenjem autonomnih ovlašćenja u skladu sa zakonom ili opštim aktom.<sup>72</sup>

### Privremena mera

Kao što je već istaknuto, delovi ZZU koji se odnose na mogućnost određivanja privremene mere su od izuzetnog značaja.<sup>73</sup> Predviđeno je da u postupku zaštite u vezi sa uzbunjivanjem ili u postupku iz čl. 27. ZZU,<sup>74</sup>

<sup>69</sup> Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2-3314/19. od 26. 2. 2020. godine.

<sup>70</sup> U Presudi Vrhovnog kasacionog suda, Rev-uz 7/23. od 31. 1. 2024. godine, pomenuti sud zaključuje da iako je tužilac učinio verovatnim da je prema njemu preduzeta štetna radnja u vezi s uzbunjivanjem, tuženi je sadržinom izvedenih dokaza otklonio postojanje ove pretpostavke, zbog čega tužiocu ne pripada tražena zaštita.

<sup>71</sup> U Presudi Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 21/19. od 26. 12. 2019. godine, sud je utvrdio da zaposleni nije učinio verovatnim da je prema njemu učinjena štetna radnja – donošenje rešenja o suspenziji, jer je osnov suspenzije bio incident koji je izazvao zaposleni.

<sup>72</sup> Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, Gž1-uz 6/16. od 18. 7. 2016. godine; Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu, Gž1-uz 1/17. od 17. 1. 2017. godine; Presuda Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 5/19. od 8. 4. 2019. godine; Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2 2481/18. od 9. 7. 2020. godine; Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2-uz 4/21. od 28. 10. 2021. godine; Presuda Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 2/22. od 11. 7. 2022. godine; Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2-uz 1/22. od 20. 9. 2022. godine; Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu, Gž-uz 2/23. od 8. 2. 2023. godine.

<sup>73</sup> Andrejević, S. navodi: „Ovakva prethodna zaštita je od suštinskog značaja za ostvarenje prava uzbunjivača, jer se tako uzbunjivač najbolje štiti od odmazde, delotvorno i brzo, da bi u sudskom postupku mogao ostvariti potpunu zaštitu svog prava meritornom pravnosnažnom odlukom. Bez prethodne zaštite uzbunjivač bi bio izložen odmazdi u dužem vremenskom periodu i sam bi snosio sve posledice odmazde iako je postupao u javnom interesu.“ Andrejević, S. (2015). *Sudska zaštita uzbunjivača. Izbor sudske prakse. Stručno-informativni časopis*, 23(5), 189–190.

<sup>74</sup> Postupak iz čl. 27. ZZU je postupak za ocenu zakonitosti pojedinačnog akta (kada uzbunjivač istakne navod da pojedinačni akt poslodavca predstavlja štetnu radnju u vezi s uzbunjivanjem).

sud koji vodi postupak može odrediti privremenu meru u skladu sa zakonom kojim se uređuje izvršenje i obezbeđenje. Predlog za određivanje privremene mere može se podneti pre pokretanja sudskog postupka, za vreme trajanja sudskog postupka, kao i po okončanju sudskog postupka sve dok izvršenje ne bude sprovedeno. Sud je ovlašćen da po službenoj dužnosti odredi privremenu meru<sup>75</sup>

Čl. 34. ZZU izričito je predviđeno da se predlogom za određivanje mere može zahtevati da sud odloži pravno dejstvo akta, zabrani vršenje štetne radnje, kao i da naloži otklanjanje posledice prouzrokovane štetnom radnjom. Dakle, sadržina privremene mere striktno je određena ZZU, te je nedozvoljeno tražiti neku drugu vrstu zaštite privremenom merom, kao što je to, npr. zahtev tužioca da sud stavi van snage pojedinačni akt poslodavca.<sup>76</sup>

Kako se ZZU u delu koji predviđa da sud može odrediti privremenu meru poziva na zakon koji uređuje izvršenje i obezbeđenje, bitno je naglasiti da zakon kojim se uređuje izvršenje i obezbeđenje (u daljem tekstu: ZIO)<sup>77</sup> poznaje dve vrste privremenih mera, one kojim se obezbeđuje novčano i one kojim se obezbeđuje nenovčano potraživanje. Očigledno je da se na uslove za određivanje privremene mere imaju primeniti uslovi i odredbe ZIO koje se odnose na privremene mere kojim se obezbeđuje nenovčano potraživanje.

Shodno odredbi čl. 449. st. 3. ZIO da bi se odredila privremena mera za obezbeđenje nenovčanog potraživanja, izvršni poverilac, osim verovatnoće postojanja potraživanja, mora učiniti verovatnim i da bi bez privremene mere ispunjenje njegovog potraživanja bilo osujećeno ili znatno otežano ili da će biti upotrebljena sila ili nastati nenadoknadiiva šteta (opasnost po potraživanje).

Izuzetno, izvršni poverilac nije dužan da dokaže opasnost po potraživanje ako učini verovatnim da izvršni dužnik može zbog privremene mere pretrpeti samo neznatnu štetu ili da potraživanje treba da se ispuni u inostranstvu.<sup>78</sup>

Dakle, sud prilikom određivanja privremene mere kombinovano primenjuje odredbe ZZU i ZIO, pri čemu će se prilikom ispitivanja uslova za određivanje privremene mere voditi odredbama ZIO, dok će prilikom odlučivanja o vrsti i sadržini privremene mere svakako biti vezan onim privremenim merama koje su predviđene u ZZU.

Posebno je zanimljiva odluka Apelacionog suda u Kragujevcu u kojem se ističe da je prvostepeni sud pogrešno primenio materijalno pravo kada je odbacio predlog za određivanje privremene mere pozivajući se samo na

---

<sup>75</sup> Čl. 32. ZZU.

<sup>76</sup> Rešenje Apelacionog suda u Beogradu, Gž1-uz 2/20. od 7. 2. 2020. godine.

<sup>77</sup> Zakon o izvršenju i obezbeđenju *Službeni glasnik RS*, br. 106/2015, 106/2016. – autentično tumačenje, 113/2017. – autentično tumačenje, 54/2019, 9/2020. – autentično tumačenje i 10/2023. – dr. zakon).

<sup>78</sup> Čl. 449, st. 5. ZIO.

odredbe ZIO (jer predlagač u predlogu za obezbeđenje nije naveo sredstvo i predmet izvršenja, kao i zbog toga što je u predlogu izostalo naznačenje da će navedeno izvršenje sprovesti osnovni sud), već da je bilo uslova za meritorno odlučivanje primenom i odredaba ZZU (predloženo je da se odredi privremena mera kojom se odlaže pravno dejstvo rešenja o otkazu ugovora o radu i da se protivniku predlagača naloži vraćanje predlagača na rad do pravnosnažnog okončanja radnog spora za poništaj tog rešenja).<sup>79</sup>

U čl. 35. ZZU predviđa da protiv odluke o određivanju privremene mere nije dozvoljena posebna žalba, što znači da je žalba dozvoljena samo ukoliko sud odbaci ili odbije predlog.

Zakonodavac se prilikom ovakvog normiranja verovatno vodio odredbom čl. 439, st. 3. Zakona o parničnom postupku kojom je predviđeno da u parnicama iz radnih odnosa protiv rešenja o određivanju privremene mere nije dozvoljena posebna žalba.

Kako je protiv rešenja kojim se odbija ili odbacuje predlog za određivanje privremene mere izričito dozvoljena žalba, ostaje pitanje dozvoljenosti revizije.

U čl. 23, st. 5. ZZU predviđeno je da je u postupku za sudska zaštitu u vezi sa uzbunjivanjem dozvoljena revizija. Izolovanim tumačenjem dolazi se do zaključka da je i u postupku za određivanje privremene mere dozvoljena revizija.

Međutim, ukoliko se pogleda kontekst celog čl. 23. ZZU, a posebno st. 2. istog, jasno je da zakonodavac pod postupkom za sudske zaštite uzbunjivača misli na postupak sudske zaštite koji se ostvaruje podnošenjem tužbe, a ne predlogom za određivanje privremene mere. U prilog tome govori i stav Vrhovnog kasacionog suda<sup>80</sup> da shodno odredbama ZIO protiv pravnosnažnog rešenja nisu dozvoljeni revizija niti ponavljanje postupka, a da nema uslova za izjavljivanje revizije protiv Rešenja shodno odredbama Zakona o parničnom postupku jer se ne radi o rešenju kojim se postupak pravnosnažno okončava.

## ZAKLJUČAK

Sudska zaštita uzbunjivača je mehanizam za zaštitu zaposlenih od odmazde poslodavca u situacijama kada zaposleni „duvaju u pištaljku“ jer poslodavac postupa suprotno javnom interesu. Zbog navedenog, od izuzetnog je značaja to što je prepoznata potreba za ovakvim vidom zaštite i što u našem

<sup>79</sup> Rešenje Apelacionog suda u Kragujevcu, GŽ1-uz 1/18. od 10. 5. 2018. godine.

<sup>80</sup> Rešenje Vrhovnog kasacionog suda, Rev2-uz 1/21. od 24. 3. 2021. godine.

pravnom sistemu postoji zakonski propis koji je na sveobuhvatan način regulisao ovu materiju.

Ključna pitanja od značaja za sudsku zaštitu jesu pre svega da li je uzbunjivač izvršio otkrivanje informacije od značaja za javni interes u skladu sa zakonom, da li se u zakonom predviđenom roku obratio nadležnom sudu i tužbu usmerio ka pasivno legitimisanom licu, kao i da li između radnji uzbunjivanja i štetnih radnji postoji adekvatna uzročna veza. Pored toga, posebna pogodnost koja je uzbunjivačima pružena odredbama ZZU jeste mogućnost određivanja privremene mere, kao efikasnog sredstva otklanjanja negativnih posledica štetnih radnji.

Pohvalno je napomenuti da je uz mala odstupanja sudska praksa u pitanju primene i tumačenja odredbi ZZU poprilično ujednačena. Ovoj ujednačenosti značajno doprinose i odluke Vrhovnog suda Srbije, te činjenica da je u ovim postupcima uvek dozvoljena revizija predstavlja jednu od najznačajnijih mogućnosti za zaštitu uzbunjivača.

Ipak, i pored svih dobrih zakonskih rešenja koja sadrži ovaj zakon, u radu je skrenuta pažnja na nepovoljniji položaj uzbunjivača koji trpe štetne radnje u vidu donošenja pojedinačnih akata kojim je rešavano o pravima, obavezama i odgovornostima iz radnog odnosa.

Nepovoljni položaj ovih lica ogleda se u tome što oni u praksi pored postupka koji iniciraju pred osnovnim sudom radi poništaja tog pojedinačnog akta, pokreću još jedan postupak pred višim sudom kako bi ostvarili druga prava iz čl. 26. ZZU, što nije ni efikasno ni ekonomično.

U tom smislu, celishodno bi bilo da zakonodavac pronade mehanizam za poboljšanje položaja ove kategorije uzbunjivača, odnosno mehanizam za izjednačavanje njihovog položaja sa položajem uzbunjivača koji trpe štetne posledice u drugim oblicima.

Prilikom razmišljanja o načinima izjednačavanja položaja ove kategorije uzbunjivača, nameće se ideja o davanju izričitih ovlašćenja osnovnom sudu u postupku za poništaj pojedinačnog akta kada uzbunjivač istakne navod da pojedinačni akt predstavlja štetnu radnju za odlučivanjem i o pravima uzbunjivača iz čl. 26. ZZU. Međutim, na ovaj način bi se doveo u pitanje *ratio* odredbe ZZU kojim je predviđeno da zaštitu uzbunjivačima pruža viši sud.

Sa druge strane, izjednačavanju položaja mogla bi da doprinese i odredba kojom bi bilo predviđeno da se osnovni sud oglašava stvarno nenadležnim i ustupa predmet višem sudu u situacijama kada zaposleni istakne navod da pojedinačni akt predstavlja štetnu radnju. Ipak, i ovakvom potencijalnom rešenju bi se moglo zameriti zadiranje u odredbe Zakona o uređenju sudova kojim je predviđeno da osnovni sudovi u prvom stepenu sude povodom zasnivanja, postojanja i prestanka radnog odnosa, kao i o pravu, obavezi i odgovornosti iz radnog odnosa.

## LITERATURA

- Andrejević, S. (2015). Sudska zaštita uzbunjivača. *Izbor sudske prakse. Stručno-informativni časopis*, 23(5), 189–190.
- Bilbija, V. (2020). Pet godina primene zakona o zaštiti uzbunjivača. *Izbor sudske prakse. Stručno-informativni časopis*, 28(4), 10.
- Dimovski, D., Kostić, M. (2019). Uzbunjivači kao sredstvo borbe protiv korupcije. *Pravni položaj uzbunjivača u uporednom i domaćem pravu (pravni i etički aspekti). Zbornik radova sa okruglog stola*, 41–59. Banja Luka.
- Đurović, L. (2019). Analiza najboljih praksi zaštite uzbunjivača. *Administracija i javne politike = Administration and Public Policy*, 5(2), 48–54.
- Kovačević, LJ. (2011). Cilj i smisao radnopravne zaštite „uzbunjivača“. *Kaznena redakcija u Srbiji. Tematska monografija [Deo 1]*, 223–229.
- Kovačević, LJ. (2011). Novi standardi Saveta Evrope o zaštiti uzbunjivača. *Pravo i privreda. Časopis Udruženja pravnika u privredi SR Jugoslavije*, 48(1/3), 169–175.
- Keča, R., Knežević, M. (2022). *Građansko procesno pravo*. Beograd: Službeni glasnik, 210–212.
- Lubarda, B. (2011). Posebna zaštita zaposlenog uzbunjivača – evropsko, uporedno i domaće pravo i praksa. *Pravni život. List za pravna pitanja i praksu*, 60/11, 435–450.
- Martić, M., Šarac, M. (2015). *Komentar Zakona o zaštiti uzbunjivača*. Beograd: Službeni glasnik, 76.
- Martić, M. (2016). Uporedno-pravni aspekti pojma uzbunjivač. *Strani pravni život. Teorija, zakonodavstvo, praksa*, 1, 201–214.

### Pravni propisi

- Zakon o zaštiti uzbunjivača, *Službeni glasnik RS*, br. 128/2014.
- Zakon o ratifikaciji konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije, *Službeni list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 12/2005.
- Zakon o potvrđivanju građanskopravne konvencije o korupciji, *Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 102/2007.
- Zakon o ratifikaciji Konvencije br. 158 o prestanku radnog odnosa na inicijativu poslodavca, *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 4/84 i 7/91.
- Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, *Službeni glasnik RS*, broj 97/2008, 53/2010, 66/2011–US, 112/2013, 8/2015–US i 88/2019.
- Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006 i 115/2021.
- Zakon o parničnom postupku, *Službeni glasnik RS*, br. 72/2011, 49/2013 – odluka US, 74/2013 – odluka US, 55/2014, 87/2018, 18/2020 i 10/2023 – dr. zakon.
- Pravilnik o načinu unutrašnjeg uzbunjivanja, načinu određivanja ovlašćenog lica kod poslodavca, kao i drugim pitanjima od značaja za unutrašnje uzbunjivanje kod poslodavca koji ima više od deset zaposlenih, *Službeni glasnik RS*, br. 49/2015 i 44/2018 – dr. zakon.
- Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu, *Službeni glasnik RS*, br. 36/2010.

Pravilnik o Programu sticanja posebnih znanja u vezi sa zaštitom uzbunjivača, *Službeni glasnik RS*, br. 4/2015.

Zakon o uređenju sudova, *Službeni glasnik RS*, br. 10/2023.

Zakon o državnim službenicima, *Službeni glasnik RS*, br. 79/2005, 81/2005. – ispr., 83/2005. – ispr., 64/2007, 67/2007... – ispr., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018, 157/2020 i 142/2022.

Zakon o radu, *Službeni glasnik RS*, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017. – odluka US, 113/2017. i 95/2018. – autentično tumačenje.

Zakon o izvršenju i obezbeđenju, *Službeni glasnik RS*, br. 106/2015, 106/2016. – autentično tumačenje, 113/2017. – autentično tumačenje, 54/2019, 9/2020. – autentično tumačenje i 10/2023. – dr. zakon.

### **Sudska praksa**

Rešenje Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 4/16. od 3. 11. 2016. godine.

Presuda Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 7/20. od 17. 3. 2022. godine.

Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, Gž1-uz 8/16. od 13. 9. 2016. godine.

Rešenje Apelacionog suda u Kragujevcu, Gž1-uz 5/16. od 6. 12. 2016. godine.

Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2 1034/21. od 27. 10. 2022. godine.

Presuda Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 2/24. od 11. 3. 2024. godine.

Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu, Gž1-uz 1/20. od 12. 5. 2020. godine.

Presuda Apelacionog suda u Beogradu, Gž1-uz 4/19. od 28. 3. 2019. godine.

Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2-uz 2/17. od 22. 6. 2017. godine.

Presuda Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 2/17. od 2. 3. 2017. godine.

Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu, Gž-uz 2/17. od 6. 2. 2017. godine.

Presuda Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 9/20. od 5. 5. 2020. godine.

Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu, Gž-uz 7/17. od 20. 6. 2017. godine.

Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2-uz 7/17 od 21. 6. 2019. godine.

Presuda Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 4/18. od 11. 7. 2018. godine.

Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, Gž-uz 2/17. od 28. 12. 2017. godine.

Presuda Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 2/23. od 20. 4. 2023. godine.

Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2 4161/19. od 25. 11. 2021. godine.

Rešenje Apelacionog suda u Nišu, Gž1-uz 3/19. od 28. 6. 2019. godine.

Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, Gž1-uz 2/18. od 2. 10. 2018. godine.

Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, Gž1-uz 1/19. od 27. 9. 2019. godine.

Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, Gž1-uz 2/20. od 19. 10. 2020. godine.

Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, Gž1-uz 2/21. od 19. 1. 2022. godine.

Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, Gž1-uz 2/22. od 16. 8. 2022 godine.

Presuda Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 10/17. od 27. 10. 2017. godine.

Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu, Gž-uz 2/22. od 10. 11. 2022. godine.

Rešenje Vrhovnog suda, Rev-uz 3/23. od 20. 7. 2023. godine.

Presuda Vrhovnog suda, Rev-uz 4/22. od 14. 6. 2023. godine.

Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2-uz 5/17. od 7. 3. 2018. godine.  
Presuda Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 3/18. od 24. 9. 2018. godine.  
Presuda Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 4/19. od 12. 4. 2019. godine.  
Presuda Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 6/21. od 17. 1. 2022. godine.  
Presuda Vrhovnog suda, Rev-uz 5/23. od 17. 1. 2024. godine.  
Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2-uz 2/21. od 7. 10. 2021. godine.  
Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, Gž1-uz 1/22. od 3. 6. 2022. godine.  
Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, Gž-uz 3/20. od 30. 11. 2021. godine.  
Presuda Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 4/20. od 3. 6. 2020. godine.  
Presuda Vrhovnog suda, Rev-uz 1/23. od 28. 6. 2023. godine.  
Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2-3314/19. od 26. 2. 2020. godine.  
Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev-uz 7/23. od 31. 1. 2024. godine.  
Presuda Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 21/19. od 26. 12. 2019. godine.  
Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, Gž1-uz 6/16. od 18. 7. 2016. godine.  
Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu, Gž1-uz 1/17. od 17. 1. 2017. godine.  
Presuda Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 5/19. od 8. 4. 2019. godine.  
Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2 2481/18. od 9. 7. 2020. godine.  
Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2-uz 4/21. od 28. 10. 2021. godine.  
Presuda Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 2/22. od 11. 7. 2022. godine.  
Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2-uz 1/22. od 20. 9. 2022. godine.  
Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu, Gž-uz 2/23. od 8. 2. 2023. godine.  
Rešenje Apelacionog suda u Beogradu, Gž1-uz 2/20. od 7. 2. 2020. godine.  
Rešenje Apelacionog suda u Kragujevcu, Gž1-uz 1/18. od 10. 5. 2018. godine.  
Rešenje Vrhovnog kasacionog suda, Rev2-uz 1/21. od 24. 3. 2021. godine.

*Ratko Gavranic\**  
Bar Association of Vojvodina  
ORCID: 0009-0000-2653-8851

## JUDICIAL PROTECTION OF WHISTLEBLOWERS\*\*

**ABSTRACT:** The Law on the Protection of Whistleblowers of the Republic of Serbia has been applied in court practice for almost ten years. Inspired by this fact, the author, relying on the existing normative framework and the positions taken in case law, addresses key issues relevant to the judicial protection of whistleblowers. These issues concern the application of the Law on the Protection of Whistleblowers, statutes of limitations for whistleblower protection, passive standing in whistleblower protection proceedings, court jurisdiction, the existence of a causal link between acts of whistleblowing and harmful actions, and, finally, interim measures for the protection of whistleblowers as the most effective means of whistleblower protection. In order to cover the application of the Law throughout the territory of the Republic of Serbia, the paper analyzes the case law of all four appellate courts in the country, as well as the practice of the Supreme Court.

**Keywords:** whistleblowers, judicial protection of whistleblowers, Law on the Protection of Whistleblowers, case law

---

\*\* e-mail: advratkogavranic@gmail.com, Lawyer.

\*\* The paper was received on February 19, 2024, and it was accepted for publication on June 13, 2025.

The translation of the original article into English is provided by the *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*.

## INTRODUCTORY OBSERVATIONS ON THE LAW ON THE PROTECTION OF WHISTLEBLOWERS

On November 25, 2014, the National Assembly of the Republic of Serbia adopted the Law on the Protection of Whistleblowers (hereinafter: LPW),<sup>1</sup> which entered into force on the eighth day following its publication in the Official Gazette of the Republic of Serbia,<sup>2</sup> and has been applicable as of the expiry of six months from the date of its entry into force.<sup>3</sup>

In this way, the Republic of Serbia has comprehensively regulated, in a single statutory text, the whistleblowing procedure and the protection of this sensitive category of persons, in accordance with its obligations under the United Nations Convention against Corruption<sup>4</sup> and the Council of Europe Civil Law Convention on Corruption.<sup>5</sup>

There is hardly any need to emphasize the importance of adopting the LPW<sup>6</sup> because it provides protection to employees who decide, contrary to the duty of loyalty to the employer, to “blow the whistle” in situations where the employer<sup>7</sup> acts contrary to the public interest.<sup>8</sup>

<sup>1</sup> *Official Gazette of the RS*, No. 128/2014.

<sup>2</sup> That is, on December 4, 2014.

<sup>3</sup> Applicable as of June 5, 2015.

<sup>4</sup> Law on the Ratification of the United Nations Convention against Corruption, *Official Gazette of Serbia and Montenegro* – International Treaties, No. 12/2005.

<sup>5</sup> See: Law Confirming the Council of Europe Civil Law Convention on Corruption, *Official Gazette of the RS* – International Treaties, No. 102/2007; For more on international standards of whistleblower protection, see: Đurović, L. (2019). Analiza najboljih praksi zaštite uzbunjivača. *Administration and Public Policy*, 5(2), 48–54. For more on whistleblowers as a means of combating corruption, see: Dimovski, D., Kostić, M. (2019). Uzbunjivači kao sredstvo borbe protiv korupcije. *Pravni položaj uzbunjivača u uporednom i domaćem pravu (pravni i etički aspekti)*. *Zbornik radova sa okruglog stola*, 41–59. Banja Luka.

<sup>6</sup> The literature notes that, in the period from the beginning of the application of the LPW through June 30, 2018, 568 cases were received in disputes based on this law – Bilbija, V. (2020). Pet godina primene zakona o zaštiti uzbunjivača. *Izbor sudske prakse: stručno-informativni časopis*. 28(4), 10.

<sup>7</sup> This paper uses the term “employer” because the author addresses whistleblower protection from the perspective of labor law. However, it is important to note that, pursuant to the meaning of the terms in Article 2, paragraph 1, point 2 of the LPW, a whistleblower is not only a person who makes a report in connection with their employment and the hiring process, but also a person who makes a report in connection with the use of services of state and other bodies, holders of public authority or public services, business cooperation, and ownership rights in a company. On the comparative-law aspect of the concept of a whistleblower, see: Martić, M. (2016). Uporedno-pravni aspekti pojma uzbunjivač. *Strani pravni život. Teorija, zakonodavstvo, praksa*, 1, 201–214.

<sup>8</sup> For more on the duty of loyalty to the employer and the disclosure of information in the public interest, see: Kovačević, L.J. (2011). Cilj i smisao radnopravne zaštite „uzbunjivača“. *Kaznena redakcija u Srbiji. Tematska monografija [Part 1]*, 223–229.

Even before the adoption of the LPW, it was possible to provide whistleblowers with protection indirectly, through other regulations, such as ILO Convention No. 158 on Termination of Employment at the Initiative of the Employer.<sup>9</sup>

However, unlike the aforementioned Convention, which provides that filing a complaint or participating in proceedings against an employer for an alleged violation of laws or regulations, or addressing competent administrative authorities, shall not be considered a valid reason for termination of employment, the currently applicable LPW provides whistleblowers with protection not only against unlawful termination of employment, but against any harmful action suffered by whistleblowers.<sup>10</sup> The situation is identical to other regulations that only partially regulated this matter.<sup>11</sup>

Whistleblowing can be internal (disclosure of information to the employer), external (disclosure of information to a competent authority), and public (disclosure of information through the media, via the internet, at public gatherings, or in any other manner by which the information can be made available to the public).<sup>12</sup>

Article 26 of the LPW provides that a lawsuit for protection in connection with whistleblowing may seek:

- “1) a declaration that a harmful action has been taken against the whistleblower;
- 2) a prohibition of undertaking and repeating the harmful action;
- 3) removal of the consequences of the harmful action;
- 4) compensation for pecuniary and non-pecuniary damage;
- 5) publication of the judgment rendered upon the lawsuit on the grounds provided for in points 1) through 4) of this paragraph, in the media, at the expense of the defendant.”

In addition, paragraph 2 of the same article provides that in a lawsuit for protection in connection with whistleblowing, it is not possible to challenge

---

<sup>9</sup> Law on Ratification of ILO Convention No. 158 on Termination of Employment at the Initiative of the Employer, *Official Gazette of the SFRY – International Treaties*, Nos. 4/84 and 7/91.

<sup>10</sup> In Art. 21 of the LPW, certain harmful actions are listed; the list is not exhaustive.

<sup>11</sup> For example, the Law on the Anti-Corruption Agency, *Official Gazette of the RS*, Nos. 97/2008, 53/2010, 66/2011 – decision of the Constitutional Court, 112/2013, 8/2015 – decision of the Constitutional Court, and 88/2019, whose provisions relate to public officials. For more on the state of legislation in this area prior to the adoption of the LPW, see: Kovačević, LJ. (2011). Novi standardi Saveta Evrope o zaštiti uzbunjivača. *Pravo i privreda. Časopis Udruženja pravnika u privredi SR Jugoslavije*, 48(1/3), 169–175; Lubarda, B. (2011). Posebna zaštita zaposlenog uzbunjivača – evropsko, uporedno i domaće pravo i praksa. *Pravni život. List za pravna pitanja i praksu*, 60(11), 435–450.

<sup>12</sup> Art. 12 of the LPW.

the lawfulness of an individual act of the employer deciding on the employee's rights, obligations, and responsibilities arising from employment.

A particular advantage afforded to whistleblowers by the LPW is the possibility of ordering an interim measure in accordance with the provisions of the law governing enforcement and security.<sup>13</sup> The importance of the possibility of ordering an interim measure is best reflected in the position of the Appellate Court in Niš that this is the most important part of the Law in terms of effectively preventing retaliation and temporarily eliminating harmful consequences for the whistleblower.<sup>14</sup>

## JUDICIAL PROTECTION OF WHISTLEBLOWERS

### Application of the Law on the Protection of Whistleblowers and Statutes of Limitations

As mentioned in the introductory observations, the LPW has been applicable as of the expiry of six months from the date of its entry into force, i.e., as of June 5, 2015.<sup>15</sup>

The Constitution of the Republic of Serbia<sup>16</sup> prohibits the retroactive effect of laws and other general acts, and stipulates that certain provisions of laws may be granted retroactive effect only if required by the public interest established at the time the law is adopted.<sup>17</sup>

Since the LPW does not provide for the retroactive effect of any of its provisions, it is clear that its provisions can only be applied prospectively, i.e., protection against harmful actions can be afforded to employees only in respect of acts of whistleblowing undertaken during the period in which the Law is applicable.

Although this is a general legal principle, courts in practice have not infrequently had the opportunity to draw plaintiffs' attention, in cases concerning protection against harmful actions, to the transitional and final provisions of the LPW.

---

<sup>13</sup> Art. 32 of the LPW.

<sup>14</sup> Decision of the Appellate Court in Niš, Gž-uz 4/16, November 3, 2016; Judgment of the Appellate Court in Niš, Gž-uz 7/20, March 17, 2022. Although not explicitly mentioned in the cited decisions, probably because legal scholarship is not a source of law, an identical position is found in: Martić, M., Šarac, M. (2015). *Komentar Zakona o zaštiti uzbunjivača*. Belgrade: Službeni glasnik, 76.

<sup>15</sup> See Art. 40 of the LPW.

<sup>16</sup> *Official Gazette of the RS*, Nos. 98/2006 and 115/2021.

<sup>17</sup> Art. 197 of the Constitution of the Republic of Serbia.

For example, the Appellate Court in Kragujevac, although upholding a first-instance judgment on grounds unrelated to whistleblower protection, pointed out that the plaintiff had disclosed information about violations of regulations by the defendant before the LPW began to be applied, and that such acts cannot be considered acts of whistleblowing, nor can the plaintiff be regarded as a whistleblower within the meaning of the LPW.<sup>18</sup> In addition to plaintiffs, there have been instances where courts themselves did not take into account the transitional and final provisions of the LPW, which consequently led to an incorrect application of substantive law and the quashing of judgments.<sup>19</sup>

This does not mean that a person cannot acquire the status of a whistleblower and obtain protection under some other regulation, such as the Law on the Anti-Corruption Agency, provided that the conditions for protection under that law are met.<sup>20</sup>

It is also possible for plaintiffs to file a lawsuit seeking protection against multiple harmful actions, some of which were taken before the LPW began to apply and others after it became applicable. In such situations, it is appropriate to draw a temporal distinction between the acts of whistleblowing and harmful actions, and to apply the LPW only to those undertaken during the period in which it is applicable, as the Appellate Court in Niš did in one decision.<sup>21</sup>

It can be noted that this issue is primarily related to proceedings initiated in the first years of the implementation of the LPW. It could remain relevant only for a short time longer, given that June 5, 2025, marked the tenth anniversary of its application, and persons who took acts of whistleblowing before the start of its application will not be able to obtain protection due to the statutes of limitations for whistleblowing provided for in Article 5, paragraph 1, point 2 of the LPW.

Therefore, it is appropriate to note that a whistleblower is entitled to protection if they disclose information within one year from the day they learned of the action that is being reported, and no later than ten years from the day that action was taken.

Since, as stated, the statute of limitations is a condition for acquiring whistleblower status, the question may arise whether the burden of proving when the whistleblower learned of the action being reported lies with the employer or the employee. Case law has taken the position that the burden

---

<sup>18</sup> Judgment of the Appellate Court in Kragujevac, GŽ1-uz 8/16, September 13, 2016.

<sup>19</sup> Decision of the Appellate Court in Kragujevac, GŽ1-uz 5/16, December 6, 2016.

<sup>20</sup> In that sense, see the judgment of the Supreme Court of Cassation, Rev2 1034/21, October 27, 2022.

<sup>21</sup> Judgment of the Appellate Court in Niš, GŽ-uz 2/24, March 11, 2024.

of proving when the employee learned of the action being reported lies with the employee.<sup>22</sup>

Given that the LPW prescribes special rules on the burden of proof only with respect to the causal link between the harmful action and the act of whistleblowing,<sup>23</sup> the courts correctly apply the rules on the burden of proof set out in Article 231, paragraphs 1 and 2 of the Law on Civil Procedure.<sup>24</sup>

The situation is identical with respect to the subjective time limit from Article 23, paragraph 2 of the LPW, which stipulates that judicial protection must be sought within six months from the day the person learned of the harmful action taken, or within three years from the day the harmful action was taken.

### **Disclosure of Information**

Under the statutory definition, whistleblowing means

“...disclosing information regarding a violation of regulations, a violation of human rights, the exercise of public authority contrary to the purpose for which it was conferred, a threat to life, public health, safety, the environment, as well as disclosure aimed at preventing large-scale damage.”<sup>25</sup>

From the above, it is clear that the purpose of whistleblowing is the protection of the public interest. This is also a substantive prerequisite that must be met for a whistleblower to obtain protection in court proceedings.<sup>26</sup>

Therefore, not every report constitutes whistleblowing. This is best illustrated by the positions taken in case law. Thus, the Appellate Court in Kragujevac emphasizes that a report by the plaintiff of unlawful conduct by his employer regarding the failure to issue a decision on the use of annual leave does not constitute an act of disclosing information aimed at protecting the public interest and the common good, and therefore does not give the plaintiff the right to protection.<sup>27</sup>

---

<sup>22</sup> Judgment of the Appellate Court in Novi Sad, GŽ1-uz 1/20, May 12, 2020.

<sup>23</sup> Art. 29 of the LPW.

<sup>24</sup> *Official Gazette of the RS*, Nos. 72/2011, 49/2013 – decision of the Constitutional Court, 74/2013 – decision of the Constitutional Court, 55/2014, 87/2018, 18/2020, and 10/2023 – other law.

<sup>25</sup> Art. 2, para. 1, point 3 of the LPW.

<sup>26</sup> In that sense, see the judgment of the Appellate Court in Belgrade, GŽ1-uz 4/19, March 28, 2019, as well as the judgment of the Supreme Court of Cassation, Rev2-uz 2/17, June 22, 2017.

<sup>27</sup> Judgment of the Appellate Court in Kragujevac, GŽ1-uz 8/16, September 13, 2016.

Likewise, case law rightly points out that plaintiffs' objections regarding unpaid wages, which were not raised either in writing or orally with the defendant's director, cannot be considered an act of whistleblowing.<sup>28</sup>

This is not only because there is no public interest concerning unpaid wages, but also because for an act to qualify as whistleblowing, it must be carried out in the manner and through the procedure prescribed by law, which is another condition that constitutes a prerequisite for providing protection to a whistleblower. In this regard, particular attention should also be paid to the Rulebook on the method of internal whistleblowing, the method of designating an authorized person with the employer, and other issues relevant to internal whistleblowing with employers that have more than ten employees.<sup>29</sup>

Case law correctly points out that the fact that the plaintiff shared information that had already been publicly published via his profile on the social network "Facebook" does not constitute whistleblowing, given that the essence of such a post is not to remedy irregularities, nor can information that has already been disclosed be disclosed again. In this sense, the Appellate Court in Novi Sad states that the essence of whistleblowing is not in the transmission, but in the disclosure of information.<sup>30</sup>

Therefore, in order for a person to be considered a whistleblower and obtain protection under the LPW, they must first disclose information for the purpose of protecting the public interest and the common good, and they must do so in the manner and through the procedure prescribed by the Law, as well as by the above-mentioned bylaw.

In light of the above, it is irrelevant whether the whistleblower declared themselves as such when disclosing the information because even if they did not, this is without legal significance for the statutory right to judicial protection, as correctly concluded by the Appellate Court in Niš.<sup>31</sup>

The previous subheading addressed the issue of the time limit within which whistleblowing must be undertaken in order for the whistleblower to obtain the right to protection; therefore, after mentioning the qualitative conditions relating to the disclosure of information, it is necessary to mention the third condition that must be met for the whistleblower to obtain the right to protection. A whistleblower is entitled to protection if, at the time of whistleblowing, based on the available data, a person with average knowledge and experience, comparable to that of the whistleblower, would believe the information to be true.<sup>32</sup>

---

<sup>28</sup> Judgment of the Appellate Court in Niš, Gž-uz 2/17, March 2, 2017.

<sup>29</sup> *Official Gazette of the RS*, Nos. 49/2015 and 44/2018 – other law.

<sup>30</sup> Judgment of the Appellate Court in Novi Sad, Gž-uz 2/17, February 6, 2017.

<sup>31</sup> Judgment of the Appellate Court in Niš, Gž-uz 9/20, May 5, 2020.

<sup>32</sup> Art. 5 of the LPW.

In addition to the person who undertakes the act of whistleblowing, protection is also afforded to the person who makes it probable that a harmful action was taken against them due to their association with the whistleblower.<sup>33</sup> In practice, these are most often persons who provide the whistleblower with legal or moral support, but theoretically, they can also be persons connected through family ties.<sup>34</sup> Moreover, protection is also afforded to a person who is mistakenly declared a whistleblower (a so-called putative whistleblower), a person who provides information in the performance of official duties, and a person who requests data related to the information.<sup>35</sup>

### **Passive Standing in Disputes for Whistleblower Protection**

The LPW provides that a whistleblower against whom a harmful action is taken in connection with whistleblowing has the right to judicial protection.<sup>36</sup> This protection is exercised by filing a lawsuit with the competent court within six months from the day they learned of the harmful action taken, or within three years from the day the harmful action was taken.<sup>37</sup>

Unlike the Law on the Prevention of Harassment at Work,<sup>38</sup> which, in the section relating to judicial protection, explicitly states that the lawsuit is filed against the employer,<sup>39</sup> the LPW does not contain such an explicit provision.<sup>40</sup>

Nevertheless, from the explicit prohibition imposed on the employer not to, by act or omission, put the whistleblower in a less favorable position in connection with the whistleblowing,<sup>41</sup> it can be unequivocally concluded that

---

<sup>33</sup> Art. 6 of the LPW.

<sup>34</sup> Judgment of the Appellate Court in Novi Sad, Gž-uz 7/17, June 20, 2017; Judgment of the Supreme Court of Cassation, Rev2-uz 7/17, June 21, 2019. In the cited work, Martić and Šarac emphasize that the LPW does not define the boundaries, type, or other characteristics of the “association” between the whistleblower and the “associated person,” and that the Law leaves open possibilities for the protection of associated persons regardless of the type or degree of association, 31.

<sup>35</sup> Arts. 7, 8, and 9 of the LPW.

<sup>36</sup> Art. 23, para. 1 of the LPW.

<sup>37</sup> Art. 23, para. 2 of the LPW.

<sup>38</sup> *Official Gazette of the RS*, No. 36/2010.

<sup>39</sup> Art. 23, para. 2 of the Law on the Prevention of Harassment at Work.

<sup>40</sup> This is likely because, as already mentioned in fn. 7, whistleblowers are not only persons who make a report in connection with their work engagement or the hiring process, but also in connection with the use of services of state and other bodies, holders of public authority or public services, business cooperation, and ownership rights in a company.

<sup>41</sup> Art. 21 of the LPW.

only the employer has passive standing in proceedings for the protection of whistleblowers.<sup>42</sup>

Despite the above, it is important to mention the position of the Appellate Court in Niš, which, referring to Article 2, paragraph 1, point 3 of the LPW, and the meaning of the term “employer,” emphasized that in whistleblowing disputes, the defendant is always a legal entity or an entrepreneur.<sup>43</sup> It is also interesting to draw attention to the position of the Appellate Court in Kragujevac, which supports its assertion that in proceedings related to whistleblowing, the defendant can only be a business or an entrepreneur, by pointing out that Article 26, paragraph 3 of the LPW refers to the *mutatis mutandis* application of the Law on Civil Procedure, which governs labor disputes, which can only be conducted against the employer.<sup>44</sup>

All of the above is important to emphasize because, in practice, there have been instances where, in proceedings for the protection of whistleblowers, a person other than the employer, or a person in addition to the employer, was designated as the defendant.<sup>45</sup>

### **Court Jurisdiction (Dual/Parallel Jurisdiction)**

In proceedings for the judicial protection of whistleblowers, jurisdiction lies with the higher court<sup>46</sup> either according to the place where the harmful action was undertaken or according to the plaintiff’s place of residence.<sup>47</sup> The content of the lawsuit is determined by Article 26 of the LPW, as discussed above.<sup>48</sup> It was also noted that, in a lawsuit for protection in connection with

---

<sup>42</sup> Except, of course, where whistleblowing is not carried out in connection with the use of services of state and other bodies, holders of public authority or public services, business cooperation, and ownership rights in a company.

<sup>43</sup> Judgment of the Appellate Court in Niš, Gž-uz 4/18, July 11, 2018.

<sup>44</sup> Judgment of the Appellate Court in Kragujevac, Gž-uz 2/17, December 28, 2017.

<sup>45</sup> In that sense, see the judgment of the Appellate Court in Niš, Gž-uz 2/23, April 20, 2023.

<sup>46</sup> Art. 25, para. 1 of the LPW provides that the judge deciding on a lawsuit in connection with whistleblowing, or in the special proceedings under Art. 27 of this Law, must have acquired special knowledge relating to whistleblower protection. The acquisition of such special knowledge is regulated by the *Rulebook on the Program for Acquiring Special Knowledge Relating to Whistleblower Protection, Official Gazette of the RS, No. 4/2015.*

<sup>47</sup> Art. 23, para. 3 of the LPW.

<sup>48</sup> Establishing that a harmful action has been taken against the whistleblower; a prohibition on undertaking and repeating the harmful action; removal of the consequences of the harmful action; compensation for pecuniary and non-pecuniary damage; publication of the judgment rendered upon the lawsuit, on the grounds provided under items 1) through 4) of this paragraph, in the media, at the defendant’s expense.

whistleblowing, it is not possible to challenge the lawfulness of an individual act of the employer deciding on the employee's rights, obligations, and responsibilities arising from employment.<sup>49</sup> The reason this is mentioned again here is that this legislative solution gives rise to certain dilemmas.

Namely, Article 27, paragraph 1 of the LPW stipulates that, in a lawsuit seeking an assessment of the lawfulness of an individual act of the employer deciding on the whistleblower's rights, obligations, and responsibilities arising from employment under special regulations, the whistleblower may assert that the employer's individual act constitutes a harmful action in connection with whistleblowing. In such situations, the court, in separate proceedings, assesses the merits of the allegation that the employer's individual act constitutes a harmful action in connection with the whistleblowing.<sup>50</sup> A condition for such a decision in separate proceedings is that the employee raises the allegation that the employer's individual act constitutes a harmful action in connection with the whistleblowing in the lawsuit itself or at the preparatory hearing, and thereafter only if the person raising the allegation makes it probable that, through no fault of their own, they could not have raised it earlier.<sup>51</sup>

Pursuant to Article 24, paragraph 3 of the Law on the Organization of Courts,<sup>52</sup> basic courts have jurisdiction to decide disputes concerning the establishment, existence, and termination of employment, rights, obligations, and responsibilities arising from employment, compensation for damage suffered by an employee at work or in connection with work, and disputes regarding the satisfaction of housing needs arising from employment. From the above, it is clear that, in addition to higher courts, basic courts also provide protection to whistleblowers.

As regards individual acts relating to civil servants, by virtue of Article 143, paragraph 3 of the Law on Civil Servants, the Administrative Court has jurisdiction.<sup>53</sup>

The question may be raised as to the *ratio* of the provision establishing the jurisdiction of higher courts in the first instance, and whether it can be exercised at all, given that basic courts have jurisdiction in situations where

---

<sup>49</sup> Art. 26, para. 2 of the LPW.

<sup>50</sup> Art. 27, para. 3 of the LPW.

<sup>51</sup> Art. 27, para. 2 of the LPW; Judgment of the Supreme Court of Cassation, Rev2 4161/19, November 25, 2021; Decision of the Appellate Court in Niš, GŽ1-uz 3/19, June 28, 2019.

<sup>52</sup> *Official Gazette of the RS*, No. 10/2023.

<sup>53</sup> *Official Gazette of the RS*, Nos. 79/2005, 81/2005 – corr., 83/2005 – corr., 64/2007, 67/2007 – corr., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018, 157/2020, and 142/2022.

an employer's individual act constitutes a harmful action in connection with whistleblowing, and that the number of such proceedings is not negligible.<sup>54</sup>

In case law to date, the question of so-called "dual" or "parallel" jurisdiction has often been raised. The Appellate Court in Niš states, "From the above it follows that, in a situation where an employee, due to reporting irregularities in the employer's conduct, received an individual act depriving them of rights at work and in connection with work or terminating their employment, they must file a lawsuit with the competent court seeking annulment of that act within the prescribed time limit and cannot simultaneously conduct proceedings for protection in connection with whistleblowing before a higher court. Therefore, the law excludes dual or parallel jurisdiction in the event of a decision on an individual right that whistleblowers are entitled to under labor law or other regulations."<sup>55</sup>

On the other hand, the Appellate Court in Novi Sad points out in one of its decisions, "The grounds of appeal according to which the court acted contrary to the principle of *ne bis in idem* are also not acceptable, as stated, because the plaintiff, at the same time as filing the lawsuit in these civil proceedings, filed a lawsuit on November 30, 2021, initiating proceedings before the Basic Court in Novi Sad seeking annulment of the decision terminating the employment contract, in which a first-instance judgment has been rendered in the meantime in case P1.3042/21, yet appellate proceedings are pending. The plaintiff's right to judicial protection is guaranteed by both the Law on the Protection of Whistleblowers and the Labor Law, so it is within their discretion to decide on how they will seek to obtain such protection."<sup>56</sup>

This position of the Appellate Court in Novi Sad is unacceptable. First of all, it is clear from the cited legal provisions that it is not at the whistleblower's discretion to decide how they will seek protection, but rather that this is determined depending on the type of harmful action undertaken. If such a position of the court were accepted, an employee could file a lawsuit with a basic court seeking annulment of the decision, while asserting that such an individual act constitutes a harmful action in connection with whistleblowing,

---

<sup>54</sup> In case law, there are numerous proceedings in which it was alleged that an individual act constitutes a harmful action in connection with whistleblowing, and in which protection in the first instance is provided by basic courts; in that sense see, e.g., Judgment of the Appellate Court in Kragujevac, GŽ1-uz 2/18, October 2, 2018; Judgment of the Appellate Court in Kragujevac, GŽ1-uz 1/19, September 27, 2019; Judgment of the Appellate Court in Kragujevac, GŽ1-uz 2/20, October 19, 2020; Judgment of the Appellate Court in Kragujevac, GŽ1-uz 2/21, January 19, 2022; Judgment of the Appellate Court in Kragujevac, GŽ1-uz 2/22, August 16, 2022; Judgment of the Appellate Court in Niš, GŽ1-uz 3/19, June 28, 2019.

<sup>55</sup> Judgment of the Appellate Court in Niš, GŽ-uz 10/17, October 27, 2017.

<sup>56</sup> Judgment of the Appellate Court in Novi Sad, GŽ-uz 2/22, November 10, 2022.

and, in addition, challenge the lawfulness of the same individual act before the higher court as well. This would raise the issue of double *lis pendens* and, in that sense, the procedural bar under Article 203, paragraph 3 of the Law on Civil Procedure.<sup>57</sup>

Moreover, this would practically undermine the strictness of the preclusive provision – Article 195 of the Labor Law,<sup>58</sup> which stipulates that the time limit for initiating a dispute against a decision that violates an employee’s right is 60 days from the day the decision is served. The employee could still seek protection before a higher court after the expiry of this time limit because the time limit for initiating proceedings under the LPW is six months from the day the person learned of the harmful action taken, or three years from the day the harmful action was taken.

Although there are several arguments in favor of excluding dual jurisdiction, the fact cannot be ignored that whistleblowers who suffer harmful actions in the form of the adoption of individual acts are in a less favorable position in terms of time limits for judicial protection compared to whistleblowers who suffer harmful actions in a different form.

It is important to point out that the above-mentioned judgment of the Appellate Court was quashed by a Supreme Court decision,<sup>59</sup> which stated that the law excludes dual jurisdiction, and the Supreme Court has taken the same position in multiple decisions.<sup>60</sup> Particularly interesting is the Supreme Court’s conclusion that a decision terminating an employment contract is an individual legal act that becomes final and binding and cannot be challenged by a lawsuit seeking a declaratory judgment, but only by a lawsuit seeking annulment of that act.<sup>61</sup> This position essentially justifies the exclusion of dual court jurisdiction.

---

<sup>57</sup> Art. 203, para. 3 of the Law on Civil Procedure provides that, while litigation is pending, no new litigation between the same parties may be initiated regarding the same lawsuit, and if such litigation is initiated, the court will dismiss the lawsuit. On *lis pendens*, the procedural effects of *lis pendens*, and the rationale for prohibiting double *lis pendens*, see: Keča, R., Knežević, M. (2022). *Građansko procesno pravo*. Belgrade: Službeni glasnik, 210–212.

<sup>58</sup> *Official Gazette of the RS*, Nos. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – decision of the Constitutional Court, 113/2017, and 95/2018 – authentic interpretation.

<sup>59</sup> Decision of the Supreme Court, Rev-uz 3/23, July 20, 2023.

<sup>60</sup> See, in that sense, e.g., the judgment of the Supreme Court of Cassation, Rev2-uz 3/16, January 18, 2017, in which the court states that anything relating to the assessment of the lawfulness of an individual act cannot be raised in these proceedings under Art. 20, para. 2 of the LPW.

<sup>61</sup> Judgment of the Supreme Court, Rev-uz 4/2022, June 14, 2023. See also, in that sense, the judgment of the Supreme Court of Cassation, Rev2-uz 5/17, March 7, 2018.

However, as regards the specific decision of the Appellate Court in Novi Sad discussed above, the reason for quashing was the failure to determine whether the lawfulness of the decision terminating the employment contract had been the subject of assessment in separate proceedings within the meaning of Article 27 of the LPW; accordingly, depending on the decision of the Basic Court in the proceedings assessing the lawfulness of the individual act, the first-instance court must decide on the merits of the whistleblower's lawsuit for damages within the meaning of Article 22 of the LPW.<sup>62</sup>

This is emphasized particularly because such a position raises other questions as well. For example, in addition to the right to annulment of such an act, does the whistleblower also enjoy other rights provided under Article 26 of the LPW? If so, the question arises – before which court?

Although whistleblowers who suffer harmful actions in the form of individual acts are deprived of the possibility of challenging the lawfulness of the individual act in proceedings under the LPW, there is no reason to deny them other rights provided by this Law.<sup>63</sup>

However, basic courts do not have jurisdiction to decide on those other claims; rather, jurisdiction lies with higher courts pursuant to the LPW.

