

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за међународну политику и привреду

58/16

Општа питања

Законодавство

Економија, конкуренција,
предузетништво

Екологија

Спољна и безбедносна политика

Социјална политика

Људска права



Београд, 2016.

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за меѓународну политику и привреду

UDK 34

ISSN 1451-3188

Година XV, бр. 58, октобар-децембар 2016.

Издавач

Институт за меѓународну политику и привреду
Београд, Македонска 25

За издавача

Проф. др Бранислав ЂОРЂЕВИЋ,
директор

Главни и одговорни уредник

Др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ

Заменик главног и одговорног уредника

Проф. др Добрица ВЕСИЋ

Секретар

Мр Ивона ЛАЂЕВАЦ

Издавачки савет:

Проф. др Филип КЛАРЕ, Универзитет Монтескје у Бордоу, Француска

Др Андрш Г. ИНОТАЈ, Европска комисија, Брисел, Белгија
и Колегијум Матијас Корвинус, Будимпешта, Мађарска

Проф. др Маја КОСТИЋ, Правни факултет Универзитета Црне Горе у Подгорици

Проф. др Светомир ШКАРИЋ, Правни факултет Јустинијан Први,
Универзитета Свети Ѓирило и Методије у Скопљу, Македонија

Проф. др Гордана ИЛИЋ-ГАСМИ, Универзитет Сингидунум у Београду

Проф. др Бранко РАКИЋ, Правни факултет у Београду

Проф. др Татјана ЈЕВРЕМОВИЋ-ПЕТРОВИЋ, Правни факултет у Београду,
Институт за меѓународну политику и привреду

Проф. др Златко СТЕФАНОВИЋ, Правни факултет Универзитет Унион у Београду

Др Малинка РИСТЕВСКА ЈОРДАНОВА, Институт за европску политику,
Скопље, Македонија

Др Саша МРДУЉАШ, Институт друштвених знаности „Иво Пилар“, Загреб,
Регионални центар Сплит, Хрватска

Др Дан ЛАЗЕА, Нови европски колеџ, Институт за напредне студије,
Букурешт, Румунија

Др Иринеуш БИЛ, Амикус Еуропеа, Варшава, Пољска

Љубов ПАНАЈОТОВА, Европски институт, Софија, Бугарска
Др Јорџос ЛЕВЕНТИС, Универзитет Уједињених нација,
Форум за међународну безбедност, Левкозија, Кипар
Др Михаил М. ЛОБАНОВ, Економски институт,
Руска академија наука, Москва, Русија
Проф. др Јоаким БЕКЕР, Институт за међународну економију и развој,
Бечки универзитет за економију и бизнис, Аустрија
Проф. др Милош ШОЛАЈА, Факултет политичких наука, Бања Лука,
Република Српска, Босна и Херцеговина
Проф. др Благоје БАБИЋ, Институт за међународну политику и привреду

Редакција:

Проф. др Владимир ЧОЛОВИЋ
Проф. др Владимир ГРЕЧИЋ
Проф. др Драгољуб ТОДИЋ
Проф. др Перо ПЕТРОВИЋ
Др Розита ЛЕВИ
Др Јован ЂИРИЋ
Др Анђела ЂУКАНОВИЋ
Милош ЈОНЧИЋ, МА
Невена СТАНКОВИЋ, МА

Компјутерски прелом

Сања БАЛОВИЋ

Лектура

Маја ЈОВАНОВИЋ

Захтеве за претплату слати на адресу:
Институт за међународну политику и привреду,
Македонска 25, 11000 Београд
Издавачка служба тел: 011/3340-019
и
BiFS doo, Books and Periodicals,
Супилова 10, 11000 Београд, Србија
Тел/факс: +381 11 20 84 229
E-mail: bfsbooks@sezampro.rs

Штампа

„Мала књига +”, Нови Сад

Тираж: 300 примерака

У издавању часописа Европско законодавство учествује
Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Број 58, 2016.

Год. XV

UDK 34

ISSN 1451-3188

Садржај

Предговор 7

ОПШТА ПИТАЊА

Милица КРИВОКАПИЋ

Митко АРНАУДОВ

АНАЛИЗА ИЗВЕШТАЈА ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ
ЗА СРБИЈУ ОД 2011. ДО 2015. ГОДИНЕ

9

ЗАКОНОДАВСТВО

Драган ЧОВИЋ

Ана ЧОВИЋ

МОБИНГ – ПОЈАВНИ ОБЛИЦИ И МЕРЕ ЗАШТИТЕ

37

Жаклина СПАЛЕВИЋ

Милан ПАЛЕВИЋ

Владимир ПЕТРОВИЋ

ПРАВО АЗИЛА И ЕВРОПСКИ СИСТЕМ ПРАВА НА АЗИЛ

51

Ђорђе ПАВЛОВИЋ

ЗНАЧАЈ ПРИНЦИПА И НАЧЕЛА У ЗАДРУГАРСТВУ

66

ЕКОНОМИЈА, КОНКУРЕНЦИЈА, ПРЕДУЗЕТНИШТВО

Слободан НЕШКОВИЋ

СТАТИСТИЧКЕ МЕТОДЕ РЕГИОНАЛИЗАЦИЈЕ
И ПРАВНИ ОКВИР ПРЕКОГРАНИЧНЕ
ЕКОНОМСКЕ САРАДЊЕ У ЕВРОПИ

76

<i>Маја ЋИРИЋ</i> <i>Јована ГАРДАШЕВИЋ</i> АНАЛИЗА СТАВОВА СТУДЕНАТА О СТЕПЕНУ ЗАШТИТЕ ПРАВА ПОТРОШАЧА У СРБИЈИ У ОДНОСУ НА ЕВРОПСКУ УНИЈУ	93
--	----

ЕКОЛОГИЈА

<i>Драгољуб ТОДИЋ</i> ПАРИСКИ СПОРАЗУМ О КЛИМИ У СИСТЕМУ МЕЂУНАРОДНИХ УГОВОРА ОД ЗНАЧАЈА ЗА ЕУ ИНТЕГРАЦИЈЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ	111
<i>Хатиџа БЕРИША</i> <i>Миле РАКИЋ</i> УТИЦАЈ ДЕМОГРАФСКИХ И КЛИМАТСКИХ ПРОМЕНА НА ДРЖАВУ И МЕЂУНАРОДНЕ ОДНОСЕ	130
<i>Александар ЈАЗИЋ</i> ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ОД ПОПЛАВА СПОЉНА И БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА	152
<i>Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ</i> <i>Добрица ВЕСИЋ</i> КОНТРОЛА СПОЉНИХ ГРАНИЦА И ПРИСТУПАЊЕ СРБИЈЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ	164
<i>Јелена СТОЈИЉКОВИЋ</i> ЦИЉНЕ САНКЦИЈЕ У МЕЂУНАРОДНОМ И КОМУНИТАРНОМ ПРАВУ – СЛУЧАЈ „КАДИ“	179

СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА

<i>Милан КЛИСАРИЋ</i> <i>Здравко СКАКАВАЦ</i> ОБУКА И ПРОФЕСИОНАЛНИ РАЗВОЈ ПОЛИЦИЈСКИХ МЕНАџЕРА	189
--	-----

ЉУДСКА ПРАВА

<i>Иван КОСТАДИНОВИЋ</i> ЉУДСКА И МАЊИНСКА ПРАВА РОМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ И ЕВРОПСКОМ ЗАКОНОДАВСТВУ	209
--	-----

ПРИЛОЗИ

Најновије публикације Европске уније доступне на Интернету	225
Најновије публикације Савета Европе	230
Часописи Европске уније доступни на Интернету	236
Адресе институција Европске уније	240
Европа на Интернету	243
Центар за европску документацију Института за међународну политику и привреду	250

ПРЕДГОВОР

Приступање Европској унији за Србију значи прихватање правила и стандарда који важе на територији Европске уније. Хармонизација домаћег законодавства са правом Европске уније (*acquis communautaire*) стратешки је државни циљ који захтева ангажовање свих друштвених фактора, укључујући и научне установе које се на професионалан начин баве проучавањем Европске уније. Управо на тим основама, деценијама уназад делује и Институт за међународну политику и привреду из Београда, као једна од најпрестижнијих националних научних установа у области проучавања међународних односа. Опредељујући се да истражује правне, политичке, економске и безбедносне аспекте хармонизације односа са Европском унијом, али и методе спољне политике Србије усаглашене са њеним реалним потребама, могућностима и интересима, Институт настоји да своју делатност приближи стандардима комунитарног права и уопште функционисању институција Европске уније. С обзиром на реноме који је Институт за међународну политику и привреду стекао својим дугогодишњим радом на плану истраживања и анализа значајних питања спољне политике ЕУ, било би потребно да надлежни државни органи ускладе домаће законодавство на начин којм би се признао посебан статус Института као научно-истраживачке установе од стратегијског значаја за Републику Србију. Тиме би били створени услови да Институт за међународну политику и привреду са својим интелектуалним потенцијалом, депозитним библиотечким фондом међународних организација *inter alia*, и Европске уније, постане водећа *think-tank* организација намењена стручно-аналитичкој подршци рада надлежних државних органа у остваривању планираних спољнополитичких циљева. Досадашња издања часописа *Европско законодавство*, јединог специјализованог научног часописа из области европског законодавства и праксе у нашој земљи, веома су добро примљена у научним и стручним круговима, па је за веровати да ће у блиској перспективи, објављени научни резултати постати интегрални део европског истраживачког простора. У настојању да тога заиста и дође, редакција часописа и овом приликом изражава своју искрену захвалност свим верним сарадницима *Европског законодавства*.

Редакција

PREFACE

For Serbia, the accession to the European Union means the adoption of the rules and standards which are applied on the territory of the Union. Harmonisation of the domestic legislation with European Union law (*acquis communautaire*) is a strategic objective of the state, which requires the involvement of all social factors including scientific institutions that professionally study the European Union. For seven decades Institute of International Politics and Economics, Belgrade, has acted upon those foundations as one of the most prestigious national scientific institutions studying international relations. Opting for exploring legal, political, economic and security aspects of harmonisation of relations with the European Union, this also including the study of the methods of Serbia's foreign policy which have been brought into accord with its real needs, possibilities and interests the Institute attempts to bring its activity close to the standards of European Union law and in general, to the functioning of the European Union institutions. Taking into consideration the reputation Institute of International Politics and Economics has achieved during its many years long work in exploring and analysing significant issues of the EU foreign policies the authorities in the Republic of Serbia should re-examine and bring into accord the domestic legislations in the way that they would regulate the special status of the Institute as a research and scientific institution of strategic significance for the achievement of foreign policy goals of the Republic of Serbia. With its intellectual potential, the Library which includes, *inter alia*, depository libraries of the leading international organisations and the EU documentation centre this would create the conditions for Institute of International Politics and Economics, Belgrade, to become the leading national institution for the study of the European Union. The issues of the journal *Evropsko zakonodavstvo*, the only specialized scientific periodical in the field of European law and practice in our country, which have been published so far, have been received well by the scientific and expert circles. Therefore, we believe that in the near future, the published scientific results will become an integral part of the European research space. Endeavouring to achieve this aim, it is also on this occasion that the Editorial Board expresses its sincere gratitude to all faithful associates of the periodical *Evropsko zakonodavstvo*.

Editorial Board

УДК: 341.217.04(4-672EU:497.11)“2011/2015“

Biblid 1451-3188, 15 (2016)

Год XV, бр. 58, стр. 9–36

Изворни научни рад

АНАЛИЗА ИЗВЕШТАЈА ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ ЗА СРБИЈУ ОД 2011. ДО 2015. ГОДИНЕ

Милица КРИВОКАПИЋ¹

Митко АРНАУДОВ²

ABSTRACT

This paper analyzes the reports of the European Commission about the Republic of Serbia in the process of its accession to the European Union. Taking into account the numerous challenges facing Serbia on the domestic and regional level, the main objective of this work is precise presenting of existing and potential barriers on its European path. The authors of this paper primarily put emphasis on the internal problems in the Republic of Serbia. In detail are described the advantages and failures of the political, social, economic, and social system of Serbia. Analyzing reports in the period from 2011 to 2015, the authors explain the challenges facing the Republic of Serbia at the domestic level. Despite the numerous problems in the region of Western Balkans, unstable relations with the immediate neighborhood, ethnic and national issues, post-conflict stabilization and the Kosovo issue, the political elite in Belgrade are facing a number of issues within state structures. Reports, clearly note down clearly existing problems in the functioning of state and public systems of Serbia, which adjustment according the systems within the Member States of the European Union represents, probably a key challenge on the European path. An additional problem is observed in the fact that similar or identical problems are evidenced from year to year. The Republic of Serbia in the process of reforming their state administration, based on the analysis of reports, has done very little over a period of five years. On that basis, the conclusion of this study clearly indicates that regional issues which are facing the Republic of Serbia

¹ Филолошки факултет, Универзитет у Београду. Е-маил: mima.krivokapic@gmail.com

² Факултет политичких наука, Универзитет у Београду.
Е-маил: mitko_arnaudov@yahoo.com

and challenges in the European Union are not the only, nor the crucial challenges on its European path. The significance of the problems and outstanding issues at the domestic level will crucially effect on Serbia in accelerating its process of joining the European Union.

Key words: Republic of Serbia, European Union, European Commission, Annual Reports, Reforms

1) УВОД

Европске интеграције су постале један од главних стратешких интереса у државама-сукцесорима бивше југословенске федерације. Паралелно са процесом дезинтеграције СФРЈ, политичке елите на пост-југословенском простору започеле су креирање нове државне стратегије које су пре свега биле усмерене ка интеграцији у европској породици. Политичко руководство Републике Србије, која је у том периоду била интегрални део СР Југославије, такође је било заинтересовано за покретање процеса европских интеграција, но грађански ратови на просторима Босне и Херцеговине и Републике Хрватске, а касније и на Косову, круцијално су утицали да европска перспектива Србије буде одложена на неодређено време. Током деведесетих Србија је била под снажним санкцијама од стране међународне заједнице, укључујући и државе-чланице Европске уније. Тек након тзв. демократских промена у Србији, које су се догодиле крајем 2000. године, поново је отворено поглавље о потенцијалној европској перспективи. Након 2000. године и Европска унија је променила свој курс у односу на Србију. Коначно је отворена прилика за евентуално чланство у Унији, које је од самог почетка било условљено испуњавањем бројних критеријума и мера од стране Србије, а у складу са регулативама Европске породице. Додатни стимуланс у процесу европских интеграција Србије постигнут је и потписивањем Солунске агенде из 2003. године. На самиту Европске уније који је 2003. години одржан у Грчкој, државе-чланице Европске уније постигле су сагласност и пружиле снажну подршку државама западног Балкана на путу њихових европских интеграција. Међутим ова сагласност није претпостављала сигурно, односно унапред загарантовано чланство у Европској унији за државе на пост-југословенском простору. Она је била условљена испуњавањем неопходних критеријума за евентуално чланство. Главни задатак за државе на пост-југословенском простору било је испуњавање, тј. задовољавање тзв. Критеријума из Копенхагена. Политичка елита у Београду у том периоду била је убеђена да ће Србија постати интегрални део Уније у периоду не дужем од десет година. Из данашње перспективе можемо веома једноставно закључити да су српски политичари, који су били на власти у периоду од 2000. до 2010. године, „потценили“ озбиљне изазове на европском путу Србије, или једноставно нису успели да ускладе своје стратегије о европској перспективи

са актуелним и потенцијалним баријерама на путу ка ЕУ. Иако су односи у непосредном суседству били све релаксиранији, отворена питања из времена деведесетих и даље нису омогућавала креирање погодне основе за стабилну регионалну сарадњу која ће служити као својеврстан генератор на путу ка Европској унији. На унутрашњем плану такође нису покренуте снажне и одлучне реформе. Државни систем и јавна администрација у Србији и даље су под снажним притиском корупционашких скандала, клијентализма и екстермне партократије. Економија је изразито далеко од приближавања економским перформансима у државама Европске уније, док су сталне турбуленције и даље једна од главних карактеристика националног банкарског система. Политичке партије настављају вођење нетранспарентне политике иако страначки функционери постојано говоре и наглашавају значај европских тековина и вредности. Посматрано из данашњег угла, европска перспектива Србије је додатно отежана имајући у виду бројне проблеме са којима се суочавају државе чланице у оквиру Уније. Економски проблеми на простору Европске уније, снажне промене и турбуленције у међународним односима, као и јачање десног блока у државама-чланицама Уније утичу на покретање једног новог, рестриктивног поглавља у односима између Европске уније и држава које су у процесу приступања. Свепрожимајућа мигрантска криза додатно усложњава евроинтеграцијске процесе. Република Србија, као држава која је такође директно погођена овим негативним тенденцијама, у актуелним односима са европским институцијама бележи смањен интензитет у процесу суштинских интеграција са Европском унијом, и поред све учесталијих сусрета и састанака на високом, но формалном нивоу, између политичких представника Београда и Брисела.

2) СРБИЈА У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

Процес придруживања Европској унији има за циљ пре свега реформу политичког, економског и правног система, нарочито у земљама бившег комунистичког и социјалистичког уређења. Основна важност спровођења европских интерација у Србији је у побољшању животног стандарда, како унутар државе тако и у региону Западног Балкана. Стога је јасна тежња Републике Србије да оствари пуноправно чланство у Европској унији. „Однос држава Западног Балкана према Европској унији (ЕУ) и реформама које је потребно остварити да би се постао њен члан, указују на неопходност успостављања равнотеже у односу асиметричне међузависности ова два субјекта“.³ Кандидат за чланство мора у процесу европских интеграција да покаже да је спреман да оствари пуноправно чланство у ЕУ. Европска комисија

³ Невена Станковић, „Србија у односу са ЕУ“, *Европска унија и Западни Балкан - изазови и перспективе*, Мала књига, Београд, 2014, стр. 175.

(ЕК) извештава Европски савет (ЕС) и Европски парламент (ЕП) о степену напретка државе кандидата у испуњавању захтева за чланство. Извештаји ЕК о земљи кандидату су значајни, пре свега, зато што дају упуте како да на ефикасан и ефективан начин потенцијална чланица успостави функционалну тржишну привреду и стекне привредне капацитете који ће је учинити конкурентом на тржишту ЕУ. Основне критеријуме за придруживање дефинисао је Европски Савет у Копенхагену 1993. године. Потребно је да спровођење копенхашких критеријума буде контролисано од стране институција ЕУ како би се у потпуности успоставила консолидована демократија у Србији. „За земље које желе да се придруже Унији постоје следеће три обавезе које би требало да испуне:

1. Стабилне институције које гарантују демократију, владавину права, људске слободе и заштиту националних мањина (политички критеријум);
2. Функционалну тржишну привреду и капацитет земље да се носи са конкуренцијом и тржишним силама на тржишту Европске уније (економски критеријум); и
3. Могућност да се предузму и ефикасно примене обавезе чланства, укључујући приврженост циљевима политичке, економске и монетарне уније (институционалне критеријум)“⁴

Евидентно је да су извештаји Европске комисије значајна смерница у процесу придруживања Србије Европској унији. Хронолошком анализом извештаја Европске комисије уочава се у којим областима Србија напредује у процесу спровођења реформи, а у којим областима стагнира са усклађивањем са стандардима Европске уније. У процесу европских интеграција Србије један од најизазовнијих проблема представља супротно становиште о територији Косова и Метохије (тзв. Косово). Дијалог Београда и Приштине постало је примарно питање на основу којег се Србија позиционира у процесу придруживања ЕУ. Према становишту Уније отворени дијалог је главни начин да се реши односно омогући слобода кретања, слободна трговина и царински печат, матичне књиге, универзитетске дипломе. Поред нормализације односа Београда и Приштине важни сегменти у извештају су поштовање људских и мањинских права, реформе правосуђа, владавина права, реформа јавног сектора, слобода медија, као и спољнополитички и регионални односи Србије.

⁴ Васиљ Жарковић, Јелена Тешић, „Економски критеријуми чланства у Европској унији и значај за Србију“, *Европско законодавство*, 2013, стр. 128.

3) МИШЉЕЊЕ ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ ЗА 2011.

Комисија у мишљењу износи процене о капацитетима Србије да испуни критеријуме постављене у Копенхагену и услове Процеса стабилизације и придруживања. У складу са процедуром, Савет Европске уније затражио је од Комисије да поднесе своје мишљење на захтев, који је Србија поднела 22.12.2009. године, да постане пуноправни члан ЕУ. Европска комисија је о процесу евроинтеграције у Србији изнела своје процене у Мишљењу за 2011. годину. Исте године власт у Србији очекивала је и најављивала да ће Србија стећи статус кандидата, али веома спор напредак у дијалогу између Београда и Приштине допринео је да се добијање статуса одложи на неодређено време. „Приоритет у којем се напредак тражи су даљи кораци да се успоставе стабилни односи са привременим властима у Приштини у складу са условима Процеса стабилизације и придруживања, и то потпуним поштовањем начела инклузивне регионалне сарадње, пуно поштовање одредби Уговора о енергетској заједници; проналажење решења за телекомуникације и међусобно признавање диплома; наставком искрене примене свих постигнутих споразума; и активна сарадња са Еулексом да би се омогућило функционисање на свим деловима Косова“.⁵ У том периоду шеф делегације ЕУ у Србији је био Венсан Дежер који је у јавности истицао да би нормализација односа Београда и Приштине допринела ефикаснијој борби против организованог криминала, могућности учествовања лидера на форумима заједно, а самим тим бољој сарадњи читавог региона. Комисија наводи да је Србија покренула дијалог, који је био врло конструктиван и довео до договора око слободног кретања робе и лица, матичних књига и катастара, што је окарактерисано као врло позитиван чин. „Обе стране треба да одиграју своју улогу у смањењу тензија на подручју севера Косова и Метохије и у омогућавању слободног кретања људи и робе, што је у интересу свих грађана у региону“.⁶ Анализирајући политичке критеријуме Комисија је истакла да су уставни и законодавни оквир Србије у великој мери усаглашени са начелима и стандардима ЕУ. Примећена је изузетна посвећеност да се унапреде процедуре и законодавство, и успостављена су сва независна регулаторна тела, док у манама правног система Комисија види недовољно развијену координацију и неопходност за даље унапређивање функционисање судства да би се доследно спроводили закони. Према наводима Комисије „прање новца и трговина дрогом и даље су разлог забринутости, и потребно

⁵ Мишљење Европске комисије о Србији 2011, Еурактив, Интернет: <http://www.euractiv.rs/srbija-i-eu/2874-miljenje-evropske-komisije-o-srbiji-2011>

⁶ Саопштење Европске комисије Европском парламенту и Савету, Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији, стр. 9, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/misljenje_kandidatura/misljenje_ek_2011.pdf

је остварити боље резултате када је реч о истрагама и пресудама“.⁷ У мишљењу се, такође, упућује да „треба додатно ојачати контролу над спровођењем препорука независних регулаторних тела“.⁸ Евидентно је Европска комисија приметила ангажман Србије да изврши структуралне реформе како би свој државни систем темељила на европским вредностима. Србија има добро развијен и примењив законски и стратешки оквир за заштиту људских и права мањина, али је неопходна доследнија и активнија примена закона у пракси. „Унапређен је законски и институционални оквир владавине права у Србији, укључујући и борбу против организованог криминала и корупције, нарочито након опсежних реформи правосућа, оснивањем Агенције за борбу против корупције и унапређења међународне сарадње у кривичним стварима“.⁹ Комисија у извештају оцењује сарадњу Србије са Међународним кривичним трибуналом за бивши Југославију задовољавајућом, и као посебан разлог за то наводи хапшење и изручење Ратка Младића и Горана Хаџића у 2011. години. У извештају се наводи да је на плану регионалне политике Србија остварила изузетан напредак, преузела важне кораке у процесу помирења. Потписивањем Сарајевске декларације о трајним решењима питања избеглица и интерно расељених лица постигнут је напредак у сарадњи, а сама декларација представља изузетно достигнуће у мултилатералним и билатералним односима са Босном и Херцеговином, Хрватском и Црном Гором. Мишљење Комисије је да Србија одржава добре односе са својим суседима земљама чланицама ЕУ. „Остаје да се реши један број билатералних питања са суседима, нарочито у домену демаркације граница“.¹⁰ Очекује се да ће ново усвојена медијска стратегија побољшати тржишну и законску средину у којој функционишу медији. У мишљењу се наводи да је реакција надлежних институција неактивна у случајевима претње и насиља над новинарима, што Комисија сматра забрињавајућим. Саопштено је да Србија треба да реструктурира привреду и унапреди пословно окружење, поспешити конкурентности, смањити бирократију и ојачати приватни сектор. „Републици Србији се препоручује да очува постигнуте успехе у реформама, како би наставила да иде путем остваривања захтева за чланство, са посебним нагласком на владавини права, и да настави конструктивно учешће у регионалној сарадњи и у јачању билатералних односа са суседним земљама“.¹¹ Европска комисија је у свом мишљењу за 2011. годину препоручила Савету да је Србија спремна да добије

⁷ Васиљ Жарковић, Јелена Тешић, *op. cit.*, стр. 8.

⁸ *Ibidem*, стр. 6.

⁹ *Ibidem*, стр. 7.

¹⁰ *Ibidem*, стр. 9.

¹¹ Васиљ Жарковић, Јелена Тешић, *op. cit.*, стр. 14.

статус земље кандидата за чланство, због до сада постигнутог напретка и потребе поновног ангажовања у дијалогу са Приштином.

4) АНАЛИЗА ИЗВЕШТАЈА ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ ЗА 2012.

У 2012. години Европски савет доделио је Србији статус земље кандидата, на основу Мишљења Европске комисије. Комисија је у извештају за 2012. годину пратила, тумачила и анализирала напредак у односу на политичке, правне и економске критеријуме. С обзиром да је анализирана изборна година, у извештају су обрађени парламентарни, ванредни председнички, покрајински избори у Војводини и локални избори. Овај изборни циклус био је од посебног значаја за Србију јер су избори спроведени на свим нивоима. Како би се спровели председнички и парламентарни избори на Косову*¹², Србија је прихватила помоћ ОЕБС-а у организацији. Током изборне кампање Агенција за борбу против корупције контролисала је регуларност и транспарентност финансирања политичких партија и коректност изборних кампања, на основу правних прописа усвојених у 2011. години. Међународна посматрачка тела окарактерисала су изборе професионално организованим, конкурентним, мирним и слободним, само што се примећују недостаци у транспарентности рада Државне изборне комисије и у вођењу јединственог бирачког списка. Стога су међународна посматрачка тела препоручила унапређење и професионализацију изборне администрације. Комисија у извештају наводи да је медијско извештавање било недовољно аналитично и неуравнотежено односно пристрасно, а као узрок томе наводи неразјашњене проблеме власништва у приватном медијском сектору и сектору штампаних медија.

Републичка скупштина је конституисана у складу са законом из маја 2012. године. Док је изборна реформа из 2011. године унела новину према којој се посланици именују према редоследу са изборних листа, а пракса „бланко оставки“ је забрањена. Од укупног броја посланика 84 су жене, што је у процентима 34% од укупног броја посланичких места. Такође, заступљени су и представници националних мањина. У извештају се наводи да опозициони посланици председавају одређеним бројем скупштинских одбора у оквиру којих је и Одбор за европске интеграције, али не председавају одборима који се тичу финансија, безбедности и унутрашњих послова. „Скупштина је развила коришћење јавних расправа, укључујући једну о својој улози у процесу интеграције у ЕУ у јануару 2012. године и другу о приступу ИПА фондовима у

¹² Косово* – назив је у складу са Резолуцијом 1244 Савета безбедности Организације Уједињених нација.

марту 2012. године“.¹³ Дужности у Влади, односно Влада је формирана од стране коалиције Српске напредне странке, Социјалистичке партије Србије, Уједињених региона Србије и још две мање странке, а лидер Социјалистичке партије Србије (СПС), Ивица Дачић, преузео је функцију премијера државе. Влада је од самог почетка показивала јасну опредељеност за ЕУ интеграције, поготово настављајући спровођење појединих одредби Прелазног периода. „Међутим, влада и даље нема доследан и структуриран приступ консултовању заинтересованих страна и потребно је да развије надзор над припремом и спровођењем новоусвојених прописа“.¹⁴ У будућности се од власти у Србији очекује да прописе о финансијама у општинама појасни и правилно спроводи да би се средства могла предвидљиво распоредити. „Надлежности се и даље преносе без обезбеђивања довољних капацитета и средстава на локалном нивоу“.¹⁵ Док се рад Националног савета за децентрализацију карактерише као неактиван. С обзиром да је постигнут напредак у реформи државне управе Закон о управној инспекцији унапредио је поступак провере усаглашености управних тела са управним правом. Реформа државне управе базирала се на управним и техничким проблемима, а не на селективно спровођење Стратегије за реформу државне управе. Како би се реформа управе спровела ефикасно потребна је већа политичка опредељеност, организованија координација и већи финансијски и људски ресурси. Овим ставом Европска комисија имала је намеру да стави нагласак на неопходности јасне политичке воље у циљу постизања зацртаних циљева. Европска комисија приметила је да Закон о управним споровима није у потпуности усаглашен са стандардима ЕУ. Из извештаја се увиђа да систем планирања политике и координације треба унапредити ка развоју политике и изради доследних планова у оквиру државне управе. „Управа и капацитет руковођења на локалном нивоу су слаби, а значајна разлика међу општинама и даље постоји“.¹⁶ Основни проблем локалне самоуправе је у људским ресурсима, јер систем запошљавања и напредовања није у потпуности заснован на заслугама већ је подржан политичким утицајем. Зато је значајно увођење програма обуке за државне службенике. „Међутим, само мали проценат државних службеника, а нарочито врло мали број руководиоца учествовао је у овим обукама“.¹⁷ Комисија је изнела да треба

¹³ Извештај о напретку Србије за 2012. годину, стр. 8, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izve%C5%A1taj_napretku_2012.pdf

¹⁴ Извештај о напретку Србије за 2012. годину, стр. 8, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izve%C5%A1taj_napretku_2012.pdf

¹⁵ Ibidem

¹⁶ Ibidem

¹⁷ Ibidem

побољшати праћење законских предлога које су поднела независна регулаторна тела. Потребно је сачувати постигнуту независност независних регулаторних тела. Према овом извештају значајно је повећана приступачност и ефикасност канцеларије заштитника грађана, чиме се повећао и број жалби, али и даље се препоруке од стране заштитника грађана не поштују довољно, закључује Европска комисија. Исти став ЕК заузима и када је у питању повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, односно учињен је извештај о напретку у спровођењу прописа, али се препоруке не испуњавају доследно. У јулу месецу формиран је скупштински одбор за цивилну контролу снага безбедности чиме је остварен напредак у овој области. Уставни суд прогласио је неуставним законске одредбе које су допуштале да осетљиви подаци у комуникацијама грађана буду надзирани без судског налога. Основни проблем правосудног система је велики број заосталих, тј. нерешених предмета. Правосуђе је област у којој су потребне озбиљне реформе. Европска комисија оценила је да је неопходно да се Устав усагласи са препорукама Венецијанске комисије. Недовољно је регулисан и нејасан систем напредовања у правосуђу, поготово када је реч о судијама и тужиоцима. „Још увек је могуће ући у судску професију, посебно на вишим нивоима, на основу нејасних критеријума и без завршене Правосудне академије“.¹⁸ Утицај политике на правосуђе почива у самом систему избора тужилаца и судија. Законски оквир је предвидео да Народна скупштина бира судије, тужиоце, председника Врховног касационог суда и републичког јавног тужиоца. У пракси је поменути систем избора показао бројне недостатке. Странке које чине скупштинску већину воде кључну реч у именовању кадрова у правосуђу, зато имају могућност да не вреднују само и искључиво стручне компетенције појединца. Важна одлука у Уставном суду донета је у јулу 2012. године када је поништен поступак реизбора судија и тужилаца из 2009/2010. године, због, како се наводи, неиспуњавања одговарајућих стандарда, имајући у виду да Високи савет судства није ни имао кворум приликом кршења захтева о непристрасности. Судије и тужиоци који су оштећени приликом реизбора, враћени су у року од 60 дана на посао. „Систем професионалне евалуације, ефективна дисциплинска правила и јаче гаранције интегритета тек треба успоставити“.¹⁹ Запажање Европске комисије је да је неопходно усвојити нову стратегију реформе правосуђа, заједно са акционим планом за њено спровођење. Корупција је значајан проблем који успорава реформе. Србија је наставила спровођење ГРЕКО²⁰ препорука у борби

¹⁸ Извештај о напретку Србије за 2012. годину, стр. 12, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izve%C5%A1taj_napretku_2012.pdf

¹⁹ Ibidem

²⁰ Група земаља за борбу против корупције (ГРЕЦО) основана је 1999. године од стране Савета Европе. Циљ ГРЕЦО је да побољша капацитете својих чланова за борбу против

против корупције. Рад Агенције за борбу против корупције интензивира је у области финансирања политичких странака. Корупција је врло распрострањена и има утемељене механизме које правни оквир и акциони план нису искоренили. „Неопходно је уложити даље напоре како би се усвојио проактивнији приступ истрагама и кривичном гоњењу корупционашких афера, а правосуђе мора постепено успоставити добру праксу осуда, укључујући и предмете високог нивоа, посебно у случајевима злоупотребе јавних средстава“.²¹ Према мишљењу Европске комисије Србија је остварила напредак у остваривању и унапређивању људских права. Поред институционалних и законских оквира спроводи се и акциони план за промовисање толеранције, борбу против дискриминације и поштовања различитости. Комисија је оценила да грађанска и политичка права лицима лишеним слободе нису омогућена у потпуности. Иако је отворена нова затворска јединица у околини Београда, пренасељеност у казнено-поправним установама је велика. „Неопходни су даљи напори како би се побољшали услови за живот, здравствена нега и пружили адекватни програми неге за затворенике“.²² У области поштовања грађанског права на слободу окупљања и удруживања Европска комисија је у извештају изнела да Парада поноса није организована други пут односно другу годину за редом, а да су активности екстремних десничарских организација забрињавајуће. Тзв. Дан поноса односно ЛГБТ парада обележена је у јуну 2012. године што представља напредак на путу усвајања европских вредности и тековина. У погледу родне равноправности жене су дискриминисане на тржишту рада, а насиље над женама представља један од највећих проблема. Физичко и психичко злостављање над женама је област у којој Србија и поред акционог плана бележи поражавајуће резултате. Жене су недовољно заштићене у државном и јавном систему и то је један од разлога зашто се насиље не пријављује. У јануару 2012. године отворено је ново склониште за још 20 жртава у породици. Област поштовања људских права подразумева да сви грађани имају функционалне услове за живот у својој држави. Зато је потребно уложити додатне напоре и омогућити лицима са инвалидитетом адекватан приступ свим јавним зградама, а посебно у руралним подручјима. Комисија је увидела

корупције, праћењем њихове усклађености са стандардима Савета Европе. ГРЕЦО уједно пружа платформу за размену најбољих пракси у спречавању и откривању корупције.

²¹ Извештај о напретку Србије за 2012. годину, стр. 16, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izve%C5%A1taj_napretku_2012.pdf

²² Извештај о напретку Србије за 2012. годину, стр. 16, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izve%C5%A1taj_napretku_2012.pdf

да су најдискриминисаније групе Роми, лица са инвалидитетом и сексуалне мањине. Антидискриминациона политика допринела је повећању броја пријава што упућује да грађани имају ширу свест о тумачењу појма људска и грађанска права. У извештају се наводи да права радника и синдиката нису у фази напретка. „Економско-социјални савет није редовно консултован у вези са нацртима закона, а владини званичници често нису присуствовали његовом заседању“²³ Напредак у сегменту правне својине направљен је оснивањем Агенције за реституцију јануара 2012. године. Имовина која је национализована након Другог светског рата биће враћена првобитним власницима. Закон о реституцији предвидео је да и наследници могу повратити одузету имовину својих ближњих. Приликом анализе регионалних питања и међународних обавеза Европска комисија је у извештају навела да је сарадња са Међународним кривичним трибуналом за бившу Југославију задовољавајућа, али да нема иницијативе да се приведу правди помагачи хашких бегунаца и оптуженика. Бројни правни процеси против ратних злочинаца одвијају се пред домаћим правосудним институцијама. „Сарадња и размена информација са Хрватском и Еулексом развила се у 2012. години“²⁴ Сврсисходна размена доказа о расветљавању догађаја и злочина из ратног периода са Босном и Херцеговином још није постигнута. Како би Србија напредовала у реформи и усклађивању својих политичких, економских и правних критеријума са европским стандардима требало би да регионалну политику подигне на ниво међусобне сарадње, поштовања интегритета и уједињеног деловања за узајаму добробит. У јануару 2012. године Београд и Приштина постигли су договор о регионалној сарадњи и интегрисаном управљању административном линијом, али је примена споразума дуго одлагана. Иако је слобода кретања регулисана 2011. године, прелази број 1 и број 31 су углавном затворени, стога се саобраћај углавном одвија преко нерегулисаних и нелегалних прелаза. Институције од јавног значаја (болнице, школе, општинске управе, безбедносне службе и правосудне структуре на северу Косова*) и даље су финансирани и одржавани на основу издатака из државног буџета Републике Србије. Европска комисија оценила је да је сарадња у борби против организованог криминала у великој мери побољшана. Регионалној сарадњи допринела је и Сарајевска декларација, чији је основни циљ проналажење решења за лица расељена током оружаних сукоба на простору бивше Југославије. Потписнице декларације, Босна и Херцеговина, Србија, Црна Гора и Хрватска, организујући међународне донаторске програме прикупиле су средства за стамбено збрињавање 27.000 домаћинстава, односно за 74.000 појединаца. „Неопходно је наставити добру сарадњу између ове четири државе у погледу свих нерешених питања у процесу,

²³ Ibidem

²⁴ Ibidem, стр. 25.

укључујући размену података и статистику, личну документацију и пензиона права“.²⁵ Према подацима из августа 2012. године у региону Западног Балкана, несталих у сукобима је 13.250. Највећи број несталих је на простору Босне и Херцеговине 9.550, у Хрватској 1.900, и на простору Косова* више од 1.800. Остварен је мали напредак у овој области, након што су Београд и Приштина почели да размењују информације. Највећи учинак у напретку постигнут је уз помоћ информација које је српска Влада обезбедила из међународног архива. Србија развија добре билатералне односе са суседним земљама и игра важну улогу у међудржавним организацијама. Посебно је било значајно председавање Процесом сарадње у Југоисточној Европи (ПСЈиЕ). „Међутим, нови српски председник, Томислав Николић, дао је у тренутку свог избора и преузимања дужности одређене изјаве које нису биле корисне у процесу регионалне стабилизације, као што је она којом се пориче квалификација геноцида за злочине у Сребреници“.²⁶ Оформљене су радне групе за израду нових Закона о јавном информисању и Закона о јавном радиодифузног сервису које треба да осавремене и ускладе медијски систем Србије. У марту 2012. године Влада је усвојила прелазак са аналогног на дигитални систем емитовања радијског и телевизијског програма. „Свеукупно, усклађивање са правним тековинама ЕУ у области информационог друштва и медија је умерено напредовало.“²⁷ Србија је напредовала у организовању спољне, безбедносне и одбрамбене политике и усагласила свој систем са 69 од 70 релевантних ЕУ декларација и одлука Савета. Важно је да се успоставе правила која регулишу извоз војне технологије и опреме. Србија је у јуну 2012. године била председавајућа земља 67. Генералне скупштине Организације Уједињених нација. Ратификован је и споразум за учешће Србије у операцијама за цивилно и војно управљање кризама. Пошто је стекла статус државе кандидата, Србија је постала и учесник на састанцима Војног одбора ЕУ. Припадници српске армије учествују у операцији „ЕУ Навфор-Аталанта“ у Сомалији и операцији „ЕУТМ“ у истој земљи.

5) АНАЛИЗА ИЗВЕШТАЈА ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ ЗА 2013.

Извештаји су изванредан показатељ како напредују реформе у Србији, у којим сегментима је потребно уложити додатне напоре зарад успостављања стабилног државног система и поретка. Дијалог Београда и Приштине је од изузетног значаја за унутрашњу и спољнополитичку стабилност Србије.

²⁵ Извештај о напретку Србије за 2012. годину, стр. 16, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izve%C5%A1taj_napretku_2012.pdf

²⁶ Ibidem, стр. 27.

²⁷ Ibidem, стр. 51.

Током 2013. године преговори између највиших званичника резултирали су „Првим споразумом о начелима којим ће се водити нормализација односа“. Кључни елемент споразума обухвата оснивање Удружења/Заједнице српских општина на Косову*, начело јединствених полицијских снага на целој територији Косова*, и интеграција свих полицијских снага са севера Косова* у полицијске снаге које су под ингеренцијом привремених власти у Приштини, начело интеграције и функционисања свих правосудних органа унутар правног оквира на Косову*, и одржавање локалних избора у северним општинама 2013. године. Договор је постигнут у области енергије и телекомуникација. Комисија је уочила да се споразум о заштити места религијске и културне баштине поштује што има посебну важност за Србију. Заједнички интереси усаглашени су у питању наплате царинских обавеза и оснивању фонда за развој северног Косова*. „Споразум о царинским печатима се и даље обострано примењује“.²⁸ Договор о слободном кретању омогућио је путовање са личном картом што се обострано поштује. „Један члан ЕУЛЕКС-а је 19. септембра убијен у нападу на конвој ЕУЛЕКС-а у северном делу Косова“.²⁹ Напад је обострано осуђен како од власти у Приштини, тако и од Београда. На унутрашњем плану државе, Европска комисија позитивно је оценила транспарентност рада Народне скупштине. Увођење нових пракси објављивања записника о гласању, стенографских белешки пленарних расправа на интернету и преноса уживо пленарних расправа и седница одбора. Европска комисија оценила је да се у скупштинских одборима развија проактивнији приступ. У мају је Агенција за борбу против корупције објавила извештај о финансирању избора на свим нивоима одржаним 2012. године. Тужилаштво је наводе о превари на изборима 2012. године одбацило као неосноване. Европска комисија приметила је да Србија још увек није ускладила свој изборни систем са препорукама ОЕБС/ОДИХР. Кључне одлуке Влада Републике Србије доноси једногласно и у јавности заузима кохерентан став. „Влада је у марту изменила и допунила свој пословник о раду, значајно продуживши одржавање јавних консултација и прописавши као обавезно спровођење процене утицаја у консултацијама са Канцеларијом за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа“.³⁰ Влада је усвојила Национални програм за интеграцију у ЕУ (НПИ) за период 2013-2016. године. Покрајинска скупштина Војводине у мају 2013. године усвојила је декларацију „о заштити уставних и законских права Аутономне Покрајине Војводине“.³¹ Локална самоуправа није децентрализована како је планирано.

²⁸ Извештај о напретку Србије за 2013. годину, стр. 6, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_2013.pdf

²⁹ Ibidem

³⁰ Ibidem

³¹ Ibidem

Потребно је развити систем иструмената који ће надзирати функције додељене општинама, као и капацитет и средства са којима располажу. Током 2013. године припремана је стратегија за реформу јавне управе. Реформу спроводи Министарство правде и државне управе. Формиран је Савет за реформу државне управе. Потребно је спровести акциони план, односно није довољна само политичка воља да би се реализовале системске промене децентрализације и рационализације. Важно је заступати координирану, уједначену политику са јасно формираним циљем, да би све општине имале равноправно распоређена средства. Обим посла повереника за информације од јавног значаја и заштиту података порастао је, зато је у 2013. години обезбеђено проширење просторних капацитета. На независна регулаторна тела утичу логистичке препреке које Србија покушава да отклони. Заштитник грађана има највише пријављених управних прекршаја. „Број препорука које су Влада и Народна скупштина прихватиле незнатно је порастао, али поступање по примедбама мора бити систематичније, посебно у области у којој заштитник грађана делује као национални механизам за превенцију тортуре“.³² Цивилна контрола безбедности је побољшана када је одбор у марту донео одлуку да се успостави непосредни надзор над службама безбедности у виду инспекција, контролних посета и праћењем извештаја служби безбедности. Правосуђе се припрема за нови циклус реформи који је усвојен у јулу. „Даље реформе захтевају свеобухватну функционалну анализу правосуђа у погледу рокова, ефикасности и приступа правди“.³³ Донете су одлуке за велики број нових реформи између осталог и за борбу против корупције, која обухвата период од 2013-2018. године. „Истраге у предметима корупције су интензивирани, посебно у случајевима корупције на високом нивоу, што је довело до кривичних пријава поднетих против два бивша министра и првостепеном пресудом против бившег председника једног привредног суда на шест и по година затвора због злоупотребе службеног положаја“.³⁴ У борби против криминала Србија је поставила институционалан оквир. Велики број предмета је покренут, али се мањи број случајева ефикасно разреши. Дobar законодавни и институционални оквир није довољан да би се обезбедило поштовање људских права и заштита мањина. У овој области Србија би требало да примени међународне правне иструменте. Декриминализација клевете имала је за циљ подстицање медијске слободе и представља битан сегмент у усклађивању са европским стандардима. Јавност у Србији још чека да се расветле нерешени случајеви

³² Извештај о напретку Србије за 2013. годину, стр. 10, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_2013.pdf

³³ Ibidem

³⁴ Ibidem

убиства новинара, као и обелодањивање власништва у медијима. Недовољна транспарентност изискује додатну анализу и напоре да би се остварио просперитет на пољу слободе медија. „Забринутост изазивају извештаји да у одређеним таблоидима постоје оркестриране медијске кампање против опозиције, коалиционих партнера и независних органа, изношење детаља о истрагама и најављивање хапшења на основу анонимних извора или информација које су „процуреле“ из полицијске истраге или гоњења“.³⁵ Сексуалне мањине (лезбејке, хомосексуалци, бисексуалци, трансродне особе и интерсексуалци) оствариле су већу заштиту својих права у 2013. години организујући разнолике активности. „Међутим и даље недостаје довољна политичка подршка, а парада поноса која је требало да буде одржана 28. септембра у Београду поново је забрањена, трећу годину за редом, на основу безбедносних разлога“.³⁶ Према мишљењу Европске комисије потребно је у медијима посветити додатну пажњу заштити и промоцији права припадника ЛГБТ популације, као и припадницима свих других мањинских група чија су права угрожена. Осетљиве друштвене категорије заштићене законом још чекају на доследнију примену акционог плана. Током 2013. године деловано је на плану остварења већих права за угрожена лица. У мају је донет Закон о заштити лица са менталним сметњама, а у јуну је усвојена стратегија која има за циљ сузбијање дискриминације. Особама са инвалидитетом потребно је омогућити бољу социјалну интеграцију, док је женама потребна боља и ефикаснија заштита, јер се најчешће суочавају са насиљем у породици и дискриминацијом на послу. Неопходно је радити на суштинској интеграцији Рома, избеглица и расељених лица, како би уживали лична и грађанска права. Сарадња Међународног кривичног трибунала за бившу Југославију и Србије је задовољавајућа. Домаће правосуђе покренуло је 22 поступка против помагача хашких бегунаца. „Након ослобађајућих пресуда на основу жалби у предметима Готовина/Маркач и Харадинај у новембру, које су у Србији и ширем региону дочекане с љутњом и огорчењем, високи званичници Србије критиковали су ове пресуде и приликом тематске расправе у Генералној скупштини ОУН у априлу, довели у питање допринос међународне правде, односно међународних органа правде регионалном помирењу“.³⁷ Број несталих лица на територији бивше југословенске федерације и даље је велики односно 11.859, од тога је 7.886 нестало у конфликтима у Босни и Херцеговини, у Хрватској 2.246, на Косову* 1.727 особа. Иако је успостављена међусобна сарадња на пољу размене информација тешкоће у

³⁵ Извештај о напретку Србије за 2013. годину, стр. 12, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_2013.pdf

³⁶ Ibidem

³⁷ Ibidem

идентификовању ексхумних остатака представљају највећу препреку. Србија гради добре односе са суседним земљама и врло је ангажована у регионалној политици. Регионална министарска конференција о борби против организованог криминала, корупције и правосудној сарадњи одржана је у априлу у Србији. Како се остварила потпуна регионална сарадња потребно је разрешити питања попут демаркације граница. Евидентна је воља и ангажовање српских власти да се успостави стабилност у региону. „Председник Србије и председник Владе присуствовали су обележавању хрватског приступања ЕУ у јулу, што представља врхунац у серији узајамних посета на високом нивоу која је почела у јануару посетом председника Владе Хрватске Београду”.³⁸ Београд и Приштина су у септембру посредством ЕУ постигле договор о телекомуникацијама. Према условима договора Телеком Србија ће своје услуге на територији Косова и Метохије пружати до 2015. године, након чега ће Међународна унија за телекомуникацију доделити Косову* самосталан позивни број. Правосуђе је у извештају оцењено као и претходних година, подложно политичком утицају, велики број нерешених предмета, са ниским степеном развијене евалуације, дисциплине и етике. Недоследност у законодавству спречава реформе. Примена Закона о јавном бележничтву померена је за 2014. годину, због недостатка кадра, пошто је мали број правника положио јавнобележнички испит. У априлу 2013. организован је други по реду испит за судске извршитеље након чега су именовани нови кандидати, али је потребно још кадрова да би се успоставио систем. Већина судских извршитеља је у Београду, зато се у осталим градовима још драстичније осећа недостатак судских извршитеља. „Измене и допуне Кривичног законика су обухватиле инкриминацију дела омогућавања злоупотребе остваривања права азила у страниој држави; декриминализацију клевете и „недозвољеног јавног коментарисања судских поступака“; препознавање узрока дискриминације као што су етничко порекло, вероисповест, родни идентитет и сексуална оријентација као отежавајућих околности у одређеним кривичним делима и признавање да се правила о застарелости не примењују на сексуалне деликте који су учињени над децом”.³⁹ И поред ангажованости Управног суда велики број предмета је нерешен. Ефикасност рада Управног суда закључује се из чињенице да су решени сви случајеви старији од три године, и у првих шест месеци 2013. године разрешено је 9.551 случај, али прилив великог броја предмета довео је до 23.200 нерешених поступака.

³⁸ Ibidem, стр. 16.

³⁹ Извештај о напретку Србије за 2013. годину, стр. 48, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_2013.pdf

Нова стратегија за борбу против корупције за период од 2012. до 2018. године, има за циљ независне институције, ревизију интерну и екстерну, заштиту узбуњивача, сузбијање корупције у секторима јавних набавки, здравства, полиције, образовања, урбанизма и просторног планирања. За спровођење ове стратегије и акционог плана који она предвиђа задужено је Министарство правде и државне управе. Србија је наставила са спровођењем ГРЕКО препорука и у складу с тим усагласила кривични закон. „У области превенције, Агенција за борбу против корупције покренула је националну антикорупцијску кампању за подизање свести јавности, достављено јој је 2.112 планова интегритета државних органа и развила је и примењује анализу нацрта правних прописа на ризике од корупције“.⁴⁰ Европски савет је децембра 2013. године усвојио преговарачки оквир за приступање Србије Европској унији. Скрининг процес, односно аналитички преглед правних тековина ЕУ, отпочео је за Србију септембра 2013. године. „У складу са новим приступом за поглавља о правосуђу и основним правима, као и правди, слободи и безбедности, скрининг састанци о овим поглављима одржани су у периоду од септембра до децембра 2013. године“.⁴¹ Према тренутним очекивањима скрининг би требало да се заврши 2015. године.

6) АНАЛИЗА ИЗВЕШТАЈА ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ ЗА 2014.

Европска комисија је у извештају навела да Србија активно учествује у реформисању и усклађивању свог система са стандардима Европске уније. Проактиван и редован дијалог дефинише однос ових страна. Споразум о стабилизацији и придруживању се поштује, а у марту се састао и Комитет за стабилизацију и придруживање. Србија предузима важне кораке да би се што ефикасније припремила за излазак на европско тржиште и своју економску политику координирала у складу са захтевима понуде и потражње. „Локални и регионални представници из земаља ЕУ и Србије састали су се у мају у оквиру Радне групе за Западни Балкан Комитета региона како би разговарали о односима између ЕУ и Србије, њиховом утицају на улогу локалних власти и стању локалне демократије у процесу приступања ЕУ“.⁴² Након увођења безвизног режима успостављен је механизам за спречавање злоупотребе отворених граница, којим координира Фронтекс. Европска комисија је била дужна да период либерализације визног режима прати и подноси извештај Савету и Европском парламенту. У јануару 2014. године

⁴⁰ Ibidem, стр. 50.

⁴¹ Извештај о напретку Србије за 2014. годину, стр. 2, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Izvestaj_o_napretku_dec14.pdf

⁴² Ibidem, стр. 3.

ступио је на снагу механизам суспензије безвизног режима, који подразумева да земље чланице могу тражити од Комисије да у ванредној ситуацији и као последњу меру, испита могућност привремене суспензије безвизног режима за држављане трећих земаља.⁴³ Европска унија омогућила је Србији финансијску помоћ кроз различите фондове. Предприступна помоћ за период од 2014. до 2020. године биће дистрибуирана кроз фондове ИПА II. Планира се да тим путем у Србију буде уложено 1,5 милијарди евра. Циљ ИПА фонда је пре свега да финансијски подржи реформе које произилазе из преговора са Европском унијом.

Дијалог Београда и Приштине одвија се под покровитељством Европске уније. У периоду од септембра 2013. године до марта 2014. године одржано је 6 састанака на којима су присуствовала оба премијера. Примећује се мање ангажовање у процесу нормализације односа од марта месеца. Под покровитељством ОЕБС-а у новембру 2013. године по први пут су организовани избори широм Косова*. У фебруару 2014. године избори су поновљени у северном делу Косовске Митровице. „Срби са Косова, како северно тако и јужно од реке Ибар, учествовали су у превременим општим изборима у јуну 2014“.⁴⁴ Тенденција је да се на Косову* укину паралелне институције, нарочито у области полиције и правосуђа. У том погледу остварен је напредак. „Интеграција је завршена у погледу полицајаца, али се и даље очекује интеграција других запослених у Министарству унутрашњих послова Србије“.⁴⁵

На северној страни главног моста у Косовској Митровици постављене су препреке. Тензије су се тим чином значајно повећале. „Упркос слагању обе стране у погледу потребе да се пронађе заједничко решење, препреке на путу који је познат као „Парк мира“ и даље нису отклоњене“.⁴⁶ Привремени гранични прелази функционишу, а постигнути су и споразуми о тачним локацијама и нацртима трајних граничних прелаза. Према извештајима ЕУЛЕКС-а илегални гранични прелази на северу Косова* користе се за кријумчарење робе. У извештају се критикују изјаве српских власти, наводећи: „Српске власти би требало да се уздрже од изјава које доводе у питање владавину права“.⁴⁷ У претходном периоду и Србија је износила критике о начину на који ЕУЛЕКС води кривичне поступке против Срба на територији Косова*. Посматрајући и тумачећи споразуме проистекле из дијалога Београда

⁴³ Ibidem

⁴⁴ Ibidem, стр. 5.

⁴⁵ Извештај о напретку Србије за 2014. годину, стр. 5, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Izvestaj_o_napretku_dec14.pdf

⁴⁶ Ibidem, стр. 6.

⁴⁷ Ibidem, стр. 7.

и Приштине, Уставни суд Србије утврдио је да је њихово реализовање противречно са домаћим законодавством. У предстојећем периоду неопходно је пронаћи функционална решења. У 2014. години одржани су републички парламентарни избори и локални избори за град Београд, а Комисија је оценила да су били инклузивни и транспарентни. Излазност бирача била је 53%. Највише гласова освојила је Српска напредна странка, односно 158 посланичких места, која је са Социјалистичком партијом Србије (44 посланика) формирала коалицију. Странке националних мањина освојиле су 11 мандата, а врло позитивно је што и у овом саставу парламента жене чине једну трећину од укупног броја посланика. Након формирања републичке скупштине опозицији је препуштено да председава одбором који је задужен за европске интеграције и у још три одбора, од укупно 19. Наводи се у извештају да није било довољно транспарентно финансирање изборног процеса и да нису испоштоване примедбе на које је указао ОЕБС/ОДИХР. „Такође је утврђено да је медијско извештавање било недовољно аналитично и да су на њега утицале политичке странке на власти, укључујући и путем јавног финансирања, што је довело до широко распрострањене медијске аутоцензуре“.⁴⁸ Због избора рад скупштине Републике Србије прекинут је од јануара до априла. Кад је поново формирана, да би надокнадили време које нису радили, закони су доношени по хитном поступку, али је таква процедура изискивала недовољну расправу у парламенту. Комисија у извештају упућује Народну скупштину да би требало да поштује и заузима проактиван став према извештајима и закључцима независних регулаторних тела. „Додела средстава не сме да буде злоупотребљена од стране Народне скупштине у циљу остваривања контроле над овим телима“.⁴⁹ Формиран је и нови састав Владе, чији су темељи у посвећеном раду на европским интеграцијама и нормализацији односа са Приштином. Најзначајнија новина у саставу нове Владе је то што више нема министра, односно Министарство за Косово и Метохију, већ је основана канцеларија чији је циљ заштита српског становништва и српских интереса на Косову*. На нивоу локалне самоуправе Србија није развила ниједан инструмент за праћење делотворности рада општина. Међу општинама и даље постоје значајне разлике у развоју. Министарства су у обавези да финансије које обезбеђују за општине буду у складу са функцијама које су општини делегиране. У јануару 2014. године усвојена је стратегија о реформи јавне управе. „Ова стратегија обухвата организациону политику на централном и локалном нивоу, укључујући децентрализацију; планирање и координацију јавних политика; е-управу;

⁴⁸ Ibidem, стр. 9.

⁴⁹ Извештај о напретку Србије за 2014. годину, стр. 10, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Izvestaj_o_napretku_dec14.pdf

јавне услуге и управљање људским ресурсима; управљање јавним финансијама у области буџетског програмирања, унутрашње контроле и јавних набавки; правну сигурност и јавне услуге, укључујући управне поступке; транспарентност и отвореност јавне управе⁵⁰. Стратегија прати адекватан акциони план чија је израда под ингеренцијом Министарства државне управе и локалне самоуправе. Битан помак у приближавању јавне политике грађанима представља оснивање Секретаријата за јавне политике. Циљ секретаријата је да се унапреди развој и координација јавних политика да би се остварила већа учинковитост у спровођењу. Потреба за Секретаријатом је изузетна, јер су програм Владе и годишњи извештај слабо повезани. Министарства немају уједначене планове и политике за шта ће, такође, бити задужен секретаријат. У 2014. години Србија је спроводила 91 секторску стратегију и 14 мултилатералних, које у већини не садрже процену колико ће спровођење утицати на национални буџет. Принцип непланирања финансијских трошкова доводи до проблема у реализацији стратегија, јер држава није у могућности да финансира све што је предвиђено. Како би се спроводили доследни планови потребно је извршити прорачун трошкова реализације пре усвајања акционог плана или стратегије.

Измена процеса запошљавања утицала је да више од 60% запослених у претходном периоду није добило посао преко јавног конкурса. Неуједначена примена актуелног правног оквира омогућила је да се утиче на процес запошљавања. Европска комисија наводи да су неопходне суштинске измене међу запосленима у државној управи на централном и локалном нивоу. У извештају је изнето да је важно да се успостави професионална и проактивна управа формирана према заслугама која ће бити врло мотивисана да спроведе реформе и буде сервис грађанима. Комисија уочава да уставни положај заштитника грађана треба да се оснажи. „Заштитнику грађана треба доделити довољна средства и, генерално, потребно је да се покаже више поштовања и разумевања за независност његове канцеларије“⁵¹. Уведена је евалуација рада судија и тужилаца да би се у што већој мери омогућило непристрасно, независно и ефикасно правосуђе. „Комисија за спровођење стратегије, која треба да буде кључна у даљем току реформе правосуђа, треба да игра проактивнију улогу да би могла да предвиди кашњења у спровођењу, и да правовремено усвоји корективне мере“⁵². На путу европских интеграција изузетно је значајно да Србија правовремено спроведе реформу правосуђа да би формирала предвидив и одржив правни амбијент.

⁵⁰ Ibidem, стр. 12.

⁵¹ Извештај о напретку Србије за 2014. годину, стр. 14, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Izvestaj_o_napretku_dec14.pdf

⁵² Ibidem, стр. 12.

Борба против корупције задобила је снажан политички подстицај. Тренутно се на плану сузбијања корупције спроводи национална стратегија, а акциони план обухвата период од 2013-2018. године. Очекује се ускоро да се из фазе мониторинга пређе на практично решавање корупције на свим нивоима и у свим структурама. Европска комисија у извештају сугерише да је потребно успостављање система који ће пратити истрагу, судски процес и коначне пресуде у случајевима корупције. У борби против организованог криминала Србија учествује у регионалној сарадњи. Остварила је значајне резултате, али је неопходно уложити напоре у развој обавештајног рада полиције којим би се развило мапирање криминала и системски успоставила реална процена претње. Озбиљан проблем представља Јединица за заштиту сведока која нема довољно адекватног особља, као ни опрему нити просторије да би у потпуности функционисала и осигурала безбедност жртви и сведока. Органи у Републици Србији активирали су се на пољу остваривања повољније медијске климе. „Три закона у оквиру медијске стратегије су усвојена у циљу побољшања ситуације у медијском сектору и појашњавања правног оквира, посебно у вези са државним финансирањем и контролом над медијима“.⁵³ У извештају се наводи да постоји забринутост због непогодних услова за развијање слободе изражавања. Примарни циљ на пољу медијске слободе је да се омогући новинарима, организацијама цивилног друштва и блогерима да стварају и раде у атмосфери која не подразумева претње, физичке нападе и говор мржње. Комисија је оценила да је важан корак у остваривању људских права одржавање Параде поноса 28. септембра. У октобру 2014. усвојен је акциони план за борбу против дискриминације. „Положај ромске деце и деце са инвалидитетом, која су и даље највише дискриминисана, додатно је погоршан после великих поплава у мају“.⁵⁴

Србија, Црна Гора, Босна и Херцеговина и Македонија су 29. септембра 2014. године потписале редуковање цена роминг услуга у јавним мобилним мрежама. Активним учешћем успостављени су и оснажени добри билатерални односи, поготово са суседским земљама. Изузетак представљају односи са Турском. „Србија је протествовала због изјава председника Владе Турске, током његове касније посете Косову, након којих је председник Србије отказао учешће Београда на трилатералном самиту Србије, Турске и Босне и Херцеговине“.⁵⁵

⁵³ Ibidem, стр. 19.

⁵⁴ Ibidem, стр. 20.