The harmful action established in proceedings seeking annulment of an individual act constitutes the factual basis for the higher court when deciding on another whistleblower right, such as the right to compensation for damage.<sup>64</sup>

It can be noted that this is another aspect of the less favorable position of whistleblowers who suffer harmful actions via an individual act because not only are the time limits for obtaining legal protection shorter, but in practice, in addition to proceedings to annul such an act, they initiate a second set of proceedings if they wish to exercise rights under Article 27 of the LPW. This solution is not economical because, in such situations, whistleblowers first bear the costs of two proceedings, and it would certainly be more efficient for them to conduct a single set of proceedings.

---

<sup>62</sup> In that sense, see also the judgment of the Appellate Court in Niš, Gž-uz 3/18, September 24, 2018; Judgment of the Appellate Court in Niš, Gž-uz 4/19, April 12, 2019.

<sup>63</sup> In this context, it is important to mention the judgment of the Appellate Court in Niš, Gž-uz 6/21, January 17, 2022, which reversed the first-instance judgment that had denied the plaintiff's request to have the judgment published in a daily newspaper, considering that establishing that a harmful action had been undertaken and ordering the defendant to pay damages constituted sufficient satisfaction for the plaintiff. The Appellate Court emphasized that this was an incorrect application of substantive law and that these lawsuits are independent of one another and do not mutually exclude each other.

<sup>64</sup> Judgment of the Supreme Court, Rev-uz 5/23, January 17, 2024.

### **Causal Link between Whistleblowing and Harmful Actions**

In order for a whistleblower to obtain protection, there must be a causal link between the act of whistleblowing and the harmful act.

If the whistleblower makes it probable that a harmful action was taken against them in connection with the whistleblowing, the burden of proving that the harmful action is not causally linked to whistleblowing lies with the defendant.<sup>65</sup>

Although the existence of this link is primarily a question of fact rather than a question of law, it is interesting to mention one criterion used by courts in practice when determining whether it exists.<sup>66</sup> This auxiliary criterion is time, that is, the temporal sequence between the acts of whistleblowing and the harmful actions.

The Appellate Court in Kragujevac states, “The positions of auxiliary staff that remained, i.e., that were envisaged under the new job classification, whose duties could have been offered to the plaintiff with the same or a lower level of qualifications, were filled; therefore, the court concluded that the plaintiff was not placed in a less favorable position because of his status as a whistleblower, given that a longer period of time had elapsed between the act of whistleblowing and any act of the defendant undertaken in the rationalization procedure, and thus the defendant’s act cannot be linked to the plaintiff’s act.”<sup>67</sup>

From the quoted part of the decision, it is clear that the time between the act of whistleblowing and the harmful action is an auxiliary criterion for establishing a causal link between them, while what constitutes a “longer period of time” is also a question of fact.

In practice, situations in which the harmful action precedes the act of whistleblowing are particularly interesting. Often, the employer takes an action, the employee engages in whistleblowing and then seeks protection from the action that preceded the whistleblowing.

On this issue, case law is uniform that it is unacceptable for the whistleblowing procedure to occur after the harmful action, with the explanation that the harmful action is a consequence of the whistleblowing, and not vice versa.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> Art. 29 of the LPW.

<sup>66</sup> The consequence of the fact that this is a factual rather than a legal issue is that the court of revision cannot engage with such questions. In that sense, see the judgment of the Supreme Court of Cassation, Rev2-uz 2/21, October 7, 2021.

<sup>67</sup> Judgment of the Appellate Court in Kragujevac, Gž1-uz 1/22, June 3, 2022.

<sup>68</sup> Judgment of the Appellate Court in Kragujevac, Gž-uz 3/20, November 30, 2021; Judgment of the Appellate Court in Niš, Gž-uz 10/17, October 27, 2017; Judgment of the Appellate Court in Niš, Gž-uz 4/20, June 3, 2020; Judgment of the Supreme Court of

Although this position of the courts is acceptable, because it is logical that whistleblowing precedes the harmful action, it is necessary to make an exception when agreeing with this position. This exception is provided for in Article 9 of the LPW. The legislator provides that a person who requested data related to the information has the right to protection as a whistleblower if they make it probable that a harmful action was taken against them because they requested such data. Although this is essentially not a matter of whistleblowing, in this situation, the harmful action may precede it.

Therefore, the existence of a causal link is a key factor in proceedings for the protection of whistleblowers. Whistleblower protection is not absolute, and it is possible for an employee to be lawfully terminated even though they engaged in whistleblowing, if the termination is not a consequence of whistleblowing but, for example, of failure to comply with work discipline.<sup>69</sup> For that reason, the procedural activity of employers in court proceedings is aimed at proving the absence of a causal link between the harmful action and the act of whistleblowing, and the outcome of the proceedings will depend on the employer's success in this respect.<sup>70</sup> Of course, this is assuming that the employee first makes it probable that the harmful action is a consequence of the whistleblowing.<sup>71</sup>

Regarding the causal link, it is particularly difficult to distinguish harmful actions from measures undertaken by the employer for genuine and objective reasons. This is why it often happens that the court dismisses the plaintiff's lawsuit, finding that these are not harmful actions because they are not motivated by whistleblowing, but rather by organizational changes with the employer or the exercise of autonomous powers in accordance with the law or a general act.<sup>72</sup>

---

Cassation, Rev2-uz 2/17, June 22, 2017; Judgment of the Supreme Court, Rev-uz 1/23, June 28, 2023.

<sup>69</sup> Judgment of the Supreme Court of Cassation, Rev2-3314/19, February 26, 2020.

<sup>70</sup> In the judgment of the Supreme Court, Rev-uz 7/23, January 31, 2024, the court concludes that, although the plaintiff made it probable that a harmful action was taken against him in connection with whistleblowing, the defendant, through the substance of the evidence presented, rebutted the existence of this presumption, and therefore the plaintiff is not entitled to the protection sought.

<sup>71</sup> In the judgment of the Appellate Court in Niš, Gž-uz 21/19, December 26, 2019, the court found that the employee did not make it probable that a harmful action was taken against him – namely, issuing a suspension, because the basis for the suspension was an incident caused by the employee.

<sup>72</sup> Judgment of the Appellate Court in Kragujevac, Gž1-uz 6/16, July 18, 2016; Judgment of the Appellate Court in Novi Sad, Gž1-uz 1/17, January 17, 2017; Judgment of the Appellate Court in Niš, Gž-uz 5/19, April 8, 2019; Judgment of the Supreme Court of Cassation, Rev2 2481/18, July 9, 2020; Judgment of the Supreme Court of Cassation, Rev2-uz

### Interim Measures

As already emphasized, the provisions of the LPW on the possibility of ordering an interim measure are of exceptional importance.<sup>73</sup> It is provided that, in proceedings for protection in connection with whistleblowing, or in proceedings under Article 27 of the LPW,<sup>74</sup> the court conducting the proceedings may order an interim measure in accordance with the law governing enforcement and security. A motion for an interim measure may be filed before the initiation of court proceedings, during court proceedings, or after the conclusion of court proceedings, as long as enforcement has not yet been carried out. The court is authorized to order an interim measure *ex officio*.<sup>75</sup>

Article 34 of the LPW expressly stipulates that a request can be made via a motion for an interim measure that the court postpone the legal effect of an act, prohibit the undertaking of a harmful action, or order the removal of consequences caused by a harmful action. Therefore, the content of an interim measure is strictly determined by the LPW, and it is not permitted to seek another type of protection through an interim measure, such as a plaintiff's request that the court annul an individual act of the employer.<sup>76</sup>

Since the LPW refers to the law regulating enforcement and security in its provisions on interim measures, it is important to emphasize that the law governing enforcement and security (hereinafter: the LES)<sup>77</sup> recognizes two types of interim measures: those that secure monetary claims and those that secure non-monetary claims. It is evident that, as regards the conditions for ordering an interim measure, the conditions and provisions of the LES applicable to interim measures securing non-monetary claims apply.

---

4/21, October 28, 2021; Judgment of the Appellate Court in Niš, Gž-uz 2/22, July 11, 2022; Judgment of the Supreme Court of Cassation, Rev2-uz 1/22, September 20, 2022; Judgment of the Appellate Court in Novi Sad, Gž-uz 2/23, February 8, 2023.

<sup>73</sup> Andrejević, S. states: "Such prior protection is essential for the exercise of whistleblowers' rights, because it provides the best protection against retaliation, effectively and quickly, so that, in court proceedings, the whistleblower may obtain full protection of his right through a final judgment on the merits. Without prior protection, the whistleblower would be exposed to retaliation for a longer period of time and would bear all consequences of retaliation even though he acted in the public interest." Andrejević, S. (2015). *Sudska zaštita uzbunjivača. Izbor sudske prakse. Stručno-informativni časopis*, 23(5), 189–190.

<sup>74</sup> Proceedings under Art. 27 of the LPW are proceedings for the assessment of the lawfulness of an individual act (when the whistleblower asserts that the employer's individual act constitutes a harmful action in connection with whistleblowing).

<sup>75</sup> Art. 32 of the LPW.

<sup>76</sup> Decision of the Appellate Court in Belgrade, Gž1-uz 2/20, February 7, 2020.

<sup>77</sup> Law on Enforcement and Security, *Official Gazette of the RS*, Nos. 106/2015, 106/2016 – authentic interpretation, 113/2017 – authentic interpretation, 54/2019, 9/2020 – authentic interpretation, and 10/2023 – other law.

Pursuant to Article 449, paragraph 3 of the LES, to order an interim measure to secure a non-monetary claim, the enforcement creditor, in addition to the likelihood of the existence of the claim, must also make it probable that, without the interim measure, the satisfaction of the claim would be prevented or significantly hindered, or that force would be used or irreparable harm would occur (a threat to the claim).

Exceptionally, the enforcement creditor is not required to prove a threat to the claim if it is made probable that, due to the interim measure, the enforcement debtor could suffer only negligible damage or that the claim is to be satisfied abroad.<sup>78</sup>

Therefore, when ordering an interim measure, the court applies the provisions of the LPW together with the provisions of the LES: when examining the conditions for ordering an interim measure, it will be guided by the LES, while when deciding on the type and content of the interim measure, it will certainly be bound by those interim measures provided under the LPW.

A particularly interesting decision is that of the Appellate Court in Kragujevac, which emphasized that the first-instance court incorrectly applied substantive law when it dismissed the motion for an interim measure by relying solely on the LES (because the motion did not specify the means and object of enforcement, and because it lacked an indication that the enforcement would be carried out by the basic court), whereas there were conditions for deciding on the merits by applying the provisions of the LPW as well (ordering an interim measure was proposed to postpone the legal effect of the decision terminating the employment contract, and to order the opposing party to reinstate the employee until the final conclusion of the labor dispute seeking annulment of that decision).<sup>79</sup>

Article 35 of the LPW provides that a separate appeal is not permitted against a decision ordering a temporary measure, which means that an appeal is permitted only if the court dismisses the motion on procedural grounds or rejects it on the merits.

In regulating this matter, the legislator likely relied on Article 439, paragraph 3 of the Law on Civil Procedure, which stipulates that in labor disputes, a separate appeal is not permitted against a decision ordering an interim measure.

Since an appeal is expressly permitted against a decision rejecting or dismissing a motion for an interim measure, the question remains as to the admissibility of a revision (an appeal on points of law).

---

<sup>78</sup> Art. 449, para. 5 of the LES.

<sup>79</sup> Decision of the Appellate Court in Kragujevac, Gž1-uz 1/18, May 10, 2018.

Article 23, paragraph 5 of the LPW provides that, in proceedings for judicial protection in connection with whistleblowing, revision is permitted. An isolated interpretation could lead to the conclusion that revision is also permitted in proceedings for an interim measure.

However, if the context of the entire Article 23 of the LPW is considered, and in particular paragraph 2, it is clear that, by “proceedings for judicial protection of whistleblowers,” the legislator refers to judicial protection initiated by filing a lawsuit, not by filing a motion for an interim measure. This is also supported by the position of the Supreme Court of Cassation<sup>80</sup> that, pursuant to the LES, neither revision nor reopening of proceedings is permitted against a final and binding decision, and that there are no conditions for filing a revision against such a decision pursuant to the Law on Civil Procedure, because it is not a decision that finally concludes the proceedings.

## CONCLUSION

The judicial protection of whistleblowers is a mechanism for protecting employees from employer retaliation in situations where employees “blow the whistle” because the employer is acting contrary to the public interest. For this reason, it is of utmost importance that the need for such a form of protection has been recognized and that our legal system contains a legal instrument that has comprehensively regulated this matter.

The key issues relevant to judicial protection are, above all, whether the whistleblower disclosed information relevant to the public interest in accordance with the law, whether they addressed the competent court within the statutory time limits and directed the lawsuit against the party with passive standing, and whether there is an adequate causal link between the act of whistleblowing and the harmful actions. In addition, a particular advantage afforded to whistleblowers by the LPW is the possibility of ordering an interim measure as an effective means of eliminating the negative consequences of harmful actions.

It is commendable to note that, with minor deviations, the case law on the application and interpretation of the LPW is fairly uniform. The decisions of the Supreme Court of Serbia significantly contribute to this uniformity, and the fact that revision is always permitted in these proceedings represents one of the most significant possibilities for the protection of whistleblowers.

However, despite all the good legislative solutions contained in this law, the paper highlights the less favorable position of whistleblowers who suffer

---

<sup>80</sup> Decision of the Supreme Court of Cassation, Rev2-uz 1/21, March 24, 2021.

harmful actions in the form of individual acts deciding on the rights, obligations, and responsibilities arising from employment.

The unfavorable position of these persons is reflected in the fact that, in practice, in addition to the proceedings they initiate before a basic court seeking annulment of that individual act, they initiate another set of proceedings before a higher court in order to exercise other rights under Article 26 of the LPW, which is neither efficient nor economical.

In this regard, it would be appropriate for the legislator to find a mechanism to improve the position of this category of whistleblowers, that is, a mechanism to place them on equal footing with that of whistleblowers who suffer harmful consequences in other forms.

When considering ways to improve the position of this category of whistleblowers, one idea that arises is to grant explicit authority to basic courts, in proceedings seeking annulment of an individual act where the whistleblower asserts that the individual act constitutes a harmful action, to decide at the same time on the whistleblower's rights under Article 26 of the LPW. However, this would call into question the *ratio* of the LPW provision that assigns whistleblower protection to higher courts.

On the other hand, closing the gap could also be supported by a provision that would allow a basic court to declare its lack of subject-matter jurisdiction and refer the case to a higher court in situations where an employee asserts that an individual act constitutes a harmful action. However, even such a potential solution could be criticized for encroaching upon the provisions of the Law on the Organization of Courts, which stipulates that basic courts in the first instance adjudicate disputes concerning the establishment, existence, and termination of employment, as well as rights, obligations, and responsibilities arising from employment.

## BIBLIOGRAPHY

- Andrejević, S. (2015). Sudska zaštita uzbunjivača. *Izbor sudske prakse. Stručno-informativni časopis*, 23(5), 189–190.
- Bilbija, V. (2020). Pet godina primene zakona o zaštiti uzbunjivača. *Izbor sudske prakse. Stručno-informativni časopis*, 28(4), 10.
- Dimovski, D., Kostić, M. (2019). Uzbunjivači kao sredstvo borbe protiv korupcije. *Pravni položaj uzbunjivača u uporednom i domaćem pravu (pravni i etički aspekti). Zbornik radova sa okruglog stola*, 41–59. Banja Luka.
- Đurović, L. (2019). Analiza najboljih praksi zaštite uzbunjivača. *Administration and Public Policy*, 5(2), 48–54.
- Kovačević, Lj. (2011). Cilj i smisao radnopravne zaštite „uzbunjivača“. *Kaznena redakcija u Srbiji. Tematska monografija [Part 1]*, 223–229.

- Kovačević, L.J. (2011). Novi standardi Saveta Evrope o zaštiti uzbunjivača. *Pravo i privreda. Časopis Udruženja pravnika u privredi SR Jugoslavije*, 48(1/3), 169–175.
- Keča, R., Knežević, M. (2022). *Građansko procesno pravo*. Belgrade: Službeni glasnik, 210–212.
- Lubarda, B. (2011). Posebna zaštita zaposlenog uzbunjivača – evropsko, uporedno i domaće pravo i praksa. *Pravni život. List za pravna pitanja i praksu*, 60(11), 435–450.
- Martić, M., Šarac, M. (2015). *Komentar Zakona o zaštiti uzbunjivača*. Belgrade: Službeni glasnik.
- Martić, M. (2016). Uporedno-pravni aspekti pojma uzbunjivač. *Strani pravni život. Teorija, zakonodavstvo, praksa*, 1, 201–214.

### Legal Sources

- Law on the Protection of Whistleblowers, *Official Gazette of the RS*, No. 128/2014.
- Law on the Ratification of the United Nations Convention against Corruption, *Official Gazette of Serbia and Montenegro – International Treaties*, No. 12/2005.
- Law Confirming the Council of Europe Civil Law Convention on Corruption, *Official Gazette of the RS – International Treaties*, No. 102/2007.
- Law on Ratification of ILO Convention No. 158 on Termination of Employment at the Initiative of the Employer, *Official Gazette of the SFRY – International Treaties*, Nos. 4/84 and 7/91.
- Law on the Anti-Corruption Agency, *Official Gazette of the RS*, Nos. 97/2008, 53/2010, 66/2011 – decision of the Constitutional Court, 112/2013, 8/2015 – decision of the Constitutional Court, and 88/2019.
- Constitution of the Republic of Serbia, *Official Gazette of the RS*, No. 98/2006 and 115/2021.
- Law on Civil Procedure, *Official Gazette of the RS*, Nos. 72/2011, 49/2013 – decision of the Constitutional Court, 74/2013 – decision of the Constitutional Court, 55/2014, 87/2018, 18/2020, and 10/2023 – other law.
- Rulebook on the method of internal whistleblowing, the method of designating an authorized person with the employer, and other issues relevant to internal whistleblowing with employers that have more than ten employees, *Official Gazette of the RS*, no. 49/2015 and 44/2018 – other law.
- Law on the Prevention of Harassment at Work, *Official Gazette of the RS*, No. 36/2010.
- Rulebook on the Program for Acquiring Special Knowledge Relating to Whistleblower Protection, *Official Gazette of the RS*, No. 4/2015.
- Law on the Organization of Courts, *Official Gazette of the RS*, No. 10/2023.
- Law on Civil Servants, *Official Gazette of the RS*, Nos. 79/2005, 81/2005 – corr., 83/2005 – corr., 64/2007, 67/2007 – corr., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018, 157/2020, and 142/2022.

Labor Law, *Official Gazette of the RS*, Nos. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – decision of the Constitutional Court, 113/2017, and 95/2018 – authentic interpretation.

Law on Enforcement and Security, *Official Gazette of the RS*, Nos. 106/2015, 106/2016 – authentic interpretation, 113/2017 – authentic interpretation, 54/2019, 9/2020 – authentic interpretation, and 10/2023 – other law.

### **Case Law**

- Decision of the Appellate Court in Niš, Gž-uz 4/16, November 3, 2016.  
Judgment of the Appellate Court in Niš, Gž-uz 7/20, March 17, 2022.  
Judgment of the Appellate Court in Kragujevac, Gž1-uz 8/16, September 13, 2016.  
Decision of the Appellate Court in Kragujevac, Gž1-uz 5/16, December 6, 2016.  
Judgment of the Supreme Court of Cassation, Rev2 1034/21, October 27, 2022.  
Judgment of the Appellate Court in Niš, Gž-uz 2/24, March 11, 2024.  
Judgment of the Appellate Court in Novi Sad, Gž1-uz 1/20, May 12, 2020.  
Judgment of the Appellate Court in Belgrade, Gž1-uz 4/19, March 28, 2019.  
Judgment of the Supreme Court of Cassation, Rev2-uz 2/17, June 22, 2017.  
Judgment of the Appellate Court in Niš, Gž-uz 2/17, March 2, 2017.  
Judgment of the Appellate Court in Novi Sad, Gž-uz 2/17, February 6, 2017.  
Judgment of the Appellate Court in Niš, Gž-uz 9/20, May 5, 2020.  
Judgment of the Appellate Court in Novi Sad, Gž-uz 7/17, June 20, 2017.  
Judgment of the Supreme Court of Cassation, Rev2-uz 7/17, June 21, 2019.  
Judgment of the Appellate Court in Niš, Gž-uz 4/18, July 11, 2018.  
Judgment of the Appellate Court in Kragujevac, Gž-uz 2/17, December 28, 2017.  
Judgment of the Appellate Court in Niš, Gž-uz 2/23, April 20, 2023.  
Judgment of the Supreme Court of Cassation, Rev2 4161/19, November 25, 2021.  
Decision of the Appellate Court in Niš, Gž1-uz 3/19, June 28, 2019.  
Judgment of the Appellate Court in Kragujevac, Gž1-uz 2/18, October 2, 2018.  
Judgment of the Appellate Court in Kragujevac, Gž1-uz 1/19, September 27, 2019.  
Judgment of the Appellate Court in Kragujevac, Gž1-uz 2/20, October 19, 2020.  
Judgment of the Appellate Court in Kragujevac, Gž1-uz 2/21, January 19, 2022.  
Judgment of the Appellate Court in Kragujevac, Gž1-uz 2/22, August 16, 2022.  
Judgment of the Appellate Court in Niš, Gž-uz 10/17, October 27, 2017.  
Judgment of the Appellate Court in Novi Sad, Gž-uz 2/22, November 10, 2022.  
Decision of the Supreme Court, Rev-uz 3/23, July 20, 2023.  
Judgment of the Supreme Court, Rev-uz 4/22, June 14, 2023.  
Judgment of the Supreme Court of Cassation, Rev2-uz 5/17, March 7, 2018.  
Judgment of the Appellate Court in Niš, Gž-uz 3/18, September 24, 2018.  
Judgment of the Appellate Court in Niš, Gž-uz 4/19, April 12, 2019.  
Judgment of the Appellate Court in Niš, Gž-uz 6/21, January 17, 2022.  
Judgment of the Supreme Court, Rev-uz 5/23, January 17, 2024.

- Judgment of the Supreme Court of Cassation, Rev2-uz 2/21, October 7, 2021.  
Judgment of the Appellate Court in Kragujevac, GŽ1-uz 1/22, June 3, 2022.  
Judgment of the Appellate Court in Kragujevac, GŽ-uz 3/20, November 30, 2021.  
Judgment of the Appellate Court in Niš, GŽ-uz 4/20, June 3, 2020.  
Judgment of the Supreme Court, Rev-uz 1/23, June 28, 2023.  
Judgment of the Supreme Court of Cassation, Rev2-3314/19, February 26, 2020.  
Judgment of the Supreme Court of Cassation, Rev-uz 7/23, January 31, 2024.  
Judgment of the Appellate Court in Niš, GŽ-uz 21/19, December 26, 2019.  
Judgment of the Appellate Court in Kragujevac, GŽ1-uz 6/16, July 18, 2016.  
Judgment of the Appellate Court in Novi Sad, GŽ1-uz 1/17, January 17, 2017.  
Judgment of the Appellate Court in Niš, GŽ-uz 5/19, April 8, 2019.  
Judgment of the Supreme Court of Cassation, Rev2 2481/18, July 9, 2020.  
Judgment of the Supreme Court of Cassation, Rev2-uz 4/21, October 28, 2021.  
Judgment of the Appellate Court in Niš, GŽ-uz 2/22, July 11, 2022.  
Judgment of the Supreme Court of Cassation, Rev2-uz 1/22, September 20, 2022.  
Judgment of the Appellate Court in Novi Sad, GŽ-uz 2/23, February 8, 2023.  
Decision of the Appellate Court in Belgrade, GŽ1-uz 2/20, February 7, 2020.  
Decision of the Appellate Court in Kragujevac, GŽ1-uz 1/18, May 10, 2018.  
Decision of the Supreme Court of Cassation, Rev2-uz 1/21, March 24, 2021.

*Јелена Радовановић\**  
Правни факултет Универзитета у Београду  
ORCID: 0009-0004-0772-1529

## ПРЕМЕШТАЈ ЗАПОСЛЕНОГ НА ДРУГИ ПОСАО КАО МЕРА РЕШАВАЊА ВИШКА ЗАПОСЛЕНИХ\*\*

**САЖЕТАК:** Вишак запослених представља све присутнији проблем у многим секторима и организацијама. Разлози за појаву вишка запослених су бројни. Технолошки напредак који често замењује радну снагу машинама и софтверима, као и не-ефикасна организација рада унутар предузећа или економске и финансијске кризе, попут кризе изазване пандемијом Covid-a 19, могу довести до тога да одређени број запослених постане су-вишан. Последице оваквог стања су дубоке, јер се појединци који остану без посла суочавају са финансијским проблемима, док се друштво суочава са растом незапослености. Међутим, постоје и решења која могу помоћи у превазилажењу овог проблема. То посебно важи за различите инструменте за решавање вишка запослених, од којих су најважније мере за запошљавање, укључујући премештај запосленог на други посао, чему је посвећен и овај чланак. Премештај на други посао представља једну од кључних мера која се користи за ефикасно управљање људским ресурсима, чиме се избегава колективно отпуштање. Ова пракса омогућава запосленима прелазак са једног посла на други, унутар исте организације или чак у оквиру ширег система. Дакле, овај чланак ће анализирати мере за решавање вишка запослених, с посебним освртом на премештај запосленог на други посао, уз уочавање проблема везаних за закључивање

---

\* e-mail: jelenar.radovanovic840@gmail.com, докторанткиња.

\*\* Рад је примљен 27. 1. 2025, а прихваћен је за објављивање 13. 6. 2025. године.

анекса уговора о раду, затим питањем шта се сматра другим „одговарајућим“ послом, али и злоупотребом послодавчевих овлашћења везаних за одређивање мера за запошљавање.

**Кључне речи:** премештај запосленог, промена посла, вишак запослених, анекс уговора о раду

## УВОД

Посао представља кључни елемент у изградњи професионалног и личног идентитета запосленог. Штавише, значај посла превазилази индивидуалну сферу и има далекосежне последице на организациони успех и друштвену стабилност. Управо зато, управљање пословима кроз њихову систематизацију, унапређење услова рада и прилагођавање потребама запослених, али и потребама послодаваца, представља једну од кључних елемената савременог тржишта рада. Уговор о раду, као писани правни акт, регулише радни однос између послодавца и запосленог, односно њихова међусобна права и обавезе. Међутим, он није само правни акт, већ и симбол поверења и договора две стране. Уговор о раду, као такав, није непроменљив, већ у одређеним ситуацијама може доћи до његове измене, јер пословни амбијент и потребе запослених нису статични. Некада су такве измене пожељне, попут већег износа зараде и бољих услова рада, а некада такве измене елемената уговора о раду могу бити изнуђене, услед лоше економске ситуације код послодавца или других разлога. Најважнији елемент сваког уговора представља сагласност воља уговорних страна, а исто је потребно и за измену његових елемената. Свакако, измена уговора о раду у савременим условима на тржишту рада није ретка појава. Промене у радном окружењу, на тржишту рада или у личним приликама запослених често захтевају прилагођавање одредби уговора о раду новонасталим околностима, како би он остао на снази у складу са реалним потребама и могућностима.

С тим у вези, премештај запосленог представља један од разлога за измену уговора о раду и као такав је алатка за управљање радом запослених, због чега све више добија на значају у савременим организацијама и институцијама, како у јавном, тако и у приватном сектору, те може значајно допринети смањењу незапослености и повећању ефикасности рада. С друге стране, постоје и околности услед којих премештај на други посао може бити и злоупотребљен, попут неадекватне примене меродавних правних прописа, недовољне транспарентности процеса запошљавања и слабих капацитета за обуку запослених у циљу прилагођавања новим радним задацима. Свакако, решавање вишка запослених

премештајем запослених за чијим је радом престала потреба на други посао је један од главних начина којима се спречава престанак радног односа запослених.

Полазна хипотеза овог чланка се заснива на томе да премештај на други посао јесте делотворан механизам за постизање флексибилности на тржишту рада, унапређења запошљавања и решавања вишка запослених, али да у Србији захтева додатне напоре у погледу побољшања законског оквира и јачања капацитета инспекције рада.

## ПОЈАМ ВИШКА ЗАПОСЛЕНИХ

У Србији, процес економске транзиције је у великом броју предузећа често пратила и појава вишка запослених, услед чега се може јавити и отпуштање радника. Аутори су, притом, безмало једногласни у закључку да у случају наступања таквих промена у радној средини, отказ представља *ultima ratio*.<sup>1</sup> Дакле, престанак радног односа услед колективног отпуштања је последња мера, уколико није могуће применити меру која би омогућила очување запослења или, ако је отпуштање нужно, свођење броја отпуштених радника на најмању могућу меру. Међутим, у теорији и пракси поставило се питање дефиниције појма колективног отпуштања. С тим у вези, у правном систему Србије се не користи термин „колективно отпуштање“, већ израз „вишак запослених“.<sup>2</sup> Питање садржине појма колективног отпуштања отворило се и у судској пракси Суда правде Европске уније, будући да квалификација колективног отпуштања нужно подразумева то да најпре постоји послодавац који због економских, технолошких, структурних или сличних промена у предузећу, више нема потребу за радом одређеног броја запослених.<sup>3</sup> При томе, колективно отпуштање представља једно од посебно деликатних радноправних питања, између осталог и због проблема са којима се савремене државе сусрећу у погледу усклађивања запослености са развојним потребама привреде и друштва.<sup>4</sup> Наиме, Суд је одредио колективно отпуштање као

---

<sup>1</sup> Ковачевић, Јб. (2016). *Ваљани разлози за ошказ ујовора о раду*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, 414.

<sup>2</sup> Закон о раду, *Службени гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017. – одлука УС, 113/2017. и 95/2018. – аутентично тумачење, део XI.

<sup>3</sup> Ковачевић, Јб. (2016). *Op. cit.*, 417.

<sup>4</sup> *Ibid.*, 414.

„...сваки престанак уговора о раду који радник није желео и до кога је, с тога, дошло без његове сагласности, при чему није неопходно да ти разлози изражавају вољу послодавца“.<sup>5</sup>

Вишкови запослених су, дакле, природна последица организације рада и комбинације фактора производње, сагласно тржишним принципима рада и пословања, како би се избегла, у крајњој линији, инсолвентност послодавца или како би се очувао континуитет пословања или повећала конкурентска способност предузећа.<sup>6</sup> Под вишком запослених се, дакле, подразумева економска и правна ситуација која настаје као последица промена у технолошкој, економској, структурној, организационој позицији код послодавца, која доводи до потребе за значајнијим смањењем броја запослених, при чему разлози настанка вишка запослених нису у вези са професионалним способностима или квалитетом рада појединачног запосленог.<sup>7</sup> Дакле, може се уочити да је колективно отпуштање супротност отпуштању појединачног запосленог. Наиме, прописи о колективном отпуштању су веома различити од прописа о појединачним отпуштањима, не само по врстама законских поступака, већ по својим економским циљевима.<sup>8</sup> Регулисање колективних отпуштања из економских разлога је један од кључних стубова законодавства о заштити запошљавања.<sup>9</sup> Последице колективних отпуштања превазилазе појединачне послодавце и запослене и утичу на економско „здравље“ читавог друштва.<sup>10</sup> Под колективним отпуштањем се не може сврстати ситуација у којој запослени даје отказ уговора о раду и тиме иницира престанак радног односа својом вољом. Исто тако, из појма колективног отпуштања искључени су случајеви престанка радног односа из разлога који је својствен запосленом, попут скривљене повреде радне обавезе, непоштовања радне дисциплине и других „дисциплинских“ отказних разлога или разлога који се тичу способности запосленог.<sup>11</sup> Разлози који могу довести до појаве вишка за-

<sup>5</sup> Пресуда Европског суда правде у предмету C-55/02 (*Commission of the European Communities v. Portuguese Republic*) од 12. 10. 2004. године, ECLI:EU:C:2004:139, став 50.

<sup>6</sup> Јовановић, П. (2009). Питање вишка запослених у међународном и нашем праву. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 43(3), 48.

<sup>7</sup> Лубарда, Б. (2013). *Радно право – расправа о досијојансјиву на раду и социјалном дијалоју*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, 560.

<sup>8</sup> Aleksynska, M., Muller, A. (2020). *The regulation of collective dismissals: Economic rationale and legal practice*. Geneva: International Labour Organization (ILO) Working Paper 4, 1.

<sup>9</sup> *Ibid*, 4.

<sup>10</sup> *Ibid*.

<sup>11</sup> Ковачевић, Љ. (2016). *Ваљани разлози за ошказ уговора о раду*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, 417.

послених могу бити различити, зависно од прилика на тржишту рада и пословне ситуације код послодавца. То могу бити разлози технолошке или техничке природе, када се у програм производње уводе нове машине и програми. Колективно отпуштање може бити последица увођења нових технологија, када послодавац нема више потребу да запошљава одређени број запослених, те се то назива као „технолошки вишак“. Сигурност запослења може бити угрожена и дигитализацијом, будући да увођење дигиталне технологије може утицати на престанак потребе за обављањем одређених радних задатака, односно на смањење обима посла, али и на престанак потребе за неким пословима.<sup>12</sup> У том смислу се у делу литературе афирмише технолошко-детерминистички приступ овој теми, тј. став да отпуштање радника треба посматрати као цену технолошког развоја, која се у екстремним варијантама везује за назирање краја људског рада, док се као основни задатак науке кандидује процена броја радника који ће бити проглашени за вишак услед технолошких промена у предузећима.<sup>13</sup> Свакако, ниједан од института радног односа није остао имун на проблеме које са собом носи примена информационих технологија у процесу рада, те изузетак није ни институт престанка радног односа.<sup>14</sup> Наиме, све се више истиче како се са дигитализацијом мења функционисање радног односа, а новонастале друштвено-економске околности имају за последицу, између осталог, и дестабилизацију концепта радног односа.<sup>15</sup> Даље, разлози настанка вишка запослених могу бити структурални, тј. организациони, а јављају се када дође до поремећаја у пословању послодавца. Затим, могу се појавити и економски разлози. Они се јављају као последица мање економске активности послодавца и пада продаје. Међутим, до отказа уговора о раду из економског разлога може доћи само ако је послодавац, као одговор предузећа на наступање одређених стварних околности, донео одређену пословну одлуку, која се тиче економских, техничких, технолошких, организационих, производних или других сличних промена у предузећу.

Свакако, вишак запослених превасходно узрокују негативни пословни резултати предузећа, односно негативна економска ситуација,

---

<sup>12</sup> Ковачевић, Љ. (2024). Дигитализација и аутоматизација рада као предмет колективног преговарања, у: Јелена Перовић-Вујачић (ур.), *Право на њравду – Иззови савременој доба. Зборник радова 37. сусрећиа Копаоничке школе њриродној њрава „Слободан Перовић“*, том II, Београд: Копаоничка школа природног права „Слободан Перовић“, 6–7.

<sup>13</sup> *Ibid.*, 6.

<sup>14</sup> Божичић, Д. (2022). Употреба софтвера за праћење резултата рада запослених и отказ уговора о раду. *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, 94 (2), 382.

<sup>15</sup> Јашаревић, С. (2013). Радни однос – тенденције у пракси и регулативи. *Зборник радова Правној факултетиа у Новом Саду*, 47(3), 244.

која се испољава у постојећим или антиципираним губицима, односно у дуготрајном смањењу редовних прихода или продаје.<sup>16</sup> Дакле, потреба за колективним отпуштањем се јавља и независно од увођења нових технологија, у случају економских тешкоћа у пословању, чије превазилажење налаже смањење трошкова.<sup>17</sup> С тога, колективно отпуштање запослених може бити предуслов за очување пословања код послодавца, те може бити механизам опстанка на тржишту, али и начин за задржавање преосталих радника у радном односу код послодавца. Такође, премештај запосленог са једног на други посао доприноси и заштити пословног угледа послодавца, јер се премештајем запосленог избегава сценарио престанка радног односа.<sup>18</sup>

### МЕРЕ ЗА РЕШАВАЊЕ ВИШКА ЗАПОСЛЕНИХ

Свака држава настоји да створи правно-институционалне механизме којим ће заштитити угрожене категорије и тиме обезбедити социјални мир и благостање.<sup>19</sup> У случају колективног отпуштања, српски Закон о раду предвиђа низ мера којима се штити позиција запослених, која је у таквом случају угрожена. Заштита се огледа у неопходности постојања стварног и озбиљног разлога за исказивање вишкова и законитости поступка колективног отпуштања, уз примену концепта очувања стабилности запослења.<sup>20</sup> Као један од механизма заштите у оваквим ситуацијама предвиђа се и укључивање представника запослених у процес колективног отпуштања. У случају вишка запослених, у Србији се признаје право запослених на информисање и консултовање, те тако Закон о раду предвиђа обавезу да послодавац у сарадњи с репрезентативним синдикатом код послодавца и Националном службом за запошљавање (НСЗЗ), пре доношења програма решавања вишка запослених, предузме одговарајуће

<sup>16</sup> Ковачевић, Ј. (2016). *Ваљани разлози за ошказ уговора о раду*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, 402–403.

<sup>17</sup> Лубарда, Б. (2013). *Радно право – Расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво, 559.

<sup>18</sup> Borghouts – van de Pas, I., Bosmans, M., Freese, C. (2021). Unemployment prevention: The role of Human Resource Management in job-to-job transitions in the event of redundancy. *European Journal of Social Security*, 23(2), 104.

<sup>19</sup> Ковачевић, Т. (2022). Делотворност домаћег система заштите потраживања запослених у случају стечаја послодавца. *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, 94(2), 349.

<sup>20</sup> Лубарда, Б. (2013). *Op. cit.*, 559.

мере за ново запошљавање вишка запослених.<sup>21</sup> Такође је у Закону о раду предвиђено да је синдикат дужан да достави мишљење на предлог програма у року од 15 дана од дана достављања предлога програма<sup>22</sup>, а НСЗЗ је дужна је да, у року од 15 дана, достави послодавцу предлог мера у циљу да се спрече или на најмању меру смањи број отказа уговора о раду, односно обезбеди преквалификација, доквалификација, самозапошљавање и друге мере за ново запошљавање вишка.<sup>23</sup> Дакле, Закон о раду стоји на становишту да је престанак радног односа услед вишка запослених тек крајња мера, која се предузима уколико нека од претходних мера којима се чува запослење, није успела, чиме законодавац покушава успоставити што је виши степен правне заштите за запослене, као и за чланове њихових породица, имајући у виду да за већину запослених, зарада коју остварују радећи за послодавца представља искључиви или претежни извор средстава за издржавање. Међутим, да би се могао применити правни режим колективног отпуштања, редовно се захтева испуњење следећих услова: услов у погледу величине послодавца и рокови отпуштања.<sup>24</sup> У српском Закону о раду је одређено да је послодавац дужан да донесе програм решавања вишка запослених, ако утврди да ће због технолошких, економских или организационих промена у оквиру периода од 30 дана доћи до престанка потребе за радом одређеног броја запослених на неодређено време.<sup>25</sup> Дакле, Закон о раду јасно наводи да се програм вишка запослених може применити само за запослене који раде на неодређено време, што указује да запослени на одређено време нису предмет заштите у случају вишка запослених, те се може закључити да је њихова правна сигурност у случају колективног отпуштања недовољна. По узору на право Европске уније, Закон о раду прецизира да се програм решавања вишка запослених доноси када долази до престанка потребе за радом најмање: 1) 10 запослених код послодавца који има у радном односу више од 20, а мање од 100 запослених на неодређено време; 2) 10 % запослених код послодавца који има у радном односу најмање 100, а највише 300 запослених на неодређено време; 3) 30 запослених код послодавца који има у радном односу преко 300 запослених на неодређено време.<sup>26</sup>

---

<sup>21</sup> Закон о раду, *Службени гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017. – одлука УС, 113/2017. и 95/2018. – аутентично тумачење, чл. 154.

<sup>22</sup> Закон о раду, чл. 156, ст. 1.

<sup>23</sup> Закон о раду, чл. 156, ст. 2.

<sup>24</sup> Лубарда, Б. (2013). *Радно право – Расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво, 560.

<sup>25</sup> Закон о раду, чл. 153, ст. 1.

<sup>26</sup> *Ibid.*

Такође, програм је дужан да донесе и послодавац који утврди да ће доћи до престанка потребе за радом најмање 20 запослених у оквиру периода од 90 дана, без обзира на укупан број запослених код послодавца.<sup>27</sup>

Даље, Закон о раду прецизира шта програм решавања вишка запослених мора да садржи, па тако наводи: 1) разлоге престанка потребе за радом запослених; 2) укупан број запослених код послодавца; 3) број, квалификациону структуру, године старости и стаж осигурања запослених који су вишак и послове које обављају; 4) критеријуме за утврђивање вишка запослених; 5) мере за запошљавање: премештај на друге послове, рад код другог послодавца, преквалификација или доквалификација, непуно радно време али не краће од половине пуног радног времена и друге мере; 6) средства за решавање социјално-економског положаја вишка запослених; 7) рок у коме ће бити отказан уговор о раду.<sup>28</sup> Међутим, Законом о раду у Србији није одређено значење појма „мере за запошљавање“, што може бити узрок могућих недоумица и евентуалних злоупотреба од стране послодавца, као јаче стране у радном односу. Али се оне могу теоријски дефинисати као алтернативна запослења код истог или другог послодавца, која запосленима који су вишак нуди послодавац у оквиру расположивих могућности, а са циљем да се избегне отказ због технолошких, економских или организационих промена које су узроковале престанак потребе за радом запослених на пословима за које су закључили уговор о раду.<sup>29</sup> Разлог зашто се предвиђа постојање ових мера је избегавање отказа уговора о раду или макар смањење броја отказа на најмању неопходну меру. У суштини, доношење мера има превентивну улогу, тј. тежи да спречи наступање отказа кроз споразуме о мобилности и друге нове аранжмане који настоје да обезбеде алтернативно запослење и радно ангажовање.<sup>30</sup> Законско навођење мера за запошљавање, притом, подразумева да списак тих мера није коначно утврђен принципом *numerus clausus*, односно број мера за запошљавање није утврђен таксативним набрајањем, већ да је реч о принципу *exempli causa*, дакле законодавац наводи само неке од мера које послодавац може преузети, а оставља могућност и за примену других мера које могу бити осмишљене у конкретној радној средини. Дакле, таквим прописивањем

<sup>27</sup> Закон о раду, *Службени гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017. – одлука УС, 113/2017. и 95/2018. – аутентично тумачење, чл. 153, ст. 2.

<sup>28</sup> Закон о раду, чл. 155, ст. 1.

<sup>29</sup> Лазаревић, А. (2019). „Радни спорови у вези са колективним отпуштањем запослених и методи за њихово решавање“, докторска дисертација (необјављена). Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, 280–281.

<sup>30</sup> Ковачевић, Т. (2024). „Измене елемената уговора о раду“, докторска дисертација (необјављена). Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, 361.

мера за запошљавање, законодавац уважава посебности које се могу јавити код различитих послодаваца, у различитим гранама привреде, чиме се оставља могућност прилагођавања тих мера свакој од ситуација у којима се јави вишак запослених. Међутим, важећи Закон о раду не утврђује критеријуме на основу којих послодавац одлучује коју од мера за запошљавање вишка запослених ће применити. Закон ни на који начин не одређује да ли послодавац има право дискреционе оцене приликом примене расположивих мера за запошљавање или је ипак дужан да мере за запошљавање нуди запосленима применом одређених критеријума, а ако је дужан да примени критеријуме, да ли би то били критеријуми који се примењују приликом утврђивања вишка запослених на пословима на којима се смањује број извршилаца или послодавац може да утврди неке друге критеријуме.<sup>31</sup> Наиме, одсуство јасних критеријума на основу којих би послодавац могао да, без икаквих правила, даје предност једном броју запослених у циљу останка у предузећу, оставља преширок простор за потенцијалне махинације, чиме се подрива правна заштита коју законодавац жели да успостави у таквим случајевима. Када је реч о критеријумима утврђивања вишка запослених, послодавци би требало да имају у виду досадашњи квалитет рада запослених, чиме се обезбеђује останак најбољих. Тако, на пример, када су два запослена била подједнако успешна у обављању истог посла, предност треба дати запосленом који има слабије имовинско стање, затим запосленом са већим бројем издржаваних чланова породице, слабијим здравственим стањем, дужим радним стажом или већим бројем деце на школовању. Свакако, у циљу транспарентности поступка решавања вишка запослених, неопходно је да унапред постоје успостављени критеријуми који ће бити утврђени општим актом код послодавца, попут колективног уговора код послодавца, а када њега нема онда у правилнику о раду, чиме се омогућава предвидивост исхода поступка и подиже степен сигурности за запослене и њихове породице. Такође, Закон о раду утврђује шта не може бити критеријум утврђивања вишка запослених, попут: одсуствовања запосленог са рада због привремене спречености за рад, трудноће, порођаја и (посебне) неге детета.<sup>32</sup> Наведена одредба је значајна јер представља вид правне заштите од престанка радног односа у случају колективног отпуштања, за она лица која се нађу у наведеним животним околностима, из којих разлога се ови критеријуми сматрају недопуштеним. Наиме, поред

---

<sup>31</sup> Лазаревић, А. (2019). „Радни спорови у вези са колективним отпуштањем запослених и методи за њихово решавање“, докторска дисертација (необјављена). Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, 283.

<sup>32</sup> Закон о раду, *Службени гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017. – одлука УС, 113/2017. и 95/2018. – аутентично тумачење, чл. 157.

економске и психолошке димензије по самог отпуштеног, негативне последице отказа одражавају се и на његову породицу, економско благостање деце и могућности пружања подршке другим сродницима који од њега зависе.<sup>33</sup> Последице отказа трудница, породиља, још су веће, јер се у време трудноће и непосредно након порођаја жена налази у вулнерабилном положају и тешко се укључује у радни однос.<sup>34</sup>

Даље, у пракси се може десити и да овлашћење за утврђивање критеријума које законодавац оставља послодавцу, он може искористити тако да „фингира“ мере за запошљавање, а тиме и да фактички доведе запосленог у лошији положај у односу на то да му престане радни однос као вишку, у смислу немогућности запосленог да по отпуштању оствари отпремнину и новчану накнаду за случај незапослености. Ове празнине у Закону су потенцијални проблеми који могу бити злоупотребљени на штету запосленог. Дакле, анализа одредби Закона о раду наводи на закључак да је, са једне стране, предвиђен механизам решавања вишка запослених, путем прописивања одређених конкретних мера које треба у ту сврху предузети. Међутим, са друге стране, законски оквир није у потпуности јасан, јер не даје дефиницију мера за запошљавање, а такође даје прилично широка овлашћења послодавцима у погледу врсте мера које се могу предузети. Такође, позитивно законско решење је прилично ограничавајуће, јер правну заштиту у случају вишка запослених имају само запослени који раде на неодређено време.

## ПРЕМЕШТАЈ ЗАПОСЛЕНОГ НА ДРУГИ ПОСАО

Премештај запосленог уноси промене у постојећи распоред рада, не би ли се задовољиле нове потребе организације рада или процеса рада, обезбедило правилније коришћење средстава рада или на неки други начин унапредили интереси одређене радне средине.<sup>35</sup> Институт премештаја се може користити у циљу прилагођавања економским условима, када за тим заиста има потребе, али се може користити и потенцијално супротно циљу због којег је уведен у радно законодавство. Тако, на пример, у теорији се спомиње и термин „недопуштени премештај“, који се јавља у ситу-

<sup>33</sup> Балножан, К. (2021). Посебна заштита запослених с породичним дужности-ма од отказа уговора о раду. *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, 93(1), 148.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Ковачевић, Љ. (2016). *Ваљани разлози за откиз уговора о раду*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, 453.

ацијама шиканирања запосленог.<sup>36</sup> Дакле тада се премештај јавља и без реално оправданих разлога у процесу и организацији рада и има за циљ стављање запосленог у неповољније услове рада, најчешће како би се на њега извршио притисак да сам иницира престанак радног односа, премда „шикана“ може задобити и облик прорачунатог премештања запосленог на посао за који је извесно да ће бити укинут у скоријем периоду.<sup>37</sup> Из тог разлога, на тржишту рада институт премештаја запосленог може бити потенцијално коришћен мимо сврхе, циља и оквира закона.

Премештај на друге послове у домаћем праву представља једну од активних мера запошљавања која афирмише стабилност запослења.<sup>38</sup> Послодавац у поступку колективног отпуштања мора да понуди одговарајуће алтернативно запослење свим запосленима који су у опасности да постану вишак, ако је друга позиција доступна или постане доступна током трајања тог поступка.<sup>39</sup> При томе, разлика између премештаја, као мере за запошљавање, и „редовног“ премештаја, који се врши из различитих објективних или субјективних разлога, у функцији потреба процеса и организације рада, је у томе што премештај као мера за запошљавање представља „принудни“ премештај, који је послодавац у обавези да обезбеди и понуди запосленом уколико за то постоје било какве могућности, будући да у неким правним системима запосленом може дати отказ из економског разлога само ако није било могућности за премештај на други посао.<sup>40</sup>

С тим у вези, неопходно је указати на озбиљан недостатак Закона о раду Републике Србије, који запослене доводи у изузетно неповољан положај тиме што као меру за запошљавање не прописује премештај на „друге одговарајуће послове“, већ само на „друге послове“<sup>41</sup>, што даје повода различитим тумачењима да ли је изостављање израза „одговарајући“ ствар законодавчевог или интенције.<sup>42</sup> Наиме, Закон о раду, у

<sup>36</sup> Ковачевић, Љ. (2016). *Ваљани разлози за ошказ уговора о раду*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање.

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> Ковачевић, Т. (2024). „Измене елемената уговора о раду“, докторска дисертација (необјављена). Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, 360.

<sup>39</sup> *Ibid.*, 361.

<sup>40</sup> Martinon, A. (2005). *Essai sur la stabilité du contrat de travail à durée indéterminée*. Dalloz, Paris, 48, 119.

<sup>41</sup> Закон о раду, *Службени гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017. – одлука УС, 113/2017. и 95/2018. – аутентично тумачење, чл. 155 ст. 1 тачка 5.

<sup>42</sup> Лазаревић, А. (2019). „Радни спорови у вези са колективним отпуштањем запослених и методи за њихово решавање“, докторска дисертација (необјављена). Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, 287.

делу који се односи на мере за запошљавање,<sup>43</sup> не наводи термин „одговарајући“, а иста је ситуација и у одредбама којима прописује могуће разлоге понуде за закључење анекса уговора о раду, везујући појам „одговарајући“ за „редовни“ премештај, али не и за анекс ради обезбеђења премештаја као мере за запошљавање.<sup>44</sup> Управо овакво одређење премештаја запосленог као мере за запошљавање доводи у питање читав концепт тих мера и сврху због које се уводе, чиме се даје аргументација ставу да посао на који се запослени премешта у сврху решавања вишка, потенцијално и не мора да буде одговарајући. Међутим, став је домаћих судова да одсуство одреднице „одговарајући“ у законским одредбама ипак представља пропуст законодавца, тако да неодговарајући посао може представљати закониту меру за запошљавање искључиво уз пристанак запосленог који је утврђен за вишак.<sup>45</sup>

Свакако, премештај на друге послове код послодавца, као мера за запошљавање вишка запослених, последица је специфичног концепта вишка запослених, усвојеног у домаћем праву, према коме се вишак запослених везује за посао, а не за радну средину у целини.<sup>46</sup> Стога је послодавац, који је услед наступања технолошких, економских или организационих промена у предузећу, смањио број извршилаца, дужан да све запослене на тим пословима утврди као вишак и да расположиве послове, према унапред одређеним критеријумима, понуди запосленима који испуњавају одређене услове.<sup>47</sup> Свакако, важно је да запослени који су проглашени вишком несметано пређу на нове послове, како би избегли дуготрајну незапосленост, што наглашава значај превенције незапослености, али и значај обуке и образовања.<sup>48</sup>

<sup>43</sup> Закон о раду, *Службени гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017. – одлука УС, 113/2017. и 95/2018. – аутентично тумачење, чл. 155, ст. 1, т. 5.

<sup>44</sup> *Ibid*, чл. 171, ст. 1, т. 1.

<sup>45</sup> Пресуде Врховног касационог суда у предметима: Рев2 620/2016. од 28. 10. 2016. године, Рев2 618/2016. од 31. 1. 2018. године.

<sup>46</sup> Лубарда, Б. (2013). *Радно право – Расправа о госпoјансiвy на раду и социјалном дијалоју*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво, 581.

<sup>47</sup> Лазаревић, А. (2019). „Радни спорови у вези са колективним отпуштањем запослених и методи за њихово решавање“, докторска дисертација (необјављена). Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, 286.

<sup>48</sup> Borghouts - van de Pas, I., Bosmans, M., Freese, C. (2021). Unemployment prevention: The role of Human Resource Management in job-to-job transitions in the event of redundancy. *European Journal of Social Security*, 23(2), 104.

## НАЧИН ОСТВАРИВАЊА ПРЕМЕСТАЈА ЗАПОСЛЕНОГ ЗА ЧИЈИМ ЈЕ РАДОМ ПРЕСТАЛА ПОТРЕБА НА ДРУГИ ПОСАО

Премештај запосленог може имати своје позитивне стране, попут ефикаснијег управљања радом запослених, јер послодавац може распоредити запослене на позиције које боље одговарају њиховим вештинама и квалификацијама, затим се премештајем може подстаћи професионални развој запослених, те може бити алтернатива отпуштања у случају реорганизације. Такође, премештај може имати и негативне стране јер се запослени морају прилагодити новом послу и радним задацима, што може умањити продуктивност рада. Промењене околности морају, по својој суштини, бити ванредне и непредвидиве, тако да се околности чије је наступање послодавац могао имати у виду према уобичајеном току ствари не могу сматрати ваљаним основом за измену уговора о раду. У тим ситуацијама, послодавац може запосленом да понуди измену уговорених услова рада, односно закључење анекса уговора о раду. Наиме, оправдани разлози су оличени у пословно-организационим потребама послодавца и рађају легитимно право за измену уговорених услова, јер би у супротном послодавац претрпео штету која би непосредно утицала на његову тржишну позицију.<sup>49</sup> С тим у вези, треба истаћи да сваки уговор о раду има своје битне и споредне елементе. У битне елементе, између осталих, спада и вршење одређеног посла, под влашћу послодавца, због чега је од великог значаја да у уговору о раду јасно пише који ће конкретно посао запослени обављати код послодавца. Наиме, вршење послова под влашћу послодавца обухвата право послодавца да издаје налоге у вези са радним задацима и задужењима, те да врши надзор над радом запосленог. Најзначајнија радна обавеза запосленог је да извршава уговорени рад за послодавца, односно да стави на располагање послодавцу своје радне способности.<sup>50</sup> Приликом заснивања радног односа, због потребе транспарентности и предвидивости услова рада, основна обавеза послодавца се састоји у томе да раднику достави један или више писаних докумената са подацима о битним елементима уговора о раду, односно радног односа.<sup>51</sup> Управо је таква ситуација и у случају

<sup>49</sup> Ковачевић, Т. (2024). „Измене елемената уговора о раду“, докторска дисертација (необјављена). Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, 354.

<sup>50</sup> Лубарда, Б. (2013). *Радно право – Расправа о госпoјансињу на раду и социјалном дијалоју*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво, 330.

<sup>51</sup> Ковачевић, Љ. (2021). *Заснивање радног односа*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, 948–949.

измене уговора о раду. Наиме, у случају када наступе догађаји којим се нарушавају очекивања странака у погледу редовног дејства уговора, тако да се циљ уговора више не може постићи, рађа се потреба за његовом изменом. Пошто се уговором о раду не само заснива, већ и уређује радни однос, услед тако промењених околности неопходно је приступити измени одређених уговорних одредби. Међутим, околности под којима је могуће извршити измену уговора о раду и поступак за његову измену су у великом броју држава, укључујући Републику Србију, прецизно одређени законским прописима, ради заштите интереса запослених, као слабије стране у радном односу, од евентуалних злоупотреба. Измена уговорених услова може се односити на две правне околности: прва је премештај на други одговарајући посао (код истог или другог послодавца, са модалитетом у исто или друго место рада), а друга је измена уговорних услова у погледу одређивања зараде.<sup>52</sup> Да би дошло до измене уговора о раду, закон прописује одређене услове, попут писане понуде у којој ће се јасно навести шта се мења у уговору, из којих разлога и дати рок запосленом да се изјасни о послодавчевој понуди. Једна од ситуација измене уговора о раду је и премештај запосленог на други посао. Закон о раду Републике Србије предвиђа да се уговор о раду може мењати уз сагласност воља страна које га потписују. У том смислу, свако једнострано наметање измена услова рада запосленом представља повреду уговора о раду од стране послодавца. Изузетак од овог правила јавља се само у случају привременог премештаја запосленог,<sup>53</sup> када није потребна сагласност запосленог, већ је довољна једнострана изјава воље послодавца. Наиме, ако је потребно да се одређени посао изврши без одлагања, запослени може бити привремено премештен на друге одговарајуће послове на основу решења, без понуде анекса, најдуже 45 радних дана у периоду од 12 месеци. Дакле, привремени премештај запосленог захтева постојање одређеног посла код послодавца који се мора завршити хитно и без одлагања, а са друге стране, у циљу спречавања злоупотреба овог института, законодавац прописује временско ограничење трајања таквог премештаја. Међутим, трајни премештај запосленог на други посао мора бити резултат стварне и реалне потребе процеса и организације рада, а понуда за закључење анекса уговора о раду мора да садржи разлоге који су условили такво премештање запосленог. Важно је указати на став Врховног касационог суда, везано са садржај понуде, да када у понуди нису на потпун и законит начин обухваћени и образложени сви елементи

<sup>52</sup> Ковачевић Перић, С. (2015). Анекс уговора о раду – измена уговорених услова рада. *Радно и социјално право*, 53(7–9), 359.

<sup>53</sup> Закон о раду, *Службени гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017. – одлука УС, 113/2017. и 95/2018. – аутентично тумачење, чл. 172а.

због којих се запосленом нуди премештај на други посао, односно нису наведени конкретни образложени разлози за понуду и премештај на други посао, а што је послодавац дужан да образложи које су промене у процесу организације и рада разлог за понуду анекса уговора о раду, онда тада нема места отказу уговора о раду.<sup>54</sup> Наиме, премештање запосленог на други посао мора бити резултат стварне потребе процеса и организације рада,<sup>55</sup> а понуда за закључење анекса уговора о раду мора да садржи и те разлоге, који су услов за премештај запосленог на други посао. При томе, ти разлози морају бити конкретизовани навођењем чињеница из којих произилази потреба процеса и организације рада, при чему је нужно навести чињенице које оправдавају премештај.<sup>56</sup> Тако Врховни касациони суд закључује да, када је послодавац запосленом понудио закључење анекса уговора о раду, ради премештаја на друго радно место, наводећи да је разлог за то смањење обима посла и потребе процеса и организације рада, то представља општу формулацију, без образложења тих разлога, те мора бити везана за оно што је у конкретном случају послужило као стварни разлог распоређивања на друго радно место.<sup>57</sup> Дакле, важно је указати да је послодавац, приликом достављања понуде анекса уговора о раду, дужан да запосленом детаљније и ближе образложи које су промене у процесу и организацији рада разлог за упућивање понуде за закључење анекса уговора о раду услед потреба процеса и организације рада (нпр. повећани обим посла на пословима на којима се запослени премешта и истовремено смањује обим посла на пословима на којима запослени ради, рационалније коришћење радних капацитета запосленог, промена правилника о организацији и систематизацији послова, и др.). Ово из разлога спречавања злоупотребе дискреционог права послодавца да запосленом понуди измену уговорених услова рада по овом основу.<sup>58</sup> Запослени може да бира или да закључи анекс да би остао у радном односу, а онда да захтева у судском поступку оцену његове законитости, или да одбије понуду за закључење анекса. Прихватање или неприхватање понуде и потписивање анекса није услов за судску заштиту у спору ради поништаја одлуке о отказу. Закон о раду није условио, нити ограничио запосленог у правном путу изношења разлога о незаконитости анекса, без обзира на садржину чл. 172, ст. 4. Закона о раду, јер је смисао

---

<sup>54</sup> Пресуда Врховног касационог суда Рев 2 бр. 968/2017. од 25. 5. 2017.

<sup>55</sup> Закон о раду, *Службени гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017. – одлука УС, 113/2017. и 95/2018. – аутентично тумачење, чл. 171.

<sup>56</sup> Пресуда Врховног касационог суда Рев 2 бр. 968/2017. од 25. 5. 2017.

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, мишљење бр.: 011–00–975/2006–07. од 6. 9. 2006. године.

овог правила јачање заштите запосленог, као слабије уговорне стране, а не ограничавање права. Због тога, запослени тужбом може по прихватању анекса тражити његов поништај, али незаконитост може истицати како у тужби, тако и током целог поступка у парници ради поништаја решења о престанку уговора о раду.

Закон о раду прецизно одређује кораке које послодавац мора да предузме у случају закључивања анекса уговора о раду. Тако је предвиђено да је послодавац дужан да запосленом, заједно с анексом уговора о раду, достави и обавештење у писаној форми.<sup>59</sup> То писано обавештење мора да садржи: 1) разлоге за понуђени анекс уговора; 2) рок у коме запослени треба да се изјасни, а који не може бити краћи од осам радних дана; и 3) правне последице које могу да настану непотписивањем анекса уговора.<sup>60</sup> Писано обавештење које се том приликом доставља запосленом има карактер понуде измене уговора о раду, те када послодавац запосленом достави анекс уговора о раду без претходно учињене понуде за закључење уговора о раду под измењеним условима и који не садржи разлоге за такву одлуку, такав анекс уговора о раду је незаконит.<sup>61</sup> Поставља се питање шта се дешава када запослени одбије да прихвати понуду анекса уговора о раду. Наиме, сматра се да је запослени одбио понуду анекса уговора о раду ако не потпише анекс уговора у року који је одредио послодавац у писаној понуди, а који не може бити краћи од осам радних дана.<sup>62</sup> Уколико запослени одбије понуду за потписивање анекса уговора, стичу се законски услови да му послодавац откаже уговор о раду. Одбијање запосленог да потпише анекс уговора о раду сматра се оправданим разлогом за отказ који се односи на потребе послодавца.<sup>63</sup> Послодавац је дужан да запосленог писаним путем упозори на правну последицу одбијања закључења анекса уговора, а то је отказ уговора о раду.<sup>64</sup> Наш законодавац, притом, утврђује дужност запосленог да се изјасни о послодавчевој понуди, а ћутању запосленог признаје улогу неприхватања послодавчеве понуде, будући да се сматра да је запослени одбио понуду анекса ако га не потпише у одређеном року.<sup>65</sup>

<sup>59</sup> Закон о раду, *Службени гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017. – одлука УС, 113/2017. и 95/2018. – аутентично тумачење, чл. 172.

<sup>60</sup> *Ibid*, чл. 172, ст. 1.

<sup>61</sup> Пресуда Врховног касационог суда, Рев 2 1379/2013. од 18. 12. 2013. године.

<sup>62</sup> Закон о раду, чл. 172, ст. 4.

<sup>63</sup> *Ibid*, чл. 179, ст. 5, т. 2.

<sup>64</sup> Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, мишљење бр.: 011–00–672/2006–02. од 26. 10. 2006. године.

<sup>65</sup> Ковачевић, Ј. (2015). Правне последице упућивања понуде за измену елементарног уговора о раду, са посебним освртом на премештај запосленог. *Право и привреда*, 53(4–6), 831.

## ЗАКЉУЧАК

Премештај запосленог на други посао представља једну од значајних мера у области управљања људским ресурсима, чији је циљ да се обезбеди оптимално коришћење радне снаге, повећа продуктивност и задовоље потребе послодавца и запослених. Ова мера се често примењује у ситуацијама када постоји потреба за прилагођавањем пословним променама, решавањем унутрашњих кадровских питања или унапређењем радне организације. Премештај на други посао обухвата промену посла унутар истог предузећа, при чему може доћи до промене радних задатака, одговорности, радног окружења или локације рада. Премештај може бити привремен – када се запослени, због изузетних ванредних околности, премести на други посао на одређени временски период, и трајан – када се промена посла врши без временског ограничења, у смислу трајне измене битног елемента уговора о раду. У првој ситуацији, премештај запосленог се може вршити и без сагласности запосленог, док у другој само уз сагласност запосленог. Када је реч о премештају у сврху решавања вишка запослених, може се закључити да иако Закон о раду Републике Србије поставља одређени правни оквир за примену овог института, ипак постоје недостаци законског решења. Наиме, законодавац не даје дефиницију мера за запошљавање, а не наводи на које послове се запослени може преместити, што може бити извор злоупотреба од стране послодавца. У Закону о раду потребно је прецизно навести да послови који представљају меру за запошљавање морају бити „одговарајући“, јер је изостанак такве одреднице извор могућих недоумица и злоупотреба од стране послодавца. С друге стране, ако законодавац сматра да мера за запошљавање може бити и премештај на посао са нижим квалификацијама од оних које има запослени за чијим је радом престала потреба, онда је неопходно да се то недвосмислено наведе и да се запосленом који одбије такву меру за запошљавање призна право на отпремнину. Такође, један од начина унапређења положаја запослених у случају колективног отпуштања је и јачање капацитета инспекције рада. Деловањем инспекције рада унапређују се услови рада и обезбеђује се заштита права из радног односа.<sup>66</sup> Инспекција рада је преко потребан механизам за промовисање достојанственог рада и обезбеђивање стандарда рада на радном месту.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Radovanović, V. (2023). International standards and authorizations of labor inspection in agriculture in case of termination of employment relationship. *Economics of Agriculture*, 70(1), 323.

<sup>67</sup> Radovanović, V., Radovanović, J. (2024). Minimum wage – the rule instead of the exception in the labor market. *Pravo – teorija i praksa*, 41(1), 95.

Може се закључити да је премештај запосленог на други посао делотворан механизам решавања вишка запослених, али захтева пажљиво планирање и примену. Послодавци би требало да осигурају транспарентност процеса, сагласност запослених и поштовање законских прописа како би се постигла равнотежа између интереса запослених и пословних циљева. Када се правилно спроведе, ова мера може допринети стабилности и расту организације, истовремено унапређујући радно искуство запослених.

## ЛИТЕРАТУРА

- Aleksynska, M., Muller, A. (2020). *The regulation of collective dismissals. Economic rationale and legal practice*. International Labour Organization (ILO) Working Paper 4, Geneva.
- Балножан, К. (2021). Посебна заштита запослених с породичним дужностима од отказа уговора о раду. *Гласник Адвокајске коморе Војводине*, 93(1).
- Borghouts – van de Pas, I., Bosmans, M., Freese, C. (2021). Unemployment prevention: The role of Human Resource Management in job-to-job transitions in the event of redundancy. *European Journal of Social Security*, 23(2).
- Божичић, Д. (2022). Употреба софтвера за праћење резултата рада запослених и отказ уговора о раду. *Гласник Адвокајске коморе Војводине*, 94(2).
- Јашаревић, С. (2013). Радни однос – тенденције у пракси и регулативи. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 47(3).
- Јовановић, П. (2009). Питање вишка запослених у међународном и нашем праву. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 43(3).
- Ковачевић, Љ. (2015). Правне последице упућивања понуде за измену елемената уговора о раду, са посебним освртом на премештај запосленог. *Право и њивреда*, 53(4–6).
- Ковачевић, Љ. (2016). *Ваљани разлози за ојказ уговора о раду*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање.
- Ковачевић, Љ. (2021). *Заснивање радног односа*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање.
- Ковачевић, Љ. (2024). Дигитализација и аутоматизација рада као предмет колективног преговарања, у: Јелена Перовић-Вујачић (ур.), *Право на њравду – Изазови савременог доба. Зборник радова 37. сусрећа Копаоничке школе њриродног ѡрава „Слободан Перовић“*, том II. Београд: Копаоничка школа природног права „Слободан Перовић“.
- Ковачевић, Т. (2022). Делотворност домаћег система заштите потраживања запослених у случају стечаја послодавца. *Гласник Адвокајске коморе Војводине*, 94(2).

- Ковачевић, Т. (2024). „Измене елемената уговора о раду“, докторска дисертација (необјављена). Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.
- Ковачевић Перић, С. (2015). Анекс уговора о раду – измена уговорених услова рада. *Радно и социјално право*, 53(7–9).
- Лазаревић, А. (2019). „Радни спорови у вези са колективним отпуштањем запослених и методи за њихово решавање“, докторска дисертација (необјављена). Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.
- Лубарда, Б. (2013). *Радно право – Расправа о досијојансиџу на раду и социјалном дијалоју*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво.
- Martinon, A. (2005). *Essai sur la stabilité du contrat de travail à durée indéterminée*. Dalloz, Paris, 48.
- Radovanović, V. (2023). International standards and authorizations of labor inspection in agriculture in case of termination of employment relationship. *Economics of Agriculture*, 70(1).
- Radovanović, V., Radovanović, J. (2024). Minimum wage – the rule instead of the exception in the labor market. *Pravo – teorija i praksa*, 41(1).

### **Извори права**

Закон о раду, *Службени гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017. – одлука УС, 113/2017. и 95/2018. – аутентично тумачење.

### **Судска пракса**

Пресуда Европског суда правде у предмету C–55/02. (*Commission of the European Communities v. Portuguese Republic*) од 12. 10. 2004. године, ECLI:EU:C:2004:139

Пресуда Врховног касационог суда Рев 2 1379/2013. од 18. 12. 2013. године.

Пресуда Врховног касационог суда Рев 2 620/2016. од 28. 10. 2016. године.

Пресуда Врховног касационог суда Рев 2 бр. 968/2017. од 25. 5. 2017. године.

Пресуда Врховног касационог суда Рев 2 618/2016. од 31. 1. 2018. године.

### **Мишљења ресорног министарства**

Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, мишљење бр.: 011–00–975/2006–07. од 6. 9. 2006. године.

Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, мишљење бр.: 011–00–672/2006–02. од 26. 10. 2006. године.

*Jelena Radovanović\**  
Faculty of Law, University of Belgrade  
ORCID: 0009-0004-0772-1529

## EMPLOYEE REASSIGNMENT AS A MEASURE FOR RESOLVING REDUNDANCY\*\*

**ABSTRACT:** Redundancy has become an increasingly prevalent problem in many sectors and organizations. The reasons for redundancy are numerous. Technological advances, which often replace labor with machines and software, as well as inefficient work organization within a company or economic and financial crises, such as the crisis caused by the COVID-19 pandemic, can lead to a situation where a certain number of employees become redundant. The consequences of this situation are profound, as individuals who lose their jobs face financial difficulties, while society faces rising unemployment. However, there are solutions to this problem. This applies in particular to the various instruments for dealing with redundancy, the most important of which are employment measures, including employee reassignment, which is the focus of this paper. Reassignment is one of the key measures used for effective human resource management, thereby preventing collective dismissals. This practice allows employees to move from one position to another, within the same organization or even within a broader system. Therefore, this paper will analyze measures for resolving redundancy, with particular emphasis on employee reassignment,

---

\* e-mail: [jelenar.radovanovic840@gmail.com](mailto:jelenar.radovanovic840@gmail.com), PhD Student.

\*\* The paper was received on January 27, 2025, and it was accepted for publication on June 13, 2025.

The translation of the original article into English is provided by the *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*.

while identifying issues related to concluding an employment contract amendment, what is considered another “suitable” position, and the abuse of the employer’s powers related to determining employment measures.

**Keywords:** employee reassignment, job change, redundancy, employment contract amendment

## INTRODUCTION

A job is a key element in building an employee’s professional and personal identity. Moreover, the importance of a job goes beyond the individual sphere and has far-reaching consequences for organizational success and social stability. That is why managing jobs through their systematization, improving working conditions, and adapting to the needs of employees, as well as to the needs of employers, is one of the key elements of the modern labor market. An employment contract, as a written legal instrument, governs the employment relationship between an employer and an employee, that is, their mutual rights and obligations. However, it is not merely a legal instrument but also a symbol of trust and agreement between two parties. As such, an employment contract is not immutable, and in certain situations, it can be amended because the business environment and the needs of employees are not static. Sometimes such changes are desirable, such as a higher salary and better working conditions, and sometimes such changes to the employment contract may be compelled by the employer’s poor economic situation or other reasons. The most important element of any contract is the consent of the contracting parties, and the same is required for amending it. In any event, amending an employment contract under contemporary labor market conditions is not a rare occurrence. Changes in the work environment, the labor market, or the personal circumstances of employees often require adapting the provisions of the employment contract to new circumstances so that it remains in force in line with actual needs and possibilities.

In this regard, employee reassignment represents one of the grounds for amending the employment contract and, as such, is a tool for managing employees’ work. For this reason, it is increasingly gaining importance in modern organizations and institutions, in both the public and private sectors, and it can significantly contribute to reducing unemployment and increasing work efficiency. On the other hand, there are circumstances in which reassignment can be abused, such as inadequate application of relevant legal regulations, insufficient transparency of the employment process, and insufficient capacity for training aimed at enabling employees to adjust to new work

tasks. In any event, resolving redundancy by reassigning employees whose work is no longer needed to another position is one of the main methods of preventing termination of employment.

The starting hypothesis of this paper is that employee reassignment is an effective mechanism for achieving flexibility in the labor market, improving employment, and resolving redundancy, but that in Serbia it requires additional efforts in terms of improving the legal framework and strengthening the capacity of the labor inspectorate.

## THE CONCEPT OF REDUNDANCY

In Serbia, the process of economic transition was often accompanied by the emergence of redundancy in a large number of companies, which resulted in employment termination. In that respect, authors are virtually unanimous in concluding that, in the event of such changes in the work environment, termination constitutes an *ultima ratio*.<sup>1</sup> Therefore, employment termination due to collective dismissal is a last resort, when it is not possible to apply a measure that would preserve employment or minimize the number of dismissed workers if dismissal is necessary. However, theory and practice have raised the question of how to define the concept of collective dismissal. In this regard, the Serbian legal system does not use the term “collective dismissal,” but rather the expression “redundancy.”<sup>2</sup> The question of the content of the concept of collective dismissal can also be found in the case law of the Court of Justice of the European Union, since the qualification of collective dismissal necessarily implies that, first, there is an employer who, due to economic, technological, structural, or similar changes in the company, no longer requires the work of a certain number of employees.<sup>3</sup> Therefore, collective dismissal is one of the particularly delicate issues in labor law, *inter alia*, due to the problems that modern countries face in aligning employment with the development needs of the economy and society.<sup>4</sup> The Court defined collective dismissal as

---

<sup>1</sup> Kovačević, LJ. (2016). *Valjani razlozi za otkaz ugovora o radu*. Belgrade: University of Belgrade, Faculty of Law, Publishing Center, 414.

<sup>2</sup> Labor Law, *Official Gazette of the RS*, No. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017. – decision of the Constitutional Court, 113/2017. and 95/2018. – authentic interpretation, Part XI.

<sup>3</sup> Kovačević, LJ. (2016). *Op. cit.*, 417.

<sup>4</sup> *Ibid.*, 414.

“...any termination of contract of employment not sought by the worker, and therefore without his consent. It is not necessary that the underlying reasons should reflect the will of the employer.”<sup>5</sup>

Redundancy is thus a natural consequence of the organization of work and the combination of factors of production, in accordance with market principles of work and business, in order to ultimately avoid the employer’s insolvency or to preserve business continuity or increase the company’s competitive capacity.<sup>6</sup> Redundancy, therefore, means an economic and legal situation arising as a consequence of changes in the employer’s technological, economic, structural, or organizational position, which leads to the need for a significant reduction in the number of employees, where the reasons for redundancy are not related to the professional abilities or quality of work of an individual employee.<sup>7</sup> Therefore, collective dismissal is the opposite of the dismissal of an individual employee. Regulations on collective dismissal differ significantly from those on individual dismissals, not only in terms of the types of statutory procedures, but also in terms of their economic objectives.<sup>8</sup> Regulating collective dismissals for economic reasons is one of the key pillars of employment protection legislation.<sup>9</sup> The consequences of collective dismissals go beyond individual employers and employees and affect the economic “health” of society as a whole.<sup>10</sup> A situation in which an employee resigns and thereby initiates termination of employment of their own accord cannot be classified as collective dismissal. Likewise, the concept of collective dismissal excludes cases of termination of employment for reasons attributable to the employee, such as culpable violation of work obligations, failure to comply with work discipline, and other “disciplinary” grounds for dismissal, or reasons related to the employee’s abilities.<sup>11</sup> The reasons that can lead to redundancy may vary depending on labor market conditions and the employer’s business situation.

---

<sup>5</sup> Judgment of the Court of Justice of the European Union (CJEU) in Case C–55/02 (*Commission of the European Communities v. Portuguese Republic*) of October 12, 2004, ECLI:EU:C:2004:139, para. 50.

<sup>6</sup> Jovanović, P. (2009). Pitanje viška zaposlenih u međunarodnom i našem pravu. *Collected Papers of the Faculty of Law in Novi Sad*, 43(3), 48.

<sup>7</sup> Lubarda, B. (2013). *Radno pravo – rasprava o dostojanstvu na radu i socijalnom dijalogu*. Belgrade: Faculty of Law, University of Belgrade, Publishing Center, 560.

<sup>8</sup> Aleksynska, M., Muller, A. (2020). *The regulation of collective dismissals: Economic rationale and legal practice*. Geneva: International Labour Organization (ILO) Working Paper 4, 1.

<sup>9</sup> *Ibid.*, 4.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Kovačević, LJ. (2016). *Valjani razlozi za otkaz ugovora o radu*. Belgrade: University of Belgrade, Faculty of Law, Publishing Center, 417.

These may include reasons of a technological or technical nature, when new machines and programs are introduced into the production process. Collective dismissal can be the consequence of introducing new technologies, when the employer no longer needs to employ a certain number of employees, which is referred to as “technological redundancy.” Job security can also be jeopardized by digitalization, since the introduction of digital technology can lead to the cessation of the need to perform certain work tasks, that is, to a reduction in the workload, but also the cessation of the need for certain jobs.<sup>12</sup> In this sense, some authors affirm a technological-deterministic approach to this topic, i.e., the view that employment termination should be viewed as the price of technological development, which in its extreme variants is linked to the notion of the end of human labor, while the main task of academia is the assessment of the number of workers who will be made redundant due to technological changes in companies.<sup>13</sup> Certainly, no institute of the employment relationship has remained immune to the problems brought about by the application of information technologies in the work process, and the institute of employment termination is no exception.<sup>14</sup> Namely, it is increasingly emphasized that digitalization is changing the functioning of the employment relationship, and the newly emerging socio-economic circumstances have, *inter alia*, resulted in the destabilization of the concept of the employment relationship.<sup>15</sup> Furthermore, the reasons for redundancy can be structural, i.e., organizational, and they occur when there is a disruption in the employer’s operations. Economic reasons can also appear as a consequence of the employer’s lower economic activity and a decline in sales. However, termination of an employment contract for economic reasons can only occur if the employer, in response to the occurrence of certain real circumstances, has made a certain business decision concerning economic, technical, technological, organizational, production, or other similar changes in the company.

In any event, redundancy is primarily caused by a company’s negative business results, i.e., a negative economic situation, which is manifested in existing or anticipated losses, or in a long-term decrease in regular income

---

<sup>12</sup> Kovačević, L.J. (2024). Digitalizacija i automatizacija rada kao predmet kolektivnog pregovaranja, in: Jelena Perović-Vujačić (ed.), *Pravo na pravdu – Izazovi savremenog doba. Zbornik radova 37. susreta Kopaoničke škole prirodnog prava „Slobodan Perović“*, Vol. II, Belgrade: Kopaonička škola prirodnog prava „Slobodan Perović“, 6–7.

<sup>13</sup> *Ibid.*, 6.

<sup>14</sup> Božičić, D. (2022). Upotreba softvera za praćenje rezultata rada zaposlenih i otkaz ugovora o radu. *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*, 94(2), 382.

<sup>15</sup> Jašarević, S. (2013). Radni odnos – tendencije u praksi i regulativi. *Collected Papers of the Faculty of Law in Novi Sad*, 47(3), 244.

or sales.<sup>16</sup> Therefore, the need for collective dismissal can also arise independently of the introduction of new technologies, in the event of economic difficulties in business operations, the overcoming of which requires a reduction in costs.<sup>17</sup> Therefore, collective dismissal can be a prerequisite for preserving the employer's business operations; it can be a mechanism for survival in the market but also a way to retain the remaining employees. In addition, employee reassignment contributes to protecting the employer's business reputation because reassignment prevents employment termination.<sup>18</sup>

### MEASURES FOR RESOLVING REDUNDANCY

Every country strives to create legal and institutional mechanisms to protect vulnerable groups and thus ensure social peace and welfare.<sup>19</sup> In cases of collective dismissal, the Serbian Labor Law provides a number of measures for protecting the position of employees, which is endangered in such circumstances. Protection is reflected in the requirement of real and serious grounds for declaring redundancy and the lawfulness of the collective dismissal procedure, with the application of the concept of preserving employment stability.<sup>20</sup> One of the protection mechanisms in such situations is the involvement of employee representatives in the collective dismissal process. In cases of redundancy, Serbia recognizes employees' right to information and consultation; accordingly, the Labor Law stipulates that the employer, in cooperation with the representative trade union at the employer and the National Employment Service (hereinafter: NES), before adopting a program for resolving redundancy, must take appropriate measures for the reemployment of redundant employees.<sup>21</sup> The Labor Law also stipulates that the trade union must submit its opinion on the draft program within 15 days from the day it receives the draft,<sup>22</sup> and that the NES must, within 15 days, submit to the

---

<sup>16</sup> Kovačević, L.J. (2016). *Valjani razlozi za otkaz ugovora o radu*. Belgrade: University of Belgrade, Faculty of Law, Publishing Center, 402–403.

<sup>17</sup> Lubarda, B. (2013). *Radno pravo – rasprava o dostojanstvu na radu i socijalnom dijalogu*. Belgrade: Faculty of Law, University of Belgrade, Publishing Center, 559.

<sup>18</sup> Borghouts–van de Pas, I., Bosmans, M., Freese, C. (2021). Unemployment prevention: The role of Human Resource Management in job–to–job transitions in the event of redundancy. *European Journal of Social Security*, 23(2), 104.

<sup>19</sup> Kovačević, T. (2022). Delotvornost domaćeg sistema zaštite potraživanja zaposlenih u slučaju stečaja poslodavca. *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*, 94(2), 349.

<sup>20</sup> Lubarda, B. (2013). *Op. cit.*, 559.

<sup>21</sup> Art. 154 of the Labor Law.

<sup>22</sup> Art. 156, para. 1 of the Labor Law.

employer a proposal for measures aimed at preventing or at least minimizing the number of employment terminations, i.e., ensuring retraining, additional training, self-employment, and other measures for the reemployment of redundant employees.<sup>23</sup> Accordingly, the Labor Law takes the position that termination of employment due to redundancy is only a last resort, which is taken when none of the prior measures aimed at preserving employment have succeeded. In this way, the legislator seeks to establish the highest possible degree of legal protection for employees and their family members, bearing in mind that, for the majority of employees, the salary they earn working for the employer is their sole or predominant source of income. However, in order for the legal regime applicable to collective dismissal to be applied, the following conditions generally have to be met: the condition regarding the size of the employer and the dismissal time limits.<sup>24</sup> The Serbian Labor Law stipulates that an employer must adopt a program for resolving redundancy if it determines that, due to technological, economic, or organizational changes, the need for the work of a certain number of employees employed for an indefinite term will cease within 30 days.<sup>25</sup> Therefore, the Labor Law clearly states that the program for resolving redundancy can only be applied to employees who are employed for an indefinite term, which indicates that employees with a fixed-term contract are not protected in cases of redundancy; this leads to the conclusion that their legal security in the event of collective dismissal is insufficient. Following the model of European Union law, the Labor Law specifies that a program for resolving redundancy is required when there is no longer a need for the work of at least: 1) 10 employees at an employer who employs more than 20 and fewer than 100 employees for an indefinite term; 2) 10% of employees at an employer who employs at least 100 and no more than 300 employees for an indefinite term; 3) 30 employees at an employer who employs over 300 employees for an indefinite term.<sup>26</sup> In addition, the program must be adopted if the employer determines that there will no longer be a need for the work of at least 20 employees within 90 days, regardless of the total number of employees.<sup>27</sup>

Furthermore, the Labor Law specifies what the program for resolving redundancy must contain, stating: 1) the reasons for the cessation of the need for employees' work; 2) the total number of employees at the employer; 3) the number, qualification structure, age, and insurance service record of redundant

---

<sup>23</sup> Art. 156, para. 2 of the Labor Law.

<sup>24</sup> Lubarda, B. (2013). *Radno pravo – rasprava o dostojanstvu na radu i socijalnom dijalogu*. Belgrade: Faculty of Law, University of Belgrade, Publishing Center, 560.

<sup>25</sup> Art. 153, para. 1 of the Labor Law.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Art. 153, para. 2 of the Labor Law.

employees, and their jobs; 4) the criteria for determining redundancy; 5) employment measures: reassignment to another position, working with another employer, retraining or additional training, part-time work but not shorter than half of full-time hours, and other measures; 6) funds for addressing the socio-economic status of redundant employees; 7) the period within which employment contracts will be terminated.<sup>28</sup> However, the Serbian Labor Law does not define the meaning of the term “employment measures,” which may be the cause of potential misunderstanding and possible abuse by employers, as the stronger party in the employment relationship. These measures can, in theory, be defined as alternative employment with the same employer or another employer, which the employer offers to redundant employees where suitable positions are available, with the aim of avoiding termination due to technological, economic, or organizational changes that caused the cessation of the need for employees to do in the jobs for which they have an employment contract.<sup>29</sup> The reason for prescribing these measures is to avoid termination of employment contracts or at least minimize the number of terminations. In essence, adopting these measures has a preventive function, that is, it seeks to prevent terminations through mobility agreements and other new arrangements intended to ensure alternative employment and work engagement.<sup>30</sup> At the same time, the statutory listing of employment measures implies that the list of these measures is not finally determined under the *numerus clausus* principle; in other words, the number of employment measures is not exhaustively enumerated, but rather reflects an *exempli causa* approach, so the legislator lists only some of the measures that an employer can take, while leaving room for other measures that can be implemented and adapted to a specific work environment. Therefore, by prescribing employment measures in this manner, the legislator takes into account the specificities that may arise among different employers and different branches of the economy, leaving room to tailor such measures to each situation in which redundancy occurs. However, the current Labor Law does not set the criteria based on which the employer decides which employment measure to apply to an employee who has been identified as redundant, because it does not specify in any way whether the employer has discretionary authority when applying available employment measures to redundant employees, or whether they are nevertheless obligated to offer employment measures by applying certain criteria; and if criteria must be

---

<sup>28</sup> Art. 155, para. 1 of the Labor Law.

<sup>29</sup> Lazarević, A. (2019). „Radni sporovi u vezi sa kolektivnim otpuštanjem zaposlenih i metodi za njihovo rešavanje“, doctoral dissertation (unpublished). Belgrade: University of Belgrade, Faculty of Law, 280–281.

<sup>30</sup> Kovačević, T. (2024). „Izmene elemenata ugovora o radu“, doctoral dissertation (unpublished). Belgrade: University of Belgrade, Faculty of Law, 361.

applied, whether these should be the criteria used in determining redundancy in jobs where the number of positions is being reduced or whether the employer can establish some other criteria.<sup>31</sup> The absence of clear criteria on the basis of which an employer could, without any rules, give preference to certain employees in order to retain them, leaves too much room for potential abuse, thereby undermining the legal protection that the legislator seeks to establish in such cases. When it comes to the criteria for determining redundancy, employers should take into account the employee's prior work performance, thus ensuring that the best employees remain. For example, when two employees were equally successful in the same job, preference should be given to the employee in a more difficult financial situation, then to the employee with more dependent family members, poorer health, longer length of service, or more children in school. In any event, in order to ensure transparency in the procedure for resolving redundancy, it is necessary for criteria to be established in advance in the employer's internal regulation, such as a collective bargaining agreement; when there is none, then in the employment rulebook, thereby enabling predictability of the outcome of the procedure and increasing the level of security for employees and their families. The Labor Law also specifies what cannot constitute a criterion for determining redundancy, such as absence from work due to temporary work incapacity, pregnancy, childbirth, and (special) childcare leave.<sup>32</sup> This provision is important because it constitutes a form of legal protection against employment termination in cases of collective dismissal for those persons who find themselves in these life circumstances, for which reasons these criteria are considered impermissible. In addition to the economic and psychological dimensions for the terminated employee, the negative consequences of termination are also reflected on their family, the economic well-being of their children, and the ability to provide support to other relatives who depend on them.<sup>33</sup> The consequences of employment termination for pregnant women and women on maternity leave are even greater because, during pregnancy and immediately after childbirth, women are vulnerable, and it is difficult for them to find employment.<sup>34</sup>

Furthermore, in practice, the authority to determine the criteria, which the legislator leaves to the employer, can be used by the employer to establish "fake" employment measures, and thus actually put the employee in a

---

<sup>31</sup> Lazarević, A. (2019). „Radni sporovi u vezi sa kolektivnim otpuštanjem zaposlenih i metodi za njihovo rešavanje“, doctoral dissertation (unpublished). Belgrade: University of Belgrade, Faculty of Law, 283.

<sup>32</sup> Art. 157 of the Labor Law.

<sup>33</sup> Balnožan, K. (2021). Posebna zaštita zaposlenih s porodičnim dužnostima od otkaza ugovora o radu. *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*, 93(1), 148.

<sup>34</sup> *Ibid.*

worse position than if their employment were terminated due to redundancy, in the sense that the employee would not be able to receive severance pay and unemployment benefits upon dismissal. These gaps in the Law are potential problems that can be abused to the detriment of the employee. Therefore, an analysis of the provisions of the Labor Law leads to the conclusion that, on the one hand, a mechanism for resolving redundancy is provided by prescribing certain concrete measures. On the other hand, the legal framework is not entirely clear as it does not define employment measures and also gives employers rather broad powers regarding the types of measures that can be implemented. In addition, the positive legal solution is fairly restrictive, as only employees employed for an indefinite term are afforded legal protection in cases of redundancy.

### **EMPLOYEE REASSIGNMENT**

Employee reassignment introduces changes into the existing work schedule in order to meet new needs in the organization of work or the work process, ensure more appropriate use of work equipment, or otherwise advance the interests of a particular work environment.<sup>35</sup> The institute of reassignment can be used in order to adapt to economic conditions when there is a genuine need, but it can also potentially be used contrary to the purpose for which it was introduced into labor legislation. For example, the term “impermissible reassignment” is mentioned in literature, and it occurs in situations of workplace harassment.<sup>36</sup> In such cases, reassignment occurs without genuine justified reasons in the work process and the organization of work and aims to place the employee in less favorable working conditions, most often in order to pressure them to initiate employment termination on their own, although such harassment may also take the form of calculated reassignment of the employee to a position that is certain to be abolished in the near future.<sup>37</sup> For this reason, in the labor market, the institute of employee reassignment can potentially be used outside the purpose, objective, and framework of the law.

Reassignment to another position in domestic law is one of the active employment measures that affirms employment stability.<sup>38</sup> In the collective

---

<sup>35</sup> Kovačević, LJ. (2016). *Valjani razlozi za otkaz ugovora o radu*. Belgrade: University of Belgrade, Faculty of Law, Publishing Center, 453.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> Kovačević, T. (2024). „Izmenjena elementa ugovora o radu“, doctoral dissertation (unpublished). Belgrade: University of Belgrade, Faculty of Law, 360.

dismissal procedure, the employer must offer suitable alternative employment to all employees at risk of redundancy if another position is available or becomes available during this procedure.<sup>39</sup> In this regard, the difference between reassignment as an employment measure and “ordinary” reassignment carried out for various objective or subjective reasons, depending on the needs of the work process and the organization of work, is that reassignment as an employment measure constitutes “compulsory” reassignment, which the employer is obligated to offer to the employee if it is at all possible, since in some legal systems an employer may terminate an employee for economic reasons only if reassignment to another position was not possible.<sup>40</sup>

In this regard, it is necessary to point out a serious flaw in the Labor Law of the Republic of Serbia, which places employees in an exceptionally unfavorable position by prescribing, as an employment measure, not reassignment to “another suitable position,” but only to “another position,”<sup>41</sup> which gives rise to different interpretations as to whether the omission of the term “suitable” reflects the legislator’s intent or if it is legislative oversight.<sup>42</sup> The Labor Law, in the part relating to employment measures,<sup>43</sup> does not use the term “suitable,” and the same is true of the provisions prescribing possible grounds for offering to an employee an employment contract amendment, associating the term “suitable” with “ordinary” reassignment, but not with an amendment for the purpose of reassignment as an employment measure.<sup>44</sup> This very definition of employee reassignment as an employment measure calls into question the entire concept of these measures and the purpose for which they are introduced, thereby supporting the view that the position to which the employee is reassigned in order to resolve the redundancy may not be suitable. However, the position of domestic courts is that the absence of the qualifier “suitable” in the statutory provisions nevertheless constitutes legislative oversight, so an unsuitable job can constitute a lawful employment measure only with the consent of the redundant employee.<sup>45</sup>

---

<sup>39</sup> Kovačević, T. (2024). „Izmene elemenata ugovora o radu“, doctoral dissertation (unpublished). Belgrade: University of Belgrade, Faculty of Law, 361.

<sup>40</sup> Martinon, A. (2005). *Essai sur la stabilité du contrat de travail à durée indéterminée*. Paris: Dalloz, 48, 119.

<sup>41</sup> Art. 155, para. 1, point 5 of the Labor Law.

<sup>42</sup> Lazarević, A. (2019). „Radni sporovi u vezi sa kolektivnim otpuštanjem zaposlenih i metodi za njihovo rešavanje“, doctoral dissertation (unpublished). Belgrade: University of Belgrade, Faculty of Law, 287.

<sup>43</sup> Art. 155, para. 1, point 5 of the Labor Law.

<sup>44</sup> *Ibid.*, Art. 171, para. 1, point 1.

<sup>45</sup> Judgments of the Supreme Court of Cassation in cases: Rev2 620/2016 of October 28, 2016; Rev2 618/2016 of January, 31 2018.

Reassignment to other positions with the employer, as an employment measure for resolving redundancy, is a consequence of a specific concept of redundancy adopted in domestic law, according to which redundancy is tied to the position, rather than to the work environment as a whole.<sup>46</sup> Therefore, an employer who, due to technological, economic, or organizational changes in the company, has reduced the number of positions, is obligated to determine all employees in those positions as redundant and to offer available jobs, according to pre-established criteria, to employees who meet certain conditions.<sup>47</sup> It is important that redundant employees transition seamlessly to new jobs in order to avoid long-term unemployment, which emphasizes the importance of preventing unemployment as well as the importance of training and education.<sup>48</sup>

### **REASSIGNING A REDUNDANT EMPLOYEE TO ANOTHER POSITION**

Employee reassignment can have positive aspects, such as more efficient management of the employees' work, because the employer can assign employees to positions that better match their skills and qualifications. Reassignment can encourage employees' professional development, and it can serve as an alternative to dismissal in the event of reorganization. Reassignment can also have negative aspects because employees must adapt to a new position and new work tasks, which can reduce work productivity. By their very nature, changed circumstances must be extraordinary and unforeseeable, so circumstances whose occurrence the employer could have anticipated in the ordinary course of events cannot be considered a valid basis for amending an employment contract. In such situations, the employer may offer the employee a change to the agreed-upon working conditions, i.e., the conclusion of an employment contract amendment. Legitimate grounds are embodied in the employer's business and organizational needs and give rise to a legitimate right to amend the agreed-upon working conditions because otherwise the employer would suffer damage

---

<sup>46</sup> Lubarda, B. (2013). *Radno pravo – rasprava o dostojanstvu na radu i socijalnom dijalogu*. Belgrade: Faculty of Law, University of Belgrade, Publishing Center, 581.

<sup>47</sup> Lazarević, A. (2019). „Radni sporovi u vezi sa kolektivnim otpuštanjem zaposlenih i metodi za njihovo rešavanje“, doctoral dissertation (unpublished). Belgrade: University of Belgrade, Faculty of Law, 286.

<sup>48</sup> Borghouts–van de Pas, I., Bosmans, M., Freese, C. (2021). Unemployment prevention: The role of Human Resource Management in job–to–job transitions in the event of redundancy. *European Journal of Social Security*, 23(2), 104.

that would directly affect their market position.<sup>49</sup> In this regard, it should be emphasized that every employment contract has its essential and ancillary elements. The essential elements include the performance of specific tasks, which is why it is important that the employment contract clearly states which specific job the employee will do for the employer. Namely, performing tasks includes the employer's right to issue instructions regarding work tasks and duties, and to supervise the employee's work. The employee's most important work obligation is to perform the agreed-upon tasks for the employer, i.e., to make themselves available to the employer.<sup>50</sup> When entering into employment, for the sake of transparency and predictability of working conditions, the employer's primary obligation is to provide the employee with one or more written documents containing information on the essential elements of the employment contract, i.e., employment relationship.<sup>51</sup> The same applies in the case of amending an employment contract. Namely, when events occur that disrupt the expectations of the contracting parties regarding regular operation so that the purpose of the contract can no longer be achieved, it should be amended. Since an employment contract not only establishes but also governs the employment relationship, such changed circumstances require amending certain contractual provisions. However, the circumstances under which an employment contract may be amended and the procedure for amending it are precisely defined by legal regulations in a large number of countries, including the Republic of Serbia, in order to protect the interests of employees, as the weaker party in the employment relationship, from possible abuse. Amendments to agreed-upon conditions can relate to two legal circumstances: the first is reassignment to another suitable position (with the same employer or another employer, with the option of the same place of work or another place of work), and the second is amending the agreed-upon conditions regarding how the salary is determined.<sup>52</sup> For an employment contract to be amended, the law prescribes certain conditions, such as a written offer clearly stating what is being amended in the contract, for what reasons, and a deadline for the employee to respond to the employer's offer. One situation involving the amendment of an employment contract is employee reassignment. The Labor Law of the Republic of Serbia stipulates that an employment contract may be amended only by mutual consent. In this sense, any unilateral imposition of amendments to the employee's

---

<sup>49</sup> Kovačević, T. (2024). „Izmene elemenata ugovora o radu“, doctoral dissertation (unpublished), Belgrade: University of Belgrade, Faculty of Law, 354.

<sup>50</sup> Lubarda, B. (2013). *Radno pravo – rasprava o dostojanstvu na radu i socijalnom dijalogu*. Belgrade: Faculty of Law, University of Belgrade, Publishing Center, 330.

<sup>51</sup> Kovačević, LJ. (2021). *Zasnivanje radnog odnosa*. Belgrade: University of Belgrade, Faculty of Law, Publishing Center, 948–949.

<sup>52</sup> Kovačević Perić, S. (2015). *Aneks ugovora o radu – izmena ugovorenih uslova rada*. *Radno i socijalno pravo*, 53(7–9), 359.

working conditions constitutes a breach of the employment contract by the employer. An exception to this rule exists only in the case of temporary reassignment,<sup>53</sup> when the employee's consent is not required, and a unilateral statement of will by the employer is sufficient. Namely, if a certain task must be performed without delay, an employee may be temporarily reassigned to other suitable positions by a written decision, without an offer of an amendment, for a maximum of 45 working days within a period of 12 months. Therefore, temporary reassignment requires that there be a specific task that must be completed urgently and without delay, and, on the other hand, in order to prevent abuse of this institute, the legislator prescribes a time limit for such reassignment. However, permanent employee reassignment must be the result of genuine needs of the work process and the organization of work, and the offer to conclude an employment contract amendment must contain the grounds that necessitated such reassignment. It is important to note the position of the Supreme Court of Cassation regarding the content of the offer, when the offer does not fully and lawfully include and explain all the elements due to which the employee is offered reassignment, i.e., specific, reasoned grounds for the offer and reassignment are not stated, given that the employer is obligated to explain which changes in the work process and the organization of work constitute the grounds for offering an employment contract amendment, then there is no basis for termination of the employment contract.<sup>54</sup> Namely, employee reassignment must be the result of genuine needs of the work process and the organization of work,<sup>55</sup> and the offer to conclude an employment contract amendment must also contain those grounds, which constitute a condition for employee reassignment. In addition, these grounds must be specified by stating facts from which the needs of the work process and the organization of work arise, and it is necessary to state the facts that justify the reassignment.<sup>56</sup> Thus, the Supreme Court of Cassation concludes that when the employer offered the employee the conclusion of an employment contract amendment for the purpose of reassignment, stating that the grounds include a reduced workload and the needs of the work process and the organization of work, this constitutes a general formulation without an explanation of those grounds and must be linked to what, in the particular case, served as the actual grounds for the reassignment.<sup>57</sup> Therefore, it is important to point out that, when delivering an offer for the conclusion of an

---

<sup>53</sup> Art. 172a of the Labor Law.