⁵⁵ Извештај о напретку Србије за 2014. годину, стр. 24, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Izvestaj_o_napretku_dec14.pdf

7) АНАЛИЗА ИЗВЕШТАЈА ЗА 2015.

Да је Србија посвећена усклађивању законодавства са европским стандардима сведочи рад Народне скупштине. Многи закони и предлози закона донесени су по хитном поступку што не треба да буде пракса, јер се онда дискусија и транспарентност стављају у други план. Европска комисија у извештају наводи да је неопходно да скупштина више напора уложи у надзирање рада извршне власти и да подстиче спровођење препорука независних регулаторних тела. Приоритет Владе Србије је спровођење европских интеграција и остваривање напретка у придруживању Европској унији, као и дијалог са Приштином. Оформљен је и преговарачки тим септембра 2015. године. Комисија је учила да је потребно усавршити и развити координацију секторских политика и предвидети финансијски оквир који треба обезбедити за спровођење планова. „Уз политичке смернице Министра за европске интеграције, руководство шефа преговарачког тима и делотворну подршку Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије, српска администрација је показала висок ниво припремљености и професионализма у процесу скрининга“.⁵⁶ Извештаји независних регулаторних тела и Заштитника грађана треба да буду уважени и разматрани од стране извршне власти. Управни и административни капацитет није довољно развијен на локалном нивоу. Очекује се ускоро усвајање Закона о сопственим средствима АП Војводине. Комисија као и претходних година скреће пажњу да постоји велика разлика међу општинама и предлаже увођење органа чија ће надлежност обухватити анализу капацитета, кадрова и равноправну расподелу средстава. Додатно ангажовање је потребно да би се реформисало правосуђе. „Устав тек треба ревидирати како би у потпуности био у складу са препорукама Венецијанске комисије, посебно када је реч о улози Народне скупштине у именовању судија, контроли коју политичке партије имају над посланичким мандатима, независности кључних институција и заштити основних права, укључујући и заштиту података“.⁵⁷ Комисија сматра да је остварен напредак у унапређењу односа између Владе и организација цивилног друштва. Да би Србија постала отворено и у потпуности демократско друштво неопходно је да организације цивилног друштва и борци за људска права добију заслужено место у јавном мњењу како би својим деловањем утицали на развијање свести код грађана. „Власти су укључиле организације цивилног друштва у процес преговора о приступању“.⁵⁸ На пољу безбедносних питања заступљена је цивилна

⁵⁶ Извештај Европске комисије за 2015. годину, стр. 6, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godinji_izvestaj_15_final.pdf

⁵⁷ Ibidem, стр. 7.

⁵⁸ Ibidem, стр. 8.

контрола безбедносних снага, а Народна скупштина врши надзорну улогу. Новину у овој области треба да донесе Закон о приступу досијеима државне безбедности. Комисија у извештају упућује да је битно онемогућити злоупотребу пресретања комуникација.

Србија је остварила озбиљан напредак у реформисању државне управе. Темељ реформе постављени су доношењем Акционог плана за реформу јавне управе, Националне стратегије за обуку запослених у јединицама локалне самоуправе, Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору и Закона о инспекцијском надзору. Комисија као и у претходним извештајима наводи да Србија мора да деполитизује и професионализује државну управу. Тренутни оквир у државним службама није заснован на поличкој неутралности запослених. Стога кадар не може да буде запослен, унапређен или отпуштен према личним заслугама. Потребно је спровести дугогодишње реформе које ће обезбедити одговорно управљање јавним ресурсима. „Буџетска транспарентност у пракси није у довољној мери обезбеђена“.⁵⁹ Реформе правосудног система, нарочито у оквиру оцењивања рада судија и тужилаца, су похваљене. Нажалост судска независност у пракси није остварена. Комисија и у извештају за 2015. годину наводи да се увиђа политички утицај приликом избора судија и тужилаца. Мана правосуђа је што грађани дуго чекају на пресуде, бројни предмети су у заостатку, а неретко се догоди да предмет застари током трајања поступка. „Честе промене законодавства и недовољно обуке чине да правно окружење буде пуно изазова“.⁶⁰ Како би борба против корупције била ефикаснија Србија је успоставила одређени степен примењивости. Корупција је врло распрострањена у пракси, а нови Закон о заштити узбуњивача требало би да доведе сузбијање до лакшег и ефикаснијег деловања. Европска комисија у анализи напретка саветује Србију да успостави вођење евиденције о истрагама, оптужницама и правоснажним пресудама против корупције на високом нивоу. У извештају се наводи да треба битно изменити Кривични законик о кривичним делима против привреде и коруптивним кривичним делима, посебно члан 234. о злоупотреби положаја одговорног лица. Европска комисија стимулише Србију да ојача улогу кључних институција у борби против корупције. Министарство унутрашњих послова спровело је реорганизацију и повећало контролу на границама. Иако се улажу напори да држава сузбије и искорени организовани криминал, донесен је мали број правоснажних пресуда. Очекује се да Србија у будућности започне да приводи правди шире мреже криминала. Комисија је закључила да финансијске

⁵⁹ Извештај Европске комисије за 2015. годину, стр. 11, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godinja_izvestaj_15_final.pdf

⁶⁰ Ibidem, стр. 12.

истраге и обавештајни рад нису искоришћени довољно, а ниво трајног одузимања или замрзавања имовине је низак. Сектору за контролу полиције потребно је обезбедити независност и увид у транспарентност рада полиције. Требало би успоставити платформу за размену информација између агенције и полиције. „Србија је изменила свој Кривични законик како би инкриминисала организовање учешћа и учешће у рату или оружаном сукобу у страниој држави”.⁶¹ У складу са превентивном политиком оформљена је Координациона група за борбу против тероризма и спречавање радикализације и екстремизма. Комисија је у извештају навела да Србија активно учествује у међународној и регионалној полицијској сарадњи. Поред јасно утврђеног законодавног и институционалног оквира у пракси заштита људских и мањинских права није довољно делотворна. Комисија у извештају указује да не постоје услови за слободу изражавања, што директно утиче на новинарску професију. Нови медијски закони у пракси немају потпуно спровођење. Треба у већој мери обезбедити заштиту најдискриминисанијих група. Према извештају Европске комисије то су у Србији припадници ЛГБТ популације, лица са ХИВ вирусом и лица са инвалидитетом. Роми у Србији живе изузетно тешко и такође се сусрећу са дискриминацијом. Стога је неопходно омогућити да могу да побољшају животне услове и не буду маргинализовани. Примећује се решеност Србије да расветли ратне злочине. „У марту је ухапшено осам припадника бивше Специјалне (полицијске) бригаде Министарства унутрашњих послова Републике Српске осумњичених да су починили ратне злочине против цивила у Сребреници”.⁶² Комисија сматра да су осуђенима за ратне злочине изречене благе казне, а новчану накнаду примило је само неколико жртава. Укупан број несталих лица у сукобима на Западном Блакану је 10.814. Србија је на том пољу уложила труд и пронашла 52 посмртна остатка лица пострадалих у сукобима на Косову, на локалитету Рудница у Рашкој. Демаркација граница и утврђивање судбине несталих су кључна питања за успостављање помирења и стабилности у региону. Ангажованост Србије у међународним организацијама је на високом нивоу. Томе у прилог сведочи и одржавање Самита 16+1 држава централне и источне Европе и Кине у Београду. У марту је у Србији заседала Генерална скупштина Парламентарне скупштине Црноморске економске сарадње. „Регионална сарадња је добила нови подстицај у оквиру „Берлинског процеса“ и иницијативе Западно-балканске шесторке, првенствено у оквиру агенде ЕУ за повезивање”.⁶³ Србија је у добрим суседским односима са

⁶¹ Ibidem, стр. 19.

⁶² Извештај Европске комисије за 2015. годину, стр. 21, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godinja_izvestaj_15_final.pdf

⁶³ Ibidem, стр. 23.

земљама региона. „У погледу билатералних односа са другим земљама обухваћеним процесом проширења и суседним државама чланицама ЕУ, Србија је закључила билатералну конвенцију о регионалној сарадњи са Црном Гором у складу са чланом 15“.⁶⁴ Инцидент на утакмици између Албаније и Србије допринео је погоршању односа. На утакмици је пуштен дрон са заставом на коме је била исцртана карта „Велике Албаније“. Премијер Србије посетио је Тирану у мају, што је допринело нормализацији односа. Билатерални односи са Босном и Херцеговином су добри. Премијер Александар Вучић у јулу је присуствовао комеморацији жртвама у Сребреници. Иако је сам чин доласка носио поруку помирења, председник Владе је том приликом био физички нападнут. Међудржавна сарадња са Македонијом је унапређена. Заједничка седница две Владе одржана је у фебруару у Скопљу када су потписани бројни споразуми из области економије, образовања, науке и технологије, културе, туризма, заштите животне средине и граничних прелаза.

Након што је у новембру у Истанбулу убијен српски навијач, односи са Републиком Турском били су под снажним тензијама. Нормализацијом односа, председница Народне скупштине Србије посетила је Анкару и потписала протокол о међупарламентарној сарадњи. У области енергетике и транспортне инфраструктуре Србија је побољшала односе са Румунијом и Бугарском. Премијери три државе састали су се у априлу у Кајрави. Састанци су били плодотворни, зато су у новембру отворена три нова гранична прелаза са Румунијом. Однос Србије и Хрватске у извештају окарактерисан је као променљив и нестабилан. Инаугурацији нове хрватске председнице присуствовао је премијер Србије. Месец дана касније Загреб је посетио министар спољних послова Србије. „Међудржавна комисија за повраћај културног наслеђа у Хрватску у марту је донела одлуку о повраћају више од 500 културних добара“.⁶⁵ Хрватски држављанин који је у Србији осуђен за ратне злочине пребачен је, на инсистирање хрватског јавног мњења, у Загреб на издржавање казне. Војислав Шешељ је по доласку у Београд у јавности износио изјаве које су изазвале оштру осуду Загреба. Србија је у знак сећања на жртве настрадале у операцији Олуја, 5. август прогласила даном жалости и осудила говор мржње и фашистичке симболе током обележавања годишњице од ове операције. Хрватска је повредила права српских мањина скинувши ћириличне натписе у Вуковару. Одлука локаних власти града Вуковара изазвала је оштру осуду Београда.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Извештај Европске комисије за 2015. годину, стр. 24, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godinji_izvestaj_15_final.pdf

Дијалог између Београда и Приштине одвијао се у фебруару, априлу, јуну и августу, а њима су присуствовали премијери Србије и Косова*, Александар Вучић и Иса Мустафа. На Косову* су основана два нова енергетско привредна друштва која се баве увозом, извозом, транспортом, набавком и дистрибуцијом. Постигнути су договори из области телекомуникација. Београд и Приштина су се договорили да мост у Косовској Миторовици буде отворен до лета 2016. године. Срби на Косову* почели су са процесом интеграције. Новине су уведене на пољу званичних посета, које ће се од сада одвијати преко Официра за везу. Постигнути су споразуми у области осигурања аутомобила. Комисија сматра да Србија мора да се заложи како би се зауставио илегални транспорт робе. У извештају су упућене препоруке да Србија треба да остане ангажована на подстицању учешћа Косова* на регионалним форумима. Предузети кораци треба да допринесу стабилизацији и нормализацији односа Београда и Приштине.

8) ИЗВОРИ

- Antevski, M., Mitrović, D. (2012), *Western Balkans: from stabilisation to integration*. Belgrade: Institute for International Politics and Economics.
- Đukanović, D., Trapara, V. (2014), *Evropska unija i Zapadni Balkan – izazovi i perspektive* [European Union and Western Balkans – challenges and perspectives], Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu.
- Đukanović, D., *Balkan na posthladnoratovskom raskršću* [Balkans on the post Cold War crossroads], (1989-2016), Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2016, str. 5-207.
- Đukanović, D., Jazić, A., Jončić, M. (2015), *Srbija, region i Evropska unija* [Serbia, region and European Union], Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu.
- Miljković-Božić, I., (2007), *Western Balkans in the process of eurointegration - Economic Networking and the Region's Development - Economies and Organization*, FACTA UNIVERSITATIS, UDC 330.34(4-672 EU:497).
- Жарковић, Васиљ, Тешић, Јелена, *Економски критеријуми чланства у Европској унији и значај за Србију*, публикација: *Европско законодавство*, Мала књига, Београд, 2013.
- Извештај Европске комисије за 2015. годину, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godinji_izvestaj_15_final.pdf
- Извештај о напретку Србије за 2012. годину, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izve%C5%A1taj_napretku_2012.pdf

- Извештај о напретку Србије за 2013. годину, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_2013.pdf
- Извештај о напретку Србије за 2014. годину, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_o_napretku_dec14.pdf
- Перцо, А. (2011), *The Western Balkans: The Ultimate Test for the European Union. E-International Relations*. Интернет: <http://www.e-ir.info/2011/02/07/western-balkans-the-ultimate-test-for-the-european-union/>
- Редакција Еурактив, наслов: Мишљење Европске комисије о Србији 2011, Интернет: <http://www.euractiv.rs/srbija-i-eu/2874-miljenje-evropske-komisije-o-srbiji-2011>
- Станковић, Невена, *Србија у односу са ЕУ*, публикација: *Европска унија и Западни Балкан - изазови и перспективе*, Мала књига, Београд, 2014.
- Саопштење Европске комисије Европском парламенту и Савету, Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/misljenje_kandidatura/misljenje_ek_2011.pdf

9) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

На основу детаљне анализе извештаја Европске комисије о напретку Србије у процесу европских интеграција у периоду од 2011. до 2015. године можемо уочити значајне помаке у односу на период пре 2011. године. Република Србије је у поменутом периоду учинила значајне реформе и покренула суштинске мере, како на унутрашњем, тако и на спољном односно регионалном нивоу, у циљу испуњавања критеријума за пуноправно чланство у Европској унији. Имајући у виду вокабулар који је коришћен у овим извештајима од стране бирократије Европске комисије, такође можемо да утврдимо да су претходно поменути процеси и даље у току реализације. У овим извештајима је прецизно наведено да је Република Србија јасно фокусирана на пут задовољавања критеријума за чланство у Европској унији, но и да су потребне снажније и свеобухватније мере како би се тај пут убрзао. У овим извештајима, недостатак убрзане динамике можемо издвојити као главну негативну страну на европском путу Србије. У сваком од ових извештаја, из годину у годину, као мањкавост се такође наглашава недовољна политичка воља и посвећеност од стране политичких елита. Врло често као узрок томе наводи се свакодневна политичка борба, односно борба за освајање дневно-политичких поена на рачун стратешких опредељења Републике Србије. У регионалном контексту, на основу ових извештаја можемо закључити да Србија представља лидера у региону, тј. предводника

на европском путу. Спољно-политичка деловања Србије у региону Западног Балкана значајно утичу на процесе помирења, стабилизације и успостављања темеља за одржив просперитет целог региона. У периоду од 2011. до 2015. године, Европска комисија је у својим извештајима потенцирала управо значајну улогу Србије и њеног деловања као својеврсног генератора у процесима превазилажења безбедносних турбуленција у Западно-балканском региону. На унутрашњем плану реформе су покренуте у свим областима јавног деловања. Иако су ове реформе значајно успорене, као што је наведено и у самим извештајима Комисије, то не значи да се иде у правцу одустајања од европских интеграција или покретања одређеног реверзибилног процеса. Чињенично стање је да су изазови веома озбиљни и да је потребан дужи период како би се крајњи циљ постигао, односно како би се успоставио државни и јавни систем Републике Србије који би био у складу са системима и структурама унутар Европске уније и унутар државачланица Уније. На основу свега што је наведено у овом раду долазимо до закључка да процес европских интеграција Србије зависи једино од ефикасности, ефективности и брзине у спровођењу мера и смерница које су у сагласности са критеријумима Европске уније за пуноправно чланство. Чињеница је да се Европска унија у последњих неколико година суочава са озбиљним изазовима и турбуленцијама на унутрашњем економском, политичком и безбедносном нивоу, но то не треба да се „таргетира“ као узрок евентуалног успоравања Србије на путу ка пуноправном чланству. И поред бројних и актуелних негативних токова како унутар саме Европске уније, тако и у ширем европском суседству, чланство Републике Србије у Европској унији зависи од политике која се води и спроводи од стране политичких представника у Београду и од тога да ли је она суштински у сагласности са мерама и критеријумима чије испуњење захтевају европске институције као својеврстан услов за пуноправно чланство.

УДК: 343.62-057.16
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 58, стр. 37–50
Изворни научни рад

Проф. др Драган ЧОВИЋ¹
др Ана ЧОВИЋ²

МОБИНГ – ПОЈАВНИ ОБЛИЦИ И МЕРЕ ЗАШТИТЕ

ABSTRACT

This paper is about the causes of mobbing, the conditions in which mobbing occurs, the consequences of mobbing on the bodily and mental health of employees, how to prevent mobbing, national mechanisms for the protection and the response to this ubiquitous phenomenon. It examines the existing legislation of the Republic of Serbia in this field with emphasis on jurisprudence and possible improvement of existing legislation. Whether the recognition of mobbing as a phenomenon that requires legal regulation and raising awareness of the population is enough for its elimination from everyday life or it is just the first step in a complex process to protect workers and their rights.

Key words: mobbing, employees, harassment at work, psychic harassment.

1) УВОД

Мобинг је психичко злостављање и понижавање особе на радном месту, са циљем угрожавања њеног угледа, части, људског достојанства и интегритета. Крајњи циљ је елиминација са радног места. Проучавање мобинга је 80-их година 20. века започео шведски психотерапеут Хајнц Лојман. Назив је створен од енглеског глагола *to mob*, што значи насрнути у маси, односно од именице *mob*, која значи руља, багра, олош. Назив је скован

¹ Факултету за пословно индустријски менаџмент и право, Београд,
Е-маил: covic.dragan@gmail.com

² Институт за упоредно право, Београд, Е-маил: tankosicana@yahoo.com

према истраживањима Конрада Лоренца који је описивао понашање неких животиња које се удруже против једног члана, нападају га, истерују из заједнице, а понекад га доводе и до смрти. Међународна организација рада (ILO) одређује мобинг као „увредљиво понашање које се манифестује као осветољубиви, сурови, злонамерни или понижавајући покушаји да се саботира један или група запослених“. У мобинг спадају сталне негативне примедбе или критике, које изолују неку особу у социјалном погледу, као и канцеларијски трачеви или ширење лажних информација. Разликују се вертикални и хоризонтални мобинг. Вертикални мобинг постоји када претпостављени злоставља једног или више запослених, а хоризонтални међу запосленима на једнаком положају у хијерархијској лествици. Овој појави се све више придаје на значају, будући да су последице мобинга несагледиве по жртву и њену породицу и да не постоји друштво имуно на ову појаву.³ Након што је у Србији приватизован велики број предузећа, на сцени је завладао дивљи капитализам. До скоро непознат, или мало приметан, мобинг је у данашње време постао проблем великог броја радника који се боре да себи и породици обезбеде минималну егзистенцију. Бахати послодавци, од којих су се многи обогатили преко ноћи нелегалним пословима, користе финансијску зависност запослених, претварајући живот многима од њих у праву ноћну мору. Велики проблем представљала је чињеница непостојања законске регулативе у овој области, а с друге стране, и неспремност државе и њених органа да бескомпромисно стану на пут мобингу и заштите жртве ове појаве. Жртве се тешко одлучују да проговоре и да заштиту потраже у надлежним институцијама, јер верују да је вероватноћа да заштиту добију мала, а губитак посла након тога врло изванредан. Велика конкуренција на тржишту, глобализација, економска криза и несигурност радног места, довели су до веће учесталости мобинга, јер су и послодавци постали присиљени да анализирају сваки проблем који има негативне последице на продуктивност и трошкове производње. Прва фирма која је одлучила да инвестира у квалитетне међуљудске односе, био је Wolkswagen, који је због тога увео и нови појам – *одговоран за мобинг*.⁴ Како време одмиче, расте број оних који се суочавају са разним непријатностима на радном месту, јер се мобинг шири попут вируса и постаје општеприхваћен манир и образац понашања већине послодаваца. Због тога је држава морала да предузме адекватне мере у циљу заштите запослених, превасходно усвајањем одговарајућег закона у овој области 2010. године.

³ Истраживањем *Northwestern National Life Insurance Company*, установљено је да је један од четири радника у САД-у био жртва мобинга.

⁴ А. Костелић – Мартић, *Мобинг: психичко малтретирање на радном мјесту*, Загреб: Школска књига, 2005, стр. 7-8.

2) ПОЈАВНИ ОБЛИЦИ И ФАЗЕ МОБИНГА

Мобинг може да се испољава на различите начине:

1. *Ускраћивање жртви адекватног комуницирања* – жртва се прекида у разговору, одбијају се вербални и невербални контакти са жртвом.
2. *Ускраћивање жртви социјалних односа* – жртва је у изолацији, нико јој се не обраћа, премешта се у просторију далеко од колега и руководства, не позива се на заједничке састанке, прославе и паузе.
3. *Напад на личну репутацију* – шире се неистините приче о приватном животу, жртва се оговара и исмејава.
4. *Напад на квалитет професионалног рада* – вређање, сталне неосноване критике, кажњавања, ниска оцена рада ничим доказана. Жртви се не дају радни задаци и средства за рад (синдром „празног стола“), затрпава се задацима (синдром „пуног стола“) или се задају задаци неприлагођени професионалној квалifikацији.
5. *Напад на здравље* – жртва се присиљава да обавља задатке који нарушавају њено здравље, нема годишњи одмор и слободне дане, приговара се коришћењу боловања, прети јој се или се сексуално злоставља. Константна изложеност мобингу угрожава здравствено стање жртве, а последице могу бити депресија, анксиозност, напади панике, емоционална отупелост, главобоља, поремећај спавања, хипертензија, кожне промене, итд. Мобинг утиче и на промене у понашању, па тако доводи до агресивности, повећаног конзумирања алкохола, цигарета и лекова и до сексуалних поремећаја. Дијагноза која се јавља као последица мобинга је призната у Светској здравственој организацији под називом „Посттрауматски стресни поремећај“. Трауматски догађај се стално проживљава на један или више следећих начина:
 - као повратна и наметљива сећања на догађај, укључујући слике, мисли и перцепције;
 - као понављање узнемирујућих снова о догађају;
 - особа се понаша и осећа као да се трауматски догађај поново збива;
 - настојање да се избегну активности, места и особе које подсећају на трауму;
 - осећање одвојености или отуђења од других особа;
 - осећање бесперспективности.⁵

Када говоримо о фазама мобинга, уочава се пет фаза. То су: фаза кључног догађаја у коме се одабира жртва и агресија из нерешеног конфликта се

⁵ Ibid, стр. 82-83.

усмерава према њој; циљани мобинг у којој потиснута агресија мобера ескалира у психотерор. Жртва почиње да губи сигурност и да се осећа мање вредном. Јавља се несаница; фаза жртвеног јарца у којој је жртва обележена и где постаје дежурни кривац за све пропусте у колективу; борба за опстанак путем доказивања, преоптерећивање послом што води до хроничног умора и других психо-физичких последица, као што су психосоматски и депресивни поремећаји; фаза развијеног мобинга је стање сасвим погоршаног психичког и физичког стања жртве због вишегодишњег терора. Жртва жели да се реши посла, неретко и живота.⁶

3) ОСОБИНЕ МОБЕРА И ЖРТАВА МОБИНГА

Мобери су особе незадовољне собом, недовољно стручне и компетентне, особе које таквим понашањем прикривају немоћ у некој другој сфери живота (брак, породица, и сл.). То су људи који су у раним годинама живота имали пуно фрустрација, никада нису научили да воле, да дају и примају. Мобер је човек који је у суштини врло несигуран, а људи и моћ су му потребни да би себи дао на значају. Они су често психопате или социопате. По неким дефиницијама он је „крвник, перверзни нарцисоид коме трансфер боли омогућује да се осећа вреднијим на рачун другог.“⁷ Жртве мобинга су углавном мирни и повучени људи који нису склони расправама, људи који уочавају проблеме и упозоравају на њих, млади људи на почетку радног века, средовечни људи пред крај радног века, болесни, инвалиди и припадници неких мањинских група, као нпр. припадници различите сексуалне оријентације, идеологије и религије. Истраживања показују да су жртве мобинга особе оба пола, који су запослени у свим делатностима.⁸ Међутим, процентуално су канцеларијски радници најчешће жртве мобинга, а затим следе шефови и руководиоци одељења. Најмањи број жртава мобинга чине запослени који се баве слободним делатностима и раде као спољни сарадници.⁹ Реакције жртве на мобинг ситуацију крећу се од неверице, тражења кривице у себи, самоокривљавања, доживљаја властите неспособности, до усамљивања, анксиозности и депресије. Група која је против појединца представља групу која подржава мобера. Ту групу чине они који су, такође, некомпетентни, нестручни, полтрони и у страху да и сами не

⁶ В. Кондић, *Мобинг и како га спречити: Приручник за регионалне поверенике УГС „Независност“*, Интернет: <http://www.gsputnezavisnost.org.rs>

⁷ Француска психотерапеуткиња Marie - France Hirigoyen, преузето из: А. Костелић – Мартић, *ор. cit.*, стр. 23.

⁸ В. Кондић, *ор. cit.*, стр. 9.

⁹ А. Костелић – Мартић, *ор. cit.*, стр. 35.

постану жртве мобинга. Они су моберова продужена рука, без којих је он слаб. С друге стране, жртва нема подршку јер се ретко ко усуђује да је подржи. Када жртва добије групу за подршку, назире се излазак из мобинг ситуације.¹⁰

4) ПОСЛЕДИЦЕ МОБИНГА НА ЗДРАВЉЕ ЖРТАВА, НАТАЛИТЕТ И НАЦИОНАЛНУ ЕКОНОМИЈУ

Када стресогени услови дуго трају, долази до соматских и психосоматских тегоба. Најчешће последице су убрзан рад срца, убрзано дисање, повишен крвни притисак, губитак апетита или неумереност у јелу, смањење имунитета, па чак и малигне болести. Често се јављају губитак мотивације за рад и поремећаји концентрације. Посебно је тешка ситуација у неразвијеним и транзиционим државама, јер запослени не реагују адекватно из страха да ће изгубити радно место. Информисаност људи о значају овог проблема и могућностима за решавање истог, на врло је ниском нивоу. Тако, у развијеним државама запослени реагују и на повишен тон послодавца, док је у Србији и даље то уобичајени начин комуникације послодавца са запосленима. Међутим, ни у неким развијеним земљама ситуација није боља. У Јапану се у периоду од 1945. до 1975. радило 10-12 часова, 6-7 дана у недељи. Последица је била економски успех и повећан број запослених између 40 и 50 година који су умирали од срчаних и мождних удара. Крајем 80- их година прошлог века, ова појава је добила своје име: кароши или смрт због предозирања послом.¹¹ Кароши је препознат као симбол ауторитативног менаџмента, а компанијски пресинг се комбинује са его пресингом, јер јапански човек има предиспозицију радохолизма.¹² Жене су нарочито угрожене, јер је сексуално узнемиравање врло често, а с друге стране, положај жена је тежак и због улоге мајке коју имају. Пре трудноће су дискриминисане приликом конкурсисања за радно место, када се неретко жени поставља питање да ли „планира ускоро дете“, а уколико има дете поставља се питање „планирања“ другог детета. Мајке мале деце су дискриминисане и због чињенице да се мала деца разбољевају, па послодавцима није у интересу да их запосле, јер сматрају да ће оне често бити на боловањима. Уколико их и запосле, жене не узимају боловања и када је то неопходно, плашећи се за радно место, а у тој ситуацији највише трпе мала деца, али и жене које неретко због таквих околности прелазе на мање плаћена радна места или бивају принуђене да дају отказ. Све то доприноси

¹⁰ В. Кондић, *op. cit.*, стр. 9.

¹¹ В. Балтазаревих, *Мобинг – комуникација на четири ноге*, Панчево: Мали Немо, 2007, стр. 49.

¹² *Ibid.*

да се жена чини финансијски зависном од мужа и да се услед тога осећа мање вредном. Уколико је жена самохрана мајка, последице су још теже и најчешће су то депресије, па и самоубиства. Ово је један од главних разлога пада наталитета, детерминисања савремене породице у правцу породице са једним дететом и повећања броја жена које не желе децу и породицу. Четворочлана и петочлана породица, сва је вероватноћа, постаће реликт прошлости. Мобинг утиче негативно и на националну економију, иако о томе нико не говори. Услед болести изазваних мобингом, запослени изостају са посла, па се смањује и продуктивност на послу. На тржишту рада расте број незапослених и повећава се број исплаћених накнада за незапослене, а у здравству расту трошкови лечења, рехабилитације и накнаде за боловање. Такође, расте број корисника превремених и инвалидских пензија, па тако стручњаци процењују да мобинг националну економију може коштати и до неколико милијарди евра.¹³

5) ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ЗАПОСЛЕНИХ ОД МОБИНГА

Устав Републике Србије („Сл. гласник“ РС, бр. 98/2006), чланом 60. утврђује да „свако има право на поштовање своје личности на раду, безбедне и здраве услове рада, потребну заштиту на раду, ограничено радно време, дневни и недељни одмор, плаћени годишњи одмор, правичну накнаду за рад и на правну заштиту за случај престанка радног односа. Нико се тих права не може одрећи.“ Закон о забрани дискриминације („Службени гласник“ Републике Србије, бр. 22/2009), чланом 16. забрањује дискриминацију у области рада, односно нарушавање једнаких могућности за заснивање радних односа или уживање, под једнаким условима, свих права у области рада, као што су право на рад, слободан избор запослења, право на напредовање у служби, на стручно усавршавање и професионалну рехабилитацију, на једнаку накнаду за рад једнаке вредности, на правичне и задовољавајуће услове рада, на одмор, на образовање и учлањење у синдикат. Закон о равноправности полова („Службени гласник“ Републике Србије, бр. 104/09) припада групи антидискриминационих закона и чланом 18. обавезује послодавца да свим запосленима обезбеди једнаке могућности. Закон о забрани дискриминације особа са инвалидитетом („Службени гласник Републике Србије, бр. 33/06), члановима 21-26, забрањује дискриминацију због инвалидности у вези са запошљавањем и на раду.

¹³ Истраживање Међународне организације рада 1998. показало је да САД сваке године губи 200 милијарди долара због стреса у предузећима.

У ситуацији мобинга, жртва може да се позове и на Кривични законик РС, Закон о безбедности и здрављу на раду и Закон о раду који прописује забрану дискриминације, узнемиравања и сексуалног узнемиравања. Узнемиравање, у смислу овог закона, је свако нежељено понашање које има за циљ или представља повреду достојанства лица које тражи запослење, као и запосленог, а које изазива страх или ствара непријатељско, понижавајуће или увредљиво окружење. Сексуално узнемиравање је свако вербално, невербално или физичко понашање које има за циљ или представља повреду достојанства лица које тражи запослење, као и запосленог у сфери полног живота, а које изазива страх или ствара непријатељско, понижавајуће или увредљиво окружење. Велики проблем су и дужине судских процеса, јер се жртве мобинга остављају без средстава за егзистенцију, с обзиром на то да у овим ситуацијама често добијају отказ. На овај начин се посредно подстиче мобинг. У великом броју европских земаља, као нпр. у Белгији, Француској, Холандији и Шведској, донети су закони у циљу борбе против мобинга. У Немачкој, Ирској и Великој Британији примењују се одредбе казненог и цивилног права. Данска и Луксембург определиле су се за друге правне инструменте, као што су прописи и тарифни уговори.¹⁴ Закон о спречавању злостављања на раду („Сл. гласник“ Републике Србије, бр. 36/10), у даљем тексту ЗСЗР, и Правилник о правилима понашања послодаваца и запослених у вези са превенцијом и заштитом од злостављања на раду, („Сл. гласник“ Републике Србије, бр. 76/10), у даљем тексту: Правилник, у примени су од 4. септембра 2010. године. Концепцијски, ЗСЗР је повезан са новим антидискриминационим законодавством Републике Србије. ЗСЗР дефинише појам и извршиоце злостављања (члан 6): „Злостављање, у смислу овог закона, јесте свако активно или пасивно понашање према запосленом или групи запослених код послодавца, које се понавља, а има за циљ или представља повреду достојанства, угледа, личног и професионалног интегритета, здравља, положаја запосленог и које изазива страх или ствара непријатељско, понижавајуће или увредљиво окружење, погоршава услове рада или доводи до тога да се запослени изолује, или наведе да на сопствену иницијативу откаже уговор о раду или раскине радни однос. Злостављање, у смислу овог закона, јесте подстицање других на вршење злостављања. Извршиоцем злостављања сматра се послодавац са својством физичког лица или одговорно лице код послодавца са својством правног лица, запослени или група запослених код послодавца, који врше злостављање.“ Обавеза послодавца је заштита од злостављања: а) превенцијом мобинга (стварањем здраве и безбедне околине и услова рада) и транспарентним, и б) ефикасним поступком интерне заштите, ако до злостављања дође, ради превенције вођења судских спорова међу запосленима у колективу. Треће поглавље бави

¹⁴ В. Кондић, *op. cit.*, стр. 16.

се поступком за заштиту од злостављања код послодавца – посредовањем (члан 13-28). Споразумом се утврђују мере усмерене на престанак и онемогућавање даљег злостављања, а спровођење ових мера често жртву злостављања не задовољава у потпуности, па се поступак посредовања код послодавца наставља пред судом, ради накнаде штете причињене злостављањем. ЗСЗР уводи још једну новину, која се може протумачити као враћање дисциплинског поступка у Закон о раду У случају да посредовање не успе, а постоји основана сумња да је било злостављања или злоупотребе права на заштиту од злостављања, послодавац је дужан да спроведе поступак за утврђивање одговорности за непоштовање радне дисциплине, односно повреде радне дужности и спроведе санкцију. Овај поступак је у потпуности у диспозицији послодавца, па треба озбиљно повести рачуна о злоупотреби злоупотребе права на заштиту.¹⁵ Учешће у поступку посредовања не може бити основ за ускраћивање права, покретање дисциплинске или материјалне одговорности или отказа, а лице које је захтевало заштиту од злостављања под законским условима има право на одбијање рада. Ову заштиту ужива и лице које пријави повреду јавног интереса, што представља вид борбе против корупције и предвиђено је у казним одредбама. Заштита траје од 8 до 30 дана, колико и поступак посредовања.¹⁶ Право на судску заштиту постоји у два случаја: ако посредовање не успе и ако се за злостављање терети лично послодавац, са својством физичког лица (предузетник) или одговорно лице код послодавца са својством правног лица (члан 14). Рокови су преклузивни, 15 дана од обуставе посредовања и 6 месеци од последњег злостављања, ако се тужи у складу са чланом 14. Закона. Током посредовања рок не тече. Тужбом се може тражити утврђивање и забрана даљег злостављања, нематеријална и материјална накнада и објављивање пресуде донете поводом тужбе, као посебан вид нематеријалне накнаде, који се јавља у свим анти-дискриминационим законима, како би се појава друштвено осудила.¹⁷ ЗСЗР предвиђа прекршајну одговорност: дисциплинску у распону од опомене до отказа и новчану у распону од 100.000 - 800.000 динара за правна лица и од 10.000 - 400.000 за предузетнике. У случају накнаде штете узроковане мобингом, послодавац има право рефундирања плаћеног износа од мобера. Законодавац је био рестриктиван приликом прописивања казних одредби, јер за неиспуњење одређених законских обавеза (користи се термин „дужности“) не предвиђа санкције. Тако непоштовање обавезе покретања поступка посредовања од стране послодавца, одређивања листе посредника,

¹⁵ О. Кићановић, *Коментар закона о спречавању злостављања на раду*, Социјално – економски савет Републике Србије, Београд, 2011, стр. 19.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

оспособљавања запослених за препознавање и процесуирање злостављања и доношења решења о обустави (као услова за тужбу у преклузивном року од 15 дана) није предвиђено као прекршај. У случају повреде ових обавеза постоји могућност обраћања инспекцији, која може наложити отклањање неправилности и, евентуално, поднети прекршајну пријаву.¹⁸

6) СУДСКА ПРАКСА

Судску праксу која се односи на примену Закона о спречавању злостављања на раду ("Сл. гласник РС", број 36/2010 од 28.05.2010. год.) карактеришу: тужбе запослених против послодавца са захтевом за утврђење да су претрпели злостављање, забрану даљег вршења односно понављања злостављања и захтев за накнаду материјалне и нематеријалне штете; тужбе запослених за поништај решења о отказу уговора о раду као незаконитог, које карактерише мобинг од стране послодавца који запослени трпи због страха од губитка посла, и који тек након отказа од стране послодавца подноси тужбу за поништај решења о отказу; тужбе запослених за поништај решења о отказу уговора о раду, чија је карактеристика „принуђени“ отказ, тј. запослени је принуђен да да отказ јер не може више да трпи злостављање од стране послодавца. У Србији је веће Општинског суда у Јагодини изрекло казну затвора од четири месеца условно две године, Зорану Миловановићу, в.д. главном и одговорном уреднику недељних новина „Нови пут“ из Јагодине. Он је осуђен за кривично дело злостављања и мучења из члана 137. Кривичног закона РС, а по тужби новинарке тог листа Иване Делић – Јанковић. Према оптужници, оптужени је оштећеној говорио да је глупа, да не зна да ради свој посао и цепао јој припремљене текстове. Избацивао је из радне собе у присуству колега, лупао вратима и говорио јој да не може да ради са њом јер му смета њен мирис, глас, смех и присуство. Судско веће је закључило да је оваквим поступањем оштећеној повређено људско достојанство. У Војводини је начелница Јужнобачког округа, Дарија Шајин, осуђена на 14 месеци затвора четири године условно, због злостављања и мучења радника. Против ње су пријаву поднели седморо радника Општинске управе у Бачу. Она је, према оптужници, у периоду од 2004. до 2005. године злостављала запослене и вређала њихово људско достојанство. Радници су у пријавама навели да су свакодневно доживљавали малтретирања и понижења, те да су на крају били отпуштани или присиљавани да сами дају отказ. Након ступања ЗСЗР на снагу, подигнута је свест о потреби решавања проблема мобинга и неопходности значаја судске заштите. Неки од разлога за покретање поступака били су следећи: изолација запосленог (решење Гж1

¹⁸ Ibid.

Апелационог суда у Београду 5495/2012 од 31. октобра 2012. год.)¹⁹, дискриминација у погледу услова рада (из пресуде Апелационог суда у Новом Саду, Гж1 1820/2011 од 05. октобра 2011. год.)²⁰, сексуална оријентација запосленог (из пресуде Апелационог суда у Новом Саду Гж 3144/2012 од 14. новембра 2012. год.).²¹ Спорови који се воде због мобинга су специфични и

¹⁹ „У односу на радну просторију где је место рада тужиоца такође је неоспорно да је расподела радног простора у овлашћењу директора. Међутим, за случај да се запослени у расподели тих просторија као свог радног простора стављају у неједнак положај, иако за то не постоје разумно оправдани разлози, тада се очигледно поступа супротно правилу из члана 4 Закона о спречавању злостављања на раду са становишта дужности послодавца да створи услове неопходне за безбедну радну средину и да организује рад на начин којим се спречава злостављање на раду. Првостепени суд у овом делу констатује да се у том делу не налазе друге канцеларије запослених узимајући као правну вредну чињеницу да је та просторија окречена и опремљена канцеларијским материјалом. Међутим занемарује да се у том делу не налазе друге просторије запослених што би могло указивати на закључак о „изолацији тужиоца као запосленог“ што не би било правно прихватљиво са становишта услова безбедне здраве радне околине.”

²⁰ „Имајући у виду неспорне чињенице да су остали кондуктери код туженог који живе ван места рада неупоредиво ређе у односу на тужиљу распоређивани на прве јутарне линије код туженог у 4,50 часова, а када би се и то догодило било је предвиђено да тај полазак и повратак из места опредељења у К. обави сам возач, што није био случај када је тужиља распоређивана на те поласке, те је правилан закључак првостепеног суда да је тужиља дискриминисана у погледу услова рада у односу на друге запослене кондуктере код туженог у истој ситуацији, а што је у супротности са наведеним одредбама Закона о раду који прописују забрану дискриминације. Како је тужиља дискриминисана у односу на друге кондуктере код туженог и то у односу на услове рада, не може се сматрати да је њено понашање такво да у њему има елемената који указују на кршење радне дисциплине, те је зато отказ уговора о раду и поништен као незаконит.“

²¹ „... несумњиво је да су речи „педер“ и „педерчина“ изрази који у нашем језику још увек имају значење негативног, омаловажавајућег, обезвређујућег и увредљивог означавања мушке особе истополне сексуалне оријентације, па упућивање таквих речи тужиоцу који је истополне сексуалне оријентације без обзира да ли је непосредни повод за то био извршавање радних задатака или нешто друго представља узнемиравајуће и понижавајуће поступање које има за циљ и представља повреду његовог достојанства на основу његовог личног својства – истополне сексуалне оријентације што произлази из чињенице да је након сазнања за његову полну сексуалну оријентацију тужени чешће вређао тужиоца оваквим речима, те да је на тај начин тужени дискриминаторски поступао према тужиоцу, а пошто је то учинио у више наврата и у дужем периоду, такво понашање представља поновљену и продужену дискриминацију, дакле тежак облик дискриминације тужиоца. Тужени је обавезан да тужиоцу накнади штету на име правичне новчане накнаде због претрпљених душевних болова због повреде права личности и због повреде угледа и части...“ , детаљније Дрча, И., *Мобинг из угла судске праксе*, Интернет: <http://www.pravniportal.com/mobing-iz-ugla-sudske-prakse/>

због тешкоћа које се појављују у доказном поступку. Остали запослени, који су одлучујући сведоци, углавном не желе да изнесу све појединости на суду из страха да ће и сами постати жртве мобера или изгубити радно место. Уколико жртва одлучи да сама сними разговор са мобером, постоји могућност да суд такав снимак неће узети у обзир као релевантан доказ. Не постоје уједначена мишљења да ли се сазнања добијена техничким снимком приватног разговора смеју користити као доказ у кривичном поступку. Поједини аутори сматрају да је снимак учињен неовлашћено, уколико је снимљен без пристанка особе која се снима.²² Врховни суд Хрватске донео је одлуку да доказе прибављене приватним техничким снимком снимљеним ван кривичног поступка треба издвојити као незаконити доказ.²³ Касациони суд Републике Италије је један од првих судова који је као радње мобинга прихватио и радње нечињења, чији је циљ да изолују злостављаног радника како би се код њега развиле психолошке и физичке фрустрације. Закључак је био, да се као као последица тога, код радника могу развити хронична оштећења здравља.²⁴ Рекордна одштета од 300.000 еура за доживљени мобинг додељена је новинарки италијанске издавачке куће Мондадори 2005. године. Она је тужбу поднела због мобинга који је започео сталним критикама њених чланака, а завршио се потпуном изолацијом и дисциплинским кажњавањем када се успротивила да препише чланак из енглеских новина. У Европи је сексуално напаствовање било које понашање сексуалне природе којим се повређује достојанство жртве, док судска пракса Врховног суда САД-а и Канаде признаје сексуално узнемиравање као понашање којим се други дискриминише на основу пола и тако ствара нетрепеливо радно окружење и атмосфера.²⁵

7) СТРАТЕГИЈА ЗА СПРЕЧАВАЊЕ И РЕШАВАЊЕ ПРОБЛЕМА МОБИНГА – ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Превенција мобинга може бити примарна, секундарна и терцијарна. Примарна превенција има за циљ да спречи појаву патолошких случајева узрокованих стресом и мобингом. Примарна превенција подразумева стварање јасних услова рада, информисање запослених о стресу, мобингу и његовим последицама, сачињавање уговора о раду који садрже клаузуле које

²² Ibid.

²³ Пресуда Врховног суда Хрватске Кзз – 16 / 2001 – 2 од 15. 11.2002. године

²⁴ Пресуда Касационог суда Републике Италије н. 8438, од 04. 05. 2004. године

²⁵ Видети случајеве Врховног суда Канаде Jantzen v. Platy Enterprises (1989) 1. S.C.R 1252 и Врховног суда САД-а Meritor Savings Bank v. Vinson, 477 U.s. 57 (1986), Harris v. Forklift Systems Inc, 510 U.S. 17 (1993).

регулишу мобинг и наводе казне за свако кршење правила.²⁶ Секундарна превенција се примењује када је до мобинга већ дошло, те се у ту сврху предузимају одређене мере, као нпр. ангажовање саветника од поверења или медијатора.²⁷ Терцијарна превенција подразумева рану дијагнозу утицаја мобинга на здравље, рехабилитацију у здравственим установама, одштету за нанесену штету, укључивање жртве у рад уколико је то могуће и кажњавање агресора.²⁸ Фирме које су решиле да се озбиљно позабаве проблемом мобинга, прибегавају неким од следећих метода превенције и спречавања истог: одржавају сталне тематске састанке и дружења; једном годишње сваки радник има интервју са својим надређеним са којим разговара о очекивањима и перспективама у професионаном развоју; запослени се награђују и напредују у каријери; попуњавају се упитници којима се испитује задовољство радника; одржавају се добри односи са синдикатом и оцењује се особље. Социо културни аспекти могу утицати на појаву насиља, узнемиравања и ниво извештавања о томе. Услови рада (организација рада, висок интензитет рада и ниво стреса, лоше управљање) могу подстаћи насиље и узнемиравање на радном месту. Такође, виши ниво свести може довести до вишег нивоа извештавања. Политика изграђена на непотпуним знањима о карактеристикама и обиму насиља и узнемиравања је свакако мање ефикасна, док законодавни оквир и дефиниција насиља и злостављања повећава шансе подносилаца захтева за успешно решавање проблема. Законодавни дефиниција, такође, промовише политичку иницијативу и бољу координацију, међутим компаративна анализа је донекле ограничена због различитих методологија истраживања које се користе приликом прикупљања података.²⁹ Иако је мобинг присутан свуда око нас, пажња која му се посвећивала до скоро није била на завидном нивоу. Стиче се утисак да је свима лакше да живе са овим проблемом, него да га решавају. У ситуацији када свакодневно велики број радника остаје без посла, својеврсни луксуз представља разговор на тему мобинга или супротстављање послодавцу и колегама који врше мобинг. Људи су више него икада уплашени за своју и егзистенцију своје породице. На сцени су модерни робовласнички односи, у којима се запослени задовољавају чињеницом да имају какав-такав посао, независно од тога што се њихова елементарна људска права загарантована међународним документима и

²⁶ А. Костелић – Мартић, А., *op. cit.*, стр. 106.

²⁷ *Ibid.*, стр. 108.

²⁸ *Ibid.*, стр. 109.

²⁹ Mario Giaccone, Daniele Di Nunzio, Andrea Fromm, Oscar Vargas, *Violence and harassment in European workplaces: Extent, impacts and policies*, Интернет: http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_comparative_analytical_report/field_ef_documents/ef1473en.pdf

законима не поштују. Тако се често може чути реченица „ћути, не замерај се, видиш каква је ситуација...“ или „шта ћеш, тако је како је, боље и не може бити...“. Људи се мире са ситуацијом, живот не живе већ га животаре у страху и стрепњи од сваког новог сутра, а свака мотивација се временом губи. Страх уместо амбиција постаје главни диригент живота, а властита немоћ се утапа у самообмањивање да другачије и није могло бити. Чини се да све углавном остаје на писаној речи, са малим помаком у пракси. Закон о спречавању злостављања на раду без шире друштвене акције не значи ништа. Целокупна јавност мора да се информише о мобингу и могућностима за спречавање истог. Људи морају да се охрабре да изађу из зачараног круга насиља и терора на послу. Да проговоре. Да се боре. Да обезбеде себи третман на радном месту који је достојан човека. Делује поражавајуће да у 21. веку говоримо о мобингу и да такве појаве нису остале у неким деценијама и вековима далеко из нас. Да ли ће икада људско друштво достићи завидан ниво људских права и слобода када ће бити потпуно нормално да се свако уважава и поштује без интервенције државе и друштва?

8) ИЗВОРИ

- Beck, A. T., *Cognitive Therapy and The Emotional Disorders*, New York: International University Press.
- Giaccone, Mario, and Daniele Di Nunzio; Andrea Fromm and Oscar Vargas, *Violence and harassment in European workplaces: Extent, impacts and policies*, Интернет:http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_comparative_analytical_report/field_ef_documents/ef1473en.pdf
- Leymann, H., *Suicid*, Stockholm: Working Environment, 1988.
- Балтазаревих, В., *Мобинг – комуникација на четири ноге*, Панчево: Мали Немо, 2007.
- Дрча, И., *Мобинг из угла судске праксе*, доступно на <http://www.pravniportal.com/mobing-iz-ugla-sudske-prakse/>
- Закон о забрани дискриминације особа са инвалидитетом, „Службени гласник Републике Србије, бр. 33/06.
- Закон о забрани дискриминације, „Службени гласник“ Републике Србије, бр. 22/2009.
- Закон о равноправности полова, „Службени гласник“ Републике Србије, бр. 104/09.
- Закон о спречавању злостављања на раду, „Сл. гласник“ Републике Србије, бр. 36/10.
- Кићановић, О., *Коментар закона о спречавању злостављања на раду*, Социјално – економски савет Републике Србије, Београд 2011.

- Кондић, В., *Мобинг и како га спречити: Приручник за регионалне поверенике УГС „Независност“*, Интернет:<http://www.gsputnezavisnost.org.rs>
- Костелић – Мартић, А., *Мобинг: психичко малтретирање на радноме мјесту*, Загреб: Школска књига, 2005.
- Правилник о правилима понашања послодаваца и запослених у вези са превенцијом и заштитом од злостављања на раду, „Сл. гласник“ Републике Србије, бр. 76/10.
- Риттоса, Д., Трбојевић Палалић, М., *Казненоправни приступ проблематици мобинга*, Зборник Правног факултета Свеучилишта Ријека (1991) в. 28, бр. 2, стр. 1325-1351, 2007.
- Устав Републике Србије, „Сл.гласник“ РС, бр. 98/2006.

УДК: 341.43(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 58, стр. 51–65
Извори научни рад

Жаклина СПАЛЕВИЋ¹
Милан ПАЛЕВИЋ
Владимир ПЕТРОВИЋ²

ПРАВО АЗИЛА И ЕВРОПСКИ СИСТЕМ ПРАВА НА АЗИЛ

ABSTRACT

Asylum is a form of legal and factual protection afforded by the country on its territory, a person who is not able to obtain the protection of the country whose nationality they have, or in which he resides, particularly because of the fear that it might be persecuted for reasons of race, religion, nationality or membership of a particular social or political group. Asylum seekers are persons who need to provide (but not necessarily) international protection, and provide the ability to access the territory of another country that can provide them with adequate protection. Although we can not speak about the right to asylum, the right to seek asylum provided by numerous international documents, as both universal and regional. Due to the escalation of the Middle-East crisis as a result of inconsistent, unprincipled and uncoordinated policies and hasty military action, western allies in the region, and the region of North Africa, in the last ten years, especially since 2014, population migration are increasingly directed (controlled-not controlled) to the territories of the Member States of the EU. The paper, with the lighting of universal elementary documents related to the issue of asylum, considered "European" normative response to the current challenge of uncontrolled migration, which, according to many, is unprecedented since the end of World War II. In addition to the general laws and the particular scope, subject to the analysis work and recommendations and declarations of the major international organizations that deal with the issue of asylum seekers, especially the UNHCR, the European Union and the Council of Europe.

Key words: Asylum, International Law, European Union, Council of Europe

¹ Факултет за туристичко-хотелијерски менаџмент, Универзитет Сингидунум, Београд.
Е-маил: zspalevic@singidunum.ac.rs

² Правни факултет Универзитета у Крагујевцу.

1) УВОД

Право на азил остварује се кроз заштиту коју држава пружа на својој територији, лицу које је напустило своју земљу услед прогона на расној, верској или националној основи, или због припадности одређеној друштвеној или политичкој групи. Тражиоцима азила потребно је пружити заштиту или обезбедити могућност приступа територији друге државе, која може да им пружи заштиту. Важно је нагласити да је свако избегло лице иницијално и потенцијално тражилац азила, па у складу с тим сваком од њих мора бити омогућен приступ формалним процедурама за утврђивање правног статуса и пружена адекватна помоћ у изношењу захтева. Вршећи суверена права, држава самостално одлучује да ли ће тражиоцу азила дати уточиште. Да је пружање азила дискреционо право државе потврђује и Декларација о територијалном азилу;³ која предвиђа да је коначна одлука о давању азила у надлежности државе, и да је држава та која оцењује основе за давање азила - сам појединац, тражилац азила, јавља се као корисник овог права. Приликом одлучивања о давању азила државе морају поштовати међународне стандарде у области заштите избеглица, а они обухватају: а) Поштовање основних људских права и начела *non-refoulement*; *Non-refoulement* се односи на забрану протеривања или враћања, а обухвата протеривање, враћање или други облик пребацивања избеглица и тражиоца азила на територију на којој би њихови животи директно били угрожени, или на територију на којој им прети даље протеривање, враћање или пребацивање на друго подручје где постоји ризик за њихову безбедност.⁴ б) Обезбеђивање правичног и ефикасног поступка тражиоцима азила, који задовољава захтеве међународне заштите у погледу утврђивања избегличког статуса; в) Пажљиво разматрање захтева од стране јасно утврђеног, квалификованог, стручног и непристрасног тела које доноси одлуке; г) Опремање нужном материјалном помоћи, те проналажење трајних решења.

2) ПРЕГЛЕД ОДРЕДАБА МЕЂУНАРОДНИХ ДОКУМЕНАТА РЕЛЕВАНТНИХ ЗА ОБЛАСТ АЗИЛА

Универзална декларација о правима човека,⁵ прокламује начело недискриминације и утврђује да права и слободе из Декларације припадају

³ Декларација је усвојена од стране Генералне скупштине Уједињених нација UNGA Res. 2312 (XXIX), 14. децембра 1967. резолуцијом 2312 (XXII). Интернет: [http://www.unhcr.rs/media/Deklaracija%20o%20teritorijalnom%20azilu%20\(1967\).pdf](http://www.unhcr.rs/media/Deklaracija%20o%20teritorijalnom%20azilu%20(1967).pdf) 11.10.2015.

⁴ Опште је прихваћено да је забрана *refoulementa* део међународног обичајног права.

⁵ „Универзална декларација о правима човека“, UNGA Res. 217 A(III), 10. децембар 1948. Интернет: <http://www.poverenik.rs/ym/pravni-okvir-pi/medjunarodni-dokumenti-pi/146-univerzalna-deklaracija-o-ljudskim-pravima.html> 11.10.2015.

свакоме без икакве разлике на основу расе, боје, језика, вероисповести, политичког или другог мишљења, националног или друштвеног порекла и других околности. По слову Декларације, сви људи су једнаки пред законом и без икакве разлике, имају право на једнаку законску заштиту, посебно на заштиту против било какве дискриминације и сваког подстицања на дискриминацију. За институт азила од посебног су значаја одредбе члана 13. и члана 14. Декларације. У чл. 13. ст. 1. наведено је да „свако има право на слободу кретања и избора становања у границама поједине државе”, док је ставом 2. прокламовано да „свако има право да напусти сваку земљу, укључујући и своју властиту и да се врати у своју земљу” (што представља широки правни основ, тзв. територијалном азилу).⁶ Чл. 14. Декларације садржи одредбу по којој „свако има право да тражи и ужива у другим земљама азил од прогањања”, уз оgradu, да се на ово право „не може позвати у случају гоњења које се истински односи на кривична дела неполитичке природе или на поступке противне циљевима и начелима Уједињених нација.”⁷ Овде се, свакако, мисли на дела која угрожавају универзалне вредности међународне заједнице, али се мора узети у обзир околност да се сам поступак квалификације таквих дела своди на субјективну оцену државе која даје азил, што, у принципу, зависи од њеног идеолошког опредељења. Из наведеног произилази да су ограничења код одобравања права на азил везана и за узајамне односе између држава. Међународни пакт о грађанским и политичким правима⁸ не садржи експлицитно утврђено право на тражење и уживање азила. Међутим, у његовом чл. 12. ст. 2 наводи се да је „свако слободан да напусти било коју земљу, укључујући властиту”. Према тумачењу Комисије за људска права УН, права наведена у Пакту не могу да се ограниче само на држављане земље, већ „морају бити доступна свим појединцима, без обзира на њихово држављанство или одсутност држављанства, као што су тражиоци азила и избеглице.”⁹ Право на азил је, као једно од основних људских права, први пут нормативно прокламовано Женевском конвенцијом о заштити избеглица из 1951,¹⁰ уз

⁶ Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, Правни факултет - Центар за издаваштво и информисање, Београд 2010, стр. 558.

⁷ Универзална декларација о правима човека, чл. 14.

⁸ “Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима”, 993 UNTS 3, 16. децембар 1966; „Међународни пакт о грађанским и политичким правима”, 999 UNTS 172, 16. децембар 1966, *Службени лист СФРЈ* 7/71. Наведени пактови, са два факултативна протокола, уз одредбе о људским правима из Повеље УН и Универзалну декларацију о правима човека, чине Међународну повељу о људским правима.

⁹ James C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005 p. 121.

¹⁰ „Конвенција о статусу избеглица”, 189 UNTS 2545, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 15/1960. Конвенција о статусу избеглица са Завршним актом Конференције

додатни Протокол о статусу избеглица из 1967.¹¹ У складу са поменутиим документима, обавеза држава у вези азила постоји кад год неко лице пред исту изнесе захтев за азил у коме је садржан и захтев за избеглички статус, било на њеним границама, било у оквиру њене територије или јурисдикције. Особа има право да затражи азил и ако је незаконито ушла у државу азила или боравила у њој. У таквим случајевима од држава чланица Конвенције тражи се да поштују начело *non-refoulement*. Начело невраћања (*non-refoulement*) је камен темељац заштите избеглица. Према чл. 31. ст. 1. Конвенције из 1951. „државе уговорнице неће изрећи казне због илегалног уласка или боравка на њиховој територији избеглицама које долазе директно са територија где је њихов живот или слобода угрожена у смислу члана 1, а улазе или се налазе на њиховој територији без дозволе, и ако се без одлагања јаве властима те предоче ваљане разлоге свог илегалног уласка или боравка“. Чл. 31. ст. 1. иако номотехнички оперише термином „избеглица“, односи се и на тражиоце азила, и не захтева да је тражилац азила стигао директно из земље порекла, ако би у државама на путу до земље у којој се тражи заштита, стварно или потенцијално, могло доћи до угрожавања његовог живота или слободе. Државе уговорнице преузеле су обавезу да земља првог азила може, из оправданих разлога, отказати гостопримство избеглици, али га не може вратити у земљу где би била доведена у питање његова слобода или живот.¹² Члан 33. Конвенције одражава основну норму међународног избегличког права: поштовање начела *non-refoulement* (начело забране протеривања и враћања). Овим чланом тражи се да подносиоци захтева за азил буду заштићени од директног или индиректног враћања у место где би њихов живот или слобода били угрожени из разлога наведених у члану 1. Конвенције.¹³ С друге стране, одредбе ове Конвенције неће се примењивати на лица за које се сматра: да су починила злочин против мира, ратни злочин или злочин против човечности, у смислу међународних инструмената који су донети управо ради међународне безбедности и безбедности држава. Како би се остварило поштовање одредаба Конвенције

опуномоћеника Уједињених нација о статусу избеглица и лица без држављанства (апатрида), са прилозима, сачињена је у Женеви 28. јула 1951. године. Конференција опуномоћеника сазвана је резолуцијом 429 (V) Генералне скупштине Уједињених нација од 14. децембра 1950. године, како би се завршила редакција и потписала Конвенција о статусу избеглица. Наведена Конвенција ступила је на снагу 22. априла 1954. године.

¹¹ „Протокол о статусу избеглица“, 606 UNTS 8791, 31. јануар 1967, *Службени лист - СФРЈ, Међународни уговори* и други споразуми 15/1967.

¹² Конвенција о статусу избеглица, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 15/1960 чл. 32, 33.

¹³ Резолуција (67) 14 о азили за особе у опасности од прогањања Комитета министара Савета Европе (Committee of Ministers of the Council of Europe) усвојена је од стране Комитета министара 29. јуна 1967.

из 1951. државе потписнице дужне су да тумаче Конвенцију у духу и складу с њеном сврхом,¹⁴ односно, према Преамбули Конвенције; да осигурају избеглицима висок степен заштите основних права и слобода садржаних у Повељи УН¹⁵ и Универзалној декларацији о правима човека,¹⁶ као и да сарађују са УНХЦР-ом,¹⁷ и другим међународним органима, достављајући одговарајуће извештаје, обавештења и статистичке податке.¹⁸ Декларацијом из 1967. прописано је да давање азила представља мирољубив и хуманитарни акт, и да се као такав не може сматрати непријатељским од било које друге државе. Земља азила дужна је да обради захтев сваке особе за признавањем азила, али исто тако, државе које се јављају као државе азиланата, обавезују се да предузму одређене мере у циљу поштовања међународног права.¹⁹ У том смислу, а све у циљу заштите тражиоца азила као појединца, али и из разлога његове безбедности, прописано је да „ниједно лице на које се односи члан 1. ст. 1. неће бити подвргнуто мерама, као што су одбијање уласка на граници или, ако је ушло на територију на којој тражи азил, протеривање или принудно враћање у било коју државу где може бити подвргнуто гоњењу”.²⁰ Изузетак од наведеног начела „може бити учињен само из разлога националне безбедности или ради заштите становништва, као и у случају масовног прилива лица”.²¹ Такође је утврђено да „се правом да тражи и ужива азил не може користити ниједно лице за које постоје озбиљни разлози да се сматра да је извршило злочин против мира, ратни злочин и злочин против човечности,

¹⁴ UNHCR, General Conclusion on International Protection, No. 77 (XLVI), 20 October 1995, para. 19 (e). Интернет:<http://www.unhcr.org/print/3ae68c438.html> 14.10.2015.

¹⁵ Повеља Уједињених нација, 26. јун 1945, NN – MU 15/93. Интернет: <http://www.un.org/en/index.html> 14.10.2015.

¹⁶ Универзална декларација о правима човека, UNGA Res. 217 A(III), 10. децембар 1948. Премда у формалном смислу није обавезујући правни акт, превладава мишљење да је Декларација извор међународног обичајног права, односно правнообавезујући инструмент, што би значило да су обавезне за све државе.