<sup>54</sup> Judgment of the Supreme Court of Cassation, Rev 2 No. 968/2017 of May 25, 2017.

<sup>55</sup> Art. 171 of the Labor Law.

<sup>56</sup> Judgment of the Supreme Court of Cassation, Rev 2 No. 968/2017 of May, 25 2017.

<sup>57</sup> *Ibid.*

employment contract amendment, the employer is obligated to explain in detail what changes in the work process and the organization of work are the grounds for making this offer (for example, an increased workload in the positions where the employee is being reassigned and, at the same time, a reduced workload in the positions where the employee is currently working; more rational use of the employee's work capacity; amendments to the rulebook on the organization and systematization of jobs; etc.). This serves to prevent abuse of the employer's discretionary right to offer the employee amendments to the agreed-upon working conditions on this basis.<sup>58</sup> The employee can either conclude the amendment in order to remain employed and then seek a judicial assessment of its lawfulness or refuse the offer to conclude the amendment. Acceptance or non-acceptance of the offer and signing the amendment is not a condition for judicial protection in a dispute seeking annulment of the decision to terminate the employment contract. The Labor Law has not conditioned or limited the employee regarding how they can present reasons for the unlawfulness of the amendment, regardless of the content of Article 172, paragraph 4 of the Labor Law, because the purpose of this rule is to strengthen the protection of the employee, as the weaker contracting party, not to restrict their rights. Therefore, after accepting the amendment, the employee may seek its annulment by filing a lawsuit and may assert that it is unlawful both in the lawsuit and throughout the entire civil proceedings seeking annulment of the decision on terminating the employment contract.

The Labor Law precisely determines the steps that an employer must take in the event of concluding an employment contract amendment. It provides that the employer is obligated to provide the employee with a written notice together with the amendment.<sup>59</sup> The written notice must contain: 1) the grounds for the proposed amendment; 2) the deadline within which the employee must respond, which cannot be shorter than eight working days; and 3) the legal consequences that may arise from not signing the amendment.<sup>60</sup> The written notice delivered to the employee serves as an offer to amend the employment contract; thus, when the employer provides the employee with an employment contract amendment without first making an offer to conclude the employment contract under amended conditions and when it does not contain the reasons for such a decision, such an amendment is unlawful.<sup>61</sup> This raises the question as to what happens when an employee refuses to accept the offer

---

<sup>58</sup> Ministry of Labor, Employment and Social Policy, Opinion No. 011–00–975/2006–07 of September 6, 2006.

<sup>59</sup> Art. 172 of the Labor Law.

<sup>60</sup> *Ibid.*, Art. 172, para. 1.

<sup>61</sup> Judgment of the Supreme Court of Cassation, Rev 2 1379/2013 of December 18, 2013.

of an employment contract amendment. There is a statutory presumption that the employee has refused the offer if they do not sign the amendment within the period specified by the employer in the written offer, which cannot be shorter than eight working days.<sup>62</sup> If the employee refuses the offer to sign the amendment, the statutory conditions are met for the employer to terminate the employment contract. The employee's refusal to sign the amendment to the employment contract is considered a justified reason for termination relating to the employer's needs.<sup>63</sup> The employer is obligated to caution the employee in writing of the legal consequences of refusing to conclude the amendment, namely, the termination of the employment contract.<sup>64</sup> In doing so, our legislator establishes the employee's duty to respond to the employer's offer and treats the employee's silence as non-acceptance, since the law presumes that the employee has refused the offer if they do not sign it within the prescribed period.<sup>65</sup>

## CONCLUSION

Employee reassignment is an important measure in the field of human resource management, aimed at ensuring optimal use of the workforce, increasing productivity, and meeting the needs of employers and employees. This measure is often applied in situations where there is a need to adapt to business changes, resolve internal personnel issues, or improve work organization. Reassignment includes a job change within the same company, which may result in changes in work tasks, responsibilities, work environment, or the place of work. Reassignment can be temporary – when an employee is reassigned for a certain period of time due to exceptional circumstances, and permanent – when the job change is made without a time limit, as a permanent amendment of an essential element of the employment contract. In the first situation, employee reassignment can be carried out without the employee's consent, while in the second situation, the employee's consent is required. As regards reassignment for the purpose of resolving redundancy, although the Labor Law of the Republic of Serbia establishes a certain legal framework

---

<sup>62</sup> Art. 172, para. 4 of the Labor Law.

<sup>63</sup> *Ibid.*, Art. 179, para. 5, point 2.

<sup>64</sup> Ministry of Labor, Employment and Social Policy, Opinion No. 011-00-672/2006-02 of October 26, 2006.

<sup>65</sup> Kovačević, LJ. (2015). Pravne posledice upućivanja ponude za izmenu elemenata ugovora o radu, sa posebnim osvrtom na premeštaj zaposlenog. *Pravo i privreda*, 53(4-6), 831.

for applying this institute, there are still flaws in the statutory solution. The legislator does not define employment measures and does not specify to which positions an employee can be reassigned, which can be a source of abuse by employers. The Labor Law should precisely state that positions offered as an employment measure must be “suitable,” because the absence of such wording is a source of potential ambiguities and abuse by employers. On the other hand, if the legislator believes that an employment measure can also include reassignment to a position requiring lower qualifications than those held by the employee whose work is no longer needed, then this must be stated unambiguously, and an employee who refuses such an employment measure should have the right to severance pay. Another way to improve the position of employees in cases of collective dismissal is to strengthen the capacity of the labor inspectorate. The work of the labor inspectorate improves working conditions and ensures the protection of rights arising from employment.<sup>66</sup> The labor inspectorate is an indispensable mechanism for promoting decent work and ensuring labor standards in the workplace.<sup>67</sup>

It can be concluded that employee reassignment is an effective mechanism for dealing with redundancy, but it requires careful planning and implementation. Employers should ensure transparency of the process, employee consent, and compliance with legal regulations in order to achieve a balance between employees’ interests and business objectives. When properly implemented, this measure can contribute to the stability and growth of the organization while simultaneously improving employees’ work experience.

## BIBLIOGRAPHY

- Aleksynska, M., Muller, A. (2020). *The regulation of collective dismissals. Economic rationale and legal practice*. Geneva: International Labour Organization (ILO) Working Paper 4.
- Balnožan, K. (2021). Posebna zaštita zaposlenih s porodičnim dužnostima od otkaza ugovora o radu. *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*, 93(1).
- Borghouts–van de Pas, I., Bosmans, M., Freese, C. (2021). Unemployment prevention: The role of Human Resource Management in job–to–job transitions in the event of redundancy. *European Journal of Social Security*, 23(2).

---

<sup>66</sup> Radovanović, V. (2023). International standards and authorizations of labor inspection in agriculture in case of termination of employment relationship. *Economics of Agriculture*, 70(1), 323.

<sup>67</sup> Radovanović, V., Radovanović, J. (2024). Minimum wage – the rule instead of the exception in the labor market. *Pravo – teorija i praksa*, 41(1), 95.

- Božičić, D. (2022). Upotreba softvera za praćenje rezultata rada zaposlenih i otkaz ugovora o radu. *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*, 94(2).
- Jašarević, S. (2013). Radni odnos – tendencije u praksi i regulativi. *Collected Papers of the Faculty of Law in Novi Sad*, 47(3).
- Jovanović, P. (2009). Pitanje viška zaposlenih u međunarodnom i našem pravu. *Collected Papers of the Faculty of Law in Novi Sad*, 43(3)
- Kovačević, LJ. (2015). Pravne posledice upućivanja ponude za izmenu elemenata ugovora o radu, sa posebnim osvrtom na premeštaj zaposlenog. *Pravo i privreda*, 53(4–6).
- Kovačević, LJ. (2016). *Valjani razlozi za otkaz ugovora o radu*. Belgrade: University of Belgrade, Faculty of Law, Publishing Center.
- Kovačević, LJ. (2021). *Zasnivanje radnog odnosa*. Belgrade: University of Belgrade, Faculty of Law, Publishing Center.
- Kovačević, LJ. (2024). Digitalizacija i automatizacija rada kao predmet kolektivnog pregovaranja, in: Jelena Perović–Vujačić (ed.), *Pravo na pravdu – Izazovi savremenog doba. Zbornik radova 37. susreta Kopaoničke škole prirodnog prava “Slobodan Perović“*, Vol. II, Belgrade: Kopaonička škola prirodnog prava “Slobodan Perović“.
- Kovačević, T. (2022). Delotvornost domaćeg sistema zaštite potraživanja zaposlenih u slučaju stečaja poslodavca. *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*, 94(2).
- Kovačević, T. (2024). „Izmene elemenata ugovora o radu“, doctoral dissertation (unpublished). Belgrade: University of Belgrade, Faculty of Law.
- Kovačević Perić, S. (2015). Aneks ugovora o radu – izmena ugovorenih uslova rada. *Radno i socijalno pravo*, 53(7–9).
- Lazarević, A. (2019). „Radni sporovi u vezi sa kolektivnim otpuštanjem zaposlenih i metodi za njihovo rešavanje“, doctoral dissertation (unpublished). Belgrade: University of Belgrade, Faculty of Law.
- Lubarda, B. (2013). *Radno pravo – rasprava o dostojanstvu na radu i socijalnom dijalogu*. Belgrade: Faculty of Law, University of Belgrade, Publishing Center.
- Martinon, A. (2005). *Essai sur la stabilité du contrat de travail à durée indéterminée*. Paris: Dalloz, 48.
- Radovanović, V. (2023). International standards and authorizations of labor inspection in agriculture in case of termination of employment relationship. *Economics of Agriculture*, 70(1).
- Radovanović, V., Radovanović, J. (2024). Minimum wage – the rule instead of the exception in the labor market. *Pravo – teorija i praksa*, 41(1).

### **Legal sources**

Labor Law, *Official Gazette of the RS*, No. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017. – decision of the Constitutional Court, 113/2017. and 95/2018. – authentic interpretation.

**Case law**

Judgment of the Court of Justice of the European Union in Case C-55/02 (*Commission of the European Communities v. Portuguese Republic*), October 12, 2004, ECLI:EU:C:2004:139.

Judgment of the Supreme Court of Cassation, Rev 2 1379/2013, December 18, 2013.

Judgment of the Supreme Court of Cassation, Rev 2 620/2016, October 28, 2016.

Judgment of the Supreme Court of Cassation, Rev 2 No. 968/2017, May 25, 2017.

Judgment of the Supreme Court of Cassation, Rev 2 618/2016, January 31, 2018.

**Ministry opinions**

Ministry of Labor, Employment and Social Policy, Opinion No. 011-00-975/2006-07 of September 6, 2006.

Ministry of Labor, Employment and Social Policy, Opinion No. 011-00-672/2006-02 of October 26, 2006.

*Anja Balšić\**  
Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu  
ORCID: 0009-0003-8156-0201

## NEKOLIKO OTVORENIH PITANJA U VEZI SA PRAVOM NA OTPREMNINU U REPUBLICI SRBIJI\*\*

**SAŽETAK:** Cilj ovog rada je da objasni prirodu prava na otpremninu zaposlenih u situaciji kada poslodavac pribegava kolektivnom otpuštanju usled ekonomskih, organizacionih ili tehnoloških promena. Otvorena su pitanja valjanosti osnivanja javnih fondova koji bi zajedno sa poslodavcem učestvovali u isplati otpremnina i njihovog finansiranja, kao i podobnosti stranih investitora da koriste novac iz javnih fondova prilikom kolektivnog otpuštanja zaposlenih. Autorka uočava i postojanje problema koji se odnosi na autonomiju poslodavca da donese poslovnu odluku o ekonomskim, organizacionim i tehnološkim promenama i (ne)opravdanog zadiranja sudova u takve odluke. U radu se daje i preporuka u pogledu trenutka koji se smatra relevantnim da li su određena lica povezana, a u smislu ostvarivanja prava na otpremninu zaposlenih. Određena rešenja domaćeg zakonodavca su kritikovana, te su predložena potencijalna buduća rešenja. Pravo zaposlenih na otpremninu pre svega je sagledano sa stanovišta domaćeg pozitivnog prava, ali su u pogledu pojedinih povezanih instituta pomenuta i uporednopravna rešenja. Kratkim osvrtom dat je i pregled drugih mera koje poslodavac može da preduzme pre otkaza ugovora o radu po navedenom osnovu i isplate otpremnine.

**Ključne reči:** otpremnina, kolektivno otpuštanje, višak zaposlenih, javni fondovi, mere za zapošljavanje

---

\* e-mail: anjabalsic92@gmail.com, doktorantkinja.

\*\* Rad je primljen 12. 11. 2024, a prihvaćen je za objavljivanje 9. 4. 2025. godine.

## UVOD

Kad tokom radnog procesa, zbog tehnoloških, ekonomskih ili organizacionih promena, kod poslodavca prestane potreba za radom određenog broja zaposlenih, pojavljuje se problem viška zaposlenih koji je višedimenzionalan, jer osim radnopravne u svom biću sadrži i ekonomske, socijalne, etičke, psihološke i druge komponente.<sup>1</sup> Na prvom mestu jasno je da se zaposleni i njihova socijalna prava moraju zaštititi, ali je takođe potrebno uočiti i problem zaštite poslodavca koji se nalazi u nezavidnoj poziciji i koji zbog navedenih promena mora pribeći kolektivnom otpuštanju i isplati otpremnina. Postavlja se pitanje da li je valjano domaće pozitivno pravno rešenje u skladu sa kojim poslodavci sami (bez učešća javnih vlasti) snose ceo trošak otpremnina koje pripadaju zaposlenima prilikom kolektivnog otpuštanja. Dodatno, otvara se i pitanje iz kog budžeta bi eventualni javni fondovi bili finansirani, kao i pitanje da li bi bilo opravdano da poslodavci koji koriste neku vrstu podsticaja koje država nudi (na primer, za novonastanjena lica u Republici Srbiji) koriste i novac iz javnih fondova prilikom kolektivnog otpuštanja zaposlenih i isplate otpremnina.

Uporednopravno podrazumeva se da se kod poslodavca dešavaju neki istinski i ozbiljni egzogeni šokovi koji zapravo i zahtevaju operativne promene u tolikoj razmeri koja podrazumeva promenu organizacije rada pri čemu se određeni broj zaposlenih proglašava viškom, te se posledično u velikom broju država često zahteva dokaz ekonomskih poteškoća, odnosno tehnološke promene.<sup>2</sup> U vezi sa tim uočavamo problem da li sudovi u postupku koji bi se pokrenuo zbog eventualno nezakonitog otkaza ugovora o radu smeju ceniti opravdanost i celishodnost sprovođenja ekonomskih i organizacionih promena kod poslodavca. Dakle, poslodavac donosi određenu poslovnu odluku koja se tiče tehnoloških, ekonomskih ili organizacionih promena i koja predstavlja reakciju poslodavca na okolnosti koje su nastupile,<sup>3</sup> te se posledično nameće pitanje autonomije samog poslodavca da donese predmetnu odluku. Navedeni problem prepoznat je i od strane Međunarodne organizacije rada (MOR), pa je problematika viška zaposlenih uvedena u Konvenciju MOR broj 158 o prestanku radnog odnosa na inicijativu poslodavca iz 1982. godine, kao i Preporuku broj 166. Upravo je u navedenoj Konvenciji propisano da poslodavac koji namerava da otkáže radni odnos radnicima zbog ekonomskih, tehnoloških, strukturalnih i

<sup>1</sup> Simonović, D. (2009). *Radnopravna čitanka. Prva knjiga*. Beograd: Službeni glasnik, 453.

<sup>2</sup> Boeri, T., Garibaldi, P., Moen, E. (2016). Inside Severance Pay. *Le Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques*. HAL Id: hal-03472003, 5.

<sup>3</sup> Brković, R., Urdarević, B. (2020). *Radno pravo sa elementima socijalnog prava*. Beograd: Službeni glasnik, 230.

sličnih promena, mora blagovremeno da pruži odgovarajuće informacije zainteresovanim i kompetentnim radničkim predstavnicima i da im u kratkom roku pruži mogućnost za konsultacije o merama koje treba primeniti.<sup>4</sup>

Svako privredno društvo želi da se s vremena na vreme preuredi kako bi ostvarilo što bolje poslovne rezultate. U tom smislu restrukturiranje služi povećanju efikasnosti i prilagođavanju novim tržišnim prilikama, tako da reorganizacija ne mora imati negativnu konotaciju.<sup>5</sup> Reorganizacija uključuje različite oblike prenosa, transfera (spajanja; preuzimanja) ili podela, ali je ono moguće i uz pribegavanje iskazivanju viškova, odnosno kolektivnom otpuštanju, kao i za slučaj insolventnosti, odnosno stečaja poslodavca.<sup>6</sup> Reorganizacija poslodavca ima svoje ekonomske, kompanijskoppravne, finansijskoppravne vidove, koje nije moguće odvojeno posmatrati bez sagledavanja socijalnih posledica reorganizacije, odnosno potrebe da se zaposlenima pruži odgovarajuća zaštita od socijalnih posledica reorganizacije.<sup>7</sup> Dodatno, bitno je istaći da bi se neopravdanim otkaznim razlogom smatralo da je radnik otpušten samo zbog predmetne promene, već se u obzir uzimaju ekonomski, organizacioni, tehnički razlozi koji su uticali na promenu, a kao najrelevantnije i vremenski momenat, odnosno protek vremena od predmetne promene (uslovljene ekonomskim, organizacionim i tehničkim razlozima) do otkaza ugovora o radu. Pitanje koje se postavilo jeste i pitanje trenutka koji je relevantan za ocenu da li se privredna društva koja imaju isto matično društvo i koja su u prošlosti bili subjekti statusnih promena i dalje smatraju povezanim licima, a u smislu ostvarivanja prava na otpremninu. Odgovor na predmetno pitanje predstavlja pravnu prazninu u domaćem zakonodavstvu, te će autorka u ovom radu predstaviti svoju preporuku rešavanja navedenog problema.

## KOLEKTIVNO OTPUŠTANJE

Ekonomске i finansijske krize, tehnološke inovacije, kao i intenzivne promene u mnogim privrednim granama i delatnostima, uticale su na postepenu izgradnju pravila o zaštiti zaposlenih za slučaj otkaza iz razloga nastalih usled ekonomskih teškoća, uvođenja novih tehnologija ili strukturalnih promena

---

<sup>4</sup> Simonović, D. (2009). *Radnopravna čitanka, Prva knjiga*. Beograd: Službeni glasnik, 453.

<sup>5</sup> Kovačević, T. (2023), Zaštita individualnih i kolektivnih prava zaposlenih u slučaju promene poslodavca *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, 3/2023, 874.

<sup>6</sup> Lubarda, B. (2020). *Radno pravo – rasprava o dostojanstvu na radu i socijalnom dijalogu*. Beograd: Univerzitet u Beogradu Pravni fakultet, 555.

<sup>7</sup> Blanpain, R., Engels, C. (1998), *European Labour Law*. Boston: Kluwer Law International, 330.

koje utiču na smanjenje obima određenih poslova ili na prestanak potrebe za njihovim obavljanjem.<sup>8</sup> Kolektivno otpuštanje predstavlja jedno od posebno delikatnih radnopravnih pitanja, između ostalog i zbog problema s kojima se savremene države susreću, u pogledu usklađivanja zaposlenosti s razvojnim potrebama privrede i društva. To naročito vredi za Republiku Srbiju, gde proces privatizacije, nažalost, nije bio usaglašen sa svim drugim reformskim procesima, a što je imalo za posledicu i nemali broj kolektivnih otpuštanja. U tom smislu, pravila o kolektivnom otpuštanju treba da doprinesu ostvarivanju trojkih ciljeva. Prvi se odnosi na potrebu posebne zaštite zaposlenih zbog ozbiljnih posledica sa kojima se suočavaju u slučaju otpuštanja, drugi cilj se vezuje za stvaranje uslova za delotvorno ostvarivanje prava zaposlenih na informisanje i konsultovanje (a, u cilju sprečavanja ili smanjenja obima otpuštanja, odnosno ublažavanja njegovih negativnih posledica), dok se treći cilj tiče opšteg interesa da se spreči nezaposlenost i obezbedi dobro funkcionisanje tržišta rada, čemu doprinosi i obaveza obaveštavanja organa ili tela (službe za zapošljavanje, inspekcije rada, ministarstva nadležnog za poslove rada).<sup>9</sup> Do prestanka potrebe poslodavca za radom zaposlenih može doći, najpre, zbog nastojanja poslodavca da očuva kontinuitet poslovanja i da, u krajnjem slučaju, izbegne stečaj, a, zatim, i zbog njegovog nastojanja da očuva konkurentski položaj na tržištu.<sup>10</sup> U situaciji kolektivnog otpuštanja otkaz ugovora o radu trebalo bi da nastupi kao *ultima ratio*, odnosno otkaz ugovora o radu predstavlja krajnje sredstvo kome bi poslodavac trebalo da pribegne u slučaju ekonomskih, organizacionih ili tehnoloških promena. Otkaz ugovora o radu se, dakle, pojavljuje kao „poslednji lek“ za teškoće sa kojima se preduzeće suočilo, zbog čega mu se i može pribeći tek pošto su bezuspešno iscrpljene sve druge mere, poput onih strateških ili ekonomskih (npr. prodaja materijala ili jedne ili više nepokretnosti), ili mera zapošljavanja, naročito, premeštaja zaposlenog ili njegovog osposobljavanja za rad na drugom poslu, zbog čega neki autori zaključuju da<sup>11</sup> „kolektivno otpuštanje nije, u stvari odluka o otkazu, već pre izjava volje da će se u budućnosti možda pribeći otkazu“.<sup>12</sup> U prilog navedenom govore i kasnije objašnjene mere za zapošljavanje koje predstavljaju svojevrsnu alternativu otkazu ugovora o radu, odnosno način da zaposleni, i pored ozbiljnih promena koje trpi poslodavac, ostane u radnom odnosu.

<sup>8</sup> Kovačević, LJ. (2016). *Valjani razlozi za otkaz ugovora o radu*. Beograd: Univerzitet u Beogradu Pravni fakultet, 399.

<sup>9</sup> *Ibid.*, 414.

<sup>10</sup> Jovanović, P. (2009). Pitanje viška zaposlenih u međunarodnom i našem pravu. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 3/2009, 48.

<sup>11</sup> Kovačević, LJ. (2016). *Op. cit.*, 415.

<sup>12</sup> Desdentado Bonete, A. (2015). Marked by invalidations. The consultation period in collective redundancies. *Spanish Labour law and Employment Relations Journal*, 4 (1–2/2015), 15.

Domaće zakonodavstvo kao jedan od otkaznih razloga propisuje situaciju da zaposlenom može da prestane radni odnos ako za to postoji opravdan razlog koji se odnosi na potrebe poslodavca i to ako usled tehnoloških, ekonomskih ili organizacionih promena prestane potreba za obavljanjem određenog posla ili dođe do smanjenja obima posla.<sup>13</sup> Uočavamo da se citirana zakonska norma sastoji od nekoliko komponenata, odnosno da bi po ovom osnovu zaposlenom mogao prestati radni odnos, potreban je na prvom mestu opravdan razlog koji se odnosi na promene kod poslodavca, a na drugom mestu moguće je da se određena pozicija usled predmetne promene u potpunosti „ugasi“ ili da dovede do smanjenja broja izvršilaca na konkretnom radnom mestu. Iako ovaj otkazni razlog zakonodavac svrstava u isti član s otkazom od strane poslodavca usled razloga koji se mogu upisati u krivicu zaposlenom, iz navedene zakonske definicije uočavamo da u ovom slučaju otkaz radnog odnosa nije skrivio zaposleni (ne tiče se sposobnosti, niti ponašanja zaposlenog), već je isključivo reč o otkazu ugovora o radu usled smanjenja potreba poslodavca. Upravo iz razloga što se ovaj otkazni razlog pripisuje poslodavcu, otpušteni zaposleni stiče prava po osnovu osiguranja za slučaj nezaposlenosti, kao i druga prava – tzv. otpremninu, ali i prednost pri zapošljavanju kod istog poslodavca ako on u kraćem roku po otpuštanju pribegava zapošljavanju na istim poslovima.<sup>14</sup> Navedena situacija se u domaćoj radnoj legislativi ranije nazivala „tehnološki višak“, dok je važeći pozitivnopravni propisi prepoznaju pod nazivom „višak zaposlenih“. U odnosu na „tehnološki višak“, sam termin „višak zaposlenih“ predstavlja širi pojam, jer osim tehnoloških razloga, zaposleni mogu postati višak i zbog ekonomskih ili organizacionih promena.<sup>15</sup> Dakle, pod viškom zaposlenih podrazumeva se ekonomska i pravna situacija koja nastaje kao posledica promena u tehnološkoj, ekonomskoj, strukturnoj, organizacionoj (operacionalnoj) poziciji kod poslodavca, pri čemu razlozi nastanka viška zaposlenih nisu u vezi sa profesionalnim sposobnostima ili kvalitetom izvršavanja rada zaposlenog.<sup>16</sup>

Kada je reč o postupku rešavanja viška zaposlenih, domaći ZR postavlja određene kriterijume u zavisnosti od toga kakav je odnos ukupnog broja zaposlenih kod poslodavca i broja zaposlenih koje poslodavac namerava da proglasi viškom. U zavisnosti od kumulativno ispunjenih uslova, postoji obaveza poslodavca da pre nego što određeni broj zaposlenih proglasi viškom

---

<sup>13</sup> Zakon o radu, *Službeni glasnik RS*, 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017. – odluka US, 113/2017. i 95/2018. – autentično tumačenje – ZR, čl. 179, st. 5, t. 1.

<sup>14</sup> *Ibid.*, 230–231.

<sup>15</sup> Simonović, D. (2009). *Radnopravna čitanka, Prva knjiga*. Beograd: Službeni glasnik, 453.

<sup>16</sup> Salamon, M. (1987). *Industrial Relations: Theory and Practice*. Harlow: Prentice Hall International, 534.

doneše program rešavanja viška zaposlenih.<sup>17</sup> Sam postupak donošenja, kao i struktura i obimnost programa rešavanja viška zaposlenih<sup>18</sup> predstavljaju dodatni teret za poslodavca zbog čega poslodavci često umesto kolektivnog otpuštanja pribegavaju merama za zapošljavanje. Na ovom mestu, ističem da obaveza isplate otpremnine na strani poslodavca postoji i u slučaju da jednog zaposlenog proglašiš viškom, kao i u situaciji kada poslodavac pribegava kolektivnom otpuštanju.

U situaciji kada je zaposleni proglašen viškom i kada je ostvario svoje pravo na otpremninu, ipak postoji zakonsko ograničenje ponovnog zapošljavanja na istim radnim mestima kod poslodavca. U skladu sa domaćim radnopravnim zakonodavstvom ovaj period traje tri meseca. U slučaju kada nastane potreba za obavljanjem istih poslova, prednost pri novom zapošljavanju ima zaposleni kome je prestao radni odnos. Razlozi pravičnosti, kao i suzbijanja mogućih zloupotreba od strane poslodavca pri kolektivnom otpuštanju, predstavljaju osnovne razloge iz kojih se upravo i priznaje pravo

---

<sup>17</sup> ZR, čl. 153: Poslodavac je dužan da doneše program rešavanja viška zaposlenih (u daljem tekstu: program), ako utvrdi da će zbog tehnoloških, ekonomskih ili organizacionih promena u okviru perioda od 30 dana doći do prestanka potrebe za radom zaposlenih na neodređeno vreme, i to za najmanje:

- 1) deset zaposlenih kod poslodavca koji ima u radnom odnosu više od 20, a manje od 100 zaposlenih na neodređeno vreme;
- 2) 10 % zaposlenih kod poslodavca koji ima u radnom odnosu najmanje 100, a najviše 300 zaposlenih na neodređeno vreme;
- 3) 30 zaposlenih kod poslodavca koji ima u radnom odnosu preko 300 zaposlenih na neodređeno vreme.

Program je dužan da doneše i poslodavac koji utvrdi da će doći do prestanka potrebe za radom najmanje 20 zaposlenih u okviru perioda od 90 dana, iz razloga navedenih u stavu 1. ovog člana, bez obzira na ukupan broj zaposlenih kod poslodavca.

<sup>18</sup> ZR, čl. 155: Program naročito sadrži:

- 1) razloge prestanka potrebe za radom zaposlenih;
- 2) ukupan broj zaposlenih kod poslodavca;
- 3) broj, kvalifikacionu strukturu, godine starosti i staž osiguranja zaposlenih koji su višak i poslove koje obavljaju;
- 4) kriterijume za utvrđivanje viška zaposlenih;
- 5) mere za zapošljavanje: premeštaj na druge poslove, rad kod drugog poslodavca, prekvalifikacija ili dokvalifikacija, nepuno radno vreme ali ne kraće od polovine punog radnog vremena i druge mere;
- 6) sredstva za rešavanje socijalno-ekonomskog položaja viška zaposlenih;
- 7) rok u kome će biti otkazan ugovor o radu.

Poslodavac je dužan da predlog programa dostavi sindikatu iz čl. 154. ovog zakona i republičkoj organizaciji nadležnoj za zapošljavanje, najkasnije osam dana od dana utvrđivanja predloga programa, radi davanja mišljenja.

Program u ime i za račun poslodavca donosi nadležni organ kod poslodavca, odnosno lice utvrđeno zakonom ili opštim aktom poslodavca.

prioritetnog zapošljavanja na odgovarajućem radnom mestu, ukoliko ovaj pribegava ponovnom zapošljavanju na istim radnim mestima.<sup>19</sup>

Naposletku, uzimajući u obzir da sudska praksa nije konzistentna u pogledu pitanja da li sud u radnom sporu može da ceni celishodnost i opravdanost sprovođenja organizacionih i ekonomskih promena, domaći zakonodavac bi trebalo da iznađe *de lege ferenda* rešenje kojim bi predmetna nedoumica bila rešena i koje bi išlo u pravcu da sudovi ne smeju davati ocenu celishodnosti i opravdanosti sprovođenja ekonomskih, organizacionih i tehnoloških promena kod poslodavca i dovesti u pitanje poslovnu odluku preduzeća kojom su predmetne promene utvrđene i obrazložene. Primera radi, ukoliko kod poslodavca dođe do gašenja projekta na kome je radilo 100 zaposlenih zbog otkazivanja ugovora o poslovnoj saradnji od strane klijenta (ekonomska promena), a poslodavac donese poslovnu odluku da pribegne kolektivnom otpuštanju, sudovi ne bi smeli da zadiru u opravdanost takve poslovne odluke, zato što predmetno postupanje potpada pod autonomno delovanje poslodavca. Ipak, domaća sudska praksa nije ujednačena u pogledu pitanja da li sud u radnom sporu može da ceni celishodnost i opravdanost sprovođenja organizacionih i ekonomskih promena. Dok su sa jedne strane sudovi na stanovištu da navedeno spada u autonomnu i samostalnu oblast delovanja preduzeća,<sup>20</sup> sa druge strane postoje presude u kojima sud neopravdano zadire u autonomne odluke poslodavca.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> ZR, čl. 155, 236.

<sup>20</sup> „Suprotno žalbenim navodima tužioca prvostepeni sud pravilno nalazi da sprovođenje organizacionih i ekonomskih promena spada u autonomnu i samostalnu oblast delovanja preduzeća, pa parnični sud ne može da ceni njihovu celishodnost i opravdanost u radnom sporu, te se iz tog razloga ne mogu prihvatiti navodi žalbe da nije bilo uslova za ukidanje radnog mesta i davanje otkaza ugovora o radu tužiocu iz navedenih razloga i da postojanje istih tuženi nije dokazao. Tuženi je, dakle, nalazeći da mu je ekonomski celishodnije da poslove koje je obavljao tužilac obavlja preko specijalizovane uslužne agencije za obavljanje ove vrste poslova, što sud jedino nije ovlašćen da ceni u ovom postupku, izvršio organizacione promene kojima je ukinuo radno mesto na kojem je tužilac radio, te je tuženi prelaskom na uslužni sistem obavljanja poslova radnog mesta koje je tužilac do tada obavljao, mogao ukinuti radno mesto tužioca i otkazati tužiocu ugovor o radu po ovom osnovu.“ Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu, Gž 1667/13. od 10. 2. 2013. godine.

<sup>21</sup> „Pravilan je zaključak prvostepenog suda da je teška finansijska situacija tuženog obustavljanjem subvencija (...) kao osnivača i nastali gubitak u poslovanju razlog za opravdanost preduzetih mera racionalizacije kod tuženog i osnov za donošenje odgovarajućeg akta o sistematizaciji koji je u konkretnom slučaju u odnosu na tužilju primenjen nakon stupanja na snagu i njegovog objavljivanja.“ Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu, Gž 88/14. od 30. 1. 2014. godine.

## POJAM OTPREMNINE

U domaćem radnopravnom zakonodavstvu pravo zaposlenih na otpremninu priznato je prilikom odlaska zaposlenog u penziju,<sup>22</sup> prilikom proglašavanja zaposlenog viškom, kao i za slučaj stečaja<sup>23</sup> kao otkaznog razloga. U ovom radu autorka neće detaljnije obrazlagati pitanje otpremnine prilikom odlaska zaposlenog u penziju, kao ni pitanje otpremnine koja se isplaćuje za slučaj stečaja kao otkaznog razloga, već će akcenat biti stavljen na pravo zaposlenih na otpremninu prilikom kolektivnog otpuštanja.

Otpremnina kao pravo zaposlenih prilikom kolektivnog otpuštanja predstavlja poslednji stepenik u nizu, odnosno isplaćuje se u situaciji kada poslodavac i pored zakonom propisanih mera nije uspeo zaposlenog da „sačuva“ od prestanka radnog odnosa. Kao takvu možemo je definisati na različite načine, ali za koju god definiciju da se opredelimo neminovno je da otpremnina predstavlja novčani iznos koji sleduje zaposlenima zbog otkaza ugovora o radu koji im se ne može pripisati u krivicu. Dodatno, možemo navesti da otpremnina predstavlja određeni novčani iznos koji poslodavac isplaćuje zaposlenom pored svih zaostalih zarada i primanja zaposlenog u slučaju prestanka radnog odnosa prvenstveno iz razloga koji su van kontrole zaposlenog.<sup>24</sup> Takođe, možemo reći da je otpremnina jedan od zakonom utvrđenih oblika pravne zaštite zaposlenih u slučaju prestanka radnog odnosa koje se zaposleni ne može odreći.<sup>25</sup> U tom smislu, pravo na otpremninu nema pravnu prirodu zarade, već predstavlja jednokratnu naknadu zbog gubitka zaposlenja bez krivice zaposlenog.<sup>26</sup> Pravo na otpremninu zaposlenih koji su proglašeni viškom moglo bi se posmatrati kao određena vrsta kompenzacije zbog neskrivljenog otkaza koji se upućuje zaposlenom. U tom smislu zaposleni se na neki način obeštećuje zato što je izgubio posao iz razloga koji su potpuno odvojivi od njegovog radnog učinka i radne discipline. Uporednopravno posmatrano, *evropski zakonodavci prepoznaju potrebu da se zaposlenom kome prestaje radni odnos nakon postupka*

<sup>22</sup> ZR, čl. 119, st. 1, t. 1: Poslodavac je dužan da isplati, u skladu sa opštim aktom zaposlenom otpremninu pri odlasku u penziju, najmanje u visini dve prosečne zarade. Autorka smatra da tumačenjem navedene norme dolazimo do zaključka da je zakonodavac imao jasnu intenciju da propiše isključivo minimalni iznos otpremnine prilikom odlaska u penziju, dok je, razume se, opštim aktom moguće propisati i viši iznos otpremnine.

<sup>23</sup> ZR, čl. 125, st. 1, t. 3: Zaposleni ima pravo na isplatu: otpremnine zbog odlaska u penziju u kalendarskoj godini u kojoj je otvoren stečajni postupak, ako je pravo na penziju ostvario pre otvaranja stečajnog postupka.

<sup>24</sup> Wan Kim, T. (2014). Decent Termination: A Moral Case for Severance Pay. *Carnegie Mellon University*, 2/2014, 204.

<sup>25</sup> Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2. 1012/21. od 13. 5. 2021. godine.

<sup>26</sup> Lubarda, B. (2020). *Radno pravo – rasprava o dostojanstvu na radu i socijalnom dijalogu*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 591.

reorganizacije poslodavca isplati određeni iznos novčane naknade, kao svojevrsne kompenzacije koja će zaposlenom omogućiti da u određenom vremenu nakon prestanka zaposlenja, a do pronalaska novog, dostojanstveno živi. Sa istorijskog aspekta na ovom mestu možemo ukazati na postojanje Zakona o viškovima zaposlenih iz 1965. godine Ujedinjenog Kraljevstva i Zakona o otpremninama iz Irske iz 1967. godine u skladu sa kojima su zaposlenima koji su proglašeni viškom pripadale otpremnine, ali poslodavac nije bio dužan da obrazloži odluku kojom zaposlene proglašava viškom.<sup>27</sup> Ovakvo, možemo reći nedopustivo postupanje promenjeno je Konsolidovanim zakonom o zaštiti zaposlenja koji je u Ujedinjenom Kraljevstvu stupio na snagu 1978. godine.

### **MERE ZA ZAPOŠLJAVANJE – ALTERNATIVA OTPUŠTANJU I ISPLATI OTPREMNINE**

Mere koje vode očuvanju zaposlenja u skladu sa ZR jesu: pravo na premeštaj na druge poslove, pravo na preuzimanje na rad kod drugog poslodavca, pravo na dokvalifikaciju ili prekvalifikaciju, pravo na nepuno radno vreme, ne kraće od polovine punog radnog vremena i druge mere.<sup>28</sup>

Važeći ZR kao prvu od mera (odnosno kao prvo pravo zaposlenog koji je proglašen viškom, a obavezu poslodavca) navodi upravo premeštaj na druge poslove, odnosno na ono radno mesto koje odgovara stručnoj spremi zaposlenog koji je proglašen viškom, a koja je utvrđena pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta. Pri tome, važno je naglasiti da je premeštaj na druge poslove moguće ugovoriti kao poslove sa punim radnim vremenom, ali i poslove sa nepunim radnim vremenom, ali ne kraćim od polovine punog radnog vremena. U datoj situaciji zaposleni je u mogućnosti da zasnuje i drugi radni odnos sa nepunim radnim vremenom i na taj način ostvari puno radno vreme kod dva različita poslodavca. Za razliku od domaćeg zakonodavstva, u britanskom pravu postoji pravilo da ukoliko zaposleni odbije ponudu poslodavca da bude raspoređen na druge odgovarajuće poslove, zaposleni zadržava pravo na otpremninu po osnovu otkaza iz ekonomskih razloga (višak zaposlenih; *Dutton v. Hawker Siddeley Aviation Ltd.*). Valjalo bi spomenuti i to da je praksa nemačkih većih kompanija da zaposlenog koji je proglašen viškom premeštaju na rad u drugu diviziju istog poslodavca, a sve u cilju kako bi zaposleni bio zaštićen od otkaza i ostao u radnom odnosu.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Malo, M. (2001). European Labour Law and Severance Pay Determination in Collective Redundancies. *European Journal of Law and Economics*, 1/2001, 75.

<sup>28</sup> ZR, čl. 155, st. 1, t. 5.

<sup>29</sup> Jahn, E. (2009). Do firms obey the law when they fire workers? – Social criteria and severance payments in Germany. *International Journal of Manpower*, 7/2009, 8.

Sledeća mera koju ZR propisuje jeste preuzimanje, odnosno upućivanje na rad kod drugog poslodavca i ova pravna ustanova prožeta je načelom tripartizma, jer do preuzimanja/upućivanja dolazi na osnovu sporazuma – ugovora o preuzimanju/upućivanju koji zaključuju poslodavac kod koga se iskazuje „višak“ i poslodavac kod koga se javlja „manjak“ zaposlenih, uz posredovanje javne službe za zapošljavanje.<sup>30</sup>

Dokvalifikaciju i prekvalifikaciju kao mere zaštite od otkaza radnog odnosa razlikujemo po tome što je dokvalifikacija sticanje višeg stepena stručne spreme u okviru iste struke, dok je prekvalifikacija osposobljavanje za rad u drugoj struci.<sup>31</sup> U zemljama razvijene tržišne privrede se, u cilju izbegavanja ili smanjivanja broja zaposlenih kojima pretil kolektivno otpuštanje, zakonski uvode novi tipovi ugovora – ugovori o konverziji, odnosno o dodatnom profesionalnom obrazovanju, za čiju realizaciju se sredstva obezbeđuju od strane posebnih fondova – npr. iz Nacionalnog fonda za zapošljavanje u Francuskoj.<sup>32</sup> Ranije važeće radnopravno zakonodavstvo je pravo na stručno osposobljavanje, odnosno dokvalifikaciju i prekvalifikaciju pružalo grupama zaposlenih u zavisnosti od godina života i pola, dok trenutno važeći ZR ne diskriminiše zaposlene po navedenim osnovama, već meru stručnog osposobljavanja omogućava svim zaposlenim bez podele na različite kategorije, koje rešenje smatramo ispravnim.

Ranije je jugoslovensko radno zakonodavstvo kao jednu od mogućih mera predviđalo i dokup staža za zaposlenog za čijim radom je prestala potreba, pod uslovom da mu je nedostajalo do pet godina staža osiguranja za sticanje prava na starosnu penziju. Dokup staža omogućava zaposlenima koji ulaze u kategoriju starijih radnika, a koji još nisu ispunili uslove u pogledu staža osiguranja, da steknu pravo na penziju. Važeći ZR ovakvu mogućnost više ne predviđa, iako bi *de lege ferenda* zakonsko rešenje trebalo da ide u pravcu da se poslodavcu onemogućí da viškom proglasi zaposlenog kome nedostaje pet ili manje godina staža osiguranja za sticanje prava na starosnu penziju. Ovakvim zakonskim rešenjem bile bi zaštićene one ugrožene starije kategorije zaposlenih koje bi nakon proglašenja viškom bile u veoma nepovoljnom položaju, odnosno njihove mogućnosti za novo zaposlenje bile bi veoma male. U italijanskom pravu „rana penzija“ je u ranijem periodu bila veoma popularna i favorizovana, ali se u novije vreme progresivno ograničava.<sup>33</sup>

<sup>30</sup> Lubarda, B. (2018). *Uvod u radno pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 226.

<sup>31</sup> Lubarda, B. (2020). *Radno pravo – rasprava o dostojanstvu na radu i socijalnom dijalogu*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 589.

<sup>32</sup> Camerlynck, G., Lyon-Caen, H., Pelissier, G. (1986). *Droit du travail*. Pariz: Dalloz, 136–140.

<sup>33</sup> Treu, T. (2014). *Labour Law in Italy*. Wolters Kluwer Law and Business, 125.

Pored navedenih mera, u uporednom radnom pravu izdvaja se i mera za zaposlene za čijim je radom prestala potreba – privremeno odsustvo sa rada uz naknadu što je u interesu zaposlenog, ali i poslodavca, budući da se srazmeran deo naknade obezbeđuje iz posebnih fondova.<sup>34</sup> Ovakvo zakonsko rešenje prepoznaju japansko, britansko, švedsko, nemačko, američko pravo,<sup>35</sup> pa uzimajući u obzir veliki broj svetskih država u kojima se navedeno rešenje pokazalo kao pravno valjano, navedena mera bi mogla predstavljati *de lege ferenda* i domaćeg zakonodavstva.

Autorka smatra da je domaće radno zakonodavstvo poprilično šturo kada je reč o merama za zapošljavanje. Zakonodavac bi trebalo da bude kreativniji i da propiše veći broj različitih mogućnosti za zaposlene za čijim je radom prestala potreba. U uporednom pravu, pored navedenog, predviđa se i: zadržavanje prava na učešće u dobiti preduzeća za određeni period posle (kolektivnog) otpuštanja; zadržavanje prava na poklone (bonuse) za božićne praznike; pravo na naknadu putnih i selidbenih troškova po otkazu; zadržavanje određenih olakšica vezanih za zakup stanova u vlasništvu poslodavca (npr. u nemačkom autonomnom radnom pravu).<sup>36</sup>

## PRAVO NA OTPREMNINU KAO *ULTIMA RATIO*

Kada nijedna od navedenih mera nije moguća, zaposlenom koji je proglašen viškom prestaje radni odnos, te mu sleduje pravo na otpremninu. Zakonom se utvrđuje minimalan iznos novčane kompenzacije – otpremnine, čija visina po pravilu zavisi od dva osnovna merila: staža provedenog kod istog poslodavca i iznosa ostvarene zarade,<sup>37</sup> dok se kolektivnim ugovorom o radu, shodno načelu *in favorem laboratoris* može utvrditi i viši iznos otpremnine.<sup>38</sup> Da bi poslodavac u pregovorima mogao da prihvati veći iznos otpremnine, odnosno da to ne bi imalo efekat „bumeranga“ po konkurentnost poslodavca uprkos smanjenju troškova usled kolektivnog otpuštanja, u uporednom pravu

---

<sup>34</sup> Hanami, T. A. (1984). *Labour Law and Industrial Relations in Japan*. Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers, 91.

<sup>35</sup> Lubarda, B. (2020). *Radno pravo – rasprava o dostojanstvu na radu i socijalnom dijalogu*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 593.

<sup>36</sup> Weiss, M. (1987). *Labour Law and Industrial Relations in the Federal Republic of Germany*. Kluwer Law and Taxation Publishers, 69–70.

<sup>37</sup> Camerlynck, G., Lyon-Caen, H., Pelissier, G. (1986). *Droit du travail*. Pariz: Dalloz, 364.

<sup>38</sup> Lubarda, B. (2020). *Op. cit.*, 585.

se predviđa formiranje posebnih fondova,<sup>39</sup> čiji je cilj upravo pomoć poslodavcima prilikom isplate otpremnine za slučaj viškova zaposlenih.

Značaj prava na otpremninu za slučaj prestanka radnog odnosa na inicijativu poslodavca prepoznat je i na međunarodnom nivou i to od strane MOR. U tom smislu propisano je da radnik kome je radni odnos prestao ima pravo, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom i praksom, na otpremninu ili na neku drugu sličnu naknadu čiji će iznos zavisiti, pored ostalog, od dužine radnog staža i visine plate, i isplaćivaće je neposredno poslodavac ili će se isplaćivati iz fonda koji je osnovan doprinosima poslodavaca.<sup>40</sup>

Naime, u skladu sa ZR, visina otpremnine utvrđuje se opštim aktom<sup>41</sup> ili ugovorom o radu, s tim što ne može biti niža od zbira trećine zarade zaposlenog za svaku navršenu godinu rada u radnom odnosu kod poslodavca kod koga ostvaruje pravo na otpremninu.<sup>42</sup> Dakle, iz citirane zakonske norme proizilazi da poslodavac nije slobodan prilikom utvrđivanja visine otpremnine, već je vezan zakonskim minimumom koji mora da poštuje, dok je naravno moguće propisati i viši iznos otpremnine od minimuma propisanog zakonom. Dodatno, domaći zakonodavac je propisao da se zaradom smatra prosečna mesečna zarada zaposlenog isplaćena za poslednja tri meseca koja prethode mesecu u kojem se isplaćuje otpremnina,<sup>43</sup> dok u francuskom pravu važi pravilo da se za osnovicu koristi prosečna zarada za prethodnih 12 meseci zaposlenja ili za poslednja tri meseca zaposlenja u skladu s onim što je povoljnije za zaposlenog.<sup>44</sup>

Ovako definisano pravo na otpremninu otvara pitanje da li je intencija zakonodavca bila da se zarada, a u smislu prava na otpremninu, posmatra u bruto ili neto iznosu. Ukoliko je opštim aktom<sup>45</sup> utvrđeno da se osnovica za obračun otpremnine izračunava na osnovu bruto zarade onda je poslodavac u obavezi da se toga pridržava i da prilikom obračuna otpremnine kao osnovicu uzima bruto zaradu,<sup>46</sup> dok u ostalim slučajevima važi pravilo o neto iznosu

---

<sup>39</sup> Wedderburn, L. (1986). *The Worker and the Law*. London: Penguin Books, 220–221, 398–401.

<sup>40</sup> Zakon o ratifikaciji Konvencije Međunarodne organizacije rada br. 158 o prestanku radnog odnosa na inicijativu poslodavca, *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 4/84. i 7/91, čl. 12.

<sup>41</sup> Pod opštim aktom, u smislu navedene odredbe i drugih odredaba Zakona o radu, podrazumeva se kolektivni ugovor, sporazum poslodavca i sindikata, odnosno poslodavca i zaposlenih i/ili pravilnik o radu.

<sup>42</sup> ZR, čl. 158, st. 2.

<sup>43</sup> ZR, čl. 159.

<sup>44</sup> Laborde, J., Rojot, J. (2011). *Labour Law in France*. Wolters Kluwer, 168.

<sup>45</sup> Pod opštim aktom podrazumeva se kolektivni ugovor, sporazum poslodavca i sindikata, odnosno poslodavca i zaposlenih i/ili pravilnik o radu.

<sup>46</sup> Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev 2 940/15. od 10. 6. 2015. godine.

zarade. Kako bi se izbegla pravna praznina, *de lege ferenda* zakonsko rešenje trebalo bi eksplicitno da propiše da li se zarada prilikom ostvarivanja prava na otpremninu obračunava u bruto ili neto iznosu. Na ovom mestu bitno je ukazati da isplata otpremnine u manjem iznosu od onog koji treba da pripadne zaposlenom ne čini rešenje o otkazu ugovora o radu nezakonitim, već u posebnom postupku zaposleni može zahtevati isplatu razlike do iznosa koji smatra da mu pripada.<sup>47</sup>

Poslodavac je dužan da otpremninu isplati pre otkaza ugovora o radu.<sup>48</sup> Ipak,

„...rešenje o prestanku radnog odnosa neće biti ništavo ako je isplata izvršena posle datuma označenog kao momenat prestanka radnog odnosa i to: zbog greške u obračunu zarade; ako je isplata izvršena kasnije kao rezultat sporazuma između poslodavca i zaposlenog; ako je zaposleni primio otpremninu pre podnete tužbe za poništaj rešenja o prestanku radnog odnosa samo iz ovih razloga.“<sup>49</sup>

Za utvrđivanje otpremnine računa se i vreme provedeno u radnom odnosu kod poslodavca prethodnika u slučaju statusne promene i promene poslodavca, kao i kod lica povezanih sa poslodavcem, u skladu sa zakonom,<sup>50</sup> dok se promena vlasništva nad kapitalom ne smatra promenom poslodavca u smislu ostvarivanja prava na otpremninu.<sup>51</sup> Dodatno, ZR na ovom mestu štiti i poslodavce i propisuje da se kolektivnim ugovorom, pravilnikom o radu, kao i ugovorom o radu ne može utvrditi duži period za isplatu otpremnine od perioda utvrđenog odredbama tog zakona,<sup>52</sup> a propisuje takođe i da zaposleni ne može da ostvari pravo na otpremninu za isti period za koji mu je već isplaćena otpremnina kod istog ili drugog poslodavca.<sup>53</sup>

U pogledu citirane zakonske norme logično se nameće pitanje trenutka koji je relevantan za ocenu da li su dva lica povezana lica u smislu Zakona o privrednim društvima,<sup>54</sup> a u vezi s ostvarivanjem prava na otpremninu. Primera radi, uzmimo da postoje privredna društva X i Y, koja imaju isto matično društvo. Ukoliko dođe do statusne promene pripajanja, tako da se društvo X pripoji društvu Y, i tom prilikom društvo X prestane da postoji, a svi članovi i

---

<sup>47</sup> Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev. 2 1412/2014. od 28. 1. 2015. godine.

<sup>48</sup> ZR, čl. 158, st. 1.

<sup>49</sup> Pravno shvatanje građanskog odeljenja VSS od 2004. i 2005; Ivošević, Z. M., Ivošević, M. Z. (2007), *Komentar Zakona o radu*. Beograd: Službeni glasnik, 291.

<sup>50</sup> ZR, čl. 158, st. 3.

<sup>51</sup> ZR, čl. 158, st. 4.

<sup>52</sup> ZR, čl. 158, st. 5.

<sup>53</sup> ZR, čl. 158, st. 6.

<sup>54</sup> *Službeni glasnik RS*, br. 36/2011, 99/2011, 83/2014. – dr. zakon, 5/2015, 44/2018, 95/2018, 91/2019. i 109/2021.

zaposleni društva X, postanu članovi i zaposleni društva Y. Zatim uzmimo da se nakon predmetne statusne promene osniva društvo Z, te da se društvo Y pripaja društvu Z, a svi članovi i zaposleni društva Y postaju članovi i zaposleni društva Z. Društvo Z sada želi da sprovede proceduru kolektivnog otpuštanja i isplati otpremninu zaposlenima koje proglašava viškom. Postavlja se pitanje da li će se staž koji su zaposleni ostvarili u društvima X i Y uračunati u ukupan staž koji se uzima u obzir prilikom isplate otpremnine. U skladu sa Mišljenjem Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Sektor za rad, br. 011–00–00360/2014–02, od 27. 10. 2014. godine, relevantan trenutak posmatranja da li se dva lica smatraju povezanim jeste trenutak donošenja odluke kojom se utvrđuje pravo na otpremninu. Ako bi se predmetno stanovište prihvatilo, zaposlenima u društvu Z se staž ostvaren prilikom rada u društvima X i Y ne bi računao u staž za računanje otpremnine prilikom kolektivnog otpuštanja. Autorka smatra da se gorenavedeno Mišljenje Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja ne može prihvatiti, iz razloga što je sa jedne strane intencija zakonodavca prilikom propisivanja instituta povezanih lica bila upravo to da se izbegnu zloupotrebe nepoštene prakse, a sa druge strane ne bi bilo opravdano prema zaposlenima sa stanovišta distributivne pravde, budući da se doprinosi koje su zaposleni ostvarili radom u povezanim licima, ne bi valorizovali na pravi način, odnosno poslodavac kao viši subjekt u ovoj situaciji, potčinjenim subjektima, odnosno zaposlenima, ne bi omogućio ostvarivanje prava koje su zaposleni stekli svojim radom u povezanim licima.

## UČEŠĆE JAVNIH VLASTI PRILIKOM ISPLATE OTPREMNINA

Poslodavac pribegava kolektivnom otpuštanju upravo u cilju izbegavanja ulaska u zonu insolventnosti, odnosno povećanja konkurentnosti, te bi se moglo dogoditi da zbog relativno visokih troškova otpuštanja dospe u svojevršni *circulum vitiosus*, ukoliko javna vlast ne bi dala odgovarajuću finansijsku podršku poslodavcu u ispunjenju njegovih obaveza prema viškovima zaposlenih.<sup>55</sup> Upravo iz navedenog razloga pojedine države prepoznale su važnost osnivanja fondova za podršku ostvarivanju prava viškova čiji je cilj pružanje pomoći poslodavcima i učešće u troškovima otpremnina, kao i troškovima stručnog osposobljavanja, dokvalifikacije, prekvalifikacije, pronalaženja alternativnog zaposlenja i tome slično. Osnivanje ovih fondova je od velikog

<sup>55</sup> Lubarda, B. (2018). *Uvod u radno pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 235.

značaja, budući da poslodavac pribegava kolektivnom otpuštanju kako bi izbegao insolventnost, te je legitimno da dobije novčanu pomoć javnih vlasti kako bi ispunio svoje obaveze prema viškovima zaposlenih. Fondovi za podršku ostvarivanju prava viškova postoje u Japanu, Velikoj Britaniji, Francuskoj, dok domaće zakonodavstvo ne propisuje učešće javnih vlasti (fondova) u pomoći poslodavcu prilikom isplate otpremnina. S druge strane, ZR propisuje učešće Nacionalne službe za zapošljavanje (NSZ) u cilju smanjivanja otpuštanja kroz prekvalifikaciju, dokvalifikaciju i samozapošljavanje zaposlenih koji su proglašeni viškom.<sup>56</sup> Iako NSZ do neke mere učestvuje u pomoći poslodavcima i zaposlenima, mišljenja smo da krajnji rezultat ipak nedostaje, budući da u okviru NSZ ne postoji fond za isplatu otpremnina. Posmatrano s istorijskog aspekta, Zakonom o budžetu Srbije (2010. i 2011) predviđen je tranzicioni fond za tzv. socijalnu zaštitu, kako bi se obezbedila sredstva i za isplatu (dela) otpremnina zaposlenima u procesu reorganizacije određenih preduzeća. Tranzicioni fond je svojevremeno bio predviđen i Zakonom o radiodifuziji (2002) prilikom transformacije javnog preduzeća RTS u radiodifuznu ustanovu.<sup>57</sup> Autorka je mišljenja da bi javne vlasti trebalo da osnuju poseban fond (za isplatu otpremnina) koji bi poslodavcima u određenom procentu pomogao prilikom isplate otpremnina, odnosno koji bi sa poslodavcem u određenom procentu učestvovao u isplati otpremnina zaposlenima koji su proglašeni viškom. Navedeno rešenje išlo bi u prilog poslodavcu kako bi zadržao svoju konkurentnost na tržištu i kako bi mogao nakon kolektivnog otpuštanja zaposlenih do neke mere da normalno nastavi sa poslovanjem. Međutim, navedeno rešenje išlo bi u prilog i zaposlenima koji bi svoje pravo na otpremninu mogli da ostvare nezavisno od volje i mogućnosti poslodavca. Dodatno, predmetno rešenje bi umnogome smanjilo broj sudskih postupaka koje zaposleni iniciraju protiv poslodavaca, a radi isplate otpremnina.

Primeri razvijenih država mogu da posluže kao *de lege ferenda* rešenje i domaćem zakonodavcu u cilju iznalaženja adekvatnog modela pružanja novčane pomoći poslodavcu koji je u skladu sa zakonom dužan da ispuni svoje novčane obaveze, u vidu otpremnine, prema zaposlenima koji su proglašeni viškom. Međutim, postavlja se pitanje kakvu bi reakciju navedeni model izazvao među poslodavcima. Da li bi poslodavci u tom slučaju, s obzirom da ne snose sami troškove otpremnine, bili naklonjeniji proglašavanju zaposlenih viškom ili bi i dalje ostavljali prostora primeni mera za zapošljavanje kao alternativni otkazu ugovora o radu i isplati otpremnine? Autorka smatra da bi trebalo uspostaviti takav sistem koji bi poslodavcima omogućio saradnju sa

---

<sup>56</sup> ZR, čl. 156, st. 2.

<sup>57</sup> Lubarda, B. (2018). *Uvod u radno pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 226.

javnim fondovima koja se odnosi na isplatu otpremnina, tek ukoliko se utvrdi da je primena mera za zapošljavanje zaista nemoguća ili nedelotvorna.

Dalje, otvoreno je pitanje finansiranja predmetnih javnih fondova, pa se kao logičan nameće odgovor da bi poslodavci, ali i zaposleni dok su u radnom odnosu bili obveznici plaćanja svojevrsnog doprinosa javnim fondovima, iz kojih bi se otpuštenim zaposlenima isplaćivao deo otpremnina, te bi se na ovaj način iskazala solidarnost među zaposlenima i na neki način dostigla socijalna pravda. Naime, Ustav Republike Srbije propisuje da se jemči pravo na rad, u skladu sa zakonom,<sup>58</sup> te ukoliko bi zaposlenima prestao radni odnos iz razloga koji se ne tiču njih samih, već iz razloga koji se odnose na poslovanje poslodavca, opravdano bi bilo očekivati da država propiše pravila u skladu sa kojim bi se zaposlenima olakšalo da ostvare svoje pravo na otpremninu.

Aktuelno pitanje jeste i to da li bi bilo opravdano da strani investitori koji koriste podsticaje države prilikom zapošljavanja novih zaposlenih, nakon kolektivnog otpuštanja tih istih zaposlenih troše i novac iz javnog budžeta, kako bi zaposlenima omogućili isplatu otpremnina. Autorka smatra da bi predmetni modalitet izazvao zloupotrebe korišćenja novca iz javnog budžeta, te da bi trebalo onemogućiti poslodavcima koji su u postupku zapošljavanja već koristili novac iz državnog budžeta, da isto čine i prilikom kolektivnog otpuštanja. Navedeno je iz razloga što poslodavci ne bi bili suočeni s poslovnim rizikom, odnosno poslodavci bi se u potpunosti oslanjali na pomoć države i prilikom isplate zarada zaposlenima, i prilikom isplate otpremnina bivšim zaposlenim.

## ZAKLJUČAK

Zaključujemo da otpremnina služi kao *ultima ratio* sredstvo kada je reč o kolektivnom otpuštanju, upravo u smislu kada su sve druge mere propisane zakonom nedelotvorne ili se ne mogu iskoristiti. Otpremnina jeste zakonom priznato pravo zaposlenih da budu obeštećeni nakon neskrivljenog prestanka radnog odnosa. Zakonom postavljen minimalni iznos visine otpremnine, koji poslodavac isplaćuje zaposlenima koji su proglašeni viškom, u velikom broju situacija predstavlja pozamašan teret poslodavcu zbog čega poslodavac rizikuje svoju konkurentnost na tržištu i zato poslodavac često pribegava drugim merama koje su gore opisane. Ipak, kada usledi kolektivno otpuštanje, zakonom utvrđeno pravo na otpremninu pripada zaposlenom i on ga se ne može odreći. Kolektivnim otpuštanjem se svakako zaposleni dovode u nepovoljan položaj, ali sa druge strane i poslodavac, jer pored zakonom utvrđene obaveze koja se

<sup>58</sup> Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006. i 115/2021, čl. 60, st. 1.

odnosi na isplatu otpremnina, poslodavac kolektivnim otpuštanjem zaposlenih i svoj reputacioni rizik dovodi u pitanje. Kada bi domaće pravo prepoznalo značaj osnivanja javnih fondova koji bi sa poslodavcem učestvovali u isplati otpremnina za slučaj kolektivnog otpuštanja i koji bi procentualno učestvovali u isplati tih troškova, poslodavci bi imali manje bojazni od gubitka konkurentnosti na tržištu. Jasno je da kolektivno otpuštanje predstavlja nužnu meru koja ne odgovara ni zaposlenom, ni poslodavcu, ali je neophodna kada su sve druge mogućnosti iscrpljene. Autorka smatra da pravo na otpremninu zaposlenih u slučaju kolektivnog otpuštanja predstavlja svojevrsan vid naknade štete, i to naknade štete u vidu izmakle koristi, odnosno sprečavanja povećanja imovine zaposlenog do kojeg bi sa sigurnošću došlo da je zaposleni ostao u radnom odnosu kod poslodavca. Budući da je kod poslodavca došlo do ekonomskih, organizacionih ili tehnoloških promena, što zapravo predstavlja štetni događaj, nastupa štetna posledica u vidu kolektivnog otpuštanja, te poslodavac postaje dužnik da zaposlenom nadoknadi štetu koju zaposleni neminovno trpi.

Budući da domaća sudska praksa nije ujednačena u pogledu pitanja da li bi sud u radnom sporu trebalo da ceni opravdanost ekonomskih, organizacionih ili tehnoloških promena, autorka je stanovišta da sud ne bi smeo da ulazi u opravdanost poslovne odluke poslodavca kojom je predmetna promena utvrđena. Navedeno je iz razloga što takve promene ulaze u autonomno delovanje poslodavca, koje bi zadiranjem suda u opravdanost istih bilo ozbiljno narušeno.

Naposletku jasno je da postoji pravna praznina i u pogledu pitanja trenutka koji je relevantan za ocenu da li su dva lica povezana lica u smislu Zakona o privrednim društvima.<sup>59</sup> Stoga, ako je zakonodavac propisao

„Za utvrđivanje visine otpremnine računa se i vreme provedeno u radnom odnosu kod poslodavca prethodnika u slučaju statusne promene i promene poslodavca u smislu čl. 147. ovog zakona, kao i kod povezanih lica sa poslodavcem u skladu sa zakonom”<sup>60</sup>,

autorka smatra da bi *de lege ferenda* zakonsko rešenje u pogledu pravne praznine koja se odnosi na pitanje trenutka koji je relevantan za ocenu da li su dva lica povezana lica u smislu Zakona o privrednim društvima<sup>61</sup>, a u vezi s ostvarivanjem prava na otpremninu, trebalo da ide u pravcu da se mora uzeti u obzir radni staž zaposlenih stečen u svim povezanim licima, nezavisno od trenutka donošenja rešenja o isplati otpremnine.

---

<sup>59</sup> *Službeni glasnik RS*, br. 36/2011, 99/2011, 83/2014 – dr. zakon, 5/2015, 44/2018, 95/2018, 91/2019. i 109/2021.

<sup>60</sup> ZR., čl. 158, st. 3.

<sup>61</sup> *Službeni glasnik RS*, br. 36/2011, 99/2011, 83/2014 – dr. zakon, 5/2015, 44/2018, 95/2018, 91/2019. i 109/2021.

## LITERATURA

- Blanpain, R., Engels, C. (1998). *European Labour Law*. Boston: Kluwer Law International.
- Boeri, T., Garibaldi, P., Moen, E. (2016). Inside Severance Pay. *Le Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques*, hal-03472003.
- Brković, R., Urdarević, B. (2020). *Radno pravo sa elementima socijalnog prava*. Beograd: Službeni glasnik.
- Desdentado Bonete, A. (2015). Marked by invalidations. The consultation period in collective redundancies. *Spanish Labour law and Employment Relations Journal*, 4(1–2), 15.
- Ivošević, Z. M., Ivošević, M. Z. (2007). *Komentar Zakona o radu*. Beograd: Službeni glasnik.
- Jahn, E. (2009). Do firms obey the law when they fire workers? – Social criteria and severance payments in Germany. *International Journal of Manpower*, 30(7), 672–691.
- Jovanović, P. (2009). Pitanje viška zaposlenih u međunarodnom i našem pravu, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 43(3).
- Kovačević, Lj. (2016). *Valjani razlozi za otkaz ugovora o radu*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Kovačević, T. (2023). Zaštita individualnih i kolektivnih prava zaposlenih u slučaju promene poslodavca, *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, 95(3).
- Laborde, J., Rojot, J. (2011). *Labour Law in France*. Wolters Kluwer.
- Lubarda, B. (2018). *Uvod u radno pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Lubarda, B. (2020). *Radno pravo – rasprava o dostojanstvu na radu i socijalnom dijalogu*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Malo, M. (2001). European Labour Law and Severance Pay Determination in Collective Redundancies. *European Journal of Law and Economics*, 12, 73–90.
- Salamon, M. (1987). *Industrial Relations: Theory and Practice*, Prentice Hall International, Harlow.
- Simonović, D. (2009). *Radnopravna čitanka*, Prva knjiga. Beograd: Službeni glasnik.
- Treu, T. (2014). *Labour Law in Italy*. Wolters Kluwer Law and Business.
- Hanami, T. A. (1984). *Labour Law and Industrial Relations in Japan*. Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers.
- Camerlynck, G., Lyon-Caen, H., Pelissier, G. (1986). *Droit du travail*. Paris: Dalloz.
- Wan Kim, T. (2014). *Decent Termination: A Moral Case for Severance Pay*. Carnegie Mellon University, 24(2).
- Wedderburn, L. (1986). *The Worker and the Law*. London: Penguin Books.
- Weiss, M. (1987). *Labour Law and Industrial Relations in the Federal Republic of Germany*. Kluwer Law and Taxation Publishers.

**Izvori prava**

Zakon o radu, *Službeni glasnik RS*, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017. – odluka US, 113/2017. i 95/2018. – autentično tumačenje.

Zakon o ratifikaciji Konvencije Međunarodne organizacije rada br. 158 o prestanku radnog odnosa na inicijativu poslodavca, *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 4/84. i 7/91.

Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006. i 115/2021.

**Sudska praksa**

Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu, Gž 1667/13. od 10. 2. 2013. godine.

Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu, Gž 88/14. od 30. 1. 2014. godine.

Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2. 1012/21. od 13. 5. 2021. godine.

Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev 2 940/15. od 10. 6. 2015. godine.

Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev. 2 1412/2014. od 28. 1. 2015. godine.

*Anja Balšić\**  
Faculty of Law, University of Belgrade  
ORCID: 0009-0003-8156-0201

## **A FEW OPEN QUESTIONS CONCERNING THE RIGHT TO SEVERANCE PAY IN THE REPUBLIC OF SERBIA\*\***

**ABSTRACT:** This paper aims to explain the nature of employees' right to severance pay in situations where the employer resorts to collective dismissal due to economic, organizational, or technological changes. The validity of setting up public funds that would, together with the employer, participate in the payment of severance and their financing is called into question, as well as the possibility for foreign investors to use money from public funds in the event of collective dismissal. The author also identifies a problem related to employers' autonomy to make business decisions on economic, organizational, and technological changes and the (un)justified interference of courts in such decisions. The paper also offers a recommendation regarding the moment that is considered relevant for determining whether certain persons are affiliated, for the purposes of exercising employees' right to severance. Certain solutions adopted by domestic legislation are criticized, and potential future solutions are proposed. Employees' right to severance pay is primarily examined from the perspective of domestic positive law, but comparative-law solutions are also mentioned with respect to certain related institutes. A brief overview is also provided of other

---

\* e-mail: anjabalsic92@gmail.com, PhD Student.

\*\* The paper was received on November 12, 2024, and it was accepted for publication on April 9, 2024.

The translation of the original article into English is provided by the *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*

measures that an employer can take before terminating employment contracts on the stated grounds and paying severance.

**Keywords:** severance pay, collective dismissal, redundancy, public funds, employment measures

## INTRODUCTION

When, during the work process, due to technological, economic, or organizational changes, the employer no longer needs a certain number of employees, the problem of redundancy arises; it is multidimensional because, in addition to labor-law aspects, it inherently includes economic, social, ethical, psychological, and other components.<sup>1</sup> First, it is clear that employees and their social rights must be protected, but it is also necessary to recognize the problem of protecting the employer, who is in an unfavorable position and who, due to the above changes, must resort to collective dismissal and the payment of severance. The question arises as to whether the domestic positive-law solution is valid, under which employers themselves (without the participation of public authorities) bear the entire cost of severance owed to employees in the event of collective dismissal. In addition, the question arises from which budget any potential public funds would be financed, as well as whether it would be justified for employers who use some form of incentive offered by the state (for example, for newly settled persons in the Republic of Serbia) to also use money from public funds when carrying out collective dismissal and paying severance.

In comparative law, it is understood that the employer is experiencing genuine and serious exogenous shocks that actually require operational changes on such a scale that they entail a change in the organization of work, whereby a certain number of employees are declared redundant; consequently, in a large number of countries, proof of economic difficulties, i.e., technological changes, is often required.<sup>2</sup> In this regard, it is important to note the problem of whether, in proceedings initiated due to an allegedly unlawful termination of an employment contract, courts may assess the justification and expediency of implementing economic and organizational changes at the employer. Therefore, the employer makes a certain business decision concerning technological, economic, or organizational changes, which represents the employer's reaction

---

<sup>1</sup> Simonović, D. (2009). *Radnopravna čitanka. Prva knjiga*. Belgrade: Official Gazette, 453.

<sup>2</sup> Boeri, T., Garibaldi, P., Moen, E. (2016). Inside Severance Pay. *Le Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques*, hal-03472003, 5.

to the circumstances that have occurred,<sup>3</sup> and consequently, the question arises as to the autonomy of the employer to make such a decision. This problem has also been recognized by the International Labor Organization (hereinafter: ILO), and the issue of redundancy has been introduced into ILO Convention No. 158 on the Termination of Employment at the Initiative of the Employer, from 1982, as well as Recommendation No. 166. It is precisely this Convention that stipulates that an employer who intends to terminate the employment of employees due to economic, technological, structural, or similar changes must provide relevant information in a timely manner to the interested and competent workers' representatives and, as early as possible, give them the opportunity for consultation on the measures to be taken.<sup>4</sup>

Every company wants to reorganize itself from time to time in order to achieve the best possible business results. In this sense, restructuring serves to increase efficiency and adapt to new market conditions, so reorganization does not need to have a negative connotation.<sup>5</sup> Reorganization includes various forms of transfer, transactions (mergers; acquisitions), or divisions, but it can also be carried out through redundancy, i.e., collective dismissal, as well as in the case of insolvency, that is, the employer's bankruptcy.<sup>6</sup> An employer's reorganization has its own economic, commercial, and financial aspects, which cannot be viewed separately without considering the social consequences of reorganization, i.e., the need to provide employees with appropriate protection against the social consequences of reorganization.<sup>7</sup> In addition, it is important to point out that dismissing an employee solely due to the change in question would be considered an unjustified reason for dismissal; rather, the economic, organizational, and technical reasons that influenced the change are taken into account, and most importantly, the passage of time from the change in question (caused by economic, organizational, and technical reasons) to the termination of the employment contract. There is also the question of the moment that is relevant for assessing whether companies that have the same parent company and that have carried out status changes in the past are still considered affiliated persons, for the purposes of exercising the right to severance pay. The answer to this question represents a legal gap in domestic legislation, and in this paper, the author will present a recommendation for resolving this issue.

---

<sup>3</sup> Brković, R., Urdarević, B. (2020). *Radno pravo sa elementima socijalnog prava*. Belgrade: Official Gazette, 230.

<sup>4</sup> Simonović, D. (2009). *Radnopravna čitanka. Prva knjiga*. Belgrade: Official Gazette, 453.

<sup>5</sup> Kovačević, T. (2023), Zaštita individualnih i kolektivnih prava zaposlenih u slučaju promene poslodavca. *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*, 95(3), 874.

<sup>6</sup> Lubarda, B. (2020). *Radno pravo – rasprava o dostojanstvu na radu i socijalnom dijalogu*. Belgrade: University of Belgrade, Faculty of Law, 555.

<sup>7</sup> Blanpain, R., Engels, C. (1998). *European Labour Law*. Boston: Kluwer Law International, 330.

## COLLECTIVE DISMISSAL

Economic and financial crises, technological innovations, as well as large changes in many economic sectors and industries, have influenced the gradual development of rules on the protection of employees in the event of termination for reasons arising from economic difficulties, the introduction of new technologies, or structural changes that lead to a reduction in the workload or the cessation of the need for certain positions.<sup>8</sup> Collective dismissal is one of the particularly delicate issues in labor law, *inter alia*, due to the problems that modern countries face in aligning employment with the developmental needs of the economy and society. This is especially true for the Republic of Serbia, where the privatization process was unfortunately not aligned with other reform processes, which resulted in a significant number of collective dismissals. In this sense, the rules on collective dismissal should contribute to the achievement of three objectives. The first concerns the need for special protection of employees due to the serious consequences they face in the event of dismissal. The second objective is related to creating conditions for the effective exercise of employees' rights to information and consultation (in order to prevent or reduce the scope of dismissal, or mitigate its negative consequences). The third objective concerns the general interest in preventing unemployment and ensuring the proper functioning of the labor market, which is also supported by the duty to inform the competent authority or body (employment services, labor inspectorates, the ministry in charge of labor affairs).<sup>9</sup> The employer's need for employees' work may cease, first, due to the employer's efforts to preserve business continuity and, ultimately, to avoid bankruptcy, and second, due to the employer's efforts to preserve its competitive position in the market.<sup>10</sup> In the event of collective dismissal, employment termination occurs as an *ultima ratio*, i.e., as a last resort that the employer should use in the event of economic, organizational, or technological changes. Employment termination therefore appears as a "last remedy" for the difficulties faced by the company, which is why it can be resorted to only after all other measures have been unsuccessfully exhausted, such as strategic or economic measures (for example, the sale of materials or real estate), or employment measures, particularly employee reassignment or training the employee for work in another position, which is why some authors conclude that<sup>11</sup> "collective dismissal is not, in fact, a decision to terminate, but rather an

---

<sup>8</sup> Kovačević, LJ. (2016). *Valjani razlozi za otkaz ugovora o radu*. Belgrade: University of Belgrade, Faculty of Law, 399.

<sup>9</sup> *Ibid.*, 414.

<sup>10</sup> Jovanović, P. (2009). Pitanje viška zaposlenih u međunarodnom i našem pravu. *Collected Papers of the Faculty of Law in Novi Sad*, 43(3), 48.

<sup>11</sup> Kovačević, LJ. (2016). *Op. cit.*, 415.

expression of will that termination may possibly occur.”<sup>12</sup> This is supported by the employment measures explained below, which represent a kind of alternative to employment termination, i.e., a way for the employee to remain employed despite serious changes affecting the employer.

Domestic legislation provides, as grounds for termination, that an employee may be terminated if there is a justified reason relating to the employer’s needs, that is, if, due to technological, economic, or organizational changes, the need to do a particular job ceases or the workload is reduced.<sup>13</sup> The cited statutory provision consists of several components; for employment to be terminated on this basis, there must first be a justified reason relating to changes at the employer, and second, it is possible that a certain position is completely abolished as a result of the change in question, or that the change leads to a reduction in the number of employees required at a specific position. Although the legislator places this reason for dismissal in the same article as dismissal by the employer due to reasons attributable to the employee, it is apparent from the statutory definition that, in this case, the employee is not at fault (it is not attributable to the employee’s abilities or conduct), but rather it is exclusively termination due to the employer’s needs. Precisely because this reason for termination is attributable to the employer, the terminated employee acquires rights under unemployment insurance, as well as other rights – primarily severance pay, but also priority in hiring by the same employer if they begin filling the same position again within a short period of time after dismissal.<sup>14</sup> This situation was previously referred to in domestic labor legislation as “technological redundancy,” while the current legal regulations recognize it under the term “redundancy.” Compared to “technological redundancy,” the term “redundancy” itself is a broader concept because, in addition to technological reasons, employees can also become redundant due to economic or organizational changes.<sup>15</sup> Therefore, redundancy is understood as an economic and legal situation that arises as a consequence of changes in the employer’s technological, economic, structural, or organizational (operational) position, where the reasons for the redundancy are not attributable to the employee’s professional abilities or the quality of their work performance.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> Desdentado Bonete, A. (2015). Marked by invalidations. The consultation period in collective redundancies. *Spanish Labour Law and Employment Relations Journal*, 4(1–2/2015), 15.

<sup>13</sup> Labor Law, *Official Gazette of the RS*, Nos. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – decision of the Constitutional Court, 113/2017, and 95/2018 – authentic interpretation, Art. 179, para. 5, point 1.

<sup>14</sup> *Ibid.*, 230–231.

<sup>15</sup> Simonović, D. (2009). *Radnopravna čitanka. Prva knjiga*. Belgrade: Official Gazette, 453.

<sup>16</sup> Salamon, M. (1987). *Industrial Relations: Theory and Practice*. Harlow: Prentice Hall International, 534.

As regards the procedure for resolving redundancy, the domestic Labor Law sets certain criteria depending on the relationship between the employer's total number of employees and the number of employees the employer intends to declare redundant. Depending on the cumulatively fulfilled conditions, the employer is required to adopt a program for resolving redundancy before declaring a certain number of employees redundant.<sup>17</sup> The procedure for adopting the program, as well as its structure and scope,<sup>18</sup> represents an additional burden for the employer, which is why employers often resort to employment measures instead of collective dismissal. At this point, the author would like to emphasize that the employer's obligation to pay severance also exists in the event that a single employee is declared redundant, as well as in situations where the employer resorts to collective dismissal.

When an employee has been declared redundant and has exercised the right to severance pay, there is still a statutory restriction on rehiring for the same positions with the same employer. Under domestic labor legislation, this

---

<sup>17</sup> Art. 153 of the Labor Law: The employer is required to adopt a program for resolving redundancy (hereinafter: the program), if it determines that, due to technological, economic, or organizational changes, there will be a cessation of the need for the work of employees employed for an indefinite term within a period of 30 days, for at least:

- 1) 10 employees at an employer who employs more than 20 and fewer than 100 employees for an indefinite term;
- 2) 10% of employees at an employer who employs at least 100 and no more than 300 employees for an indefinite term;
- 3) 30 employees at an employer who employs over 300 employees for an indefinite term.

In addition, the program must be adopted if the employer determines that there will no longer be a need for the work of at least 20 employees within 90 days, for the reasons referred to in paragraph 1 of this Article, regardless of the total number of employees.

<sup>18</sup> Art. 155 of the Labor Law: The program shall contain in particular:

- 1) the reasons for the cessation of the need for employees' work;
- 2) the total number of employees at the employer;
- 3) the number, qualification structure, age, and insurance service record of redundant employees, and their jobs;
- 4) the criteria for determining redundancy;
- 5) employment measures: reassignment to another position, working with another employer, retraining or additional training, part-time work but not shorter than half of full-time hours, and other measures;
- 6) funds for addressing the socio-economic status of redundant employees;
- 7) the period within which employment contracts will be terminated.

The employer is required to submit the draft program to the trade union referred to in Art. 154 of this Law and to the national employment service, no later than eight days from the day the draft program is determined, for the purpose of obtaining their opinion.

The program, on behalf of and for the account of the employer, is adopted by the competent body of the employer, i.e., the person determined by law or by the employer's internal regulations.

period lasts three months. If the need arises for this position to be filled, priority is given to the terminated employee. Reasons of fairness, as well as the prevention of possible abuse by the employer in collective dismissal, are the principal reasons for recognizing the right to priority hiring for an appropriate position, if the employer resorts to re-hiring for the same positions.<sup>19</sup>

Finally, taking into account that case law is not consistent regarding whether, in a labor dispute, a court can assess the expediency and justification of implementing organizational and economic changes, the legislator should find a *de lege ferenda* solution that would resolve this uncertainty and would lead to the conclusion that courts may not assess the expediency and justification of implementing economic, organizational, and technological changes by the employer or question the company's business decision by which the changes in question were determined and explained. For example, if a project on which 100 employees worked is shut down because a client terminated a business cooperation agreement (an economic change), and the employer makes a business decision to resort to collective dismissal, the courts should not interfere with the justification of such a business decision because making such a decision falls within the employer's autonomy. Nevertheless, domestic case law is not uniform regarding the question of whether a court in a labor dispute can assess the expediency and justification of implementing organizational and economic changes. While, on the one hand, courts take the position that this falls within the autonomous and independent sphere of the company's activity,<sup>20</sup> on the other hand, there are judgments in which the court unjustifiably interferes with the employer's autonomous decisions.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Art. 155 of the Labor Law, 236.

<sup>20</sup> "Contrary to the plaintiff's allegations in the appeal, the first-instance court correctly finds that the implementation of organizational and economic changes falls within the autonomous and independent sphere of the company's activity, so the civil court cannot assess their expediency and justification in a labor dispute; for that reason, the allegations in the appeal that there were no conditions for abolishing the plaintiff's position and terminating their employment contract on the stated grounds, and that the defendant failed to prove the existence of such grounds, cannot be accepted. The defendant, therefore, finding that it was economically more expedient to have the tasks performed by the plaintiff carried out through a specialized service agency for this type of work, something the court is not authorized to assess in these proceedings, implemented organizational changes by which they abolished the position held by the plaintiff; therefore, by switching to a service-based system for performing the tasks of the position that the plaintiff had previously held, the defendant could abolish the plaintiff's position and to terminate the plaintiff's employment contract on this basis." Judgment of the Appellate Court in Novi Sad, Gž 1667/13, February 10, 2013.

<sup>21</sup> "The conclusion of the first-instance court is correct that the defendant's difficult financial situation due to the suspension of subsidies... as founder, and the resulting operating loss, constitute a reason justifying the rationalization measures undertaken by the

## THE CONCEPT OF SEVERANCE PAY

In domestic labor legislation, employees' right to severance pay is recognized upon retirement,<sup>22</sup> redundancy, and in the event of bankruptcy<sup>23</sup> as grounds for termination. In this paper, the author will not elaborate on the issue of severance pay upon retirement, nor the issue of severance pay in the event of bankruptcy as grounds for termination, but will instead focus on the employees' right to severance pay in the event of collective dismissal.

Severance pay, as a right in the event of collective dismissal, represents the last step in the process, i.e., it is paid when, despite the measures prescribed by law, the employer has failed to "save" the employee from termination. It can be defined in various ways, but regardless of the definition chosen, severance pay inevitably constitutes a monetary amount owed to employees due to employment termination for reasons not attributable to them. In addition, severance pay can be described as a monetary amount that the employer pays to the employee in addition to all outstanding salaries and other earnings in the event of employment termination, primarily for reasons beyond the employee's control.<sup>24</sup> It can also be said that severance pay is one of the statutorily established forms of legal protection for employees in the event of employment termination that the employee cannot waive.<sup>25</sup> In this sense, the right to severance pay does not have the legal character of a salary; rather, it is a one-time payment for the loss of employment through no fault of the employee.<sup>26</sup> The right to severance pay for employees who have been declared redundant could be viewed as a certain type of compensation for a no-fault termination

---

defendant and a basis for adopting the relevant regulation on job classification, which in the specific case was applied to the plaintiff after it entered into force and was published." Judgment of the Appellate Court in Novi Sad, Gž 88/14, January 30, 2014.

<sup>22</sup> Art. 119, para. 1, point 1 of the Labor Law: The employer is required to pay, in accordance with internal regulations, severance to an employee upon retirement, in an amount not less than two average salaries. The author believes that interpreting this provision leads to the conclusion that the legislator had a clear intention to prescribe exclusively the minimum amount of severance pay upon retirement, while, of course, it is possible to prescribe a higher amount through internal regulations.

<sup>23</sup> Art. 125, para. 1, point 3 of the Labor Law: An employee is entitled to payment of severance due to retirement in the calendar year in which bankruptcy proceedings are opened, if they obtained the right to a pension before the opening of bankruptcy proceedings.

<sup>24</sup> Wan Kim, T. (2014). Decent Termination: A Moral Case for Severance Pay. *Carnegie Mellon University*, 24(2), 204.

<sup>25</sup> Judgment of the Supreme Court of Cassation, Rev2 1012/21, May 13, 2021.

<sup>26</sup> Lubarda, B. (2020). *Radno pravo – rasprava o dostojanstvu na radu i socijalnom dijalogu*. Belgrade: University of Belgrade, Faculty of Law, 591.

of the employee. In this sense, the employee is, in a way, compensated for having lost their job for reasons that are completely separate from their work performance and work discipline. From a comparative-law perspective, European legislators recognize the need to pay a certain sum to an employee whose employment is terminated following the employer's reorganization, as a kind of compensation that will enable the employee to live with dignity during a period after employment termination, until new employment is found. From a historical perspective, it is worth pointing out the United Kingdom's Redundancy Payments Act 1965 and Ireland's Redundancy Payments Act 1967, according to which employees who were declared redundant were entitled to severance pay, but the employer was not required to give reasons for the decision declaring employees redundant.<sup>27</sup> This, it may be said, unacceptable approach was changed by the Employment Protection (Consolidation) Act, which entered into force in the United Kingdom in 1978.

### EMPLOYMENT MEASURES

#### – AN ALTERNATIVE TO DISMISSAL AND SEVERANCE PAY

Measures aimed at preserving employment under the Labor Law include the right to reassignment, the right to transfer to a position with another employer, the right to additional training or retraining, the right to part-time work (not less than half of full-time hours), and other measures.<sup>28</sup>

The current Labor Law lists, as the first measure (i.e., the first right of an employee who has been declared redundant, and the corresponding obligation of the employer), reassignment to a position that corresponds to the professional qualifications of the employee who has been declared redundant, which is determined by the rulebook on the organization and systematization of jobs. It is important to emphasize that reassignment can refer to full-time as well as part-time work, provided it is not less than half of full-time hours. In this situation, the employee can have another part-time job and thus have full-time work with two different employers. Unlike domestic legislation, British law provides that if an employee refuses an employer's offer to be reassigned to another suitable position, the employee retains the right to severance pay based on termination for economic reasons (redundancy, *Dutton v. Hawker Siddeley Aviation Ltd.*). It is also worth noting that in Germany, large companies often reassign an employee who has been declared redundant to another division

---

<sup>27</sup> Malo, M. (2001). European Labour Law and Severance Pay Determination in Collective Redundancies. *European Journal of Law and Economics*, 12, 75.

<sup>28</sup> Art. 155, para. 1, point 5 of the Labor Law.

with the same employer, with the aim of protecting the employee from dismissal and keeping them employed.<sup>29</sup>

The next measure prescribed by the Labor Law is transferred to a position with another employer, and this legal institute is permeated by the principle of tripartism because the transfer occurs based on an agreement – a transfer contract between the employer with a “surplus” of employees and the employer with a “shortage” of employees, with the mediation of the public employment service.<sup>30</sup>

Additional training and retraining as measures of protection against employment termination differ in that additional training involves acquiring a higher level of professional qualification within the same profession, while retraining is training for work in a different profession.<sup>31</sup> In countries with developed market economies, in order to avoid or reduce the number of employees affected by collective dismissal, new types of contracts are introduced by law – conversion contracts, i.e., contracts for additional vocational education, whose implementation is financed through special funds, for example, from the National Employment Fund in France.<sup>32</sup> Earlier labor legislation granted the right to vocational training, i.e., additional training and retraining, to groups of employees depending on their age and sex, whereas the current Labor Law does not discriminate on those grounds but rather makes the vocational training available to all employees without putting them into different categories, which the author considers to be the correct solution.

Previously, Yugoslav labor legislation provided, as one possible measure, for the purchase of pension-service years for an employee whose work was no longer needed, provided that the employee lacked up to five years of insurance service to acquire the right to an old-age pension. The purchase of pension-service years enabled employees who fall into the category of older workers, but who have not yet met the conditions regarding insurance service, to acquire the right to a pension. The current Labor Code no longer provides for such a possibility, although the *de lege ferenda* statutory solution should aim to prevent an employer from declaring redundant an employee who lacks up to five years of insurance service to acquire the right to an old-age pension. Such a statutory solution would protect vulnerable older employees who would be in a very unfavorable position, i.e., whose prospects for new employment

---

<sup>29</sup> Jahn, E. (2009). Do firms obey the law when they fire workers? Social criteria and severance payments in Germany. *International Journal of Manpower*, 30(7), 8.

<sup>30</sup> Lubarda, B. (2018). *Uvod u radno pravo*. Belgrade: University of Belgrade, Faculty of Law, 226.

<sup>31</sup> Lubarda, B. (2020). *Radno pravo – rasprava o dostojanstvu na radu i socijalnom dijalogu*. Belgrade: University of Belgrade, Faculty of Law, 589.

<sup>32</sup> Camerlynck, G., Lyon-Caen, H., Pelissier, G. (1986). *Droit du travail*. Paris: Dalloz, 136–140.

would be very limited. In Italian law, “early retirement” was very popular and favored in the past, but has lately been progressively restricted.<sup>33</sup>

In addition to these measures, in comparative labor legislation there is also a measure for employees whose work is no longer needed – temporary leave from work with compensation, which is in the interest of both the employee and the employer, since a proportional part of the compensation is provided from special funds.<sup>34</sup> Such a statutory solution is recognized in Japanese, British, Swedish, German, and U.S. law;<sup>35</sup> accordingly, taking into account the large number of countries in the world in which the above solution has proven to be legally valid, this measure could represent a *de lege ferenda* solution in domestic legislation.

The author considers that domestic labor legislation is rather sparse when it comes to employment measures. The legislator should be more creative and prescribe a greater number of different options for employees whose work is no longer needed. Comparative law, in addition to the above, also provides for retaining the right to participate in the company’s profits for a certain period after (collective) dismissal; the right to gifts (bonuses) for Christmas holidays; the right to reimbursement of travel and relocation costs upon termination; and retaining certain benefits related to the lease of apartments owned by the employer (for example, in German autonomous labor law).<sup>36</sup>

### THE RIGHT TO SEVERANCE PAY AS *ULTIMA RATIO*

When none of the above measures are possible, an employee who has been declared redundant is terminated, and they become entitled to severance pay. The law sets the minimum amount of severance pay, based on the length of employment with the same employer and the employee’s salary,<sup>37</sup> while a collective bargaining agreement, in line with the principle of *in favorem laboratoris*, may provide for a higher amount of severance pay.<sup>38</sup> In order for an employer to be able to accept a higher severance amount in negotiations, i.e.,

---

<sup>33</sup> Treu, T. (2014). *Labour Law in Italy*. Wolters Kluwer Law & Business, 125.

<sup>34</sup> Hanami, T. A. (1984). *Labour Law and Industrial Relations in Japan*. Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers, 91.

<sup>35</sup> Lubarda, B. (2020). *Radno pravo – rasprava o dostojanstvu na radu i socijalnom dijalogu*. Belgrade: University of Belgrade, Faculty of Law, 593.

<sup>36</sup> Weiss, M. (1987). *Labour Law and Industrial Relations in the Federal Republic of Germany*. Kluwer Law and Taxation Publishers, 69–70.

<sup>37</sup> Camerlynck, G., Lyon–Caen, H., Pelissier, G. (1986). *Droit du travail*. Paris: Dalloz, 364.

<sup>38</sup> Lubarda, B. (2020). *Op. cit.*, 585.

to avoid a “boomerang” effect on the employer’s competitiveness despite the cost reductions resulting from collective dismissal, comparative law provides for the establishment of special funds<sup>39</sup> aimed precisely at assisting employers in paying severance in the event of redundancy.

The importance of the right to severance pay in the event of employment termination at the initiative of the employer has also been recognized at the international level, namely by the ILO. It is stipulated that an employee who has been terminated has the right, in accordance with national regulations and practice, to severance pay or other similar benefits, the amount of which will depend, *inter alia*, on the length of employment and the employee’s salary; such benefits are paid directly by the employer or from a fund established by employer contributions.<sup>40</sup>

Under the Labor Law, the amount of severance pay is determined by internal regulations<sup>41</sup> or the employment contract, provided that it may not be lower than the sum of one-third of the employee’s salary for each completed year of employment with the employer with whom they are exercising the right to severance pay.<sup>42</sup> Accordingly, the cited statutory provision indicates that the employer is not free to determine the amount of severance pay but is bound by the statutory minimum, while it is, of course, possible to prescribe an amount higher than the statutory minimum. In addition, domestic legislation stipulates that “salary” refers to the employee’s average monthly salary paid for the last three months preceding the month in which severance is paid,<sup>43</sup> whereas in French law the rule is that the base is the average salary for the preceding 12 months of employment or for the last three months of employment, whichever is more favorable to the employee.<sup>44</sup>

This definition of the right to severance pay raises the question whether the legislator intended that salary, for the purposes of severance pay, should be understood in gross or net amounts. If internal regulations<sup>45</sup> establish that

---

<sup>39</sup> Wedderburn, L. (1986). *The Worker and the Law*. London: Penguin Books, 220–221, 398–401.

<sup>40</sup> Law on the Ratification of ILO Convention No. 158 on Termination of Employment at the Initiative of the Employer, *Official Gazette of the SFRY – International Treaties*, Nos. 4/84 and 7/91, Art. 12.

<sup>41</sup> For purposes of the cited provision and other provisions of the Labor Law, “internal regulations” refers to a collective bargaining agreement, an agreement between the employer and the trade union, i.e., the employer and employees, and/or an employment rulebook.

<sup>42</sup> Art. 158, para. 2 of the Labor Law.

<sup>43</sup> Art. 159 of the Labor Law.

<sup>44</sup> Laborde, J., Rojot, J. (2011). *Labour Law in France*. Wolters Kluwer, 168.

<sup>45</sup> “Internal regulations” refers to a collective bargaining agreement, an agreement between the employer and the trade union, i.e., the employer and employees, and/or an employment rulebook.

the base for calculating severance pay is determined based on gross earnings, the employer is obligated to comply and take gross earnings as the base when calculating severance pay,<sup>46</sup> whereas in other cases, the rule is that net amounts are used. In order to avoid a legal gap, a *de lege ferenda* statutory solution should explicitly stipulate whether the salary is calculated in gross or net amounts for the purposes of severance pay. It is important to note here that paying severance in an amount lower than that which belongs to the employee does not render the decision terminating the employment contract unlawful; rather, in separate proceedings, the employee may seek payment of the remaining amount.<sup>47</sup>

The employer is required to pay severance before the termination of the employment contract.<sup>48</sup> However, “the decision to terminate employment will not be null and void if payment was made after the date indicated as the moment of termination of employment, due to: an error in salary calculation; if payment was made later as a result of an agreement between the employer and the employee; if the employee received severance pay before filing a lawsuit to annul the decision on employment termination, for these reasons alone.”<sup>49</sup>

For the purposes of determining severance pay, the length of employment relationship with a predecessor employer is also taken into account in the event of a status change and a change of employer, as well as with persons affiliated with the employer, in accordance with the law,<sup>50</sup> while a change in ownership of capital is not considered a change of employer for the purposes of severance pay.<sup>51</sup> In addition, the Labor Law also protects employers by providing that a collective bargaining agreement, an employment rulebook, and an employment contract cannot prescribe a longer period for the payment of severance than the period determined established by law,<sup>52</sup> and it also stipulates that an employee cannot exercise the right to severance pay for the same period for which severance has already been paid by the same employer or another employer.<sup>53</sup>

With regard to the cited statutory provision, the question logically arises as to the moment that is relevant for assessing whether two persons are

---

<sup>46</sup> Judgment of the Supreme Court of Cassation, Rev 2 940/15, June 10, 2015.

<sup>47</sup> Judgment of the Supreme Court of Cassation, Rev 2 1412/2014, January 28, 2015.

<sup>48</sup> Art. 158, para. 1 of the Labor Law.

<sup>49</sup> Legal opinion of the Civil Division of the Supreme Court (2004 and 2005); Ivošević, Z. M., Ivošević, M. Z. (2007). *Komentar Zakona o radu*. Belgrade: Official Gazette, 291.

<sup>50</sup> Art. 158, para. 3 of the Labor Law.

<sup>51</sup> Art. 158, para. 4 of the Labor Law.

<sup>52</sup> Art. 158, para. 5 of the Labor Law.

<sup>53</sup> Art. 158, para. 6 of the Labor Law.

affiliated within the meaning of the Law on Companies,<sup>54</sup> in connection with exercising the right to severance pay. For example, company X and company Y have the same parent company. If a status change occurs so that company X merges with company Y, and in that process company X ceases to exist, and all members and employees of company X become members and employees of company Y. After this status change, company Z is established, and company Y merges with company Z, and all members and employees of company Y become members and employees of company Z. Company Z now wishes to carry out collective dismissal and pay severance to employees declared redundant. The question arises whether the length of employment that employees accrued in companies X and Y will be counted toward the total length of employment taken into account when paying severance. According to the Opinion of the Ministry of Labor, Employment, Veteran and Social Affairs, Labor Sector, No. 011-00-00360/2014-02 of October 27, 2014, the relevant moment for determining whether two persons are to be considered affiliated is the moment of adopting the decision establishing the right to severance pay. If this position is accepted, employees in company Z would not have their length of service accrued while working in companies X and Y counted toward length of employment for purposes of calculating severance pay in the event of collective dismissal. The author considers the above-mentioned Opinion of the Ministry of Labor, Employment, Veteran and Social Affairs unacceptable because, on the one hand, the legislator's intention in regulating the institute of affiliated persons was precisely to avoid abuse and practices that do not deal in good faith, and, on the other hand, it would not be fair toward employees from the perspective of distributive justice, since contributions accrued through their work in affiliated entities would not be properly valued; that is, the employer, as the "stronger" party in this situation, would not allow the "subordinate" subjects, employees, to exercise the rights they acquired through their work in affiliated entities.