¹⁷ Мандат УНХЦР-а јест пружање међународне заштите избеглицима јер према чл. 35. Конвенције из 1951, „Државе уговорнице обавезују се да ће сарађивати с Уредом Високог комесара Уједињених нација за избеглице [...] те да ће олакшати његову дужност надзора над применом одредаба Конвенције.” Више о томе: James C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p.114.

¹⁸ Конвенција о заштити избеглица, *Службени лист ФНРЈ – Међународни уговори*, бр. 7/60 чл. 35.

¹⁹ Декларација о територијалном азилу, чл. 4. „Државе које дају азил неће дозволити лицима која су добила азил да се ангажују у активностима супротним циљевима и начелима Уједињених нација”.

²⁰ Декларација о територијалном азилу, чл. 3. ст. 1.

²¹ Декларација о територијалном азилу, чл. 3. ст. 2.

у смислу како су ова дела дефинисана одговарајућим међународним инструментима”.²² Декларацијом је још предвиђено да „када се једна држава суочи са тешкоћама приликом давања или настављања давања азила, државе ће, појединачно или заједно, или путем Уједињених нација, размотрити, у духу међународне солидарности, одговарајуће мере да олакшају терет те државе”.²³ Према међународним стандардима о људским правима, значење начела невраћања шире је од чл. 33. ст. 1. Конвенције, будући да се дужности невраћања темеље и на члану 3. Конвенције УН о забрани мучења и других окрутних, нељудских или понижавајућих поступака или казни, као и на општем међународном праву.²⁴ Бечка декларација о људским правима и Програм деловања из 1993. понавља да свако, без обзира на разлике, има право да услед прогона тражи и ужива азил у другим земљама.²⁵

3) ПРАВО АЗИЛА НА ТЕРИТОРИЈИ ЕВРОПЕ

Основ за разматрање азила у Европи су Женевска конвенција из 1951. и њен Протокол из 1967. који су, углавном, уграђени и у прописе Европске уније путем Директиве о квалификацији (2011/95/EU). Савет Европе поставио је темеље развоја система права на азил у Европи, доношењем препорука, односно смерница²⁶ везаних за примену концепта, тзв. сигурне треће земље.²⁷ Концепт

²² Декларација о територијалном азилу, чл. 1. ст. 2.

²³ Декларација о територијалном азилу, чл. 2. ст. 2. Препорука бр. Р (81) 16 Комитета министара Савета Европе (Committee of Ministers of the Council of Europe) државама чланицама о усклађивању националних процедура везано за азил усвојена је 5. новембра 1981. године. Интернет: [http://www.unhcr.rs/media/Preporuka%20Komiteta%20ministara%20br.%20R\(81\)%2016.pdf](http://www.unhcr.rs/media/Preporuka%20Komiteta%20ministara%20br.%20R(81)%2016.pdf) 10. 10. 2015.

²⁴ Видети Уред високог комесара УН-а за избеглице (УНХЦР), Саветодавно мишљење о екстратериторијалној примени обавеза невраћања у складу с Конвенцијом из 1951. о статусу избеглица те њеним Протоколом из 1967. Интернет: <http://www.unhcr.rs/media/1951RefugeeConventionSer.pdf> 15.10.2015.

²⁵ UN World Conference on Human Rights, Vienna Declaration and Programme of Action, 1993, UN doc. A/CONF.157/23, 12. јул 1993, р. 23. Интернет: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx> 26.10.2015.

²⁶ Касније, ове смернице послужиле као основ за доношење конвенција на нивоу Европске уније, којима се исцрпије регулише питање избегличког права, укључујући и право на азил.

²⁷ Комитет министара позивајући се на међународне документе из области права на азил нагласио је важност тога да се државе чланице договоре о заједничким начелима у вези са одређеним питањима везаним за азил. Резолуција 1471 (2005) Парламентарне скупштине о “убрзаним процедурама азила у државама чланицама Савета Европе”; Препорука 1727 (2005) Парламентарне скупштине о “убрзаним процедурама азила у државама чланицама

сигурне треће земље је израз сарадње више земаља у циљу управљања великим приливом имиграната од којих већина тражи азил. Овде се ради о расподели одговорности, пошто циљ држава не сме да буде само да упуте подносиоце захтева за азил у треће земље, већ и да се постарају да подносиоци захтева који испуњавају критеријуме заиста добију заштиту, односно да буду предузети сви реално могући кораци у уверењу да ће заштита стварно бити пружена.²⁸ Да би се оценило да ли је нека земља сигурна трећа земља, у коју тражилац азила може бити упућен, морају бити испуњени одређени критеријуми у сваком појединачном случају, и то: а) Поштовање од стране треће земље међународних стандарда људских права релевантних за азил, који су утврђени у универзалним и регионалним инструментима, укључујући и поштовање забране мучења, нехуманог или понижавајућег поступања или кажњавања; и б) Поштовање од стране треће земље међународних начела у вези са заштитом избеглица утврђених у Конвенцији из 1951. године и Протоколу из 1967. године о статусу избеглица, уз посебно уважавање начела *non-refoulement*.²⁹ Такође, наводи се да би државе требало да примењују само убрзане процедуре за азил под јасно дефинисаним условима и у складу са националним законом и својим међународним обавезама. Ако је тражилац на путу до земље у којој тражи заштиту, прошао кроз земљу, или боравио у земљи у којој је могао и требао затражити заштиту (тзв. сигурна трећа земља),³⁰ у сваком појединачном случају требало би утврдити да ли је трећа земља сигурна за конкретног

Савета Европе”, и повезаног извештаја од стране Комитета за миграције, избеглице и становништво Парламентарне скупштине Савета Европе (Док. 10655); као и *Препорука 1327 (1997) Парламентарне скупштине о “Заштити и јачању људских права избеглица и азиланата у Европи”*, Препорука бр. Р (81) 16 Савета министара Савета Европе државама чланицама о усклађивању националних процедура везано за азил; Резолуција (67) 14 о азилу за особе у опасности од прогањања; Препорука бр. Р (99) 12 Савета министара Савета Европе државама чланицама о враћању одбијених тражиоца азила. Интернет: <http://www.unhcr.rs/dokumenti/osnovni-dokumenti/konvencije-protokoli.html> 09.10.2015.

²⁸ Препорука Комитета Министара (*Committee of Ministers of the Council of Europe*) бр. Р. (97) 22 о смерницама за примену концепта сигурне треће земље усвојена је 25. новембра 1997. на 609. састанку заменика министара. Интернет: [http://www.unhcr.rs/media/Preporuka%20Komiteta%20ministara%20br.%20R\(97\)%2022.pdf](http://www.unhcr.rs/media/Preporuka%20Komiteta%20ministara%20br.%20R(97)%2022.pdf) 11.10.2015.

²⁹ Ibid.

³⁰ Концепт сигурне треће земље подразумева да је подносилац захтева већ могао и требало је да тражи азил ако је прошао кроз сигурну земљу на путу у земљу у којој је затражио азил. Тај принцип примењује се у већини европских држава, иако није у толико широкој употреби у другим деловима света. *Global Consultations on International Protection/Third Track: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)*, UN High Commissioner for Refugees, *Global Consultations on International Protection/Third Track: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)*, 31 May 2001, EC/GC/01/12, Интернет: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b36f2fca.html> 5.10.2015.

тражиоца азила. У Европској унији прихваћен је шири концепт азила који обухвата и „решавање статусних питања избеглица и интерно расељених лица, која се нађу на територији Европске уније, и услове легалног боравка држављана трећих земаља у државама чланицама”.³¹ Право на азил уређено је правном тековином ЕУ о азилу,³² а зајамчено је и Повељом о основним правима ЕУ³³ уз обавезу поштовања Конвенције из 1951. и Протокола из 1967. Према Повељи ЕУ о основним правима, чланом 18. гарантовано је право на азил, које укључује и примену начела невраћања.³⁴ Члан 18. Повеље, по први пут, на европском нивоу садржи право на азил. Чланом 19. Повеље прописано је да нико не може бити удаљен, прогнан или изручен држави, у којој би био изложен смртној казни, мучењу или другим нељудским или понижавајућим поступцима и казнама. Иако Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода не спомиње право на азил, њен чл. 3. индиректно признаје заштиту лицима, које треба депортовати, а чији би животи били угрожени у земљама где би та лица била враћена.³⁵ Први споразум између држава чланица којим се регулише релевантна материја потписан је 14. јуна 1985. године у Шенгену.³⁶ Шенгенски споразум потписан је у циљу постепеног укидања контроле на унутрашњим границама и обезбеђења слободе кретања грађана ЕУ. Укидање унутрашњих граница између држава чланица, захтевало је унапређено управљање спољним границама ЕУ, као и стварање заједничке политике уласка и боравка држављана трећих држава, у виду политике азила и миграција. Пет година касније, 19. јуна 1990. државе чланице су потписале, тзв. Шенгенску конвенцију,³⁷ којом се укидају унутрашње границе и којом се установљавају јединствена правила за контролу

³¹ Александра Чавошки, *Правни и политички поредак Европске уније*, Правни факултет Универзитета Унион, Београд, стр. 328.

³² European Commission, DG Justice, Freedom and Security, Consolidated Acquis. Интернет: http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/intro/docs/jha_acquis_1107_en.pdf 15.10.2015.

³³ Charter of Fundamental Rights of the European Union, OJ C 303, чл. 18. Интернет: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf 13.10.2015.

³⁴ Право на азил гарантује се уз поштовање правила Женевске конвенције од 28. јуна 1951. године и Протокола од 31. јануара 1967. године о статусу избеглица и у складу са са Уговором о Европској унији и Уговором о функционисању Европске уније.

³⁵ Нико не сме бити подвргнут мучењу, или нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању. Интернет: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_BOS.pdf 22.10.2015.

³⁶ Држављани ЕУ-а и држављани оних земаља које су део Шенгенског подручја и чланови њихових породица имају право да улазе на територију држава чланица ЕУ-а без претходне ауторизације. Могу бити искључени само на основу јавне политике, јавне сигурности или јавног здравља. Европска комисија, Унутрашњи послови, Интернет: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/index_en.htm. 27.10.2015.

спољних граница ЕУ. Ова два документа чине тзв. Шенгенски *acquis*, који је ступањем на снагу Уговора из Амстердама,³⁸ постао саставни део правних тековина ЕУ. Од почетка деведестих година прошлог века, прилив лица која су тражила заштиту у ЕУ постаје енорман, па су државе чланице одлучиле да развију заједничку политику азила. Конвенција из Даблина од 1990. (ступила на снагу 1997.) подстакла је процес хармонизације политика азила, у први план истакавши обавезу држава чланица да поступају по захтевима за добијање азила и да сваки такав захтев процесуирају до краја.³⁹ Већ поменути Уговором из Амстердама установљен је „Европски систем права на азил“, утемељен на заједничким критеријумима и условима под којима се одобрава азил. Овим уговором уведене су значајне новине у области слободног кретања људи, односно питања виза, азила, имиграције и др. која се пребацују из трећег у први стуб ЕУ-а и стављају се у надлежност Заједнице, те се укључује „шенгенски *acquis*“ (Шенгенски споразуми, Шенгенска конвенција, итд.) у правни оквир Европске уније. Амстердамским уговором направљен је помак у заштити права и интереса грађана ЕУ, као и ефикасном дефинисању и спровођењу интереса ЕУ на међународном нивоу у областима заједничке трговинске и спољне и безбедносне политике. Циљ је био заштита, не само унутрашњих граница сваке државе чланице понаособ, већ и контрола и безбедност спољних граница оних држава које се налазе прве на „удару“ великог броја миграната. И поред предузетих нормативних корака и мера, државе чланице су се ипак суочиле са озбиљним изазовима, како у погледу спољне безбедности, тако и контроле миграната унутар саме Уније, што је упућивало на неопходност усклађивања националних система у области права на азил на нивоу Европске уније. С тим у вези, на Европском самиту одржаном 1999. године шефови држава или влада држава чланица ЕУ одлучили су да се започне са успостављањем тзв. „Заједничког европског система азила“ (eng. *Common European Asylum System, CEAS*). У току наредних година, усвојен је читав низ правних аката у циљу развоја односно хармонизовања низа минималних стандарда у области. Највећи део докумената о азилу донесен је у облику директива које су поставиле заједничке минималне стандарде, док су државе чланице задржале дискреционо право да бирају начин њихове имплементације у сопственим националним системима. Најважнији су, свакако, акти који се односе на услове пријема тражилаца азила,

³⁷ Конвенција којом се примењује Шенгенски споразум између влада држава Економске заједнице Бенелукса, Федералне Републике Немачке и Републике Француске о поступном укидању контрола на заједничким границама. Интернет: http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/konzulara/Schengenski_izvedbeni_sporazum_-_slo.pdf 17.10.2015.

³⁸ Уговор из Амстердама потписан је 2. октобра 1997, а ступио је на снагу 1. маја 1999. Интернет: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_hr.htm 18.10.2015.

³⁹ Отуда је основно начело Уредбе, да је за испитивање захтева за азил одговорна пре свега држава чланица која је имала највећу улогу у уласку и боравку тражиоца азила у ЕУ.

признавање статуса избеглице, процедуре азила и која је држава чланица одговорна за обраду захтева за азил. Међу њима посебно истичемо:

1. Директиву Савета ЕУ 2003/9/ЕС од 27. јануара 2003. о минималним стандардима за пријем азиланата;⁴⁰
2. Уредбу Савета ЕУ бр. 343/2003 од 18. фебруара 2003. о утврђивању критеријума и механизма за утврђивање државе чланице одговорне за разматрање захтева за азил поднетог у једној од држава чланица од стране трећих земаља (тзв. "Даблинска Уредба");⁴¹
3. Директиву Савета ЕУ 2004/83/ЕС од 29. априла 2004. о минималним стандардима за квалификацију и статус држављана трећих земаља или лица без држављанства, као избеглица или лица којима је потребна међународна заштита и одобрени оквир заштите;⁴² и
4. Директиву Савета ЕУ 2005/85/ЕС од 1. децембра 2005. о минималним стандардима о процедурама у државама чланицама за давање и укидање статуса избеглице.⁴³

Значајна за материју "европског азила" је и Уредба Даблин II из 2003. године (*Dublin II Regulation*) која је заменила Даблинску конвенцију из 1990, а која је и сама замењена Ревидираном Уредбом ЕУ бр. 604/2013 Европског парламента и Савета (тзв. *нова Даблинска уредба*). Ова три документа представљају део европског законодавства који се заједничким именом назива „Даблински систем“. Према Даблинској Уредби, из 2003. сваки захтев за азил поднесен на територији Европске уније мора да се преиспита, односно свака држава чланица ЕУ-а мора, у сваком појединачном случају, да утврди да ли је и када одговорна за целокупни поступак испитивања захтева за азилом. Мерила за утврђивање одговорности крећу се, хијерархијски, од породичних веза до недавног поседовања визе или дозволе боравка у држави чланици, укључујући чињеницу да ли је тражилац азила у ЕУ ушао незаконито или законито, до вишеструких захтева за азил. Државе чланице ЕУ имају

⁴⁰ Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, OJ L 31, 27 January 2003. Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:En:PDF> 13.10.2015.

⁴¹ Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national, OJ L 50, 18 February 2003. Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32003R0343> 13.10.2015.

⁴² Интернет: <http://www.unhcr.rs/media/Direktiva%20Saveta%20EU%20br.%202004.83.EC%20o%20minimalnim%20uslovima%20i%20po.pdf> 13.10.2015.

⁴³ Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, OJ L 326, 1 December 2005. Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32005L0085> 13.10.2015.

заједничку одговорност прихватања тражиоца азила на достојанствен начин, осигуравајући да се према њима поступа праведно и да се њихов случај испита на темељу уједначених критеријума, како би исход био сличан, без обзира на то где тражилац азила поднесе захтев. Пракса међутим показује супротно. Због разлика у националним системима азила, захтеви за азил на темељу Даблинског система често се не разматрају или им се, чак, онемогућује приступ поступку за утврђивање избегличког статуса.⁴⁴

Ревидираном Даблинском уредбом јача се заштита тражиоца азила кроз постављање критеријума и механизма за утврђивање државе чланице одговорне за испитивање захтева за азил, како би се осигурало да сваки такав поднесени захтев разматра и о њему одлучује једна од држава чланица ЕУ, као и да би се спречило вишеструко подношење захтева за азил од стране једне особе. Циљ ове Уредбе је да осигура пуно поштовање права на азил по основу чл. 18. Повеље о основним правима ЕУ. У складу с тим ова се Уредба примењује на одговарајући начин. Члан 3. ст. 1. Даблинске уредбе захтева од држава чланица ЕУ да испитају сваки захтев за међународну заштиту који поднесе држављанин треће земље или особа без држављанства на државном подручју било које државе чланице, укључујући границу или подручје транзита, као и да о таквом захтеву одлучује само једна држава чланица на основу утврђених критеријума овом Уредбом.⁴⁵ Када на основу критеријума наведених у овој Уредби није могуће одредити ниједну државу чланицу, позвану за разматрање захтева за међународну заштиту, одговорна је прва држава чланица у којој је поднесен захтев за међународну заштиту.⁴⁶ „Када подносиоца захтева није могуће послати у државу чланицу, која је првобитно одређена као одговорна, због основаних разлога за претпоставку да постоје системски недостаци у поступку азила и условима за прихват подносиоца захтева у тој држави, који би могли изазвати опасност нељудског и понижавајућег поступања...држава чланица која спроводи поступак одређивања одговорне државе чланице и даље разматра може ли неку другу државу чланицу одредити као одговорну“.⁴⁷ Када трансфер у складу с овим ставом није могуће обавити ни у једну државу чланицу, или у прву државу чланицу у којој је захтев поднесен, држава која спроводи поступак одређивања одговорне чланице постаје одговорна држава чланица. У сваком случају свака држава чланица има право да, сходно правилима и заштитним мерама које су утврђене у Директиви 2013/32/EУ,

⁴⁴ UNHCR, The Dublin II Regulation. A UNHCR Discussion Paper, April 2006. Интернет: www.unhcr.ch/include/fckeditor/custom/File/Protection/EU%20Allemand/EU_Asyl_DublinI_L_UNHCRengl.pdf, 13. 10. 2015.

⁴⁵ Уредба (ЕУ) бр. 604/2013 члан 3. ст. 1.

⁴⁶ Уредба (ЕУ) бр. 604/2013 члан 3. ст. 2.

⁴⁷ Уредба (ЕУ) бр. 604/2013 Члан 3. ст. 2.

подносиоца захтева пошаље у сигурну трећу земљу.⁴⁸ Нова Даблинска уредба садржи процедуре за заштиту подносиоца захтева за азил и њоме се унапређује ефикасност система помоћу: 1) механизма раног упозоравања, приправности и управљања кризом који се бави темељним узроцима нефункционалности националних система азила или проблемима који произлазе из одређених врста притисака; 2) серије одредаба о заштити подносиоца захтева, као што је: а) обавезан лични разговор, б) веће могућности за поновно уједињење с породицом; в) могућности да жалба одложи извршење премештаја за период након доношења одлуке о жалби (заједно с њемством права особе да остане на државном подручју те државе до доношења одлуке суда о обустави премештаја у ишчекивању одлуке о жалби); г) обавеза бесплатног осигурања правне помоћи на захтев - једине основе за притвор у случају ризика од бега; д) строго ограничење трајања притвора - могућности за подносиоце азила који би се у неким случајевима могли сматрати незаконитим мигрантима и вратити да се према њима поступа у складу с Даблинским поступком; е) веће јасноће поступака између држава чланица (нпр. јаснији или прецизнији рокови и сл.). Целокупан Даблински поступак не сме да траје дуже од 11 месеци у случају оптужбе, и 9 месеци за враћање (осим у случају бега или када је особа у затвору).

У међувремену, као последица наглог и све интензивнијег прилива становништва из Северне Африке, Средње Азије и Блиског истока, политика Европске уније према питању избеглица знатно се променила, и то у смислу поопштравања услова за добијање статуса избеглица и тражиоца азила. У складу с овом новом политиком донесене су и нове мере, укључујући, већ поменути Ревидирану Даблинску уредбу (Уредба ЕУ бр. 604/2013),⁴⁹ затим Директиву о квалификацији,⁵⁰ Директиву о поступцима азила,⁵¹ те Директиву о условима прихвата.⁵²

⁴⁸ Уредба (ЕУ) бр. 604/2013 Члан 3.ст.3.

⁴⁹ Уредба (ЕУ) бр. 604/2013 од 27. јуна 2013. о утврђивању критеријума и механизма за одређивање државе чланице одговорне за разматрање захтева за међународну заштиту који подноси држављанин треће земље или лице без држављанства у једној од држава чланица. Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/ALL/?uri=CELEX%3A32013R0604> 10.10.2015.

⁵⁰ Директива 2011/95/ЕУ од 13. новембра 2011. о стандардима за квалификацију држављана трећих земаља или особа без држављанства за остваривање међународне заштите, за јединствени статус избеглица или особа које испуњавају услове за супсидијарну заштиту те за садржај одобрене заштите. Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32013L0032> 10.10.2015.

⁵¹ Директива 2013/32/ЕУ од 26. јуна 2013. о заједничким поступцима за признавање и одузимање међународне заштите. Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32013L0032> 10.10.2015.

⁵² Директива 2013/33/Е од 26. јуна 2013. о утврђивању стандарда за примање тражиоца међународне заштите. Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0033> 10.10.2015.

4) ИЗВОРИ

- Charter of Fundamental Rights of the European Union, OJ C 303, чл. 18. Интернет: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf
- Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, OJ L 31, 27 January 2003. Интернет: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:En:pdf>
- Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, OJ L 326, 1 December 2005. Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32005L0085>
- Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted, Интернет: <http://www.unhcr.rs/media/Direktiva%20Saveta%20EU%20br.%202004.83.EC%20o%20minimalnim%20uslovima%20i%20po.pdf>
- Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national, OJ L 50, 18 February 2003. Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32003R0343>
- European Commission, DG Justice, Freedom and Security, Consolidated Acquis. Интернет: http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/intro/docs/jha_acquis_1107_en.pdf
- Global Consultations on International Protection/Third Track: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures), UN High Commissioner for Refugees, *Global Consultations on International Protection/Third Track: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)*, 31 May 2001, EC/GC/01/12,
- Hathaway, James C., *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- UN World Conference on Human Rights, Vienna Declaration and Programme of Action, 1993, UN doc. A/CONF.157/23, Интернет: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx>
- UNHCR, General Conclusion on International Protection, No. 77 (XLVI), 20 October 1995, para. 19 (e). Интернет: <http://www.unhcr.org/print/3ae68c438.html>
- UNHCR, The Dublin II Regulation. A UNHCR Discussion Paper, April 2006. Интернет: www.unhcr.ch/include/fckeditor/custom/File/Protection/EU%20Allemand/EU_Asyl_DublinII_UNHCRengl.pdf

- *Визна правила*, Интернет: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/index_en.htm.
- Декларација о територијалном азилу, UNGA Res. 2312 (XXIX), Интернет: [http://www.unhcr.rs/media/Deklaracija%20o%20teritorijalnom%20azilu%20\(1967\).pdf](http://www.unhcr.rs/media/Deklaracija%20o%20teritorijalnom%20azilu%20(1967).pdf)
- Директива 2011/95/ЕУ од 13. новембра 2011. о стандардима за квалификацију држављана трећих земаља или особа без држављанства за остваривање међународне заштите, за јединствени статус избеглица или особа које испуњавају услове за супсидијарну заштиту те за садржај одобрене заштите. Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32013L0032>
- Директива 2013/32/ЕУ од 26. јуна 2013. о заједничким поступцима за признавање и одузимање међународне заштите. Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32013L0032>
- Директива 2013/33/Е од 26. јуна 2013. о утврђивању стандарда за примање тражиоца међународне заштите. Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0033>
- Интернет: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b36f2fca.html>
- Конвенција о статусу избеглица, 189 UNTS 2545, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 15/1960.
- Крећа, Миленко, *Међународно јавно право*, Правни факултет - Центар за издаваштво и информисање, Београд 2010.
- Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, 993 UNTS 3, 16. децембар 1966; „Међународни пакт о грађанским и политичким правима“, 999 UNTS 172, 16. децембар 1966, *Службени лист СФРЈ* 7/71.
- Повеља Уједињених нација, 26. јун 1945., NN – MU 15/93. Интернет: <http://www.un.org/en/index.html>
- Препорука бр. Р (81) 16 Комитета министара Савета Европе (Committee of Ministers of the Council of Europe) државама чланицама о усклађивању националних процедура везано за азил, Интернет: [http://www.unhcr.rs/media/Preporuka%20Komiteta%20ministara%20br.%20R\(81\)%2016.pdf](http://www.unhcr.rs/media/Preporuka%20Komiteta%20ministara%20br.%20R(81)%2016.pdf)
- Препорука Комитета Министара (Committee of Ministers of the Council of Europe) бр. Р. (97) 22 о смерницама за примену концепта сигурне треће земље, Интернет: [http://www.unhcr.rs/media/Preporuka%20Komiteta%20ministara%20br.%20R\(97\)%2022.pdf](http://www.unhcr.rs/media/Preporuka%20Komiteta%20ministara%20br.%20R(97)%2022.pdf)
- Протокол о статусу избеглица, 606 UNTS 8791, 31. јануар 1967, *Службени лист – СФРЈ*, Међународни уговори и други споразуми 15/1967.
- Уговор из Амстердама, Интернет: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_hr.htm

- Универзална декларација о правима човека, UNGA Res. 217 A(III), Интернет: <http://www.poverenik.rs/yu/pravni-okvir-pi/medjunarodni-dokumenti-pi/146-univerzalna-deklaracija-o-ljudskim-pravima.html>
- Уредба (ЕУ) бр. 604/2013, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/ALL/?uri=CELEX%3A32013R0604>
- Чавошки, А., *Правни и политички поредак Европске уније*, Правни факултет Универзитета Унион, Београд.
- Шенгенска конвенција, Интернет: http://www.mzz.gov.si/fileadmin/page/uploads/konzulara/Schengenski_izvedbeni_sporazum_-_slo.pdf

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Уживање права на основу права азила и даље је у искључивој надлежности држава. Начела међународног права о заштити избеглица, полазе од претпоставке да лица уживају избеглички статус до момента добијања статуса азиланта. У случајевима масовног прилива лица којима је потребна међународна заштита, водећи принципи остају они који се односе на: пријем у сигурност, поштовање основних људских права и *non-refoulement*. Преглед и упоређивање релевантних универзалних и европских докумената из области азила, показују разлике у квалитету заштите и омогућавању приступа систему азила и прихвата тражиоца азила. Имајући у виду праксу пружања помоћи избеглицама, као и контекст развоја стандарда њихове заштите, деловање УНХЦР-а од великог је значаја и утиче на развој међународних стандарда заштите избеглица у правцу све шире заштите тражиоца азила. Што се тиче Европске уније, па и ширег европског оквира, Даблински систем остаје темељ система азила, јер прилично јасно опредељује и додељује одговорност државама чланицама по питању ефикасног и доследног разматрања захтева за међународну заштиту. И Комесаријат УНХЦР-а увиђа корисност усклађивања правичног и брзог утврђивања избегличког статуса, нарочито у погледу спровођења Конвенције из Даблина о одређивању државе која је надлежна за разматрање захтева за азил поднетих у једној од држава чланица ЕУ. У нормативном смислу, „три даблинска акта“ отварају могућност раног откривања проблема у националним законодавствима, док евентуалне проблеме, бар декларативно, решава у корену, пре него се развију у стварне кризе, што у основи може бити проверено само на терену, односно у пракси самих држава. Очигледна је потреба за доношењем легислативне, правнообавезујуће, конвенције о азилу, којом би се прецизније и обухватније регулисала питања права на азил и права тражиоца азила. С тим у вези, чини се да би препоруке и директиве ЕУ, и нагомилано практично искуство држава чланица ЕУ, али и других европских држава попут Републике Србије, могли бити поуздани ослонац за надоградњу једног стабилног, кохерентног и ефикасног система пружања међународне заштите потенцијалним тражиоцима азила на ширем, глобалном плану.

УДК: 334.73(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 58, стр. 66–76
Извори научни рад

Проф. др Ђорђе ПАВЛОВИЋ¹

ЗНАЧАЈ ПРИНЦИПА И НАЧЕЛА У ЗАДРУГАРСТВУ

ABSTRACT

Cooperatives for almost two centuries contribute to the development of agricultural production in the world. Of a great change in the modern economy did not miss cooperatives or cooperative as the institutional form that contributes to the improvement of primary agricultural production. The cooperative is the basic organizational form. In another aspect, and legal forms of organization of cooperatives were subjected to constant review, the redefinition and reaffirmation but not only in the cooperative law, but also in cooperative practices, particularly in the context of international organization. Evolutionary processes are taking place not only in the economic but also the legal theory. In the process of European integration, it is necessary that even in Serbia pay special attention to the analysis, review, and reorganization of the key elements in the legal and economic situation of the cooperative. This applies to its internal structure (organization) and the principles of its work and operations. Particular attention should be paid to the cooperative principles and rules by which the cooperative keeps its specificity in relation to other economic, non-economic subjects and adjusts to the new economic and social changes. Cooperative principles show adaptability to changes that are exposed to the cooperative. They also provided some new cooperative principles, such as: open membership, democratic member control, and others.

Key words: European Union, co-operative, significance, agriculture, law, principles, changes

1) СВРХА

Принципи и начела задругарства везују се већ за прву задругу која је 1844. године, основана у Манчестеру, а која је била потрошачка задруга ткачких

¹ Висока пословна школа струковних студија, Ваљево. Е-маил: djordje.pavlovic@vipos.edu.rs

радника. На основу анализе правног и економског положаја првих задруга у задружној теорији постепено су формулисана тзв. начела организовања и пословања задруге, која се у пракси често називају задружни принципи или задружна начела, а потом су кодификована у међународне задружне принципе. При томе треба имати у виду да се појам принципи и начела разликују. Као принцип разуме се општи, основни закон, законитости, водећа идеја, основно начело а под начелом подразумева се друштвено, индивидуално утврђен поглед, мишљење о радњи, понашању, постојању нечега, правило о нечему. У том смислу је принцип по својој методолошкој снази виши критеријум од начела. Поред правила, метода о организовању и пословању у задругарству су формулисани и одређени економски и социјални циљеви. Традиционалне задружне вредности представљају кондезовану социјалну, морално-етичку суштину првобитних, аутентичних задружних принципа која задржава константност при свакој промени друштвених и економских услова и одговарају на питања „ради чега“. На њима се заснивају задружни принципи, смернице (методе, поступци) помоћу којих задруге конкретизују, разрађују и остварују задружне вредности у својој организацији и раду. На тај начин се остварује складно повезивање остваривања циљева (идејног аспекта) са применом метода задружног организовања, рада (прагматичног аспекта), чиме се задруге прилагођавају променама које доноси савремени друштвени, привредни развој, чувајући при томе аутентичност своје унутрашње задружне структуре. Прокламовани задружни принципи имају универзалан значај и примењују их све задружне организације које су непосредно или посредно преко својих асоцијација учлањене у МЗС, као и задружне организације земаља које су их преузеле у своје задружно право. Стога ови принципи имају међународни карактер. Државе показују све више поштовања за ово право. Истовремено је евидентно да се тежиште уређивања задружних организација све више преноси на међународне и наднационалне организације. У питању је извор који је близак концепту обичаја и у том правцу недостаје само корак – већи степен једнообразности тумачења ових принципа, већи степен једнообразности и сталности њихове примене, за што је потребна већа кохезија оних који их примењују (то су задружне организације), већи степен уједначености националних задружних права. Хетерогеност националних задружних права условљена традицијом, културом, менталитетом, различитим друштвеним и економским условима појединих земаља – највећа је препрека за процесе хармонизације и унификације задружног права. С друге стране, формулисање европског задружног права путем правила о евростатуту у оквиру ЕУ добар је пут за постизање тог циља. Међународни задружни принципи представљају основне идејне и правне критеријуме са којима се инспиришу и руководе при конципирању правила, како аутономни задружни творци прописа (задруге, савези задруга), тако и национални и међународни законодавци. Обавеза поштовања међународних задружних принципа, који

имају уобичајени степен општости, не значи само њихово некршење, већ изискује активни однос према њима – њихову разраду, унапређивање у основним нормативним актима задружне организације, задружном законодавству и њихову примену у конкретним условима задружног рада. У том смислу задружно право (засновано на директивама и регулама ЕУ) је погодна правна област за проверу традиционалних схватања о улози и значају аутономног права и закона. На тој основи чланови задруге треба да траже конкретне циљеве, садржаје, облике сарадње и да их својом вољом уреде у актима задруге, како би што потпуније задовољили своје потребе и интересе. Право значење задружних вредности и задружних принципа утврђује се логичким, граматичким, систематским а нарочито циљним тумачењем, при чему се узима у обзир не само њихов текст, њихова укупна међусобна повезаност (целина) већ и друштвене и економске околности у којима су усвојени, у којима се примењују, њихова идејна усмереност, веза са другим задружним правилима и др. У том смислу, на основу тумачења међународних задружних принципа и начела, попуњавају се празнине у задружном праву, уносе се у њега одређене „мекоће“, првичност, осавременују се постојећа и формулишу нова правила. Продубљују се елементи алтруизма, демократичности задруге, јача њен економски и друштвени положај, врши њено прилагођавање променама, које доноси савремени друштвени и привредни развој. Одлучна подршка поштовању међународних задружних принципа у области формулисања задружног права на нивоу и оквиру ЕУ, представља велики допринос њиховом јединству и универзалности. Међународни задружни принципи и начела су основни критеријуми за разграничење задруге од осталих привредних и непривредних субјеката. Они су критеријум за проверу и очување аутентичности унутрашње структуре задруге. У њиховом средишту је човек – задугар и његов мотив, да пословањем задруге задовољи своје одређене потребе, односно оствари одређене интересе – али уз добит задруге, односно уштеду својих издатака. Таква задружна правила, која развијају првобитно значење аутентичних задружних принципа, али не нарушавају њихову суштину, могу подстицајно да утичу на развој задружног покрета. У исти мах, таквим начином рецепције, међународни задружни принципи прилагођавају се новим друштвеним и економским условима у којима задруга послује, чувајући при томе своју аутентичну суштину и идентитет задружних организација.

2) МЕРЕ ЕУ

У задружном праву се под међународним задружним принципима подразумевају задружни принципи које утврђује Међународни задружни савез (ICA) са седиштем у Женеви. Несумњиво је да су ови принципи настали у пракси задружних организација. Њих није донео ни национални а ни

интернационални законодавац. У том смислу, они спадају у изворе аутономног задружног права, које креирају сами задругари преко својих задружних организација и њихове међународне асоцијације - МЗС на бази начела аутономије воље. Ова међународна организација има активну и водећу улогу у формулисању правила задружног права првенствено путем тумачења, ревидирања и утврђивања задружних принципа.

Преглед бр. 1. Посебан орган (тело) које надзире поштовање правних прописа од стране задруге

Земља	Надлежни орган (у задружном праву)
1. Аустрија	надлежни покрајински управни орган и суд
2. Француска	министар за пољопривреду уз мишљење саветодавног тела у коме су и представници задруга – Високог тела за пољопривредно задругарство
3. Грчка	задружни ревизорски савет
4. Италија	министарство за рад и социјално осигурање и задружни савез
5. Шпанија	министарство за рад и социјално осигурање
6. Португалија	суд и задружни ревизорски савет
7. Србија	министарство пољопривреде

Извор: Прилагођено према М. Витез, 2011, наведени рад, стр. 342.

Према нацрту новог Закона о задругама Србија се прилагођава регулативи Европске уније. Тако, на пример, задружну ревизију може да обавља привредно друштво, предузетник који је основан у складу са Законом о привредним друштвима, предузеће за ревизију основано у складу са Законом о рачуноводству и ревизију под условом да има дозволу за обављање задружне ревизије и да је уписано у Регистар задружних ревизора².

Углавном, начела еврозадруге заснивају се на међународним задружним принципима. Они су „извориште“ али и исходишно (циљно) решење задружног права као правне надградње задружног покрета. У Наредби Европске уније (бр.1435 из 2003. године), на основу међународних задружних принципа признатих од стране МЗС, формулисана су задружна начела на којима се заснива организација и пословање европског задружног друштва (SCE), док је

² Мирјана Кнежевић, „Задруге (Новине предвиђене радном верзијом Нацрта закона о задругама)“, *Правни живот*, бр. 12/2007, Том IV, стр. 349-357.

предлог статута еврозадруге формулисао Координациони одбор асоцијације задруга Европске заједнице још 1990. године, размотрили су га органи ЕУ 1994. године и утврдили као основу за предлог наредбе Европског парламента и Савета за статут европског задружног друштва, која је усвојена тек 2003. године. У погледу питања која у њој нису урађена, еврозадруга је, у начелу, подређена националном задружном праву, које је на нивоу ЕУ на основу Директиве усклађено у материји укључивања запослених у њено управљање, и других питања у погледу чијег уређивања национална задружна права упућују на сходну примену права трговачких друштава, а тиме и одговарајућих директива ЕУ. На преостала питања примењује се национално задружно право. Наредба (уредба) о статуту европског задружног друштва број 1435/2003 и Директива број 2003/72 и инструктивно је *Саопштење Комисије ЕУ у подршци задружних друштава у Европи* CONM (2004) представљају иницијалне мере ЕУ у уређењу законодавства пољопривредних задруга. Ови али и други правни акти ЕУ представљају основу за постепено, посредно приближавање и унификацију задружног права у оквиру ове интеграције. Ови процеси се одвијају по два колосека: у равни стварања наднационалног европског статутарног задружног права и у равни посредног приближавања националних задружних права држава чланица Европске уније.

3) САДРЖАЈ

Задруга је аутономна заједница лица добровољно удружених да би задовољили своје заједничке економске, социјалне и културне потребе и аспирације кроз заједнички поседовано и демократски контролисано предузеће³. Утврђени су следећи принципи: 1. добровољно и отворено чланство, 2. демократска контрола чланова, 3. економско учешће чланова, 4. аутономија и независност, 5. образовање, обука и информисање; 6. сарадња међу задругама; 7. брига за заједницу. Два су правна основа примене међународних задружних принципа: први је по основу чланства задружних организација у МЗС, а други по основу националног задружног права које их је реципирало и тиме учинило обавезним за своје задружне организације. Правна природа и значај међународних задружних принципа огледа се у више аспекта⁴:

1. долази до интернационалне интеграције на организовани начин-јединственом нормативном активношћу МЗС, других међународних организација, али и путем њихове рецепције националним законодавствима;

³ Према Резолуцији Међународног задружног савеза у вези са идентитетом задруге и Декларације о задругама у сусрет 21. веку са Конгреса МЗС у Манчестеру 1995. године.

⁴ Мирослав Витез, 2007, „Значај међународних задружних принципа у задружном праву“, *Правни живот*, бр.12/2007, Том IV, тематски број, Београд, стр. 333-347.

у том смислу задружно право је путем задружних принципа, као битних елемената *common core* – заједничког језгра националних задружних права, постепено и у краћем периоду у односу на друге гране прав, почело показивати аспекте интернационализма;

2. путем активности, које МЗС као водећа међународна организација води са дугим међународним организацијама, у оквиру ОУН, декларативна подршка међународним задружним принципима и њиховој примени све више добија карактер конкретне обавезе адресоване државама – чланицама ових организација и постаје категорија тзв. међународног јавног задружног права.

3. међународни задружни принципи су категорија приватног права јер је њихов творац МЗС савез приватноправних задружних организација и невладина међународна организација, коју државе не надзиру и не субвенционису.

4. њиховом повезаном применом, у оквиру међународног задружног покрета, ствара се тзв. *добра задружна пракса*, код које је основ њене примене убеђење о потреби поступања по њој из разлога корисности, правичности и моралне обавезности засноване на ауторитету МЗС;

5. међународни задружни принципи су творевина аутономног задружног права, али по својој правној природи нису општи услови пословања задружног карактера, јер се не примењују на основу уговора и не односе се на иступање задруге на тржишту (ови принципи нису ни међународни задружни обичаји, јер за то није постигнута довољна једнообразност и сталност задружне праксе, иако се може очекивати њихов развој у том правцу);

6. полазећи од нормативистичке теорије међународни задружни принципи су, по својој правној природи, правила (норме) понашања о организацији и раду задруга правно-обавезног карактера за задружне организације које су непосредно или посредно учлањене у МЗС, који их је усвојио, такође и за оне задружне организације, које нису учлањене у МЗС – ако су их реципирала и као обавезне утврдила, односно разрадила, њихова национална задружна права.

7. међународни задружни принципи су снажни интегративни фактор пољопривредних задружних организација, на националном и међународном плану, основа стварања једнообразне задружне праксе, значајни инструмент за хармонизацију и унификацију задружног права, елеменат правне сигурности – неопходног услова за бржи развој задругарства у пољопривреди.

8. аутентичне задружне вредности и међународни задружни принципи су важни и интегративни код одређивања концепције задружних прописа (засновани на великом моралном ауторитету МЗС, ови принципи представљају значајан извор прописа о задругама: непосредни – на основу аутономног задружног права и посредни – путем правила задружног законодавства).

9. аутентичне задружне вредности и међународни задружни принципи представљају значајан инструмент за тумачење (интерпретацију) задружних

начела и норми задружног права, како аутономног, тако и оног које потиче од законодавца (при томе, аутентичне задружне вредности су општи идејни извор примене, тумачења, али и формулисања задружних принципа и норми задружног права, јер представљају морално-етички критеријум за одређивање и чување честитости разлога оснивања и пословања задруге).

10. значајан допринос примени, разради и афирмацији међународних задружних принципа даје Европска унија организованим напорима усмереним на изградњу новог, наднационалног европског задружног права, које је у процесу формулисања и на посредно приближавање задружних права држава – чланица.

11. прилагођавање задруге структуралним променама у привреди, интернационализација задружног права снажно утичу на јачање поштовања међународних задружних принципа нарочито у области задружног законодавства;

Заједничко обележје процеса постепеног, посредног приближавања правила о задругама у оквиру ЕУ и процеса формулисања јединственог, наднационалног задружног права Европске уније је у чињеници, да се, поред осталих заједничких критеријума, оба процеса заснивају на јединственој методолошкој основи – потреби поштовања дефиниције задруге, традиционалних задружних вредности и међународних задружних принципа утврђених од стране МЗС. У последњој деценији, међутим, у задружној теорији првобитна циљна опредељеност подвргнута је озбиљном преиспитивању: између критеријума благостања задругара и критеријума добити задруге, превагнула је добит задруге. Међутим, многи експерти сматрају да је комбинација оба ова критеријума најбољи пут за јачање економског и друштвеног положаја задруге у пољопривредној делатности. У питању су обе њене функције: самопомоћна и тржишна. Сталним усавршавањем задружних принципа и начела, јачањем елемената карактеристичних за привредна друштва капитала (имовинскоправне самосталности, имовинскоправне одговорности, и др.) у правном положају задруге, обезбеђује се ефикасније остваривање њене самопомоћне и тржишне функције, њена адаптивност променама који доноси савремени друштвени и привредни развој, равноправни положај у односу на друге учеснике на тржишту.

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Међународни задружни савез (МЗС) има овлашћење за кодификацију задружних принципа из аутономног извора – својих нормативних аката. Инкорпорација међународних принципа и начела из домена задружног законодавства почела је давно а интензивирале су се почетком овог века, нарочито када је Комисија ЕУ 7.12.2001. године усвојила концепт

консултативног документа под називом „Задруге у европском пословном бизнису“, као припремни документ за посредно приближавање (апроксимацију) и унификацију задружног права у оквиру Европске уније. С тим у вези, Савет ЕУ је донео поменућу Наредбу (уредбу) о статуту европског задружног друштва број 1435/2003 и Директиву број 2003/72 којом се допуњује правни оквир европског задружног друштва с обзиром на партиципацију запослених⁵. Посебно значајно, инструктивно је *Саопштење Комисије ЕУ у подршци задружних друштава у Европи CONM* (2004) 18. од 23. фебруара 2004. У њему се, осим осталог, указује да би „национални законодавци приликом припреме нових прописа требало да полазе од дефиниције задруге, задружних вредности и принципа, али да би истовремено требало да буду довољно флексибилни да задрузи омогуће да се носи са конкуренцијом на унутрашњем тржишту, и то помоћу истог оружја којим располажу предузетни субјекти“, те се позивају државе чланице ЕУ да се приликом доношења правних норми намењених за управљање задружним сектором „инспиришу дефиницијом задруге, задружним вредностима и принципима...“, али да при томе покажу „довољну еластичност“ и да „реагују на актуелне потребе задруга“.⁶ Међународни задружни принципи су настали, између осталог, и на основу дугогодишње задружне праксе, наишли су на врло широку примену у задругарству, а на основу добре задружне праксе настале њиховом применом даље се продубљују и повратно утичу на јачање једнообразности ове праксе.

5) ИЗВОРИ

- “Commission staff working document Report on the application by Member States of the EU of the Commission Recommendation on directors remuneration”, Brussels, 13.07.2007 SEC (2007) 1022;
- „Саопштење Комисије ЕУ у подршци задружних друштава у Европи CONM (2004)“, одељак: *Акција 9*, бр. 3.2.3. Израда модел-закона, Брисел, 2005.
- Витез, М., „Значај међународних задружних принципа у задружном праву“, *Правни живот*, бр. 12/2007, Том IV.
- *Закон о задругама Републике Србије*, „Службени гласник РС“, бр. 101/05, и 34/06.

⁵ Наредба (уредба) је правно средство унификације права у оквиру ЕУ и непосредно се примењује у земљама – чланицама, док је директива (смерница) правни инструмент усклађивања права у оквиру Европске уније.

⁶ „Саопштење Комисије ЕУ у подршци задружних друштава у Европи CONM (2004)“, одељак: *Акција 9*, бр. 3.2.3. Израда модел-закона, Брисел, 2005.

- *Закон о привредним друштвима*, „Службени гласник РС“, бр. 125/2004.
- Интернет: http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/directors-remun/sec200771022_en.pdf.
- Петровић, П., Мирковић, А., 2013, „Преглед и анализа регионалне политике Европске уније“, *Европско законодавство*, бр. 43-44/13;
- Петровић, П., Живковић, А., 2012, „Банкарски менаџмент систем у ванредним ситуацијама“, *Анали економског факултета у Суботици*, 2012, Vol. 48, бр. 28.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Процеси хармонизације и унификације права које се примењује у задругарству снажно утичу на потребу поштовања међународних задружних принципа који чине њихову окосницу. Међународни задружни принципи, као збир правила за уређивање задруге, с једне стране, представљају фиксирање постојеће задружне праксе али и нова правила за примену у међународном задружном покрету. С друге стране, њима се разрађују, конкретизују идеје, циљеви (задружне вредности) који се у задружној пракси остварују односно чијем остваривању задругарство тежи. Веза између идејног и прагматичног критеријума је узајамно условљена: идеје детерминишу инструментаријум - задружне принципе у њиховом формулисању и примени, а задружна пракса, као исходни резултат и врхунски критеријум вредновања, повратно утиче на преиспитивање, редефинисање задружних вредности и формулисање адекватних задружних принципа. Међународни задружни принципи представљају уравнотежен збир правила о организацији и раду задруга намењен за примену у целој међународној заједници без обзира на правне, културне, економске, социјалне и друге различитости, које у њој постоје. Применом принципа и начела, осим што се инкорпорирају у задружно право појединих земаља шири се поље примене задружних вредности, индивидуалних задружних принципа, поправља тржишна позиција задруге, јача морално-етичка снага задруге као економске институције за корекцију неправилности у расподели друштвеног благостања, остварује већа кохезија међународне задружне заједнице. Овлашћење за спровођење међународних задружних принципа има Међународна организација рада. За разлику од других аутономних извора привредног права, који теже свеобухватности и конкретности (нпр. општи услови пословања, трговачки термини и клаузуле), међународне задружне принципе карактерише значајан степен општости, што изискује њихову разраду, конкретизацију путем аутономне задружне али и законске регулативе. То је учињено с намером, јер постоје велике разлике у погледу развоја задругарства и задружног права у свету, због чега би инсистирање на конкретности и свеобухватности међународних задружних

принципа, у великој мери, онемогућавало њихову примену у задружној пракси. У поступку задружне ревизије утврђује се да ли задруга поштује законске и статутарне прописе, укључујући и задружне принципе. Држава може утицати на рад задруга предузимањем мера задружне политике а никако непосредним наредбама. С друге стране, она путем надлежног органа или посебног тела надзире да ли задруга поштује правне прописе, укључујући и оне који се односе на примену задружних начела. Поштовање међународних задружних принципа обезбеђено је и правним санкцијама у погледу задружне организације – претњом њеног искључења из МЗС у случају њиховог непридржавања, односно претњом губитка својства задруге (и њеним престанком под одређеним условима) и новчаном казном у случају, када она не поштује законске прописе о задругама (укључујући и задружна начела) и статутарне прописе. У односу на државу, која у свом задружном праву не поштује или крши међународне задружне принципе, предвиђене су морално политичке санкције: јавно упозорење или протест упућен од стране МЗС. Потом, за разлику од унификације правила о европском задружном друштву процес посредног приближавања задружних права држава – чланица ЕУ одвија се врло споро, компликовано и постепено због великих разлика у уређивању правног положаја задруга у њиховим правима. С друге стране, велике наде се полажу у примену неких од опробаних метода, поступака за постепено усклађивање и унификацију права. Конкретно, у израду модел-закона о задругама. Стога се државе чланице и њихове задружне асоцијације позивају да приступе изради таквог модел-закона, с циљем да се на тој основи оствари постепено приближавање националних задружних права. Расподела добити између задругара према критеријуму њиховог учешћа у пословању задруге је кључни знак разликовања задруге од осталих привредних субјеката, док је лојалност задругара и менаџмента њихове задруге задружним принципима гаранција пословне ефикасности и пословног успеха задруге. Зато је усавршавање унутрашње структуре задруге незамисливо без примене задружних принципа и начела. Свака држава, у односу на међународне задружне принципе, пажљиво разрађује задружна начела, конкретизује у статутима задружних организација, затим у задружним начелима и главним институтима задружних закона. На тај начин обезбеђује се примена међународних задружних принципа у различитим друштвеним и економским условима, односно обогаћује се њихов смисао.

УДК: 332.1+341.232(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 15 (2016)

Год XV, бр. 58, стр. 76–92

Извори научни рад

Проф. др Слободан НЕШКОВИЋ¹

СТАТИСТИЧКЕ МЕТОДЕ РЕГИОНАЛИЗАЦИЈЕ И ПРАВНИ ОКВИР ПРЕКОГРАНИЧНЕ ЕКОНОМСКЕ САРАДЊЕ У ЕВРОПИ

ABSTRACT

The main characteristics of regionalisation as process differ from country to country, mainly with differences in political, social, economical, cultural, historical differentness. Region is geographical area with political and social characteristics, while regionalisation consists of vast crosstate political activities. Activities in regionalisation process are funded from Structural and Cohesion fund. Political integration in EU is organized with subsidiary and proportionality principle. The European Union in 1997 through its Statistical Office (EUROSTAT) agreed on the introduction of NUTS territorial system in order to provide a statistical framework system. Euro regions are cross-border structures for cooperation between local and regional governments to promote common interests and improving the living standards of Inhabitants.

Key words: Regionalisation, statistical method, law framework, cross border cooperation, regional initiative, cross border region, cooperation instruments, euro region.

1) УВОД

Регионални развој и регионализација, представљају процес који се на европском континенту одвија и еволуира више деценија. Регионализација као процес није у свакој држави истоветан, већ у зависности од друштвено-

¹ Факултет за економију и инжењерски менаџмент, Универзитет Привредна академија у Новом Саду, Е-маил: slobneskovic@gmail.com.

економских, политичко-социјалних, историјско-културних, географских и трговинских фактора, регионализација има различите карактеристике, моделе настанка и интензитет регионализације. Процес регионализације у Европи интензивира се након Другог светског рата. „Државе чланице Европске заједнице теже да обезбеде складан развој смањењем разлика које постоје у степену развијености одређених региона и заосталости мање привилегованих региона.”² О самом значају који има регионализација у Европској унији доста говори и чињеница да се помиње у једном од првих оснивачких аката, а то су Римски уговори који су ступили на снагу 1. јануара 1958. године. Ти правни акти представљају полазну основу за процес регионализма и концепте регионализације у појединим земљама. Појам регионализам и регионализација потичу од латинске речи *regio* која означава територију веће површине, док у нашем језику појам регије подразумева велики број синонима (крај, предео, област, сектор, сфера, место, округ, подручје, поље, покрајину...). У теорији не постоји јединствена дефиниција региона, већ га различити теоретичари другачије дефинишу. Регион подразумева: близину и суседство (Hurrell, 1995); узајамну међузависност (Ние, 1965); територију мању од државе а већу од округа или локалитета (Phulle, 1999). Појам регион у Декларацији о регионализацији АЕР/а (1996) (*Assembly of European Regions*) дефинише се као територијално законско тело које је на нивоу одлучивања одмах испод државе и које поседује самосталну политичку управу. Уопштено, регион представља специфичну географску област која има заједничке друштвене и политичке карактеристике, док се регионализација састоји од различитих међудржавних политичких активности. Региони у Европи разликују се по површини, становништву, политичкој институционализацији, надлежностима, финансијској моћи. Основни циљ регионализације Европске уније је повећање демократског развоја и спуштање пружања услуга грађанима са што „ближег“ нивоа власти. С друге стране, држава мора уставним или законским актима да гарантује одређени степен аутономије, овлашћења, надлежности, организационе структуре и идентитет региона. Процес регионализације, посматран из уставно-правног аспекта државе, представља својеврсну кризу управљања и легитимитета државе. У Другом светском рату региони су имали значајну улогу пружања отпора у Француској, док су у Великој Британији региони имали одбрамбену и безбедносну улогу. Француска и Велика Британија су и након завршетка Другог светског рата задржале регионалну структуру. У Француској је регионима препуштена организација послова и пружања услуга као и финансијско планирање у области судства, војске, образовања, социјалне помоћи, итд. Велика Британија је, с једне стране, институцијама региона загарантовала организацију јавних служби (снабдевање електричном енергијом и гасом, здравство, социјалну помоћ...), и извршила деволуцију власти прописујући области

² Преамбула Римског уговора 1958. године.

законодавства и егzekутиве који се морају вршити са регионалним законодавним и извршним телом. Поред ове две земље у државама Европе примећују се уставне и законске промене након Другог светског рата. Шпанија и Италија, су из страха од нове појаве фашизма и ауторитарног ражима, прихватиле регионализацију као облик државног друштвено-политичког уређења. Белгија је подељена на три уставом гарантована аутономна региона, Брисел, Валонија и Фландрија. У Уједињеном Краљевству постоје три субдржавна ентитета, Северна Ирска, Шкотска и Велс, са сопственом законодавном и извршном власти која је деволуирала са централне на регионалне власти како би повећала квалитет пружања услуга и већу контролу обављања националних послова. Упоредном анализом друштвено-политичких решења држава чланица Европске уније, регионализација се може поделити на три основна типа:

1. Еволутивна регионализација подразумева еволуцију система локалне самоуправе. Потреба за увођењем новог нивоа власти, регионалне власти, изостаје еволуцијом власти на нивоу локалне самоуправе у правцу регионализације, што је случај у Немачкој и Шведској.
2. Регионална децентрализација представља процес децентрализације државне власти на регионе који бивају формално-правно признати својим конституисањем. Статус регионалних институција изједначен је са осталим локалним властима, што је случај у Француској и Португалији.
3. Политичка регионализација или институционални регионализам је карактеристичан по високом степену аутономије региона у организацији и усмеравању централне државне власти, што је случај у Шпанији и Италији.

Дејством глобализације и смањењем ефикасности држава на плану економије и безбедности, представљају главне разлоге институционализације мултилатералне сарадње држава. На плану безбедности, у XX веку, најзначајнији су НАТО (*North Atlantic Treaty Organization*) и Варшавски пакт који је престао да постоји распадом соцреализма у Европи. С друге стране, најзначајнији економски блокови XX века су: Северноамерички споразум о слободној трговини (NAFTA); Европска унија (Европска унија); Азијско-пацифичка привредна сарадња (АПЕС); Удружење држава Југоисточне Азије (ASEAN); Меркосур, у Латинској Америци; Зона слободне трговине Америке (FTAA). Позната је чињеница да се већ сада више од трећине светске трговине одвија у оквиру четири региона: Северна и Јужна Америка; Европа; Азија и Океанија; и Африка и Блиски исток. Главна карактеристика Европске уније је постојање шест заједничких политика, које су обухваћене заједничком политиком Европске уније, а то су:

1. Царинска уније
2. Политика заједничког тржишта

3. Пољопривредна политика
4. Монетарна политика
5. Политика конкуренције
6. Регионална политика
7. Регионална политика Европске уније се своди на три основна циља:
8. Унапређивање заосталих региона, а то су они који не достижу више од 75% просека Европске уније.
9. Привредни и социјални преображај подручја са структурним проблемима као што су: деиндустријализација, незапосленост, смањење броја становништва (...).
10. Прилагођавање и модернизација политике и система образовања, школовања и запошљавања.

Конкретне активности, које Европска унија врши приликом спровођења заједничке регионалне политике, финансирају се из Кохезионог и Структурног фонда. Уговор о Европској унији (1993) у структуру Европске уније инкорпорисана је полуга утицаја региона на одлучивање у Европској унији, тако да су региони представљени кроз Комитет региона. Саветодавна улога у законодавном процесу се врши кроз сагледавање и сумирање регионалних и локалних интереса износећи ставове и иницијативе пред Савет Европе, Европску Комисију и Европски Парламент. Политичку интеграцију Европске уније у савременом развоју карактеришу принцип супсидијарности и принцип сразмерности. „На основу принципа супсидијарности, у областима које не спадају у њену искључиву надлежност, Унија делује само уколико државе чланице не могу адекватно да остваре намеравање циљеве сопственим актима, нити на централном, нити на регионалном или локалном нивоу, али који могу, из разлога обимности или дејства предложених аката, бити боље остварени на нивоу Уније.“³ Европска економска заједница створена је Римским уговорима 1958. године, и гледано од тог тренутка могу се уочити четири фазе развоја регионализације у Европи:

Прва фаза регионализације (1958-1975) – карактеристична по недостатку озбиљног приступа регионализацији.

Друга фаза регионализације (1975-1988) – карактерише је стварање нових и јачање постојећих инструмената регионализације и почетак лаганог раста расположивих финансијских фондова.

Трећа фаза регионализације (1988-2007) – карактерише је повећана доступност заједничких, Европских фондова и повећање ефикасности инструмената и потрошених средстава.

³ Уговор о Европској унији, Глава 3, члан и став 3.

Четврта фаза регионализације (2007-2013) – карактеристична је по новом буџетском оквиру.

2) СТАТИСТИЧКЕ МЕТОДЕ РЕГИОНАЛИЗАЦИЈЕ

Региони могу бити административни, нодални, демографски, природни, географски, економски, социјални. Подела региона може се извршити по основу критеријума за одређивање појма региона (географски, економски, социјални....) или сврхе њиховог настанка и постојања. Одређивање граница региона може се извршити по основу више критеријума: социјалне повезаности, административним критеријумом, правац и интезитет економског развоја, комуникације, традиције и функционалне повезаности. У току 1997. године постигнута је сагласност између Статистичког завода Европске уније (EUROSTAT) са седиштем у Луксембургу и кандидата за чланство у Европску унију о коришћењу НУТС територијалног система (Номенклатура територијалних статистичких јединица, тј. *Nomenclature of territorial units for statistics*). НУТС систем класификује географске области према броју становника, тј. по величини територијалне јединице и обезбеђује оквир за прикупљање и објављивање стандардизованих статистичких информација. Хијерархијска класификација географских простора по НУТС систему подразумева пет различитих нивоа:

1. НУТС 1, представља најмногољуднију територијалну организацију, са минимумом од три милиона становника и максимумом од седам милиона становника (држава или територијална јединица).
2. НУТС 2, чине територијалне организације које броје минимум од осамсто хиљада становника са максимумом од три милиона становника (макрорегион).
3. НУТС 3, чине територијалне организације које броје минимум од сто педесет хиљада становника са максимумом од осамсто хиљада становника (округ или дистрикт).
4. НУТС 4, чине територијалне организације које броје минимум од десет хиљада становника са максимумом од сто педесет хиљада становника (градска општина).
5. НУТС 5, чине територијалне организације са мање од десет хиљада становника (сеоска општина или насеље).
6. НУТС систем има троструки циљ:
 - Институционално одређивање региона, које може бити аналитичко (региони су дефинисани у складу са географским и друштвено-економским критеријумима) и нормативно (одраз политичке воље владајуће елите);

- Залагање за подручија општег карактера;
- Хијерархијска структура НУТС номенклатуре базирана је на пет нивоа: НУТС 1, НУТС 2, НУТС 3, НУТС 4 и НУТС 5.

По основу НУТС система, Србија се налази у НУТС 2 групи, коју по важећој регионалној подели Србију чини пет региона: Београд, Војводина, Шумадија и Западна Србија, Западна и источна Србија и Косово и Метохија. НУТС систем реформисан је 2003. године, ниво НУТС 4 и ниво НУТС 5 су заједно инкорпорисани у посебну категорију, ЛАУ (*Local Administrative Units*). Локалне административне јединице представљају статистичко-административне територијалне јединице на локалном нивоу власти, оне као такве морају бити испод провинција, региона или покрајина у држави. Добијањем широке политичке подршке унутар земаља Европске уније, усваја се мултидисциплинарни приступ изучавања проблема и перспектива регионализма. Од тог тренутка почињу да се профилишу четири модела реформе регионализације:

- Уставни регионализам који је примењен у Немачкој;
- Јаки регионализам примењен у Шпанији и Италији;
- Децентрализовани регионализам примењен у Француској;
- Административни регионализам примењен у скандинавским земљама;
- Значај статистичког метода регионализације највише се огледа приликом проучавања различитих ефеката, резултата и модела регионализације у различитим земљама Европске уније.

Уставни регионализам је карактеристика немачког државног уређења. Немачка је федерална држава која се састоји од шеснаест федералних јединица, свака од федералних јединица поседује законодавна овлашћења кроз свој парламент, извршна овлашћења и значајну финансијску аутомонију унутар федерације. Појам регион у Немачком уставу посматра се као стриктно географски термин. Уколико се федерална структура Немачке посматра у ширем смислу, може се рећи да је она посебан облик регионалне државе. Федералне јединице подељене су на административне дистрикте, има их 439, и на градове. Дистрикти се групишу у регионалне дистрикте унутар федералне јединице, регионални дистрикти имају следеће надлежности:

- Изградњу и одржавање путева Б категорије;
- Изградњу и одржавање државних средњих школа;
- Изградња и одржавање болница;
- Одржавање националних паркова;
- Социјалну заштиту;
- Старање о младима;
- Спровођење избора за председника дистрикта.

Сваки дистрикт има аутономно законодавно (Савет *Kreistag*, доноси прописе локалног карактера и стара се о управљању локалном заједницом) и извршно тело (Ландрат *Landrätin*, извршна власт је у рукама једног функционера).⁴ Децентрализовани регионализам је одлика државног уређења у Француској, која је унитарна држава са централистичким уређењем власти и полупредседничким изборним системом. Позитивно-правни прописи Француске одређују регион као јавну установу са посебним карактером и главним циљем израде, пројектовања и спровођења економског плана. Регионализација се одређује као процес делегације административних, финансијских, економских и културних институција чији је циљ груписање департмана у регионе. Сврха регионализације као процеса је укрупњавање територије која подразумева и проширење административних и економских планова и акција. Француска је подељена на 26 административних региона, од којих су четири прекоморска (Гваделуп, Мартиник, Гијана и Реинион из чијег састава је 2013. године изашао Мајот) и острво Корзика која има статус територијалног колективитета. Региони су састављени од департмана, који се најчешће означавају редним бројем, департмани су састављени од арондисмана, арондисмани се даље деле на кантоне. Кантони се деле на 36.680 општина, свака општина има Општински савет са непосредно изабраним члановима. Сваки регион мора имати три органа:

- Регионални савет који има саветодавну улогу;
- Економско-социјални комитет је обавезан да даје мишљења из економске и социјалне сфере о свим питањима која се тичу региона;
- Префект региона који има извршну улогу.

Јаки регионализам је одлика државног уређења Италије која је подељена на регионе (од 20 региона, њих 5 има посебан статус), општине и две аутономне покрајине. Позитивно-правни систем Италије одређује висок степен финансијске аутономије у законом прописаним областима. Законским прописима Италије, поред одређивања обима и граница финансијске аутономије и њених гаранција, такође су прописана и правила финансијске координације региона и, с друге стране, државе, провинција и општина. Република Италија ублажава разлике у развоју и моћи региона посебним системом повољних субвенција, ове субвенције у највећој мери се упућују на југ земље и на острва како би се изједначила разлика са регионима са севера земље. Управљање и коришћење регионалним финансијама (финансије пренете из буџета Републике, која се прикупљају са одређеним процентом од

⁴ Слободан Нешковић, „Саобраћајни коридори у функцији развоја земаља Југоисточне Европе“, Међународна конференција, *Савремени трендови у саобраћају, логистици и екологији у функцији одрживог развоја*, Травник, Интернационални универзитет Травник, 23-24. мај 2014, стр. 15.

фискалних прихода централне државе) прецизно је одређено статутима региона. Приходима из сопствених извора (таксе и порези) регион слободно располаже. Државно-политички систем Италије може се сагледати као трећи облик државног уређења, поред федерације и унитарне државе, јер представља комбинацију одлика унитарне и федералне државе. Издавањем пет региона са посебном статусом, који се огледа у самосталном вођењу законодавне власти (примарна законодавна власт), проузроковало је посебна, сложена правила о законодавној надлежности. Законски акти имају исту правну снагу, било да су потекли од региона или државе, међутим уколико је исто питање регулисано од стране државе и једног од пет посебних региона, већу правну снагу имаће правна правила посебних региона због примарног законодавства, што за последицу може да има укидање одлука централне власти (Сенат Републике Италије) на својој територији. Посебни региони имају законодавну надлежност из области:

- Привреде (индустрија, трговина, кредитно задуживање);
- Образовања и јавне наставе (основно, средње и високо образовање);
- Организације локалне власти;
- Финансија (могућност установљивања нових непосредних пореза).

У Хелсинкију јуна 2002. године министри за регионалну и локалну самоуправу су усвојили Декларацију о регионалној самоуправи, којом су апеловали на неопходност доношења и закључивања међународних докумената потребних за верификацију регионализације. Унутар Савета Европе, Комитет за локалну и регионалну демократију израдио је нацрт са основним принципима будуће конвенције која ће пружити регионалној самоуправи могућност утврђивања и организације административне структуре. Предвиђа се систем финансијског уједначавања, у циљу заштите слабијих региона. Такође, посвећује се пажња међународној сарадњи региона и њиховом међусобном удруживању и њихово учлањивање у међународне асоцијације регионалних институција власти, у складу са спољном политиком своје земље.

3) ПРАВНИ ОКВИР ПРЕКОГРАНИЧНЕ ЕКОНОМСКЕ САРАДЊЕ У ЕВРОПИ

Не постоји опште прихваћена дефиниција прекограничне сарадње. Једна од последњих је дефиниција коју је поставила Европска комисија дефинишући циљеве кохезионе политике Европска унија (2007-2013) у циљу три. „Европска територијална сарадња, обухвата три различите области:

- Област А: прекогранична сарадња локалних власти у прекограничном подручју, са намером да промовишу интегрисани регионални развој

пограничних региона, укључујући и спољне границе и погранична подручја на отвореном мору;

- Област Б: транснационална сарадња која укључује националне, регионалне и локалне власти са циљем унапређења боље интеграције у оквиру Уније кроз формирање велике групе европских региона;
- Област Ц: међурегионална сарадња, која има за циљ да побољша ефикасност политике регионалног развоја и кохезионих инструмената кроз размену искустава између региона у Европској унији“.

Фокус прекограничне сарадње и даље је концентрисан на сарадњу између актера различитих институционалних и функционалних карактеристика (локалне и регионалне власти, образовне и културне институције, пословне асоцијације и удружења грађана), које дели граница у одређеном прекограничном подручју. Прекогранична сарадња подстиче повезивање субнационалних (нижих) органа власти у различитим државама који, углавном, немају правни субјективитет у складу са међународним правом, и самим тим нису у могућности да закључују међународне уговоре са иностраним властима. Пре Другог светског рата прекогранична сарадња у великој мери била је ограничена из два разлога:

- Билатерална прекогранична сарадња у Европи увек је била питање званичне спољне политике и билатералних односа између држава као доминантних актера у међународним односима;
- Питање граница у историји Европе био је најчешћи разлог за избијање сукоба и раздора међу државама.

Након Другог светског рата долази до „процвата“ прекограничне сарадње у Европи. Први пример институционализације прекограничних иницијатива представља прекогранична сарадња између Немачке и Холандије оснивањем првог прекограничног региона, ЕУРЕГИО, 1958. године, он је прекогранични регион на холандско-немачкој граници. У Скандинавији, прекогранична сарадња промовисана је оснивањем Нордијског савета. Споразум о сарадњи између Данске, Финске, Исланда, Норвешке и Шведске (Уговор из Хелсинкија) 1962. године, обезбедио је основ за сарадњу у области културе, социјалне и економске политике, транспорта и заштити животне средине. Нордијски споразум о прекограничној сарадњи између општина (1977), обавезавши се да ће радити на приближавању националног права чиме би омогућиле сарадњу, потписале су Данска, Финска, Норвешка и Шведска. Прекретницу у обиму, интензитету, правном оквиру, учесталости и ефикасности прекограничне сарадње у Европи иницира Мадридска конвенција потписана 21. маја 1980. године – Европска оквирна конвенција о прекограничној сарадњи између територијалних заједница или власти представља први правни инструмент прекограничне сарадње. Конвенција има форму меког права, нема снагу директне примене, већ представља оквир за стварање и јачање

билателарних и трилатералних облика међудржавних споразума, чија је сврха лакша сарадња између територијалних заједница или власти. Значај Мадридске конвенције огледа се у пружању могућности за склапање типских уговора који, с једне стране, штите позицију централних власти, а с друге стране, регионалним и локалним актерима дају адекватну основу за дугорочно планирање сарадње из оквира своје надлежности са партнерима у суседним државама. Конвенција је први пут омогућила територијалним заједницама да сарађују преко националних граница, чиме је постепено смањиван монопол држава над међународном сарадњом. Намера Савета Европе била је да овом Конвенцијом пружи правни оквир за подстицање сарадње између територијалних заједница или власти у области:

- Регионалног, руралног и урбаног развоја;
- Заштите животне средине;
- Побољшања рада јавних установа и предузећа;
- Омогућавања брзог реаговања приликом природних непогода или несрећа.

Прекогранична сарадња у овом документу дефинисана је као свака заједничка радња усмерена ка јачању и подстицању суседских односа између територијалних заједница или власти у складу са законодавством две или више уговорних страна и закључивање споразума и аранжмана потребних за ту сврху. Конвенција не садржи оперативне (извршне) одредбе, али у свом Додатку, нуди списак модела међудржавних споразума и оквирних споразума, статута и уговора између локалних власти. Овим Додатком, државама и територијалним заједницама отворена је могућност избора широког спектра облика сарадње, која њима највише одговара. Модел међудржавног споразума за унапређење прекограничне сарадње, варијанта је спомињаних одредби Конвенције које су предложене државама које настоје да прошире њен садржај на билатералној или мултилатералној основи. Други модел односи се на регионални ниво, предвиђајући формирање регионалних комисија или комитета. Остала три модела међудржавног споразума односе се на локалну сарадњу у погледу консултација, закључивања и потписивања уговора или формирања посебних органа за прекограничну сарадњу.

Када је реч о оквирним споразумима између територијалних заједница или власти, Додатак Конвенцији излистава различите облике прекограничне сарадње нижих нивоа власти, а то су: формирање органа прекограничне сарадње; набавка робе или услуга; сарадња школа и локалних заједница; коришћење земљишта уз прекограничне реке; економска и друштвена сарадња; просторно планирање; оснивање и управљање прекограничним парковима; оснивање консултантских група; управљање прекограничним локалним јавним пословима; оснивање приватних правних прекограничних асоцијација; цивилна заштита и помоћ у случају катастрофа; статутарно регулисање прекограничног организовања са статусом правног лица. Од

усвајања 1980. године, Мадридска конвенција је у три наврата допуњавана додатним протоколима, који су усвајани 1995, 1998. и 2009. године. Европска унија је 2006. године усвојила нови правни инструмент за подстицање прекограничне, транснационалне и међурегионалне сарадње између регионалних и локалних власти. Нови инструмент Европске уније је Груписање територијалне сарадње у Европи (*European Grouping of territorial cooperation, EGTC*), представља институционализовану форму прекограничне сарадње на територији Европске уније. Уредба о оснивању ЕГТЦ-а садржи клаузулу по којој осим региона из земаља чланица Европске уније у ЕГТЦ-у могу да учествују и региони из тзв. трећих земаља, како би се унапредила прекогранична сарадња и на спољним границама Европске уније. Програм ЕГТЦ има карактер правног лица, иницијативу за оснивање ЕГТЦ-а покрећу њени будући чланови који морају потицати са територије најмање две земље чланице Европске уније. Сваки ЕГТЦ мора да има скупштину чланова и директора ЕГТЦ-а, а статутом је могуће основати и додатне органе управе са јасно дефинисаним надлежностима. Статут ЕГТЦ-а дефинише назив и седиште ЕГТЦ-а, листу чланова, територију коју покрива, циљеве, мисију и трајање ЕГТЦ-а. Државе чланице морају да одобре учешће потенцијалним члановима ЕГТЦ-а који долазе са њихових територија, али могу да спрече учешће у ЕГТЦ-у својих регионалних власти само у случајевима када држава има доказе да ЕГТЦ делује супротно националном законодавству или јавном интересу. Функционисање ЕГТЦ-а регулисано је правом земље чланице Европске уније у којој се налази седиште ЕГТЦ-а. Први ЕГТЦ који је основан јесте Лил-Кортрејк-Турне Еурометропола, основана у јануару 2008. године. Неколико пограничних региона тадашње Европске економске заједнице (СІМAB, EUREGIO, *Regio Basiliensis*, *Regio Rhein-Waal*, и др.) средином 1971. године основало је Стални комитет европских пограничних региона. У септембру исте године у Бону је основана Асоцијација европских пограничних региона (*Association of European Border Regions*). Главни органи АЕБР-а су: Генерална скупштина – бира председника и чланове извршног одбора, доноси одлуке о пријему и искључивању чланова, као и о висини чланарине коју плаћају чланови асоцијације; Извршни одбор – бира се на период од две године, а главни задаци Одбора јесу да заступа АЕБР у јавности у сарадњи са европским и националним институцијама, организацијама и асоцијацијама. Извршни одбор поставља генералног секретара, а АЕБР у свом раду може да оснива и различите саветодавне одборе чији чланови могу да буду представници разних европских и националних политичких органа и асоцијација. Један од посебних одбора јесте Научни одбор за прекограничну сарадњу, који се састоји од научника и стручњака за питања прекограничне сарадње. Задатак Научног одбора је да саветује АЕБР у вези са свим релевантним питањима из области прекограничне сарадње. Главни циљеви АЕБР-а усмерени су на деловање у име европских пограничних и прекограничних региона с намером да заштите

њихове интересе, да решавају њихове практичне проблеме, те да користе заједничке могућности. Посебан акценат у деловању АЕБР-а стављен је на иницирање, подршку и координацију заједничке сарадње у целој Европи, као и на размену знања, искустава и информација с циљем проналажења најбољих решења за заједничке проблеме. Бави се и информисањем политичких тела у Европској унији и у Савету Европе о питањима прекограничне сарадње. Регионална политика, као друга најскупља политика Уније после пољопривредне, има за циљ уравнотежен и одрживи развој уз паралелно подстицање економске интеграције Европске уније.⁵ Са првим проширењем ЕЗ, 1973. године, прекогранична сарадња на нивоу Европске уније заступљена је у оквиру регионалне политике, односно фонда који подстиче политике регионалног развоја Европског фонда за регионални развој (*European Regional Development Fund*), чији је циљ био отклањање регионалних неравнотежа проистеклих из различите заступљености пољопривредне производње у националним економијама, затим индустријских промена и стопи незапослености. Имајући у виду периферни статус и, сходно томе, слабу развијеност појединих региона, Европска комисија је крајем осамдесетих година 20. века покренула посебну иницијативу Заједнице INTERREG, чији је основни циљ био промовисање прекограничне сарадње у процесу економског развоја и припрема пограничних региона за суочавање са свим предностима и препрекама све дубљег процеса европских интеграција. INTERREG је део регионалне политике Европске уније, и једини је финансијски инструмент Европске уније који покрива области прекограничне и транснационалне сарадње и просторног планирања, али је и кључни механизам за спровођење Европске перспективе просторног планирања. Осим INTERREG иницијативе, у периоду од 2000. до 2006. године, Европска комисија спроводила је, подједнако важне, иницијативе URBAN (има за циљ економско и социјално оживљавање и помоћ урбаним регионима, пре свега кроз планирање и обнову), LEADER (намењен развоју руралних средина) и EQUAL (иницијатива је омогућила инклузиван вид спровођења политика тржишта рада кроз мере за уклањање дискриминације, као и за једнакост полова и људи на радном месту).

4) ЕВРОРЕГИОНИ

Најчешће коришћена форма прекограничне сарадње која укључује оснивање заједничких инситутција јесу еврорегиони. Термин еврорегион

⁵ О растућем значају регионалне политике Европске уније говори и чињеница да се данас на регионалну политику одваја око 35% буџета Европске уније, док се 1975. године одвајало само 6,2% буџета. Регионална политика се налази на другом месту по висини средстава, иза заједничке пољопривредне политике чији укупан удео у буџету ЕУ бележи константно опадање.

једноставно подразумева осећај припадности Европи и спремност локалних и регионалних власти да активније учествују у процесу европских интеграција. Еврорегиони представљају прекограничне структуре за сарадњу између јединица локалне или регионалне владе, са циљем промовисања заједничких интереса и побољшања животног стандарда становништва са обе стране границе. Еврорегиони ради повећања ефикасности, често оснивају стални секретаријат са административним особљем. „Важно је истаћи да заједничким активностима кроз еврорегионе пограничне локалне и регионалне власти између осталог могу: ускладити своје планске документе (стратешке планове локалног економског развоја); унапредити економске и културне везе укључених подручја; усклађивати активности у изградњи прекограничне саобраћајне инфраструктуре; заједнички радити на програмима заштите животне средине и просторног планирања; предузети заједничке активности како би подручје еврорегиона било привлачно потенцијалним инвеститорима; успоставити везе између образовних, научних и истраживачких установа“.⁶ У теорији и пракси права Европске уније не постоји јединствена и једнообразна подела еврорегиона, као опште прихваћени основи поделе еврорегиона су:

Према сложености прекограничних активности, еврорегиони се у пракси деле на:

- Еврорегионе који су ограничени на размене информација, консултација и израду заједничких студија;
- Еврорегионе који имају капацитет за управљање и реализацију конкретних прекограничних пројеката.

Са аспекта развијености прекограничне сарадње, разликујемо:

- Еврорегионе у почетној фази сарадње;
- Еврорегионе са сарадњом средњег нивоа развијености;
- Еврорегионе са развијеном сарадњом.

Са аспекта учесника у процесу прекограничне сарадње, разликујемо:

- Еврорегионе који су основани од стране локалних и регионалних власти са територије прекограничне области.

У зависности од форме у којој се регистровани, разликујемо:

- Еврорегиони регистровани без статуса правног лица, као што је Euregio Steiermark/Styria-Slovenia између Аустрије и Словеније, за ову врсту еврорегиона карактеристично је да се формирају у облику тзв. Радних заједница или Сталних конференција за прекограничну сарадњу;

⁶ Г. Лазаревић, И. Кнежевић, Р. Божић, *Прекогранична сарадња*, Београд: Европски покрет у Србији, 2011, стр. 42.

– Еврорегиони који су регистровани према приватном праву и имају статус правног лица, најчешће имају форму асоцијација или фондација. Еврорегиони са статусом правног лица могу бити основани према националном праву једне земље чланице Европске уније или на основу међудржавног споразума.

„После 2000. године основан је и одређен број еврорегиона, у којима учествују општине из пограничних региона Србије и суседних држава. Примарни циљ стварања еврорегиона био је заједничко решавање најважнијих проблема са којима се суочавају одређени региони, као и коришћење бројних могућности за сарадњу на економском, културном, образовном плану, те за сарадњу у борби против криминала, нелегалне трговине, и др. Везе створене унутар постојећих еврорегиона између укључених различитих локалних органа одлична су основа за прекограничне иницијативе и заједничке пројекте.“⁷ Еврорегија Дунав-Криш-Мориш-Тиса (ДКМТ), основан 1997. године, који чине Војводина и по четири жупаније Мађарске и Румуније. Ова област припада Панонској макрорегији у којој влада морфолошка уједначеност са просечном надморском висином до 200 м. У Србији се издвајају Вршачке планине, Фрушка гора, Бачка и Делиблатска пешчара, као и велики водени токови попут Дунава, Саве и Тисе. Оснивање овог региона имало је за циљ остваривање локалне сарадње у области економије, саобраћаја, екологије, образовања, науке и спорта. Овај еврорегион је најактивнији у промовисању прекограничне сарадње.⁸ Највиши орган одлучивања Регионалне сарадње је скупштина, састоји се руководиоца регионалних институција управе, у њеном раду учествују пуноправни чланови скупштине (оснивачи и придружени чланови) као и позвана лица. Сваке године, последњег викенда у мају, организује се Дан еврорегије ДКМТ на тремеји Србије, Мађарске и Румуније, и тада се привремено отварају границе и одржава се седница Скупштине. Еврорегија ДКМТ је чланица Асоцијације европских пограничних регија (АЕБР). На иницијативу Савета Европе, 26. октобра 2002. године, одржана је оснивачка скупштина на којој је створен еврорегија Еуробалканс (Ниш-Софија-Скопље). Оснивање ове регије имало је за циљ остваривање локалне сарадње у области економије, саобраћаја, екологије, образовања, науке и спорта. Ова еврорегија има две значајне одлике:

– Све три државе, Србија, Македонија и Бугарска, налазе се у различитим фазама приступања Европској унији;

⁷ И. Кнежевић, С. Авлијаш, В. Јеремић, *Прекогранична сарадња-инструмент развоја*, Фонд за отворено друштво, Центар за примењене европске студије, Београд, 2009, стр. 17.

⁸ С. Нешковић, „Саобраћај и екологија у концепту одрживог урбаног развоја“, Међународна конференција, *Савремени трендови у саобраћају, логистици и екологији у функцији одрживог развоја*, Травник, Интернационални универзитет Травник, 23-24. мај 2014, стр. 21.

– *EvroBalkans* лежи на важној саобраћајници, еврокоридор Х, што даје овој регији висок геостратешки значај (у Нишу се еврокоридор Х рачва на два крака, први иде ка Софији и наставља се на еврокоридор ИВ до Истанбула, док други крак иде преко Скопља до Атине). Еврокоридор Х и ова регија, пролазе кроз шест најнеразвијенијих општина у Србији, Црна Трава, Босилеград, Трговиште, Прешево, Бујановац и Медвеђа.

Заједнички недостатак целе регије је већа удаљеност од богатих и великих тржишта западне Европе, велики проблем са депопулацијом (посебно у граничним крајевима, нпр. Димитровград – на граници са Бугарском), слаба инфраструктура, различит законодавни систем, неразвијеност локалне самоуправе. Како развој читаве регије умногоме зависи од степена образовања становништва, тако је у овом еврорегиону договорена трилатерална сарадња међу универзитетима на унапређењу научне сарадње и стварања нових генерација менаџера, стручњака за маркетинг и информационе технологије. Богатство култура које се налазе на еврорегији ЕвроБалканс чини га специфичним и занимљивим, и при томе не смемо заборавити на националне мањине. Велики проблем овог региона је корупција наслеђена из деведесетих година прошлог века, као и путеви за кријумчарење дроге и људи. Еврорегион Дунав 21, основан је 2001. године на територији општина из Србије, Бугарске и Румуније. Оснивање ове регије имало је за циљ остваривање локалне сарадње у области економије, саобраћаја, екологије, образовања, науке и спорта. Ова регија је пуноправни члан Асоцијације европских пограничних региона (АЕБР). Природа регије (у којој доминира Ђердапска клисура), геоморфолошке карактеристике терена, саобраћајна изолованост, историјски услови, традиција, низак природни прираштај и велики број неписмених утицали су на ниже економске карактеристике овог подручја у односу на централне делове Србије. На територији ове еврорегије истиче се значај Дунава, како у саобраћајном (еврокоридор VII), економском и политичком (граница), тако и у туристичком погледу. Еврорегија Морава-Пчиња-Струма основан је 2003. године од стране Бугарске, Македоније и Србије. Ова еврорегија основана је са циљем унапређења прекограничне сарадње у областима комуникације, размене информација и умрежавања, економске сарадње, транспорта и инфраструктуре, туризма, културе, преноса знања, заштите животне средине. Еврорегион Морава-Пчиња-Струма пуноправни је члан Асоцијације европских пограничних региона. Еврорегион Дрина-Сава-Мајевица основан је 2003. године са циљем унапређења прекограничне сарадње у привреди, пољопривреди, граничном и малограничном промету. Еврорегија Стара планина основана је 2006. године на територији Србије и Бугарске. Основни циљ еврорегиона Стара планина јесте економско и друштвено оживљавање региона кроз развој еколошки прихватљивог туризма, пољопривреде, културне сарадње, сарадње у образовању и спорту.

5) ИЗВОРИ

- Кнежевић, Иван, Авлијаш, С., Јеремић, В., *Прекогранична сарадња-инструмент развоја*, Фонд за отворено друштво, Центар за примењене европске студије, Београд, 2009.
- Комшић, Јован, *Принципи европског регионализма*, Асоцијација мултиетничких градова југоисточне Европе-Philia, Скупштина АП Војводине, Нови Сад, 2007.
- Perkmann, Markus, *Policy Entrepreneurship and Multi-Level Governance: A Comparative Study of European Cross-Border Regions*, Environment and Planning: Government and Policy, 2007. Интернет: <http://ssrn.com/abstract=1133126>.
- Лазаревић, Гордана, Кнежевић, Иван, Божић, Реља, *Прекогранична сарадња*, Европски покрет у Србији, Београд, 2011.
- Нешковић, Слободан, „Европске интеграције и развој туризма земаља Југоисточне Европе”, у: *Савремени трендови у туризму*, Интернационални универзитет Травник, 28-29. март 2013.
- Нешковић, Слободан, „Савремени концепти економског развоја земаља Југоисточне Европе са аспекта на ИПА фондове и БИХ”, у: *Савремени економски трендови у земљама Југоисточне Европе*, Интернационални универзитет Травник, 20-21. децембар 2013.
- Нешковић, Слободан, „Саобраћај и екологија у концепту одрживог урбаног развоја”, у: *Савремени трендови у саобраћају, логистици и екологији у функцији одрживог развоја*, Интернационални универзитет Травник, 23-24. мај 2014.
- Нешковић, Слободан, „Саобраћајни коридори у функцији развоја земаља Југоисточне Европе”, у: *Мобилност и сигурност цестовног промета*, Интернационални универзитет, Травник, 30-31. мај 2013.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Регионализација у контексту правне регулативе Европске уније аутоматски подразумева и децентрализацију државне власти, јер једино регионализација и децентрализација власти могу гарантовати привредну, социјалну и културну стабилност. За Србију која тежи просперитету, спровођење концепта регионализације значи решавања проблема неравномерног развоја њених региона, очување регионалних специфичности и природних ресурса региона, неговање и унапређење традиционалних и културних вредности и подстицање бржег развоја неразвијених области. Основни модалитет институционализације прекограничних иницијатива представља EUREGIO основан 1958. године између Немачке и Холандије. Прекретницу у обиму, интензитету, правном оквиру, учесталости и

ефикасности прекограничне сарадње у Европи иницира Мадридска конвенција потписана 21. маја 1980. године и том приликом је донета Европска оквирна конвенција о прекограничној сарадњи између територијалних заједница или власти. Значај Мадридске конвенције огледа се у пружању могућности за склапање типских уговора који, с једне стране, штите позицију централних власти, а с друге стране, регионалним и локалним актерима дају адекватну основу за дугорочно планирање сарадње из оквира своје надлежности са партнерима у суседним државама. Нови инструмент Европске уније је Груписање територијалне сарадње у Европи (*European Grouping of territorial cooperation* – EGTС) представља институционализовану форму прекограничне сарадње на територији Европске уније и уводи могућност учествовања и тзв. трећих земаља. Европска комисија, крајем осамдесетих година 20. века, ствара посебну иницијативу Заједнице INTERREG, чији је основни циљ био промовисање прекограничне сарадње у процесу економског развоја и припрема пограничних региона за суочавање са свим предностима и препрекама све дубљег процеса европских интеграција. Поред INTERREG иницијативе, Комисија је спроводила још и EQUAL, LEADER и URBAN иницијативу. Најчешће коришћена форма прекограничне сарадње која укључује оснивање заједничких институција јесу еврорегиони. Поједини еврорегиони не остварују своје циљеве који су предвиђени оснивачким документима. То се посебно односи на конкретне активности на терену. Разлог за то лежи у чињеници да ефикасно функционисање еврорегиона захтева институционалну способност, али и финансијске ресурсе како би се подржале прекограничне активности еврорегиона. Разлози због којих еврорегиони у Србији до сада нису дали жељене резултате су следећи: 1) Превелика очекивања самих оснивача, поготово у кратком року; 2) Осим ДКМТ, ниједан од осталих еврорегиона није успоставио стабилне изворе финансирања и стабилну оперативну структуру (канцеларија, седиште или слично) за запослене којима би примарни посао био унапређење прекограничне сарадње; 3) Еврорегиони су зависили од појединачне иницијативе појединих председника општина оснивача еврорегиона; 4) Чести избори и различити термини избора у земљама чланицама доводили су до тога да се састав управних органа еврорегиона стално мења, да нема континуитета и да се „увек почиње из почетка“ са упознавањем и изношењем идеја, и утврђивањем приоритета; 5) Различита партијска структура оснивача и унутрашње политичке потребе и односи понекад отежавају договарање унутар општина једне земље.

УДК: 366.5(497.11:4-672EU)
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 58, стр. 93–110
Извори научни рад

Маја ЂИРИЋ
Јована ГАРДАШЕВИЋ¹

АНАЛИЗА СТАВОВА СТУДЕНАТА О СТЕПЕНУ ЗАШТИТЕ ПРАВА ПОТРОШАЧА У СРБИЈИ У ОДНОСУ НА ЕВРОПСКУ УНИЈУ

ABSTRACT

In today's time, consumers cannot be perceived as passive participants on the market to whom companies can sell products and services without taking into consideration their needs, desires and rights. The recession present at the global level is only adding to the pressure of consumers and their organizations demanding respect of rights of consumers. Serbia has harmonized the Law on Consumer Protection with EU directives on consumer rights. However, the subject of this study is to acquire knowledge about the degree to which Serbia has managed to implement this law in practice and reached the level of consumer protection in the European Union. By analyzing the existing relevant research papers, laws and other legal regulations and by conducting the empirical research through application of the survey method as well, we tried to answer the question about the current state in Serbia in comparison to the European Union in terms of consumer protection and what the attitude of students from institutions of higher education in Serbia, who are studying law and economics and are taken as an example of educated consumers, is towards this matter. The aim of this research is to reach the conclusion on how educated consumers see and evaluate the effectiveness of the implementation of the Law on Consumers protection in Serbia in comparison to the European Union, as well as on which factors influence the formulation of their attitude. The obtained results answer the question of how close we managed to come to the European Union in terms of the degree of consumer protection in real life and point to guidelines and suggestions for improving the situation in this area as well.

Key words: consumer rights protection, the Republic of Serbia, the European Union

¹ Факултет за економију и инжењерски менаџмент у Новом Саду, Универзитет Привредна академија у Новом Саду. Е-маил: majaciric79@yahoo.com

1) УВОД

Потрошачи су данас све боље едуковани, све више информисани и све више свесни својих потрошачких права, као и механизма њихове заштите. Рецесија присутна на глобалном нивоу само додатно појачава притисак потрошача и њихових организација да се права потрошача све више поштују. А ако то посматрамо на начин да потрошачи представљају полазни основу и фокус свих активности компанија које су дугорочно оријентисане јасно је да је ово једно од веома важних питања у области профитабилног пословања и опстанка компанија те области економије и права уопште. Потреба за институционалном заштитом потрошача од, пре свега, несавесног и неетичког пословања компанија, изузетно је јака. Многи аспекти укључени су у ову проблематику, почевши од економског, правног, социолошког до политичког. Циљ заштите права потрошача огледа се у усклађивању и отклањању тржишних несавршености и успостављању фер односа на тржишту. Један од кључних проблема који се овде јавља јесте питање неедукованости самих потрошача и њихово незнање када је реч о сопственим правима. У овом раду дајемо теоријски преглед општих питања која се тичу заштите права потрошача те након тога кроз емпијско истраживање ставова студената из Србије покушавамо да дамо одговор колико су високообразовани људи информисани о заштити права потрошача, како у Србији тако и у земљама Европске уније. Србија је Закон о заштити потрошача ускладила са директивама о заштити потрошача у Европској унији, међутим предмет истраживања овог рада јесте да се дође до сазнања о степену у којем је Србија успела да примени овај Закон у пракси и достигне ниво заштите потрошача у Европској унији. Циљ истраживања јесте да се дође до закључака на који начин едуковани потрошачи виде и оцењују успешност примене Закона о заштити потрошача у Србији у односу на Европску унију, као и који фактори утичу на формирање њихових ставова. У наставку рада анализирамо права потрошача, законодавни амбијент и правне регулативе Републике Србије и Европске уније у овој области, те ставове студената и факторе који утичу на исте.

2) ЗАШТИТА ПРАВА ПОТРОШАЧА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Аутор Бранко Маричић (2008) у свом раду истиче да питање заштите права потрошача у развијеним, тржишно оријентисаним економијама није новијег датума, али је у транзиционим економијама један од савремених проблема који захтевају посебну пажњу. Конзументизам или покрет организованих потрошача настао је због несавршености тржишног система. Конзументизам се дефинише као сет активности појединаца, независних организација, владиних агенција, предузећа и других пословних субјеката, које се предузимају да се заштите

потрошачи од неетичких тржишних понашања. Према истом аутору конзумеризам је динамичан и акционо оријентисан покрет потрошача. Поред економске, садржи социолошку, правну и политичку димензију у притиску на предузећа и друге тржишне актере да се према потрошачима понашају у складу са пословном етиком и друштвеном одговорношћу.² Саша Вељковић (2013) истиче да је један од основних проблема у земљама у транзицији, попут Србије, тај да таква тржишта карактеришу проблеми који нарушавају правилно функционисање тржишта као што су: низак ниво свести/знања становништва о питањима заштите потрошача, непостојање или неадекватно означавање цена и трошкова; непотпуно означавање производа, одсуство упутства и упозорења или постојање упутстава написаних на страним језицима; непотпуне информације и немогућности разумевања уговорних одредби, нејасни или непрецизни услови гаранције; недостатак независних извора информисања потрошача; обмањујуће пословање; производи или услуге које су лошег квалитета или нису безбедни; куповина јефтине робе лошег квалитета, која неретко доспева на тржиште на нелегалан начин; непостојање ефикасних механизма правне заштите потрошача у решавању спорова, итд.³ Регулисање заштите права потрошача у Републици Србији било је неопходно у процесу комплетирања институционалног и правног амбијента модерне тржишне привреде и друштва, али је Србија тај предуслов, као један од битних предуслова приступања Европској унији, већ испунила. Србија је преузела ове обавезе, пре свега, потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП). У Републици Србији је Закон о заштити потрошача усвојен 2010. године, који је конципиран као свеобухватни закон за заштиту потрошача којим се дефинишу основна права потрошача, укључујући примену 15 кључних директива Европске уније. У Србији је тренутно на снази Закон о заштити потрошача ("Сл. гласник РС", бр. 62/2014 и 6/2016 - др. закон), који је ступио на снагу 21. јуна 2014. године, и који представља кључни документ који правно регулише ову област. Основна права потрошача према овом закону су право на: 1) задовољавање основних потреба - доступност најнужнијих роба и услуга, као што су храна, одећа, обућа и стамбени простор, здравствена заштита, образовање и хигијена; 2) безбедност - заштита од робе и услуга које су опасне по живот, здравље, имовину или животну средину или робе чије је поседовање или употреба забрањена; 3) обавештеност - располагање тачним подацима који су неопходни за разуман избор понуђене робе и услуга; 4) избор - могућност избора између више роба и услуга по приступачним ценама и уз одговарајући

² Бранко Маричић, *Понашање потрошача*, Центар за издавачку делатност економског факултета у Београду, Београд, 2008, стр. 630.

³ Саша Вељковић, "Заштита потрошача у Републици Србији у процесу придруживања Европској унији", *Маркетинг*, 44, 1/2013, стр. 56.

квалитет; 5) учешће - заступљеност интереса потрошача у поступку доношења и спровођења политике заштите потрошача и могућност да преко удружења и савеза удружења за заштиту потрошача буде заступљен у поступку усвајања и спровођења политике заштите потрошача; 6) правну заштиту - заштита права потрошача у законом предвиђеном поступку у случају повреде његовог права и накнада материјалне и нематеријалне штете коју му причини трговац; 7) едукацију - стицање основних знања и вештина неопходних за правилан и поуздан избор производа и услуга, као и знања о основним правима и дужностима потрошача и начину њиховог остваривања; 8) здраву и одрживу животну средину - живот и рад у средини која није штетна за здравље и добробит садашње и будућих генерација, правовремено и потпуно информисање о стању животне средине.⁴ Овај Закон о заштити потрошача нуди нова решења којима се ствара амбијент за боље остваривање потрошачких права, у односу на Закон из 2010. године. Међу најзначајнијим је колективна заштита потрошача којом се санкционише непоштена пословна пракса и неправичне уговорне одредбе. Поред тога, друге новине су: обавеза испоруке робе у уговореном року, односно у року од 30 дана од дана закључења уговора, ако другачије није уговорено; онемогућено је наметање оправке робе потрошачу у првих 6 месеци од обављене куповине; олакшан је начин подношења рекламација - трговац је дужан да на продајном месту видно истакне обавештење о начину и месту пријема рекламације, као и да обезбеди присуство лица овлашћеног за пријем рекламација у току радног времена, док је рок у коме трговац одговара на рекламацију скраћен са 15 на 8 дана; забрана одбијања од продаје робе или пружања услуге; у области услуга од општег економског интереса, организације потрошача добијају значајну улогу, прописивањем могућности да учествују у доношењу одлука од значаја за потрошаче и да буду чланови комисија које одлучују о приговорима потрошача; већа улога јединица локалне самоуправе, у смислу подршке активностима удружења и савеза удружења за заштиту потрошача; предвиђен је члан о едукацији потрошача којим се у наставне планове и програме основног и средњег образовања укључују и теме из области заштите потрошача и друго.⁵ Даље, када говоримо о стратешком и институционалном оквиру за заштиту потрошача ваља споменути Стратегију заштите потрошача којом се према члану 123. Закона утврђују дугорочни циљеви и активности неопходне ради целовитог остварења политике заштите потрошача као и акциони план за

⁴ Члан 2. Закона о заштити потрошача, "Службени гласник РС", бр. 62/2014 и 6/2016 - др. закон

⁵ Видети детаљније на сајту Министарства трговине, туризма и телекомуникација – Сектор заштита потрошача. Интернет: <http://www.zastitapotrosaca.gov.rs/vesti.php?naslov=zakon-o-zastiti-potrosaca-novi>

реализацију Стратегије. Влада на предлог Министарства доноси Стратегију. Према члану 124. Закона носиоци заштите права потрошача су Народна скупштина, Влада, Министарство, Национални савет за заштиту потрошача, друга министарства и регулаторна тела која имају законом утврђене надлежности у области заштите потрошача, органи аутономне покрајине и локалне самоуправе, као и удружења и савези. У Закону се таксативно наводе све делатности и надлежности сваког од носиоца заштите права потрошача.⁶ Тако су неки од кључних послова Министарства усмерени ка креирању политике заштите потрошача; праћењу спровођења политике заштите потрошача кроз друге државне политике; сарадњи и координацији са носиоцима заштите потрошача из члана 124. став 1. овог закона, као и свим осталим субјектима који се баве заштитом потрошача; унапређењу правног оквира заштите потрошача и вршењем усклађивања са прописима Европске уније у области заштите потрошача; обезбеђењу примене прописа и вршењу координацијског надзора над тржиштем у области заштите потрошача; припреми и подношењу Влади на усвајање Стратегију и акциони план за реализацију Стратегије; подстицању и спровођењу едукативне и информативне активности усмерене на повећање свести потрошача и јавности о правима потрошача и политици заштите потрошача и тако даље.⁷ Ради унапређења система заштите потрошача и сарадње носилаца заштите потрошача и других субјеката који се баве заштитом потрошача, Влада образује Национални савет за заштиту потрошача. Национални савет нарочито обавља следеће послове: 1) учествује у изради Стратегије; 2) извештава Владу о стању у области заштите потрошача и спровођењу акционог плана за реализацију Стратегије; 3) предлаже мере и активности за унапређење заштите потрошача; 4) даје мишљења и препоруке о питањима из области заштите потрошача носиоцима заштите потрошача; 5) обавештава јавност о свом раду и питањима од значаја за заштиту потрошача.⁸ Значајан је и рад великог број удружења и савеза, који узимају активну улогу у остваривању права потрошача. Удружења и савези обављају своје активности у складу са законом и њиховим статутом. Активности удружења и савеза нарочито обухватају: 1) информисање, едукацију, саветовање и пружање правне помоћи потрошачима у остваривању потрошачких права; 2) примање, евидентирање и поступање по приговорима потрошача; 3) спровођење независних испитивања и упоредних анализа квалитета роба и услуга и јавно објављивање добијених резултата; 4)

⁶ Члан 123. и 124. Закона о заштити потрошача, "Службени гласник РС", бр. 62/2014 и 6/2016 - др. закон.

⁷ Члан 126. Ставови 1,4,5,6,7,8,15 Закона о заштити потрошача, "Службени гласник РС", бр. 62/2014 и 6/2016 - др. Закон.

⁸ Члан 127. Закона о заштити потрошача, "Службени гласник РС", бр. 62/2014 и 6/2016 - др. Закон.

спровођење истраживања и студија у области заштите потрошача и јавно објављивање добијених резултата.⁹ Тренутно је у Србији активно 28 савеза и удружења и то: 1. Организација потрошача Србије; 2. Центар за заштиту потрошача ФОРУМ; 3. Центар потрошача Србије (ЦЕПС); 4. Удружење за заштиту потрошача Војводине; 5. Градска организација потрошача Лесковац; 6. Организација потрошача Крагујевац; 7. Национална организација потрошача Србије (НОПС); 8. Општинска организација потрошача Власотинце; 9. Организација потрошача Крушевац; 10. Асоцијација потрошача Србије (АПОС); 11. Центар за заштиту потрошача Сента; 12. Центар потрошача Горњи Милановац; 13. Центар потрошача Панчево; 14. Центар потрошача Земун; 15. Центар за едукацију и заштиту потрошача Сремска Митровица; 16. Центар за едукацију и заштиту потрошача Ковачица; 17. Организација потрошача Ваљево; 18. Центар потрошача Опово; 19. Удружење банкарских клијената ЕФЕКТИВА; 20. Организација потрошача Топола - Опленец; 21. Центар за нову политику; 22. Организација потрошача Храм; 23. Републичка унија потрошача; 24. Центар за едукацију и заштиту потрошача Пландиште; 25. Удружење Народни парламент; 26. Удружење за заштиту потрошача ПРОСПЕРИТЕТ Нови Сад; 27. Удружење потрошача Ужице; 28. Удружење Центар за заштиту потрошача Инђија.¹⁰ Ако се поред законске регулативе осврнемо и на истраживања која се баве истраживањем нивоа свести потрошача у Србији о њиховим потрошачким правима и инструментима, и институцијама заштите њихових права, интересантно је издвојити нека чији подаци су, нажалост, прилично поражавајући. Према истраживању агенције МАСМИ (2014) за период од 2011. до 2013. године утврђено је да је скоро целокупна одрасла популација Србије свесна да потрошачка права постоје у неком облику, наводећи при томе макар једно потрошачко право. Ипак, упркос свести о постојању оваквих права, потрошачи нису довољно информисани о овој теми. Када је реч о појединачним правима, знање потрошача је обично ограничено. Основа разумевања и коришћења потрошачких права у Србији лежи у праву на рекламацију, и за њих то и дефинише концепт потрошачких права. Постоји такође и висока свест међу потрошачима да је трговац у обавези да изда важећи фискални рачун, док са другим правима углавном нису упознати. Важно је, такође, уочити да једна трећина одрасле популације у Србији није ни свесна постојања институција које штите њихова потрошачка права. Наиме, потрошачи нису били у стању да наведу ниједно тело, нити организацију која би им била доступна уколико желе да заштите неко своје потрошачко право. Потрошачи су само делом упознати са механизмима спровођења закона о заштити њихових права. Највећи број њих зна да ако проблем са производом настане, да морају изјавити рекламацију

⁹ Члан 131. Закона о заштити потрошача, "Службени гласник РС", бр. 62/2014 и 6/2016 - др. Закон

¹⁰ Интернет: <http://zastitapotrosaca.gov.rs/evidentirana-udruzenja.php?strana=3>

трговцу и очекивати поправку или замену производа. То право и користе када наиђу на такав проблем. Ипак, даљи кораци приликом заштите права ретко се предузимају. Илустрација за тврдње до којих се дошло истраживањем агенције је чињеница да након неуспешне рекламације јако мали број потрошача заиста и контактира неку потрошачку организацију за помоћ.¹¹ Љиљана Станковић, Сузана Ђукић и Ана Поповић (2013) наводе на основу сопствено спроведеног истраживања да више од половине испитаника (52%) не зна која су основна права потрошача, а више од две трећине њих (67,8%), сматра да је превасходно држава надлежна за заштиту њихових права. Такође, наведени аутори долазе и до закључка да постоји недовољна информисаност испитаника и о улози организација које се баве заштитом права потрошача. Само трећина испитаника зна које су то организације и каква су њихова овлашћења. Такође, веома је индикативан и податак да већина испитаника, преко 80%, не верује оглашивачима и у њихове намере да своје активности усклађују са стандардима друштвено одговорног пословања¹². Аутори Маја Тирић и Светлана Игњатијевић (2014) истраживали су у којој мери компоненте става (когнитивна, афективна и бихевиорална), које потрошачи у Србији имају о степену заштите потрошачких права у Србији, утичу на степен њиховог ангажовања у заштити сопствених права. На основу резултата истраживања аутори су дошли до закључака да на бихевиоралну компоненту става утичу когнитивна и афективна компонента става и да когнитивна компонента става има већи утицај на бихевиоралну компоненту, у односу на утицај који афективна компонента има на бихевиоралну компоненту. На основу наведених сазнања аутори су извукли закључке да уколико држава жели да унапреди целокупан систем заштите потрошача, неопходно је да се више фокусира на отклањање проблема у примени Закона о заштити потрошача, као и да дефинише конкретне мере на бољем информисању потрошача о њиховим правима и инструментима заштите тих права. Једна од одличних одредби у новом Закону о заштити потрошача јесте управо увођење у наставне планове и програме основног и средњег образовања тема из области заштите потрошача. На тај начин се може позитивно утицати на когнитивну компоненту става потрошача. Што потрошачи буду боље информисани и што у свакодневном животу њихова права буду боље заштићена, то ће и њихова спремност да се ангажују у случају када је неко њихово право уgroжено бити већа. С друге стране, с обзиром да на понашање потрошача утицај има и афективна компонента става, иако је њен утицај мањи од когнитивног који доминира у случају спремности потрошача да се ангажују на заштити сопствених права,

¹¹ МАСМИ агенција, *Друго истраживање о познавању права потрошача у Србији*, Компаративни извештај за European Profiles S.A. и конзорцијум, 2014, стр. 41-42.

¹² Љиљана Станковић, Сузана Ђукић, Ана Поповић, „Информисање потрошача – заштита од утицаја обманујућег оглашавања”, *Маркетинг*, 44, 1/2013, стр. 23.

веома је важно узети и ову компоненту у обзир. Наиме, поменути аутори наводе да би се требало радити не само на едукацији потрошача већ и запослених у реалном сектору привреде. Комплетан менаџмент и запослени у предузећима треба све више да се труде да развијају потрошачки оријентисану културу у својим предузећима, која подразумева фокусираност на потрошаче, њихове потребе и жеље, зарад стварања лојалне базе потрошача и дугорочног позиционирања на тржишту. У складу с тим, запослени треба да подстичу потрошаче да рекламирају производе уколико нису задовољни, они треба да иницирају код потрошача да оцене квалитет њихових производа или услуга, као и да изразе своје мишљење о томе колико производ или услуга задовољава њихове потребе и жеље, како би заједнички радили на повећању сатисфакције потрошача и отклањању узрока незадовољства, а све у циљу изградње дугорочних партнерских односа.¹³

3) СТАЊЕ У ЕВРОПскоЈ УНИЈИ У ОДНОСУ НА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Модерна политика заштите потрошача ЕУ заснива се на механизму којим се обезбеђује усклађивање националних регулативних система са Стандардима ЕУ. Механизам се састоји од доношења обавезујућих Директива и Упутстава, којима је регулисан минимални праг обавезне заштите потрошача у националним правним системима чланица ЕУ.¹⁴ Заједничка политика заштите потрошача је од суштинског значаја за функционисање јединственог тржишта у интересу грађана. Циљ заједничке политике потрошача јесте да обезбеди да потрошачи у Европској унији остваре максималну корист из постојања унутрашњег тржишта, као и да имају активну улогу у томе. Јединствено тржиште мора да им омогући слободан избор робе и услуге најбољег могућег квалитета, по најбољој могућој цени, без потребе за разматрањем њиховог порекла или држављанства њиховог добављача. Осим тога, у оквиру јединственог тржишта потрошачи морају да уживају сличан ниво заштите у односу на ону предвиђену на њиховом националном тржишту. Из тих разлога, роба и услуга које се нуде на јединственом тржишту треба да буду безбедни, а потрошачи би требало и да располажу неопходним информацијама како би били у могућности да доносе добре одлуке.¹⁵ Када

¹³ Маја Ћирић, Светлана Игњатијевић, "Анализа компоненти става у функцији унапређења заштите потрошача у Србији", *Маркетинг*, 45, 3/2014, стр. 200.

¹⁴ Саша Вељковић, "Заштита потрошача у Републици Србији у процесу придруживања Европској унији", *Маркетинг*, 44, 1/2013, стр. 53.

¹⁵ Kristina Jance, Edvana Tiri, Stavri Sinjari, "Consumer protection in the European Union and Albania", *International Journal of Management Cases*, Vol. 15, No.3/2013, p. 152.

говоримо о правној основи на нивоу ЕУ, Чланови 4 (2) (f), 12, 114 (3) и 169 TFEU и члан 38. Повеље о Основним правима Европске уније чине примарни закон за политику заштите потрошача. Члан 169 TFEU дефинише специфичне циљеве политике: у циљу промовисања интереса потрошача и обезбеђивања високог нивоа заштите потрошача, Унија ће допринети заштити здравља, безбедности и економских интереса потрошача, као и промовисање њиховог права на информисање, образовање и организацију у циљу заштите њихових интереса.¹⁶ Европско законодавство гарантује потрошачима: фер третман; производе који задовољавају прихватљиве стандарде; право на обештећење ако нешто крене наопако. Генерално, заштита потрошача осигурава низ различитих политика, као што је политика хране и сигурности производа или заштите података. Заштита потрошача је стога неопходан део стратешког планирања од стране Европске комисије, на шта указују њене улоге у тим комуникацијама: Европа 2020 Стратегија за паметан, одржив и свеобухватан раст; Акциони план спровођења Стокхолмског програма; Извештај о држављанству; Дигитална агенда.¹⁷ Као што је напоменуто, и поред високог нивоа заштите потрошача у Европској унији, те тежње за што већом хармонизацијом, постоје велике разлике у примени и развијености у појединим земљама чланицама. Нарочито се то односи на већину нових земаља. У неким од ових земаља политика заштите потрошача и националне организације постоје више од две деценије. Ипак, оне и данас углавном функционишу на основу рада ентузијаста и волонтера. И као што је то и у Србији случај, где мали број организација има по неколико запослених, тако је и у Мађарској, Пољској, Летонији, па чак и у Словенији.¹⁸ Такође, Саша Вељковић (2013) у свом раду говори и о институционалним моделима држава ЕУ за заштиту потрошача, који су веома различити. Код неких земаља, попут Немачке и Аустрије, заступљен је тзв. *цивилистички модел*. У овом моделу се у решавању проблема потрошача претежно ослањају на надлежност општих судова, с тим да се оснивају и тела за вансудско поравнање. Веома су заступљени и *административни модели*. Углавном се могу наћи административни модели са снажним телима (комисијама, агенцијама), за имплементацију, која су некада припојена телима надлежним за заштиту конкуренције. На крају треба споменути и *скандинавски модел* који се углавном базира на постојању потрошачких омбудсмана (Данска, Шведска, Финска), као најважнијих надлежних органа за заштиту права потрошача, од којих је

¹⁶ Jana Valant, Consumer Protection in EU Policy Overview, Интернет: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/565904/EPRS_IDA\(2015\)565904_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/565904/EPRS_IDA(2015)565904_EN.pdf) 23.06.2016, p. 3.

¹⁷ Видети детаљније на сајту Европске Комисије (http://ec.europa.eu/consumers/consumer_rights/index_en.htm)

¹⁸ Саша Вељковић, „Заштита потрошача у Републици Србији у процесу придруживања Европској Унији“, *Маркетинг*, 44, 1/2013, стр. 63.

најстарији Шведски потрошачки омбудсман. У Србији, према доступним подацима и анализама, имамо добар Закон о заштити потрошача (јер је усклађен у великој мери са ЕУ законодавством и директивама), али тешко применљив због нејасног и недовољно добро дефинисаног процеса његове имплементације.¹⁹ Полазећи од наведеног теоријског оквира, у наредном делу рада приказујемо истраживање којим смо желели да дођемо до сазнања на који начин студенти, које смо узели као пример едукованих потрошача виде и оцењују ниво заштите потрошачких права у Републици Србији у односу на Европску унију.

4) МЕТОДОЛОГИЈА ИСТРАЖИВАЊА

Истраживање је спроведено на Факултету за Економију и инжењерски менаџмент у Новом Саду и Правном факултету за привреду и правосуђе у Новом Саду. Узорак истраживања представља 245 студената све четири године основних академских студија оба наведена факултета. За избор репрезентативног узорка коришћена је метода случајног одабира. Истраживање је пажљиво припремљено. Јасно је предвиђен третман испитаника. Припремљена су јасна, тачна и довољно подробна упутства испитаницима и сарадницима у испитивању. Одређен је начин прикупљања и бележења података. Истраживање је спроведено методом анкете. За анкету је припремљена листа специјално формулисаних питања у складу са постављеним циљем истраживања. Испитаници су на питања требали да одговоре уписивањем оцена на скали од 1 до 5. Анкета је била анонимна. Након завршене анкете извршена је анализа упитника. Прво је извршено редиговање упитника, извршена је провера исправности питања а затим су отклоњене грешке у попуњавању. Одбачено је 14 упитника који нису били попуњени у потпуности. Тако да се узорак коначно свео на 231 испитаника. Затим је извршено кодирање упитника, тј. кодирање података. Пошто су подаци већ у старту уношени бројчано, само је извршена контрола. Није било корекција. Трећа фаза је обухватила сређивање и табелирање података у *excell* табели ради могућности коришћења програма Статистика за обраду података. За детаљну анализу појава коришћена је дескриптована статистика и корелације. За израчунавање степена повезаности између две променљиве коришћен је Пирсонов коефицијент корелације (r). Дескриптивне статистичке мере представљају основне мере којима на основу добијених података описујемо наш узорак. То могу бити најједноставнија пребројавања, процентуални прикази, различите мере централне тенденције. У овој анализи коришћене су фреквенције и проценти, аритметичка средина и стандардна девијација.

¹⁹ Ibid., стр. 64.

Корелационом анализом утврђује се степен повезаности појава представљених вредностима нумеричких променљивих. Основни задатак анализе степен и јачине статистичке везе између појава састоји се од утврђивања одговарајућих статистичких показатеља односно коефицијената корелације. Коефицијент корелације јесте стандардизована мера јачине статистичке везе између појава предочених двома квантитативним променљивама. Пирсонов коефицијент корелације или производ момената формула је коваријанса стандардизованих вредности променљивих x и y . Поприма вредности од минус до плус један. Вредност коефицијента једнака нули говори да не постоји линеарна корелација међу појавама, плус један да је потпуна и позитивног смера, а минус један да је потпуна и негативног смера. Што је коефицијент по апсолутној вредности ближи јединици веза је ужа. Мала вредност не мора нужно говорити о слабој вези међу појавама јер повезаност појава може бити уска али криволинијска па је примена коефицијента линеарне корелације у том случају непримерена. Резултати истраживања изражени су бројчано и приказани табеларно и графички.

Табела 1. Карактеристике узорка

		Број	Проценат
Пол	Мушки	100	43,29004
	Женски	131	56,70996
Факултет	Правни факултет за привреду и правосуђе	95	41,12554
	Факултет за економију и инжењерски менаџмент	136	58,87446
Година студија	Прва	44	19,04762
	Друга	85	36,79654
	Трећа	45	19,48052
	Четврта	57	24,67532

Извор: Израдили аутори на основу анкете.

5) РЕЗУЛТАТИ И ДИСКУСИЈА

На основу приказане табеле можемо констатовати да је у узорку нешто више заступљен женски пол испитаника са 56,71% у односу на мушки пол испитаника који су били заступљени са 43,29%. Такође, у узорку доминирају

студенти Факултета за Економију и инжењерски менаџмент са 58,87% у односу на студенте Правног факултета за привреду и правосуђе са 41,12%. Највише заступљени у узорку су студенти друге године са 36,80%, затим студенти четврте године са 24,67%, потом студенти треће године са 19,48% те напослетку студенти прве године са 19,04%. На питање да оцене степен у којем су према њиховом мишљењу заштићена права потрошача у Србији студенти су одговарали на скали од 1 (Да, у потпуности су заштићена) до 5 (Не, у потпуности нису заштићена), добијени резултати су приказани табеларно, у табели број 2.

Табела 2. Минималне и максималне вредности, аритметичке средине и стандардне девијације степена заштите потрошачких права у Србији

	Број	Аритмет. сред.	Минимум	Максимум	Стд. Дев.
Оцените степен у којем су према Вашем мишљењу заштићена права потрошача у Србији	231	3,259740	1,000000	5,000000	0,956478

Извор: Израдили аутори на основу анкете.

Табела 3. Проценти и кумулативни проценти степена заштите потрошачких права у Србији

	Број	Кумулативни број	Проценат	Кумулативни проценат
1.	5	5	2,16450	2,1645
2.	46	51	19,91342	22,0779
3.	86	137	37,22944	59,3074
4.	72	209	31,16883	90,4762
5.	22	231	9,52381	100,0000

Извор: Израдили аутори на основу анкете.

На основу аритметичке средине од 3,26 можемо уочити да просечна оцена испитаника тежи ка томе да постоји уверење да су права потрошача у Србији заштићена у мањој мери. Међутим, када посматрамо распореде фреквенција и проценте по сваком одговору добијамо слику која оставља доста лошији утисак. На основу добијених резултата у табели 3. уочавамо да свега 2,16%

студената сматра да су права потрошача у Србији заштићена у потпуности, 19,9% њих сматра да су заштићена у већој мери, што кумулативно гледано значи да је свега 22,07% од укупног броја испитаника истакло да постоји одговарајући степен заштите потрошачких права у Србији. 37,23% студената мишљења је да су права потрошача у Србији заштићена у мањој мери, они спадају у категорију испитаника који су умерени у својој оцени. Док 31,17% студената наглашава да права потрошача највећим делом нису заштићена, 9,52% испитаних студената става је да су права потрошача у Србији у потпуности незаштићена.

Кумулативно посматрано 40,69% испитаника уверено је да не постоји одговарајућа заштита потрошача у Србији, што је свакако поражавајући податак. Када анализирамо ставове студената о степену заштите права потрошача у Европској унији, податке које смо добили навешћемо у наставку текста.

Табела 4. Минималне и максималне вредности, аритметичке средине и стандардне девијације степена заштите потрошачких права у Европској унији

	Број	Аритмет. сред.	Минимум	Максимум	Стд. Дев.
Оцените степен у ком су према Вашем мишљењу заштићена права потрошача у ЕУ.	231	2,121212	1,000000	5,000000	0,809203

Извор: Израдили аутори на основу анкете.

Табела 5. Проценти и кумулативни проценти степена заштите потрошачких права у Европској унији

Табела фреквенција: Оцените степен у којем су према Вашем мишљењу заштићена права потрошача у Србији.

	Број	Кумулативни број	Проценат	Кумулативан проценат
1	45	45	19,48052	19,4805
2	128	173	55,41126	74,8918
3	46	219	19,91342	94,8052
4	9	228	3,89610	98,7013
5	3	231	1,29870	100,0000

Извор: Израдили аутори на основу анкете.

На основу аритметичке средине од 2,12 можемо уочити да просечна оцена испитаника тежи томе да постоји уверење да су права потрошача у Европској унији заштићена у већој мери, што указује на доста бољу слику о заштити права потрошача у Европској унији у односу на Србију. Када посматрамо распореде фреквенција и проценте по сваком одговору добијамо слику која, такође, оставља много бољи утисак у односу на ситуацију у Србији. На основу добијених резултата у табели 5. уочавамо да 19,48% студената сматра да су права потрошача у Европској унији заштићена у потпуности, 55,41% испитаника истиче да су права потрошача у Европској унији заштићена у већој мери, што кумулативно гледано значи да је чак 74,89% од укупног броја испитаника мишљења да постоји одговарајући степен заштите потрошачких права у Европској унији. 19,91% студената истакло је да су права потрошача у Европској унији заштићена у мањој мери, они спадају у категорију испитаника који су умерени у својој оцени. Док свега 3,90% студената сматра да права потрошача највећим делом нису заштићена, а само 1,30% испитаних студената назначили су да су права потрошача у Европској унији у потпуности незаштићена. Кумулативно посматрано свега 5,18% испитаника уверено је да не постоји одговарајућа заштита потрошача у Европској унији. На основу добијених података уочавамо да према ставовима студената степен заштите потрошачких права у Европској унији је далеко испред степена заштите потрошачких права у Србији. Уколико ставимо у корелацију ставове о степену заштите потрошачких права у Србији и Европској унији добијамо следеће резултате.

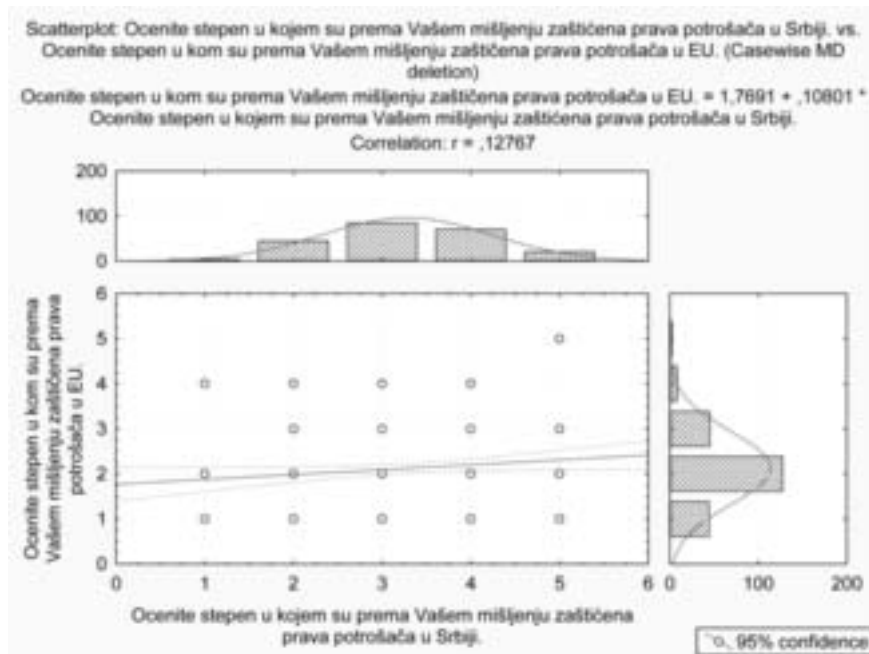
Табела 6. Коефицијенти корелације између степена заштите потрошачких права у Србији и степена заштите потрошачких права у Европској унији

	Оцените степен у ком су према Вашем мишљењу заштићена права потрошача у ЕУ.
Оцените степен у којем су према Вашем мишљењу заштићена права потрошача у Србији.	0,13*

* Nije signifikantno za $p < 0,05$

Извор: Израдили аутори на основу анкете.