### **PARTICIPATION OF PUBLIC AUTHORITIES IN SEVERANCE PAY**

An employer resorts to collective dismissal precisely in order to avoid insolvency, i.e., to increase competitiveness; therefore, due to the relatively high costs of dismissal, the employer could find itself in a kind of *circulus vitiosus* if public authorities do not provide appropriate financial support to the

---

<sup>54</sup> *Official Gazette of the RS*, Nos. 36/2011, 99/2011, 83/2014 – other law, 5/2015, 44/2018, 95/2018, 91/2019, and 109/2021.

employer in meeting its obligations toward redundant employees.<sup>55</sup> It is precisely for this reason that some countries have recognized the importance of establishing funds to support the exercise of redundancy-related rights, aimed at assisting employers and participating in the costs of severance pay, as well as the costs of vocational training, additional training, retraining, finding alternative employment, etc. The establishment of such funds is of great importance, given that an employer resorts to collective dismissal to avoid insolvency, and it is legitimate for them to receive financial assistance from public authorities in order to meet their obligations toward redundant employees. Such support funds exist in Japan, the United Kingdom, and France, whereas domestic legislation does not provide for the participation of public authorities (funds) in assisting the employer in paying severance. On the other hand, the Labor Law provides for the participation of the National Employment Service (hereinafter: NES) in order to reduce dismissals through retraining, additional training, and self-employment of employees who have been declared redundant.<sup>56</sup> Although the NES participates to some extent in assisting employers and employees, the author believes that the ultimate result is nevertheless lacking, since there is no severance fund within the NES. From a historical perspective, Serbia's Budget Law (2010 and 2011) provided for a transitional fund for so-called social protection in order to provide funds for the (partial) payment of severance to employees in the process of the reorganization of certain companies. A transitional fund was also provided by the Law on Broadcasting (2002) in connection with the transformation of the public company RTS into a broadcasting institution.<sup>57</sup> The author considers that public authorities should establish a dedicated fund (for the payment of severance) that would assist employers, in a certain percentage, in paying severance or that would, together with the employer, participate in a certain percentage in paying severance to employees who have been declared redundant. Such a solution would benefit the employer by helping it retain competitiveness in the market and enabling it to continue operating after collective dismissal. However, it would also benefit employees who would be able to exercise their right to severance pay regardless of the employer's will and capability. In addition, the solution in question would significantly reduce the number of court proceedings initiated by employees against employers for the payment of severance.

Examples from developed countries can serve as a *de lege ferenda* solution for domestic legislation in order to find an adequate model for providing

---

<sup>55</sup> Lubarda, B. (2018). *Uvod u radno pravo*. Belgrade: University of Belgrade, Faculty of Law, 235.

<sup>56</sup> Art. 156, para. 2 of the Labor Law.

<sup>57</sup> Lubarda, B. (2018). *Op. cit.*, 226.

financial assistance to an employer who is legally obligated to meet its financial obligations, in the form of severance pay, toward employees who have been declared redundant. However, the question arises as to what reaction employers would have to such a model. Would they be more inclined to declare employees redundant, or would they still leave room for applying employment measures as an alternative to employment termination and severance pay, given that they would not bear the costs of severance themselves? The author believes that a system should be established that would allow employers to cooperate with public funds regarding the payment of severance only if it is determined that the application of employment measures is truly impossible or ineffective.

Furthermore, the question arises regarding financing such public funds. A logical answer would be that employers, and employees while they are employed, would be obligated to pay a kind of contribution to public funds, from which a portion of severance would be paid to dismissed employees, thus expressing solidarity among employees and achieving social justice to a certain extent. The Constitution of the Republic of Serbia guarantees the right to work, in accordance with the law;<sup>58</sup> therefore, if employees were to be terminated for reasons that are not attributable to them, but rather to the employer's business operations, it would be justified to expect the state to prescribe rules that would help employees exercise their right to severance pay.

It is also necessary to address the question of whether it would be justified for foreign investors who use state incentives when hiring new employees, after the collective dismissal of those same employees, to also spend money from the public budget in order to enable the payment of severance. The author believes that such a modality would cause abuse in the use of funds from the public budget, and that employers who have already used money from the state budget in the hiring process should be prevented from doing so again in the event of collective dismissal. This is because employers would not face a business risk; rather, they would fully rely on state assistance both in paying salaries and in paying severance.

## CONCLUSION

Severance pay serves as an *ultima ratio* means in the context of collective dismissal when all other measures prescribed by law have proven ineffective or cannot be used. Severance pay is a legally recognized right of employees to be compensated after a no-fault employment termination. The

---

<sup>58</sup> Constitution of the Republic of Serbia, *Official Gazette of the RS*, Nos. 98/2006 and 115/2021, Art. 60, para. 1.

statutory minimum severance amount, which the employer pays to employees who have been declared redundant, represents a significant burden on the employer in a large number of cases, which is why the employer risks its competitiveness in the market and therefore often resorts to other measures. However, when collective dismissal occurs, the statutory right to severance pay belongs to the employees, and it cannot be waived. Collective dismissal certainly puts employees in an unfavorable position, but it also affects the employer because, in addition to the obligation to pay severance, collective dismissal of employees also puts the employer's reputation at risk. If domestic legislation recognized the importance of establishing public funds that would participate with the employer in paying severance in the event of collective dismissal and would participate in these costs on a proportional basis, employers would have fewer concerns about losing competitiveness in the market. It is clear that collective dismissal is a necessary measure that suits neither the employee nor the employer, but it is necessary when all other options have been exhausted. The author believes that the right to severance pay in the event of collective dismissal represents a form of damages, namely, damages in the form of lost profit, i.e., preventing the increase in the employee's assets that would have certainly occurred had the employee remained employed. Since the employer went through economic, organizational, or technological changes, which constitute a harmful event, the harmful consequences occur in the form of collective dismissal, and the employer becomes obligated to compensate the employee for the damage that the employee inevitably suffers.

Given that domestic case law is not uniform regarding whether, in a labor dispute, a court should assess the justification of economic, organizational, or technological changes, the author is of the opinion that the court should not be permitted to assess the justification of the employer's business decision by which the change in question was determined. This is because such changes are within the employer's autonomy, which would be seriously undermined by the court's interference.

Finally, it is clear that there is also a legal gap regarding the question of the relevant moment for assessing whether two persons are affiliated within the meaning of the Law on Companies.<sup>59</sup> Therefore, if the legislator has prescribed that

“...in determining the amount of severance pay, the length of employment with the predecessor employer shall also be taken into account in the event of a status change and a change of employer within the meaning of Article

---

<sup>59</sup> *Official Gazette of the RS*, Nos. 36/2011, 99/2011, 83/2014 – other law, 5/2015, 44/2018, 95/2018, 91/2019, and 109/2021.

147 of this Law, as well as with persons affiliated with the employer in accordance with the law,”<sup>60</sup>

the author believes that the *de lege ferenda* statutory solution addressing the legal gap regarding the moment relevant for assessing whether two persons are affiliated within the meaning of the Law on Companies,<sup>61</sup> in connection with exercising the right to severance pay, should take into account the length of employment acquired with all affiliated persons, regardless of the moment of adopting the decision on the payment of severance.

### BIBLIOGRAPHY

- Blanpain, R., Engels, C. (1998). *European Labour Law*. Boston: Kluwer Law International.
- Boeri, T., Garibaldi, P., Moen, E. (2016). Inside Severance Pay. *Le Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques*, hal-03472003.
- Brković, R., Urdarević, B. (2020). *Radno pravo sa elementima socijalnog prava*. Belgrade: Official Gazette.
- Desdentado Bonete, A. (2015). Marked by invalidations. The consultation period in collective redundancies. *Spanish Labour Law and Employment Relations Journal*, 4(1–2).
- Ivošević, Z. M., Ivošević, M. Z. (2007). *Komentar Zakona o radu*. Belgrade: Official Gazette.
- Jahn, E. (2009). Do firms obey the law when they fire workers? Social criteria and severance payments in Germany. *International Journal of Manpower*, 30(7), 672–691.
- Jovanović, P. (2009). Pitanje viška zaposlenih u međunarodnom i našem pravu. *Collected Papers of the Faculty of Law in Novi Sad*, 43(3).
- Kovačević, LJ. (2016). *Valjani razlozi za otkaz ugovora o radu*. Belgrade: University of Belgrade, Faculty of Law.
- Kovačević, T. (2023). Zaštita individualnih i kolektivnih prava zaposlenih u slučaju promene poslodavca. *Glasnik of the Bar Association of Vojvodina*, 95(3).
- Laborde, J., Rojot, J. (2011). *Labour Law in France*. Wolters Kluwer.
- Lubarda, B. (2018). *Uvod u radno pravo*. Belgrade: University of Belgrade, Faculty of Law.
- Lubarda, B. (2020). *Radno pravo – rasprava o dostojanstvu na radu i socijalnom dijalogu*. Belgrade: University of Belgrade, Faculty of Law.

---

<sup>60</sup> Art. 158, para. 3 of the Labor Law.

<sup>61</sup> *Official Gazette of the RS*, Nos. 36/2011, 99/2011, 83/2014 – other law, 5/2015, 44/2018, 95/2018, 91/2019, and 109/2021.

- Malo, M. (2001). European Labour Law and Severance Pay Determination in Collective Redundancies. *European Journal of Law and Economics*, 12, 73–90.
- Salamon, M. (1987). *Industrial Relations: Theory and Practice*. Harlow: Prentice Hall International.
- Simonović, D. (2009). *Radnopravna čitanka. Prva knjiga*. Belgrade: Official Gazette.
- Treu, T. (2014). *Labour Law in Italy*. Wolters Kluwer Law & Business.
- Hanami, T. A. (1984). *Labour Law and Industrial Relations in Japan*. Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers.
- Camerlynck, G., Lyon-Caen, H., Pelissier, G. (1986). *Droit du travail*. Paris: Dalloz.
- Wan Kim, T. (2014). *Decent Termination: A Moral Case for Severance Pay*. Carnegie Mellon University, 24(2).
- Wedderburn, L. (1986). *The Worker and the Law*. London: Penguin Books.
- Weiss, M. (1987). *Labour Law and Industrial Relations in the Federal Republic of Germany*. Kluwer Law and Taxation Publishers.

### **Legal sources**

- Labor Law, *Official Gazette RS*, Nos. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017. – decision of the Constitutional Court, 113/2017. and 95/2018. – authentic interpretation.
- Law on Companies, *Official Gazette of the RS*, Nos. 36/2011, 99/2011, 83/2014. – other law, 5/2015, 44/2018, 95/2018, 91/2019, and 109/2021.
- Law on Ratification of ILO Convention No. 158 on Termination of Employment at the Initiative of the Employer, *Official Gazette of the SFRY – International Treaties*, Nos. 4/84 and 7/91.
- Constitution of the Republic of Serbia, *Official Gazette of the RS*, Nos. 98/2006 and 115/2021.

### **Case Law**

- Judgment of the Appellate Court in Novi Sad, Gž 1667/13, February 10, 2013.
- Judgment of the Appellate Court in Novi Sad, Gž 88/14, January 30, 2014.
- Judgment of the Supreme Court of Cassation, Rev2 1012/21, May 13, 2021.
- Judgment of the Supreme Court of Cassation, Rev 2 940/15, June 10, 2015.
- Judgment of the Supreme Court of Cassation, Rev 2 1412/2014, January 28, 2015.

**О С Т А Л И П Р И Л О З И И  
С А О П Ш Т Е Њ А**

**САДРЖАЈ**

*In memoriam.* Проф. др Фуада Станковић / **909–911**

Сентенце из праксе Дисциплинског суда АКВ /  
**912–916**

Одабрана пракса Врховног (касационог) суда: Снимци  
са камера за видео-надзор као доказ у кривичном  
поштуку / **917–933**

Саопштење са седнице Управног одбора одржане  
5. 9. 2025. године / **934–944**

Саопштење са седнице Управног одбора одржане  
3. 10. 2025. године / **944–950**

**IN MEMORIAM**  
**Проф. др ФУАДА СТАНКОВИЋ**

Фуада Станковић је рођена 30. јуна 1942. године у Сарајеву. Напустила нас је 16. септембра 2025. године.

У родном Сарајеву завршила је осмогодишњу школу и нижу музичку школу, гимназију и дипломирала на Правном факултету јула 1965. године. Према њеним речима, већ на првој години је схватила да не жели да буде правница и да је више интересују социологија, филозофија и економија. Усавршавање је наставила на Правном факултету у Београду где је 1972. године одбранила магистарски рад *Однос америчког институционализма и марксизма*. Докторски рад *Неокласични модел самоуправне привреде* одбранила је 1978. године на Економском факултету у Београду. Успела је Фуада да своје интересовање за економију оствари у току радне каријере на Правном факултету у Новом Саду где је радила од јануара 1966. до пензионисања 2009. године. Предавала је Основе економије и Предузетништво и менаџмент.

У више наврата током школовања као и током своје универзитетске каријере боравила је у иностранству. У оквиру програма размене са Лабуристичком партијом Енглеске, у својој четрнаестој години, као дете палог борца, живела је месец дана у предграђу Лондона у радничкој породици и похађала радничку школу. Према њеним речима то је било велико искуство у правом тренутку. Била је и Фулбрајтова стипендисткиња (1983–1984) као и гостујућа професорка на Универзитету у Берклију у

Калифорнији и Универзитету Бојси у Ајдаху (Boise State University) у САД, од 1993. до 1995. године. Била је ангажована у Темпус пројекту постдипломских студија из предузетништва са колегама из Словеније, Холандије, Шкотске и Шпаније и југословенском пројекту за подстицање развоја мале привреде. Током рада на овим пројектима објавила је 1989. монографију *Предузетничка економија*, а 1995. године, заједно са Николом Вукмировићем и монографију *Предузетничтво – нове методе и технике*. Била је шеф UNESCO катедре за студије предузетништва на Универзитету у Новом Саду. Оснивање ове катедре сматрала је највећим достигнућем у области образовања за предузетништво.

Рано је почела да се бави друштвеним радом и „учествовала у збивањима око себе” како сама каже. Током студија била је чланица Централног комитета Савеза социјалистичке омладине БиХ. Као студенткиња, 1962. године је предала штафету Титу за Дан младости, што је у то време била велика част и признање. Била је чланица Универзитетског комитета Савеза комуниста, Покрајинског и Централног комитета Савеза комуниста Србије.

Ректорка Универзитета у Новом Саду била је два мандата – од фебруара 2002. године, када је одлуком Владе Републике Србије именована за ректорку, а потом је поново бирана 2003–2004. године. Приоритет у својим активностима дала је отварању Универзитета према свету и примени искустава светских универзитета свесна да то неће бити лако, да ће наићи на неразумевња па и на отпоре реформама. С пуно ентузијазма и предузетничке мотивације трудила се да подстакне и колеге да се ангажују у овом процесу. Веровала је да су промене могуће и предано је радила на томе да се остваре. Поменимо само неке активности: основана је Централна библиотека Универзитета, покренуте Европске студије на енглеском језику, на предлог UNESCO Катедра за студије предузетништва на Универзитету је постала део мреже универзитетских катедри, основан је Центар за родне студије, покренуте су постдипломске студије менаџмента у образовању, Србија је укључена у Болоњски процес, Универзитет у Новом Саду био је једини представник региона у CAMPUS EUROPAE, а прошао је и прву екстерну евалуацију у организацији Европске асоцијације универзитета (EUA).

Као ректорка била је чланица експертског тима Европске асоцијације универзитета за спољну евалуацију, чланица Савета UNESCO-CEPES и чланица Извршног одбора Интеруниверзитетског центра у Дубровнику.

Активности професорке Станковић укључиле су и ангажовање у широј друштвеној заједници. Била је покрајинска секретарка за науку и председница америчко-југословенског одбора за научну сарадњу.

Као професорка Универзитета била је и активисткиња у организацијама цивилног друштва посебно деведесетих година када су многи

универзитетски професори били укључени у рад ових организација. Предавала је на Алтернативним студијама у Новом Саду. Држала је предавања, семинаре, обуке и сарађивала с организацијама које су се бавиле положајем жена. Спознаја да су образоване жене ресурс за суочавање и превазилажење кризе и сиромаштва била је подстицај да 1988. године оснује Центар за предузеће и предузетништво и ради на реализацији Војвођанске иницијативе за samozapoшљавање жена и припреми приручник *Пет корака до бизнис плана* користећи искуства samozapoшљавања из Сан Франциска. За ангажман у области родне равноправности добила је посебно признање које додељује Влада АП Војводине.

Драга Ада, драга и добра пријатељице, током све протекле шездесет четири године у којима смо заједно радиле не само на факултету, желим на крају да истакнем да си иза себе оставила видљив позитиван траг и да је за мене била привилегија дружити се са тобом.

*Проф. др Маријана Пајванчић*

## SENTENCE IZ PRAKSE DISCIPLINSKOG SUDA AKV

### Očigledno nesavestan rad u advokaturi

#### Odredba:

**Čl. 241, st. 2, t. 1. Statuta AKS, u vezi sa povredom pravila br. 7.1. Kodeksa profesionalne etike advokata.**

Sentenca:

Advokat je dužan da prilikom zastupanja postupa u skladu sa načelima stručnosti, savесnosti i poštenja i da štiti interes klijenta tako što će blagovremeno preduzeti sve radnje pravne pomoći na koje se obavezao i za koje mu je, u smislu važeće advokatske tarife, prethodno uredno isplaćena nagrada.

*Iz obrazloženja:*

Disciplinski okrivljena AA, advokat u Vrbasu, dana 23. 12. 2022. godine, sposobna da shvati značaj svog dela i da upravlja svojim postupcima, svesna protivpravnosti dela čije izvršenje je htela, od podnosioca discipline prijave BB iz Kule, sa privremenim

boravištem u Kraljevini Belgiji, putem usluge međunarodnog transfera novca Ria Money Transfer, primila je iznos od 200 evra na ime sačinjavanja tužbe za izmenu odluke o vršenju roditeljskog prava nad mlt. VV iz Kule, čerком оštećenog, uz dogovor da će mu poslati punomoć radi potpisivanja, kako bi mogla da ga u svojstvu punomoćnika zastupa pred nadležnim sudovima i organom starateljstva, da bi ubrzo nakon toga sa BB prekinula svaki kontakt, pri čemu mu na njegov zahtev nije vratila avansno primljeni novac, s obzirom na to da nije preduzela niti jednu radnju, zbog čega je svojevremeno zahtevala da joj se isti i uplati.

Tokom vođenja disciplinskog postupka na jasan, nedvosmislen i ničim osporen način potvrđeni su svi navodi iz discipline optužnice i dokazano je da je AA izvršila predmetnu težu povredu dužnosti advokata i ugleda advokature, koju disciplinski okrivljena nije negirala, jer se u predviđenom roku od osam dana od prijema prijave 15. 5. 2023. godine na nju nije izjasnila, a, iako

uredno pozivana, nije pristupila ni na jedan disciplinski pretres, niti je svoje odsustvo pravdala, tako da je sa njene strane izostao pokušaj da disciplinskom veću eventualno predoči dokaze da je zaista zastupala BB, odnosno da mu je refundirala unapred plaćeni honorar za radnje pružanja pravne pomoći koje se obavezala da će preduzeti.

Kodeksom profesionalne etike advokata u pravilu br. 7.1. načelno je propisano da je advokat dužan da zastupa savesno.

Disciplinski sud AKV je AA oglasio krivom i izrekao joj novčanu kaznu u iznosu od 360.000,00 dinara uz obavezu da plati troškove postupka, vodeći računa o tome da prilikom odmeravanja kazne kod okrivljene nije utvrđeno postojanje olakšavajućih okolnosti koje bi mogle uticati da navedena sankcija bude blaža.

*Presuda Disciplinskog suda AKV posl. br. Disc. 5/23. od 23. 2. 2024, potvrđena presudom Disciplinskog suda AKS posl. br. 10/24. od 22. 6. 2024. godine.*

### **Neblagovremeno obaveštavanje klijenta o svim bitnim promenama u predmetu**

#### **Odredba:**

**Čl. 240, st. 2, t. 2. Statuta AKS, u vezi sa povredom pravila br. 24.3.5. Kodeksa profesionalne etike advokata.**

Sentenca:

Advokat je u obavezi da i bez izričitog zahteva klijenta istog uredno i ažurno informiše o svim novostima koje se odnose na postupak u kojem je njegov punomoćnik, i to bez neopravdanog odlaganja, a na zahtev zastupanog lica i o svim drugim pojedinostima.

\*  
\* \*

Disciplinski okrivljena AA, advokat u Novom Sadu, presudom donetom na osnovu priznanja, oglasjena je krivom za lakšu povredu dužnosti i ugleda advo-

kature i sankcionisana je opomenom uz obavezu snošenja troškova disciplinskog postupka u ukupnom iznosu od 36.000,00 dinara, jer je sposobna da shvati značaj svog dela, koga je bila svesna i čije izvršenje je htela, propustila da klijentkinju BB iz Petrovaradina blagovremeno obaveštava o svim bitnim promenama u predmetu posl. br. P1.../22, koji se vodio pred Višim sudom u Novom Sadu, na taj način što nakon prijema prvostepene presude dana 27. 9. 2023. godine, BB nije obavestila o prijemu i ishodu odluke, primljenim nalogima za izmirenje sudskih taksi, nakon čega je 16. 10. 2023. godine podnela žalbu protiv sporne presude, o čemu, takođe, nije obavestila oštećenu, da bi potom 25. 10. 2023. godine preuzela nalog za plaćanje takse na žalbu, a 17. 1. 2024. godine i opomene za plaćanje pomenutih taksi, o čemu je klijentkinju obavestila putem telefona tek 7. 2. 2024. godine, odnosno četiri meseca nakon uručenja presude i preduzimanja drugih radnji.

Kodeksom profesionalne etike advokata u pravilu br. 24.3.5. imperativno je propisano da je advokat dužan da klijenta blagovremeno obaveštava o svim bitnim promenama u predmetu, a na traženje klijenta i o svim pojedinostima.

*Presuda Disciplinskog suda AKV posl. br. Disc. 5/24. od 21. 2. 2025. godine.*

*NAPOMENA:*

Ova presuda ne sadrži obrazloženje.

### **Očigledno nesavestan rad u advokaturi i pribavljanje klijentele preko posrednika**

#### **Odredbe:**

**Čl. 241, st. 2, t. 1. i 37. Statuta AKS, u vezi sa povredom pravila br. 17.2.3. i 23.1. Kodeksa profesionalne etike advokata.**

**Sentenca:**

Advokat u svom radu ne sme koristiti usluge posrednika, niti trećim licima može davati svoja blanko punomoćja radi njihovog potpisivanja od strane budućih klijenata, s obzirom na to da je dužan da nastoji da mu stranka lično pred njim iznese problem, izjavi da mu slučaj poverava i potpiše punomoćje.

*Iz obrazloženja:*

Disciplinski okrivljeni AA, advokat u Novom Sadu, sposoban da shvati značaj svog dela i da upravlja svojim postupcima, iako je znao da je ono zabranjeno, tačno neutvrđenog dana, predao je blanko punomoći zaposlenim licima u BB, privrednom društvu sa sedištem u Novom Sadu, osnovanom za pružanje usluga tehničkog pregleda, osiguranja i registracije vozila, koja lica su te punomoći dalje rasporedili potencijalnim klijentima, a sve u cilju registracije vozila, da bi nakon toga tako potpisane i popunjene punomoći dostavljali AA, radi njihovog podnošenja na šalteru PU u Novom Sadu od strane okrivljenog, bez da je isti pre toga stupio u kontakt sa klijentom, niti mu je klijent lično izneo svoj problem, odnosno zahtev, niti mu neposredno dao izjavu da mu slučaj poverava.

AA je dana 2. 3. 2021. godine upotrebio tako pribavljeno ovlašćenje za registraciju putničkog automobila „MINI Cooper“, proizvedenog 2003. godine, zelene boje, broj šasije ...93, registarskih oznaka NS (...), vlasništvo podnosioca disciplinske prijave VV iz Novog Sada, pri čemu imenovani nikada nije potpisao ovlašćenje za registraciju vozila niti okrivljenom, niti bilo kojem drugom licu, usled čega je registracija navedenog vozila poništena rešenjem Ministarstva unutrašnjih poslova, Direkcije policije, PU u Novom Sadu, Odeljenja za upravne poslove, Odseka za registraciju vozila i vozačke dozvole donetim 26. 5. 2021. godine pod posl. br. .../21.

Činjenično stanje Disciplinski sud AKV je prvenstveno utvrdio iz iskaza oštećenog VV, koji je na disciplinskom pretresu održanom 11. 2. 2022. godine izjavio da ne

poznaje okrivljenog AA, niti da ga je ikada angažovao za obavljanje bilo kakvih advokatskih usluga, posebno ističući da mu nije potpisao ovlašćenje za registraciju njegovog putničkog vozila, kao i da je u agenciju za registraciju vozila BB prvi put otišao tek kada je saznao da je njegovo vozilo registrovano, te da je predmetnu registraciju nakon toga poništio PU u Novom Sadu.

Pomenuti iskaz VV, osim što je jasan, životan i logičan, potkrepljen je i pisanom dokumentacijom u spisu, koja nije osporavana, a među kojom se, pored ostalog, nalazi i punomoć prijavljenog AA, snabdevena njegovim advokatskim pečatom.

Disciplinski sud je mišljenja, za razliku od okrivljenog, da je opisanim radnjama učinjena teža povreda dužnosti advokata i ugleda advokature iz razloga što je AA svoje blanko punomoći trećem licu, tj. privrednom društvu BB, dostavljao kako putem mejla, tako i lično, a one su zatim potpisivane u prostorijama koje nisu advokatska kancelarija, već poslovni prostor BB, dodatno vodeći računa o tome da sâm okrivljeni nikada nije stupao u kontakt sa svojim klijentima, niti su mu oni iznosili problem i činjenice na koji način je potrebno da se izvrši registracija njihovih vozila, niti su mu davali bilo kakav usmeni nalog da ih zastupa, iz čega nedvosmisleno proizlazi zaključak da nije bilo odnosa advokat – klijent, već da su se poslovi pružanja pravne pomoći obavljali preko posrednika, što je izričito zabranjeno i predstavlja očigledno nesavestan rad u advokaturi.

Kodeksom profesionalne etike advokata u pravilu br. 17.2.3. propisano je da će se smatrati da advokat krši zabranu reklamiranja, naročito kada daje drugome svoje posetnice ili blanko punomoćja radi dalje raspodele potencijalnim klijentima, dok je pravilom br. 23.1. striktno određeno da advokat treba da nastoji da stranka lično pred njim iznese problem, izjavi da mu slučaj poverava i potpiše punomoćje.

Disciplinsko veće je odlučujući o vrsti i visini sankcije imalo u vidu vreme od kada datira teža povreda dužnosti advokata koja je obuhvaćena optužnicom (podignutom 2. 11.

2021. godine), te okolnost da je prema tada važećoj Tarifi o nagradama i naknadama troškova za rad advokata vrednost poena iznosila 30 dinara, a kako za težu povredu nije moguće izricanje novčane kazne manje od tridesetostrukog iznosa najniže nagrade (50 poena) predviđene Tarifom, niti veće od šezdesetostrukog iznosa najniže nagrade, to je okrivljenom od olakšavajućih okolnosti cenjena njegova prethodna disciplinska neosuđivanost, dok otežavajućih okolnosti nije bilo, pa mu je izrečena maksimalna novčana kazna od 90.000,00 dinara, uz obavezu da, u skladu s Odlukom Upravnog odbora Advokatske komore Srbije posl. br. 916-11.6/2014. od 17. 9. 2014. godine, nadoknadi troškove ovog postupka u iznosu od 144.000,00 dinara.“

*Presuda Disciplinskog suda AKV  
posl. br. Disc. 25/21.  
od 28. 3. 2022. godine.*

**Lakša povreda Kodeksa profesionalne etike advokata – podnesci i usmena izlaganja advokata treba da budu jasni, sažeti, umesni i logični, a kritika koju advokat upućuje sudu, drugim državnim organima i njihovim predstavnicima ne sme da bude saopštena na neprimeren ili uvredljiv način**

**Određba:**

**Čl. 240, st. 2, t. 2. Statuta AKS, u vezi sa povredom pravila br. 38.4. Kodeksa profesionalne etike advokata.**

Sentenca:

Advokat čini lakšu povredu dužnosti advokata i ugleda advokature kada se u žalbi na neprimeren način obraća prvostepenom i drugostepenom organu uprave, koristeći izraze i reči koji su u suprotnosti s advokatskim načinom komuniciranja zasnovanom na poštovanju pravničke profesije i Kodeksa profesionalne etike advokata, čijih odredbi se uvek mora pridržavati u svom radu.

*Iz obrazloženja prvostepene presude:*

Disciplinski okrivljeni AA, advokat u Subotici, dana 9. 8. 2021. godine, sposoban da shvati značaj svog dela i da upravlja svojim postupcima, svestan njegove protivpravnosti, predao je žalbu sa uvredljivim sadržajem Ministarstvu finansija, putem Grada Subotice, Gradske uprave, Sekretarijata za imovinsko-pravne poslove, stambena pitanja i građevinsko zemljište, kao donosioca pobijanog rešenja posl. br. IV-1.../2021 od 6. 8. 2021. godine, u kojoj je, pored ostalog, naveo sledeće:

„...vaša tumačenja mogu da obavezuju samo vas koji primete platu na grbači građana ove države, platu na mestima na koja ste došli promenom žutih u naprednjačke političke dresove, te treba da imate u vidu da će vaše baljezgarije izučene na pomenutim seminarima i vaše odluke donete po 'pravilima' izučenim na tim seminarima biti predmet preispitivanja od strane redovnih sudova ove države, u parničnoj i krivičnopravnoj materiji“,

postavivši i pitanje: „da li ste vi normalni?“, čime se nedolično ponašao prema protivnoj stranci putem podneska kojim je na neprimeren i uvredljiv način uputio kritiku.

Činjenično stanje prvostepeni sud je utvrdio iz sadržaja same žalbe, a koji sadržaj, sastavljanje žalbe, njenu predaju i tekst napisan u istoj od početka postupka nije sporio ni sâm disciplinski okrivljeni.

Prvostepeni disciplinski sud je predmetnu žalbu, koja predstavlja pisanu dokumentaciju, u celosti prihvatio, a posebno što je na njoj nesumnjivo otisnut i advokatski pečat i potpis AA.

Obrana disciplinski okrivljenog u delu da je celokupna žalba napisana po savetu njegovog klijenta BB za ovaj postupak nije od značaja, jer je AA žalbu sâm sačinio, a u toku prvostepenog postupka nije predlagao nijedan dokaz u navedenom pravcu, konkretno saslušanje BB, koji mu je potpisao punomoć za sastavljanje žalbe i razjašnjenje da li je to bilo po navodima stranke. U spisima disciplinskog predmeta postoji samo žalba koju je potpisao i na nju stavio pečat

prijavljeni AA, a u tekstu žalbe nigde ne stoji, niti se može zaključiti, da je ona pisana po instrukcijama stranke koja je advokatu potpisala punomoć.

Prvostepeni sud je imao u vidu da je podnosilac prijave Gradska uprava Grada Subotice, Sekretarijat za imovinsko-pravne poslove, Služba za imovinsko-pravne poslove i građevinsko zemljište, dopisom od 26. 1. 2023. godine obavestila Disciplinski sud AKV da povlači prijavu protiv AA, ali ova činjenica je nebitna u odnosu na utvrđivanje činjeničnog stanja, već se može ceniti isključivo u pogledu okolnosti odmeravanja kazne disciplinski optuženom.

Shodno navedenom utvrđenom činjeničnom stanju, Disciplinski sud AKV je zauzeo stanovište da je AA učinio težu povredu dužnosti advokata iz čl. 241, st. 2, t. 14. Statuta AKS (nedolično ponašanje prema drugom advokatu, advokatskom pripravniku, protivnoj ili svojoj stranci, sudu, svedoku, veštaku, sudskom tumaču ili učesniku u postupku koji ima svojstvo službenog lica), u vezi sa kršenjem pravila br. 38.4. Kodeksa profesionalne etike advokata.

Primenom čl. 77, st. 1, t. 2. Zakona o advokaturi okrivljenom je izrečena disciplinska mera – novčana kazna u iznosu od 270.000,00 dinara i obavezan je da snosi troškove disciplinskog postupka u ukupnom iznosu od 210.234,00 dinara. Odlučujući o vrsti i visini sankcije, prvostepeno disciplinsko veće imalo je u vidu da se za težu povredu dužnosti i ugleda advokature ne može izreći novčana kazna manja od tridesetostrukog iznosa najniže nagrade koja je predviđena u Tarifi o nagradama i naknadama troškova za rad advokata. Vodeći računa o činjenici da AA do sada nije disciplinski odgovarao, kao i da je podnosilac prijave do zaključenja disciplinskog pretresa povukao prijavu, Disciplinski sud AKV je navedeno cenio kao olakšavajuće okolnosti, dok otežavajućih okolnosti na strani istog nije bilo.

*Iz obrazloženja drugostepene presude:*

Disciplinski sud AKS našao je da su osnovani navodi žalbe da se u konkretnim radnjama AA ne radi o teškoj povredi dužnosti advokata i ugleda advokature propisanoj

u čl. 241, st. 2, t. 14. Statuta AKS, u vezi sa povredom pravila br. 38.4. Kodeksa profesionalne etike advokata, s obzirom na to da obraćanje disciplinski okrivljenog Ministarstvu finansija Republike Srbije i navodi u žalbi nisu, niti se mogu okarakterisati kao nedolično ponašanje prema drugom advokatu, advokatskom pripravniku, protivnoj ili svojoj stranci, sudu, svedoku, veštaku, sudskom tumaču ili učesniku u postupku koji ima svojstvo službenog lica, ali, uprkos tome, i dalje egzistira povreda pravila br. 38.4. Kodeksa profesionalne etike advokata, kojim je određeno da podnesci i usmena izlaganja advokata treba da budu jasni, sažeti, umešni i logični, a kritika koju advokat upućuje sudu, drugim državnim organima i njihovim predstavnicima ne sme da bude saopštena na neprimeren ili uvredljiv način.

Drugostepeno veće smatra da advokat u svojim obraćanjima sudu i drugim državnim organima, mora da postupa s elementarnom pristojnošću i da ne koristi kvalifikacije i način izražavanja koji je protivan Kodeksu profesionalne etike advokata i pravnoj kulturi i uvažavanju pravničke profesije. Takođe, kritika na rad suda i drugih državnih organa izneta u podnesku ne sme da bude saopštena na neprimeren i uvredljiv način.

Saglasno iznetom, drugostepeno veće u pogledu pravne kvalifikacije preinačilo je prvostepenu presudu Disciplinskog suda AKV, tako što je okrivljenom za lakšu povredu dužnosti advokata i ugleda advokature iz čl. 240, st. 2, t. 2. Statuta AKS, u vezi sa povredom pravila br. 38.4. Kodeksa profesionalne etike advokata, izreklo meru opomene, imajući prvenstveno u vidu da AA ranije nije disciplinski osuđivan i obavezalo ga je na plaćanje troškova drugostepenog postupka u iznosu od 108.000,00 dinara.

*Presuda Disciplinskog suda AKV  
posl. br. Disc. 3/22. od 20. 2. 2023,  
preinačena presudom Disciplinskog suda  
AKS posl. br. 13/23.  
od 15. 7. 2023. godine.*

Sentence priredili  
*Zdravko Josić, Ljiljana Vujović  
i Željko Kočić, advokati u Novom Sadu*

## СНИМЦИ СА КАМЕРА ЗА ВИДЕО-НАДЗОР КАО ДОКАЗ У КРИВИЧНОМ ПОСТУПКУ

### Пракса Врховног (касационог) суда

#### ОСПОРЕНА ЗАКОНИТОСТ СНИМКА САМОГ ПО СЕБИ

#### Не може се користити јер нису испуњени услови из ЗКП (132а)

Бранилац окривљеног је у 333 истакао да се пресуде заснивају на видео-снимку сигурносне камере из радње, а који је незаконит доказ, јер није био испуњен ниједан услов из чл. 132а, ст. 3.<sup>1</sup> тада важећег ЗКП, односно у поступку

<sup>1</sup> У чл. 132а, ст. 3. било је прописано да се фотографије или звучни, односно звучни и видео-снимци који не спадају у ст. 1. (сви снимци, осим снимака радњи спроведених у складу са ЗКП) могу користити као доказ у кривичном поступку 1) ако је утврђена њихова аутентичност

„...није утврђивана његова аутентичност, није искључена могућност фотомонтаже, видео-монтаже и других облика фалсификовања“,

нити је постојала сагласност окривљеног за извођење овог доказа.

ВКС је одбио ове наводе као неосноване, прихвативши разлоге жалбеног суда који није узимао у обзир чл. 132а, ст. 3, него само констатовао да је видео-запис сигурносне камере из радње настао у потпуности у складу

и искључена могућност фотомонтаже или видео-монтаже и других облика фалсификовања фотографија и снимака, и 2) ако су фотографија, односно снимак направљени уз прећутну или изричиту сагласност осумњиченог, односно окривљеног, када се он или његов глас, налазе на фотографији, односно снимку.

с одредбом чл. 132а, ст. 6. раније важећег ЗКП, односно као **вид општих безбедносних мера**<sup>\*</sup> које се предузимају на јавним површинама – улицама, трговима, паркиралиштима, двориштима школа и установа и другим сличним јавним површинама, односно у јавним објектима и просторијама – зградама државних органа, установама, болницама, школама, аеродромима, аутобуским и железничким станицама, спортским стадионима и халама и другим таквим јавним просторијама и са њима повезаним отвореним површинама, као и у радњама, продавницама, банкама, мењачницама, објектима за пословне намене и другим сличним објектима у којима се снимање редовно обавља из безбедносних разлога.<sup>2</sup>

### Не може се користити јер их ЗКП не препознаје као доказ

1) Бранилац окривљеног је у ЗЗЗ као **недозвољене доказе** означио „снимке са приватних сигурносних камера“ јер их важећи ЗКП не препознаје као доказ.

Полазећи од одредбе чл. 604, ст. 1. ЗКП, ВКС је законитост доказних радњи ценио по одредбама раније важећег ЗКП (*Службени лист СРЈ*, бр. 70/01. и 68/02. и *Службени гласник РС*, бр. 58/04, 85/05, 15/05, 49/07, 122/08, 72/09. и 76/10), па је закључио да првостепени суд није погрешно када је као доказ користио

\* Делови текста у италику и болду су искључиво истицања од стране ауторке.

<sup>2</sup> Врховни касациони суд, пресуда у предмету Кзз 29/2016. од 26. 1. 2016; Апелациони суд у Новом Саду, пресуда у предмету Кж1 бр. 1158/15. од 18. 11. 2015. године.

„...фотографије настале снимањем сигурносних камера постављених из безбедносних разлога *од стране власника приватних предузећа* на којима се препознаје окривљени“,

будући да су такве фотографије испуњавале све законске услове из претходног закона.<sup>3</sup> Наиме, ВКС је навео да је у чл. 132а, ст. 7. раније важећег ЗКП било прописано да се фотографије или звучни, односно звучни и видео-снимци направљени без прећутне или изричите сагласности осумњиченог или окривљеног који се на њима налазе, или чији је глас снимљен, могу користити као доказ у кривичном поступку, уколико су настали као вид безбедносних мера предузетих од стране *држаоца стана и других просторија*, односно од стране другог лица по налогу држаоца стана и других просторија,

„...што се односи и на дворишне и друге сличне отворене просторе“.<sup>4</sup>

2) Бранилац окривљеног је у ЗЗЗ као **недозвољен доказ** означио **фотографије лица које је сликао приликом коришћења банкомата** („за које су судови закључили да је окривљени“) из разлога што су настале 2006. у време важења кривичног закона који није предвиђао да се такве фотографије могу користити као доказ. Наиме, бранилац је истакао да је таква могућност предвиђена тек 2009, када је изменама и допунама у ЗКП унет чл. 132а. ЗКП, а није је познавао ни ЗКП који је важио у време извршења кривичног дела ни ЗКП који важи у време суђења.

<sup>3</sup> Услови су били прописани у чл. 132а, ст. 6. ЗКП.

<sup>4</sup> Врховни касациони суд, пресуда у предмету Кзз 203/2014. од 26. 3. 2014. године.

ВКС је такве наводе одбио као неосноване: полазећи од одредбе чл. 112, ст. 26. КЗ (значење израза „исправа“) „који је важио у то време“, закључио је да се

„...под појмом исправе подразумевају и фотографије које су направљене без прећутне или изричите сагласности окривљеног који се на њима налази“,

па се самим тим „могу користити као доказ у кривичном поступку“, јер су настале

„...као вид општих безбедносних мера које се предузимају на јавним местима, односно у јавним објектима и просторијама као што је банка, а у којима се снимање редовно обавља из безбедносних разлога“.

Поред тога, како се обавезна ретроактивна примена закона који је блажи за учиниоца (чл. 5, ст. 2. КЗ) односи на материјалне а не на процесне законе, према ВКС су неосновани наводи

„...да је могућност да се у поступку као доказ користе фотографије предвиђене тек чл. 132а. ЗКП (измене и допуне из 2009. године), а да исту могућност нису предвиђали ни ЗКП који је био важећи у време извршења кривичног дела 2006. године, нити пак ЗКП важећи у време суђења“.<sup>5</sup>

**3) Бранилац окривљеног је у ЗЗЗ оспорио пресуду јер се заснива на снимцима – фотографијама са видео-надзора месаре, који представљају недозвољен доказ у смислу чл. 132а. „старог“ ЗКП.**

ВКС је најпре навео да је

„...без значаја позивање браниоца окривљеног на одредбу чл. 132а. раније важећег ЗКП“,

будући да

<sup>5</sup> Врховни касациони суд, пресуда у предмету Кзз 751/2015. од 9. 9. 2015. године.

„...није била на снази у време извршења кривичног дела у питању и настанка поменутих фотографија, односно снимка сигурносних камера“,

а потом истакао да се

„...и према тој законској одредби, као **и према одредбама сада важећег ЗКП**“

**видео-снимак, односно фотографије, сачињене без сагласности окривљеног који се на њима налази, могу користити као доказ из разлога што:**

**а) представљају резултат снимања као вида општих безбедносних мера**

„...у објекту пословне намене у којем се снимање само пословног простора редовно обавља из безбедносних разлога“,

**б) чине саставни део извештаја о форензичком прегледу лица места, и ц) представљају исправу, у смислу чл. 138, ст. 1. ЗКП, у вези са чл. 112, ст. 26. КЗ.<sup>6</sup>**

**4) Полазећи од чл. 112, ст. 26. КЗ, којом је ближе одређен појам исправе, а будући да је настао као вид општих безбедносних мера које се предузимају на јавним местима, односно у јавним објектима у којима се снимање редовно обавља из безбедносних разлога, видео-снимак са сигурносних камера по налажењу ВКС представља предмет који је подобан да служи као доказ неке чињенице која има значај за правне односе, може се сматрати исправом и**

„...као такав се може користити, односно извести као доказ у кривичном поступку.“<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Врховни касациони суд, пресуда у предмету Кзз 1040/2015. од 24. 12. 2015. године.

<sup>7</sup> Врховни касациони суд, пресуда у предмету Кзз 104/2019. од 6. 2. 2019. године.

## ОСПОРЕНА ЗАКОНИТОСТ СНИМАЊА

### Неовлашћено снимање простора

**1) Снимак је незаконит доказ јер је настао неовлашћеним снимањем на радном месту, којим је повређено Уставом загартовано право на рад**

Бранилац окривљеног је у 333 као незаконит доказ означио CD са снимцима насталим **снимањем камерама на радном месту** (у школи), чиме је

„...директно повређено Уставом загартовано право на рад сходно чл. 60. Устава РС“.

ВКС је оценио ове наводе неоснованим и прихватио разлоге из другостепене пресуде, упутивши на њих, да су сигурносне камере у школи, будући да служе унапређењу сигурности лица и имовине, заправо **„надзорне камере на јавном месту и у јавној установи“** и самим тим је снимак дозвољен доказ. Такви снимци би се, према мишљењу жалбеног суда, могли сматрати недозвољеним доказом једино у ситуацији

„...да је постојала сумња да неко унутар школе врши неко кривично дело и да су специјално из тог разлога након постављене камере, у циљу откривања кривичног дела и његовог извршиоца и да су исте постављене без наредбе и одобрења суда“.<sup>8</sup>

**2) Снимак је незаконит доказ јер је настао неовлашћеним снимањем простора који није јавна површина, чиме је остварено биће кривичног дела из чл. 144. КЗ**

<sup>8</sup> Врховни касациони суд, пресуда у предмету Кзз 927/2019. од 1. 10. 2019; Виши суд у Чачку, пресуда у предмету Кж1 28/19. од 9. 4. 2019. године.

Бранилац окривљеног је у 333 истакао видео-снимак сигурносних камера као незаконит доказ у смислу чл. 144. КЗ, јер је настао **снимањем површине која није јавна површина, чиме је извршено кривично дело неовлашћеног фотографисања**, а да су првостепени и другостепени суд

„...погрешно применили материјално право када су површину дворишта означили јавном површином при томе не позивајући се на законски пропис шта представља јавну површину“.

ВКС је ове наводе одбио, не упштајући се у њих, просто закључивши да су сигурносне камере **постављене из безбедносних разлога** у дворишту зграде где је кривично дело учињено, те да такви снимци **могу да служе**

„...за утврђивање чињеница које су у интересу безбедности станара зграде, али и шире – у јавном интересу“.

тим пре што странке нису оспоравале њихову аутентичност.<sup>9</sup>

**3) Снимак је незаконит доказ јер је настао неовлашћеним снимањем.**

Као незаконит доказ у 333 означен је видео-запис са камере постављене у оштећеној фирми.

ВКС је **просто констатовао** да се не ради о незаконитом доказу, будући да су камере

„...постављене у циљу обезбеђења објекта и простора, а на шта правна лица имају право, сходно Закону о приватном обезбеђењу, којим се уређује поред осталог и заштита објеката“.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Врховни касациони суд, пресуда у предмету Кзз 1411/2018. од 11. 12. 2018. године.

<sup>10</sup> Врховни касациони суд, пресуда у предмету Кзз 1080/2020. од 27. 10. 2020. године.

**4) Снимак је незаконит доказ јер је настао неовлашћеним снимањем туђег дворишта, камером постављеном на кући оштећеног**

Бранилац је као незаконит доказ означио видео-снимак са сигурносних камера које су постојале на кући оштеће них, из ралога што су **незаконито снимале туђе двориште**, односно окривљеног док је био у свом дворишту.

ВС се не упушта у разматрање да ли је снимање било овлашћено и законито, него се задржава на констатацији да је **снимано из безбедносних разлога, да је снимак сам по себи подобан да буде доказ – исправа**, и служи за утврђивање чињеница. При томе, будући да нико није оспорио њихову аутентичност, ради се

„...о доказу који је по начину прибављања и извођења у кривичном поступку законит“.<sup>11</sup>

**5) Снимак је незаконит доказ јер је настао неовлашћеним снимањем простора који није јавна површина, без потребне дозволе**

Бранилац окривљеног је у 333 истакао да се побијане пресуде заснивају на снимку сигурносних камера који је незаконит, из разлога што мењачница **није имала ни овлашћења за снимање јавних површина нити посебну дозволу за постављање сигурносних камера**.

ВС је ове наводе оценио као неосноване, прихватајући разлоге из другостепене пресуде, према којој се не ради о незаконитом доказу будући да је камера испред мењачнице била постављена **из безбедносних разлога** и ради заштите безбедности корисника услуга мењачнице, постављена „према простору за кретање пешака“ и ви-

<sup>11</sup> Врховни суд, пресуда у предмету Кзз 359/2025. од 25. 3. 2025. године.

дљива и пешацима, а начињен **снимак представља исправу**, прибављену на законит начин у оквиру законских овлашћења полиције из чл. 286. ЗКП.<sup>12</sup>

**6) Снимак је незаконит доказ јер је настао неовлашћеним снимањем јавне површине**

Као незаконит доказ у 333 означен је снимак са CD јер техничка средства у пословима приватног обезбеђења није дозвољено користити на начин којим се *нарушава њриватносћ* других, док спорни снимак указује на то да је камера била **незаконито постављена, без икакве контроле и пратеће документације**, а снимала је **не само приватно имање** (њиве и ливаде окривљеног), него и **јавну површину** (локални пут), и то претежним делом.

ВКС је упутио на образложење другостепене пресуде, у ком је жалбени суд закључио да спорни снимак **није настао као циљано снимање окривљеног, него у оквиру снимања безбедносне камере постављене на кући приватног тужиоца**, у чији сектор снимања је окривљени ушао критичном приликом, те није недозвољен доказ.<sup>13</sup>

**7) Снимак је незаконит доказ јер је настао неовлашћеним снимањем јавне површине**

Као незаконит доказ у 333 означан је видео-снимак сигурносних камера **постављен на кући у приватном**

<sup>12</sup> Врховни суд, пресуда у предмету Кзз 910/2025. од 2. 9. 2025. године; Виши суд у Нишу, пресуда у предмету Кж.1 бр. 82/25. од 29. 5. 2025. године.

<sup>13</sup> Врховни касациони суд, пресуда у предмету Кзз 1145/2021. од 19. 10. 2021; Виши суд у Пожаревцу, пресуда у предмету 1Кж1 43/21. (2017) од 15. 7. 2021. године.

**власништву**, због чега бранилац окривљеног сматра да је као такав у супротности са: а) Законом о заштити података о личности, сходно ком постављање камере представља *обраду њодатака о личности*, б) Законом о приватном обезбеђењу, *који рејулише начин њостављања и коришћења сигурносних камера*, и налаже да је

„...за постављање камере неопходна сагласност, односно лиценца Министарства унутрашњих послова“,

при чему се предметни догађај одиграо на државном путу другог реда, као јавној површини; в) Законом о безбедности јавног саобраћаја, јер *ни гобијена лиценца* за постављање камера на приватном поседу

„...не може служити за снимање јавних површина, већ искључиво приватних поседа“,

док је снимање јавних површина дозвољено само државним органима (у смислу чл. 286).