График 1. Коефицијенти корелације између степена заштите потрошачких права у Србији и степена заштите потрошачких права у Европској унији



Извор: Израдили аутори на основу анкете.

Добијени резултати указују на чињеницу да не постоји статистички значајна корелација између ставова о степену заштите потрошачких права у Србији и Европској унији. То пак говори у прилог томе да ставови студената о степену заштите потрошачких права у Србији и Европској унији нису међусобно повезани. Односно да на формирање ставова студената о степену заштите потрошача у Србији не утиче њихов став о томе колики је степен заштите потрошачких права у Европској унији и обрнуто. Кроз питања отвореног типа покушали смо да сагледамо који то фактори утичу на формирање ставова студената о степену заштите потрошача у Европској унији.

Табела 7. Најчешћи одговори студената о факторима који утичу на њихов став о степену заштите потрошача у Европској унији

На основу чега износите такав став о степену заштите права потрошача у ЕУ. Опишите одговор	Број
На основу познавања закона у ЕУ; чланице ЕУ су боље правно уређене, закон је строжији и поштује се, а потрошачи су боље информисани	72
Лично искуство	40
Информисање путем медија (ТВ, интернет)	38
На основу искуства пријатеља и родбине	27

Извор: Израдили аутори на основу анкете.

Од 231 испитаника њих 36 није уопште одговорило на питање отвореног типа, 18 испитаника није одговорило јасно на постављено питање, док је 177 испитаника одговорило конкретно на постављено питање, а одговори су приказани табеларно. Наиме, 72 испитаника став формира на основу едукације, 40 на основу личног искуства, 38 на основу информација из медија, а 27 на основу искуства пријатеља и родбине. Из наведеног можемо извући закључак да на формирање ставова потрошача утичу како лично искуство и искуства пријатеља, тако и едукација и информисаност путем медија. Што значи да држава и институције за заштиту потрошача треба што већи акценат да ставе на едукацију потрошача и њихово информисање.

6) ИЗВОРИ

- Jance, Kristina, Tiri, Edvana, Sinjari, Stavri "Consumer protection in the European Union and Albania", *International Journal of Management Cases*, Vol. 15, No.3, 2013, pp. 148-153.
- Valant, Jana, Consumer Protection in EU Policy Overviwe, Интернет: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/565904/EPRS_IDA\(2015\)565904_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/565904/EPRS_IDA(2015)565904_EN.pdf), датум приступања Интернет страници 23.06.2016.
- Вељковић, Саша, „Заштита потрошача у Републици Србији у процесу придруживања Европској Унији“, *Маркетинг*, 44, 1/2013, стр. 49-74.
- Европска Комисија, Интернет: http://ec.europa.eu/consumers/consumer_rights/index_en.htm, датум приступања Интернет страници 02.07.2016.
- *Закон о заштити потрошача*, "Службени гласник РС", бр. 62/2014 и 6/2016 - др. закон

- Маричић, Бранко, Понашање потрошача, Центар за издавачку делатност економског факултета у Београду, Београд, 2008.
- МАСМИ агенција, Друго истраживање о познавању права потрошача у Србији, Компаративни извештај за Еуропеан Профилес С.А. и конзорцијум, 2014.
- Министарства трговине, туризма и телекомуникација – Сектор заштита потрошача, Интернет: <http://zastitapotrosaca.gov.rs/evidentirana-udruzenja.php?strana=3>, 02.07.2016.
- Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Интернет: <http://www.zastitapotrosaca.gov.rs/vesti.php?naslov=zakon-o-zastiti-potrosaca-novi>, 30.06.2016.
- Станковић, Љиљана, Ђукић, Сузана, Поповић, Ана, "Информисање потрошача – заштита од утицаја обмањујућег оглашавања", *Маркетинг*, 44, 1/2013, стр. 13-28.
- Ћирић, Маја, Игњатијевић, Светлана, „Анализа компоненти става у функцији унапређења заштите потрошача у Србији“, *Маркетинг*, 45, 3/2014, 187-200.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У теоријском делу овог рада бавили смо се питањем регулисања заштите права потрошача у Републици Србији и Европској унији. Анализом садржаја релевантних докумената, научних радова а пре свега законодавних оквира који уређују ову област, и у Србији и у Европској унији, дошли смо до закључака да је ова проблематика адекватно правно регулисана као и да постоје адекватни институционални оквири и механизми заштите права потрошача. Такође, Србија је Закон о заштити права потрошача у потпуности ускладила са директивама о заштити права потрошача у Европској унији, али се недостаци огледају пре свега у неадекватној имплементацији и примени регулативе у пракси, што доказујемо и емпиријском истраживањем. Кроз емпиријско истраживање ставова студената, које смо спровели на Факултету за економију и инжењерски менаџмент у Новом Саду и Правном факултету за привреду и правосуђе у Новом Саду, увиђамо да високообразовани млади људи кумулативно сматрају да су права потрошача у Републици Србији заштићена у мањој мери у односу на степен заштите права потрошача у земљама Европске уније, упркос хармонизацији закона и прописа. А када је реч о факторима који утичу на формирање ставова већина испитаника своје ставове формира на основу неког вида едукације и/или образовања, затим личног искуства, те напослетку информисањем путем медија и туђег искуства. Добијена сазнања нам дају одговор на питање колико смо успели да се по питању степена заштите права потрошача у реалном животу приближимо Европској унији.

Одговор је да постоји јаз између “слова на папиру” и реалног стања ствари. Стога ми указујемо на неке смернице и предлоге у циљу побољшања стања у овој области. Тако, на пример, сматрамо да би се побољшање могло остварити путем јасније дефинисаних послова сваког од државних органа, боље координације рада министарства, агенција, инспекција и других регулаторних тела, затим адекватног праћења самих потрошача, едукације и потрошача и привредних субјеката, успостављањем ефикаснијег правосудног система, подизањем свести код потрошача кроз активизам и деловање удружења потрошача, савеза и института те подизања информисаности кроз медије (часописи, телевизија, интернет). Такође, константно информисање потрошача требало би да буде један од основних циљева промоционих, а самим тим и маркетинг активности надлежних субјеката и свих учесника који се баве реализацијом ових права. Високообразовне институције, на којима се изучава право, економија, социологија и сродне друштвено-хуманистичке науке, требале би да обрате више пажње како на теоријску, тако и практичну едукацију својих студената. Није довољно само постојање законодавног оквира већ да се сви појединци додатно ангажују како би остварили сопствена права. Привредници и шира заједница мора да препозна значај ове теме и да сви заједничким снагама допринесемо остваривању сопствених права у широј друштвеној заједници.

УДК: 551.583:341.24(4-672EU:497.11)

Biblid 1451-3188, 15 (2016)

Год XV, бр. 58, стр. 111–129

Изворни научни рад

Проф. др Драгољуб ТОДИЋ¹

ПАРИСКИ СПОРАЗУМ О КЛИМИ У СИСТЕМУ МЕЂУНАРОДНИХ УГОВОРА ОД ЗНАЧАЈА ЗА ЕУ ИНТЕГРАЦИЈЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

ABSTRACT

The paper emphasizes the importance of the Paris Agreement on climate change (2015) and the context of the various issues that have accompanied its preparatory activities, adoption and entry into force. The paper provides an overview of the key obligations prescribed by the Agreement. It further examines the elements of the wider system of international environmental treaties relevant to climate change. The author's initial position is that for the interpretation of the nature and scope of the Paris Agreement on climate change depends on the whole system of international treaties that are (or may be) relevant to certain questions in the field. Criteria of relevance for the other international agreements in the field of climate change can be diversely defined. The question of the relevance of the Paris Agreement for the Republic of Serbia (RS) is discussed through analyzing the basic elements of national policies and regulations in this area of importance for the process of EU integration. In terms of the membership of the RS in international treaties it should be noted that

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд,

E-mail adresa: d.todic@diplomacy.bg.ac.rs.

Рад представља део научног пројекта Института за међународну политику и привреду: „Србија у савременим међународним односима – стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти“, финансираног од стране Министарства, просвете, науке и технолошког развоја Владе Републике Србије (евиденциони број: 179029).

the RS has not ratified the Paris Agreement. However, as far as the membership of the RS in international treaties of importance to climate change is concerned, RS has a relatively uniform membership (compared to countries in the region). This includes also the core international treaties on climate change. Certain progress has been achieved in terms of the harmonization of national legislation with EU regulations, but the most significant activities are yet to come.

Key words: climate change, Paris Agreement, Kyoto protocol, climate change, environment, international treaties, European integration, Republic of Serbia, harmonisation of the national legislation

1) ИСТОРИЈА И КОНТЕКСТ ЗАКЉУЧИВАЊА ПАРИСКОГ СПОРАЗУМА

Иако би се почетак напора међународне заједнице да се међународно-правним инструментима уреди поједина питања у вези са климатским променама могао везивати и за прва сазнања о утицајима научно-технолошког развоја на стање животне средине, у литератури се расправа о овим питањима углавном везује са осамдесете године XX века. У прилог томе за формалне аргументе узимају се покушаји да се утврде обавезе држава у вези са заштитом атмосфере на глобалном нивоу и усвоје одговарајући међународни уговори, најпре о заштити озонског омотача (1985), а потом и кроз одредбе Оквирне конвенције УН о промени климе (1992).² Пре 2012. године, и након истека периода на који се односио Кјото протокол (1997), интензивно су тражени начини да се дефинише политика међународне заједнице у наредном периоду.³ Неколико конференција држава чланица Оквирне конвенције УН о промени климе и скупова помоћних тела било је посвећено овим питањима. Израђен је већи број извештаја и студија различитих питања у вези са актуелним стањем и перспективама даљег развоја ситуације у области климатских промена. Међу њима посебан значај имају извештаји и студијске анализе израђене у оквиру

² Активности на глобалном плану Louka везује за активности у вези са Првим извештајем Међувладиног панела о климатским променама из 1990. године. Elli Louka, *International Environmental Law, Fairness, Effectiveness, and World Order*, Cambridge University Press, 2006, p. 357.

³ Доха амандманом период дефинисан Кјото протоколом продужен је до 2020. године. Овим изменама Анекс Б Кјото протокола замењен је новом табелом у којој су исказане обавезе држава у погледу квантификованог смањења емисија гасова са ефектом стаклене баште (ГХГ) и обећања држава чланица у погледу смањења ГХГ емисија до 2020. године. Анекс А Кјото протокола такође је промењен тако што је листи од 6 ГХГ додат и седми гас азоттрифлорид (НФ3). Члан 3 Кјото протокола допуњен је са 8 нових ставова, а члан 4 са 2 нова става. Интернет:https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-c&chapter=27&lang=en (15.1.2016)

Међувладиног панела за климатске промене.⁴ На крају, усвајање Париског споразума (12.12.2015) и активности које су се одвијале у вези са овим у постојећој литератури се оцењују на различите начине.⁵ Споразум је усвојен након дугогодишњих преговора, усаглашавања интереса различитих субјеката, пре свега држава највећих емитера гасова са ефектом стаклене баште (ГХГ), и прецизног одмеравања штета и користи, тежине и дужине потенцијалних обавеза које проистичу из оваквог уговора.⁶ Сложеност преговарачког процеса објашњава се са становишта различитих теоријских праваца.⁷ У целини посматрано, односи између развијених и земаља у развоју (нарочито неких из ове групације) имали су карактер једног од кључних питања од значаја за успех преговора.⁸ Кинеска политика у области климатских промена, као и положај неколико других држава из категорије земаља у развоју био је предмет посебних анализа.⁹ С друге стране, неки

⁴ Интернет: https://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_reports.shtml (6.11.2016).

⁵ За текст Париског споразума и опште информације видети: http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php (31.10.2016). За неке процене Париског споразума видети: Robert Falkner, "The Paris Agreement and the new logic of international climate politics", *International Affairs*, Vol. 92, 5/2016, pp. 1107-1125. Maria Ivanova, "Good COP, Bad COP: Climate Reality after Paris", *Global Policy*, Vol. 7, 3/2016, pp. 411-419. Mark J. Hurlstone, Susie Wang, Annabel Price, Zoe Leviston, Iain Walker, "Cooperation studies of catastrophe avoidance: implications for climate negotiations", *Climatic Change*, Published online: 27 October 2016, pp. 1-15. Anthony Robbins, "How to understand the results of the climate change summit: Conference of Parties 21 (COP21) Paris 2015", *Journal of Public Health Policy*, 37/2016, pp. 129-132. Oliver Geden, "The Paris Agreement and the inherent inconsistency of climate policymaking", *WIREs Clim Change*, 7/2016, pp. 790-797. Dieter Helm, "Climate-change policy: why has so little been achieved?", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 24, 2/2008, pp. 211-238. Gary Clyde Hufbauer, and Jisun Kim, "Reaching a Global Agreement on Climate Change: What are the Obstacles?", *Asian Economic Policy Review*, 5/2010, pp. 39-58.

⁶ За шире видети: Тодић Д., „Глобална политика у области климатских промена и политика држава највећих емитера гасова са ефектом стаклене баште”, *Међународна политика*, бр. 1150/април-јун 2013. стр. 80-91. M.J. Mace, Roda Verheyen, "Loss, Damage and Responsibility after COP21: All Options Open for the Paris Agreement", *Review of European Community & International Environmental Law*, 25, 2/2016, pp. 197-214.

⁷ Joyeeta Gupta, "Climate change governance: history, future and triple – loop learning?", *WIREs Climate Change*, 7/2016, pp. 192-210; Jacqueline Peel, Lee Godden, Rodney J. Keenan, "Climate Change Law in an Era of Multi-Level Governance", *Transnational Environmental Law*, Vol. 1, 2/2012, pp. 245-280.

⁸ За шире видети, нпр. Nicolas Chan, "Climate Contributions and the Paris Agreement: Fairness and Equity in a Bottom-Up Architecture", *Ethics & International Affairs*, Vol. 30, 3/2016, pp. 291-301.

⁹ Doron Ella, "China and the United Nations framework convention on climate change: the politics of institutional categorization", *International Relations of the Asia-Pacific*, 2016, pp. 1-32; Haifeng

кључним питањем сматрају однос САД-а према овом проблему.¹⁰ Питање „правде” у контексту прерасподеле трошкова мера спречавања климатских промена и трошкова адаптације на климатске промене поставља се већ дужи низ година у све изоштренијој форми.¹¹ У средишту расправа у вези са Париским споразумом је и питање финансирања активности с циљем спречавања климатских промена и адаптације на климатске промене.¹² Од стране различитих субјеката који се баве (углавном) практичним аспектима примене мера од значаја за климатске промене, Споразум је дочекан, најпре, са извесним олакшањем (да је нешто коначно и ипак договорено), а потом и лицитирањем о мањкавостима, ограничењима и сумњама у његову делотворност.¹³ Различити разлози и околности су анализирани у прилог појединим ставовима. Иако се тренутно налази у фази прихватања (одобравања, ратификације) од стране држава, уз очекивање да ускоро ступи на снагу (4. новембар 2016), у литератури се води и расправа о правном карактеру и импликацијама овог документа. Тако на пример, у покушају

Deng, Paolo Davide Farah, Anna Wang, “China’s role and contribution in the global governance of climate change: institutional adjustments for carbon tax introduction, collection and management in China”, *Journal of World Energy Law and Business*, Vol. 8, 6/2015, pp. 581-599. Fuzuo Wu, “Shaping China’s Climate Diplomacy: Wealth, Status, and Asymmetric Interdependence”, *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 21, 2/2016, pp. 199-215; Joyeeta Gupta, “International Law and Climate Change: The Challenges Facing Developing Countries”, *Yearbook of International Environmental Law*, 16/2005, pp. 119-153.

¹⁰ Lord Carnwath однос према овом питању у САД-у повезује са предстојећим изборима. Lord Carnwath JSC, “Climate Change Adjudication after Paris: A Reflection”, *Journal of Environmental Law*, Vol. 28. 2016. р. 6. Аутор сматра да је кључну улогу у промени политике САД-а према питању климатских промена имала пресуда Врховног суда у спору *Massachusetts v. Environmental Protection Agency* из 2007. године.

¹¹ Chukwumerije Okereke, Philip Coventry, “Climate justice and the international regime: before, during, and after Paris”, *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, Vol. 7, 6/2016, pp. 834-851. Idil Boran, “Principles of Public Reason in the UNFCCC: Rethinking the Equity Framework”, *Science and Engineering Ethics*, Published online: 26 April 2016, DOI 10.1007/s11948-016-9779-9.

¹² Yulia Yamineva, “Climate Finance in the Paris Outcome: Why Do Today What You Can Put Off Till Tomorrow?”, *Review of European Community & International Environmental Law*, 25, 2/2016, pp. 174-185.

¹³ Томе је допринело више чинилаца. Међу њима су дуг период преговора испуњених неуспесима претходних сличних конференција и све изоштреније процене о последицама климатских промена и могућем развоју ситуације у овој области, вероватно, најзначајнији чиниоци општег карактера. За основне информације о претходним конференцијама држава чланица Оквирне конвенције о промени климе видети код: Драгољуб Тодић, *Климатске промене у праву и реформа система управљања*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2014.

сагледавања укупних импликација новог међународног уговора Бодански расправу о „правном карактеру“ Париског споразума, ставља у контекст трагања за прецизнијим одговором на питање које норме из уговора стварно означавају обавезе за државе, као и спремности што већег броја држава (пре свега великих емитера) да прихвате амбициозне циљеве.¹⁴ Аутор у закључку констатује да Париски споразум „јесте уговор у складу са дефиницијом из Бечке конвенције о уговорном праву, али све одредбе споразума немају карактер правне обавезе“.¹⁵ Споразум садржи мешавину различитих обавеза, које се односе на доприносе држава спречавању емисија, као и друге елементе из „Дурбанске платформе“, укључујући и обавезе у вези са мерама адаптације и финансирањем. Ипак, не би требало заборавити да Париски споразум представља последњу фазу у дугогодишњим напорима међународне заједнице да се постигне договор о даљим активностима у овој области који ће бити прихватљив за све, или бар већину кључних држава. Споразумом је дефинисан оквир за деловање држава у периоду након 2020. године. У Одлуци о усвајању документа позива се генерални секретар УН (као депозитар Споразума) да исти отвори за потписивање у Њујорку од 22. априла 2016. до 21. априла 2017. године (2. тачка Одлуке). Укупним резултатима Париске конференције задовољна је и Европска унија (ЕУ), као међународна организација са лидерским амбицијама у борби против климатских промена на глобалном нивоу, чиме је значајним делом одређен и положај Републике Србије (РС).¹⁶ Аутор у овом раду покушава да укаже на значај нових обавеза које прописује Париски споразум, али и неопходност сагледавања ширег контекста у којем би требало тумачити значај, потенцијалне домете и ограничења Париског споразума. У прилог потреби сагледавања ширег контекста иду сложеност проблема климатских промена и већ изграђена архитектура међународних уговора у области животне средине и неким другим областима. Поред тога, за РС ово питање треба посматрати и у контексту процеса ЕУ интеграција.

¹⁴ Daniel Bodansky, "The Legal Character of the Paris Agreement", *Review of European Community & International Environmental Law*, 25, 2/2016, pp. 142-150.

¹⁵ За шире о неким правним аспектима Париског споразума видети и: Lavanya Rajamani, "The Devilish Details: Key Legal Issues in the 2015 Climate Negotiations", *The Modern Law Review*, Vol. 78, 5/2015, pp. 826-853.

¹⁶ Луксембуршки министар животне средине (као председавајући Савета) изјавила је, између осталог, да „данас требамо да будемо поносни. ...Договорили смо први правно обавезујући и универзални споразум о клими, а свет њиме креће смером избегавања опасних климатских промена. То је план за бољи, праведнији и одржив свијет. ЕУ је настојао да споразум буде што снажнији...“ Интернет: <http://www.consilium.europa.eu/hr/meetings/international-summit/2015/11/30/> (7.1.2016).

2) ПАРИСКИ СПОРАЗУМ – НОВИ ОКВИР ГЛОБАЛНЕ ПОЛИТИКЕ

У расправама посвећеним Париском споразуму често се заборавља да су донели оваквог међународног уговора значајним делом омеђени великим бројем различитих чинилаца. Међу њима би се неки могли сматрати општим. Поред општег контекста и сложене процедуре усвајања, међу њима је и неколико других који имају системски карактер и који су, углавном, повезани са карактером предмета уређивања. Карактеристике и динамика промена стања у области која је предмет регулисања, односно у областима које су од непосредног значаја за основни предмет регулисања, утичу на могућности прецизнијег уређивања права и обавеза различитих субјеката. Дакле, узроци и последице климатских промена као глобалног проблема са регионалним и локалним специфичностима представљају неку врсту опште детерминанте. Потом, и у вези са овим, је и још једна од кључних нормативних детерминанти коју би требало имати у виду. То је стање у систему норми у области којом се Париски споразум бави и динамика њихових промена. Париски споразум у неким својим деловима прописује експлицитне обавезе за државе чланице, док се неким одредбама прописују обавезе општијег карактера без назнаке на кога се односе. Једним делом норми дају се одређене препоруке, односно очекује се да државе чланице нешто ураде ради остваривања циљева међународног уговора.

1) Једно од првих питања које се постављало током преговора у сусрет Париском споразуму било је питање циљева који ће бити прописани одредбама новог уговора. На крају, своје циљеве Париски споразум је формулисао у неколико одредби и на неколико начина. Најпре се у члану 3. циљеви споразума дефинишу на општи начин и везују се за „унапређење спровођења Конвенције”, „ојачавање глобалног одговора на опасности од климатских промена”, „одрживи развој” и „сиромаштво”.¹⁷ У оквиру овако одређеног општег контекста циљеви Споразума су одређени на следећи начин: „а) Ограничење раста просечне глобалне температуре значајно испод 2°C у односу на преиндустријски ниво; б) наставак напора да се ограничи раст температуре на 1,5 °C у односу на преиндустријски ниво, увиђајући да би то значајно смањило ризике и утицаје климатских промена.”¹⁸ (аут. под). Овоме

¹⁷ Када се говори о „конвенцији” мисли се на Оквирну конвенцију УН о промени климе. То представља један од кључних формалних елемената којим се Париски споразум ставља у шири контекст и представљајући континуитет активности међународне заједнице у овој области.

¹⁸ У вези са овако дефинисаним циљевима у литератури постоји мноштво дилема. У основи расправе су различите процене о стању и пројекцијама ГХГ емисија, односно укупних промена у пројектованој просечној температури и односа мера које се прописују спрам

треба додати још два циља. То су „повећање способности прилагођавања на негативне утицаје климатских промена и јачање отпорности на климатске промене и развој праћен ниским емисијама гасова са ефектом стаклене баште, на начин који не угрожава производњу хране;” као и „усклађивање финансијских токова и развоја праћеног ниским емисијама гасова са ефектом стаклене баште и јачање отпорности на климатске промене.”¹⁹

2) Имајући у виду начин како су прописани циљеви, највише пажње је изазивало питање на који ће начин бити формулисане обавезе у вези са тзв. „национално утврђеним доприносима” (*nationally determined contributions – NDC*).²⁰ Због постојања различитих позиција и интереса појединих држава (пре свега великих емитера гасова са ефектом стаклене баште) на крају је постигнута сагласност око тога да ће све државе дефинисати своје „национално одређене доприносе глобалном одговору на климатске промене.”²¹ Истина, чланом 3. су све државе позване да при томе „уложе амбициозне напоре и о истима извештавају, како је дефинисано у чл. 4, 7, 9, 10, 11. и 13, а зарад остваривања циљева овог споразума утврђених у члану 2.”²² Дакле, свака Страна припрема, објављује и испуњава све наредне национално утврђене доприносе које намерава да оствари (аут. под). (чл. 4. ст. 2).²³ Осим

ових пројекција. За извесне дилеме видети: Piero Morseletto, Frank Biermann, Philipp Pattberg, “Governing by targets: reductio ad unum and evolution of the two-degree climate target”, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Published online: 06 October 2016. doi:10.1007/s10784-016-9336-7. Видети и УНЕП-ов извештај: *The Emissions Gap Report 2015*. United Nations Environment Programme (UNEP), Nairobi, 2015.

¹⁹ Да циљеве споразума треба тумачити у контексту целине, а посебно принципа на којима је заснована цела конструкција из Оквирне конвенције УН о промени климе говори и став 2. члана 3. где је прописано да се споразум “спроводи тако да одражава једнакост и начело заједничке али диференциране договорности и појединачних способности, у светлу различитих националних околности.”

²⁰ Lucas Bretschger, “Equity and the convergence of nationally determined climate policies”, *Environmental Economic and Policy Studies*, First online: 02 June 2016, DOI 10.1007/s10018-016-0161-6

²¹ У тачки 13. истог члана се каже: Стране су одговорне за своје национално утврђене доприносе. Приликом прорачуна антропогених емисија и количина уклоњених путем понора у складу са њиховим национално утврђеним доприносима, Стране ће промовисати еколошки интегритет, транспарентност, тачност, целовитост, упоредивост и доследност, и обезбеђују да се избегне дупло рачунање, у складу са смерницама које је усвојила Конференција страна која истовремено служи и као састанак држава потписница Париског споразума.

²² Напори свих Страна треба да представљају напредак током времена, док се у исто време увиђа потреба да се Странама земљама у развоју пружи подршка у циљу ефикасног спровођења овог споразума.

²³ Свака држава чланица доставља национално утврђене доприносе сваких пет година.

тога, Стране предузимају и мере ублажавања ради остварења циљева тих доприноса. И неколико других одредби односе се на „национално утврђене доприносе”. Тако, на пример, члан 4.8. прописује да све стране, приликом извештавања о својим национално утврђеним доприносима, пружају неопходне информације ради јасноће, транспарентности и разумевања у складу са одлуком 1/CP.21 и свим релевантним одлукама Конференције страна. Прописује се да ће сваки наредни национално утврђен допринос Стране представљати „напредак у односу на до тада актуелан национално одређен допринос Стране и одражаваће њену највећу могућу амбицију, као и њене заједничке али диференциране одговорности и појединачне способности, ...”. На општи начин је прописано да су Стране одговорне за своје национално утврђене доприносе, приликом прорачуна антропогених емисија и количина уклоњених путем понора у складу са њиховим национално утврђеним доприносима (члан 4. став 13).²⁴ О одговорности држава се говори и у члану 13. којим се прописује да је свака Страна „одговорна за свој ниво емисија који је утврђен у споразуму, како је наведено у ставу 16. ...”.

3) Обавезе у односу на најугроженије државе прописане су у ставу 15. члана 4. на следећи начин: Приликом спровођења овог споразума, Стране ће размотрити интересе Страна чије су привреде под највећим утицајем мера за борбу против климатских промена, нарочито Страна земаља у развоју. Део обавеза који се односи на регионалне организације, као што је ЕУ, прописан је ставовима 16. и 18. истог члана. Стране, укључујући регионалне организације за економску сарадњу и њихове државе чланице које су постигле споразум о заједничкој сарадњи, извештаваће Секретаријат о одредбама предметног споразума, укључујући нивое емисија алоциране свакој од Страна током релевантног временског периода. Секретаријат заузврат обавештава Стране и потписнице Конвенције о условима тог споразума.²⁵

4) Остале обавезе држава у вези са спречавањем емисија прописане су као препоруке, или очекивања (користе се формулације „треба да настоје”, „треба да наставе”, „треба да предузму”, итд.). Таквим се могу сматрати одредбе у члану 4. став 1. (односи се на достизање глобалног максимума емисија гасова са

²⁴ Стране ће промовисати еколошки интегритет, транспарентност, тачност, целовитост, упоредивост и доследност, и обезбеђују да се избегне дупло рачунање, у складу са смерницама које је усвојила Конференција страна која истовремено служи и као састанак држава потписница Париског споразума.

²⁵ Ако Стране које заједнички делују чине то у оквиру заједничке сарадње са регионалном организацијама за економску сарадњу које су и саме Стране у овом споразуму, свака држава чланица те регионалне организације за економску сарадњу је, појединачно и заједно са регионалном организацијом за економску сарадњу, одговорна за свој ниво емисије у складу са споразумом из става 16. овог члана, у складу са ст. 13. и 14. овог члана и чл. 13. и 15.

ефектом стаклене баште, с циљем да се у другој половини овог века постигне „баланс између антропогених емисија гасова са ефектом стаклене баште по изворима и количина одстрањених путем понора“); став 4. (односи се на развијене земље које „треба да наставе да буду на челу постављања циљева апсолутног смањења емисија на нивоу целе привреде“, односно земље у развоју које „треба да наставе са јачањем напора на ублажавању и охрабрују се да временом постепено достижу смањење емисија на нивоу целе привреде или циљеве ограничења“); став 19. (односи се на дугорочне стратегије развоја праћеног ниским емисијама гасова са ефектом стаклене баште); као и члану 5. став 1. и 2. (односи се на „мере за очување и унапређење понора и резервоара гасова са ефектом стаклене баште, укључујући и шуме“).

5) У делу који се односи на мере адаптације, такође се за један део обавеза из Париског споразума може рећи да представљају нове правне обавезе. То су чланови 7.9, 10.2, 11.4, и 12. Делом одредби Париског споразума прописују се посебне обавезе развијених држава чланица. То су чланови 9.1, 9.5, 9.7. и 13.9. У вези са овим, једина нова обавеза односи се на “извештавање” будући да се у погледу обезбеђивања финансијских ресурса експлицитно упућује на обавезе из Конвенције (члан 9.1). Ипак, већина одредби Париског споразума које се односе на адаптацију и спровођење формулисане су више као препоруке, очекивања или „разумевање“. Такви су чланови 7.2, 7.5, 7.7, 7.10, 8.3, 9.2, 9.3, 10.5, 11.3, 11.8, 13.10.

6) Један део одредби Споразума садржи одредбе које имају обавезан карактер, али нису упућене ка државама (појединачно или колективно), и односе се на општа институционална питања. Таквим се могу сматрати одредбе чланова 4.5, 7.13, 4.11, 7.12, 6.3. и 6.5.²⁶

7) И прописани начин ступања на снагу одражава извесне специфичности онога што Париски споразум регулише. Чланом 21. прописана су два кумулативна услова: да најмање 55 страна депонује своје инструменте ратификације, прихватања, одобрења или приступања, и да међу њима буду државе чије процењене емисије износе најмање 55 процената укупне глобалне емисије гасова са ефектом стаклене баште.²⁷ Услови за ступање на снагу, који се тичу протока одређеног времена од испуњења споменутих услова, испуњени су 4. новембра 2016. године.

²⁶ Један део обавеза из Париског споразума даје извесна овлашћења Конференцији држава чланица (чланови 4.10, 6.6). Осим тога, Париски споразум упућује и на Варшавски међународни механизам (члан 8.5).

²⁷ Само за сврху става 1. овог члана, „укупна глобална емисија гасова са ефектом стаклене баште“ означава последњу актуелну количину саопштену на дан или пре датума усвајања Споразума од стране потписника Конвенције.

3) СИСТЕМ МЕЂУНАРОДНИХ УГОВОРА ОД НЕПОСРЕДНОГ ЗНАЧАЈА ЗА КЛИМАТСКЕ ПРОМЕНЕ

1) Значај појединих међународних уговора за област климатских промена и Париски споразум могао би се процењивати на основу различитих критеријума. Оно што одмах треба имати у виду је то да се Париски споразум директно позива на Оквирну конвенцију УН о промени климе. У складу са овим, један од почетних критеријума за идентификацију међународних уговора у области животне средине, који би се могао сматрати релевантним за остваривање циљева у области климатских промена, је начин како су „климатске промене” дефинисане у Оквирној конвенцији УН о промени климе. Односно, шта све овај међународни уговор регулише у вези са „климатским променама”. Конвенција о климатским променама (1992) под климатским променама подразумева промену климе која је директно или индиректно условљена људским активностима које изазивају промене у саставу глобалне атмосфере због чега долази до колебања климе осматрене током упоредивих временских периода. При томе, појам климатског система означава целину која обухвата атмосферу, хидросферу, биосферу, геосферу и њихове интеракције. Имајући ово у виду, могло би се закључити да би у расправу о међународним уговорима, чији утицај на остваривање циљева у области климатских промена не би требало да буде споран, требало укључити све оне међународне уговоре који се односе на заштиту атмосфере, хидросферу, биосферу и геосферу. То значи да би у детаљнијој анализи требало обухватити све међународне уговоре који се односе на заштиту ваздуха, управљање водним ресурсима, живи свет, земљиште и простор испод површине земљишта.²⁸

2) Осим саме дефиниције појмова „климатске промене” и „климатски систем” за разумевање ширег контекста од значаја за Париски споразум могао би бити релевантан и начин како је дефинисан циљ Оквирне конвенције УН о промени климе. У самом Уговору се каже да је циљ Конвенције (и свих са њом повезаних правних инструмената) да се постигне стабилизација концентрације гасова стаклене баште у атмосфери на нивоу који би спречавао опасне антропогене утицаје на климатски систем.²⁹ У вези са овим кључним

²⁸ Овде се не улази, иако би у детаљнијој анализи то било неопходно, у преиспитивање значења свих елемената које обухвата дефиниција појма „климатски систем.”

²⁹ Иначе, неповољни утицаји промене климе, према одредбама Конвенције, означавају промене у физичкој животној средини или „биоти” услед промене климе, а које имају значајне штетне последице на састав, способност обнављања или продуктивност природних и контролисаних екосистема или на функционисање друштвено – економских система или људско здравље или благостање.

питањем могло би се сматрати питање начина како су одређени гасови са ефектом стаклене баште који су предмет мера ограничења. Такав ниво требало би да се постигне у временском периоду који би омогућио екосистемима да се природно прилагоде промени климе, који би обезбедио да не буде угрожена производња хране и омогућио даљи стабилан економски развој. Дакле, циљ Конвенције је постављен врло широко и са неодређеним временским периодом. О томе нарочито говори и последњи елемент из овако дефинисаног циља који се односи на „стабилан економски развој”.³⁰ При томе, у расправи о циљевима Оквирне конвенције морају бити узети у обзир и циљеви Кјото протокола чију окосницу чине и обавезе дела држава прописане кроз квантитативна ограничења емисија ГХГ. Париски споразум, као што је то већ назначено, своје циљеве регулише на другачијим основама.

3) У складу са дефинисаним циљем Конвенција утврђује и један број принципа који дају елементе за општу оријентацију у развоју и тумачењу Конвенције и свих, са њом повезаних, правних инструмената. Везе између Париског споразума и система међународних уговора могу бити сагледавани и са становишта развоја принципа права животне средине. То су: принцип једнакости и заједничке али издиференциране одговорности (развијене земље треба да имају водећу улогу), узимање у обзир специфичности земаља у развоју, принцип предострожности, принцип интегралности мера заштите климатског система у националне програме развоја, принцип сарадње у унапређивању изградње отвореног међународног економског система. Париски споразум у члану 2. ст. 2. прописује да се он има спроводити „тако да одражава једнакост и начело заједничке али диференциране одговорности и појединачних способности, у светлу различитих националних околности”.

4) У зависности од критеријума релевантности, за највећи број међународних уговора у области животне средине могло би се рећи да су од значаја за област климатских промена. Од укупног броја међународних уговора који се налазе у бази мултилатералних уговора у области животне средине, који су депоновани код генералног секретара УН под одредницом „животна средина“ (49), на област заштите атмосфере односи се Конвенција о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима (1979) са својих 8 протокола и 4 амандмана, Бечка конвенција о заштити озонског омотача (1985), и Монреалски протокол о супстанцама које оштећују озонски омотач са своја 4 амандмана, Оквирну конвенцију УН о промени климе (1992) са Кјото протоколом, Амандманом на Анекс Б Кјото протокола и Доха протоколом који још није ступио на снагу.³¹ У центру система који је

³⁰ Ово нас, даље, повезује се дилемама које проистичу из концепта одрживог развоја, односно са миленијумским циљевима одрживог развоја у целини, што заслужује знатно детаљнију и посебну анализу.

³¹ Интернет: <http://treaties.un.org/Pages/CTCTreaties.aspx?id=27&subid=A&lang=en>. (12.3.2013).

успостављен одредбама Оквирне конвенције са Кјото протоколом су обавезе које се односе на смањивање емисија гасова са ефектом стаклене баште.

5) Због карактера узрока климатских промена који се, превасходно, везују за ГХГ емисије, односно сагоревање фосилних горива, за разумевање могућих домета било каквог међународног уговора у области климатских промена (па и Париског споразума) неопходно је уважавање окружења дефинисаног у већ постојећим међународним уговорима у области енергетике. У специфичном светлу требало би посматрати односе са врло развијеним системом међународних уговора у области нуклеарне енергије.³²

6) Један део норми Париског споразума је по својој природи заснован на, или представља рефлексију достигнутих научних сазнања у вези са климатским променама, односно технолошким иновацијама у предузимању мера спречавања и/или адаптације на климатске промене. У том смислу систем међународних уговора који регулишу поједина питања у области научно-технолошког развоја има утицаја и на остваривање циљева Париског споразума. Један правац технолошких иновација и истраживања води ка даљој разради технологија које се, најчешће, означавају као „геолошко складиштење угљен-диоксида.”³³

7) Један крак у систему норми од значаја за климатске промене води као читавом сету међународних уговора у области људских права. Париски споразум садржи одредбе које директно упућују ка овим питањима.³⁴

8) За тумачење норми које садржи Париски споразум од значаја може бити и стање судске праксе у споровима који се односе на различита питања примене међународних уговора у области животне средине. У литератури је све више текстова у којима се аутори баве и врло деликатним питањима судске праксе у споровима коју су вођени поводом тумачења и примене основних међународних уговора у области климатских промена.³⁵ Однос према овим

³² Драгољуб Тодић, „Нуклеарна енергија и климатске промене у међународном праву: конвергенција и/или дивергенција циљева”, *Политичка ревија*, Вол. 39. 1/2014, стр. 249-268.

³³ За шире видети: Драгољуб Тодић, Иван Дујић, Геолошко складиштење угљен-диоксида и климатске промене у прописима ЕУ и Републике Србије, *Европско законодавство*, бр. 2-3/2014.

³⁴ У Преамбули Споразума констатује се следеће: „Увиђајући да су климатске промене заједничка брига човечанства, Стране треба да, приликом предузимања мера за решавање климатских промена, поштују и промовишу људска права, право на здравље, права аутохтоних народа, локалних заједница, миграната, деце, особа са инвалидитетом и људи у угроженим ситуацијама, као и право на развој, родну равноправност, оснаживање жена и међугенерациску једнакост, и размотре своје обавезе према истим...” (ал. 11).

³⁵ За интересантан осврт на ова питања видети: Родољуб Етински, Национална судска контрола извршавања неких обавеза преузетих Оквирном конвенцијом о промени

питањима у одлукама надлежних судских институција упућује и на правце могућег тумачења појединих норми постојећих међународних уговора.

4) ПАРИСКИ СПОРАЗУМ И ЕУ ИНТЕГРАЦИЈЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Када се говори о Париском споразуму требало би имати у виду неколико околности које су значајне за дефинисање положаја РС. Најпре, РС је чланица Оквирне конвенције УН о промени климе, Кјото протокола и Бечке конвенције о заштити озонског омотача са Монреалским протоколом и амандманима. Најављено је да ће РС ратификовати Париски споразум половином 2017. године, као и да ће у вези са климатским променама бити донет посебан закон.³⁶ Достављен је извештај у вези са „намеравањем национално утврђеним доприносима” (*intended nationally determined contributions*), али је у вези са овим у јавности било извесних резерви.³⁷ У погледу питања тренутног стања чланства РС у другим међународним уговорима, за које би се могло рећи да чине елементе система међународних уговора од значаја за област климатских промена, може се констатовати да је РС чланица свих кључних међународних уговора глобалног карактера.³⁸ Ово је битно, између осталог, и због чињенице да је део активности на плану усаглашавања националних прописа повезан и са међународно-правним аспектима климатских промена, пре свега због чињенице да је ЕУ чланица међународних уговора и да се очекује да државе кандидати за чланство свој статус у међународним уговорима уједначе са чланством ЕУ.³⁹ У погледу

климе, у Предраг Димитријевић, Наташа Стојановић (ур) *Екологија и право*, тематски зборник радова, Правни факултет универзитета у Нишу, 2011. стр. 113-132. За шире видети и: Banks Melany, Individual responsibility for climate change, *The Southern Journal of Philosophy*, Vol. 51, 1/2013, pp. 42–46. Elizabeth Fisher, Climate Change Litigation, Obsession and Expertise: Reflecting on the Scholarly Response to Massachusetts v. EPA, *Law & Policy*, Vol. 35, 3/July 2013, pp. 236-260. Patricia Galvao Ferreira, 'Common But Differentiated Responsibilities' in the National Courts: Lessons from Urgenda v. The Netherlands, *Transnational Environmental Law*, Vol. 5, 2/2016, pp. 329-351. Sanja Bogojević, EU Climate Change Litigation, the Role of the European Courts, and the Importance of Legal Culture, *Law & Policy*, Vol. 35, 3/July 2013, pp. 186-189.

³⁶ Интернет: <http://www.euractiv.rs/odrzivi-razvoj/10076-srbija-e-ratifikovati-pariski-sporazum-o-klimi-do-polovine-2017> (30.10.2016).

³⁷ Интернет: http://unfccc.int/files/adaptation/application/pdf/all_parties_indc.pdf (1.11.2016).

³⁸ Видети: Dragoljub Todić, Duško Dimitrijević, Priority goals in international co-operation of the Republic of Serbia in the field of environment and sustainable development, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol. 14, 2/2014, pp. 163-179.

³⁹ За државе кандидате за чланство у ЕУ и лидерске амбиције ЕУ на глобалном нивоу могу да имају утицаја. Tim Rayner, Andrew Jordan, "The European Union: the polycentric climate

регионалних уговора, појединачно усаглашавање стања се очекује у мери колико је то прикладно имајући у виду карактер појединих регионалних и (суб) регионалних уговора од значаја за појединачне регионе у оквиру ЕУ. Имајући у виду претходне назнаке о релевантности (за област климатских промена) читавог система међународних уговора у другим областима, то се у контексту ЕУ интеграција посебно значајним чини уважавање околности које се односе на међународне уговоре у области управљања водним ресурсима и енергетици. С друге стране, чланство у ЕУ, због чињенице да је ова организација развила заокружен систем прописа којима се одговара на изазове климатских промена, подразумева усаглашавање националних прописа са оваквом врстом обавеза које проистичу из прописа ЕУ секундарног карактера. Сложеност процеса усаглашавања, у делу који се односи на климатске промене има више димензија. То је део ширег процеса који обухвата Поглавље 27 (животна средина), и укључује значајан број прописа од којих су неких релевантни и за област климатских промена. ОвOME треба додати и један део прописа који се односе на нека друга поглавља, односно друге секторске политике међу којима посебно место (за климатске промене) има политика у сектору енергетике, пољопривреде, транспорта, итд. Због тога сагледавање стања у области међународно-правног регулисања појединих питања од значаја за климатске промене превазилази међународно-правне аспекте климатских промена у ужем смислу речи и укључује, као релевантна, и различита друга питања, осим питања чланства у неком међународном уговору.⁴⁰ Оквир политике РС у области климатских промена није јасно одређен. У ширем смислу речи, неколико стратешких докумената би се могло сматрати релевантним за област климатских промена, будући да посебан стратешки документ у овој области није усвојен. Таквим би се, до извесне мере и у појединим деловима, могли сматрати: Национална стратегија за апроксимацију у области животне средине, Национална стратегија одрживог развоја, Национална стратегија одрживог коришћења природних ресурса и добара, Стратегија управљања минералним ресурсима Републике Србије до 2030. године, Стратегија управљања отпадом за период 2010-2019. године, Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, Стратегија просторног развоја Републике Србије 2009-2013-2020, итд. Стратегијом развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године („Сл. гласник РС”, бр. 101/2015)

policy leader?”, *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, Vol. 4, 2/March/April 2013, pp. 75-90. Charles F. Parker, Christer Karlsson, “The European Union as a global climate leader: confronting aspiration with evidence”, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, First online: 17 May 2016, pp. 1-17, doi:10.1007/s10784-016-9327-8.

⁴⁰ Овде се највећим делом мисли на читав сет питања која су повезана са инструментима спровођења појединих међународних уговора, односно функционисањем правне државе и обезбеђивањем поштовања обавеза и права који проистичу из међународних уговора.

дефинисана су два сценарија финалне потрошње енергије у периоду до 2030. године: референтни сценарио („business as usual”) и сценарио са применом мера енергетске ефикасности. Једна од основних чињеница која детерминише положај РС произилази и из чињенице да је она чланица Оквирне конвенције УН о промени климе у статусу не-Анекс I. Основна разлика у односу на статус држава чланица ЕУ тиче се, између осталог, и разлика између обавеза које имају државе у статусу какав има РС и државе чланице Анекса I.⁴¹ Национални прописи РС у области климатских промена обухватају већи број прописа у различитим областима у зависности од методологије, иако је могуће идентификовати један број кључних прописа. Укупан корпус прописа у области климатских промена обухвата, поред Закона о заштити ваздуха („Сл. гласник РС”, бр. 36/09, 10/13) већи број прописа који се на директан и индиректан начин односе на климатске промене.⁴² Делимична транспозиција дела прописа ЕУ обезбеђена је кроз одредбе неколико прописа у области енергетике, међу којима основни значај имају Закон о енергетици („Сл. гласник РС”, бр. 145/14) и Закон о ефикасном коришћењу енергије („Сл. гласник РС”, бр. 25/13), са неколико подзаконских прописа који се односе, пре свега, на подстицање коришћења обновљивих извора енергије и унапређење енергетске ефикасности.

5) ИЗВОРИ

- Bodansky, Daniel, “The Legal Character of the Paris Agreement”, *Review of European Community & International Environmental Law*, 25, 2/2016, pp. 142-150.
- Boran, Idil, “Principles of Public Reason in the UNFCCC: Rethinking the Equity Framework”, *Science and Engineering Ethics*, Published online: 26 April 2016, DOI 10.1007/s11948-016-9779-9.
- Carnwath, Lord JSC, “Climate Change Adjudication after Paris: A Reflection”, *Journal of Environmental Law*, Vol. 28. 2016. pp. 5-9.
- Chan, Nicolas, “Climate Contributions and the Paris Agreement: Fairness and Equity in a Bottom-Up Architecture”, *Ethics & International Affairs*, Vol. 30, 3/October 2016, pp. 291-301.

⁴¹ Париски споразум ова питања чини мање релевантним, али питање односа између развијених и земаља у развоју се не запоставља.

⁴² За шире видети *Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније 2014-2018*, Канцеларија за европске интеграције, Београд, јул 2014. стр. 756-851, 435-454, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npa/npa_2014_2018.pdf (5.4.2015); „Пост Скрининг документ, Животна средина и климатске промене”, Министарство пољопривреде и заштите животне средине, Радна верзија, Београд, јули 2015, стр. 220-234.

- Deng, Haifeng, Farah, Paolo Davide, Wang, Anna, "China's role and contribution in the global governance of climate change: institutional adjustments for carbon tax introduction, collection and management in China", *Journal of World Energy Law and Business*, Vol. 8, 6/2015, pp. 581-599.
- Doron, Ella, "China and the United Nations framework convention on climate change: the politics of institutional categorization", *International Relations of the Asia-Pacific*, 2016, pp. 1-32.
- *The Emissions Gap Report 2015*. United Nations Environment Programme (UNEP), Nairobi, 2015.
- Етински, Родољуб, „Национална судска контрола извршавања неких обавеза преузетих Оквирном конвенцијом о промени климе“, у Предраг Димитријевић, Наташа Стојановић (ур.) *Екологија и право*, тематски зборник радова, Правни факултет универзитета у Нишу, Ниш, 2011. стр. 113-132.
- Falkner, Robert, "The Paris Agreement and the new logic of international climate politics", *International Affairs*, Vol. 92, 5/September 2016, pp. 1107-1125.
- Hufbauer, G. Clyde, Kim, Jisun, "Reaching a Global Agreement on Climate Change: What are the Obstacles?", *Asian Economic Policy Review*, 5/2010, pp. 39-58.
- Hurlstone, J. Mark, Wang, Susie, Price, Annabel, Leviston, Zoe, Walker, Iain, "Cooperation studies of catastrophe avoidance: implications for climate negotiations", *Climatic Change*, Published online: 27 October 2016, pp. 1-15.
- Geden, Oliver, "The Paris Agreement and the inherent inconsistency of climate policymaking", *WIREs Clim Change*, 7/2016, pp. 790-797.
- Gupta, Joyeeta, "Climate change governance: history, future and triple – loop learning?", *WIREs Climate Change*, 7/2016, pp. 192-210.
- Gupta, Joyeeta, "International Law and Climate Change: The Challenges Facing Developing Countries", *Yearbook of International Environmental Law*, 16/ 2005, pp. 119-153.
- Helm, Dieter, "Climate-change policy: why has so little been achieved?", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 24, 2/2008, pp. 211-238.
- "Intended Nationally Determined Contribution of the Republic of Serbia", http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Serbia/1/Republic_of_Serbia.pdf. (22.1.2016).
- Ivanova, Maria, "Good COP, Bad COP: Climate Reality after Paris", *Global Policy*, Vol. 7. 3/2016, pp. 411-419.
- „Извештај о напретку, Република Србија“, 2015, СВД (2015), Европска комисија, Брисел, 10.11.2015, стр. 78-80.
- Лиљих, Стеван, (прир.) *Правни и економски изазови климатских промена*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011.

- Louka, Elli, *International Environmental Law, Fairness, Effectiveness, and World Order*, Cambridge University Press, 2006.
- „Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније 2014–2018”, Канцеларија за европске интеграције, Београд, јул 2014. 756–851, 435–454, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/nraa/nraa_2014_2018.pdf (1.4.2016).
- Okereke, Chukwumerije, Coventry, Philip, “Climate justice and the international regime: before, during, and after Paris”, *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, Vol.7, 6/2016, pp. 834-851.
- „Оквир за климатску и енергетску политику у раздобљу 2020 – 2030, Комуникација Комисије Европском парламенту, Савету, Европском привредном и социјалном одбору и Одбору регија, Брисел, 22.1.2014. ЦОМ(2014) 15 финал.
- Parker, F. Charles, Karlsson, Christer, “The European Union as a global climate leader: confronting aspiration with evidence”, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, First online: 17 May 2016, pp. 1-17, doi:10.1007/s10784-016-9327-8.
- Peel, Jacqueline, Godden, Lee, Keenan, J. Rodney, “Climate Change Law in an Era of Multi-Level Governance”, *Transnational Environmental Law*, Vol. 1, 02/October 2012, pp. 245-280.
- „Пост Скрининг документ, Животна средина и климатске промене”, Министарство пољопривреде и заштите животне средине, Радна верзија, Београд, јули 2015, стр. 220-234.
- Rajamani, Lavanya, “The Devilish Details: Key Legal Issues in the 2015 Climate Negotiations”, *The Modern Law Review*, Vol. 78, 5/2015, pp. 826-853.
- Robbins, Anthony, “How to understand the results of the climate change summit: Conference of Parties 21 (COP21) Paris 2015”, *Journal of Public Health Policy*, 37, 2016, pp. 129-132.
- Тодић, Драгољуб, „Елементи за конституисање и развој права климатских промена”, *Правни живот*, бр. 9/2013, стр. 455-460.
- Тодић, Драгољуб, „Међународни уговори и (могуће) слабости процеса потврђивања”, *Међународна политика*, бр. 4/2013, стр. 5-19.
- Тодић, Драгољуб, *Климатске промене у праву и реформа система управљања*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2014, стр. 143-161.
- Тодић, Ц. Драгољуб, „Нуклеарна енергија и климатске промене у међународном праву: конвергенција и/или дивергенција циљева”, *Политичка ревија*, бр. 1/2014, стр. 249-268.

- Тодић, Драгољуб, Грбић, Владимир. „Економско-географски аспекти анализе прелазних рокова у уговорима о приступању Европској унији”, *Мегатренд ревија*, бр. 1/2014, стр. 53-72.
- Todić, Dragoljub, Dimitrijević, Duško, Priority goals in international co-operation of the Republic of Serbia in the field of environment and sustainable development, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol. 14, 2/2014, pp. 163-179.
- Vukasović, Vid, Todić, Dragoljub, *Environmental Law in Serbia*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, 2012, pp. 63-69.
- Wu, Fuzuo, “Shaping China’s Climate Diplomacy: Wealth, Status, and Asymmetric Interdependence”, *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 21, 2/2016, pp. 199-215.
- Yamineva, Yulia, “Climate Finance in the Paris Outcome: Why Do Today What You Can Put Off Till Tomorrow?”, *Review of European Community & International Environmental Law*, 25, 2/2016, pp. 174-185.
- Интернет: <https://treaties.un.org/Pages/CTCTreaties.aspx?id=27&subid=A&lang=en> (11.2.2016).
- Интернет: <http://www.consilium.europa.eu/hr/meetings/international-summit/2015/11/30/> (7.1.2016).
- Интернет: http://unfccc.int/parties_and_observers/parties/annex_i/items/2774.php (10.2.2016).
- Интернет: http://ec.europa.eu/clima/about-us/climate-law/index_en.htm (23.7.2015).

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Париски споразум о клими има карактеристике међународног уговора који садржи извесна специфична решења, као одговор међународне заједнице на изазове у једној изузетно сложеној области глобалног карактера. Споразум прописује различите обавезе и права држава чланица међу којима су и оне које се односе на циљеве и начине њиховог остваривања. Ипак, постојећи систем међународних уговора представља општи оквир којим су одређени и кључни елементи континуитета садржани у Париском споразуму и без којих се могући ефекти овог последњег не би могли разумети. На тај начин везе са целим системом међународних уговора у области животне средине, као и другим са овим повезаним међународним уговорима, могу се изводити како из одређења основног предмета регулисања, тако и циљева Париског споразума, односно утицаја различитих секторских политика на климу и климе на стање животне средине и стање у привреди и друштву. Напредак Србије у процесу ЕУ интеграција подразумева и редефинисање извесних обавеза које проистичу

из Оквирне конвенције УН о промени климе и Кјото протокола, као и ратификацију Париског споразума. Основе тешкоће у процесу ЕУ интеграција могле би настати у процесу прилагођавања високим циљевима и компликованим мерама и инструментима које ЕУ има и даље разрађује у оквиру својих лидерских амбиција на глобалном нивоу. При томе би требало имати у виду да усклађивање националних прописа са прописима ЕУ претпоставља системске промене у појединим привредним гранама, као и начину функционисања система управљања и рада различитих субјеката, укључујући и јавну управу. Неки елементи оквира националне политике Србије у области климатских промена само су начелно дефинисани и тек треба да буду разрађивани у наредном периоду. Укупне промене које све ово подразумева још увек нису на одговарајући начин сагледане, иако се процењује да би оне могле имати озбиљне импликације на привреду у целини и неке привредне гране посебно.

УДК: 314.1+551.583]:327
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 58, стр. 130–151
Изворни научни рад

др Хатиџа БЕРИША¹
др Миле РАКИЋ²

УТИЦАЈ ДЕМОГРАФСКИХ И КЛИМАТСКИХ ПРОМЕНА НА ДРЖАВУ И МЕЂУНАРОДНЕ ОДНОСЕ

ABSTRACT

It is difficult to foresee consequences of climate changes, but it is reasonably enough known that it is possible to understand their risks and how to mitigate them. In contrast to the climate changes, demographic changes are much easier to get elaborated, but it is also difficult to put them under control, in particular the case of demographic expansion and its own risks that they bring with them in particular regions. The changes in demographic structure and global climate changes are not limited to the borders of one state. The climate changes have become a very serious global problem with potential consequences of such a great intensity that they might get beyond the capability of one state to adopt to them. The objective of this paper is to underline a rising role of the demographic and climate factors to a capacity of one state and international relations alike. In this paper authors made an analysis of demographic factors and main causes of global climate changes and consequences that might emerge at the beginning of 21st century, as well as their impact on global and national security of the states and international relations in general. In the paper there is also analysed a mutual influence of demographic factors, levels of resource exploitations and global climate changes.

Key words: global climate factors, demographic changes, climate changes, international relations, state.

¹ Министарство одбране, КША, Београд, КША, Београд, Е-маил: berisa.hatidza@gmail.com

² Институт за политичке студије у Београду, Е-маил: rakicmile@hotmail.com

1) ДЕМОГРАФИЈА СВЕТА – ДИНАМИКА И ПРАВЦИ ПРОМЕНА

На међународној политичкој сцени у протеклим годинама, нагли пораст броја становника и глобалне климатске промене са својим последицама постале су једна од приоритетних спољнополитичких и безбедносних тема. Нагли пораст броја становника представља велики проблем, јер се пренасељеност у појединим деловима света већ осећа. На Земљи је 1950. године живело око 2,5 милијарди становника, а 2011. године око 7 милијарди становника, што је раст од 4,5 милијарде за кратак временски период. Према процени Уједињених нација (УН) број људи на свету ће 2028. године достићи 8 милијарди, а 2050. године око 9,3 милијарде, а до краја XXI века становништво света ће прећи 10,1 милијарду. Питање климатских промена такође је постало једно од обележја „високе политике“, односно безбедносне политике. Проблем је препознат и о овом питању се расправља и у Савету безбедности УН, као и у оквиру групе Г8, Европске уније (ЕУ), и на научним коференцијама које се баве климатским променама. Промене у демографској структури и глобалне климатске промене не остају у оквиру једне државе, већ се преливају на регион, шире окружење, па и на Земљу у целини. Фактори који доводе до климатских промена у оквиру једне државе могу проузроковати негативне ефекате и у другим државама, исто важи и за демографски фактор, јер су миграције становништва сталне, а често и ван контроле. Демографске и климатске промене могу значајно да повећају нестабилност у слабијим државама због ограниченог капацитета влада да ефикасно одговоре на изазове са којима се суочавају. Демографски фактори и глобалне климатске промене су важни елементи који својом структуром значајно утичу на међународне односе. Међународни односи су веома сложени због тога што се у њима преламају сви видови друштвеног живота. Они проучавају, поред осталог, догађаје и ситуације које се тичу више од једне државе, обухватају економске, политичке, идеолошке, правне, дипломатске, војне везе и свеукупне односе међу народима, државама и системима држава. За значајне елементе политичке моћи, посебно у међународним односима, сматрају се становништво и величина територије. У свету одавно више нема слободног простора погодног за живот људи на који би се могле ширити државне територије. То значи да се проширења територија, која се сматрају потребама из било којих разлога могу вршити само на рачун територија других држава. Од појаве човека на Земљи до данашњих дана разликујемо три периода пораста становништва (демографске револуције): период прве демографске револуције који је трајао од настанка човека до краја неолита (карактерише га спори раст становништва), период друге демографске револуције је трајао од краја неолита до 1950. године (карактерише га убрзани раст) и најновији период, треће демографске

револуције који почиње после 1950. године и који карактерише нагли пораст броја становника³. Демографска револуција резултат је у првом реду побољшања услова за живот, смањења mortalитета захваљујући развоју медицине и фармацеутске индустрије, и повећању natalитета посебно у неразвијеним земљама. Демографска револуција, води ка демографској „експлозији”, у смислу наглог раста броја становника.⁴

Прва демографска револуција – по проценама демографа, број становника у палеолиту увећао се за 3-8% за хиљаду година. На крају мезолита и почетком неолита, пре 10 хиљада година, на читавој Земљи није било више од 5-10 милиона људи. На крају неолита, око 2.000 г.п.н.е., становништво је достигло приближно 50 милиона људи. У периоду неолита, густина насељености је била око 140 ст/100 km⁵.

Друга демографска револуција – на почетку првог миленијума нове ере на Земљи је живело око 200-250 милиона људи. Тај број становника није се много мењао до XIV века, чак је и опао услед епидемије куге („црне смрти”) која је однела око четвртину укупног становништва. Просечна дужина живота била је око 30 година. На Земљи је 1800. године било 952 милиона становника, 1850. године – 1.248 милиона, 1950. године – 2.516 милиона становника. У том периоду највећи прираштај становништва био је у Европи и то захваљујући брзом развоју индустријске и пољопривредне производње и достигнућима у медицини и фармацеутској индустрији.⁶

Трећа демографска револуција – демографска „експлозија” – почиње средином XX века и можемо је упоредити с другом, мада међу њима постоје и велике разлике. Жариште друге демографске револуције било је у Европи, изазвано индустријском револуцијом и променама у социо-економској сфери у XVIII и XIX веку. Трећа демографска револуција одвија се у земљама у развоју Азије, Африке и Јужне Америке и иде знатно испред социо-економског развоја. Према досадашњим трендовима развоја, може се проценити, да ће будућност демографског развоја припадати становништву неевропског порекла. Становништво неевропског порекла је на почетку демографске транзиције, а европског на крају. Према томе, долази до демографске поларизације света – на једној страни су земље „демографске кризе”, а на другој „земље демографске експлозије“.

³ Мирко Грчић, *Становништво света-динамика и правци промена*, Географски факултет Београдског универзитета, Београд, 2012, стр. 3.

⁴ Ibid., стр. 3.

⁵ Ibid., стр. 7.

⁶ Ibid., стр. 7.

Табела 1: Бројно кретање становништва света по основним регионима (мил.)⁷

Година	Укупно	Европа (без Русије)	Азија	Русија (СССР*)	Африка	Америка (Сев. и Лат.)	Аустралија и Океанија
5000. п. н. е.	30	3	20	1	5	1	0,5
1. г. н. е.	230	35	155	5	30	4	1
1000.	305	43	195	10	40	15	1,5
1650.	550	82	330	20	100	15	3
1800.	952	160	620	50	90	30	2
1850.	1248	205	790	75	110	65	3
1950.	2516	393	1376	180*	224	331	13
2010.	6896	597	4022	143	1022	935	37

Земље „демографске кризе“ су економски развијене земље, које су прошле фазу демографске транзиције и ступиле у фазу за коју је карактеристично смањивање природног прираштаја становништва услед ниског наталитета. Диференцирају се у три подгрупе. Прву подгрупу чине земље које су у периоду 2000-2009. године имале позитивну просечну годишњу стопу природног прираштаја (преко 0,2%), која обезбеђује проширену репродукцију. То су: развијене земље, тзв. „Новог света“ (САД, Канада, Аустралија, Нови Зеланд), Скандинавске земље, земље Бенелукса, Пиринејско полуострво, Француска, В. Британија, Ирска, Исланд, Малта, Кипар, Италија, Аустрија, Швајцарска. Период удвостручавања становништва у тим земљама је од 100 до 200 година. Другу подгрупу чине земље које су на рубу демографског суноврата, с природним прираштајем 0-0,2%. Ту спадају Јапан и неке европске земље: Немачка, Словенија, Словачка, Грчка. На пример, процена је да ће се у Немачкој услед ниског наталитета смањити становништво од данашњих 82 милиона на 71 милион 2050. године.⁸ Трећу подгрупу чине земље с негативним

⁷ “Population, environment and development“, *The concise report*, UN, N.Y., 2001.ST/ESA/Aer.A/2002.

⁸ Population, Division of the Department of Economic And Social Affaris of The UN Secetariat, 2009., UN: vp prospects: The 2008, Revision. N.Y.

прираштајем или боље речено с природним губитком становништва (депопулацијом), услед ниског наталитета. То су углавном бивше социјалистичке земље источне и средње Европе: Русија, Украјина, Белорусија, Пољска, Грузија, Бугарска, Румунија, Мађарска, Хрватска, Србија, Црна Гора, три балтичке државе Естонија, Летонија и Литванија. Процена је да ће у Европи 2025. године, скоро половина земаља имати мањи број становника него данас.⁹ Земље демографске „експлозије и притиска“ су недовољно развијене земље Азије, Африке и Јужне Америке. Диференцирају се на три подгрупе, с обзиром на просечну годишњу стопу природног прираштаја у периоду од 2000-2009. године. Прву подгрупу, са стопом 0-1,5%, чине углавном велике земље Јужне Америке Бразил и Аргентина и централне Азије, Кина и Иран. Другу подгрупу, са стопом 1,5-3%, чине земље јужне и југоисточне Азије, северне и источне Африке и Централне Америке. Најинтересантнија је трећа подгрупа, са просечном стопом природног прираштаја преко 3%, коју чине углавном најсиромашније земље западне и југозападне Африке (Гамбија, Сијера Леоне, Чад, Либерија, ДР Конго, Ангола и др.), централне и источне Африке (Уганда, Бурунди, Танзанија, Еритреја, Мадагаскар), југозападне Азије (Сирија, Палестинска зона, Јордан, Јемен, Авганистан), и неке арапске земље богате нафтом (Катар, Кувајт). У овим земљама период удвостручења броја становника је око 20 година.¹⁰

Демографска поларизација света – Снижавање смртности и продужетак људског живота постали су симбол прогреса. Али то је нанело човечанству сасвим неочекиване изазове, на које земље у развоју не могу адекватно да одговоре. Узроци неравномерног размештаја људи на Земљи су, пре свега, историјски и економски. Становништво света увећало се у другој половини XX и првој деценији XXI века близу три пута. Пораст броја становника у XX веку и првој деценији XXI века (1900-2011), био је највећи у Африци, нешто мањи на континентима тзв. „Новог света“ (обе Америке и Аустралија са Океанијом), а најмањи у Европи. Становништво земаља у развоју расте брже него национално богатство, што је главни узрок раста сиромаштва. Разлика у регионалном демографском развоју света се продубљује. Од 1950. до 2011. године становништво Африке се увећало за 4,8 пута, Јужне Америке око 3 пута, Азије такође за 3 пута, Океаније за 2,8 пута, Северне Америке за 2 пута, док је Европе за само 1,4 пута.¹¹ Више од 100 милиона становника 2010. године имале су: Кина, Индија, САД, Индонезија, Бразил, Пакистан, Бангладеш, Нигерија, Руска Федерација,

⁹ “Population, environment and development”, *The concise report*, UN, op. cit.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Population, Division of the Department of Economic And Social Affaris of The UN Secetarijat, 2009, UN: vp prospects: The 2008, Revision.N.Y.

Јапан и Мексико. Напред наведене земље чиниле су око 60,3% од укупног броја становништва. Међу њима једино Русија има негативан природни прираштај, а Јапан је на „позитивној“ нули¹². Повећан природни прираштај светског становништва локализован је у малој групи земаља, при чему Индија и Кина имају око 1/3 светског прираштаја. У развијеним земљама је 1950. године живело 812 милиона људи, а 2010. године 1.241 милиона. То је тзв. „златна милијарда“. Број становника у земљама у развоју у истом периоду је више него утростручен. Промене на демографској мапи света од 1900. до 2010. године, иду у истом правцу у први план избијају слабо развијене земље света. Узрок разлика у демографској динамици састоји се у томе, што је становништво развијених земаља завршило демографску транзицију, а популације земаља у развоју још увек се налазе у почетној фази те транзиције.¹³

1.5. *Урбана револуција* – градови прате развој људске цивилизације већ око 6.000 година, али у последња два века, они достижу размере који нису били познати у историји. Древни градови су настајали због безбедности, савремени због економске повољности. „Урбана револуција“ је повезана с „индустријском револуцијом“, која концентрише радна места и брз развој саобраћаја који је повећао покретљивост и миграције становништва. Зато су индустријализоване земље, по правилу, високо урбанизоване. Развој урбанизације може се пратити на два начина: као раст градског становништва и као повећавање броја градова. У градовима је 1975. године живело 1,5 милијарди људи или 38% становништва света, а 2010. године 3,5 милијарди или 50,5%. Према проценама, тај број ће 2025. достићи 5 милијарди, а 2050. године 6,3 милијарде или 69% становника живеће у градовима. Најинтензивнији раст становништва очекује се у градовима, који се налазе у сиромашним и густо насељеним регионима света и у земљама које се убрзано економски развијају.¹⁴

Перспективе демографског развоја у првој половини XXI века – процена је да ће се у периоду од сто година, од 1950-2050. године становништво Африке увећати за 10 пута, а њен удео у светском становништву ће се у истом периоду повећати за 2,7 пута (од 8,8% на 24%). Удео становништва Азије остаће на приближно истом нивоу (око 55%), али ће имати највећи апсолутни пораст (скоро 2 милијарде људи) и биће најмногљуднији континент. Европа (са Русијом) знатно ће изменити позицију: за наведени период од 100 година, њен удео у укупном броју становника света ће се

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ Николај Слука, Мирко Грчић, *Глобални градови*, Географски факултет Београдског универзитета, Београд, 2006, стр. 35.

смањити за скоро 3 пута (од 21,7% у 1950. години на 7,6% у 2050), али ће се смањити, што је веома важно, и апсолутни број од 740 милиона у 2011. на 725 милиона у 2050. години. Број становника Европе је 1950. године био већи од броја становника Африке за преко 2,5 пута и Америке за 1,6 пута, а процена је да ће 2050. у Америци бити 1,7 пута више, а у Африци 3 пута више становника, него у Европи.¹⁵ Површина копна је ограничена, а пораст становништва сталан, посебно у неразвијеним земљама. По проценама списак најнасељенијих земаља планете промениће се 2050. године. Индија ће заузети прво место са 1,7 милијарди, Кина друго, остајући приближно на садашњих 1,3 милијарди становника.¹⁶ Треће место заузеће Нигерија, која ће са 433 милиона становника престићи САД. Пето и шесто место заузеће Пакистан и Индонезија са преко 300 милиона становника, а седмо и осмо Бангладеш и Бразил са преко 200 милиона.¹⁷ Затим следе Етиопија и Филипини са преко 150 милиона становника, које ће потиснути Русију и Јапан са табеле велике десеторке¹⁸. Међу десет највећих земаља остаће само једна из категорије развијених САД. Следи још осам земаља са преко 100 милиона становника, међу којима су све, осим Русије, из категорије недовољно развијених. У развијеним земљама број становника 2050. биће мањи у односу на 2011. годину, услед смањивања годишње стопе природног прираштаја становништва. У земљама у развоју, такође ће се благо смањивати годишња стопа прираштаја, али ће оне ипак остати извор скоро целокупног светског прираштаја.¹⁹

Миграције становништва – подразумевају кретање становништва, при чему становништво мења место сталног боравка. Реч је о веома сложенем процесу који је резултат деловања читавог сплета фактора и околности. Он за собом носи различите последице како у подручјима одакле људи одлазе (емиграциона подручја), тако и у областима које људи насељавају (имиграциона подручја). Миграције се могу сврстати у четири категорије: демографске, социјалне, економске и климатске.²⁰ Људи одлазе из сиромашних области где је низак ниво животног стандарда и селе се у потрази за бољим условима живота најчешће због боље плаћених послова, бољих услова образовања, лакшег проналажења посла, али и због климатских промена. Миграције могу бити присилне и добровољне, што

¹⁵ Мирко Грчић, *op.cit.*, стр.16.

¹⁶ Николај Слука, Мирко Грчић, *op.cit.*, стр. 45.

¹⁷ *Ibid.*, стр. 45.

¹⁸ Мирко Грчић, *op.cit.*, стр. 7.

¹⁹ *Ibid.*, стр. 12.

²⁰ *Ibid.*, стр. 14.

зависи политичких прилика, стабилности друштва, сплета историјских околности, али и економских и културних прилика. Већина миграција јесу добровољне, изазване углавном економским факторима. Међутим, постоје околности када се становништво присилно расељава или је принуђено да се помери на другу локацију. Присилних миграција током историје је било много и углавном су изазване ратовима и нестабилношћу држава, а има их и данас, неке од њих су: трговина робљем из Африке, прогон британских осуђеника у Аустралију, прогон Јевреја у Другом светском рату, грађански рат у Никарагви и Салвадору осамдесетих година XX века, што је довело до великог броја избеглица у САД, грађански ратови на простору бивше СФРЈ, ратови у Ираку, Сирији, Авганистану, и др.²¹ Посматрајући кретање становништва у простору, миграције можемо поделити и на унутрашње и спољашње. Унутрашње миграције су оне које се одвијају унутар граница једне државе (миграције из села у град, миграције настале склапањем бракова, миграције између региона). Спољашње миграције подразумевају кретање становништва преко државних граница. За разлику од трансконтиненталних кретања становништва из Европе према „Новом свету“ током XVIII и XIX века, након Другог светског рата токови миграција у свету су се променили. Дошло је до великих миграторних кретања из земаља у развоју ка развијеним земљама (радници на привременом раду у иностранству у западноевропским земљама). Миграције становништва доста утичу на односе између држава, а и на међународне односе. Посебан проблем представљају масовне миграције становништва због ратних дејстава, нпр. избеглице из Сирије у суседне земље, исто тако велики проблем представљају економске миграције из неразвијених земаља у развијене земље ЕУ и САД-а. Миграције из земаља у развоју у развијене земље имаће тенденцију смањивања, због оштрије контроле и процена је да ће се стабилизovati на нивоу 1,3 милиона људи годишње после 2020. године.²² Уклапање, односно асимилација новопридошлог становништва може бити веома тешка и проблематична, а може се догодити да до ње никада и не дође. Веома често се у имиграционим подручјима формирају заједнице које функционишу унутар себе, без много контаката и мешања са становништвом земље домаћина (имигранти из Мексика и Кубе у САД, из Африке и Азије у ЕУ). У миграцијама најчешће учествују млади и образовани људи, одлазак оваквог становништва велики је „ударац“ за емиграциона подручја.²³ На основу напред наведеног види се да су миграције становништва комплексне активности, које стварају бројне

²¹ Ibid., стр. 12.

²² Ibid., pp. 13-14.

²³ Ibid., pp. 16-18.

проблеме како за емиграциона подручја, тако и за имиграциона подручја, што проузрокује бројне последице по односе међу државама.

2) РЕСУРСИ

У стратегијама националне безбедности многих држава као један од изазова, ризика и претњи наводи се и дефицит ресурса. Према америчком Националном обавештајном савету потражња за храном, водом и енергијом ће порасти између 35% и 50% и климатске промене погоршаће изгледе за доступност овим ресурсима.²⁴ Прекомерно експлоатисање природних ресурса последица је не само демографског раста становништва и индустријско-технолошког развоја, већ и због повећања прекомерне потрошње појединца. Потрошња постаје статусни симбол, а то неизоставно води ка порасту обима експлоатације ограничених природних ресурса.²⁵

Вода као ресурс - Најзначајнији и најобилнији ресурс Земље је вода. Вода је животна потреба и услов опстанка свих живих бића. Укупна количина воде на планети је стална захваљујући процесу кружења воде у природи. Од укупне количине воде око 2,5% је тзв. слатка вода. Највеће залихе слатке воде налазе се у глечерима и подземним водама, око 99%, а само око један посто у осталим изворима (реке, језера, атмосфера...). Од укупне количине слатке воде за људску употребу може се користити само око 20%, уз мање пречишћавање.²⁶ Количина воде је неравномерно распоређена. Око 60% ресурса воде данас је локализовано на десетак земаља. Потреба за водом и потрошња слатке воде стално расту. Основни разлози дефицита воде су: пораст броја становника (у XX веку светско становништво увећано је за три пута, а потрошња воде за шест пута), нерационална потрошња, неравномерна распоређеност воде по времену и простору, еколошки проблеми и климатске промене. Ови разлози ће још више повећати раскорак између потреба за водом и могућности да се оне задовоље, као и раскорак између богатих и сиромашних, односно развијених и неразвијених, јер ће се потрошња воде количински највише повећати у развијеним земљама. Доћи ће до пораста социјалне и међудржавне напетости, што може довести до

²⁴ *Global trends 2030: Alternative worlds*, A publication of the National intelligence council, 2012, p. IV

²⁵ Станислав Стојановић, *Глобализација и безбедносне перспективе света*, ВИЗ, Београд, 2009, стр. 167.

²⁶ Младен Миливојевић, Соња Радаковић, „Вода на планети земљи“, Интернет: <http://www.vma.mod.gov.rs/sr-lat/lekarski-saveti/voda-na-planeti-zemlji>, Интернет: 01.12.2013.

сукоба локалног, па и регионалног карактера. Климатске промене у виду све тежих суша, топљења глечера и све чешћих поплава, увећавају значај воде, која је постала велики политички и економски улог, као и покретач конфликтних ситуација и могућих сукоба међу државама. Иако вода још увек не привлачи пажњу попут енергетских ресурса као што су гас и нафта, многи експерти одавно већ предвиђају да ће вода бити централни ресурс и тема XXI века, XIX век је био век угља, XX век нафте и руда, а XXI ће бити век "плавог злата" – воде.²⁷ Становништво се већ данас суочава са недостацима воде и њеним slabим квалитетом. Према проценама стручњака, око 1,5 милијарди људи нема квалитетну воду за пиће, а око 2,5 милијарди живи у условима недостатка воде за хигијену, што је основни узрок велике смртности становништва, пре свега у Африци и Азији. Док је на Земљи живео мањи број људи, загађивање вода било је мање, тако да су водени ресурси могли да се обнављају самостално – самопречишћавају. Како се на Земљи повећавао број становника, тако се повећавала и потрошња воде, као и загађивање вода индустријским отпадом и комуналним отпадом из домаћинства. На Блиском истоку системи за снабдевање водом су под великим притиском. Око две трећине арапског света зависи од извора воде изван њихових граница. Да рат за воду није само ствар будућности показао је шестодневни рат 1967. године између Израела и Сирије. Рат је започео када су сиријски инжињери отпочели радове на узимању воде из реке Јордан, која је главни снабдевач водом Израела. За Израел није било алтернативе него проблем решити ратом. Јордан и Израел не могу да поделе воду библијске реке Јордан. Турска, Сирија и Ирак не могу да поделе воду река Тигар и Еуфрат. Турска је у оквиру једностраног пројекта модернизације Андолије изградила 22 језера и 19 великих хидроцентрала на рекама Тигар и Еуфрат, чиме је повећала наводњавање 1,7 милиона хектара што је довело до смањења количине воде у тим рекама за арапске земље. Проблем ће посебно доћи до изражаја ако Турска, како планира, изгради хидроцентралу на Еуфрату, Сирија ће имати 40% мање воде из ове реке, а Ирак чак 80%. Готово је сигурно да ће се постојеће тензије око приступа води повећати у овом региону, што ће резултирати додатном политичком нестабилношћу, а то може имати штетне утицаје на енергетску безбедност Европе и друге њене интересе. Централна Азија је још један од региона који је погођен несташицом воде која је кључни ресурс за пољопривреду и за производњу струје. Глечери у Таџикистану изгубили су трећину своје површине само у другој половини XX века, док је Киргистан остао без 1000 глечера у последње четири деценије. У централној Азији са посебним проблемом се суочава Казахстан, Узбекистан, Киргизија и Таџикистан око коришћења река

²⁷ Ibid.

Амурдарије и Сирдарије. Средњо-азијске државе практично воде тихи рат због воде, јер државе на већој надморској висини граде хидроцентрале и задржавају воду, која у знатно мањој количини долази до равничарских подручја. Због тога је присутан додатни потенцијал за конфликте чији стратешки, политички и економски развој утиче, директно или индиректно, на интересе ЕУ.²⁸ Више температуре које се могу очекивати у наредним годинама, уз смањење залиха слатке воде због подизања нивоа мора изазваног климатским променама, поплаве и суше које већ погађају многе регионе, могу угрозити пољопривредну производњу, што даље доводи до глади. Са проблемом глади највише ће бити погођене земље и региони у којима се предвиђа и највећи пораст становништва у наредним деценијама.

Фосилна горива – пре индустријске револуције главни енергетски извори били су људска и животињска снага, водена енергија, дрво, ветар. После проналаска парне машине главни енергетски извор постао је угаљ. Највећа потрошња угља била је до шездесетих година XX века, када је примат преузела нафта, а у порасту је и потрошња земног гаса. Фосилна горива и даље убедљиво надмашују остале изворе енергије. Нафта је данас у свету један од најзначајнијих стратешких производа („црно злато“). Због тога земље које контролишу производњу нафте имају велику моћ, а контрола на извориштима нафте један је од најзначајнијих узрока криза и сукоба у свету. Потражња за нафтом се непрекидно повећава, посебно у Кини и САД-у. Потрага за новим налазиштима и експлоатација нафте из извора који се налазе нпр. дубоко испод океана је веома скупа, што ће сигурно утицати на цену нафте а тиме и на цену већине индустријских и пољопривредних производа и других ресурса. Предвиђа се да ће до 2050. године, потрошња фосилних ресурса у првом реду, нафте, природног (земног) гаса и угља значајно расти, што ће повећати концентрацију угљен-диоксида у атмосфери, а самим тим и значајно утицати и на глобалне климатске промене. Човек већ век и по експлоатише фосила горива која су се стварала 300 милиона година. Процењује се да оваква експлоатација може да траје још 150 година. Јасно је да таква потрошња није „одржива“ на дужи рок. Сталан раст глобалне економије, заједно са повећањем броја становника, као и пораст животног стандарда средње класе изазваће експлозију потражње робе широке потрошње, а самим тим и енормно повећање потреба за енергентима, а смањена количина необновљивих ресурса, попут нафте, природног гаса и неких важнијих метала, додатно погоршава општу слику.²⁹ Да би се сачувао део ресурса за будуће генерације

²⁸ Милан Николић, Александар Ковачевић, *Климатске промене (студије и анализа)*, Фондација Фридрих Еберт Канцеларија, Београд, 2008. стр. 90-91.

²⁹ Д. Лакушић, *Биодиверзитет и нови миленијум*, Друштво еколога Србије и Завод за заштиту природе Србије, Београд, 2001, стр. 160.

све више се говори о концепту одрживог развоја који подразумева брижљивије коришћење природних богатстава, односно он представља стратегију коришћења природних богатстава са циљем да се друштво развија, али уз одрживу потрошњу. Слика приказује еколошки отисак који представља меру потреба људске цивилизације за ресурсима. Постоје три основна плана одрживог развоја: план економског развоја – подразумева плански осмишљен економски развој друштва уз рационално коришћење природних богатстава; план потреба – подразумева сагледавање потреба становништва без непотребне потрошње; план за будуће генерације – одрживо коришћење садашњих ресурса за опстанак будућих генерација. Ресурси као фактор имају велики утицај на међународне односе, данас се ратови воде због енергетских ресурса, а сигурно је да ће се и у будућности ратови водити због ресурса, док је процена да ће вода у другој половини XXI века бити стратешки ресурс. Коришћење фосилних горива у обиму какав је данас значајно утиче на емисију штетних гасова у атмосферу, а самим тим и на глобалне климатске промене.

3) ГЛОБАЛНЕ КЛИМАТСКЕ ПРОМЕНЕ

Највећи утицај на глобале климатске промене има појачан ефекат стаклене баште који доводи до повећања температуре на Земљи. У другој половини XX века дошло је до убрзане индустријске производње која је довела до повећања концентрације угљен-диоксида, оксида сумпора, оксида азота, метана и других гасова у атмосфери који су настали сагоревањем угља, нафте и природног гаса у домаћинствима, термо-електранама, саобраћају, као и индустријским објектима. Климатске промене су озбиљна претња свету у развоју и једна од главних препрека смањењу сиромаштва. Утицаји климатских промена нису равномерно распоређени, најсиромашније земље прве ће бити на удару јер су углавном политички неуређене и са владама које су неспособне да ефикасно одговоре на изазове са којима се суочавају. То може да изазове напетост између различитих етничких и верских група унутар држава и да доведе до дестабилизације држава и читавог региона. Отежавајуће за земље у развоју је да су оне у регионима где је просечна температура већа од просека, а уз то имају проблем велике променљивости количине падавина. Као резултат тога, даље повећање температуре донеће сиромашним земљама високе трошкове јер оне у великој мери зависе од пољопривреде, која је од свих економских сектора најосетљивија на промене климе. Због такве осетљивости, климатске промене у земљама у развоју вероватно би додатно смањиле њихове већ ниске приходе и повећале стопу обољевања и смртности. Ако се глобално загревање настави овим темпом, на основу научних истраживања претпоставља се да ће доћи до: повећања

температуре у свету до краја овог века за више од 6°C; отапања леда на половима, што ће изазвати подизање нивоа мора; подизање нива мора, до краја XXI века у просеку за око 1-3 метра, што ће нека острва и градове потопити; поједина подручја постаће сушна, док ће друга бити често плављена; повећаће се број вулканских ерупција, земљотреса и плимских таласа; измениће се живи свет, а недостатак обрадивих површина доведиће до несташице хране, као и масовних миграција животиња и људи³⁰. Конференција о смањивању загађења ваздуха одржана је у Јапану, у граду Кјото, 1997. године, где је донет Кјото протокол о смањењу емисије штетних гасова. Представници 55 земаља сложили су се да за 5% смање испуштање гасова који утичу на појачан ефекат стаклене баште³¹. Да би се то постигло мора се осавременити индустријска производња, посебно оних грана индустрије које највише емитују угљен-диоксид у атмосферу, морају се више користити други извори енергије као што су снага воде и ветра, соларна енергија, биогорива и други. Заустављање крчења шума и пошумљавање напуштених површина такође утичу на смањивање концентрације угљен-диоксида у ваздуху. Игнорисање климатских промена штетити економском расту. Бављење климатским променама је стратегија у корист опстанка на дуже стазе и она се може спровести на начин који неће ограничити тежње ка расту богатих или сиромашних држава. Најауторитативније тело које се бави праћењем климатских промена и њиховим последицама је Међувладин панел о климатским променама Уједињених нација – МПКП (*The Intergovernmental Panel on Climate Change of the United Nations*) који је основан 1988. године и има велики утицај на начин размишљања о глобалном загревању у свету. Циљ МПКП-а је да се прикупи што је могуће више података о климатским условима, да се детаљно анализирају и да се формирају закључци са научним ставовима и предлозима како се заштити и умањити штетне ефекте климатских промена. МПКП даје процену последица климатских промена до краја овог века. Оне зависе од: нивоа привредног раста, расположивости ресурса, пораста броја становника, ширења нискоугљеничних технологија и повећања неједнакости у развоју регионима. „Највероватнији сценарио“ по извештају МПКП-а, у оквиру ког се широко користе фосилна горива али и чистији енергетски извори, а раст становништва је стављен под контролу, говори да би температуре могле да порасту за више од 4°C, а ниво воде у океанима од 48 cm до 1 m³². У

³⁰ Дејан Ранчић, *Утицај климатских промена*, Факултет политичких наука, Београд, 2012, стр. 11-12.

³¹ Милан Николић, Александар Ковачевић, *op. cit.*, стр. 51.

³² *Ibid.*, стр. 54.

суптропским областима падавине би вероватно опале за 20%, док би се у северним и јужним деловима наше планете повећале.³³ МПКП и Европска комисија залажу се за контролу емисије штетних гасова, тако да би она до краја овог века била смањена, па би се пораст температуре ограничио на 2°C. Имајући у виду достигнут ниво емисије штетних гасова, постоје мишљења да тај циљ више није могуће остварити. У Северној Африци и Сахелу смањиће се количине падавина, а повећаће се сушни периоди. Недостатак воде и превелико искоришћавање земљишта довешће до деградације земљишта, што може да резултира губитком великих површина обрадивог земљишта. Делта Нила може бити угрожена због пораста нивоа мора и салинизације пољопривредних области па према томе и до додатног губитка обрадивих површина. Процена је да ће у многим афричким државама пољопривредна производња бити озбиљно угрожена што би негативно утицало на безбедност у снабдевању храном и повећало неисхрањеност становништва. До 2080. године, у низу климатских сценарија пројектовано је повећање неплодног или делимично плодног земљишта у Африци од 5-8%. Миграције из свих региона Африке, преко Северне Африке до Европе (транзитне миграције) вероватно ће се повећати. У Африци је већ 350 милиона становника суочено са несташицом здраве пијаће воде.³⁴ Подизање нивоа мора може да угрози пребивалиште милиона људи, јер 40% становништва Азије (скоро две милијарде) живи у радијусу од 60 км од обале мора. Приобална подручја, посебно густо насељене области мегаделти у јужној, источној и југоисточној Азији биће високоризична због повећаног плављења мора и плављења река. Климатске промене ће повећати притиске на природне ресурсе и на средине за које је карактеристична урбанизација, индустријализација и економски развој.³⁵ У Азији се очекује пораст ендемског обољевања и смртности због заразних болести, што је првенствено повезано са поплавама и сушама због пројектованих промена у хидролошком циклусу. Глацијално топљење леда, посебно на Хималајима, може погоршати проблеме управљања водама у Кини, Индији, Пакистану и Бангладешу, чиме ће бити погођено више од једне милијарде људи. Конфликти око преосталих ресурса и неконтролисане миграције довешће до нестабилности у региону који је важан економски партнер Европе.³⁶ Климатске промене у сушним областима Јужне Америке резултираће салинизацијом и дезертификацијом пољопривредног земљишта и

³³ Ibid., стр. 53.

³⁴ Ibid., стр. 58-59.

³⁵ Ibid., стр. 60.

³⁶ Дејан Ранчић, *op. cit.*, стр. 34.

смањењем производње значајних усева и стоке. Такође, предвиђа се да ће повећање температуре површине мора, као резултат климатских промена, имати негативне ефекте на коралне гребене и изазвати промене у стаништима риба. Државе Јужне Америке и Кариба већ сада су изложене штетним ефектима, укључујући и низ екстремних непогода повезаних са циклусом Ел Нињо. Промене у образцима падавина и нестајање глечера значајно ће погодити доступност воде за људску потрошњу, пољопривреду и производњу струје посебно у региону Анда.³⁷ Државе у Карибима и у Мексичком заливу већ сада су погођене снажним орканима. Ово ће додатно погоршати климатске промене и резултирати друштвеним и политичким тензијама у региону са често слабирм структурама управљања.

Последице глобалних климатских промена на Арктику – Арктички ледени покривач је скоро двоструко мањи него што је био пре педесет година. Поларни регион Артика је област која је највише погођена климатским променама.³⁸ Повећање температуре повећава отапање ледених брегова, што доводи до могућности за успостављање нових поморских путева у Арктичким водама као и могућности за експлоатацију природних ресурса на морском дну. Отварањем нових поморских путева дошло би до напретка у трговини између Европе и Кине, али и између Европе и Америчког Пацифика, јер скраћује поморске путеве које се данас користе. Из северне Европе било би могуће путовати до источне Азије без коришћења Суецког канала или северозападне обале САД-а без коришћења Панамског канала. Ово није само по себи разлог за сукоб, али свакако представља промену геополитичког стања. Ако се отворе поморски путеви на Арктику, Берингово море ће постати природна контролна тачка пловидбе, што може представљати потенционални разлог за сукоб. За Русију, путеви кроз Арктичко море могу се посматрати као значајна прилика за бржи развој привреде³⁹. До 1982. године арктичко подручје било је подељено између СССР-а, Норвешке, Данске, САД-а и Канаде на пет сектора. Земље и острва унутар сваког сектора сматране су територијом државе којој сектор припада, а за акваторију Северног леденог океана и приобалне делове Артика важило је законодавство које се односи на све воде Светског океана⁴⁰. Међутим, те године ОУН је саставила Конвенцију о праву мора, којом је прекројила зоне економских интереса поменутих пет држава, то је довело до ситуације у којој на

³⁷ Милан Николић, Александар Ковачевић, *op.cit.*, стр. 97-99.

³⁸ Alan Dupont, *Heating Up the Planet*, Lowy Institute for International Policy, Sydney, 2006, р. 21.

³⁹ Интернет: http://www.unep.org/geo/geo%5Fice/images/full/5_routes.png

⁴⁰ Милан Николић, Александар Ковачевић, *op. cit.*, стр. 93.

контролу приобалних арктичких територија сада претендује 16 земаља Европе, Азије и Америке.⁴¹ Према подацима геолошке службе САД-а, објављеним 2008. године, подручје испод Поларног круга садржи око 22% неоткривених резерви нафте и гаса које се технички могу експлоатисати.⁴² Свака од тих држава спрема се да своје интересе у Арктику штити не само дипломатским средствима, него и војним путем. Русија је једина земља на свету која прави и поседује нуклеарне ледоломце. Ови бродови-колоси, имају велики геополитички значај зато што обезбеђују Русији проходност целокупним Северним леденим океаном. Руководство Русије, почев од 2009. године, у више наврата је подвлачило да ће бранити сопствене интересе на Арктику свим расположивим средствима. И то се не односи само на пројекте везане за нафту и гас.⁴³ Нови стратешки интереси Русије исказани су недавним постављањем руске заставе испод Северног пола.⁴⁴ Глобално загревање је све веће, а светске резерве фосилних горива све мање, тако да интересовање за Арктик расте геометријском прогресијом. Уколико кроз неколико година Северни ледени океан од јула до септембра не буде покривен ледом, а цена нафте до тада пређе 200 долара за барел, може се очекивати да локални конфликти са применом оружане силе постану уобичајена појава на Арктику.⁴⁵ Међународни односи сигурно ће показати зависност од географских промена на Арктику.⁴⁶ Климатске промене на Арктику могу отворити ново поглавље између држава у првом реду између Русије и САД-а, Данске, Канаде и Норвешке, што у наредним година може бити веома важно.

Миграције становништва изазване глобалним климатским променама – бројни извештаји МПКП-а тврде да ће климатске промене довести до огромног пораста броја избеглица широм света који су већ добили назив “климатске избеглице”. Ризици које доносе климатске промене су реални и њихови утицаји су већ присутни. Савет безбедности УН је 2007. године одржао прву расправу о климатским променама и њиховим последицама по међународну безбедност. УН предвиђају да ће број становника који се налазе под ризиком због пораста нивоа мора и других негативних ефеката климатских промена до 2030. године износити око 212 милиона. Свакако је боље предузети неопходне превентивне мере и спречити стварање поплава због подизања нивоа мора него дозволити да дође до таласа

⁴¹ Интернет: <http://www.ruskarec.ru/articles/2012/07/25s>,

⁴² Интернет: http://www.unep.org/geo/geo%5Fice/images/full/5_routes.png.

⁴³ Интернет: <http://www.ruskarec.ru/articles/2012/07/25>,

⁴⁴ Интернет: <http://www.ruskarec.ru/articles/2012/07/25>

⁴⁵ Дејан Ранчић, *op.cit.*, стр. 41-42.

⁴⁶ Интернет: <http://www.ruskarec.ru/articles/2012/07/25>.

избеглица.⁴⁷ Поједине државе које су екстремно подложне климатским променама већ позивају на међународно признање оваквих, еколошки покренутих миграција. Овакве миграције могу да повећају конфликте у транзитним областима и одредиштима. Приобалне зоне су дом за скоро једну петину светског становништва, а тај број ће наредних година бити у порасту. Највећи градови, са припадајућом инфраструктуром, као што су луке или рафинерије нафте, често су лоцирани уз море или на ушћу река. Подизање нивоа мора и повећана учесталост и интензитет природних катастрофа представљају озбиљну претњу за ове регионе и њихов економски напредак. Источна обала Кине и Индије, Холандија, као и Карипски регион и Централна Америка биле би посебно погођене. Смањење приобаља и потапање великих области може да доведе до губитка територије, па чак и читавих држава, као што су оне мале острвске. Неколико држава које се налазе у нижем подручју области јужног Пацифика престаће да имају било какву територију. Вероватно ће доћи до спорова око копнених и поморских граница и других територијалних права. Можда ће бити потребно изменити постојећа правила међународног права, посебно права мора у делу решавања територијалних и граничних спорова. Када дође до смањења ресурса, укључујући и територију односи међу државама постаће још оштрији.

Утицај глобалних климатских промена у појединим регионима – застарела индустријска производња највише учествује у емитовању штетних гасова и загађењу атмосфере. Највећи део емисије штетних гасова емитују земље: САД, Кина, Бразил и Индија. Мали број земаља има могућности да уводи нове технолошке иновације у индустријску производњу. Да би се смањила емисија штетних гасова у атмосферу, потребно је да САД и Кина, као највећи загађивачи атмосфере, ограниче емитовање штетних гасова у атмосферу.⁴⁸ Фактори који доводе до климатских промена у оквиру једне државе могу проузроковати негативне ефекте и у другим државама, јер климатске промене не остају у оквиру једне државе. Загађења из фабрика у Америци утичу на топљење леденог брега на Гренланду. Тајфуни на Кинеској обали и у Индонезији проузроковани су превеликим коришћењем угља у термоелектранама у Индији и Аустралији.⁴⁹ Несреће које се дешавају (земљотреси, поплаве, олује, одрони и ерозија земљишта, суше, пожари ...) могу бити

⁴⁷ Горан Секулић et al., *Процена рањивости на климатске промене*, Биолошки факултет Универзитета Београд, Београд, 2012, стр. 39-40.

⁴⁸ Дејан Ранчић, op. cit., стр. 46-47.

⁴⁹ John Drexhage, "Climate change and foreign policy", International Institute For Sustainable Development, Winnipeg Canada, 2007, p. 121.

проузроковане климатским променама у било ком делу света. Овакви догађаји показују међусобну зависност климатских промена и представљају индиректан напад на концепте унутрашњег суверенитета држава. Лидери појединих земаља или група земаља могли би климатске промене да злоупотребе у остваривању сопствених уских циљева. На пример, политички лидери у унутрашњим сукобима могли би да искористе напетости изазване климатским променама за преузимање или задржавање власти. Још једна могућност је да сукоби у борби за „голи опстанак“ – они који су опустошили Дарфур – постану редовна пракса. Групе које живе на ивици голог опстанка могу се међусобно сукобити када им нестане средстава за живот и привући војне „заштитнике“. Обе наведене могућности могу се преклапати и преплитати. Мада су узроци крвопролића, глади и губитка домова насталих због сукоба у Дарфур у сложени, тамошња ситуација названа је „првим ратом изазваним климатским променама“, јер је исушивање воде из језера Чад један од чинилаца који су допринели миграцији чија је последица била рат.⁵⁰ Овај пример нас враћа ситуацији у којој се климатске промене преплићу са изворима енергије. Кина се данас веома ангажује око Судана због резерви нафте и руда којима он располаже. Кинези снагама суданске владе обезбеђују наоружање и обуку и прилично дуго су одбијали да се придруже УН и другим земљама у осуди улоге владе Судана.

Веза демографског фактора и глобалних климатских промена – демографски раст, као и растуће потребе становништва земаља у развоју и индустријализованих земаља условљавају пораст производње, што неминовно утиче на повећану експлоатацију ресурса (фосилних горива), која доводе до повећања емисије штетних гасова (пре свега угљен-диоксида) у атмосфери, а самим тим и до климатских промена. Што је демографски раст већи, већи је и утицај на климатске промене. Светски савет за енергију објавио је да се испуштање угљен-диоксида у атмосферу, у времену од 1990. до 1995. године, повећало за око 12%.⁵¹ Истраживања су показала да се у последњих 100 година просечна температура на Земљи повећала за око 0,74°C, па је све извесније да наша планета постаје топлија и да се клима мења.⁵²

⁵⁰ Gerard Prunier: (2005), *„Dafur the Ambiguous Genocide“*, Hurst, London

⁵¹ Иво Савић и Вељко Терзија, (2009) *Екологија и заштита животне средине, уџбеник*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, стр. 78-80.

⁵² Исто, стр. 78-80.

4) ИЗВОРИ

- Collier, Paul, (2007) *The Bottom Billion*, Oxford University Press, Oxford.
- Dessler, Andrew , (2006) *The Science and Politics of Global Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Drexhage, John, (2007) *Climate Change and Foreign Policy*, International Institute for Sustainable Development, Winnipeg Canada.
- Dupont, Alan, (2006) *Heating Up the Planet*, Lowy Institute for International Policy, Sydney.
- Giddens, Anthony, (2009) *The Politics of Climate Change*, Polity Press, Cambridge.
- *Global trends 2030: Alternative worlds*, A publication of the National intelligence council, 2012.
- Helm, Dieter, *The Economics and Politics of Climate Change*, Oxford University Press, Oxford, 2009.
- <http://www.ruskarec.ru/articles/2012/07/25s>
- <http://www.chem.bg.ac.rs>
- Population, Division of the Department of Economic And Social Affaris of The UN Secetariat , 2009, UN: *vp prospects: The 2008, Revision*.N.Y.
- Population, environment anddevelopment. The concise report. UN, N.Y., 2001.ST/ESA/Aer.A/2002.
- www.unep.org/geo/geo%5Fice/images/full/5_routes.png
- Грчић, Мирко, (2012), *Становништво света-динамика и правци промена*, Географски факултет Београдског универзитета, Београд.
- Миливојевић, Младен и Радаковић, Соња: „Вода на планети земљи“, чланак, <http://www.vma.mod.gov.rs/sr-lat/lekarski-saveti/voda-na-planeti-zemlji>.
- Николић, Милан, Ковачевић, Александар, (2018) *Климатске промене (студије и анализа)*, Фондација Фридрих Еберт Канцеларија Београд, Београд.
- Ранчић, Дејан, (2012), *Утицај климатских промена*, Факултет политичких наука, Београд.
- Савић, Иво, Терзија, Вељко, (2009), *Екологија и заштита животне средине уџбеник*, Завод за уџбенике и настанва средства, Београд.
- Секулић, Горан, група аутора, (2012), *Процена рањивости на климатске промене*, Биолошки факултет Универзитета Београд, Београд.
- Слука, Николај, Грчић Мирко, (2006), *Глобални градови*, Географски факултет Београдског универзитета, Београд,

- Стојановић, Станислав, (2009), *Глобализација и безбедносне перспективе света*, ВИЗ, 2009, Београд.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Последице климатских промена тешко се могу предвидети, али се зна довољно да можемо разумети ризике које са собом носе и како да их ублажимо. За разлику од климатских промена демографске промене могу се свеобухватније сагледати, али их је тешко ставити под контролу, посебно демографску експанзију и ризике које са собом носи посебно у појединим регионима. Повећање броја становника на Земљи и глобалне климатске промене у будућности значајно ће утицати на међународне односе, посебно у другој половини XXI века. Климатске и демографске промене могу утицати и на суверенитет многих држава и довести до још већих регионалних сукоба и конфликта. Утицај демографског фактора и климатских промена на међународне односе, а потом и на Републику Србију, испољен је кроз следећи садржај активности:

- Угроженост животног простора, услед демографске експанзије (сталног и великог повећања броја становника) поједине земље биће суочене са проблемом животног простора што у будућности може довести до оружаних сукоба. Том ризику су посебно изложене Индија, Пакистан, Бангладеш и Индонезија;
- Миграције становништва, демографске промене огледају се у сталном повећању броја становника на Земљи, посебно у неразвијеним земљама и земљама у развоју за које је карактеристична демографска експанзија. Демографска експанзија нужно доводи до спољних и унутрашњих миграција које се тешко могу контролисати, што може, изазвати бројне последице по међународне односе. У будућности ће бити још израженији миграторни притисци на границе ЕУ. Такође миграторни притисак биће све већи и због глобалних климатских промена (климатске избеглице);
- Климатске промене ће подстаћи супротности између оних који су најодговорнији за климатске промене и оних који су њима највише погођени;
- Ограничена количина необновљивих ресурса, а пре свега фосилних горива, која ће се неминовно потрошити. Дефицит једног од ресурса може изазвати дефицит другог јер постоји међусобна зависност између различитих ресурса. Производња хране зависи од воде и енергије, производња енергије зависи од воде, и сл. Евидентно је да се данас ратови воде због ресурса, а процена је да ће и у будућности борба за ресурсе бити још израженија, потребе су све веће, а залихе ресурса све мање;

- Несташица воде има велики потенцијал за изазивање немира. Проблемом водених ресурса бави се и ЦИА. Њена процена је да ће човечанство у XXI веку водити ратове због недостатка здраве пијаће воде. Нема воде – нема хране – настаје глад, а глад ће бити главни узрок ратова и масовних миграција. Залихе воде се такође смањују због климатских и еколошких проблема. Последице ће бити још теже у областима под снажним демографским притиском;
- Промењен образац падавина, климатске промене ће променити образце падавина и додатно смањити слатку воду у појединим регионима чак за 20 до 30 %, што би светску економију могло коштати до 20 % светског БДП-а годишње;
- Географске промене на Арктику, које могу отворити ново поглавље између држава у првом реду између Русије и САД-а, Данске, Канаде и Норвешке, због стварања услова за експлоатацију нафте и гаса, отварања и контроле нових поморских путева;
- Земље погођене последицама климатских промена могу бити угрожене од стране суседних земаља које настоје да искористе тренутне слабости погођене земље. Реаговање може имати више облика као што су интервенција, субверзија, подршка појединим снагама у држави и на крају потпуна инвазија која може бити подведена под термин интервенција. Пример ове врсте сукоба могу бити ратови у Конгу/Заиру у периоду од 1998-2004. године, када су суседне земље интервенисале не само из економских разлога;
- Природне непогоде биће интензивније (земљотреси, поплаве, олује, одрони и ерозија земљишта, суше, пожари ...);
- Губитак територије, који настаје због подизања нивоа мора, што може довести до сукоба и миграција становништва.

Научних доказа има више него довољно да климатске промене представљају врло озбиљне глобалне ризике и да захтевају хитну реакцију како на глобалном, тако и на локалном нивоу. Топљење арктичког леда добар је пример за то. Док је та област била само површина покривена ледом постојала је широка међународна сарадња у активностима, углавном научним. Све веће могућности пловидбе водама Арктика и могућа експлоатација значајних количина нафте, природног гаса и разних руда, може довести до сукоба интереса и до међународних спорова, чије је последице тешко предвидети. Раст становништва довео је до повећања потрошње ресурса, а повећање потрошње ресурса до повећања емисије штетних гасова (посебно угљен-диоксида) у атмосферу, а оно до глобалних климатских промена. Ради унапређења безбедности по питањима демографских и климатских промена Република Србија треба да усмери своје активности на следеће: веће ангажовање и утицај у Савету безбедности

и другим надлежним органима УН, као и њеним специјализованим агенцијама, у Г-8 и ЕУ, у међународној заједници (потреба за ограничавањем емисије штетних гасова у атмосферу, јачањем појединих одредби међународног права, укључујући и право мора); јачање међународне сарадње у откривању и мониторингу безбедносних претњи повезаних са климатским променама. За смањење ризика климатских промена потребно је заједничко деловање са другим државама и битним чиниоцима међународних односа ради остварење заједничких циљева. Још увек је могуће избећи најгоре последице климатских промена, али за то је потребна одлучна и хитна заједничка акција; едукација становништва о планирању породице и последицама које могу настати због неконтролисаног раста становништва, посебно у неразвијеним земљама. Климатске промене и сталан раст демографског фактора са свим својим променама и последицама посебно ће доћи до изражаја у другој половини XXI века. Чињеница је, да се ова питања намећу као питања од прворазредног значаја за предикцију стратешког положаја Србије у савременим међународним односима, због чега му у наредном периоду ваља посветити посебну пажњу.

УДК: 627.51(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 58, стр. 152–163
Извори научни рад

Александар ЈАЗИЋ¹

ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ОД ПОПЛАВА

ABSTRACT

Natural disasters are becoming more frequent and dangerous phenomenon. The main cause of this condition is globalization and very fast industrialization and technological development related to it. The main result of these circumstances is climate changes, which cause transformation of eco-system on the planet. The climate changes could be clearly noticed through a more often phenomenon of floods. Today, floods are a natural disaster that often causes very wide conditions. The consequences of floods are extremely harmful and cause endangering of human lives, material goods and the environment. Elimination of flood side effects is a long and costly process. The main goal in this process is restoring affected areas to previous conditions. Emergency situations arise when natural disasters reach a certain volume. It often happens that the emergency situation in one country spread to neighboring countries. Then an emergency situation gets a regional character. That is why the competent institutions of the European Union realize the danger of floods, or the occurrence of emergency situations, very seriously. In order to prevent flooding and reducing its consequences, the European Union is developing its own policies in this area. In the first place is the analysis of the problem of flooding in the territory of the European Union in order to adopt an efficient approach. This is a prerequisite in protection policymaking from the occurrence of floods. The long-term approach requires the development of capacities for flood management in order to limit the occurrence and negative consequences of floods, and the competent institutions of the European Union are making great efforts in this direction.

Key words: floods, flood protection, natural disasters, globalization, emergency situations, European Union, legislation.

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд, Е-маил. jazic@diplomacy.bg.ac.rs

1) УВОД

Почетком овог века истраживачи су на основу одређених анализа утврдили да је глобално отопљавање постало брже него што је то био случај у прошлости. Као главни разлог глобалног загревања може се навести убрзана индустријализација која је приметна у готово свим деловима света. Посебно су критични градови у којима је концентрисана индустрија. Упоредо са индустријализацијом траје и све обимније уништавање шумских подручја. Индустријализација и смањивање шумских подручја изазивају појаву стаклене баште, што је директно изазива климатске промене. Додатне климатске промене у смислу повећања просечне температуре за неколико степени утицало би на распоред топлих и хладних зона на планети. Повећање температуре изазвало би велика отапања ледених површина, што би као последицу имало подизање нивоа мора и продирање воде у приобална подручја.²

Глобализација, а са њом повезана индустријализација и све појаве које је прате, изазива појаву нових претњи. Неке од тих претњи имају глобални утицај и самим тим утичу на промене у области безбедности. То је разлог што је данас приметан рад свих држава на реформи њихових безбедносних сектора, а у циљу спречавања настанка ванредних ситуација. Данас елементарне непогоде које изазивају ванредне ситуације могу достићи велике размере, што може довести до унутрашње нестабилности погођених држава. Поред тога, ванредне ситуације се могу проширити на више држава, па увек са собом носе могућност да прерасту у регионалну или глобалну кризу.³ Зато је област цивилне заштите у фокусу реформе безбедносних система држава, а ради пружања што адекватнијег одговора на могуће ванредне ситуације. Државе данас настоје да обједине све расположиве јавне и приватне капацитете у систему цивилне заштите, па се данас у овај систем укључују локална самоуправа, невладине организације (НВО), приватни субјекти и грађани. Треба нагласити да је део глобализације, односно индустријског и технолошког напретка, убрзан економски развој. Ипак, тај развој утиче на све чешће промене животне средине, као и на појаву нових ризика који носе са собом могућност ремећења функционисања државе и друштва. Надлежне државне институције имају задатак да пронађу решења која треба да буду у складу са новим ризицима. Та решења треба да буду ефикасна када је у питању спречавање настанка ванредних ситуација или барем умањивања последица које производе. Зато се све више ради на успостављању интегрисаног

² Предраг Ђ. Марић и Душко М. Томић, *Управљање ванредним ситуацијама*, Балкански институт за управљање и процену ризика, Београд, 2010, стр. 142; 144.

³ Драган Петровић, *Ка мултиполарном светском поретку*, Пешић и синови и Центар за развој међународне сарадње, Београд, 2010, стр. 83-86.

управљања ванредним ситуацијама, чиме би се чврсто повезали сви субјекти који могу дати допринос јачању система цивилне заштите.⁴

2) ПРИСТУП ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ПРОБЛЕМУ ПОПЛАВА

Између 1998. и 2002. године Европу је задесило преко 100 великих и разорних поплава. У периоду од 1998. до 2004. године поплаве су на европском континенту изазвале око 700 људских жртава, евакуацију око 500 000 људи и штету у износу од минимум 25 милијарди евра. Према извештајима Европске агенције за животну средину (European Environment Agency – ЕЕА)⁵, између 1998. и 2009. године поплаве и олује и даље представљају највеће опасности, а до 2009. године број смртних случајева у 213 поплава попео се на 1126. Поред наведеног, поплаве могу изазвати значајне последице по екосистем. То су ситуације када долази до плавлeња постројења које прерађују отпадне воде или фабрика које користе велике количине опасних материја. Такође, поплаве уништавају природне ресурсе у приобаљима и смањују биодиверзитет. Важно је истаћи да су поплаве природне појаве која не могу бити избегнуте. У XXI веку све више јача интенција повећања броја и обима поплава услед климатских промена. Конкретније, климатске промене изазивају већу количину падавина и пораст нивоа мора. Зато се број људи и економских добара који се налазе у ризичним областима константно повећава. ЕЕА процењује да ће доћи до повећања суша и недостатка воде у јужним деловима Европе, посебно током летњих сезона, а да ће поплаве постати интензивније током зимских и пролећних периода. Многе чланице ЕУ већ предузимају мере у циљу ефикасније заштите од поплава, али ће координисана активност на нивоу ЕУ ојачати поменуте појединачне напоре и подићи на виши ниво заштиту од поплава. Ипак, уколико се не примене адекватне мере у овој области посвећеност ЕУ одрживом развоју може бити озбиљно угрожена.⁶ Смањење људских жртава, очување животне средине и нормално функционисање економије представљају основне циљеве који спајају државе чланице ЕУ у вези са заштитом од поплава. Класични облици заштите од поплава укључују изградњу нових и обнову старих брана и насипа. То је, с друге стране, са еколошког становишта посматрано мање ефикасно од мера изградње, тзв. зелене инфраструктуре. Ова инфраструктура може имати кључну улогу у одрживој заштити од поплава у ЕУ. Изградња такве инфраструктуре је и

⁴ Јасмина Гачић и Владимир Јаковљевић, „Специфичности савременог интегрисаног система управљања у ванредним ситуацијама”, *Безбедност*, бр. 3/2014, стр. 65.

⁵ У даљем тексту: ЕЕА

⁶ “Floods and their impacts”, *European Commission*, Интернет: http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/impacts.htm, 22/01/2016.

потребна, јер је природа, односно екосистем, под сталним негативним утицајем човекових активности. Тренутни правни прописи ЕУ који се односе на екосистем инсистирају на бољим и применљивијим начинима за структуралну промену река, језера и обала, јер се постепено увиђа да садашње мере негативно утичу на реке и језера. Зато решења заштите од поплава која иду у корак са природом, а не ка њеном нарушавању, добијају све значајније место. На пример, изградња брана и насипа у одређеним деловима речног басена могу представљати проблем за пољопривреду у летњим, односно сушним, периодима, јер се тиме мења ток река. Много боље решење је изградња проширења у речним басенима у које би се слио вишак воде у случају поплава. Тиме се уједно решава проблем заштите екосистема, јер нема потребе да се нарушава природни ток река и евентуално негативно утиче на природни баланс у њеној околини. Због тога се данас све више говори о *природном управљању поплавама*. То подразумева хидролошке процесе у сливу реке или на делу обале где мере оваквог управљања поплавама могу бити најбоље примењене. Неке од мера природног управљања поплавама укључују: поновно успостављање природног тока река, рестаурацију делова речних басена у које може стати вишак воде током поплава, изградњу резервоара у пољопривредним подручјима који могу послужити током поплава и пошумљавање око речних басена. Постоје и додатне користи од поменутих мера природног управљања поплавама, а то су: очување и обнова екосистема, заштита природне средине која је важна за квалитет живота, повећање квалитета воде и развој „зелене“ економије кроз отварање радних места и стварање пословних могућности.⁷ Савет ЕУ води активну политику у области управљања ризиком од поплава. У добра која се налазе у опасности од поплава су станови, куће, транспорт, јавна инфраструктура од значаја за грађане, предузећа, индустрија и пољопривредно земљиште. Поред економске и друштвене штете, поплаве могу изазвати значајне последице на животну средину. То су већ поменути примери када поплавни талас захвати постројења за пречишћавање отпадних вода или фабрике које раде са великим количинама токсичних хемикалија. Зато је кључни циљ активности Савета ЕУ да се умање, и ефикасније управља ризицима који поплаве могу имати по људско здравље, животну средину, јавну инфраструктуру и имовину. То су разлози због којих је од изузетне важности да се изврши процена ризика од поплава сваког слива реке, мапирање поплава у подручјима у којим постоји висок ризик од поплава, успостави координациони механизам у оквиру заједничких речних сливова, као и да се израде планови управљања ризиком од поплава у речним сливовима и приобалним подручјима која се сматрају угроженим. Савет ЕУ настоји да овакав приступ важи за целу територију ЕУ,

⁷ “Towards better environmental options in flood risk management”, *European Commission*, Интернет: http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/better_options.htm, 22/01/2016.

што ће сигурно ојачати укупне напоре у побољшању општег нивоа заштите од поплава. У том циљу, задатак сваке државе чланице ЕУ је да дефинише потребан степен заштите, као и да предузме мере и одреди временске рокове за спровођење планова управљања ризиком од поплава.⁸

3) ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ОД ПОПЛАВА

Европска комисија пружа подршку истраживањима везаним за поплаве још од раних 80-их година прошлог века. Поменути истраживања помогла су бољем разумевању појаве поплава и последицама које могу да изазову. Такође, ојачани су капацитети за процену вероватноће појаве и обима поплава у одређеним областима. Резултати истраживања указали су на ограничења техничких метода спречавања појаве поплава, као и на потребу за обновом и заштитом екосистема. Током времена развијене су одговарајуће методе и инструменти за предвиђање и управљање поплавама, као и са њима повезаним ризицима. Неки од тих метода и инструмената већ су у употреби широм Европе. Такође, уложено је око 10 милиона евра у истраживачке пројекте који се баве анализом поплава. ЕУ настоји да промени приступ проблему поплава. Конкретније, уместо фокусирања на могућу појаву поплава сада се инсистира на примени интегрисаног и свеобухватног управљања речним басеном. Истраживање животне средине у будућности ће, поред других проблема, обухватити питања мерења и предвиђања промена у природи, а посебно место имаће климатске промене. Поред наведеног, истраживања ће у пуној мери обухватити процену, превенцију и ублажавање природних и индустријских ризика. У том контексту, превенција и заштита од поплава биће један од приоритета. ЕУ кроз различите фондове финансира инвестиције у инфраструктуру која треба да ојача одбрану од поплава. Такође, постоје разни финансијски доприноси кроз многе канале ЕУ, усмерени ка подизању инфраструктуре намењене истраживању и технолошком развоју везаном за поплаве. Поред поменутог, ЕУ подржава прекограничну сарадњу својих чланица са суседима ради формирања интегрисаног система одбране од поплава. У вези са економском и друштвеном кохезијом, Европска комисија има мишљење да активности у тој области треба да буду усмерене на инвестиције у ограниченом броју приоритетних тема. Једна од тема кохезионе политике је „животна средина и спречавање ризика“, што представља једно од темељних питања важних за активности кохезионе политике у будућности. Након поплава које су 2002. године завatile Централну Европу, ЕУ је

⁸ "Environment", *Council of the European Union*, 2740th Council Meeting, Luxembourg, 27 June 2006, pp. 8-9.

формирала Фонд солидарности Европске уније (*European Union Solidarity Fund - EUSF*)⁹. ЕУСФ представља посебан финансијски инструмент чија је сврха да у случају великих катастрофа омогући брзу финансијску помоћ угроженим подручјима. Треба нагласити да ЕУСФ може бити коришћен само у хитним случајевима. Овај инструмент није формиран да би надокнадио све трошкове изазване природним катастрофама. Поред тога, ЕУСФ не покрива штете физичких и правних лица чија је имовина осигурана. Основни циљ формирања ЕУСФ-а је да се подручја погођена катастрофама што брже стабилизују и почну нормално да функционишу. Правилан однос према пољопривредним и шумским областима има важно место у превенцији и заштити од поплава. Конкретније, ради се о капацитету земљишта и биљака да задрже воду. Зато ЕУ ради на промоцији заштите земљишта и очувању пашњака, јер се тиме побољшава капацитет земљишта да задржи воду. Поменуте активности, поред унапређења коришћења пољопривредних и шумских површина, могу допринети ублажавању последица поплава додељивањем помоћи за обнову пољопривреде и шумарства погођених природним катастрофама, као што су поплаве, и увођењем адекватних инструмената за превенцију. Након усвајања такозване Оквирне директиве о водама (*Water Framework Directive – WFD*)¹⁰ ЕУ је у потпуности изменила своју политику заштите вода. ВДФ прописује да се за сваки слив реке развије интегрисани план ради остваривања доброг еколошког и хемијског статуса. У складу с тим, у циљу јачања спремности државних органа цивилне заштите за одбрану од катастрофа, Европска комисија развила је одговарајуће инструменте који омогућавају предвиђање и праћење поплава на територији читавог европског континента.¹¹ Крајем октобра 2007. године Европски парламент и Савет ЕУ усвојили су „Директиву о процени и управљању ризицима од поплава”,¹² Смисао доношења ове Директиве је успостављање оквира за процену и управљање ризицима од поплава како би се умањиле штетне последице по здравље људи, животну средину, културно наслеђе и привредну активност на територији неке заједнице у вези са могућом појавом поплава.¹³ У циљу спровођења Директиве

⁹ У даљем тексту: ЕУСФ

¹⁰ У даљем тексту: ВДФ; Видети: Directive 2000/60/ec of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy, *Official Journal of the European Communities*, 22.12.2000.

¹¹ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions, “Flood risk management - Flood prevention, protection and mitigation”, *Commission of the European Communities*, COM(2004)472 final, Brussels, 12.07.2004, pp. 4-6.

¹² Видети: “Directive 2007/60/ec of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks”, *Official Journal of the European Union*, 6.11.2007.

¹³ *Ibidem*, Art. 1.

државе чланице ЕУ могу да одреде надлежне органе и идентификују одређена приобална подручја или појединачне сливове на које је потребно обратити пажњу.¹⁴ Важан део Директиве односи се на прелиминарну процену ризика од поплава. Чланом 4. државе чланице ЕУ обавезане су да за свако речно подручје или део међународног речног слива који се налази на територији неке од њих изврше прелиминарну процену ризика од поплава. Ова процена спровешће се на основу расположивих или информација до којих се може лако доћи, посебно о утицају климатских промена на појаву поплава. Процена треба минимум да обухвати: (1) мапе речних подручја, укључујући границе сливова, подсливова и приобалних подручја, уз приказ, топографију и употребе земљишта, (2) опис поплава које су се десиле у прошлости и које су имале значајне негативне утицаје по здравље људи, животну средину, културно наслеђе и привредну активност, а за које и даље постоји могућност да се поново догоде и (3) процену могућих негативних последица које би поплаве у будућности имале по људско здравље, животну средину, културно наслеђе и привредну активност, али узимајући у обзир природна подручја задржавања воде, ефикасност постојеће одбрамбене инфраструктуре, положај насељених подручја и позицију подручја у којима се одвијају економске активности.¹⁵ Што се тиче мапа опасности од поплава и мапа ризика од поплава, државе чланице ЕУ, на нивоу сливова река, припремиће поменуте мапе на што прикладнијем нивоу. Припрема и израда ових мапа мора се базирати на претходној размену информација између држава чланица на чијој се територији налази неки слив реке. Мапе опасности од поплава треба да обухвате географска подручја где би могло да дође до појаве поплава према неком од следећих сценарија: (1) поплаве са малом вероватноћом појаве или екстремно велики догађај, (2) поплаве са средњом вероватноћом појаве, и (3) поплаве са великом вероватноћом појаве. Мапе ризика од поплава треба да садрже: (1) приближан број потенцијално угрожених становника неког подручја, (2) потенцијално угрожена врста економске активности, (3) начин превенције и контролу загађења које би могло настати у случају поплава, и (4) остале информације које нека од држава чланица ЕУ сматра корисним.¹⁶ Планови управљања ризиком од поплава имају важно место у Директиви. На основу мапа опасности од поплава и мапа ризика од поплава државе чланице ЕУ имају задатак да креирају планове управљања ризиком од поплава чија би се координација обављала на нивоу речног слива. Државе чланице ЕУ утврдиће одговарајуће циљеве везане за управљање опасностима од поплава у подручјима које су препознате као потенцијано погодне за појаву поплава. При утврђивању циљева акценат ће бити стављен

¹⁴ Ibidem, Art. 3, para. 2.

¹⁵ Ibidem, Art. 4, para. 1. and 2.

¹⁶ Ibidem, Art. 6, para. 1, 2, 3. and 5.