ВС је упутио на образложење другостепене пресуде. Наиме, и у жалби је бранилац окривљеног истакао ове наводе, а жалбени суд их је оценио неоснованим, нашавши насупрот томе да су у конкретном случају сигурносне камере постављене **из безбедносних разлога**, па *снимци*

„...могу да служе за **утврђивање чињеница које су у јавном интересу**“, будући да: а) чл. 286. Закон о безбедности саобраћаја на путевима

„...овлашћује орган надлежан за послове полиције и орган надлежан за послове саобраћаја да врше снимање саобраћаја у сврху документовања саобраћајних прекршаја, понашања учесника у саобраћају, праћења безбедности и проточности саобраћаја“,

2) ради се о камерама

„...које су власници кућа поставили на своје објекте ради заштите тих објеката и личне безбедности“,

на коју ситуацију се **не примењује Закон о приватном обезбеђењу, јер уређује само**

„...**приватно обезбеђење које обављају правна лица и предузетници**“.<sup>14</sup>

**8) Снимак је незаконит доказ јер је настао неовлашћеним снимањем јавне површине**

Бранилац окривљеног је у 333 истакао да се, према Закону о приватном обезбеђењу, Закону о заштити података о личности и Одлуци о листи врста радњи обраде података о личности за које се мора извршити процена утицаја на заштиту података о личности и тражити мишљење Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, постављање видео-надзора квалификује *као обраду њодатака о личности*, те да постављање и употребу опреме за **видео-надзор није дозвољено користити на начин којим се нарушава приватност других**, а која може бити *нарушена када је видео-надзором њокривена јавна површина*,

„...посебно уколико видео-надзор покрива простор који је знатно већи од оног неопходног за сврху обраде података“.

У конкретној ситуацији је опрема за видео-надзор, постављена на поседу приватног тужиоца **снимала јавну површину, тј. део улице**, услед чега је снимак незаконит доказ.

<sup>14</sup> Врховни суд, пресуда у предмету Кзз 664/2023. од 22. 6. 2023; Апелациони суд у Крагујевцу, пресуда у предмету Кж1 131/23. од 5. 4. 2023. године.

Полазећи од чл. 2, ст. 26. ЗКП и чл. 112, ст. 26. КЗ, ВС је просто закључио да је **снимак камера** за видео-надзор постављених из безбедносних разлога **на објекту приватног тужиоца** законит доказ – исправа, и по начину прибављања и по својој садржини.<sup>15</sup>

### Снимање супротно Закону о приватном обезбеђењу

1) Бранилац окривљеног је у 333 истакао да се пресуда заснива на снимку камера видео-надзора који је незаконит доказ, будући да власник објекта у време када је снимљен предметни догађај **није имао закључен уговор о пружању услуга приватног обезбеђења, односно видео-надзора**, што предвиђа чл. 32. Закона о приватном обезбеђењу, а полиција приликом вршења увиђаја није сачинила фотографије на којима би се видело да је на објекту био

„...истакнут натпис или налепница да је објекат под видео-надзором“,

што је, такође, обавеза по том закону.

ВКС је упутио на разлоге жалбеног суда, који је као неосноване одбио наводе из жалбе браниоца окривљеног, користивши формулацију из **чл. 132а, ст. 6.** претходно важећег ЗКП. Наиме, другостепени суд је нашао да се **видео-снимци направљени без прећутне или изричите сагласности окривљеног** који се на њима налази, **могу користити као доказ** у кривичном поступку, јер су настали као вид општих безбедносних мера, које се предузимају на јавним површинама, као и у радњама, објектима за пословне намене и другим сличним објектима у којима се снимање редовно обавља из

<sup>15</sup> Врховни суд, пресуда у предмету Кзз 1222/24. од 10. 10. 2024. године.

безбедносних разлога, па и у цвећари, у конкретном случају.<sup>16</sup>

2) Као незаконит доказ у 333 означен је снимак са CD јер није сачињен у складу са Законом о приватном обезбеђењу, из разлога што спорни уређај за снимање

„...не испуњава ниједан законом прописан услов да би се назвао безбедносном камером“.

Наиме, бранилац окривљеног је навео да су камере инсталиране **на основу усменог договора**, насупрот чл. 20. Закона о приватном обезбеђењу у ком је прописано да се таква услуга може пружати само на основу и у оквиру закљученог писаног уговора с правним лицем, предузетником или физичким лицем. Такође, истакнуто је да током поступка приватни тужилац није пружио доказ да је у време снимања било **истакнуто обавештење да су објекат и спорни простор** под видео-надзором.

ВКС је упутио на образложење другостепене пресуде, у ком је суд, што се тиче позивања браниоца окривљеног на чл. 19, 20. и 31. Закона о приватном обезбеђењу, нагласио да **нису релевантни за оцену дозвољености употребе снимка као доказа у кривичном поступку**, јер они прописују услове за постављање камера за надзор. Такође, ни чл. 32 тог закона **није од значаја**, будући да се односи на постављање упозорења о снимању објеката и простора, али **само у ситуацији када се они користе за јавну употребу**, што у конкретном предмету није случај – камера је била поставље-

<sup>16</sup> Врховни касациони суд, пресуда у предмету Кзз 412/2021. од 14. 4. 2021; Апелациони суд у Београду, пресуда у предмету Кж1 1038/2020. од 25. 1. 2021. године.

на не на јавном месту, него на приватној кући, што не захтева постављање обавештења да се врши снимање.<sup>17</sup>

3) Бранилац окривљеног је у 333 навео да се побијане пресуде заснивају на снимку као на незаконитом доказу, сматрајући да је **погрешно примењен чл. 32. Закона о приватном обезбеђењу**, који прописује услове употребе и коришћења снимака са видео-надзора објекта (упозорење „пази снима се“, чување снимака), при чему у конкретном случају снимак потиче са другог објекта, а не објекта оштећеног, што је супротно закону.

ВС је упутио на разлоге које је дао жалбени суд, а који је закључио да снимак не представља незаконит доказ јер се **одредбе Закона о приватном обезбеђењу односе**

**„...на поступање обезбеђења и заштите одређених објеката, послова и рада правних и физичких лица у области приватног обезбеђења“**,

што овде није случај, услед чега није ни постојала обавеза да се на видном месту истакне обавештење да је објекат или простор заштићен видео-обезбеђењем. Као неосновани су оцењени и жалбени наводи браниоца окривљеног да се снимак сачињен сигурносном камером на јавном месту **не може корисити у поступку без наредбе тужилаштва или суда**, имајући у виду

„...да се критични догађај одиграо на јавном простору, да је видео-надзор инсталиран из разлога безбедности, у јавном интересу“.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Врховни касациони суд, пресуда у предмету Кзз 1145/2021. од 19. 10. 2021; Виши суд у Пожаревцу, пресуда у предмету 1Кж1 43/21. (2017) од 15. 7. 2021. године.

<sup>18</sup> Врховни суд, пресуда у предмету Кзз 1123/2023. од 15. 11. 2023; Апелацио-

4) Бранилац окривљеног је у 333 истакао да је оштећени **монтирао камере супротно Закону о приватном обезбеђењу и Правилнику** о начину вршења послова техничке заштите и коришћења техничких средстава: без обавезно закљученог писаног уговора, од стране нелиценцираног физичког лица, без поштовања комплетне законске и подзаконске процедуре и обавеза.

ВС је најпре нашао да је оштећени ангажовањем стручног лица поставио камере на видљивом месту у просторијама свог предузећа у циљу заштите својих интереса, те да је на више места у објекту био постављен натпис о видео-надзору, а потом је закључио да су наводи браниоца окривљеног **без утицаја на оцену законитости снимака**. Наиме, с обзиром на то да се ради

„...о снимању објекта који је увео држалац просторија **као вид безбедносне мере и заштите своје имовине** од извршилаца било ког кривичног дела“,

питање да ли **је постојала процедура** у складу са Законом и Правилником **не утиче на законитост** овог доказа.<sup>19</sup>

### **Снимање супротно одредбама ЗКП о посебним доказним радњама**

1) Бранилац окривљеног је у 333 истакао да се правноснажна пресуда заснива на видео-снимку, као незаконитом доказу, сматрајући да је **прибављен супротно чл. 161–187. ЗКП** (одредбе о посебним доказним радњама), при чему предметно кривично дело (увреда) није ни наведено у чл. 162.

ни суд у Крагујевцу, пресуда у предмету Кж1 188/23. од 20. 4. 2023. године

<sup>19</sup> Врховни суд, пресуда у предмету Кзз 443/2025. од 8. 4. 2025. године

ЗКП међу кривичним делима за које се посебне доказне радње могу одредити.

ВКС је утврдио да се ради о

„...снимцима са сигурносних камера постављених *из безбедносних разлоја* у дворишту породичне зграде странака где су извршена кривична дела“,

који се могу користити као доказ у кривичном поступку, а не о *видео-записима насталим сировођењем посебних доказних радњи*, у смислу чл. 161. до 187. ЗКП.<sup>20</sup>

2) Бранилац окривљеног је у 333 навео да се побијане пресуде заснивају на доказу на коме се не могу заснивати, и то на видео-снимку сигурносних камера привредних друштава, чија су седишта у широј зони места незгоде, наводећи да је исти прибављен **супротно чл. 168. ЗКП** (спровођење тајног надзора комуникације) и **чл. 171. ЗКП** (услови за одређивање тајног праћења и снимања), а да снимање **није вршио овлашћени орган поступка**.

Иако бранилац окривљеног то и не тврди, ВС је нашао да сигурносне камере не представљају уређаје за аутоматску обраду података, нити опрему на којој се чувају или се могу чувати електронски записи, у смислу чл. 152, ст. 3. ЗКП, за чије је претресање неопходна наредба суда, него се ради о видео-запису снимака са надзорне камере, постављене *као вид ојшћих безбедносних мера*, које се предузимају на јавним местима, од стране држаоца тих просторија, односно у објектима као што су продавнице робе, у којима се снимање редовно обавља из безбедносних разлога.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Врховни касациони суд, пресуда у предмету Кзз 1210/2022. од 10. 11. 2022. године.

<sup>21</sup> Врховни суд, пресуда у предмету Кзз 1369/2024. од 17. 10. 2024. године.

3) Бранилац окривљеног је у 333 као незаконит доказ означио

„...репродуковани видео-материјал, односно приватне снимке камере из објекта у власништву оштећеног као тужиоца“,

јер је настао **неовлашћеним снимањем од стране оштећеног, без знања запослених, односно супротно одредбама о посебним доказним радњама** (чл. 161, ст. 1. и 2. ЗКП), **конкретно о тајном праћењу и снимању** (чл. 171, ст. 1. и чл. 172. ст. 1. ЗКП).

ВКС је упутио на разлоге из другостепене пресуде, у којој се констатује да

„...спорни доказ није прибављен на незаконити начин, то се у конкретном случају не може говорити о недозвољеном доказу, будући да је спорни доказ **прибављен на начин који није у супротности са правним поретком и стандардима људских права у кривичном поступку**“,

као и да

„...накнадно оспоравање спорног доказа истицањем да окривљени није знао да су камере постављене“

не чини доказ недозвољеним, посебно

„...при чињеници да није било примедби на репродуковани снимак“.<sup>22</sup>

Поред тога, ВКС је нагласио да се у конкретном случају и *не ради о посебној доказној радњи*, него о

„...ситуацији где су камере у предметној кладионици постављене *из безбедносних разлоја*, те сходно томе и снимци са истих могу да служе за утврђивање чињеница које су у инте-

<sup>22</sup> Врховни касациони суд, пресуда у предмету Кзз 158/2019. од 26. 2. 2019; Апелациони суд у Крагујевцу, Пресуда у предмету КЖ1 бр. 576/18. од 7. 11. 2018. године.

ресу власника кладонице, запослених лица и у интересу клијената, односно посетилаца“,

чему додаје и аргумент:

„...имајући у виду да аутентичност снимака није оспоравана током поступка“.

4) Бранилац окривљеног је у 333 као незаконит доказ означио фотодокументацију са **надзорних камера са граничних прелаза, јер није било наредбе за праћење и снимање** окривљеног, па је снимање било неовлашћено.

ВКС је ове наводе оценио као неосноване. Из списка предмета утврдио је да је првостепени суд на главном претресу извршио увид у: 1) фотодокументацију МУП-а РС ДП УКП СБПОК Одељење за сузбијање трговине људима и кријумчарење људи, с извештајем, која је настала као резултат законито спроведене посебне доказне радње тајно праћење и снимање, по образложеној судској наредби; и 2) фотодокументацију надзорне камере с граничног прелаза, односно фотографије које *нису настале као резултат тајно праћења и снимања окривљеног, него*

*„...као вид општих безбедносних мера* које се предузимају на јавним местима, између осталог и на граничним прелазима Републике Србије путем надзорних камера, а на којима се снимање редовно обавља из безбедносних разлога“.

Према налажењу ВКС фотодокументација **надзорне камере са граничног прелаза** представља стога **законит доказ** и по начину прибављања и по својој садржини.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Врховни касациони суд, пресуда у предмету Кзз 1274/2020. од 25. 11. 2020. године.

## ОСПОРЕНА ЗАКОНИТОСТ ПРИБАВЉАЊА СНИМКА

### Привремено одузимање

1) Као незаконит доказ у 333 означен је снимак са видео-записом видео-надзора из просторија оштећеног – апотеке, из разлога што није **прибављен на начин и по поступку** предвиђеном одредбама ЗКП.

ВКС је ове наводе оценио као неосноване, тиме што је након цитирања чл. 112, ст. 26. КЗ констатовао да је снимак исправа и да је настао као вид општих безбедносних мера које се предузимају на јавним местима, односно у објектима у којима се снимање редовно обавља из безбедносних разлога, закључио да је спорни снимак подобан да служи као доказ неке чињенице која има значај за правне односе, не упуштајући се у законитост његовог прибављања.<sup>24</sup>

2) Бранилац окривљеног је као незаконит доказ означио видео-запис са диска, који је достављен уз оптужни акт, а за који приликом одузимања **није издата потврда о привремено одузетим предметима** лицу од кога је одузет, што је супротно чл. 147. ЗКП.

ВКС је најпре из списка предмета утврдио да су снимци са сигурносних камера достављени полицији по њеном допису, а потом је, полазећи од чл. 286, ст. 1. ЗКП којим је полиција овлашћена да обави

„...све радње које ће помоћи да се открију и обезбеде трагови кривичног дела и предмети који могу послужити као доказ“,

<sup>24</sup> Врховни касациони суд, пресуда у предмету Кзз 495/2020. од 3. 9. 2020. године.

закључио да *видео-записи и нису одузети од власника сигурносних камера или групој лица, ља није ни љосиојала љошреба* за издавањем потврде о привремено одузетим предметима.<sup>25</sup>

3) У 333 је истакнуто да се првостепена пресуда заснива на незаконитом доказу:

„...необележеном и неевидентираном CD, који је **оштећена лично** предала писарници тужилаштва, без писаних трагова о начину његовог прибављања и о томе где је CD снимљен, нити ко га је снимио“;

а да у списима предмета не постоји ниједан писани траг о привременом одузимању предмета. Поред тога, **не постоји ни наредба суда за привремено одузимање**, а која је била потребна сходно чл. 82, ст. 2.<sup>26</sup> тада важећег ЗКП, будући да CD представља опрему која служи за чување електронских података.

ВКС је из списка предмета утврдио да се полиција службеним путем – писаним захтевом – обратила банци која је доставила CD са снимком са сигурносне камере постављене изнад банкомата, а који је потом достављен јавном

<sup>25</sup> Врховни касациони суд, пресуда у предмету Кзз 251/2020. од 9. 6. 2020. године.

<sup>26</sup> У чл. 82, ст. 2. ЗКП било је прописано да у предмете који се привремено одузимају, јер могу послужити као доказ о кривичном поступку, спадају и уређаји за аутоматску обраду података и опрема на којој се чувају или се могу чувати електронски записи. Такође, било је предвиђено да је лице, које користи такве уређаје и опрему, дужно да, на захтев суда, омогући приступ органу који води поступак и пружи му обавештења потребна за употребу, а да их тај орган пре одузимања прегледа у присуству стручног лица и пописује њихову садржину.

тужилаштву. На тај начин, закључио је ВКС, полиција је поступила сагласно чл. 225. тада важећег ЗКП (*Службени љласник РС*, бр. 58/04, ... 76/2010), при чему није била дужна да поступа по чл. 82, ст. 2. ЗКП, јер се не ради о уређају за аутоматску обраду података, нити о опреми на којој се чувају или се могу чувати електронски записи, него је реч

„...о извештају банке у виду видео-записа (CD) сачињеном на лицу места, приликом извршења кривичног дела, дакле о предмету који може послужити као доказ и који се обезбеђује у смислу чл. 225. ЗКП“.<sup>27</sup>

4) Видео-снимак са сигурносних камера бензинске пумпе је означен у 333 као незаконит доказ из разлога што није прибављен на начин и по поступку предвиђеном одредбама ЗКП, с обзиром на то да га је суду доставио **приватни тужилац**.

Поводом овог навода ВКС је, полазаћи од тога да је у чл. 139, ст. 1. ЗКП као један од начина на који се прибавља исправа предвиђено подношење од стране странака, а будући да је приватни тужилац странка у поступку, нашао да оспорени снимак представља законито прибављен доказ.<sup>28</sup>

5) Бранилац окривљеног је као незаконит доказ у 333 означио два CD носача на којима се на једном налази видео-запис, а на другом фотографије, наводећи да **нису обезбеђени од стране полиције**, нису приложени уз кривичну пријаву тужилаштву,

<sup>27</sup> Врховни касациони суд, пресуда у предмету Кзз 515/2014. од 11. 6. 2014. године.

<sup>28</sup> Врховни касациони суд, пресуда у предмету Кзз 104/2019. од 6. 2. 2019. године.

„...да на захтев одбране тужилац до подношења оптужног предлога исте није обезбедио и предао их браниоцу, да није јасно на који начин и шта је све незаконито прибављено или монтирано“.

ВС је нашао да су видео-снимци и фотографије **достављени од стране оштећеног**,

„...а што је сходно одредби чл. 139, ст. 1. ЗКП један од начина на који се прибавља исправа“,

те да представљају **саставни део исказа оштећеног**.<sup>29</sup>

б) Бранилац окривљеног је у 333 навео да „рисивер“ који садржи снимке са надзорних камера **није одузет приликом претресања куће окривљеног**, супротно потврди о привремено одузетим предметима, него га је

„...накнадно, непознатог дана у непознатом термину“,

**окривљени лично предао** заменику јавног тужиоца, чиме је било омогућено манипулисање снимцима и омогућено да поједине избрише по свом нахођењу. Осим тога, навео је да из исказа стручног саветника произлази да је било манипулација у погледу садржине „рисивера“ у периоду који је претходно хапшењу окривљеног.

ВКС је утврдио да

„...из потврде о привремено одузетим предметима“

коју је потписао окривљени произилази да је приликом извршења наредбе о претресању стана одузет

„...један хард-диск скинут са рисивера сигурносних камера“,

што је осумњичени потврдио и на записнику о саслушању у полицији и

<sup>29</sup> Врховни суд, пресуда у предмету Кзз 443/2025. од 8. 4. 2025. године.

пред јавним тужилаштвом, па су наводи да је рисивер предат непосредно тужиоцу непознатог датума и наводи којима се указује на манипулацију окривљеног наведеним доказом оцењени као неосновани.<sup>30</sup>

7) Бранилац окривљеног је истакао у 333 да је снимак уличне камере незаконит доказ јер

„...није проистекао из законите радње полиције“,

будући да су пропустили да **сачине записник или службену белешку о прибављеном снимку**.

ВС је из списка предмета утврдио да су овлашћена службена лица полиције саставила два извештаја о форензичком прегледу лица места, приликом чега су констатовали да објект поседује видео-надзор, да су снимци накнадно достављени полицији, након чега је јавном тужиоцу достављен извештај као допуна кривичне пријаве, у чијем прилогу је достављен и CD са видео-записом. Након цитирања чл. 286, ВС је закључио да је полиција поступала у свему са својим овлашћењима те да је наведени доказ законито прибављен.<sup>31</sup>

## Претресање

1) Поднетим 333 указано је на то да су снимци са видео-обезбеђења из кладионице недозвољени докази из злота што нису прикупљени у складу с одредбама ЗКП, који у **чл. 152, ст. 3. ЗКП** прописује да се претресање уре-

<sup>30</sup> Врховни касациони суд, Пресуда у предмету Кзз 991/2021. од 14. 10. 2021. године.

<sup>31</sup> Врховни суд, пресуда у предмету Кзз 491/2024. од 16. 5. 2024. године.

ђаја за аутоматску обраду података и опреме на којој се чувају или се могу чивати електронски записи предузима на основу наредбе суда а, по потреби, уз помоћ стручног лица, о чему се у тренутку предузимања радње сачињава записник. Као посредно незаконит доказ означен је и налаз и мишљење вештака који се заснива на спорним видео-снимцима.

ВКС је упутио на образложење другостепене пресуде, у ком је жалбени суд прихватио као правилне разлоге првостепеног суда, нашавши да снимци не представљају недозвољене доказе

„...с обзиром на то да су очигледно и недвосмислено настали *као вид оишћих безбедносних мера* које се предузимају у **кладоницама**, те да нису прибављени супротно законским или другим правним одредбама, нити су сами по себи противправни“,

као и да

„...нема контаминирања налаза и мишљења вештака“.<sup>32</sup>

2) Бранилац окривљеног је у 333 видео-запис сигурносне камере, који је на CD достављен полицији, означио као незаконито прибављен доказ, из разлога што је прибављен супротно одредби чл. 152, ст. 3. ЗКП.

ВКС је наводе оценио неоснованим, упутивши на другостепену пресуду, а у којој се наводи да је

„...правилно првостепени суд закључио да се у конкретном случају не ради о незаконитом доказу, већ напротив потпуно законитом доказу“,

<sup>32</sup> Врховни касациони суд, пресуда у предмету Кзз 696/2020. од 1. 9. 2020; Апелациони суд у Београду, пресуда у предмету Кж1 1155/19. од 30. 1. 2020. године.

имајући у виду да је камера била постављена **из безбедносних разлога**, на улици и на видном месту, а да **припада јединици за обезбеђење личности и објекта МУП РС**, дакле полиција је снимала овлашћено.<sup>33</sup>

3) Бранилац окривљеног је у 333 истакао да прибављање видео-снимка сигурносних камера, које су се налазиле на продавници, није извршено на основу наредбе, односно предузето је на незаконити начин, противно чл. 152, ст. 3. ЗКП.

ВКС је упутио на другостепену пресуду, у којој је жалбени суд изнео став да **сигурносне камере нису уређаји за аутоматску обраду података, „већ је реч о снимачу“**, а будући да су постављене у циљу заштите **безбедности** власника и успешног пословања продавнице,

„...није постојала обавеза прибављања наредбе суда и помоћи стручног лица“.<sup>34</sup>

4) Као незаконит доказ бранилац окривљеног је у 333 означио видео-снимке с надзорних камера, с обзиром на то да је датум издавања наредбе о претресању уређаја за аутоматску обраду података „чак пет дана након критичног догађаја“, а да је наредбу издало јавно тужилаштво а не суд. Поред тога, како је преглед и изузимање видео-снимка с надзорних камера вршено на незаконит начин, бранилац

<sup>33</sup> Врховни касациони суд, пресуда у предмету Кзз 201/2021. од 2. 3. 2021; Апелациони суд у Београду, пресуда у предмету Кж1 925/20. од 19. 11. 2020. године.

<sup>34</sup> Врховни касациони суд, Пресуда у предмету Кзз 936/2021. од 21. 9. 2021; Апелациони суд у Београду, пресуда у предмету Кж1 1033/20. од 7. 6. 2021. године.

је и доказе који су настали из тако незаконито прибављеног видео-снимка означено као посредно незаконите доказе, према начину прибављања (записник о увиђају на возилу, налаз и мишљење о ДНК вештачењу).

ВКС је упутио на разлоге из другостепене пресуде, будући да се на незаконитост овог доказа указивало и у жалби на првостепену пресуду, у вези са одузимањем CD са снимком и прегледа садржаја од стране полиције. Жалбени суд је нашао да је полиција као орган поступка **имала овлашћење да одузме снимке на основу чл. 147. ЗКП и да јој за то није била потребна наредба било ког органа** – штавише, наредба судије за претходни поступак није полицији била неопходна **ни за преглед садржаја одузетих CD**. С тим у вези, другостепени суд је као правилне оценио наводе првостепеног суда

„...да се ради о камерама за снимање јавних површина, постављених управо **из разлога безбедности**, што муштерија објекта 'Лидл', што стамбених зграда, што генерално грађана Новог Сада када се говори о камерама које снимају делове града, те да се ради о снимању на јавним површинама и објектима за јавну употребу“,

а потом нагласио да се **претресање уређаја на основу наредбе суда односи на уређаје**

„...за које се сумња да садрже електронске доказе о извршеном кривичном делу, а не на уређаје који су програмирани да бележе све што се догађа на одређеном простору, тј. на уређаје видео-надзора који су постављени ради безбедности грађана, односно откривања криминалних активности, те за праћење саобраћаја.“

Полазећи од тога да се ради о видео-надзору

„...коме је искључива сврха заштита људи и имовине и откривање евентуалних извршилаца кривичних дела“,

другостепени суд је закључио да се не ради о незаконитом доказу, па нису незаконити ни докази произашли из спорних снимака.<sup>35</sup>

5) Бранилац окривљеног је у 333 навео да су снимци видео-надзора прибављени супротно чл. 152, ст. 3. ЗКП.

ВКС је навео одбио као неосноване, јер из списка предмета произлази да је видео-запис снимка надзорних камера одузет од одговорног лица **оштећеног привредног субјекта а на основу наредбе јавног тужиоца**. По оцени ВКС, у конкретном случају, а на супрот наводима из 333, сигурносне камере

„...не представљају уређаје за аутоматску обраду података, нити опрему на којој се чувају или се могу чувати електронски записи, у смислу чл. 152, ст. 3. ЗКП, за чије је претресање неопходна наредба суда“,

**него се ради**

**„о предмету из чл. 147. ЗКП, који је подобан да служи као доказ неке чињенице која има значај за правне односе“ (односно, исправа) и „као такав се може извести као доказ у кривичном поступку“.**

Наиме, видео-запис снимак са надзорне камере, сачињен је на лицу места приликом извршења кривичног дела, а надзорна камера је постављена

„...као вид општих безбедносних мера које се предузимају на јавним местима, од стране држаоца тих про-

<sup>35</sup> Врховни касациони суд, пресуда у предмету Кзз 1467/2021. од 22. 3. 2022; Апелациони суд у Новом Саду, пресуда у предмету Кж1 680/21. од 12. 10. 2021. године.

сторија, односно у објектима као што су продавнице техничке робе, у којима се снимање редовно обавља из безбедносних разлога<sup>36</sup>.

6) Бранилац окривљеног је у 333 **фотографије са сигурносне камере стамбене зграде** означио као незаконите доказе из разлога што:

1) „...није постојала наредба надлежног јавног тужиоца или судије за претходни поступак да се предметне фотографије са безбедносне камере прибаве и претресу“;

што је противно чл. 152. и 155. ЗКП;

2) након извршеног увиђаја полиција није саставила записник ни службену белешку о начину прибављања спорних фотографија, у смислу чл. 286, ст. 2. ЗКП; 3) не постоји доказ да је полиција о предузимању мера из чл. 286, ст. 2. и 3. ЗКП обавестила јавног тужиоца.

ВКС је упутио на другостепену пресуду, у којој се истиче да се ради

„...о снимању објекта – стамбене зграде као вид безбедносне мере и заштите имовине станара од извршилаца било ког кривичног дела“;

услед чега је другостепени суд нашао да се ради о доказу који се може користити у кривичном поступку.

Поред тога, по оцени ВКС неосновано се оспорава законитост ове доказне радње и због повреде одредбе чл. 286, ст. 2. и 4. ЗКП, јер из садржине записника о увиђају места догађаја произлази да је о предметном догађају обавештен јавни тужилац, који се изјаснио да ће вршење увиђаја поверити полицији, на основу чега је увиђај обављен од стране овлашћених

<sup>36</sup> Врховни касациони суд, пресуда у предмету Кзз 841/2022. од 14. 9. 2022. године.

службених лица, а у прилогу записника о увиђају достављене су спорне фотографије.

Поред тога, бранилац је истакао да су и сви преостали докази (исказ окривљеног и сведока) контаминирани, сходно теорији о плодовима отровног дрвета а у смислу чл. 16. ЗКП, будући да су изведени из фотографије са сигурносне камере као незаконитог доказа. Но, како је нашао да фотографије са сигурносне камере представљају законит доказ, ВКС је и ове наводе оценио као неосноване.<sup>37</sup>

7) Бранилац окривљеног је у 333 као незаконите доказе означио видеоснимке сигурносних камера, будући да су прибављени супротно чл. 152, ст. 3. ЗКП.

ВКС је из списка предмета утврдио да је полиција у складу с одредбама чл. 147. и 148. ЗКП привремено одузела снимке сигурносних камера са продавнице, банке и стамбене зграде, а на основу наредбе јавног тужиоца. Полазећи од тога да сигурносне камере с објеката, као део система видео-надзора постављеног из безбедносних разлога, не представља уређај за аутоматску обраду података, ВКС је истакао да

„...није ни била потребна наредба суда у смислу одредбе чл. 152, ст. 3. ЗКП“;

па је одбио наводе браниоца окривљеног као неосноване.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Врховни касациони суд, пресуда у предмету Кзз 1149/2022. од 26. 10. 2022; Виши суд у Новом Саду, пресуда у предмету Кж1 285/21. од 16. 6. 2022. године.

<sup>38</sup> Врховни касациони суд, пресуда у предмету Кзз 1441/2022. од 19. 1. 2023. године.

8) Према наводима браниоца окривљеног у 333 пресуда се заснива на незаконитом снимку, јер је прибављен противно закону: а) систем видео-надзора у предистражном поступку полиција прикупља као доказ на основу чл. 286. ЗКП, а о томе треба да сачини **записник или службену белешку и изда писану потврду**, што у конкретном случају није учињено; б) у списима предмета *не постоји ни наредба суда о претресању*.

ВС је упутио на образложење другостепене пресуде. Наиме, у жалби је бранилац окривљеног истакао:

„...да се хард-диск на коме се чува електронски видео-запис сходно чл. 147, ст. 3. ЗКП, лако може одвојити од кућишта уређаја, те да се тај предмет као доказ у предистражном поступку прикупља на основу овлашћења из чл. 286. ЗКП, као и да је полиција дужна и овлашћена да га одузме, али и да о томе сачини записник или белешку и одмах обавести јавног тужиоца, те да лицу од кога се предмет одузима изда писану потврду поступајући по чл. 150, ст. 1. ЗКП, што у конкретном случају није учињено, већ је уз кривичну пријаву тужиоцу предат CD који је непознати полицијски службеник наснимио по својој личној процени о важности доказних чињеница, а тужилаштво предало суду као доказ, те да је без доказа о поступању по одредбама чл. 150, ст. 1. и чл. 152, ст. 3. ЗКП одбрана онемогућена да прегледа цео снимак и по потреби предложи друге делове снимка, чиме је првостепени суд учинио и повреду права на одбрану окривљеног.“

Ове жалбене наводе другостепени суд је оценио неоснованим, просто се позивајући на чл. 286. ЗКП, који уређује поступање полиције,

„...између осталог случајеве када је **полиција овлашћена да одузме одређене предмете**“,

и нагласивши да тиме

„...није искључена могућност да лице које располаже предметима који могу бити доказ у кривичном поступку *исте добровољно прегледа* као што је то било у конкретном случају“.<sup>39</sup>

9) Бранилац окривљеног је у 333 навео да се побијане правноснажне пресуде заснивају CD који садржи видео-запис са камера продајног објекта оштећеног, као незаконитом доказу, из разлога што не постоји наредба суда за претресање

„...нити је таква наредба издата од стране јавног тужиоца“,

при чему полиција о претресању спорног CD није обавестила јавног тужиоца. Поред тога, бранилац је истакао да је

„...**неприхватљив став другостепеног суда** да предметне камере *нагзир*у јавне површине односно објекте, с обзиром да је у конкретном случају управо супротно, *исте нагзир*у *приватног* у *приватној својини*“,

а спорни CD је **достављен полицији од стране оштећеног**, који је приватно лице.

Супротно наводима из 333, ВС сматра да сигурносна камера **не представља уређај нити опрему из чл. 152, ст. 3. ЗКП**,

„...па самим тим полиција **није предузела доказну радњу претресања** исте, већ је **обављен преглед садржаја** претходно изузетог видео-записа

<sup>39</sup> Врховни суд, пресуда у предмету Кзз 664/2023. од 22. 6. 2023; Апелациони суд у Крагујевцу, пресуда у предмету Кж1 131/23. од 5. 4. 2023. године.

снимка надзорних камера из објекта оштећеног“;

односно **ради се о предмету који је полиција прибавила**

„...предузимањем потребних мера да се пронађе учинилац и обезбеди трагови кривичног дела у оквиру овлашћења из чл. 286, ст. 1. ЗКП, о чему је јавни тужилац обавештен достављањем CD са видео-снимком уз цитирани извештај којим је допуњена кривична пријава“.

ВС је закључио да видео-запис снимка са надзорне камере представља

„...предмет који је подобан да служи као доказ неке чињенице која има значај за правне односе (исправа) и као такав се може извести као доказ у кривичном поступку, јер је у питању CD на коме се налази снимак забележен сигурносним камерама које су постављене ради заштите безбедности људи и имовине, које надзиру јавне површине, односно објекте или простор, с обзиром на то да се, у конкретном случају, ради о снимку сигурносних камера из трговинског објекта оштећеног, који се налази у тржном центру где је учињено предметно кривично дело.“<sup>40</sup>

**10)** Бранилац окривљеног је у 333 снимак сигурносне камере означио као незаконит доказ јер је прибављен без наредбе суда.

Из списка предмета ВС је утврдио да је **снимак видео-надзора спољних сигурносних камера компаније прибавила полиција, по налогу јавног тужоца, приликом изласка на увиђај лица места** и да га је приложила уз кривичну пријаву. Супротно наводима захтева, ВС је истакао да сигурносне камере **не представљају уређаје ни**

опрему за чије је претресање неопходна наредба суда, а да је видео-запис законит доказ јер је сачињен на лицу места приликом извршења кривичног дела, надзорним камерама које су постављене као вид општих безбедносних мера које се предузимају на јавним местима, од стране држаоца тих просторија, односно у објектима као што су продавнице робе, у којима се снимање редовно обавља из безбедносних разлога.<sup>41</sup>

**11)** Бранилац окривљеног је у 333 навео да се побијане пресуде заснивају на незаконитим доказима, и то на два CD снимка који су прибављени супротно чл. 16, ст. 1. и 84. ЗКП, јер није постојала наредба за претресање а да је **неприхватљиво** становиште ниже-степеног суда

„...*га се у конкретном случају ради о уобичајеном савременом средству за обезбеђење сигурности објекта* којим се врши снимање јавног простора, односно јавног места и да нико није оспорио аутентичност тог снимка, јер је по оцени браниоца за утврђивање да ли су снимци прибављени на законит начин, ирелеванто да ли су исти аутентични“.

По оцени ВС, ради се о видео-записима снимака са надзорних камера постављених као вид општих безбедносних мера, те стога представљају законите доказе и по начину прибављања и по својој садржини.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Врховни суд, пресуда у предмету Кзз 972/2024. од 12. 9. 2024. године.

<sup>42</sup> Врховни суд, пресуда у предмету Кзз 27/2025. од 30. 1. 2025. године.

<sup>40</sup> Врховни суд, пресуда у предмету Кзз 205/2024. од 19. 3. 2024. године.

Приредила *Милана Писарић*, доцент  
Правног факултета Универзитета у НС

## **SAOPŠTENJE SA SEDNICE UPRAVNOG ODBORA održane 5. 9. 2025. godine**

1. TRBIĆ MILAN, diplomirani pravnik, rođen 31. 12. 1995. godine UPISUJE SE 12. 9. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Bačincima, Vojvođanska 13.

2. ĆOSOVIĆ NIKOLA, diplomirani pravnik, rođen 25. 12. 1988. godine, UPISUJE SE 12. 9. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Irigu, Nikole Tesle 34.

3. PUALIĆ NIKOLA, diplomirani pravnik, rođen 11. 9. 1994. godine, UPISUJE SE 12. 9. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Inđiji, Blok 44, Lamela A.

4. KEKIĆ BOJANA, diplomirani pravnik, rođena 10. 1. 1997. godine UPISUJE SE 12. 9. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Sremskoj Mitrovici, Trg vojvođanskih brigada bb, lokal 15.

5. KUŽET ĆAVAR MARIJA, diplomirani pravnik, rođena 13. 12. 1990. godine, UPISUJE SE 12. 9. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Somboru, Mite Popovića 19/A.

6. TOMIĆ LAZAR, diplomirani pravnik, rođen 29. 10. 1990. godine, UPISUJE SE 12. 9. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Karavukovu, Ivo Lola Ribara 57.

7. SILAĐI NIKOLA, diplomirani pravnik, rođen 8. 6. 1991. godine, UPISUJE SE 12. 9. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Sonti, Laze Kostića 40.

8. FRIZE STEFAN, diplomirani pravnik, rođen 22. 7. 1997. godine, UPISUJE SE 12. 9. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Subotici, Šolohova 17.

9. PEŠIĆ ŠUVAK MILENA, diplomirani pravnik, rođena 21. 11. 1998. godine, UPISUJE SE 12. 9. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Pančevu, Karađorđeva 23.

10. PANOVSKI BILJANA, diplomirani pravnik, rođena 21. 4. 1959. godine, UPISUJE SE 12. 9. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Pančevu, Hajduk Veljkova 15b.

11. SAVIĆ ŽELJKO, diplomirani pravnik, rođen 20. 2. 1997. godine, UPISUJE SE 12. 9. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Pančevu, Vojvode Radomira Putnika 15/24.

12. BABA ADRIJAN, diplomirani pravnik, rođen 15. 8. 1992. godine, UPISUJE SE 12. 9. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Pančevu, Vojvode Radomira Putnika 15/5.

13. LAZIĆ DUNJA, diplomirani pravnik, rođena 5. 12. 1990. godine, UPISUJE SE 12. 9. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Kikindi, Braće Bogaroški 3.

14. AĆIN IVAN, diplomirani pravnik, rođen 9. 7. 1994. godine, UPISUJE SE 12. 9. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Zrenjaninu, Đorđa Stratimirovića 10.

15. VIDAKOVIĆ NATAŠA, diplomirani pravnik, rođena 8. 12. 1995. godine, UPISUJE SE 12. 9. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Zrenjaninu, Vojvode Petra Bojovića 23/12.

16. ALEKSIĆ SLOBODAN, diplomirani pravnik, rođen 11. 11. 1996. godine, UPISUJE SE 12. 9. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Sremskoj Kamenici, Vojvode Mišića 16.

17. VUČUREVIĆ MINA, diplomirani pravnik, rođena 19. 2. 1989. godine, UPISUJE SE 12. 9. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Novom Sadu, Šafarikova 23.

18. NINIĆ JULIJANA, diplomirani pravnik, rođena 3. 7. 1988. godine, UPISUJE SE 12. 9. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Novom Sadu, Futoška 1a.

19. LAZAREVIĆ ANA, diplomirani pravnik, rođena 6. 11. 1995. godine, UPISUJE SE 12. 9. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Novom Sadu, Stražilovska 19.

20. KUZMANOVIĆ LAZAR, diplomirani pravnik, rođen 22. 9. 1996. godine, UPISUJE SE 12. 9. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Novom Sadu, Đorđa Nikšića Johana 10, stan 231.

21. MARINAC NEDA, diplomirani pravnik, rođena 18. 9. 1996. godine, UPISUJE SE 12. 9. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Novom Sadu, Železnička 32/2.

22. STOJADINOVIĆ NEMANJA, diplomirani pravnik, rođen 15. 10. 1996. godine, UPISUJE SE 12. 9. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Novom Sadu, Maksima Gorkog 43, stan 1.

23. ŠOKŠIĆ MARIJA, diplomirani pravnik, rođena 28. 1. 1998. godine UPISUJE SE 12. 9. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Zrenjaninu, Gimnazijska 17.

– BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika ŠOKŠIĆ MARIJA, advokatski pripravnik kod Mandić Gorana, advokata u Zrenjaninu, sa danom 11. 9. 2025. godine zbog upisa u Imenik advokata ove Komore.

24. NOVKOVIĆ DEJAN, diplomirani pravnik, rođen 2. 12. 1999. godine UPISUJE SE 12. 9. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Novom Sadu, Branka Bajića 11B/3/9.

– BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika NOVKOVIĆ DEJAN, advokatski pripravnik kod Konakov Srđana, advokata u Novom Sadu, sa danom 11. 9. 2025. godine zbog upisa u Imenik advokata ove Komore.

25. DOBROMIROV MAŠA, diplomirani pravnik, rođena 14. 9. 1998. godine UPISUJE SE 12. 9. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Novom Sadu, Sremska 4/I, lokal 5.

– BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika DOBROMIROV MAŠA, advokatski pripravnik kod Pješčić Siniše, advokata u Novom Sadu, sa danom 11. 9. 2025. godine zbog upisa u Imenik advokata ove Komore.

26. BEGANOVIĆ SABRINA, diplomirani pravnik, rođena 27. 8. 1997. godine UPISUJE SE 12. 9. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Novom Sadu, Radnička 2, Lamela B, lokal L-I/7 i lokal L-I/8.

– BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika BEGANOVIĆ SABRINA, advokatski pripravnik kod Pantić Pilja Biljane, advokata u Novom Sadu, sa danom 11. 9. 2025. godine zbog upisa u Imenik advokata ove Komore.

27. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu OBRADOVIĆ SOFIJA, rođena 3. 8. 1991. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Gavrilović Nemanje, advokata u Novom Sadu, dana 12. 9. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

28. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu MILOŠEVIĆ MARINA, rođena 4. 8. 2002. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Milošević Miroslava, advokata u Sečnju, dana 12. 9. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

29. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu GLIŠIN JOVANA, rođena 22. 12. 2002. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Popov Gorana, advokata u Senti, dana 12. 9. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

30. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu VARGA JELENA, rođena 3. 6. 1998. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Košić Bojana, advokata u Pančevu, dana 12. 9. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

31. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu FAJFRIĆ MILICA, rođena 5. 8. 2002. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Fajfrić Željka, advokata u Šidu, dana 12. 9. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

32. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu RADOJIČIĆ MILICA, rođena 29. 11. 2000. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Maletić Vladislava, advokata u Rumi, dana 12. 9. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

33. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu STOJANOVIĆ VESNA, rođena 7. 6. 1989. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Dragović Danila, advokata u Novom Sadu, dana 12. 9. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

34. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu GRUJIĆ KOVAČEVIĆ JOVANA, rođena 13. 12. 1994. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Oberman Igora, advokata u Novom Sadu, dana 12. 9. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

35. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu SAMARDŽIJA PETAR, rođen 25. 6. 1990. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Medić Marine, advokata u Novom Sadu, dana 12. 9. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

36. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu ČALOVIĆ IVA, rođena 5. 5. 2000. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Jandrić Vilovski Maje, advokata u Novom Sadu, dana 12. 9. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

37. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu MUNJAS MARKO, rođen 24. 12. 2000. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Perković Miroslava, advokata u Novom Sadu, dana 12. 9. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

38. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu DAMJANOVIĆ MIHAILO, rođen 12. 2. 2000. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Kojić Ivana, advokata u Novom Sadu, dana 12. 9. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

39. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu STOJŠIĆ NEMANJA, rođen 1. 2. 1997. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Prodanović Dragana, advokata u Novom Sadu, dana 12. 9. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

40. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu PROLE STEFAN, rođen 15. 10. 2001. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Boban Petra, advokata u Novom Sadu, dana 12. 9. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

41. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu BOLTIC STEFAN, rođen 31. 7. 1994. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Aleksić Gojka, advokata u Novom Sadu, dana 12. 9. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

42. BRIŠE SE iz Imenika advokata Advokatske komore Vojvodine PECOVSKI NIKOLA, advokat u Apatinu, sa danom 31. 7. 2025. godine na lični zahtev.

– Imenovani zadržava članstvo u Posmrtnom fondu Advokatske komore Vojvodine.

– Perović Borislav, advokat u Apatinu, postavlja se za preuzimatelja advokatske kancelarije.

43. BRIŠE SE iz Imenika advokata Advokatske komore Vojvodine ŽUPUNSKI DARKO, advokat u Sremskoj Mitrovici, sa danom 31. 5. 2025. godine zbog odlaska u penziju.

– Imenovani zadržava članstvo u Posmrtnom fondu Advokatske komore Vojvodine.

– Petropoljac Mirjana, advokat u Sremskoj Mitrovici, postavlja se za preuzimatelja advokatske kancelarije.

44. BRIŠE SE iz Imenika advokata Advokatske komore Vojvodine JUHAS IBO-LJA, advokat u Senti, sa danom 1. 7. 2025. godine, na lični zahtev.

– Imenovana zadržava članstvo u Posmrtnom fondu Advokatske komore Vojvodine.

– Korponai Gerta, advokat u Senti, postavlja se za preuzimatelja advokatske kancelarije.

45. BRIŠE SE iz Imenika advokata Advokatske komore Vojvodine SVILENGAĆIN NIKOLA, advokat u Novom Sadu, sa danom 31. 8. 2025. godine na lični zahtev.

– Trkulja Diana, advokat u Novom Sadu, postavlja se za preuzimatelja advokatske kancelarije.

46. BRIŠE SE iz Imenika advokata Advokatske komore Vojvodine ETINSKI BILJANA, advokat u Novom Sadu, sa danom 6. 9. 2025. godine zbog odlaska u penziju.

– Imenovana zadržava članstvo u Posmrtnom fondu Advokatske komore Vojvodine.

– Etinski Kuzmanović Dunja, advokat u Novom Sadu, postavlja se za preuzimatelja advokatske kancelarije.

47. BRIŠE SE iz Imenika advokata Advokatske komore Vojvodine MILOŠEVIĆ DRAGAN, advokat u Kovačici, sa danom 17. 7. 2025. godine, usled smrti.

– Sivčev Dejan, advokat u Pančevu, postavlja se za preuzimatelja advokatske kancelarije.

48. BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine, KUSONIĆ DAMJAN, advokatski pripravnik u Sivcu, na advokatsko-pripravničkoj vežbi kod Gomilanović Zorana, advokata u Sivcu, sa danom 1. 6. 2025. godine.

49. BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine STARČEVIĆ IGOR, advokatski pripravnik u Novom Sadu, na advokatsko-pripravničkoj vežbi kod Marić Sofije, advokata u Novom Sadu, sa danom 31. 8. 2025. godine.

50. BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine BOŽIĆ NEMANJA, advokatski pripravnik u Novom Sadu, na advokatsko-pripravničkoj vežbi kod Bajramović Dine, advokata u Novom Sadu, sa danom 14. 7. 2025. godine.

51. BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine GRUDIĆ DRAGANA, advokatski pripravnik u Novom Sadu, na advokatsko-pripravničkoj vežbi kod Lužanin Nemanje, advokata u Novom Sadu, sa danom 7. 7. 2025. godine.

52. BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine ALEKSIĆ TAMARA, advokatski pripravnik u Novom Sadu, na advokatsko-pripravničkoj vežbi kod Ramač Dunderin Tamare, advokata u Novom Sadu, sa danom 1. 8. 2025. godine.

53. BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine DIZDAREVIĆ ISIDORA, advokatski pripravnik u Novom Sadu, na advokatsko-pripravničkoj vežbi kod Munćan Tamare, advokata u Novom Sadu, sa danom 9. 8. 2025. godine.

54. BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine TRNINIĆ NEVENA, advokatski pripravnik u Novom Sadu, na advokatsko-pripravničkoj vežbi kod Dragović Danila, advokata u Novom Sadu, sa danom 25. 7. 2025. godine.

55. BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine ANIČIĆ DANIJELA, advokatski pripravnik u Novom Sadu, na advokatsko-pripravničkoj vežbi kod Smartek Ana-Marije, advokata u Novom Sadu, sa danom 15. 7. 2025. godine.

56. BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine POPOVIĆ ALEKSANDRA, advokatski pripravnik u Novom Sadu, na advokatsko-pripravničkoj vežbi kod Jančić Aleksandre, advokata u Novom Sadu, sa danom 31. 7. 2025. godine.

57. BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine CVETKOVIĆ ĐORĐE, advokatski pripravnik u Novom Sadu, na advokatsko-pripravničkoj vežbi kod Marić Sofije, advokata u Novom Sadu, sa danom 31. 8. 2025. godine.

58. BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine MIŠIĆ MILANA, advokatski pripravnik u Novom Sadu, na advokatsko-pripravničkoj vežbi kod Janevski Aleksandra, advokata u Novom Sadu, sa danom 16. 7. 2025. godine.

59. BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine JEVREMOVIĆ MIROSLAV, advokatski pripravnik u Novom Sadu, na advokatsko-pripravničkoj vežbi kod Tucović Keri Milane, advokata u Novom Sadu, sa danom 31. 8. 2025. godine.

60. BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine PLAZINIĆ MATIJA, advokatski pripravnik u Novom Sadu, na advokatsko-pripravničkoj vežbi kod Munćan Tamare, advokata u Novom Sadu, sa danom 30. 6. 2025. godine.

61. BRIŠE SE iz članstva Posmrtnog fonda Advokatske komore Vojvodine BRDARIĆ ANGELINA, bivši advokat iz Kikinde, sa danom 20. 3. 2025. godine, usled smrti.

62. BRIŠE SE iz članstva Posmrtnog fonda Advokatske komore Vojvodine ČULUM VLADIMIR, bivši advokat iz Sremskih Karlovaca, sa danom 26. 1. 2025. godine, usled smrti.

63. BRIŠE SE iz članstva Posmrtnog fonda Advokatske komore Vojvodine BUGARSKI NENAD, bivši advokat iz Kaća, sa danom 24. 6. 2025. godine, usled smrti.

64. BRIŠE SE iz članstva Posmrtnog fonda Advokatske komore Vojvodine KECOJEVIĆ DRAGUTIN, bivši advokat iz Novog Sada, sa danom 15. 8. 2025. godine, usled smrti.