на смањење потенцијалних негативних последица поплава по здравље људи, животну средину, културно наслеђе и постојеће економске активности. Наравно, планови за управљање ризиком од поплава обухватиће мере за остваривање утврђених циљева. Зато ће у овим плановима пажња бити поклоњена одређеним битним аспектима као што су трошкови и користи (*cost-benefit*), обим поплава, правац кретања поплава и идентификовање подручја која имају капацитета да задрже поплавни талас. Планови управљања ризиком од поплава треба превасходно да се фокусирају на превенцију, заштиту, јачање спремности, што укључује прогнозе могуће појаве поплава и системе раног упозорења. Треба нагласити да се у овом случају морају узети у обзир специфичности одређеног слива или подслива реке. Ради очувања солидарности између држава чланица ЕУ, ако се ради о истом речном сливу, планови управљања ризиком од поплава у једној држави чланици не могу бити креирани тако да повећавају ризик од појаве поплава на територији друге државе чланице. Изузетак је ситуација у којој је дошло до координације између држава чланица у вези предузетих мера и пронађено је заједничко решење.¹⁷

4) УПРАВЉАЊЕ ПОПЛАВАМА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Управљање ризиком од поплава захтева израду одговарајућих стратегија и планова за ефективно и ефикасно спровођење мера за смањење ризика од поплава. У том смислу, кључна питања, односно проблеми, који се намећу су: утврђивање места где је ризик највећи, област у коју прво треба инвестирати, потрага за најефикаснијим начином за повраћај инвестиција и одабир најбољих опција и мера за смањење ризика од поплава. Стратегије и планови који се односе на мере за смањење ризика од поплава треба да садрже одређене компоненте које се тичу грађана и локалних заједница. Значајан елемент озбиљних стратегија и планова за одбрану од поплава је *планирање коришћења земљишта* у складу са постојећим ризиком свесни и управљање земљиштем, јер је то важан допринос одрживом развоју. Одређен административни ниво власти, односно национални, регионални или локални, одлучује о потребном нивоу планирања и управљања. *Подизање јавне свести о поплавама* путем мапа могућих поплава остварује се пружањем информација које омогућавају сваком да сазна да ли на одређеном подручју постоји ризик од појаве поплава. Ове мапе треба да покрију насељена подручја у некој држави чланици ЕУ. Неке државе ЕУ креираће мапе које неће имати локалну или регионалну компоненту, већ ће покрити државну територију као целину. *Мапирање ризичних подручја* на државном или регионалном нивоу суштински није потребно за подизање јавне свести о ризицима. Ту су ефикасније мапе везане за локално подручје. Тамо где је јавност укључена у процес доношења одлука, у оквиру управљања ризиком

¹⁷ Ibidem, Art. 7, para. 1, 2, 3. and 4.

од поплава, можда мора јасније да схвати могући ризик како би боље разумела донесене одлуке.¹⁸ У јуну 2006. године Европски парламент усвојио је на предлог Европске комисије директиву под називом „Процена и управљање поплавама”.¹⁹ Сврха усвајања поменутог Директиве има две компоненте. Прва је треба да додатно допринесе успостављању оквира за процену и управљање ризицима од поплава. Основни циљ је смањење штетних последица за здравље људи, животну средину и економију у областима које су изложене могућностима појаве поплава на територији ЕУ. Друга компонента треба да оснажи напоре у остваривању циљева заштите животне средине који су законски утврђени у оквиру актуелног правног система ЕУ.²⁰ Државе чланице ЕУ су за свако речно подручје, или део међународног речног слива који се налази на њиховој територији, обавезне да реализују прелиминарну процену ризика од поплава. Важни елементи које би прелиминарна процена ризика од поплава требала да обухвати су: (1) стварање развојних планова за промену коришћења земљишта, или премештање становништва и размештање економских активности у случају повећања ризика од поплава, (2) мере управљања ризиком од поплава, које се посебно тичу изградње инфраструктуре и које треба да осигурају дугорочну одрживост за становништво и економски сектор, и (3) процена ефикасности постојеће одбрамбене инфраструктуре, уз анализу њихових реалних капацитета да спрече могуће штете које би поплаве изазвале.²¹ Сваки слив реке, подслив, обале или делови обале биће укључен у једну од наредних категорија. У прву категорију спадају неки од поменутих делова речних басена код којих је утврђено да не постоје значајни ризици од појаве поплава, или да би последице у случају поплава биле прихватљиво мале. У другу категорију спадају делови речних басена код којих постоје јасно дефинисани ризици од појаве поплава.²² Кад су у питању мапе ризика од поплава, веома важан елемент је што Директива предвиђа поделу подручја на зоне у складу са коришћењем земљишта и рањивости на било који облик штете коју би евентуална појава поплава изазвала.²³ У овом делу рада треба се осврнути на специфичан део територије ЕУ, веома важан за њен економски

¹⁸ *Handbook on good practices for flood mapping in Europe*, EXCIMAP (a European exchange circle on flood mapping), Emmeloord (The Netherlands), November 2007, pp. 13-15.

¹⁹ “Flood assessment and management”, P6_TA(2006)0253, European Parliament legislative resolution on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the assessment and management of floods (COM(2006)0015 – C6-0020/2006 – 2006/0005(COD)), Strasbourg, 13 June 2006.

²⁰ Ibidem, Art. 1.

²¹ Ibidem, Art. 4, para. 1. and 2.

²² Ibidem, Art. 5, para. 1.

²³ Ibidem, Art. 7, para. 3(d).

развој. Наиме, једна од рањивих зона у ЕУ када су у питању поплаве су морска приобална подручја. Обала држава чланица ЕУ дуга је преко 100.000 км. У претходних 50 година становништво које живи у приморским општинама ЕУ се више него удвостручило, а 2001. године достигло је око 70 милиона људи. Обала ЕУ је веома важан економски фактор. Најважнији привредни сектори у приобалним зонама су туризам, одмаралишта, пољопривреда, рибарство, луке, шпедиција и стамбени простор. Многа места и већи градови налазе се на обали, уз пратеће економске и индустријске зоне. Ови градови обезбеђују приступ поморским путевима, што олакшава експлоатацију земљишта и морских ресурса. Не треба заборавити ни трговину која се обавља поморским рутама, што је од изузетног економског значаја за већи део ЕУ. Најзначајнији развојни процеси присутни су у области становања, услуга и рекреације, уз све већу урбанизацију приобалних подручја. Није целокупан развој ЕУ концентрисан у приморским областима, а неће ни све ове области бити угрожене од поплава и сличних опасности. Ипак, јасно је да се развојем приобалних подручја и њиховом урбанизацијом укупан ниво уложених средстава, која се налазе у ризику, повећава. Добар пример је Грчка у којој се процењује да око 70% становништва живи у приобалним подручјима, као и да се око 80% индустрије налази у тим подручјима. Такође, око 90% укупног прихода Грчке од туризма потиче из приморских области.²⁴ Добра процена обима потенцијалних области ризика од поплава и израда интегрисаних планова управљања поплавама стране надлежних органа изузетно је важна за добру економску процену инвестирања. То је важан значајан фактор у утврђивању заједничких политика и стратегија, а представља и прилику за побољшање управљања ризиком од поплава у приобалним областима како би се избегла негативна искуства из прошлости. Мапе подручја које садрже приказ садашњих и будућих потенцијалних претњи од појаве поплава представљају значајан фактор у вези са основним информацијама везаним за овај ризик. У претходном периоду примећено је повећање ризика од појаве поплава у приобалним областима, па је Европска комисија упутила захтев државама чланицама ЕУ да израде националне стратегије за Интегрисано управљање морским добрима (Integrated Coastal Zone Management – ICZM).²⁵ То подразумева „управљање” обалама путем сарадње различитих агенција и група које су активне у области борбе са потенцијалним ризицима. Ерозија обала и заштита од поплава су главна питања која треба решити, као и загађење воде, нарушавање животне средине и урбанизација. И овде је за решење проблема неопходно обезбедити важне информације и израдити мапе области у којима постоји ризик од

²⁴ Видети: John Wood and Anne Gendebien, “The Impacts of Coastal Flooding, Flood Mapping and Planning”, European Action Programme on Flood Risk Management, Technical Report, December 2005, p. 7.

²⁵ У даљем тексту: ИЦЗМ

поплава. ИЦЗМ иницијативе омогућиле су важне квалитативне предности за заинтересоване стране и заједнице.²⁶ Стратегије и планови за одбрану од поплава морају да укључе два важна елемента, а то су заштита и спремност. *Заштита* подразумева предузимање структурних и неструктурних мера. Ту се ради о неопходним трошковима одбране од поплава. *Спремност* против поплава и ерозије у приобалним областима укључује прогнозу у вези са поплавама, рано упозоравање и подизање свести становништва и надлежних органа о опасностима појаве поплава. Поред тога, неопходно је припремити и одржавати одговарајуће планове за случај ванредних ситуација, јачање способности за реаговање и опоравак у случају поплава, и израдити упутства за понашање у случају поплава. Јачање одбране од поплава представља додатни трошак у изградњи инфраструктуре у ризичним подручјима. Такав пример је, рецимо, изградња саобраћајница на насипима који штите од поплава.²⁷

5) ИЗВОРИ

- Wood, John and Gendebien, Anne, "The Impacts of Coastal Flooding, Flood Mapping and Planning", European Action Programme on Flood Risk Management, Technical Report, December 2005.
- Гачић, Јасмина, Јаковљевић, Владимир, „Специфичности савременог интегрисаног система управљања у ванредним ситуацијама”, *Безбедност*, бр. 3/2014.
- Directive 2000/60/ec of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy, *Official Journal of the European Communities*, 22.12.2000.
- "Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks", *Official Journal of the European Union*, 6.11.2007.
- "Environment", *Council of the European Union*, 2740th Council Meeting, Luxemburg, 27 June 2006.
- Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions, "Flood risk management – Flood prevention, protection and mitigation", *Commission of the European Communities*, COM(2004)472 final, Brussels, 12.07.2004.
- Марић, Предраг Ђ., и Томић, Душко М., *Управљање ванредним ситуацијама*, Балкански институт за управљање и процену ризика, Београд, 2010.

²⁶ Ibidem, pp. 27-28.

²⁷ Ibidem, pp. 29-30.

- Петровић, Драган, *Ка мултиполарном светском поретку*, Пешић и синови и Центар за развој међународне сарадње, Београд, 2010.
- “Towards better environmental options in flood risk management”, *European Commission*, Интернет: http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/better_options.htm, 22/01/2016.
- “Floods and their impacts”, *European Commission*, Интернет: http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/impacts.htm, 22/01/2016.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Поплаве су веома опасна природна појава која угрожава животну средину. У поређењу са земљотресима, који су несумњиво такође опасни по животну средину, поплаве се разликују по временском фактору. Наиме, земљотреси се догађају такорећи моментално, у једном тренутку, и изазивају велика разарања. Потом, следи опоравак погођеног подручја. С друге стране, поплаве могу дуго трајати, увек постоји могућност да се са једног пренесу на више подручја, и напори на њиховом заустављању су константни. Основни сегменти на који поплаве негативно утичу су становништво које живи у угроженом подручју, кључна инфраструктура и природна добра. Загађења настају превасходно због тога што поплавни талас „сакупља” и носи отпад који у већој или мањој мери увек постоји у приобаљу. Друго, уништавањем кључне инфраструктуре поплавни талас тада садржи крупан отпад који га чини још деструктивнијим и опаснијим. Треће, уколико поплавни талас захвати и оштети објекте, на пример хемијске индустрије, тада ће са собом сигурно понети одређене штетне материје које не би требале да буду слободне у животnoj средини. Као што се видело у раду, поплаве са собом односе и људске животе, а такође је наглашено да је у тим условима отежан приступ повређенима и преминулим лицима. Када тела преминулих уђу у фазу распадања она сама по себи представљају извор загађења. То се исто односи и на животиње које су се удавиле. Данас се због различитих опасности и заштите животне средине застарели електрични и електронски уређаји рециклирају. Када дође до поплава, долази и до рушења грађевинских објеката. Електронски и електрични уређаји у тим ситуација такође постају извор ризика и опасности. Поплавни талас цео свој садржај разноси дуж линије кретања, па штетне материје које су његов саставни део доспевају у делове природне средине у којима живе људи. Србија се у новијем периоду суочила са поплавама, које су нарушиле биолошки баланс у природној средини појединих подручја. Да би се овакве ситуације предупредиле, потребно је на националном нивоу изградити нови систем превенције од поплава усаглашен са европским стандардима.

УДК: 341.217.02(4-672EU:497.11)

Biblid 1451-3188, 15 (2016)

Год XV, бр. 58, стр. 164–178

Изворни научни рад

др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ¹
др Добрица ВЕСИЋ

КОНТРОЛА СПОЉНИХ ГРАНИЦА И ПРИСТУПАЊЕ СРБИЈЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

ABSTRACT

The process of Serbia's accession to the European Union implies the harmonization of domestic legislation with the EU acquis in the field of external border, immigration and asylum rights. Control of external borders is related to negotiation Chapter 24 concerning justice, freedom and security. On 18 July 2016, Serbia opened the mentioned Chapter in the accession negotiations with the European Union. In the forthcoming period, Serbia as a candidate for accession to the European Union will have to ensure the efficient management of its borders through the establishment of cooperation at the level of border services, cross-border and international cooperation, in order to achieve an appropriate balance between openness and security of its borders. In addition, Serbia will have to ensure efficient local border traffic at its external land borders in line with the EU acquis. Also, with existing national strategies relating to the areas referred to in Chapter 24, Serbia will have to adopt a new strategy and action plan on integrated management of state border (IBM) that is applied in the European Union, and which in itself implies a significant improvement of the human, technical and information capacities which is required by the Schengen regime and its second-generation of information system (SIS II).

Key words: Serbia, the EU acquis, control of external borders, IBM, negotiation Chapter 24, justice, freedom and security.

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд.

Е-маил: dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs, dobrica@diplomacy.bg.ac.rs

Рад представља део научног пројекта Института за међународну политику и привреду: „Србија у савременим међународним односима – стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти”, финансираног од стране Министарства, просвете, науке и технолошког развоја Владе Републике Србије (евиденциони број: 179029).

1) УВОД

Од оснивања Европске заједнице за угаљ и челик 1951. године, када је обједињена контрола над индустријом угља и челика у шест држава чланица (у Белгији, Холандији, Луксембургу, Италији, Немачкој и Француској), а потом и од потписивања Римских уговора 1957. године, када је створена Европска економска заједница, европске државе су настојале да постепено омогуће слободу кретања људи, услуга и капитала. Успостављање слободе кретања, претпоставало је економску интеграцију кроз уклањање препрека за формирање јединственог тржишта. Кроз континуирано усаглашавање унутрашњих прописа са европским правним тековинама и уз координацију економских, спољних и безбедносних политика, државе су успеле да убрзају процес стварања јединственог тржишта које је било замајац за стварања „Европе без граница“. Током 1984. године, СР Немачка и Француска потписале су Сарбрикенски споразум којим је предвиђено постепено укидање контролних пунктова на границама у циљу обезбеђења слободе кретања. Наредне године, 14. јула 1985. године, Француска, Немачка, Белгија, Холандија и Луксембург потписале су у Шенгену, Уговор о постепеном укидању контроле на заједничким границама.² Тиме су ове државе установиле подручје без унутрашњих граница (*Schengen area*), које је омогућило слободу кретања људи, роба, услуга и капитала. Убрзо потом, државе чланице Европских заједница потписале су 19. јуна 1990. године, Конвенцију о спровођењу Шенгенског уговора (Шенген II или Шенгенску конвенцију), која је ступила на снагу 26. марта 1995. године.³ Основни циљ Шенгенске конвенције било је укидање граничних контрола између држава потписница, успостављање заједничке спољне границе, изградња јединствене имиграционе политике и усвајање додатних процедура које омогућавају спровођење правосудне и полицијске сарадње.⁴ Уговором из Амстердама од 1999. године, допуњен је Уговор оснивању Европских заједница. Овим је темељни правни оквир Европских заједница проширен са такозваним „Шенгенским *acquis*-ом“, будући да је у Уговор о оснивању унета нова Глава IV која се односи на политику виза, азила и имиграција, као и других политика повезаних са слободним кретањем људи

² "The Schengen acquis – Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders", *Official Journal L*, 22.09.2000, pp. 13-18.

³ "Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders" *Official Journal L* 239, 22.09.2000, pp. 19-62.

⁴ Душко Лопандић, Милутин Јањевић, *Споразум из Шенгена – за Европу без граница*, Београд, 1996, стр. 225.

(тзв. Први стуб), као и Глава VI која се односи на полицијску и правосудну сарадњу у кривичноправној материји (тзв. Трећи стуб). Увођење „Шенген aquis-а“ у правне оквире Европских заједница значило је, да је систем успостављен Шенгенским уговором постао део комунитарног права (*acquis communautaire*) и један од најважнијих стубова сарадње између европских држава.⁵ Тако је креиран Шенгенски режим као зона слободе, безбедности и правде чија је основна функција била део ширег европског пројекта о стварању јединственог тржишта.⁶ Данас већина чланица Европске уније као и одређени број држава ван Европске уније, (пре свих, Норвешка, Исланд, Лихтенштајн и Швајцарска које су чланице ЕФТА), испуњавају обавезе из „Шенген aquis-а“.⁷ Изузетак представљају Бугарска, Румунија, Хрватска и Кипар које, као чланице Европске уније још нису постале део Шенгенског режима, односно Велика Британија и Ирска које због унутрашњих политичких разлога у претходном периоду и нису хтеле да му приступе.⁸

⁵ Чланом 134. Шенгенске конвенције прописује да се њене одредбе могу примењивати под условом да су у складу са комунитарним правом. У члану 8. Протокола уз Уговор из Амстердама, наведено је да све државе кандидати морају у потпуности прихватити одредбе „Шенгенског aquis-а“, као и правила која су прихватиле институције на основу тих тековина. Видети: *Европојмовник*), Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2005, стр. 147; "Council Decision 1999/435/EC", OJ L 176, 10.07.1999. Након усвајања Шенген aquis-а у правне оквире Европских заједница, Комисија је проценила да је сазрела ситуација за промену начина вршења контроле на спољним границама држава чланица. У том смислу Комисија је потенцирала на примарној надлежности ЕЗ. Видети: "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - towards integrated management of the external borders of the member states of the European Union", COM (2002) 233 final.

⁶ *Single European Act*. Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11986U/word/11986U.doc>

⁷ Погодности из Шенгенског уговора користе државе које нису чланице Европске уније попут Андоре, Монака, Сан Марина и Ватикана, као становници Гренланда и Фарских острва.

⁸ Следеће државе су чланице „Шенгенског aquis-а“: Француска, Немачка, Белгија, Холандија и Луксембург почев од 19. јуна 1990. године; Италија од 27. новембра 1990. године; Португалија и Шпанија од 25. јуна 1992. године; Грчка од 6. новембра 1992. године; Аустрија од 28. априла 1995. године; Данска, Финска, Исланд, Норвешка и Шведска од 19. децембра 1996. године; Пољска, Чешка, Словачка, Мађарска, Летонија, Литванија, Естонија, Малта, Кипар и Словенија од 1. маја 2004. године; Швајцарска од 26. октобра 2004. године; Лихтенштајн од 28. фебруара 2008. године; Румунија и Бугарска потписнице су Шенгенског уговора од 1. јануара 2007. године, а Хрватска од 1. јула 2013. године. Међутим, ове државе као и Кипар, још увек нису испуниле услове за његову имплементацију. Иако нису потписнице Шенгенског уговора, Велика Британија и Ирска партиципирале су у претходном периоду у полицијској и правосудној сарадњи у

2) ШЕНГЕНСКИ РЕЖИМ

Успостављање Шенгенског режима међудржавне сарадња у погледу контроле спољних граница, временом је довело до ситуације да Европска унија пропише критеријуме које државе изван зоне Шенгенског подручја морају да задовоље да би њихови држављани могли улазити на територију Европске уније без виза (тзв. Бела Шенген листа),⁹ односно са визама (тзв. Црна Шенген листа).¹⁰ Наведено понашање проистекло је из безбедносних разлога и релевантне процене да држава која претендује да уђе у Шенгенско подручје мора бити способна да ефикасно контролише илегалне миграције сопствених грађана и странаца који пролазе кроз њену територију на путу за Европску унију. Овај проблем обухвата више аспеката – од трговине људима, шверца мигрантима – до питања реадмисије.¹¹ Будући да у региону Балкана у великој мери влада сиромаштво, беда и сива економија, државе региона морају да се ухвате у коштац са свеобухватним реформама у областима владавине права и борбе против организованог криминала, корупције и илегалних миграција. Успостављање европског система интегрисаног управљања границама у том смислу има одлучујући значај јер се њиме успоставља пропустљива граница, неприметна за сва легитимна кретања људи, роба, услуга и капитала, а у исто време и несавладива за све илегалне активности. Управљање спољним границама Европске уније оправдано је с аспекта постизања максималне безбедности. Безбедност граница пак, представља приоритет Европске уније за који је потребно развити одговарајуће капацитете и прихватити прописане процедуре и стандарде добре праксе, као предуслова за остваривање сарадње у процесу европских интеграција.¹² С обзиром да безбедност граница не значи

кривичним стварима, затим у борби против трговине илегалним наркотицима и у Шенгенском информационом систему (*Schengen Information System*). Ове земље нису учествовале у контроли заједничке спољне границе, а Велика Британије и у издавању виза због традиционалних односа са земљама Комонвелта.

⁹ Ступањем на снагу Споразума о визним олакшицама и реадмисији ЕУ и Републике Србије, од 1. јануара 2008. године, отпочела је нова фаза у активностима Републике Србије усмереним на пуну либерализацију визног режима са ЕУ, односно на укидање визног режима за грађане Републике Србије. Иначе, Република Србија је стављена на тзв. "Белу шенген листу 2009. године, чиме су грађанима Србије укинуте визе за путовање у државе чланице Шенгенског система.

¹⁰ "Council Regulation (EC) No. 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must have visas when crossing the external borders (Annex I) and those whose nationals are exempt (Annex II), updated in Council Regulation (EC) No. 453/2003 of 6 March 2003".

¹¹ Владимир Гречић (ур.), *Политика виза и Западни Балкан*, Институт за међународну политику и привреду, Европски покрет у Србији, Београд, 2006, стр. 8.

¹² Љиљана Дапчевић, „Контрола спољних граница, азил и имиграције“, у: Александра Рабреновић, Јелена Черанић (ур.), *Усклађивање права Републике Србије са правним*

само укидање унутрашњих и успостављање контроле спољних граница, већ значи и отклањање свих безбедносних ризика повезаних са овим процесом који може да обухвати реалне безбедносне претње као што су међународне криминалне активности, илегалне имиграције и масовне злоупотребе права на азил, Европска унија стално развија и допуњава постојеће капацитете, уводи нове процедуре и стандарде што за последицу има промену и проширење установљених Шенгенских правних тековина као дела области правосуђа, слобода и безбедности значајних за процесе европских интеграција.¹³

3) СРБИЈА И ШЕНГЕНСКИ РЕЖИМ

Од датума приступања Европској унији Србија ће бити у обавези да примењује Шенгенски режим. Шенгенски режим с једне стране, омогућава укидање унутрашњих граничних контрола, а са друге стране садржи мере, механизме и техничка решења управљања спољним границама Европске уније. Савет Европске уније меродаван је да одлучи да ли држава која претендује за приступ у чланство Европске уније испуњава све потребне услове у погледу укидања граничних контрола. У том смислу, Савет доноси одлуку о примени појединих делова Шенгенских правних тековина. У пракси међутим, постоји одређена подозреивост старих чланица Европске уније у погледу способности држава претендената да очувају безбедност спољних граница Уније.¹⁴ Према Лисабонском уговору, Европска унија врши контролу својих спољних граница кроз постепено увођење јединственог система управљања границама. Иако је законодавство Србије у области контроле спољних граница углавном усклађено са правом Европске уније, ваља уочити да тај правни оквир није у потпуности испратио сва прописана правила и правне стандарде.¹⁵ Узимајући у обзир чињеницу да се Србија граничи са Мађарском,

тековинама ЕУ- приоритети, проблеми, перспективе, Институт за упоредно право, Београд, 2012, стр. 175-193.

¹³ Тако, техничка питања у вези граничног режима у Шенгенској зони употпуњавају се Општим шенгенским приручником. Видети: "Common Consular Instructions on visas for the diplomatic missions and consular posts (2002/C 313/02)", ОЈ С 313, 16.12.2002. Уз наведени акт, од приоритетног значаја је и Шенгенски каталог најбоље праксе, који је усвојио Савет Европске уније 17. јануара 2002. године, који садржи препоруке за општу стратегију управљања границом и процену ризика. Видети: "Catalogue of recommendations for the correct application of the Schengen acquis and best practices Frontiers", Council of European Union, Brussels, 13243/3/01 REV 3, SCH-EVAL 38 COMIX 691, 26.11.2001.

¹⁴ Marina Caparini, Otwin Marenin (eds.), *Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalized World*, Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2006.

¹⁵ У оквиру поступка визне либерализације, Србија је усвојила низ закон у области безбедности граница у циљу усклађивања са стандардима Европске уније. Видети: *Закон*

Румунијом, Бугарском и Хрватском које су чланице Европске уније, у наредном периоду биће од изузетног значаја употпуњавање правних тековина у области Поглавља 24 које се односе на правосуђе, слободу и безбедност. У том смислу, Србија као држава кандидат за приступање Европској унији мораће да обезбеди ефикасно управљање својим границама (зеленим и плавим), кроз успостављање сарадње на нивоу граничних служби, међуграничне и међународне сарадње, како би остварила одговарајућу равнотежу између отворености и безбедности државних граница. Поред тога, Србија ће морати да обезбеди ефикасан малогранични саобраћај на својим спољним копненим границама у складу са правним тековинама Европске уније.¹⁶ Такође, Србија ће морати да усвоји и нову стратегију и акциони план заснован на концепту интегрисаног управљања државном границом који се примењује у Европској унији (*Integrated Border Management* – IBM),¹⁷ за коју сврху мора обезбедити и

о заштити државне границе, „Службени гласник Републике Србије, бр. 97/2008; 20/2015; Закон о странцима, „Службени гласник Републике Србије, бр. 97/2008; Закон о азилу, „Службени гласник Републике Србије, бр. 109/2007; Закон о путним исправама, „Службени гласник Републике Србије, бр. 90/2007, 116/2008, 104/2009, 76/2010 и 62/2014; Закон о управљању миграцијама, „Службени гласник Републике Србије, бр. 107/2012; Кривични законик, „Службени гласник Републике Србије, бр. 85/2005, 88/2005-Кор., 107/2005-Кор., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108 / 2014; Законик о кривичном поступку, „Службени гласник Републике Србије, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 и 55/2014; Закон о оружју, „Службени гласник Републике Србије, бр. 09/1992, 53/1993, 67/1993, 48 / 1994, 44/1998, 39/2003, 101/2005, 85/2005, 27/2011, 104/2013; Закон о полицији, „Службени гласник Републике Србије, бр. 101/2005, 63/2009, 92/2011 и 64/2015.

¹⁶ „Regulation (EC) no 1931/2006 of the European parliament and of the Council laying down rules on local border traffic at the external land borders of the Member States and amending the provisions of the Schengen Convention“, OJ L 405/1, 30.12.2006.

¹⁷ На састанку министара унутрашњих послова у Тампереу 2006. године, усвојена је *Стратегија управљања границама* у којој је утврђено да би Европска унија требало да развије систем интегрисаног управљања спољним границама који би био у стању да се ефикасно носи са свим могућим ризицима. Видети: *Integrated Border Management*, World Customs Organisation, Brussels, 2006. У извештају Комисије о скринингу за Поглавље 24 од 15. маја 2014. године, наводи се да Србија почев од 2006. године, спроводи Стратегију и Акциони план интегрисаног управљања границом који није у потпуности у складу са ЕУ концептом из 2006. о интегрисаном управљању границом. Видети: *Извештај о скринингу Поглавља 24*, Комисија МД 46/14, 15.05.2014. У консултацији са експертима Европске уније, Влада Републике Србије усвојила је нацрт нове Стратегије за интегрисано управљање границом у новембру 2012. године. Стратегија међутим, још увек није комплетно усклађена с петодимензионалним концептом Европске уније о интегрисаном управљању границама из 2006. године, будући да је Стратегија Републике Србије углавном заснована на смерницама за Западни Балкан. Стога се планира израда Нацрта нове стратегије заједно са Акционим планом. Евалуација имплементације постојеће Стратегије

знатна финансијска средства.¹⁸ „Интегрисано управљање границама представља савремени систем безбедности граница усмерен на решавање стратешких и практичних изазова управљања границама, који за крајњи циљ има отвореност државних граница за неометано кретање људи и роба, уз истовремено спречавање свим облицима испољавања прекограничног организованог криминала“.¹⁹ Из наведеног описа, јасно је да интегрисано управљање границама подразумева институционалну контролу граница којим се омогућава слободу кретања која мора бити у складу са домаћим прописима и Шенгенским режимом који између осталог обухвата и Кодекс о границама.²⁰ Циљ овог система је у обезбеђењу сигурности граница кроз систематизовану контролу илегалних миграција и организованог криминала, што *per se*, претпоставља широку сарадњу надлежних служби унутар и ван државе.²¹ Ова сарадња може обухватити примену позитивних прописа и добре пословне праксе кроз примену оперативних мера на територији држава чланица и између држава чланица. Интегрисано управљање границама отуд претпоставља и одговарајући регионални приступ усклађен са регионалним програмима (на пример, CARDS, MIP). Сходно Упутству за интегрисано управљање границама који је својевремено донела Европска комисија за помоћ земљама Западног Балкана, државе Западног Балкана имају обавезу да предузимају мере за очување безбедности граница и то, на централном, регионалном и локалном нивоу (од контроле путника и превозних средстава до увоза и извоза роба).²² Суштински, кроз интегрисано управљање границама, Србија треба да тежи остваривању напретка и пријатељских и суседских односа са суседним државама. Будући да није спорно да Србија сарађује са готово свим државама

за интегрисано управљање границом спроведена је у децембру 2015.године. Видети: Акциони план за Поглавље 24, Влада Републике Србије, Београд, 01.03.2016, стр. 77.

¹⁸ Европска унија преко PHARE и IPA претприступних фондова финансирају активности у овој области за земље кандидате за приступ ЕУ.

¹⁹ Синиша Достих, *Безбедност граница као део савременог система супротстављања организованом криминалу, дисертација*, Факултет безбедности, Београд, стр. 9-10.

²⁰ "Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (*Schengen Borders Code*)", OJ L 105, 13.04.2006.

²¹ Главни орган надлежан за контролу и интегрисано управљање границама Србије са суседним државама јесте Управа граничне полиције Министарства унутрашњих послова Републике Србије. Поред овог органа, у интегрисаном управљању границама учествује и Управа царина Министарства финансија, надлежне инспекције Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде, као и лучке капетаније у надлежности Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре.

²² „Упутство за интегрисано управљање границама у земљама Западног Балкана“, Директорат Европске комисије за помоћ земљама западног Балкана (AIDCO), Женева, 2004.

у окружењу по питању управљања границама, за њу као проблем и даље остаје унапређење техничких и административних капацитета на граничним прелазима.²³ Иако је Србија успела да успостави ефикасни систем за контролу миграција и оперативни рад на граничним прелазима (на пример, биометријски систем за аутоматско препознавање отисака прстију (AFIS) и систем за идентификацију слике лица (FIIS), иако су њени гранични прелази увезани у централни информациони систем за „прву линију“ контроле, а они важнији су опремљени и са опремом за „другу линију“ контроле (*Projectina Docubox*), Србија није успела да прошири капацитете који се односе на повезивање свих граничних прелаза са Интерполовом базом података и европским системом размене биометријских података (EURODAC).²⁴ Технички и административни капацитети са којима тренутно располаже гранична полиција отуд нису довољни за пуну имплементацију „Шенген aquis-a“.²⁵ па ће се њено јачање спроводити у складу са Акционим планом за Поглавље 24.²⁶

Уз наведено, за ефикасно управљање границама Србија мора значајно унапредити људске ресурсе и развити информациону инфраструктуру која би

²³ Србија спроводи сарадњу на основу Конвенције о полицијској сарадњи и више билатералних и мултилатералних споразума са суседним земљама. У том смислу, она је потписала неколико споразума о успостављању заједничких патрола. Заједничке патроле се спроводе дуж заједничке границе са Црном Гором, Бугарском, Македонијом, Мађарском, и Босном и Херцеговином. Заједничка гранична контрола обавља се на граници са Македонијом и Мађарском, а заједнички контакт центри су успостављени са Мађарском, Хрватском, Бугарском, Македонијом и Трилатерални центар са Црном Гором и Босном и Херцеговином. На основу Протокола који су потписани са Македонијом, Босном и Херцеговином и Црном Гором, успостављен је систем за одржавање редовних оперативних састанака на локалном, регионалном и централном нивоу. Видети: *Закон о ратификацији Конвенције о полицијској сарадњи у југоисточној Европи*, „Службени гласник Републике Србије, Међународни уговори“, бр. 70/2007.

²⁴ "Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice", OJ L 180, 29.06.2013.

²⁵ Погодности из Шенгенског уговора користе државе које нису чланице Европске уније попут Андоре, Монака, Сан Марина и Ватикана, као становници Гренланда и Фарских острва.

²⁶ Предлог Преговарачке позиције Републике Србије за Међувладину конференцију о приступању Републике Србије Европској унији за поглавље 24 – „Правда, слобода и безбедност“, Влада Републике Србије, Београд, 2016, стр. 12.

била у складу са Шенгенским информационим системом друге генерације (*Schengen Information System*).²⁷ Шенгенски информациони систем служи очувању јавног реда и безбедности држава чланица. Систем представља и један од најважнијих фактора у интегративном процесу будући да се помоћу њега пружа техничка помоћ и аутоматизована размена информација о траженим, несталим или праћеним лицима, а потом и подаци о украденим или изгубљеним возилима и предметима као што су, примера ради, лична документа, документа о регистрацији возила, подаци о путницима и др.²⁸ Општа претпоставка за адекватно функционисање Шенгенског информационог система јесте сарадња држава чланица, било да се ради о нивоу предавања информација, провери записа, заузимању става везано за разматрану ствар или поштовању прописаних рокова.²⁹

Србија има обавезу да додатно развије анализу ризика везану за способност управљања државним границама. У том смислу, претпоставља се оснивање

²⁷ "Regulation (EC) No 1987/2006 of the European parliament and of the Council of 20 December 2006, on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System (SIS II)", OJ L 381/4, 28.12.2006.

²⁸ Србија није ускладила у потпуности своје законодавство у овој области. Тако примера ради, Србија није ускладила обавезе достављања информација о путницима прописане за превознике у путничком саобраћају. Видети: "Council Directive 2004/82/EC of 29 April 2004 on the obligation of carriers to communicate passenger data", OJ L 261/24, 06.08.2004. Србија није ускладила своје законодавство у погледу заштите државне границе и странаца са одговарајућим прописима Европске уније (на пример, у погледу на прописе који се односе на услове уласка, оверу путних исправа, олакшавање уласка из хуманитарних разлога, националних интереса и међународних обавеза, издавање виза на граници, ублажавање граничних провера, темељне граничне контроле, надзор државне границе од стране мобилних и стационарних јединица, посебна правила за поједине врсте саобраћаја и прелазак државне границе за одређене категорије лица, одбијање уласка на граници, могућност за отварање заједничких граничних прелаза, трајање боравка (90 од 180 дана). Видети: "Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (*Schengen Borders Code*)", OJ L 105, 13.04.2006; "Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (*Visa Code*)", OJ L 243/1, 15.09.2009.

²⁹ Према Акционом плану за Поглавље 24 из 2016. године, Србија треба да припреми свеобухватну анализу инфраструктуре и пословних процеса надлежних полицијских и судских органа као и органа надлежних за регистрацију возила у вези њихових предлога за приступ и коришћење Шенгенског информационог система (SIS), укључујући и могућност упита, стварања, ажурирања и брисања упозорења у оквиру SIS -а. Уз наведену анализу потребно је урадити и додатну анализу извора информација и за упозорења и за допунске информације како би се обезбедило да биро SIRENE (*Supplementary Information Request at the National Entry*), може да испуњава своју улогу у размени информација са другим државама чланицама у свако доба.

централних и регионалних јединица за анализу ризика на основу европских стандарда, као што је Заједнички интегрисани модел анализе ризика који је развила Европска агенција за управљање и оперативну сарадњу на спољним границама Европске уније (FRONTEX).³⁰ Анализа ризика FRONTEX-а (*The Common Integrated Risk Analysis Model*), подразумева предикцију трендова у области политике, економије, социјалног старања, права, технолошког развоја, заштите животне средине, који могу допинети сигурности спољних граница. Анализом ризика на стратешком и оперативном нивоу, ова институција делује превентивно у погледу сузбијања пограничног криминала (*an Early Warning System*). Анализа ризика на стратешком нивоу садржи информације граничних служби Европске уније и трећих држава, податке Европске комисије, EVROPOLA-а, EVROSTAT-а, информације других међународних организације и мрежа FRAN (*FRONTEX Risk Analysis Network*), WB RAN (*Western Balkans Risk Analysis Network*) и EB RAN (*Eastern Borders Risk Analysis Network*). Полазећи од чињенице да FRONTEX координира, спроводи и оцењује заједничке операције држава чланица на спољним границама, да анализира обавештајне податке о стању на спољним границама, а да потом спроводи и одговарајућа истраживања, FRONTEX има помоћну улогу будући да помаже државама у превенцији дела организованог криминала. Он обезбеђује тимове за реаговање у кризним ситуацијама (*European border Guard Teams*) и за брзе интервенције (*Rapid Border Intervention Teams*).³¹ Србија на том плану мора унапредити сарадњу са овим тимовима, као и са Европском патролном мрежом (*European Patrol Network*), Европским централним регистром расположиве опреме (*Central Record of Available Tehnical Equipment*) и Визним информативним

³⁰ Савет је 26. октобра 2004. године, основао FRONTEX као специјализовану и независну агенцију задужену за управљање и оперативну сарадњу на спољним границама Европске уније. Видети: "Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders", OJ L 349/1, 25.11.2004; "Regulation (EU) No 1168/2011 amends the original act to improve the integrated management of the EU's external borders and to enhance cooperation between national border guard authorities", OJ L 304/1, 22.11.2011; "Regulation (EU) No 656/2014, establishing rules for the surveillance of the external sea borders in the context of operational cooperation coordinated by the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union", OJ L 189/93, 27.06.2014. Србија је потписала Радни аранжман са Агенцијом за управљање и оперативну сарадњу на вањским границама Европске уније (FRONTEKS), 2009. године. Србија учествује као посматрач у заједничким операцијама које ова Агенција организује.

³¹ "Regulation (EC) No. 863/2007 of the European Parliament and the Council of 11 July establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention teams and amending council Regulation (EC) No. 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the tasks and powers of guest officers", OJ L 199, 31.07.2007.

системом (VIS).³² Посебан акценат ставља се на обавезе спречавања илегалних прелазака државних граница алтернативним путевима, (на пример, на граници са Бугарском, Македонијом и Косовом и Метохијом,³³ постављањем физичких баријера односно увођењем електронског надзора). У том смислу, Србија мора предузети кораке за придруживање мрежи Европског система за екстерни надзор граница (*The European Border Surveillance System – EUROSUR*).³⁴

У сврху спровођења преговарачког поглавља 24 у преговорима са Европском унијом, Србија ће у наредном периоду морати још више усмеравати своје активности и према већ усвојеним смерницама хармонизованим већим делом са правним тековинама Европске уније, а које су садржане у стратешки важним документима као што је Национална стратегија за борбу против корупције,³⁵ Стратегија за борбу против организованог криминала,³⁶ Стратегија за борбу против трговине људима,³⁷ Стратегија за управљање миграцијама,³⁸ и Стратегија супротстављања илегалним миграцијама.³⁹

³² Почев од 25. септембра 2014. године, посебан акценат се ставља на исправно функционисање Визног информационог система (Visa Information System -VIS), за државе Западног Балкана. Видети: "Council Decision of 8 June 2004 establishing the Visa Information System (VIS)", OJ L 213, 15.06.2004.

³³ Србија има обавезу да поштује Споразум о интегрисаном управљању административном линијом (IBM) са Косовом и Метохијом. Овај Споразум је предмет специфичних радних аранжмана, укључујући аранжмане са Европском мисијом за владавину права (EULEX). Сарадња Србије са EULEX-ом довела је до успостављања шест привремених прелаза. Видети: EU facilitated dialogue: "Agreement on IBM", Council of the European Union, Brussels, 2 December 2011, 18095/11, Presse 473.

³⁴ "Communication of 13 February 2008 from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Examining the creation of a European border surveillance system (EUROSUR)", COM (2008) 68, final.

³⁵ *Национална стратегија за борбу против корупције за период од 2013-2018*, „Службени гласник Републике Србије, бр. 57/2013.

³⁶ *Национална стратегија за борбу против организованог криминала*, „Службени гласник Републике Србије, бр. 23/2009.

³⁷ *Стратегију борбе против трговине људима у Републици Србији*, „Службени гласник Републике Србије, бр. 111/2006.

³⁸ *Стратегија за управљање миграцијама*, „Службени гласник Републике Србије, бр. 59/2009.

³⁹ *Стратегија супротстављања илегалним миграцијама у Републици Србији*, „Службени гласник Републике Србије, бр. 25/2009.

4) ИЗВОРИ

- Акциони план за Поглавље 24, Влада Републике Србије, Београд, 01.03.2016.
- Caparini, M., Marenin, O. (eds.), *Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalized World*, Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2006.
- "Catalogue of recommendations for the correct application of the Schengen acquis and best practices Frontiers", Council of European Union, Brussels, 13243/3/01 REV 3, SCH-EVAL 38 COMIX 691, 26.11.2001.
- "Common Consular Instructions on visas for the diplomatic missions and consular posts (2002/C 313/02)", OJ C 313, 16.12.2002.
- "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – towards integrated management of the external borders of the member states of the European Union", COM (2002) 233 final.
- "Communication of 13 February 2008 from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Examining the creation of a European border surveillance system (EUROSUR)", COM (2008) 68, final.
- "Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders" *Official Journal* L 239, 22.09. 2000.
- "Council Decision 1999/435/EC", OJ L 176, 10.07.1999.
- "Council Decision of 8 June 2004 establishing the Visa Information System (VIS)", OJ L 213, 15.06.2004.
- "Council Directive 2004/82/EC of 29 April 2004 on the obligation of carriers to communicate passenger data", OJ L 261/24, 06.08.2004.
- "Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders", OJ L 349/1, 25.11.2004.
- "Council Regulation (EC) No. 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must have visas when crossing the external borders (Annex I) and those whose nationals are exempt (Annex II), updated in Council Regulation (EC) No. 453/2003 of 6 March 2003".
- Дапчевић, Љ., „Контрола спољних граница, азил и имиграције“, у: Александра Рабреновић, Јелена Черанић (ур), *Усклађивање права Републике Србије са правним тековинама ЕУ- приоритети, проблеми, перспективе*, Институт за упоредно право, Београд, 2012.

- Достих, С., *Безбедност граница као део савременог система супротстављања организованом криминалу*, дисертација, Факултет безбедности, Београд.
- EU facilitated dialogue: "Agreement on IBM", Council of the European Union, Brussels, 2 December 2011, 18095/11, Presse 473.
- *Европојмовник*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2005.
- Гречић, В. (ур.), *Политика виза и Западни Балкан*, Институт за међународну политику и привреду, Европски покрет у Србији, Београд, 2006.
- *Integrated Border Management*, World Customs Organisation, Brussels, 2006.
- *Извештај о скринингу Поглавља 24*, Комисија МД 46/14, 15.05.2014.
- *Кривични законик*, „Службени гласник Републике Србије, бр.85/2005, 88/2005-Кор., 107/2005-Кор., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108 / 2014.
- Лопандић, Д., Јањевић, М., *Споразум из Шенгена – за Европу без граница*, Београд, 1996.
- *Национална стратегија за борбу против корупције за период од 2013-2018*, „Службени гласник Републике Србије, бр. 57/2013.
- *Национална стратегија за борбу против организованог криминала*, „Службени гласник Републике Србије, бр. 23/2009.
- Предлог Преговарачке позиције Републике Србије за Међувладину конференцију о приступању Републике Србије Европској унији за поглавље 24 – „Правда, слобода и безбедност“, Влада Републике Србије, Београд, 2016.
- "Regulation (EU) No 656/2014, establishing rules for the surveillance of the external sea borders in the context of operational cooperation coordinated by the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union", OJ L 189/93, 27.06.2014.
- "Regulation (EC) no 1931/2006 of the European parliament and of the Council laying down rules on local border traffic at the external land borders of the Member States and amending the provisions of the Schengen Convention", OJ L 405/1, 30.12.2006.
- "Regulation (EC) No 1987/2006 of the European parliament and of the Council of 20 December 2006, on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System (SIS II)", OJ L 381/4, 28.12.2006.
- "Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (*Schengen Borders Code*)", OJ L 105, 13.04.2006.

- "Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (*Schengen Borders Code*)", OJ L 105, 13.04.2006.
- "Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (*Visa Code*)", OJ L 243/1, 15.09.2009.
- "Regulation (EC) No. 863/2007 of the European Parliament and the Council of 11 July establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention teams and amending council Regulation (EC) No. 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the tasks and powers of guest officers", OJ L 199, 31.07.2007.
- "Regulation (EU) No 1168/2011 amends the original act to improve the integrated management of the EU's external borders and to enhance cooperation between national border guard authorities", OJ L 304/1, 22.11.2011.
- "Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice", OJ L 180, 29.06.2013.
- *Single European Act*, Интернет:<http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11986U/word/11986U.doc>
- *Стратегија за управљање миграцијама*, „Службени гласник Републике Србије, бр. 59/2009.
- *Стратегија супротстављања илегалним миграцијама у Републици Србији*, „Службени гласник Републике Србије, бр. 25/2009.
- *Стратегију борбе против трговине људима у Републици Србији*, „Службени гласник Републике Србије, бр. 111/2006.
- "The Schengen acquis – Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders", *Official Journal L*, 22.09.2000.

- „Упутство за интегрисано управљање границама у земљама Западног Балкана“, Директорат Европске комисије за помоћ земљама западног Балкана (AIDCO), Женева, 2004.
- Закон о азилу, „Службени гласник Републике Србије, бр. 109/2007.
- Закон о заштити државне границе, „Службени гласник Републике Србије, бр. 97/2008; 20/2015.
- Закон о оружју, „Службени гласник Републике Србије, бр. 09/1992, 53/1993, 67/1993, 48/1994, 44/1998, 39/2003, 101/2005, 85/2005, 27/2011, 104/2013.
- Закон о полицији, „Службени гласник Републике Србије, бр. 101/2005, 63/2009, 92/2011 и 64/2015.
- Закон о путним исправама, „Службени гласник Републике Србије, бр. 90/2007, 116/2008, 104/2009, 76/2010 и 62/2014.
- Закон о ратификацији Конвенције о полицијској сарадњи у југоисточној Европи, „Службени гласник Републике Србије, Међународни уговори“, бр. 70/2007.
- Закон о странцима, „Службени гласник Републике Србије, бр. 97/2008.
- Закон о управљању миграцијама, „Службени гласник Републике Србије, бр. 107/2012.
- Законик о кривичном поступку, „Службени гласник Републике Србије, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 и 55/2014.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У наредном периоду за Србију ће бити од изузетног значаја да употпуни домаће право са правним тековинама у области Поглавља 24 које се односе на правду, слободу и безбедност. У том смислу, Србија као држава кандидат за приступање Европској унији мораће да обезбеди ефикасно управљање својим границама кроз успостављање сарадње на нивоу граничних служби, међуграничне и међународне сарадње, како би остварила одговарајућу равнотежу између отворености и безбедности државних граница. Поред тога, Србија ће морати да обезбеди ефикасан малогранични саобраћај на својим спољним копненим границама у складу са правним тековинама Европске уније. Такође, Србија ће уз постојеће националне стратегије које се односе на области из Поглавља 24, морати да усвојити нову стратегију и акциони план о интегрисаном управљању државном границом који се примењује у Европској унији, што по себи претпоставља значајно унапређење људских, техничких и информационих капацитета које захтева Шенгенски режим и његов информациони систем друге генерације.

УДК: 327.7::341.65
Biblid 1451-3188, 15 (2016)
Год XV, бр. 58, стр. 179–188
Извори научни рад

Јелена СТОЈИЉКОВИЋ¹

ЦИЉНЕ САНКЦИЈЕ У МЕЂУНАРОДНОМ И КОМУНИТАРНОМ ПРАВУ - СЛУЧАЈ „КАДИ“

ABSTRACT

Terrorism, as one of the greatest challenges the world is facing today, is a common threat to all people and states and it certainly requires an international response. The research goal of this paper is to describe, through an analysis of the judgment of Court of First Instance in Kadi case, the shift from economic sanctions against whole nations to sanctions targeted at individuals. Although the targeted sanctions have appeared precisely in response to criticism aimed at economic sanctions and also due to some historical circumstances, targeted sanctions regime has been receiving criticism for the manner in which individuals may come to be selected without transparency or possibility of formal review. The important questions related to the targeted sanctions arose in the Kadi case concerned the competence of the Community to adopt and implement targeted (smart) sanctions, directed against terrorist – individuals.

Key words: Kadi case, economic sanctions, targeted (smart) sanctions, terrorism, Court of First Instance

1) ПРЕЛАЗАК СА ЕКОНОМСКИХ САНКЦИЈА НА ЦИЉНЕ САНКЦИЈЕ

Прелазак са економских санкција, усмерених према целој нацији, на циљне санкције, усмерене на индивидуе, представља супротност између стандардне заштите људских права и овлашћења Савета безбедности Уједињених нација. Економске санкције могу се дефинисати као политички акт који се користи у смислу економског средства за спровођење притиска на трећу државу како би

¹ Министарство спољних послова Републике Србије.

Е-маил: lelastoiljkovic@gmail.com

дошло до промене њеног понашања.² Циљ њиховог спровођења, од стране Савета безбедности, јесте да одрже мир. Савет безбедности је током Хладног рата био ограничен, док је деведесетих година дошло до велике експанзије његове активности у том пољу. Прве економске санкције, од стране Заједнице, датирају још из шездесетих и седамдесетих година, и оне су се односиле на наметање ембарга према режиму апартхејда у јужној Родезији 1966. године, као и у Јужној Африци. Од 1990. године, Савет безбедности УН наметнуо је десет оружаних ембарга, а све у циљу ограничења локалних конфликта, како би на крају број санкција био имплементиран на шеснаест земаља: Авганистан, Ангола, Еритреја, Етиопија, Хаити, Ирак, Либерија, Либија, Руанда, Сијера Леоне, Сомалија, Јужна Африка, Јужна Родезија (сада Зимбабве), Судан, Федерална Република Југославија и Социјалистичка Федерална Република Југославија.³ Економске санкције, као санкције усмерене против целе нације, наишле су на критике широког аудиторијума. Први аргумент који је усмерен против оваквих санкција заснивао се на чињеници да оне доносе више колатералне штете него самих резултата, док се други аргумент позивао на чињеницу да овакве санкције представљају велики терет међународној трговини наносећи штету међународним компанијама које послују са циљном земљом.⁴

2) ЦИЉНЕ, ТЗВ. „ПАМЕТНЕ“ САНКЦИЈЕ

Тероризам, као један од највећих изазова са којим се свет суочава данас, је заједничка претња свим људима и државама, и свакако захтева међународни одговор. Може се рећи да су се циљне санкције појавиле управо као одговор на критике усмерене ка економским санкцијама али и као последица историјских догађаја. Наиме, напади на Светски трговински центар, 11.09.2001. у Њујорку⁵ и Пентагон у Вашингтону, били су специфични због немогућности да се окриви било која нација која би носила последице у смислу одмазде. У протеклим деценијама циљне санцкије постају све чешће и њихов главни циљ је вршење притиска на појединце и ограничење њихове могућности да наруше међународни мир и безбедност, док у исто време долази до смањења колатералне одговорности државе на рачун појединца.⁶ Циљне санкције се,

² Tanguy de Wilde d 'Estamel, *"The Use of Economic Tools in Support of Foreign Policy Goals: the Linkage between EC and CFSP in the European Union Framework"*, рад припремљен за „ESCA's Fifth Biennial International Conference“ у Сијетлу, 29 May 1997, p. 5.

³ Ian Anthony, *"Sanctions applied by the European Union and the United Nations"*, Oxford University Press, SIPRI Yearbook 2002, p. 204.

⁴ Ibid., pp. 206-210.

⁵ Међународна штампа је 11. септембар 2011. године описала као „Дан који је променио свет“.

⁶ Maja Lukic, *"The Security Council's targeted sanctions in the light of recent developments occurring in the EU context"*, *Analiti Pravnog fakulteta u Beogradu*, 3/2009, стр. 242.

такође, називају и „паметне“ санкције и имају за циљ да смање колатералану штету и повећају ефикасност и кредибилитет међународне одговорности, с обзиром да је њихово деловање уже од деловања економских санкција.⁷ На основу члана 6, Резолуције 1267, познатијом као Талибанска резолуција, основан је комитет – Комитет 1267 (Талибански Комитет) – састављен од чланова Савета безбедности, успостављеним као одговорно тело, за спровођење горе поменутих захтева у сагласности са Резолуцијом.⁸ Комитет је утврдио листу имена појединаца и ентитета у вези са Ал Каидом, као и оних индивидуа, група и ентитета удружених са њим. Прва листа Комитета објављена је 8. марта 2001. и садржала је списак ентитета и особа над којима је спроведена санкција замрзавања средстава. Поменута листа претрпела је неколико промена и допуна и тренутно садржи око 285 имена, подељених у две групе, тако да покрива појединце (217) као и ентитете и остале групе удружене са Ал Каидом (67).⁹ Савет безбедности УН је у својој Резолуцији 1333¹⁰ поставио инструкције Комитету да ажурира листу појединаца и ентитета удружених са Осамом бин Ладеном, након чега је Комитет објавио нову листу 8. марта 2001. која је садржала име Shaykh Yassin Abdullah Kadi. Одлучено је да он испуњава услове потребне да се нађе на листи међу којима су: учествовање у финансирању, планирању, припремању дела и активности којима је подржао и деловао у име Ал Каиде; снабдевање, продавање, преношење оружја; регрутовање или на други начин подржавање поступака Ал Каиде, Осаме бин Ладена или Талибана. Даље, прихватио је да је финансијски подржавао радње „Muwfaq“ фондације која је деловала под окриљем Makhtab Al-Khidamat/Al Kifah. Пратећи распуштање Makhtab Al-Khidamat/Al Kifah почетком јуна 2001. године и његово припајање Ал Каиди, господин Кади је, такође, био један од већих акционара у, сада затвореној, депозитној банци у Сарајеву, која је била база за планирање напада на постројења Уједињених нација у Саудијској Арабији.¹¹ Како би Резолуција 1333 ступила на снагу, Савет Европе усвојио је спорну Уредбу 881/2002 којом је донесена одлука да се замрзну сва средства и остала имовина особа и ентитета које се појављују на листи приложеној уз поменуту уредбу, на основу чланова 60-201 и 208, Споразума утврђеног од стране Европске заједнице.¹² Савет Европе

⁷ Видети 'case-note' сачињен од стране Maria Tzanou, Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Communities, *German Law Journal*, 10/2009, p. 127.

⁸ Imelda Tappeiner, "The fight against terrorism. The list and the gaps", *Utrecht Law Review*, 1/2005, 101.

⁹ www.un.org/sc/committees/1267/, 10.10. 2016.

¹⁰ S.C. Res. 1333, U.N. Doc. S/RES/1333 (Dec. 19, 2000).

¹¹ *Kadi v. Council and Commission*, (T-315/01), пресуда Првог основног суда, 10. септембар 2016.

¹² Савет ЕУ је прво усвојио Уредбу ЕЗ број 337/2000 14. фебруара, 2000. (OJ 200 L 43, at 1), која је укинута Уредбом број 467/2001 of March 6, 2001 (OJ 2001 L 67, at 1). 27 маја 2002,

је изменио листу небројено пута како би је усагласио са ажурираном листом Савета безбедности УН-а сачињеном од стране Комитета за санкције. Поменути Комитет означио је на листи како Кадија, тако и Албараката, оптуживши их за сарадњу са Ал Каидом. Као последица свему наведеном, Европска заједница наметнула је санкције против њих, укључујући и замрзавање њихових средстава и друге имовине.

3) ПИТАЊЕ: КО ОДЛУЧУЈЕ ДА ЛИ ЈЕ НЕКО ТЕРОРИСТА?

Постоје два режима санкција за анти-тероризам против појединаца: санкције усвојене против појединаца наведене на нивоу УН и оне које производе ефекат на аутономним европским листама. Најважније питање, које уједно чини кључну разлику између ова два режима, јесте ко доноси одлуку о навођењу некога као осумњиченог терористу. „Под првим режимом, појединци су јавно именовани као осумњичени терористи на нивоу УН пре него што ЕУ начини кораке. Наиме, европске институције овде не користе дискреционо право, већ само копирају листе УН у европске правне инструменте и намећу санкције. Према другом режиму, Савет ЕУ одлучује ко је наводно јавно подржавао тероризам и треба да буде на мети рестриктивних мера.”¹³ Почетни ефекти примењени на појединце су исти. Режим циљаних санкција критикован је због начина по коме појединци могу бити изабрани без транспарентности или могућности формалног разматрања. Оно што се појављује као правна основа за доношење санкција против трећих земаља су чланови 301¹⁴ и 60(1)¹⁵ Уредбе ЕЗ, такође коришћени као правни основ за доношење циљаних санкција против појединаца у „рату против терора“. Битна питања у вези горе поменутих законских основа појавила су се у случају Кади, која се односе на надлежност заједнице да усвоји и спроведе циљане (паметне) санкције усмерене против терориста – појединаца. Цео систем циљаних санкција

Савет ЕУ усвојио је Уредбу број 881/2002, која је укинута Уредбом број 467/2001 (ОЈ 2002 Л 139, at 9).

¹³ Christina Eckes, *EU Counter-Terrorist Policies and Fundamental Rights : The Case of Individual Sanctions*, Oxford University Press, Oxford 2009, p. 22.

¹⁴ У члану 301 Уредбе стоји да: “Where it is provided, in common position or in a joint action adopted according to the provisions of the Treaty on European Union relating to the common foreign and security policy, for an action by the Community to interrupt or to reduce, in part or completely, economic relations with one or more third countries, the Council shall take the necessary urgent measures. The Council shall act by qualified majority on a proposal from the Commission.”

¹⁵ У члану 60 је наведено да: “If, in the cases envisaged in Article 301 EC, action by the Community is deemed necessary, the Council may, in accordance with the procedure provided for in Article 301, take the necessary urgent measures on the movement of capital and on payments as regards the third countries concerned.”

претрпео је промене, поготово у случају Кади, покренутог захтевом за поништење од Абдулаха ал Кадија у октобру 2001. – исте године када је био наведен као осумњичени терориста.

4) ЗАКЉУЧЦИ ПРВОСТЕПЕНОГ СУДА (ЦФИ) У СЛУЧАЈУ „КАДИ“

Shaykh Yassin Abdullah Kadi рођен је 1955. године као држављанин Саудијске Арабије. Стављен је на листу Савета безбедности УН као осумњичени сарадник терористичке мреже Осаме бин Ладена – Ал Каиде и 12. октобра 2001. сва имовина у Сједињеним Америчким Државама му је замрзнута. Пратећи тај пример, ЕУ је применила санкције на Кадија. Са црне листе уклоњен је 2012. године али суђење по његовој тужби сматра се прекретницом у међународном јавном праву, као и у Европском праву.

Наиме, у сажетку аргумената за стављање особе на листу, наведено је да је он на листи био од 17. октобра 2001. године због учешћа у финансирању, припреми, омогућавању и осталих активности у вези са Ал Каидом, Осамом бин Ладеном и Талибанима, као и за „снабдевање, продају и пренос оружја и сличних материјала“ другим субјектима. Господин Кади је признао да је оснивач Фондације Muwfaq којом је и управљао. Наведена фондација радила је при Makhtab Al-Khidamat организацији, која је у јуну 2001. године престала да постоји, као таква већ је припојена Ал Каиди. Након тога, један број невладиних организација – међу којима је била и Muwfaq организација, био је прикључен Ал Каиди. Такође је наведено да је лидер борбене исламске организације у Египту објавио како је та организација обезбедила логистичку и финансијску подршку батаљону исламских бораца у Босни и Херцеговини. Такође, за исте војнике везује се учешће у терористичким активностима, а за Фондацију кријумчарење оружја из Албаније у Босну и Херцеговину, где је део трошкова сносио Осама бин Ладен. Коначно, господин Кади био је власник значајног дела акција у Депозитној банци у Сарајеву, под сумњом да је била седиште планирања бројних терористичких активности на објекте САД-а у Саудијској Арабији. У марту 2001. године први пут је објављен списак, као део листе под Резолуцијом број 1267 1333. У истом месецу, Савет је усвојио Уредбу број 467/2001 о забрани извоза одређене робе и услуга у Авганистан, о појачању забране летова и продужењу замрзавања новчаних и осталих финансијских средстава која се односе на Талибана у Авганистану. Такође, повучена је Уредба број 337/2000 која омогућује Комисији да измени и допуни листу имена, ентитета и органа којима су санкције наметнуте. У једном члану Комитета за санкције за стављање Yassin Abdullah Kadi-ја на листу, под Уредбом број 2062/20012 од 18. октобра 2001. године, под којом је Уредба 467/2001¹⁶

¹⁶ Уредба ЕЗ број 467/2001 L 67.

измењена, његово име било је додато на листу укључену у анексу 1 измењеног члана. У мају 2002. године, Уредба 467/2001 замењена је Уредбом 881/2002. Након тога режим санкција је измењен и регулисан неколико пута, резолуцијама Савета безбедности УН као и одговарајућим актима.

4.1. Чињенично стање

У децембру 2001. године, Кади, заједно са Ahmed Yusuf и Al Barakt Фондацијом подигао је тужбу против Савета и Комисије пред првостепеним судом (CFI) и првобитно захтевао поништење Уредбе ЕЗ број 467/2001 од 6. марта 2001. године, а касније и поништење Уредбе ЕЗ број 881/2002 од 27. маја 2002. године, која је наметала конкретне мере усмерене против одређених лица и лица повезаних са Осамом бин Ладеном, Ал-Каидом и Талибанима. Уредба ЕЗ 881/2002 касније је замењена Уредбом (ЕЗ) број 467/2001.¹⁷ Уједињено Краљевство Велике Британије и Северне Ирске приступило је као интервенијент – умешач, на страни тужиоца. Yusuf и Кади су заједно изнели тврдње да оспорена одредба угрожава основна права, посебно њихова права гарантована чланом 6 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (ECHR), то јест, право коришћења своје имовине и право на правично суђење. Осим тога, они су нагласили да спорна регулација намеће тешке санкције, како грађанске тако и кривичне. Посебно су истакли лишавање њиховог права на одбрану као и права да буду обавештени о разлозима увођења санкција против њих. Посебно су се осврнули на наводне повреде права на правично суђење. Подносиоци такође додају да им докази против њих нису били саопштени, док су остали без прилике да се изјасне на тврдње које им се стављају на терет. Истичу да уношење њихових имена на листу није био предмет било какве судске ревизије. Једини разлог за уношење њихових имена на листу ЕУ су информације добијене од држава и међународних организација на Комитету за санкције, из чега произилази да ни Савет ни Комисија нису испитали ове разлоге.