65. BRIŠE SE iz članstva Posmrtnog fonda Advokatske komore Vojvodine PANTOVIĆ VLADIMIR, bivši advokat iz Novog Sada, sa danom 7. 4. 2024. godine, usled smrti.

66. BRIŠE SE iz članstva Posmrtnog fonda Advokatske komore Vojvodine DEJANOVIĆ GORDANA, advokat iz Novog Sada, sa danom 8. 8. 2025. godine.

67. UZIMA SE NA ZNANJE da GAGES SANDRI, advokatu u Kovačici, privremeno prestaje pravo na obavljanje advokature zbog održavanja trudnoće počev od 28. 7. 2025. godine.

– Marko Miroslav, advokat u Kovačici, određuje se za privremenog zamenika.

68. UZIMA SE NA ZNANJE da BONIFART FIRŠING KAROLINI, advokatskog pripravnika u Bečeju, privremeno prestaje pravo na obavljanje advokature zbog porodijskog odsustva od 21. 6. 2025. godine.

69. UZIMA SE NA ZNANJE da RADIVOJŠA MILANI, advokatu u Kikindi, privremeno prestaje pravo na obavljanje advokature zbog porodijskog odsustva i odsustva radi nege deteta počev od 6. 8. 2025. do 5. 8. 2026. godine.

– Vlajkov Branislavka, advokat u Kikindi, određuje se za privremenog zamenika.

70. UZIMA SE NA ZNANJE da TITIN JOVANI, advokatu u Zrenjaninu, privremeno prestaje pravo na obavljanje advokature zbog porodijskog odsustva i odsustva radi nege deteta počev od 25. 7. 2025. godine.

– Ostojin Aleksandra, advokat u Zrenjaninu, određuje se za privremenog zamenika.

71. UZIMA SE NA ZNANJE da ANĐELKOVIĆ DRAGANI, advokatu u Novom Sadu, privremeno prestaje pravo na obavljanje advokature zbog porodijskog odsustva i odsustva radi nege deteta u periodu od 30. 6. 2025. godine do 29. 6. 2026. godine.

– Stevanić Nikola, advokat u Novom Sadu, određuje se za privremenog zamenika.

72. UZIMA SE NA ZNANJE da LAZIĆ TAMARI, advokatu u Novom Sadu, privremeno prestaje pravo na obavljanje advokature zbog porodijskog odsustva i odsustva radi nege deteta u periodu od 10. 7. 2025. godine do 9. 7. 2026. godine.

– Lazić Radoš, advokat u Novom Sadu, određuje se za privremenog zamenika.

73. UZIMA SE NA ZNANJE da MARKOVIĆ MIOMIRU, advokatu u Novom Sadu, privremeno prestaje pravo na obavljanje advokature zbog bolovanja počev od 29. 6. 2025. godine.

– Pavlović Jelena, advokat u Novom Sadu, određuje se za privremenog zamenika.

74. UZIMA SE NA ZNANJE da MATKOVIĆ MILICI, advokatu u Novom Sadu, privremeno prestaje pravo na obavljanje advokature zbog porodijskog odsustva i odsustva radi nege deteta u periodu od 16. 7. 2025. godine do 15. 7. 2026. godine.

– Matković Petar, advokat u Novom Sadu, određuje se za privremenog zamenika.

75. UZIMA SE NA ZNANJE da STEVOVIĆ MARKU, advokatu u Novom Sadu, privremeno prestaje pravo na bavljenje advokaturom zbog postavljenja za vršioca dužnosti podsekretara Pokrajinskog sekretarijata za visoko obrazovanje i naučnoistraživačku delatnost, u periodu od 9. 6. 2025. godine do 13. 9. 2025. godine.

– Seratlić Miljan, advokat u Novom Sadu, određuje se za privremenog zamenika.

76. UZIMA SE NA ZNANJE da je ZAVARKO ARPAD, advokat u Novom Sadu, nastavio sa radom dana 4. 9. 2025. godine, nakon što je privremeno prestalo pravo na bavljenje advokaturom.

– Zavarko Šandor, advokat u Novom Sadu, razrešava se dužnosti privremenog zamenika.

77. UZIMA SE NA ZNANJE da je KOVAČEVIĆ VANJA, advokat u Novom Sadu, nastavila sa radom dana 22. 8. 2025. godine, nakon što je privremeno prestalo pravo na bavljenje advokaturom.

– Pacek Štefanija, advokat u Beočinu, razrešava se dužnosti privremenog zamenika.

78. UZIMA SE NA ZNANJE da je BABIĆ NATAŠA, advokat u Novom Sadu, nastavila sa radom dana 23. 4. 2025. godine, nakon što je privremeno prestalo pravo na bavljenje advokaturom.

– Šipčić Iva, advokat u Novom Sadu, razrešava se dužnosti privremenog zamenika.

79. UZIMA SE NA ZNANJE da je CUCIĆ PETROVIĆ IVANA, advokat u Novom Sadu, nastavila sa radom dana 12. 8. 2025. godine, nakon što je privremeno prestalo pravo na bavljenje advokaturom.

– Šipčić Iva, advokat u Novom Sadu, razrešava se dužnosti privremenog zamenika.

80. UZIMA SE NA ZNANJE da je BAJIĆ JOVANA, advokat u Novom Sadu, nastavila sa radom dana 8. 8. 2025. godine, nakon što je privremeno prestalo pravo na bavljenje advokaturom.

– Kolundžija Goran, advokat u Novom Sadu, razrešava se dužnosti privremenog zamenika.

81. UZIMA SE NA ZNANJE da je BLAŠČAK JELENA, advokat u Novom Sadu, nastavila sa radom dana 12. 8. 2025. godine, nakon što je privremeno prestalo pravo na bavljenje advokaturom.

– Jelčić Radovan, advokat u Novom Sadu, razrešava se dužnosti privremenog zamenika.

82. UZIMA SE NA ZNANJE da je RADMANOVIĆ JELENA, advokat u Novom Sadu, nastavila sa radom dana 9. 9. 2025. godine, nakon što je privremeno prestalo pravo na bavljenje advokaturom.

– Karać Milan, advokat u Novom Sadu, razrešava se dužnosti privremenog zamenika.

83. UZIMA SE NA ZNANJE da je KEŽIĆ LJILJANA, advokat u Novom Sadu, nastavila sa radom dana 12. 8. 2025. godine, nakon što je privremeno prestalo pravo na bavljenje advokaturom.

– Miljanski Branka, advokat u Temerinu, razrešava se dužnosti privremenog zamenika.

84. UZIMA SE NA ZNANJE da je POPOVIĆ MILICA, advokat u Pančevu, promenila prezime koje sada glasi Petrović.

85. UZIMA SE NA ZNANJE da je KISIN NADA, advokat u Pančevu, promenila prezime koje sada glasi Trnjančev.

86. UZIMA SE NA ZNANJE da je MARKOVIĆ ALEKSANDRA, advokatski pripravnik u Novim Banovcima, promenila prezime koje sada glasi Stojanović.

87. UZIMA SE NA ZNANJE da je TEPAVČEVIĆ NIKOLETA, advokat u Beočinu, promenila prezime koje sada glasi Tepavčević Radmirović.

88. UZIMA SE NA ZNANJE da je VULETIĆ KATARINA, advokatski pripravnik u Novom Sadu, promenila prezime koje sada glasi Vuletić Ičević.

89. UZIMA SE NA ZNANJE da je VUKOVIĆ JELENA, advokat u Novom Sadu, promenila prezime koje sada glasi Jović.

90. UZIMA SE NA ZNANJE da je BOGUNOVIĆ ANDREA, advokat u Novom Sadu, promenila prezime koje sada glasi Ašković.

91. UZIMA SE NA ZNANJE da se Matijašević Nenad, advokat u Sremskoj Mitrovici, razrešava dužnosti preuzimatelja kancelarije Mataruga Ane, advokata u Sremskoj Mitrovici.

– Silić LJubica, advokat u Sremskoj Mitrovici, određuje za preuzimatelja kancelarije Mataruga Ane, advokata u Sremskoj Mitrovici.

92. UZIMA SE NA ZNANJE da je KNEŽEVIĆ MILICA, advokat u Novom Sadu, promenila prezime koje sada glasi Knežević Mitrović.

93. UZIMA SE NA ZNANJE da je Segedinac Maja, advokat u Bečeju, promenila prezime koje sada glasi Krišan.

94. UZIMA SE NA ZNANJE da je ERIĆ ZDRAVKO, advokatski pripravnik u Pančevu, prekinula advokatsko-pripravničku vežbu kod Vidaković Gorana, advokata u Pančevu, dana 21. 8. 2025. godine, te da istu nastavlja kod Groza Miloša, advokata u Pančevu, dana 22. 8. 2025. godine.

95. UZIMA SE NA ZNANJE da je MIHAJLOVIĆ TAMARA, advokatski pripravnik u Zrenjaninu, prekinula advokatsko-pripravničku vežbu kod Mihajlović Jovana, advokata u Zrenjaninu, dana 31. 8. 2025. godine, te da istu nastavlja kod Mihajlović Save, advokata u Zrenjaninu, dana 1. 9. 2025. godine.

96. UZIMA SE NA ZNANJE da je MILIĆ VANJA, advokatski pripravnik u Novom Sadu, prekinula advokatsko-pripravničku vežbu kod Benić Petrović LJiljane, advokata u Novom Sadu, dana 28. 8. 2025. godine, te da istu nastavlja kod Marić Rajka, advokata u Novom Sadu, dana 29. 8. 2025. godine.

97. UZIMA SE NA ZNANJE da je PANIĆ BOJANA, advokatski pripravnik u Novom Sadu, prekinula advokatsko-pripravničku vežbu kod Kuzman Sandre, advokata u Novom Sadu, dana 28. 8. 2025. godine, te da istu nastavlja kod Vukićević Tadije, advokata u Novom Sadu, dana 29. 8. 2025. godine.

98. UZIMA SE NA ZNANJE da je MLADENOVIĆ JELENA, advokatski pripravnik u Novom Sadu, prekinula advokatsko-pripravničku vežbu kod Radovanov Milenka, advokata u Novom Sadu, dana 7. 8. 2025. godine, te da istu nastavlja kod Kerac Mirka, advokata u Novom Sadu, dana 8. 8. 2025. godine.

99. UZIMA SE NA ZNANJE da je MATIĆ ALEKSANDRA, advokatski pripravnik u Novom Sadu, prekinula advokatsko-pripravničku vežbu kod Ignjatović Bojane, advokata

u Novom Sadu, dana 9. 7. 2025. godine, te da istu nastavlja kod Srđenović Bošnjaković Zvezdane, advokata u Novom Sadu, dana 10. 7. 2025. godine.

100. UZIMA SE NA ZNANJE da su LJubičić Siniša, advokat u Novom Sadu, i Jan-ković Vedrala, advokat u Novom Sadu, osnovali Zajedničku advokatsku kancelariju „LJu-bičić-Janković” sa sedištem u Novom Sadu, Maksima Gorkog 17A, počev od 12. 8. 2025. godine.

101. UZIMA SE NA ZNANJE da je „Zajednička advokatska kancelarija Aleksić sa saradnicima“ donela odluku o isključenju SVILENGAĆIN NIKOLE, advokata u Novom Sadu, iz zajedničke advokatske kancelarije sa danom 1. 9. 2025. godine.

102. UZIMA SE NA ZNANJE da je KAŠIKOVIĆ SANDRA, advokat u Novom Sa-du, pristupila Zajedničkoj advokatskoj kancelariji „Aleksić sa saradnicima“ sa sedištem u Novom Sadu, Grčkoškolska 1, počev od 10. 7. 2025. godine.

103. UZIMA SE NA ZNANJE da je KRSTANOVIĆ BORIS, advokat u Zrenjaninu, preselio sedište advokatske kancelarije u Sentu, Glavni trg 6A/15, počev od 27. 8. 2025. godine.

104. UZIMA SE NA ZNANJE da je PEIĆ TUKULJAC IVANA, advokat u Veterni-ku, preselila sedište advokatske kancelarije u Novi Sad, Radnička 2, stan 9, počev od 23. 7. 2025. godine.

105. UZIMA SE NA ZNANJE da je PETKOVIĆ MARIJA, advokat u Novom Sadu, preselila sedište advokatske kancelarije u Kikindu, Dr Zorana Đinđića 2, počev od 1. 9. 2025. godine.

106. UZIMA SE NA ZNANJE da je RAONIĆ STRAHINJA, advokat u Novom Sadu, preselio sedište advokatske kancelarije u Sombor, Laze Kostića 7/2, počev od 1. 9. 2025. godine.

107. UZIMA SE NA ZNANJE da je DRAGIĆ VEDRANA, advokat u Beočinu, pre-selila sedište advokatske kancelarije u Novi Sad, Žarka Vasiljevića 8, počev od 4. 7. 2025. godine.

108. UZIMA SE NA ZNANJE da je MIROSAVLJEVIĆ STOJANOVIĆ SVETLA-NA, advokat u Beloj Crkvi, preselila svoju advokatsku kancelariju na adresu Rasadnik 2 D4/23, počev od 25. 8. 2025. godine.

109. UZIMA SE NA ZNANJE da je RANKOV KONSTANTIN, advokat u Zrenjani-nu, preselio svoju advokatsku kancelariju na adresu Nikole Pašića br. 12, PC „Mala Varoš”, II sprat, lokal 27, počev od 1. 8. 2025. godine.

110. UZIMA SE NA ZNANJE da je POPOVIĆ ZORAN, advokat u Zrenjaninu, pre-selio svoju advokatsku kancelariju na adresu Kralja Petra Prvog br. 3, počev od 8. 7. 2025. godine.

111. UZIMA SE NA ZNANJE da je TASIĆ BRANISLAV, advokat u Zrenjaninu, pre-selio svoju advokatsku kancelariju na adresu Jevrejska 1/16, počev od 15. 8. 2025. godine.

112. UZIMA SE NA ZNANJE da je ČABARKAPA DEJAN, advokat u Subotici, pre-selio svoju advokatsku kancelariju na adresu Adolfa Singera 12A, I sprat, kancelarija br. 3, počev od 1. 9. 2025. godine.

113. UZIMA SE NA ZNANJE da je DIMITRIJEVIĆ ALEKSANDAR, advokat u Su-botici, preselio svoju advokatsku kancelariju na adresu Arsenija Čarnojevića 16, stan br. 2, počev od 11. 8. 2025. godine.

114. UZIMA SE NA ZNANJE da je NENIĆ GLIGOR, advokat u Novom Sadu, preselio svoju advokatsku kancelariju na adresu Maksima Gorkog 43/1, počev od 29. 7. 2025. godine.

115. UZIMA SE NA ZNANJE da je PEŠIĆ ALEKSANDRA, advokat u Novom Sadu, preselila svoju advokatsku kancelariju na adresu Bulevar Patrijarha Pavla 6a, počev od 1. 9. 2025. godine.

116. UZIMA SE NA ZNANJE da je LONČAR MILAN, advokat u Novom Sadu, preselio svoju advokatsku kancelariju na adresu Bulevar oslobođenja 115/1/7, počev od 1. 8. 2025. godine.

117. UZIMA SE NA ZNANJE da je LABUS LUKA, advokat u Novom Sadu, preselio svoju advokatsku kancelariju na adresu Bulevar Patrijarha Pavla 6a, počev od 1. 9. 2025. godine.

118. UZIMA SE NA ZNANJE da je SAVIĆ JOVANA, advokat u Novom Sadu, preselila svoju advokatsku kancelariju na adresu Sonje Marinković 10/4/13, počev od 1. 8. 2025. godine.

119. UZIMA SE NA ZNANJE da je GVOZDENOVIĆ BRANISLAVA, advokat u Novom Sadu, preselila svoju advokatsku kancelariju na adresu Maksima Gorkog 2/4, počev od 4. 8. 2025. godine.

120. UZIMA SE NA ZNANJE da je BAJIĆ JOVANA, advokat u Novom Sadu, preselila svoju advokatsku kancelariju na adresu Trg neznanog junaka 4, treći sprat, stan br. 6, počev od 8. 8. 2025. godine.

121. UZIMA SE NA ZNANJE da je BAJIĆ GORDANA, advokat u Novom Sadu, preselila svoju advokatsku kancelariju na adresu Laze Kostića 8/1/2a, počev od 1. 8. 2025. godine.

122. UZIMA SE NA ZNANJE da je STANIĆ MILOŠ, advokat u Novom Sadu, preselio svoju advokatsku kancelariju na adresu Puškinova 9/10, počev od 1. 9. 2025. godine.

123. UZIMA SE NA ZNANJE da je KRKLJEŠ ĐURA, advokat u Novom Sadu, preselio svoju advokatsku kancelariju na adresu Bulevar oslobođenja 115, prvi sprat, stan br. 7, počev od 1. 9. 2025. godine.

124. UZIMA SE NA ZNANJE da je JEVTIĆ MARIJA, advokat u Novom Sadu, preselila svoju advokatsku kancelariju na adresu Maksima Gorkog 1a, sprat 5, stan 54, počev od 1. 9. 2025. godine.

125. UZIMA SE NA ZNANJE da je RADOVIĆ MARKO, advokat u Novom Sadu, preselio svoju advokatsku kancelariju na adresu Maksima Gorkog 1a, sprat 5, stan br. 54, počev od 1. 9. 2025. godine.

126. UZIMA SE NA ZNANJE da je PRODIĆ GORAN, advokat u Novom Sadu, preselio svoju advokatsku kancelariju na adresu Trg mladenaca 5, kancelarija 21, počev od 1. 9. 2025. godine.

127. UZIMA SE NA ZNANJE da je FIŠIĆ DARIO, advokat u Novom Sadu, preselio svoju advokatsku kancelariju na adresu Danila Kiša 2, sprat 2, stan br. 42, počev od 1. 9. 2025. godine.

128. UZIMA SE NA ZNANJE da je SAMARDŽIJA PETAR, advokat u Novom Sadu, preselio svoju advokatsku kancelariju na adresu Poštanska 5, počev od 1. 9. 2025. godine.

129. UZIMA SE NA ZNANJE da je OKANOVIĆ NEMANJA, advokat u Novom Sadu, preselio svoju advokatsku kancelariju na adresu Maksima Gorkog 6, stan br. 27, počev od 1. 9. 2025. godine.

130. UZIMA SE NA ZNANJE da je VASIĆ VIDOJE, advokat u Novom Sadu, preselio svoju advokatsku kancelariju na adresu Maksima Gorkog 6, stan br. 27, počev od 1. 9. 2025. godine.

131. UZIMA SE NA ZNANJE da je JAKŠIĆ DEJAN, advokat u Novom Sadu, preselio svoju advokatsku kancelariju na adresu Radnička 2, počev od 1. 9. 2025. godine.

132. UZIMA SE NA ZNANJE da je ĐORĐIĆ NEBOJŠA, advokat u Novom Sadu, preselio svoju advokatsku kancelariju na adresu Maksima Gorkog 6, stan br. 27, počev od 4. 9. 2025. godine.

133. UZIMA SE NA ZNANJE da je MARKOVIĆ VELJKO, advokat u Novom Sadu, preselio svoju advokatsku kancelariju na adresu Maksima Gorkog 1A, sprat 5, stan br. 54, počev od 1. 9. 2025. godine.

134. UZIMA SE NA ZNANJE da je BOŽOVIĆ LJILJANA, advokat u Novom Sadu, preselila svoju advokatsku kancelariju na adresu Maksima Gorkog 53, stan br. 3, počev od 1. 9. 2025. godine.

## **SAOPŠTENJE SA SEDNICE UPRAVNOG ODBORA održane 3. 10. 2025. godine**

1. IVANOVIĆ MILOŠ, diplomirani pravnik, rođen 12. 9. 1992. godine, UPISUJE SE 3. 10. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Novom Sadu, Zmaj Jovina 26, TC Lupus, lokal 103.

2. BAURANOV IGOR, diplomirani pravnik, rođen 25. 7. 1995. godine, UPISUJE SE 3. 10. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Novom Sadu, Bore Prodanovića 15.

3. RAPAJIĆ ANJA, diplomirani pravnik, rođena 9. 10. 1998. godine, UPISUJE SE 3. 10. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Novom Sadu, Pavla Simića 2.

4. PETROVIĆ VELJKO, diplomirani pravnik, rođen 18. 8. 1995. godine, UPISUJE SE 3. 10. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Novom Sadu, Bulevar Patrijarha Pavla 30, stan br. 5.

5. ANDRIĆ STEFAN ANDREJ, diplomirani pravnik, rođen 27. 11. 1996. godine, UPISUJE SE 3. 10. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Kaću, Dr Mladena Stojanovića br. 6.

6. SOKOLOVIĆ MARIJA, diplomirani pravnik, rođena 2. 3. 1992. godine, UPISUJE SE 3. 10. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Novom Sadu, Grčkoškolska 1.

7. ŠKUNDRIĆ IGOR, diplomirani pravnik, rođen 2. 10. 1984. godine, UPISUJE SE 3. 10. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Vrbasu, JNA 3b.

8. PROLE MILOŠ, diplomirani pravnik, rođen 10. 9. 1996. godine, UPISUJE SE 3. 10. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Kuli, Maršala Tita 266/a.

9. JEREMIĆ TAMARA, diplomirani pravnik, rođena 21. 7. 1996. godine, UPISUJE SE 3. 10. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Subotici, Đure Đakovića 17.

10. PAVLOV ANA, diplomirani pravnik, rođena 24. 8. 1995. godine, UPISUJE SE 3. 10. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Kanjiži, Novokneževački put 1.

11. PANOVSKI BILJANA, diplomirani pravnik, rođena 21. 4. 1959. godine, UPISUJE SE 3. 10. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Pančevu, Hajduk Veljkova 15b.

12. KAJIŠ IVAN, diplomirani pravnik, rođen 15. 4. 1998. godine UPISUJE SE 3. 10. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Novom Sadu, Šekspirova 12, stan 28.

13. BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika KAJIŠ IVAN, advokatski pripravnik kod Kralj Radin Biljane, advokata u Novom Sadu, sa danom 2. 10. 2025. godine zbog upisa u Imenik advokata ove Komore.

14. KAJEVIĆ SEMIR, diplomirani pravnik, rođen 26. 4. 1992. godine UPISUJE SE 3. 10. 2025. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Novom Sadu, Grčkoškolska 1.

– BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika KAJEVIĆ SEMIR, advokatski pripravnik kod Mičić M. Jelene, advokata u Novom Sadu, sa danom 2. 10. 2025. godine zbog upisa u Imenik advokata ove Komore.

15. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu MIRKOVIĆ VELJKO, rođen 14. 7. 2001. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Kralj Nikole, advokata u Novom Sadu, dana 3. 10. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

16. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu MILOŠEVIĆ ANITA, rođena 8. 4. 2002. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Ramač Dunđerin Tamare, advokata u Novom Sadu, dana 3. 10. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

17. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu ALEKSIĆ VASILIJE, rođen 8. 2. 2004. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Aleksić dr Nemanje, advokata u Novom Sadu, dana 3. 10. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

18. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu ODADŽIĆ MILICA, rođena 27. 7. 1999. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Šušnjar Borislava, advokata u Novom Sadu, dana 3. 10. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

19. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu ILIJEVIĆ MAJA, rođena 24. 5. 1995. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Amižić Radivoja, advokata u Novom Sadu, dana 3. 10. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

20. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu DŽELETović ĐORĐE, rođen 9. 10. 1993. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Dačević Stefana, advokata u Novom Sadu, dana 3. 10. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

21. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu STANKOVIĆ NIKOLINA, rođena 27. 3. 1997. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Mikeš Dragana, advokata u Novom Sadu, dana 3. 10. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

22. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu RADOJIČIĆ MILICA, rođena 29. 11. 2000. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Maletić Vladislava, advokata u Rumi, dana 3. 10. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

23. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu ADAMOVIĆ JELENA, rođena 6. 10. 1994. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Jeftić Milene, advokata u Rumi, dana 3. 10. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

24. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu MIJUŠKOVIĆ ANDELA, rođena 13. 8. 2000. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Koprivica Olega, advokata u Pančevu, dana 3. 10. 2025. godine, u trajanju od dve godine.

25. BRIŠE SE iz Imenika advokata Advokatske komore Vojvodine LJUBLJANAC IVANA, advokat u Novom Sadu, sa danom 21. 9. 2025. godine na lični zahtev.

– Kardov Bjekić Josipa, advokat u Novom Sadu, postavlja se za preuzimatelja advokatske kancelarije.

26. BRIŠE SE iz Imenika advokata Advokatske komore Vojvodine ZINDOVIĆ GOLUB, advokat u Novom Sadu, sa danom 19. 9. 2025. godine usled smrti.

– Miljanić Stefan, advokat u Novom Sadu, postavlja se za preuzimatelja advokatske kancelarije.

27. BRIŠE SE iz Imenika advokata Advokatske komore Vojvodine ŠIJAN SINIŠA, advokat u Novom Sadu, sa danom 30. 9. 2025. godine na lični zahtev.

– Srehovski Janko, advokat u Novom Sadu, postavlja se za preuzimatelja advokatske kancelarije.

28. BRIŠE SE iz Imenika advokata Advokatske komore Vojvodine ĐAKONOVIĆ DANILKA, advokat u Novom Sadu, sa danom 12. 9. 2025. godine usled smrti.

– Kozomara Milan, advokat u Novom Sadu, postavlja se za preuzimatelja advokatske kancelarije.

29. BRIŠE SE iz Imenika advokata Advokatske komore Vojvodine VALENTIK BEGANOVIĆ NATAŠA, advokat u Novom Sadu, sa danom 11. 9. 2025. godine na lični zahtev.

– Šoštarić Blagojević Dušica, advokat u Novom Sadu, postavlja se za preuzimatelja advokatske kancelarije.

30. BRIŠE SE iz Imenika advokata Advokatske komore Vojvodine ALEKSIĆ DRAGOSLAV, advokat u Vršcu, sa danom 15. 9. 2025. godine, radi preseljenja u Advokatsku komoru Beograda.

31. BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine ZORIĆ MILICA, advokatski pripravnik u Novom Sadu, na advokatsko-pripravničkoj vežbi kod Dimitrijević Gavre, advokata u Novom Sadu, sa danom 24. 9. 2025. godine.

32. BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine RAIČEVIĆ KRISTINA, advokatski pripravnik u Novom Sadu, na advokatsko-pripravničkoj vežbi kod Knežević Nemanje, advokata u Novom Sadu, sa danom 24. 9. 2025. godine.

33. BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine REGOJE BOJAN, advokatski pripravnik u Novom Sadu, na advokatsko-pripravničkoj vežbi kod Jančić Aleksandre, advokata u Novom Sadu, sa danom 19. 9. 2025. godine.

34. BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine JAKŠIĆ DRAGANA, advokatski pripravnik u Novom Sadu, na advokatsko-pripravničkoj vežbi kod Hinić Marte, advokata u Novom Sadu, sa danom 1. 10. 2025. godine.

35. BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine ZEKOVIĆ DENISA, advokatski pripravnik u Novom Sadu, na advokatsko-pripravničkoj vežbi kod Marić Sofije, advokata u Novom Sadu, sa danom 30. 9. 2025. godine.

36. BRIŠE SE iz članstva Posmrtnog fonda Advokatske komore Vojvodine KOTROŠAN CVETANA, advokat iz Zrenjanina sa danom 17. 9. 2025. godine.

37. UZIMA SE NA ZNANJE da ILIĆ DANIJELI, advokatu u Novom Sadu, privremeno prestaje pravo na obavljanje advokature zbog održavanja trudnoće počev od 1. 10. 2025. godine.

– Rauš Milica, advokat iz Novog Sada, određuje se za privremenog zamenika.

38. UZIMA SE NA ZNANJE da BASTA PEJČIĆ NINI, advokatu u Novom Sadu, privremeno prestaje pravo na obavljanje advokature zbog održavanja trudnoće počev od 26. 9. 2025. godine.

– Nikčević Aleksandra, advokat iz Novog Sada, određuje se za privremenog zamenika.

39. UZIMA SE NA ZNANJE da MARČETA NATAŠI, advokatu u Novom Sadu, privremeno prestaje pravo na obavljanje advokature zbog porodijskog odsustva i odsustva radi nege deteta u periodu od 25. 8. 2025. godine do 24. 8. 2026. godine.

– Marčeta Srđan, advokat iz Novog Sada, određuje se za privremenog zamenika.

40. UZIMA SE NA ZNANJE da JOVIĆ JELENI, advokatu u Novom Sadu, privremeno prestaje pravo na obavljanje advokature zbog porodijskog odsustva i odsustva radi nege deteta u periodu od 31. 8. 2025. godine do 30. 8. 2026. godine.

– Jovičević Biljana, advokat iz Novog Sada, određuje se za privremenog zamenika.

41. UZIMA SE NA ZNANJE da MEDIĆ RACIĆ MARIJI, advokatu u Novom Sadu, privremeno prestaje pravo na obavljanje advokature zbog porodijskog odsustva i odsustva radi nege deteta u periodu od 19. 9. 2025. godine do 11. 9. 2026. godine.

– Jaćimović Aleksandra, advokat iz Novog Sada, određuje se za privremenog zamenika.

42. UZIMA SE NA ZNANJE da MILOSAVLJEVIĆ BOGDANOVIĆ NATAŠI, advokatu u Sremskoj Mitrovici, privremeno prestaje pravo na obavljanje advokature zbog održavanja trudnoće počev od 12. 9. 2025. godine.

– Milosavljević Miroslav, advokat iz Sremske Mitrovice, određuje se za privremenog zamenika.

43. UZIMA SE NA ZNANJE da će VASILJEVIĆ MILANU, advokatskom pripravniku u Novom Sadu, privremeno prestati pravo na obavljanje advokatsko-pripravničke vežbe zbog stručnog usavršavanja, počev od 26. 9. 2025. godine.

44. UZIMA SE NA ZNANJE da STEVOVIĆ MARKU, advokatu u Novom Sadu, privremeno prestaje pravo na bavljenje advokaturom zbog postavljenja za vršioca dužnosti podsekretara Pokrajinskog sekretarijata za visoko obrazovanje i naučnoistraživačku delatnost, u periodu od 9. 6. 2025. godine do 13. 9. 2025. godine.

– Seratlić Miljan, advokat u Novom Sadu, određuje se za privremenog zamenika.

45. UZIMA SE NA ZNANJE da je DAVIDOVIĆ SAVA, advokat u Novom Sadu, nastavio sa radom dana 5. 9. 2025. godine, nakon što je privremeno prestalo pravo na bavljenje advokaturom.

– Davidović Radoje, advokat u Novom Sadu, razrešava se dužnosti privremenog zamenika.

46. UZIMA SE NA ZNANJE da je BOŠNJAK TAMARA, advokat u Novom Sadu, nastavila sa radom dana 13. 8. 2025. godine, nakon što je privremeno prestalo pravo na bavljenje advokaturom.

– Bošnjak Luka, advokat u Novom Sadu, razrešava se dužnosti privremenog zamenika.

47. UZIMA SE NA ZNANJE da je DESPOTOVIĆ DUŠANKA, advokat u Novom Sadu, nastavila sa radom dana 31. 8. 2025. godine, nakon što je privremeno prestalo pravo na bavljenje advokaturom.

– Tepavac Nevena, advokat u Novom Sadu, razrešava se dužnosti privremenog zamenika.

48. UZIMA SE NA ZNANJE da je NAUMOV JELENA, advokat u Nadalju, nastavila sa radom dana 23. 8. 2025. godine, nakon što je privremeno prestalo pravo na bavljenje advokaturom.

– Milovanović Danijela, advokat u Temerinu, razrešava se dužnosti privremenog zamenika.

49. UZIMA SE NA ZNANJE da je DESPOTOV ŽELJENA, advokat u Novom Sadu, nastavila sa radom dana 11. 7. 2025. godine, nakon što je privremeno prestalo pravo na bavljenje advokaturom.

– Rauš Milica, advokat u Novom Sadu, razrešava se dužnosti privremenog zamenika.

50. UZIMA SE NA ZNANJE da je ČAČIĆ GORDANA, advokat u Novom Sadu, promenila prezime koje sada glasi Malivuk.

51. UZIMA SE NA ZNANJE da je BUGARIN ALEKSANDRA, advokat u Novom Sadu, promenila prezime koje sada glasi Bugarin Gladić.

52. UZIMA SE NA ZNANJE da je STOJANOVIĆ TIJANA, advokat u Novom Sadu, promenila prezime koje sada glasi Rajković.

53. UZIMA SE NA ZNANJE da je TOLIMIR NIKOLINA, advokatski pripravnik u Novom Sadu, promenila prezime koje sada glasi Maksimović.

54. UZIMA SE NA ZNANJE da je GRČIĆ TAMARA, advokat u Novom Sadu, promenila prezime koje sada glasi Grujić.

55. UZIMA SE NA ZNANJE da je STEVIĆ LANA, advokat u Somboru, promenila prezime koje sada glasi Stanić Stević.

56. UZIMA SE NA ZNANJE da je VUKASANOVIĆ TEODORA, advokat u Bačkoj Topoli, promenila prezime koje sada glasi Radović.

57. UZIMA SE NA ZNANJE da je DRAGIĆ MILANA, advokat u Zrenjaninu, promenila prezime koje sada glasi Dragić Škundrić.

58. UZIMA SE NA ZNANJE da je TOMIĆ MARKO, advokatski pripravnik u Novom Sadu, prekinuo advokatsko-pripravničku vežbu kod Madić Olivera, advokata u Novom Sadu, dana 15. 9. 2025. godine, te da istu nastavlja kod Žigić Daneta, advokata u Novom Sadu, dana 16. 9. 2025. godine.

59. UZIMA SE NA ZNANJE da je DIMITROV NIKOLA, advokatski pripravnik u Novom Sadu, prekinuo advokatsko-pripravničku vežbu kod Kljajić mr Dejana, advokata u

Novom Sadu, dana 8. 9. 2025. godine, te da istu nastavlja kod Mitreski Filipa, advokata u Novom Sadu, dana 9. 9. 2025. godine.

60. UZIMA SE NA ZNANJE da je VUKAJLOVIĆ NATAŠA, advokatski pripravnik u Novom Sadu, prekinula advokatsko-pripravničku vežbu kod Ralić Romane, advokata u Novom Sadu, dana 17. 9. 2025. godine, te da istu nastavlja kod Žarković Ilije, advokata u Novom Sadu, dana 18. 9. 2025. godine.

61. UZIMA SE NA ZNANJE da je VUČKOVIĆ ALEKSANDAR, advokatski pripravnik u Novom Sadu, prekinuo advokatsko-pripravničku vežbu kod Zindović Goluba, advokata u Novom Sadu, dana 19. 9. 2025. godine, te da istu nastavlja kod Karamatarković Desimira, advokata u Novom Sadu, dana 20. 9. 2025. godine.

62. UZIMA SE NA ZNANJE da je ŽIVANOVIĆ MARIJA, advokatski pripravnik u Novom Sadu, prekinula advokatsko-pripravničku vežbu kod Ramač Dunderin Tamare, advokata u Novom Sadu, dana 29. 9. 2025. godine, te da istu nastavlja kod Tabački Srđan, advokata u Zrenjaninu, dana 30. 9. 2025. godine.

63. UZIMA SE NA ZNANJE da je MILOVIĆ MILJAN, advokatski pripravnik u Novom Sadu, prekinuo advokatsko-pripravničku vežbu kod Popivoda Slavka, advokata u Novom Sadu, dana 26. 9. 2025. godine, te da istu nastavlja kod Zečević Nenada, advokata u Novom Sadu, dana 27. 9. 2025. godine.

64. UZIMA SE NA ZNANJE da je ČAČIĆ GORDANA, advokat u Novom Sadu, preselila svoju advokatsku kancelariju na adresu Jevrejska 14, počev od 25. 9. 2025. godine.

65. UZIMA SE NA ZNANJE da je STOJANOVIĆ MILICA, advokat u Novom Sadu, preselila svoju advokatsku kancelariju na adresu Puškinova 9, stan 10, počev od 1. 10. 2025. godine.

66. UZIMA SE NA ZNANJE da je ĐOKIĆ SANJA, advokat u Novom Sadu, preselila svoju advokatsku kancelariju na adresu Trg Marije Trandafil 12, počev od 1. 10. 2025. godine.

67. UZIMA SE NA ZNANJE da je NIKOLIĆ JOVANA, advokat u Novom Sadu, preselila svoju advokatsku kancelariju na adresu Poštanska 5/3, počev od 1. 10. 2025. godine.

68. UZIMA SE NA ZNANJE da je VRANEŠ BOJANA, advokat u Novom Sadu, preselila svoju advokatsku kancelariju na adresu Poštanska 5/3, počev od 1. 10. 2025. godine.

69. UZIMA SE NA ZNANJE da je MILIČIĆ JANA, advokat u Novom Sadu, preselila svoju advokatsku kancelariju na adresu Radnička 14/10, počev od 05. 10. 2025. godine.

70. UZIMA SE NA ZNANJE da je MARKOVIĆ SUZANA, advokat u Novom Sadu, preselila svoju advokatsku kancelariju na adresu Dimitrija Tucovića 8, počev od 1. 10. 2025. godine.

71. UZIMA SE NA ZNANJE da je MIROVIĆ MILOŠ, advokat u Novom Sadu, preselio svoju advokatsku kancelariju na adresu Lasla Gala 4, sprat 3, stan 29, počev od 11. 9. 2025. godine.

72. UZIMA SE NA ZNANJE da je GLIŠOVIĆ DUŠICA, advokat u Novom Sadu, preselila svoju advokatsku kancelariju na adresu Čirpanova 15, lokal 2, počev od 11. 9. 2025. godine.

73. UZIMA SE NA ZNANJE da je ŠKORIĆ DUŠAN, advokat u Bačkoj Palanci, preselio svoju advokatsku kancelariju na adresu Kralja Petra Prvog 12, lokal 12, počev od 10. 9. 2025. godine.

74. UZIMA SE NA ZNANJE da je ILIĆ IRENA, advokat u Bačkoj Petrovac, preselila svoju advokatsku kancelariju na adresu Hurbanova 2, počev od 18. 9. 2025. godine.

75. UZIMA SE NA ZNANJE da je UDICKI PERICA, advokat u Zrenjaninu, preselio svoju advokatsku kancelariju na adresu Gimnazijska 25, lokal 10, počev od 25. 8. 2025. godine.

76. UZIMA SE NA ZNANJE da je GULKA TAMARA, advokat u Subotici, preselila svoju advokatsku kancelariju na adresu Maksima Gorkog 26, počev od 15. 9. 2025. godine.

77. UZIMA SE NA ZNANJE da je TAHIROVIĆ SABAHUDIN, advokat u Pančevu, preselio svoju advokatsku kancelariju na adresu Pere Segedinca 2, ulaz 2, stan br. 4, počev od 1. 10. 2025. godine.

78. UZIMA SE NA ZNANJE da je Zajednička advokatska kancelarija „Ljubičić–Janković“ u Novom Sadu, preselila svoju advokatsku kancelariju na adresu Železnička 28, počev od 15. 9. 2025. godine.

79. UZIMA SE NA ZNANJE da je Zajednička advokatska kancelarija „Radosavljević i Brkić“ u Novom Sadu, preselila svoju advokatsku kancelariju na adresu Braće Ribnikar 10, stan br. 4, počev od 1. 10. 2025. godine.

80. UZIMA SE NA ZNANJE da je JEVTIĆ BOJAN, advokat u Novom Sadu, preselio svoju advokatsku kancelariju na adresu Maksima Gorkog 1a, sprat 5, stan 54, počev od 27. 8. 2025. godine.

*Upravni odbor*

## НАУЧНА ПОЛИТИКА ЧАСОПИСА

### Научно поље и област

*Гласник Адвокајтске коморе Војводине* је научни часопис из поља друштвено-хуманистичких наука који објављује радове из правне научне области. Шира научна област којој часопис припада је област права и политикологије на начин на који то прописује Правилник о категоризацији и рангирању научних часописа.

### Тематске и теоријске смернице

Часопис објављује изворне научне чланке, расправе, правне есеје, огледе, приказе књига и друге текстове који се односе на право и правну теорију, историју права и филозофију права.

Посебно, часопис се бави темама у оквиру најзначајнијих грана права и то грађанског права, кривичног права, међународног права, радног права и уставног права.

### Типови истраживања и радова у часопису

Радови и прилози који се објављују у часопису категоришу се у три групе:

1. Научни чланци у које спадају: оригинални научни радови, прегледни радови, кратка саопштења, претходна саопштења, научне критике и осврти.
2. Стручни чланци у које спадају: стручни радови, информативни прилози, прикази, стручне критике полемике, осврти и есеји.
3. Остали прилози и саопштења у које спадају уводници, извештаји о раду часописа, прикази судске праксе, уредничка документација која се објављује у часопису, саопштења издавача и уредништва, некролози и слично.

### Политика контроле квалитета и унапређења етике публикавања и академске етике

Научни и стручни радови који се објављују у часопису рецензирају се у складу са правилником о поступку рецензије *Гласника Адвокајтске коморе Војводине*. У часопису се примењује двострука слепа рецензија. У поступку

рецензирања и уређивања *Гласника Адвокајске коморе Војводине* чланови уредништва и рецензенти дужни су да се руководе смерницама Комитета за етику публикација (COPE). Аутори који пријављују своје рукописе ради објављивања у часопису дужни су да поштују све националне и међународне стандарде очувања академског интегритета и етику у научном деловању и публикацији.

Радови и прилози категорисани као остали прилози и саопштења не индексирају се и не представљају део научне и стручне грађе часописа, не рецензирају се и не улазе у структуру радова часописа. Они су искључиво информативног карактера.

Електронско уређивање часописа остварује се у сарадњи са Центром за евалуацију у образовању и науци.

*Гласник Адвокајске коморе Војводине* је часопис отвореног приступа.

### **Друштвена и културна улога часописа**

Улога *Гласника Адвокајске коморе Војводине* је стварање простора за објављивање резултата научних истраживања од значаја за правну науку, као и простора за размену научног и стручног мишљења. У остварењу своје улоге, часопис настоји да унапреди правну културу и колегијално разумевање и посебно да повеже правну науку са правном праксом.

У остварењу своје улоге *Гласник Адвокајске коморе Војводине* ослања се на своју деведесетогодишњу традицију из ког разлога се посебно стара о унапређењу културе сећања у области права.

ГЛАСНИК  
АДВОКАТСКЕ КОМОРЕ ВОЈВОДИНЕ

GLASNIK  
OF THE VOJVODINA BAR ASSOCIATION

Оснивач, власник и издавач  
Адвокатска комора Војводине

Суиздавач  
Институт друштвених наука  
11000 Београд, Краљице Наталије 45

Излази четири пута годишње, тромесечно

Број 3/2025.  
Овај број је закључен 9. 1. 2026. године

Адреса Уредништва  
21000 Нови Сад, Змај Јовина 20/1  
Телефон: 021/521-235; факс: 021/529-459  
е-mail: akvojvodine@gmail.com

Дигитална архива часописа  
и пуни текстови чланака доступни на  
[www.glasnik.edu.rs](http://www.glasnik.edu.rs)

Библиографске базе које индексирају часопис  
SCIndeks: [www.scindeks.ceon.rs](http://www.scindeks.ceon.rs)  
DOAJ: [www.doaj.org](http://www.doaj.org)

Годишња претплата  
за Републику Србију 2.000,00 динара  
за иностранство 20 евра  
(Текући рачун број 340-1482-43 са назнаком „за Гласник”)

Језичка редакција  
*Јелица Недић*, лектор и коректор за српски језик  
*Срђан Маринков*, лектор и коректор за енглески језик

Компјутерски слог *Тајјана Божић*, Нови Сад

Штампа  
OFFSET PRINT, Нови Сад  
2026.

Тираж: 620 примерака

CIP - Каталогизација у публикацији  
Библиотеке Матице српске, Нови Сад

347.965(497.113)

**ГЛАСНИК Адвокатске коморе Војводине** / главни и одговорни  
уредник Александар Тодоровић. - Год. 1, бр. 1 (1952)- . - Нови Сад :  
Адвокатска комора Војводине, 1952- . - 24 cm

Тромесечно. - На споредној насл. стр. наслов латиницом, поднаслов  
на енгл. језику: Glasnik - journal of legal theory and practice of the Bar  
Association of Vojvodina

ISSN 0017-0933 = *Гласник Адвокајске коморе Војводине*

COBISS.SR-ID 3803650

## СКРАЋЕНО УПУТСТВО ЗА АУТОРЕ

Радови се достављају путем платформе за електронско уређивање часописа на линку: <http://aseestant.ceon.rs/index.php/gakv/user> у складу са техничким упутствима за коришћење тог система или на e-mail адресу: [info@glasnik.edu.rs](mailto:info@glasnik.edu.rs).

Предајом текста, аутор изјављује да текст није ни објављен ни прихваћен за објављивање те да неће бити предат за објављивање било ком другом медију. Аутор такође изјављује да је носилац ауторског права, да је обавештен о правима трећих лица и да је испунио захтеве који произлазе из тих права. Посебно аутор изјављује да предаје текст који је настао поштовањем кодекса академске етике.

Уредништво *Гласника Адвокатске коморе Војводине* и рецензенти ангажовани од стране часописа у свом раду руководе се препорукама и смерницама Комитета за етику публикавања (COPE).

**Врсте радова.**– Часопис објављује оригиналне научне радове, прегледне радове, кратка саопштења, претходна саопштења, научне критике, стручне радове, есеје и сентенце из судске праксе.

**Обим и структура текста.**– Дужина текста по правилу ограничена је на један ауторски табак који чини текст од 16 страница са по 28 редова на страни и 66 словних места у реду што укупно чини дужину текста од 30.000 словних знакова (карактера) укључујући и размаке.

За писање се користи фонт Times New Roman величине 12 pt, с размаком између редова вредности 1,5 на страници А4 формата.

Наслов чланка наводи се великим словима (верзал) на средини странице, фонтом Times New Roman, бод, величине 14 pt.

Поднаслови се пишу на средини, великим словима, величина фонта 12 pt и нумеришу се арапским бројевима. Уколико поднаслов има више целина, оне се означавају арапским бројевима, као: 1.1. – малим обичним словима, величина фонта 12 pt, 1.1.1. – малим курзивним словима, величина фонта 11 pt.

**Језик и писмо.**– Чланци се предају на српском језику на ћириличком или латиничком писму, или на енглеском језику, или на језицима у службеној употреби у Босни и Херцеговини и у републикама Црној Гори или Хрватској.

Чланци који се предају на српском језику морају садржати и апстракт и кључне речи на енглеском језику.

**Сажетак и резиме.**– Сажетак се даје на почетку чланка, испод наслова, а изнад кључних речи.

Сажетак треба да има од 60 до 200 речи и стоји између заглавља (наслов, име(на) аутора и др.) и кључних речи, након којих следи текст чланка.

Ако је језик рада српски, сажетак на страном језику може се пружити у проширеном облику, као тзв. резиме. Резиме се даје на крају чланка, након одељка Литература.

**Кључне речи.**– Дају се непосредно након сажетка, односно резимеа.

Број кључних речи не може бити већи од 10.

Кључне речи дају се на свим језицима на којима постоје сажетци.

## СКРАЋЕНА ПРАВИЛА ЦИТИРАЊА СА ПРИМЕРИМА

### Навођење књига

Презиме, Иницијал имена. (година издања). *Наслов: Поднаслов књиге*. Место издања: Издавач

- Петровић, П. (2004). *Право и правда: Теорија природног права*. Београд: Службени гласник

### Навођење чланка из часописа

Презиме, Иницијал имена. (година издања). Наслов чланка. *Назив часописа*, волумен (број), странице од–до.

- Петровић, П. (2014). Накнада штете. *Правник* 90(3), 141–157.

### Навођење извора с интернета

Презиме, Иницијал имена. (година издања). *Наслов*. Преузето: датум са: интернет адреса

- Петровић, П. (2014). *Накнада штете*. Преузето: 27. 12. 2018. са <http://primer.com>

### Навођење домаћих прописа

Пун назив прописа, *гласило у коме је пропис објављен*, број гласила / година објављивања.

- Закон о облигационим односима, *Службени гласник РС*, број 36/2011, 99/2011, 83/2014. – др. закон, 5/2015. и 44/2018.

### Навођење страних прописа

Назив институције која је пропис донела, *пун назив прописа*, место објављивања, година

- European Parliament, *The Impact of German Unification on the European Community*, Brussels, 1990.

### Навођење домаће судске праксе

Назив судске одлуке и назив суда који је одлуку донео, број одлуке и датум одлуке

- Пресуда Апелационог суда у Београду, Гж1 2137/2011. од 25. 5. 2011. године.

### Навођење стране судске праксе

Страна судска пракса се наводи у складу с правилима која важе за навођење судске праксе одговарајућих судова.

### Литература, извори и цитирана судска пракса

Литература се наводи након чланка, као посебна секција тако што се све библиографске јединице наводе азбучним или абецедним редом по презимену аутора, а код истог аутора, по години издавања (од најновије до најстарије). Иза презимена, а пре имена аутора обавезно се пише запета.

Домаћи и међународни извори права се наводе након чланка, као посебна секција, редом којим су навођени у тексту.

Цитирана судска пракса се наводи након текста, као посебна секција, редом којим је навођена у чланку.



ГЛАСНИК АДВОКАТСКЕ КОМОРЕ ВОЈВОДИНЕ  
ЧАСОПИС ЗА ПРАВНУ ТЕОРИЈУ И ПРАКСУ

Република Србија • 21000 Нови Сад • Змај Јовина 20/1  
Телефон: 021/521-235 • e-mail: [info@glasnik.edu.rs](mailto:info@glasnik.edu.rs)  
[www.glasnik.edu.rs](http://www.glasnik.edu.rs)



ИНСТИТУТ  
ДРУШТВЕНИХ НАУКА  
Институт од националног значаја  
за Републику Србију

ИНСТИТУТ ДРУШТВЕНИХ НАУКА

Република Србија • 11000 Београд • Книгиње Наталије 45  
Телефон: 011/3616-002 • e-mail: [office@idn.org.rs](mailto:office@idn.org.rs)  
[www.idn.org.rs](http://www.idn.org.rs)