4.2. Пресуда Првостепеног Суда (CFI)

Суд прве инстанце у својој пресуди 2005. године одбацио је тужбе, из разлога што није имао пуну надлежност да преиспита законитост регулативе ЕУ због преовлађујуће снаге основних резолуција Савета безбедности. Наиме, сврха Уредбе била је да стави на снагу резолуцију Савета безбедности УН и у том смислу да Резолуције Савета безбедности „потпадају ван надлежности судске ревизије и да суд нема надлежност да преиспита исте, чак ни

¹⁷ *Kadi v. Council and Commission*, (T-315/01), пресуда Првостепеног суда (*Court of First Instance*), 08.10.2016.

индиректно“.¹⁸ Суд прве инстанце (CFI) даље сматра да је Савет Европе везан Повељом УН и да би у том случају ишао ван граница дотадашње судске праксе. Суд истиче занимљив аргумент о томе да је заједница везана обавезом не само да испуњава обавезе држава чланица, него такође, на основу члана 307 Уредбе (ЕЗ), да спречава државе чланице у обављању њихових уговорних обавезе према трећим државама. Иако је Суд сматрао да није надлежан да разматра унутрашњу законитост ЕУ, јер би се на тај начин индиректно преиспитивале резолуције Савета безбедности УН, он ипак сматра да је овлашћен да провери, на посредан начин, пропис Савета у духу *ius cogens*-а.¹⁹ Првостепени суд је закључио да је спорна одредба у складу са тим стандардом и да није дошло до повреде *ius cogens*-а. Као последицу тога, Суд је одбацио захтеве у целини.²⁰

4.3. Кључна питања и приступи Првостепеног суда

Постоји неколико кључних питања у случају Кади. Прво, ако чланови 60 и 301 Уредбе ЕЗ могу послужити као правни основ за доношење мера (циљаних санкција) које утичу на појединце када њихов садржај указује на то да овлашћују Савет за предузимање мера само против трећих земаља. Приступ Првостепеног суда је да у формулацији члана 60 и 301 Уредбе ЕЗ није немогуће усвајање рестриктивних мера које директно утичу на појединца и организације, јер такве мере настоје да смање економске односе са једном или више трећих земаља.²¹ Друго, комбинација чланова 60, 301 и 308 Уредбе ЕЗ представља правни основ за доношење мера за замрзавање финансијских средстава појединаца, када не постоји веза између њих и владе или на територији треће стране. Постоје два услова за примену члана 308. Први подразумева да члан 308, заједно са члановима 60 и 301, може дати институцијама Заједнице моћ да доноси прописе Заједнице, само ако не постоји друга одредба Уговора о ЕУ која даје институцијама могућност да усвоје спорне мере. Према мишљењу Суда, први услов је био задовољен зато што “нема посебне одредбе Уговора о ЕУ који предвиђа усвајање мера везаних за наметање економских и финансијских санкција, као што су замрзавање средстава, у погледу појединаца и ентитета осумњичених за доприношење финансирању тероризма, где не постоји успостављена веза са владајућим режимом треће државе.” Осим тога, суд прве инстанце је утврдио да је други услов за примену члана 308 такође задовољен због постојања “моста” успостављеног у ревизији Мастрихтског уговора који се односи на радње предузете од стране Заједнице којима се намећу економске

¹⁸ Ibid.

¹⁹ *Kadi v. Council and Commission*, (T-315/01), пресуда Првостепеног суда, 09.10.2016.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

санкције на основу чланова 60 и 301 и циљева Споразума ЕУ у области спољних односа.²² Треће, можда најважније питање које се појавило у случају Кад и односи се на везу између међународног правног поретка под окриљем УН и домаћег правног поретка, тј. правног поретка Заједнице.²³ Полазна тачка у анализи Првостепеног суда је принцип примата међународног права по Повељи УН о обавезама државе чланице домаћег права, укључујући и оне у оквиру Споразума Европске заједнице.²⁴ Стога, државе чланице дужне су да предузму све неопходне мере како би осигурале стављање на снагу резолуција усвојених од стране Савета безбедности на основу поглавља VII Повеље УН, иако те мере доводе до напуштања „опозива било које одредбе закона Заједнице, без обзира што оне могу престављати препреку за правилно обављање обавеза из Повеље УН.“²⁵ С друге стране, Заједница није везана директно Повељом УН према међународном праву, али Суд је утврдио да је Заједница везана Повељом УН и на основу сопственог уговора, јер, по Уговору, она преузима надлежности које су раније припадале државама чланицама у области регулисаног Повељом УН.²⁶ Првостепени суд закључује да не може да преиспита законитост Уредбе о спровођењу резолуције Савета безбедности, јер би то значило да Суд индиректно разматра законитост резолуција Савета безбедности. Коначно, долазимо до питања заштите права осумњичених терориста. Према Првостепеном суду (CFI), није било повреде права тужиоца по питању права на поштовање њихове имовине. Осим тога, Суд је сматрао да није било кршења основног права на правично суђење у погледу права тужиоца да буде саслушан од стране Савета ЕУ у вези са усвајањем спорне Уредбе, нити у вези са правом да буде саслушан од стране Комитета за санкције, а у вези са уношењем њихових имена на листу. На крају, Суд је закључио да није дошло до повреде права на делотворно судско разматрање с обзиром да је Првостепени суд у овом случају прихватио да директно преиспита законитост спорне Уредбе, као и резолуције Савета безбедности на индиректан начин.

5) НАЈВАЖНИЈИ АСПЕКТИ И ЗНАЧАЈ ОДЛУКЕ

У стручној литератури преовлађује став да је у погледу односа комунитарног права са међународним, Првостепени суд у овој пресуди

²² Ibid.

²³ Члан 103 Повеље Уједињених нација *“In the event of a conflict between the obligations of the Members of the United Nation under the present Charter and their obligation under any other international agreement, their obligation under the present Charter shall prevail.”*

²⁴ *Kadi v. Council and Commission*, (T-315/01), пресуда Првостепеног суда, 11.10. 2016.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

поступао несигурно, помало недоследно и на начин који може довести до бројних спорова у будућности. Замерка се првенствено односи на приступ по коме је Првостепени суд прво самог себе прогласио надлежним за оцену сагласности аката донетих у складу са резолуцијама СБУН-а са стандардима заштите основних права који чине део *ius cogens*-а, али је одмах затим преузео веома ограничено испитивање таквог једног акта без обзира што је претходно у појам *ius cogens* уврстио и појаве које по већинском мишљењу тим појмом нису обухваћене.²⁷

Професор Бранко Ракић изнео је виђење по коме се Првостепени суд ослонио на такав круг основа за одређивање обима свог овлашћења за преиспитивање аката ЕЗ донетих на основу резолуција СБУН-а, да се могло оправдано закључити да ће у тај обим ући оштрији стандарди од оних које је исти суд, затим, у оцени тужиоцевих навода применио. Наиме, професор Ракић указује да се у члану 1 Повеље, која садржи циљеве УН, налази и циљ „унапређење и подстицање поштовања људских права и основних слобода“. Ракић у наставку подсећа да је у систему Уједињених нација изграђен веома развијен систем заштите људских права ради остварења циља из наведеног члана 1 Повеље. Даље, наводи да је Првостепени суд имао обавезу да се стави у позицију Савета који је донео Уредбу, при чему је Савет по самој Повељи УН имао „право и дужност да оцени усклађеност резолуције са циљевима и начелима Повеље, а где такође спада и заштита људских права. Крајњи закључак је да је стандард којим је Првостепени суд требао да се руководи био онај који карактерише целокупни систем норми заштите људских права на нивоу УН, а не само онај присутан у нормама *ius cogens*.”²⁸ С друге стране, професорка Маја Лукић сматра да је Савет био суочен посредством важења УЕЗ са обавезом из члана 25 да спроводи одлуке СБУН-а и тада је могао да се води само правним извором који је хијерархијски виши од извора обавезности предметне одлуке, а то су норме *ius cogens*. Супротно од Бранка Ракића који пресуду Првостепеног суда објашњава политичким мотивима, Маја Лукић истиче да је пресуда донета уз наглашено игнорисање политичких реалности на различитим нивоима, као и да пресуда може да се схвати као покушај чисто правног сагледавања спора на плану међународног права.²⁹ Укупно гледано,

²⁷ Mielle Bulterman, “Fundamental Rights and the United Nations Sanction Regime: The Kadi and Yusuf Judgments of the Court of First Instance of the European Communities”, *Leiden Journal of International Law*, 19/2006, p. 772.

²⁸ Бранко М. Ракић, „Европски суд правде између људских права и борбе против тероризма“, *Анали Правног факултета у Београду*, 2/2009, стр. 162.

²⁹ Maja Lukić, *Autonomy of European Union Law in the Light of the Recent Case-Law of European Courts*, Doctoral Dissertation, University of Belgrade Faculty of Law, Belgrade, 2013, unpublished, 232.

ова одлука Првостепеног суда представља амбициозан покушај да се у већ утврђен систем повежу и важеће норме међународног права.

6) ИЗВОРИ

- Anthony, I., *Sanctions applied by the European Union and the United Nations*, Oxford University Press, SIPRI Yearbook 2002.
- Bulterman, M., "Fundamental Rights and the United Nations Sanction Regime: The Kadi and Yusuf Judgments of the Court of First Instance of the European Communities", *Leiden Journal of International Law*, 19/2006.
- 'Case-note' Maria-e Tzanou, "Yasin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Communities", *German Law Journal*, 10/2009.
- d'Estmael, Tanguy de Wilde, *The Use of Economic Tools in Support of Foreign Policy Goals: the Linkage between EC and CFSP in the European Union Framework*, Discussion Paper prepared for the ESCA's Fifth Biennial International Conference, Seattle, 29 May 1997.
- Eckes, C., *"EU Counter-Terrorist Policies and Fundamental Rights: The Case of Individual Sanctions"*, Oxford University Press, Oxford 2009.
- *Kadi v. Council and Commission*, (T-315/01), пресуда Првостепеног суда, 10 септембар 2016.
- Tappeiner, I., "The fight against terrorism. The list and the gaps", *Utrecht Law Review*, 1/2005.
- Интернет: www.un.org/sc/committees/1267/ 10.10.2016.
- Лукић, М., *Autonomy of European Union Law in the Light of the Recent Case-Law of European Courts*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2013.
- Ракић, Б. М., „Европски суд правде између људских права и борбе против тероризма – однос међународног и европског права“, *Анали Правног факултета у Београду*, 2/2009.
- Уредба (ЕЗ), број 467/2001 L 67.

УДК: 377.35:351.74

Biblid 1451-3188, 15 (2016)

Год XV, бр. 58, стр. 189–208

Извори научни рад

др Милан КЛИСАРИЋ
др Здравко СКАКАВАЦ¹

ОБУКА И ПРОФЕСИОНАЛНИ РАЗВОЈ ПОЛИЦИЈСКИХ МЕНАџЕРА

ABSTRACT

The subject-matter of this paper is the importance of training for professional development of police managers. The aim of the paper is to explain correlation between training and professional development of police managers on one example of the research in the Serbian police, and point out on the influential factors of this correlation. The paper in its structure encompasses, apart from the introduction, key theoretical questions relating to the relationship between the training and professional development of police managers, such as learning theory, principles of learning and features of adults, training process, goals and importance of the training for professional development, as well as the relationships between professional development to achievement of those performance and performance of organization. Afterwards, it is described and explained the state of the training and professional development of police managers in the Republic of Serbia. On the basis of analysis of the reports of DCAF and conducted interviews with police managers high and middle range, identified state and most important prerequisites of relationships between training and professional development of police managers in the Republic of Serbia. In the third part of the paper have been given perspectives and recommendations for further development of training and professional development of police managers in accordance to the standards of developed counties in the EU. The forth part of the paper covers the importance of the research for the Republic of Serbia. The approach to the research is mostly qualitative. The methods used in this research are: content analysis, interviews, inductive etc. The main finding refers to

¹ Факултет за правне и пословне студије др „Лазар Вркатић“ Нови Сад.

Е-маил: mklisar60@gmail.com, zskakavac@useens.com

the conclusions about the importance of the training for professional development of police managers. In the case of Serbian police organization and its social and political context, it was concluded that training can have great and marginal importance for professional development of police managers, depending on several factors, chiefly of the quality of training and system support for knowledge transfer in the birthplace environment.

Key words: training, professional development, police managers, importance, quality, knowledge transfer.

УВОД

Обука и професионални развој запослених, укључујући и менаџере организације, јесте област која припада научној дисциплини Управљање људским ресурсима – УЉР. Пошто је крајњи циљ УЉР-а повећавање потенцијала запослених и побољшање квалитета пословања организације у константно променљивом окружењу, то се и ове две функције УЉР-а остварују у условима сталних промена на тржишту и захтева кључних заинтересованих страна. Пораст несигурности, економска и политичка турбуленција савременог доба, као и трендови неодмерене потрошње ресурса, загађења, друштвене дезинтеграције и лошег управљања довели су до пораста свести о потребама за учењем у целој организацији, нечега што традиционалне ауторитарне хијерархијске организације нису поседовале (Senge, P. 2003:5). Промене до којих долази у свету, било да су физичке, друштвене или економске, су константа (Adizes, I. 2004: 21). Управо због сталних промена у стварности, полицијска обука се никада не завршава. Искусни полицијски службеници настављају њихову едукацију и обуку у многим областима како би били способни да држе корак са актуелним трендовима у борби против криминала, као и са променама закона и процедура. Такође, они практикују специјалну обуку како би се припремили за службу у посебним јединицама или на менаџерским позицијама (Dempsey, J. et.al. 2005: 104). Међу најважнијим проблемским питањима у вези са обуком менаџера² јесу питања сврсисходности и ефективности таквих обука, као и питања конкретне везе програмских садржаја и методике извођења обуке са мисијом и кључним задацима организације. Због тога, у пројектовање циљева програма обуке за менаџере, по правилу, укључује се топ менаџмент организације, као и за одређивање не само ставова, већ и конкретних компетенција и знања која треба да буду исход програма обуке (Dessler, G. 2007: 163). Према Питеру Дракеру (Drucker, P. 2003: 18) савремени менаџмент мора омогућити организацији и запосленима да расту и развијају се у професионалним компетенцијама у складу са променама потреба и могућностима. Континуирана обука и стални развој морају да буду уграђени у

² У раду се појмови „полицијски менаџер“ и „полицијски руководиоц“ користе као синоними.

организацију на свим нивоима. Глобално посматрано, менаџмент представља успешност располагања ограниченим ресурсима или средствима, односно способност обављања датог посла. Такође, у ширем смислу, под појмом менаџмент подразумева се одлучивање о циљевима организационог система, затим о начину и средствима којима се такви циљеви могу остварити, као и о коришћењу резултата пословања тог система. Према томе, менаџмент представља веома комплексну активност и може да се посматра као: вештина управљања, теорија о управљању, и као управљачка структура. Будући да је менаџмент једна мултидисциплинарна активност, о томе треба водити рачуна приликом процеса оспособљавања менаџера, као и приликом његове примене. Савремени менаџмент карактерише професионализам. Професионализам је захватио све области и не постоји систем којим се може управљати на аматерским основама. Из напред наведеног произилази закључак да је менаџмент професија, наука и вештина. Она има: стратегију, оперативку и тактику. Дракеров поглед на савремени менаџмент прихватиле су полиције многих развијених земаља Европе и остатка света. Међутим, један број земаља, углавном у транзицији, остао је у времену комунизма и посткомунизма, па можда још и декадентнијем, што се веома негативно одражава на образовање и професионално усавршавање полицијских менаџера. Проблем у вези односа обуке и професионалног развоја полицијских менаџера посебно је изражен у условима неприхватања менаџмента као професије, за коју је потребно посебно образовање и обука, односно посебне компетенције и способности. У неразвијеним полицијским системима преовладава мишљење да је менаџмент, или традиционално руковођење, делатност која је највише заснована на искуству и харизми. Такво мишљење је карактеристично за полицијске системе са снажним политичким детерминизмом и непостојањем уређеног каријерног система. Организациона култура у таквим системима је неразвијена, јер су вредности полицијске професије више привидни него стварни, без искрених дугорочних стратегија и развоја организације и запослених. Последица тога јесте да веома способни, професионални и слободоумни менаџери у таквим околностима често нису пожељни од стране регуларне политике. Такве полицијске организације се и не труде да развију систем образовања и обуке за полицијске менаџере. Ако се, стицајем неких околности, организују курсеви за потребе полицијског менаџмента, знања и вештине стечене на тим курсевима се веома мало или уопште не примењују на радном месту. Протеком времена стечена а непримењивана менаџерска знања и вештине слабе или ишчежавају и тада обука више нема кључни значај за професионални развој полицијских менаџера већ, напротив, маргинални.

Проблем истраживања у овом раду може се формулисати у виду основног истраживачког питања: "Који је значај обуке за професионални развој полицијских менаџера и који фактори утичу на тај однос?" Следствено тако формулисаном проблему истраживања, предмет истраживања чини

истраживање значаја обуке за професионални развој полицијских менаџера. На основу уводних ставова, формулисаног проблема и предмета истраживања, може се дефинисати основна хипотеза истраживања, која гласи: "Обука може имати различит ниво значаја за професионални развој полицијских менаџера, од великог (кључног) до маргиналног, зависно од бројних фактора, а посебно од квалитета обуке и услова за трансфер знања и вештина у радном окружењу". Циљ овог рада је да се на примеру једног истраживања у полицији Србије објасни корелација између обуке и професионалног развоја полицијских менаџера и укаже на утицајне факторе те корелације. Методологију истраживања, поред методе посматрања са учествовањем, индуктивно-дедуктивне и аналитичко-синтетичке методе, чине и анализа садржаја докумената о реализованим обукама за полицијске менаџере у Републици Србији и интервју са полицијским руководиоцима. Наиме, квалитет спроведених обука и веза са професионалним развојем полицијских менаџера може се најбоље сагледати у извештајима DCAF-а (*Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces*) о реализованим обукама по пројекту "Развој капацитета стратегијског управљања у Министарству унутрашњих послова Републике Србије за период 2011–2016 године", као и на основу исказа 24 интервјуисана руководиоца стратешког, високог и средњег нивоа Дирекције полиције МУП-а Републике Србије. Интервју је вођен за потребе спровођења анализе образовне потребе АОП по пројекту "SW 23 Supporting the strategic management and EU integration capacity development of the Serbian Ministry of Interior" за period 2016-2018³. Пројекат је финансиран од стране SIDA (*Swedish International Development Authority*) и управљан од IMG (*International Management Group*). Листа питања за интервју са полицијским руководиоцима експлицитно и имплицитно односила се на професионалне компетенције које су потребне за ефективно лидерство и менаџмент, како у реформским процесима полиције Србије, тако и у редовном извршавању менаџерских дужности.

ТЕОРИЈСКИ ОКВИР ОБУКЕ И ПРОФЕСИОНАЛНОГ РАЗВОЈА ПОЛИЦИЈСКИХ МЕНАЏЕРА

Теоријски оквир предмета истраживања у овом раду прилично је комплексан и чине га принципи и теорије учења Андрагогије и теорије више дисциплина научног менаџмента, као што су: Организационо понашање, Управљање људским ресурсима, Стратегијски менаџмент, Менаџмент промена

³ Коаутор овог рада др Милан Клисарић је марта 2016. од стране IMG-а изабран за Локалног експерта за стратегијски менаџмент и планирање ради пружања помоћи у стратегијском развоју МУП-а и испуњавању критеријума за придруживање Републике Србије ЕУ. Један од задатака у том пројекту био је спровођење анализе образовне потребе за обуком у области менаџмента.

и Менаџмент квалитета. Процес учења објашњавају три теорије: Бихевиоризам, Когнитивизам и Хуманизам. Бихевиоризам се заснива на реаговању на спољне услове окружења и мерљивим променама у понашању. Когнитивизам је више концентрисан на функционисање свести – менталне процесе као што су кодирање, категоризација и презентовање информација у меморији. Хуманизам обухвата афективне аспекте, као што су емоције и ставови људског понашања који утичу на процес учења. У комплетном систему образовања и обуке ефективно учење мора да обухвата све три теорије у циљу постизања промена у понашању, ставовима и знању истовремено⁴. За остваривање ефеката учења применом све три теорије примерен је андрагошки модел учења, посебно у процесу учења одраслих и запослених особа, које практикују концепт “доживотног учења уз рад”. У Андрагогији, која се базира на принципима учења одраслих, обично се истичу три скупа особина одраслог човека (Андриловић, В. 1976: 13) и то: 1) сензорне, 2) интелектуално-сазнајне, и 3) емоционално-мотивацијске. За одрасле особе битне су све три врсте особина, а највише интелектуално-сазнајне. Оне се односе на многе особине, као што су: интелигенција, способности учења, брзина учења, квалитет учења, ментална кондиција, процеси мишљења и памћења, и оно што је за одрасле посебно значајно, искуство. Торндајк, Терман, Лорџ и други су истраживали могућности учења одраслих. Торндајк је истраживао факторе који се супротстављају процесу учења одраслих, као што су раније искуство, раније усвојени ставови, животне околности, раније образовање, и др. Закључак његових истраживања је недвосмислено показао да није тачно да одрасли не могу учити и да нико не треба да се изговара да не може да учи зато што има доста година (Савићевић, Д. 2007: 151-152). Развојем науке и технологије, све више се траже когнитивистичке вештине као што су, на пример, могућност обраде и анализе великог броја различитих информација, затим, развој критичког, аналитичког, синтетичког и креативног мишљења, што је веома важно за квалитетно обављање менаџерских функција, итд. Наведени андрагошки принципи и теорије имају суштински значај за обуку и професионални развој полицијских менаџера, јер се те две функције УЉР-а морају заснивати на реалним потребама и могућностима појединаца и организације, на дефинисаним општим и специфичним исходима програма обуке, интерактивној методици реализације програмских садржаја обуке и на њеној евалуацији. Обука је вид неформалног образовања која се спроводи у друштвеним организацијама јавног или приватног сектора. Обука запослених подразумева промене у специфичним знањима, способностима, вештинама, ставовима и понашању запослених, са циљем да се припреме за квалитетније обављање садашњег посла (Богићевић Милекић Б. 2011: 151). Она помаже запосленима свих структура и нивоа

⁴ Интернет: <http://www.fao.org/docrep/w5830e/w5830e0h.htm>, 16.05. 2016.

организације да постану квалификовани/компетентни за ефикасно обављање посла конкретног радног места, или функције, или стратешки важног задатка који захтева тимски рад и синергијске ефекте.

Кључни циљеви обуке, најчешће цитирани у литератури и дефинисани пракси (Deb, T. 2006: 223), су: 1) припремити запослене за обављање актуелног посла, укључујући антиципиране промене, 2) спречити застарелост, 3) припремити запослене за преузимање вишег нивоа одговорности, 4) развити и неговати потенцијале запослених, 5) обезбедити глатко и ефикасно обављање посла у организацији, 6) побољшати продуктивност организације са квалитетом, и 7) промовисати осећај власништва, позитивне ставове и посвећеност међу запосленима. Економским речником, обука је средство за инвестирање у људе да би се оспособили да остваре већи учинак и искористе своје природне способности (Вујић, Д. 2008: 177). Обука је, у принципу, скупо инвестиционо средство. Поједине организације на обуку троше и до 10% буџета своје зараде (Богичевић Милекић Б. 2011: 151). Обука се може дефинисати и као кружни (циркуларни) процес који принципијелно започиње идентификацијом потреба за обуком и после низа корака завршава се евалуацијом. Тежња ка изврсности и сталне промене у пословном окружењу детерминишу потребу успостављања кружног процеса обуке и циклуса њеног сталног побољшања. Може се рећи да је обука заснована на процесном приступу као основном принципу менаџмента квалитета. Процесни приступ фокусира се на пословне процесе, односно на однос улаз (импут) – излаз (оутпут), стандарде, мерне шеме и инструменте менаџмента квалитета, повезивање сродних и међусобно условљених активности и фокусирање на приоритете и ризике (Филиповић, Ј. et.al. 2009: 401). То значи да обука у процесном смислу започиње захтевом надлежне јединице или менаџмента за организовањем обуке, како би се решио проблем лошег учинка у организацији узрокованим недостатком потребних знања и вештина запослених. Дакле, прва фаза обуке започиње менаџерском идентификацијом и формулацијом радног проблема који је у области компетенција, а не мотивације запослених. Од квалитета менаџерске опсервације радног проблема и специфицираности захтева за обуком зависи квалитет наредних фаза обуке. Зависно од примене аналитичко-синтетичког приступа постоје различите поделе целовитог процеса обуке на његове фазе. Стандардни приступ процесном моделу обуке чини шест фаза: 1) анализа проблема учинка, 2) анализа образовне потребе, 3) израда програма обуке, 4) спровођење обуке, 5) евалуација обуке, и 6) праћење и побољшање квалитета обуке (дијаграм бр. 1).

Дијаграм бр. 1. Стални процес обуке – шест фаза



Анализа потреба за обуком, или често анализа образовне потребе, је друга фаза процеса обуке, коју спроводе експерти за АОП. Циљ АОП-а јесте да се прецизно идентификује разлика у стварним и потребним знањима, вештинама и ставовима запослених и тиме потврди или оповргне менаџерска анализа проблема запослених у вези са учинком, као и да се на основу резултата АОП-а може структурирати квалитетан програм обуке. Квалитетан је онај програм обуке који одговара радном проблему организације, људима, пословним процесима, технологији, стратешким и развојним изазовима и конкретном временском периоду. АОП се може спроводити на организационом, групном и појединачном нивоу применом различитих метода и техника, као што су: анализа посла, анализа различитих службених докумената, испитивање запослених путем анкете и интервјуа, тестирање знања, посматрање, браинсторминг, и друге. Зависно од циљева и примењених метода АОП може бити у различитим варијантама сложености, а најчешће у дубокој или лакшој варијанти (енг. *deep* или *light*). Израда програма обуке је фаза којом се одређује садржај и методе извођења обуке. АОП и израда програма обуке често се називају једним именом – Планирање обуке. Програм обуке или курикулум, представља колекцију докумената дидактичке и менаџерске природе, који у пунијој варијанти укључује и планове реализације часа, задатке за полазнике, инфраструктурне елементе, финансијску конструкцију обуке, итд. Спровођење обуке је фаза у којој се реализују

програмски садржаји и стварају конкретне вредности, односно исходи обуке. Ни најбоље спроведена АОП и написани програм обуке неће много вредети уколико су тренери лоши и ако је лош избор полазника обуке. Евалуација обуке је процес одређивања значајности, ефективности и утицаја активности обуке у погледу њихових циљева. Киркпатриков модел евалуације програма обуке обухвата четири нивоа евалуације, и то: 1) реакција, 2) учење, 3) понашање, и 4) резултати. Реакција мери ниво задовољства полазника обуке програмом обуке у различитим аспектима, као што су: садржај, методе, трајање, наставна опрема и менаџмент. Учење мери вештине и знања полазника који су били способни да их апсорбују у време обуке. Понашање се односи на део изван самог тренинга, односно на ниво до којег су полазници способни да примене њихова знања и вештине у реалним ситуацијама (трансфер знања на радном месту). Резултати се баве видљивим утицајем програма обуке на појединца, његово радно окружење и организацију у целини. Побољшање квалитета обуке или осигурање квалитета обуке је фаза која се заснива на сталном праћењу обуке и евалуацији. Ову фазу имају само најразвијеније полицијске организације као што је, на пример, полиција Шкотске и Холандије. Обука има значаја у променама ставова менаџера полиције, стицању знања и вештина неопходних у време крупних организационих промена које се тичу организационе структуре, пословних процеса, модела управљања, ближе оријентације према грађанима, жртвама криминала, мањинским и вискоризичним групама, као и изменама закона, техника и полицијске праксе. Теоретски, проблеми у вези са послом потичу од неуспеха менаџмента да обезбеди адекватан тренинг. Познато је у пракси да су инциденти засновани на неспоразуму са персоналом и лоше извођење пословних функција повезани са нивоом квалитета обуке. Ако се обука спроводи сиромашно, или се уопште не спроводи, низак морал, расипање, фрустрације и грешке су нужна последица. Професионални развој је процес побољшања и повећања способности запослених преко приступа едукацији и могућностима за обуку на радном месту, такође и изван организација, или кроз посматрање начина на који други обављају посао⁵. Поједини теоретичари професионални развој везују за формалну едукацију и припрему запослених за промену радног места, односно унапређење у каријери, док се обука односи само на оспособљавање запосленог да боље обавља послове радног места у садашњем времену (Noe, R.A. 2002, према Богичевић-Млекић, Б. 2011: 225). Међутим, исти аутори нису искључиви у заузимању таквог става, већ сматрају да ако се обуци прида стратешки значај, онда она има једнак значај на професионални развој као и академско образовање. Професионални развој менаџера односи се на сваки покушај да се учинак менаџера побољша преношењем знања, променом

⁵ *Business Dictionary*, Интернет: <http://www.businessdictionary.com/definition/professional-development.html>, 17.05. 2016.

ставова и унапређивањем вештина. Поред академског образовања и ротације посла, обука у организацији представља важно средство за побољшање перформанси организације и за развој њених менаџера. Обука на радном месту није само намењена запосленима на једноставним пословима, већ је, такође, и веома популаран метод менаџерског усавршавања (Dessler, G. 2007: 163).

АКТУЕЛНО СТАЊЕ ОБУКЕ И ПРОФЕСИОНАЛНОГ РАЗВОЈА ПОЛИЦИЈСКИХ РУКОВОДИЛАЦА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Савремено друштво карактерише „криза школе“, односно недовољно флексибилан систем образовања, који често не одговара на потребе садашњости и будућности, нити може задовољити разнолике потребе „друштва које учи“ (Кулић, Р. et.al. 2001: 84). То се, такође, односи и на формално, односно академско образовање полиције. Полиција Србије врши пријем и распоређивање на менаџерске позиције кадрове са академским дипломама различите струке, углавном безбедносне. Факултети и високе образовне установе у Србији имају веома различите програме у области безбедносног менаџмента. Ти програми су садржајно широки и нису засновани на анализи посла и компетенцијама радних места безбедносних организација. Криминалистичко полицијска академија (КПА) међу њима је по својим програмским садржајима најближа потребама оперативних полицијских јединица, али такође недовољно да би полицијски менаџери различитих профила и нивоа могли ефективно да одговоре на све савремене безбедносне и организационе изазове и трендове. С обзиром да већина полицијских организација нема пун ауторитет у избору нових запослених, функција обуке да запослени вешто испуњавају своје основне дужности су од највеће важности (Iannone, N. 2001: 62). Полиција Србије је самостално организовала обуку за руководиоце до 1998. Након званичних ставова Владе Републике Србије о потребама интегрисања у ЕУ, нарочито од 2006, од стране различитих европских и међународних организација као што су OEBS, DCAF, Савет Европе, Fronteks и др., започиње извођење бројних савремених обука за полицијске службенике, укључујући и руководиоце МУП-а. Независно од тога, Служба за управљање кадровима (СУК) Владе Републике Србије била је организатор неколико значајнијих обука за руководиоце државне управе, од којих је свакако најзначајнија обука за управљање квалитетом у јавном сектору, организована 2011. Велики број обука за руководиоце реализован је у оквиру различитих и веома значајних развојних пројеката и стратегија МУП-а Републике Србије, као што су: “Развој капацитета стратегијског управљања у Министарству унутрашњих послова Републике Србије за период 2011–2016. године (два пројекта под истим називом у оквиру тог периода)”, “Увођење модерног концепта управљања људским ресурсима у Министарству унутрашњих послова

Републике Србије”, “Интегрисано управљање границом”, “Повећавање капацитета обавештајног вођења полицијског рада и успостављање Криминалистичко-обавештајног система у МУП-у Републике Србије” и др. Обуке су углавном похађали полицијски руководиоци високог и средњег нивоа – управе у седишту Дирекције полиције и сектора МУП-а, док полицијски руководиоци са регионалног и локалног нивоа – подручне полицијске управе и полицијске станице, углавном нису били укључивани. Руководиоци стратешког нивоа (седиште Дирекције полиције и сектора МУП-а), осим студијских посета полицијама развијених европских земаља, готово да нису похађали обуке за руководиоце. Дефицијентност обучености стратегијског менаџмента полиције, здружена са прикривеним политичким утицајем, довела је до слабог разумевања и прихватања стратешких иницијатива менаџера високог и средњег нивоа, као и слабе подршке трансферу новостечених менаџерских знања и вештина у радном окружењу. Сврха обука у различитим областима менаџмента била је највише посвећена ширењу свести код руководиоца о суштини и значају текућих и предстојећих реформи полиције, као и стицању компетенција за извршавање стратешких приоритета и пројектних задатака који се односе на организационе промене. Истовремено, док су се организовале обуке за полицијске менаџере од стране европских и међународних организација, постојале су иницијативе унутар МУП-а да се успостави систем обуке за полицијске руководиоце. Конструктивне иницијативе долазиле су из тадашње Управе за образовање (тадашњи Сектор за финансије, људске ресурсе и заједничке послове). Једна од прихваћених иницијатива била је стратегијски документ под називом Концепт система обуке за полицијске руководиоце, који је усвојен 2008. Концепт је предвиђао обуку за руководиоце на три нивоа: стратегијском, средњем и оперативном. Велики број јединица Дирекције полиције, посебно Управа саобраћајне полиције и Жандармерија, захтевале су обуку својих менаџерских кадрова. Управа за образовање је 2008. понудила програм обуке за оперативни ниво руковођења, урађен у сарадњи са Мисијом OEBS-а у Србији, који је веома добро оцењен и прихваћен од стране полицијског руководства високог и средњег нивоа. Међутим, упркос јасно исказаним потребама и захтевима јединица полиције за обуком и логичним и стратешки важним иницијативама тадашње Управе за образовање, до данашњих дана није се ни започело са успостављањем обуке за полицијске руководиоце.⁶ Паралелно са таквим стањем није се ништа значајно радило ни на развоју каријерног система полицијских руководиоца. Анализа садржаја извештаја DCAF-а о реализованим обукама и изјава интервјуисаних руководиоца МУП-а,

⁶ Коаутор овог рада др Милан Клисарић је у том периоду био на дужности саветника/самосталног извршиоца за обуку у области полицијског менаџмента у Управи за образовање и био је иницијатор најважнијих идеја и концепата у области обуке за потребе полицијских руководиоца.

поводом спровођења АОП по пројекту IMG, показују да су обуке које су спроведене у оквиру поменутих пројеката оцењене од стране полазника високим оценама и да су дале конкретне резултате у професионалном развоју полицијских менаџера. Спроведене обуке обухватале су следеће области менаџмента: стратегијски менаџмент (управљање променама, контрола квалитета, управљање пројектним циклусом, управљање ризиком, организациони дизајн, финансије за неекономисте, праћење и евалуација, итд.), општи менаџмент (вођство, управљање учинком, комуникација и медији, вештина руковођења, организациона култура, итд.) и безбедносни менаџмент (демократска контрола полиције, организовани криминал и корупција, рад полиције у заједници, итд.). Организациони облици реализовања обука били су: интерактивни курсеви/семинари, радионице, студијске посете, округли столови, конференције, итд. Разноврсност организационих облика, као и методичка комплексност и интерактивност обуке омогућили су боље остваривање дефинисане сврхе обука. Може се закључити да су спроведене обуке, непосредно након њиховог реализовања, добиле на свом пуном значају у професионалном развоју полицијских менаџера, у сфери компетенција, односно савремених менаџерских знања, вештина и ставова. Поред квалитета, процес тих обука имао је својих квалитативних недостатака. Најпре, АОП је спроведена у лакшој варијанти, са површинском дијагностиком радних проблема стратегијског, високог и средњег менаџмента. То је узроковало недостатком правих и потпуних информација у евалуацији обука о ефикасности њиховог решавања. Евалуација је рађена непосредно након завршених обука и обухватала је прва два нивоа Киркпатриковог модела евалуације: реакција полазника и ниво савладаних знања и вештина, најчешће у виду улазних и излазних тестова. Евалуација трансфера знања на радном месту није спроведена, осим „успутно“ прикупљених усмених изјава појединаца о томе како стечена знања примењују на радном месту. Постоје изјаве да неки полазници завршених обука примењују стечено знање у свом раду и да новостечена знања деле са колегама. Такође, примећено је да руководиоци који су завршили курсеви DCAF-а активније учествују и доприносе процесима и пројектима реформи МУП-а, што доказује ефекте обуке у смислу развијања професионалних знања, вештина и понашања. Евалуација обуке показала је и велику слабост полицијске организације и то: руководиоци на самом врху не прихватају и не примењују у потпуности принципе модерног руковођења, нити преносе довољно овлашћења на своје новообучене руководиоце, што је последица њихове слабе обучености, јаке централизације у МУП-у, недовољне припремљености топ менаџмента за реформске промене и, врло вероватно, и негативног спољног политичког утицаја.

Током спровођења АОП-а за потребе пројекта IMG, дошло се до сазнања о важним карактеристикама полицијске организације, организационој култури и организационом понашању полиције, као и о ставовима високих и средњих

руководилаца о потребама за обуком у области менаџмента. Полиција Србије је, упркос појединим реформским захватима у њеној организацији и начину рада, и даље наглашено традиционална организација, која преферира командне односе, реактивни над превентивним радом, и која је много више усмерена према Влади Републике Србије, него према грађанима. Рад полицијских руководилаца и њихово расположиво време више су оријентисани унутар организације, него изван ње (Bovaird, T. et.al. 2009: 181-197). Многе друге чињенице и истраживања потврђују да је полиција Србије традиционална организација којој треба реформа да би била истински сервис грађана. Један од стратешких приоритета МУП-а Републике Србије за период 2015–2018. јесте и већа безбедност грађана и рад полиције у заједници⁷. Традиционални тип српске полиције и политички детерминизам представљају културолошки оквир који у великој мери детерминише ниво организационе свести и воље полицијских руководилаца да се путем образовања и обуке стално професионално усавршавају. Од интервјуисаних полицијских руководилаца свега два руководиоца су се експлицитно изјаснила о потребама за обукама у области менаџмента и сталном стручном усавршавању, наводећи при том конкретне области и компетенције које је потребно стећи. Велики број интервјуисаних руководилаца није информисан о важним стратегијама и развојним пројектима заступљеним у процесу реформи МУП-а, чак неки ни у оквиру сопствених јединица. Појединци су у вези таквих пројеката давали контрадикторне изјаве, откривајући при томе страх од тога да би нешто могли рећи а шта није требало, док неки нису показали ни заинтересованост за такве пројекте. Велика већина руководилаца чека формално усвајање стратегије и акционог плана Рад полиције у заједници (eng. *Community Oriented Policing COP*) да би решавали безбедносне проблеме заједнице. Супротно од тога, има и позитивних примера у којима су руководиоци проактивни, односно самоиницијативно и креативно учествују у решавању безбедносних проблема у заједници. То представља добар пример како се стратегије рада полиције могу стварати и одоздо на горе, а не само прескриптивно са врха према бази организације. Проблем у вези са стратегијама од базе према врху јесте што једна традиционална, наглашено бирократска полицијска организација, која негује климу поступања по депешама и строгим директивама, није у стању да препозна нити да промовише такав модел стратешког планирања. Такво стање спутава полицијску организацију Србије да се трансформише у савремену организацију која учи по дубини и хоризонтално, која преноси стратешке визије топ менаџмента кроз целу организацију све до полицајца на улици, да учи на лекцијама из прошлости, да кодификује експлицитна знања и да открива имплицитна/тацитна знања запослених и претвара их у експлицитна. У полицији Републике Србије није препознатљива, нити се практикује,

⁷ Интернет: www.mup.gov.rs/wps/portal/sr, 20.06.2016.

стратегија или концепт сталног побољшања квалитета рада. Квалитет је често коришћен појам у полицијском раду, али његово право значење и управљање квалитетом нису јасни или једнозначно дефинисани. Многи менаџери су завршили курс за управљање учинком, који је организовао DCAF, али се принципи тог менаџмента тешко или никако не споводе у пракси. Коментари испитаника су да не постоје јединствени критеријуми за оцену учинка на појединачном или организационом нивоу, те да економски принципи мерења учинка, због природе полицијских послова, немају еквивалент у вредновању полицијског рада, посебно на пословима превенције криминалитета. Дакле, процена учинка у полицији Републике Србије је ствар прилично субјективне процене менаџера, која је углавном заснована на квантитативним показатељима репресивног рада. Процес стратешког планирања у полицији Републике Србије спроводи се неуједначеним квалитетом. Већина испитаника изјавила је да је много лакше доћи до доброг стратешког документа него исти тај документ спровести у пракси. Основни разлози лошем спровођењу стратегија су: лоша процена изводљивости у финансијском и кадровском погледу; стратегија се доживљава као наметнута обавеза поред редовних оперативних активности; недостатак компетенција запослених; промена приоритета Владе и МУП-а; лични однос, односно вредновање стратешких промена од стране појединих руководиљаца, изостанак анализе резултата и праве евалуације; нормативне препреке, итд. Стиче се утисак да полиција Републике Србије још увек недовољно вреднује стратешки и реформски приступ развоју полицијске организације и да опонената има на свим нивоима организације. Због тога неке стратегије и пројекти пропадају, неке се развијају по принципу напред-назад, а мало тога се имплементира у целости и на време. На основу изнетог, може се закључити да обука и професионални развој полицијских менаџера у полицији Републике Србије нису међусобно чврсто повезани. Снага тих веза је различита, зависно који се аспект и фаза професионалног развоја посматра. Већина квалитетних обука DCAF-а и других организатора је несумњиво довела до побољшања знања, вештина, ставова и понашања полицијских менаџера, али оне нису постављене као услов или предност за напредовање у каријери. Топ менаџмент српске полиције не пружа разумевање нити потребне услове за трансфер знања у радном окружењу. Стога, пошто се системске претпоставке не мењају – исти радни и управљачки принципи и модели и након обука, новостечена знања временом слабе и ишчезавају и губе на значају за професионални развој. На слабљење значаја обуке за професионални развој полицијских руководиљаца у Републици Србији у великој мери утиче неизграђеност и неизвесност каријерног система, у којем ниједан руководилац није сигуран да ће остати на својој позицији, без обзира на своју компетентност и заслуге.

ПЕРСПЕКТИВЕ ОБУКЕ И ПРОФЕСИОНАЛНОГ РАЗВОЈА ПОЛИЦИЈСКИХ МЕНАџЕРА СРБИЈЕ ПРЕМА СТАНДАРДИМА РАЗВИЈЕНИХ ЗЕМАЉА ЕУ

Друштвена, политичка, економска и безбедносна ситуација у савременој Европи и остатку света је сложенија него икада до сада, са тенденцијама да се и даље усложњава и погоршава. Противуречности су снажно присутне у кључним аспектима држава и народа. Постоји жеља да се ЕУ шири и јача, али реалност иде супротним смером: расте евроскептицизам и отворена жеља неких чланица да напусте ЕУ; напоре за квалитетнијим животом, вишим стандардима и бољим функционисањем влада и економија, прати све већа незапосленост и сиромаштво у Француској, Шпанији, Португалији и неким другим чланицама; неке чланице ЕУ стално јачају, док су друге пред банкротством; активности на јачању безбедности стварањем брзих интервентних војних снага и полицијских организација, као што су CEPOL и FRONTEKS, прати пораст несхватљивог агресивног понашања, не само навијача на великим спортским манифестацијама (нпр. на Европском фудбалском првенству у Француској), већ и тероризам и брутална масовна и појединачна убиства обичних грађана, али и представника скупштинских власти и закона. Такође, контрадикторна и проблематична су прихватања избеглица из Сирије, Ирака, Авганистана и других ратом захваћених земаља. Безбедност европских простора и даље усложњава организовани криминал, дроге, тероризам и гомилање НАТО снага на границама са Русијом. Изгледа као да Европа све више запада у замке и противречности своје "цивилизације". Наведене противречности и проблеми представљају реалан оквир или контекст са којим све полиције европских земаља, према томе и српска, морају да рачунају сада и у будућности. Такав безбедносни контекст захтева крупне промене како од полицијских система, тако и од полицијских менаџера, а једна од њих је јачање свести о безбедносним ризицима и претњама, као и организационих и појединачних капацитета. С тим у вези, на 35. састанку управног одбора CEPOL-а, одржаног 24-25. маја 2016. у Хагу, Холандија, Jannine van den Berg, шеф Централног одељења полиције у Холандији изјавила је следеће: "У циљу побољшања безбедности у ЕУ, снаге за спровођење закона у земљама чланицама морају бити веома добро обучене и информисане о кључним проблемима који се намећу. Ми морамо да побољшамо квалитет истрага повећањем нашег знања и вештина на свим нивоима."⁸ Постизање фокусираности српске полиције на корисника представља прву и кључну промену у њеном систему, уједно и први корак ка постизању квалитета. То је прилично захтеван подухват који подразумева утврђивање, елиминацију и

⁸ Интернет: <https://www.cepol.europa.eu/media/news/35th-governing-board-meeting-held-netherlands;22.06.2016>.

превенцију проблема корисника, мерење квалитета, спремност полиције на дугорочну културалну промену и посвећеност свих нивоа руковођења, а посебно стратешког (Клисарић, М. 2016: 165). Већа оријентисаност на грађане, заједницу и жртве криминалитета, довела би до повећања нивоа одговорности полицијских руководилаца и развијања концепта сталног учења, односно обуке и професионалног развоја. Полицији Републике Србије у блиској будућности, у склопу својих опсежних реформи, посебно функције управљања људским ресурсима, предстоји успостављање система обуке за полицијске руководиоце, који ће бити *conditio sine qua none*, за професионални развој и напредовање у каријери. С обзиром да је перспектива Републике Србије чланство у ЕУ, било би неопходно да се размотре принципи, стандарди и модели обуке и професионалног развоја полицијских менаџера у развијеним земљама ЕУ. Један од узорних јесте холандски модел обуке полицијских менаџера, који је заснован на три нивоа: оперативном, тактичком и стратегијском. Холандски модел обуке полицијских менаџера обезбеђује да квалификације које се стичу на обукама буду еквивалентне онима које су признате у формалном професионалном образовању (Клисарић, М. et.al. 2011: 269). Обука по том моделу помаже полицијским менаџерима у процесу доживотног учења и усавршавања, као и постигнућима и одржавању менталне хигијене. Холандски модел обуке омогућује да сваке године око 600 високих руководилаца у холандској полицији, кроз различите састанке и конференције размењују мишљења и искуства, затим, омогућује велику понуду индивидуалних и колективних студијских програма, међу којима и програме за стратегијски и мастер ниво, интернационалне едукационе активности под заставом европске полицијске академије CEPOL и што је веома важно имплементацију усвојених програмских знања у пракси. Обука за полицијске менаџере у Холандији и већини земаља ЕУ је обавезан услов за каријерни развој, односно за постављање на одређену менаџерску позицију и унапређење по вертикали организације. Обука полицијских менаџера у Уједињеном Краљевству обезбеђује полазнике са есенцијалним вештинама за ефективно управљање људима. Курсеви су дизајнирани за менаџере и супервизоре на свим нивоима. Конкретно, полазници могу да науче како да: воде и управљају тимовима, мотивишу запослене, ефективно комуницирају у усменој и писаној форми, утичу на људе, преговарају, да се самопотврђују, креативно решавају проблеме, вреднују и разумеју право значење говора тела и емоционалну интелигенцију у менаџменту, како да направе ефективну презентацију, доносе праве одлуке, ефективно управљају временом, управљају стресом код запослених и како да обезбеде добре услуге за своје кључне заинтересоване стране.⁹ У циљу постизања виших нивоа квалитета обуке и професионалног

⁹ Интернет: *London Corporate Training*, http://www.lct.co.uk/courses/management_skills; 22.06.2016.

развоја полицијских менаџера и тежње ка изврсности, полиција Републике Србије требало би да има документ о националним професионалним стандардима, који би укључивали и компетенције менаџера свих позиција. У Уредби Владе Републике Србије о класификацији делатности, као посебна врста делатности, односно као професија, признато је управљање у полицији, шифра 84.24. Обезбеђење Јавног реда и безбедности, у којој се наводи постојање управљања редовним и резервним полицијским снагама и њихов рад, затим рад лучких, граничних и обалских стража и других специјалних полицијских снага, укључујући регулисање саобраћаја и регистрацију странаца, као и вођење евиденције о ухапшенима.¹⁰ Уредба даје правни основ за дефинисање националних професионалних стандарда у области полицијских послова и управљања тим пословима. Као референтан, може послужити модел Националних професионалних стандарда полиције Шкотске (*National Occupational Standards*), који су прихваћени као неопходно средство за управљање и развој висококвалификоване радне снаге. Такође, ти стандарди се користите за помоћ у индивидуалном и организационом развоју и за осигурање квалитета на свим нивоима, а заједно са стандардима обуке могу помоћи у одређивању циљне групе и програмских садржаја обуке у менаџменту.¹¹ Ради постизања нивоа изврсности у обуци и професионалном развоју полицијских менаџера, може послужити модел управљања квалитетом у области људских ресурса, познат под именом *Investors In People IIP*. Модел IIP представља први и једини оквир за побољшање пословања који је усредсређен на људе. Поред Велике Британије, са лиценцом, IIP модел је примењен у још 10 земаља ЕУ, као што су Холандија, Шведска, Аустрија, Белгија, и др. Доказано је да IIP побољшава менаџерске способности: знање, искуства и вештине; подржава развој организационе културе учења, побољшава ефективност развоја менаџмента, подстиче стварање окружења високог учинка и повећава учинак менаџера, а такође помаже у управљању променама (Клисарић, М. 2016: 254-255). У склопу реформе управљања људским ресурсима МУП-а Републике Србије, развојних и твининг пројеката, од 2012. предвиђено је увођење савременог и престижног модела IIP. IIP је у техничком смислу скуп од 10 стандарда, посебно структурисаних и ригорозно контролисаних. За потребе овог рада најзначајнији стандард IIP модела јесте Стратегија учења и развоја. Основни циљ тог стандарда јесте да се учење и развој планирају ради испуњења циљева организације. Критеријуми за испуњење стандарда Стратегија учења и развоја су следећи: највиши менаџери могу да објасне какве су потребе организација за учењем и развојем, какви планови и ресурси

¹⁰ Интернет: <file:///C:/Users/KORISNIK/Downloads/uredba%20o%20klasifikaciji%20delatnosti.pdf>, 23.06.2016.

¹¹ *Police Service of Scotland*, публикација SPA Scottish Police College, Kincardine, Scotland 2013, p. 8.

постоје да се на те потребе одговори, како су они повезани са постизањем појединих циљева и како ће њихов утицај бити евалуиран; највиши менаџери могу да опишу стратегију учења и развоја којом намеравају да изграде капацитете организација којима ће достићи своју визију. Слично томе, највиши менаџери морају имати стратегије којима се подстиче учење и развој запослених, укључујући и менаџере, а које се односе на организациону културу, изградњу тимова, стилове учења, концепт доживотног учења, укључивање запослених у планирање професионалног развоја, итд. За сада, пракса обуке и професионалног развоја полицијских менаџера у Републици Србији је веома далеко од стандарда ИР. Уласком Републике Србије у ЕУ пружиће се велике могућности да се постепено испуњавају стандарди учења/обуке и професионалног развоја свих запослених у јавном сектору, тиме и полицијских менаџера, у складу са моделом ИР.

Обука за полицијске менаџере треба да буде заснована на Блумовој таксономији, која осигурава квалитет обуке. Према Блумовој таксономији учење се одвија у три домена: 1) когнитивни, 2) афективни и 3) психомоторни.¹² Сваки од наведених домена има своје нивое, који почињу од једноставних па до прилично комплексног скупа активности. Посебно значајни домени учења за руководиоце су когнитивни и афективни. Когнитивни домен се односи на знања и менталне вештине, а афективни укључује понашање у којем ми радимо са стварима емоционално, као што су осећања, вредности, захвалности, ентузијазам, мотивација и ставови. Нивои учења у оквиру когнитивног домена могу бити: понављање, разумевање, примена знања у новим ситуацијама, анализа, синтеза и евалуација. Дакле, различити нивои учења у оквиру когнитивног домена омогућују руководиоцима развијање критичког, аналитичког, синтетичког и креативног мишљења, што је неопходно у решавању менаџерских проблема и управљању организационим променама. Нивои учења у афективном домену могу бити: примање предмета проучавања к свести (слушање са респектом и усмереном пажњом), активно реаговање на предмет проучавања, вредновање и организација јединственог система вредности. Такође, различити нивои учења у афективном домену су веома значајни за руководиоце јер изграђују и појачавају њихове професионалне карактеристике, као што су доследност и истрајност у понашању.

5) ИЗВОРИ

- Adizes, Ichak, (2004), *Управљање променама*, Adizes МС, Нови Сад, наслов оригинала: Mastering Change.

¹² Интернет: Learning Domains or Bloom's Taxonomy: <http://nwlark.com/~donclark/hrd/bloom.html>, 18.08.2008.

- Андриловић, Владо, (1976), *Како одрастао човек учи*, Школска књига, Загреб.
- Богићевић Милекић, Биљана, (2011), *Менаџмент људских ресурса*, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, Београд.
- Bovaird, Tony, Löffler, E. Elke, (2009), *Public Management and Governance*, second edition, Routledge, Abingdon.
- Deb, Tapomoy, (2006), *Strategic Approach to Human Resource Management – concepts, tools and application*, Atlantic, New Delhi.
- Dempsey, John, Forst, Linda, (2005), *An Introducing to Policing*, third edition, Thompson Wadsworth, Belmont, USA.
- Деспотовић, Миомир, Кулић, Радивоје, (2001), *Увод у андрагогију*, Свет књиге и Учитељски факултет у Призрену, Београд.
- Dessler, Gary, (2007), *Основи менаџмента људских ресурса*, Data Status, Београд.
- Drucker, Peter, (2003), *Мој поглед на менаџмент – идеје које су унапредиле менаџмент*, Адижес, Нови Сад, наслов оригинала: Drucker F. Peter (2001), *The Essential Drucker*.
- Филиповић, Јован, Ђурић, Младен, (2009), *Основе квалитета*, Факултет организационих наука, Београд.
- Iannone, F. Nathan, Iannone, D. Marvin, (2001), *Supervision of Police Personnel*, sixth edition, Prentice Hall, New Jersey.
- Клисарић, Милан, Османи, Валдете, (2011), *Холандски модел образовања и обуке полиције*, часопис Безбедност 2/2011, Београд.
- Клисарић, Милан, (2016), *Менаџмент квалитета функције супротстављања криминалитету*, Факултет за правне и пословне студије, Нови Сад.
- Савићевић, Душан, (2007), *Особености учења одраслих*, Завод за уџбенике, Београд.
- Senge, Peter, (2003), *Пета дисциплина – умеће и пракса организације која учи*, Adizes MC, Нови Сад, наслов оригинала: *The Fifth Discipline – the art and practice of learning organization*.
- Вујић, Добрила, (2008), *Менаџмент људских ресурса: људи – кључ квалитета и успеха*, треће измењено и допуњено издање, Центар за примењену психологију, Београд.
- *Police Service of Scotland*, публикација SPA Scottish Police College, Kincardine, Scotland 2013, p. 8.
- Интернет: <http://www.fao.org/docrep/w5830e/w5830e0h.htm>, 16 мај 2016.
- Интернет: Business Dictionary, <http://www.businessdictionary.com/definition/professional-development.html>, 17 мај 2016. <http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr>, 20.06.2016.

- Интернет: <https://www.cepol.europa.eu/media/news/35th-governing-board-meeting-held-netherlands>; 22.06.2016.
- Интернет: London Corporate Training: http://www.lct.co.uk/courses/management_skills; 22.06.2016. Интернет: <file:///C:/Users/KORISNIK/Downloads/uredba%20o%20klasifikaciji%20delatnosti.pdf>, 23.06.2016.
- Интернет: Learning Domains or Bloom's Taxonomy: <http://nwlink.com/~donclark/hrd/bloom.html>, 18.08.2008.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Значај или утицај обуке на професионални развој полицијских менаџера доказан је у теорији и пракси управљања људским ресурсима. Снага тог утицаја зависи од бројних чинилаца, од којих су најважнији квалитет обуке, радни оквир или контекст организације, организациона култура, политички детерминизам, каријерни систем и системска подршка за трансфер знања и вештина у радном окружењу. Зависно од присутности подстицајних чинилаца или одсуства негативних, снага утицаја обуке на професионални развој полицијских менаџера може бити у распону од великог, односно пресудног, до маргиналног. Неразвијен каријерни систем, изражен политички детерминизам и непостојање услова за трансфер знања и вештина у радном окружењу учиниће и најквалитетнију обуку маргиналном, или чак и безвредном за професионални развој полицијских менаџера. Важно је знати да се компетенције са завршеном обуком, или чак серијом обука, не стичу нужно само по себи. Поред системске подршке за трансфер знања, потребан је и афективни однос према завршеној обуци, односно емотивно и смислено вредновање како запосленог који је завршио обуку, тако и његовог шефа коме требају обучени, односно компетентни људи. Само у том случају обука има смисла и утицаја на професионални развој запослених. Тако, знања, вештине и ставови стечени на обукама постају део личности запосленог и имају реалан ослонац да се развијају током целог радног века. Вредновање менаџмента као професије, реформа функције управљања људским ресурсима у МУП-у Републике Србије и других организационих система, усвајање стандарда и стратегија развијених земаља ЕУ у области обуке и професионалног развоја јесте *conditio sine qua none* за остваривање и јачање улоге обуке у професионалном развоју полицијских менаџера и испуњавање циљева реформи и развоја полиције Републике Србије. Успостављањем система обуке за полицијске менаџере и остваривањем њене пуне улоге за њихов професионални развој, омогућиће се компатибилност полиције Републике Србије са полицијама земаља ЕУ, која је потребна ради остваривања ефикасне комуникације, сарадње на свим пољима и у свим европским полицијским и другим безбедносним организацијама, као и ради равноправне размене и унапређивања искустава.

Успостављање система обуке и каријерног система за полицијске менаџере Републике Србије према стандардима и најбољим праксама развијених земаља ЕУ, омогућиће пуну професионализацију полицијске службе, ослобађање од политичког утицаја и мешања у кадрирање и оперативни рад полиције, повећање одговорности менаџера свих нивоа према грађанима и заједници у целини и брже испуњавање критеријума из преговарачких поглавља 23 и 24 ради придруживања ЕУ. Поред наведеног, то ће довести и до значајног побољшања квалитета извршних и управљачких процеса у полицијској организацији.

УДК: 342.7(=214.58)(497.11)(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 15 (2016)

Год XV, бр. 58, стр. 209–224

Изворни научни рад

Проф. др Иван КОСТАДИНОВИЋ¹

ЉУДСКА И МАЊИНСКА ПРАВА РОМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ И ЕВРОПСКОМ ЗАКОНОДАВСТВУ

ABSTRACT

The issue of protection and the creation of specific mechanisms for ensuring the rights of national and ethnic groups in all spheres of social life were manifested in the process of creation of national countries. Especially in Europe, after the horrible crimes during World War II questions of the protection of human and minority rights takes a very important place, presents in number of Declarations, Conventions and Charter adopted by key and influential international organizations. Although of numerous international conventions and laws that proclaim the equality of all people, the level of achieving declared universal human rights by the Roma is much lower than the of achieving these same rights by non-Roma population. In many parts of Europe, Roma remain socially and economically marginalized, which undermines the respect of their human rights, prevents their full participation in society and spreading prejudice. In this study, we will give the review of European legislation and the legislation of the Republic of Serbia in respect of the protection of human and minority rights, and the status and level of achieving civil rights of Roma.

Key words: national minorities, Roma, multiculturalism, Republic of Serbia, European Union.

1) УВОД

За разлику од других народа, Роми никад нису имали своју државу, али кроз хиљаду година дуго путовање успели су да сачувају своју културу, традиције,

¹ Факултет за право, безбедност и менаџмент „Константин Велики“, Ниш.

Е-маил: ivan.kostadinovic@konstantinveliki.edu.rs

национални карактер, а самим тим и своју оригиналност. Етничку прошлост и миграционе токове ромског народа још увек није могуће са прецизношћу расветлити, али се сматра да Роми воде своје порекло из Индије, северне покрајине Панџаб, коју су напустили негде између VI и XI века, кренувши једним делом преко Ирана и Авганистана, настављајући до Персијског залива на југу, Каспијског мора на северу, као и према Грчкој и Балканском полуострву. Други правац миграцијских токова био је усмерен преко Турске, настављајући обалама Средоземног мора, преко Палестине и Египта до Шпаније. Њихова путовања нису се завршила на Балкану већ су настављена даље према Пољској, Француској, Данској и Шведској, да би након откривања Америке Роми стигли и на нови континент. Индијско порекло Рома потврђују и докази генетских истраживања као и једноликоост и хомогеност индијског елемента у свим дијалектима ромског језика, а записи из 1422. године пронађени у Италији, говоре о томе да су Роми били свесни свог индијског порекла много пре него што су европски истраживачи, историчари и лингвисти, били у стању да то потврде, али узрок сеобе Рома са њихове постојбине и даље представља мистерију.

Уопштено је прихваћено да су Роми већ живели у европским деловима Византијског царства пре XIII века. Документа из старих румунских кнежевина, Молдавије и Влашке, која узастопно помињу дарове који се састоје од читавих друштава, су прва која дефинитивно говоре о Ромима. Истовремено, може се закључити да су се Роми најкасније населили на Балкану у другој половини XIV века. Најстарији запис о присутности Рома на територији Србије потиче из 1323. године, из времена владавине српског краља Стефана Дечанског. Од 1362. године јављају се у Дубровнику, док се две деценије касније бележе и трагови живота Рома у Загребу и Љубљани. Почев од XV века, докази о присуству Рома, а посебно о односу друштва према Ромима могуће је наћи међу архивским документима европских земаља, у којима се налазе уредбе, објаве, документи о хапшењима и суђењима, у којима се Роми представљају као преваранти, лопови, просјаци и врачевци, оптужују се за неморал, безбожанство, или за шпијунажу за Турке, и уопштено, обликују изопачену, стереотипну слику о Ромима као непоузданом, неморалном и склоном криминалу народу, која ће их вековима пратити. Данас су Роми присутни скоро у свим државама света. Због непоседовања личне документације, сталних миграција и неизјашњавања као Роми на званичним пописима становништва, њихов тачан број је тешко утврдити, али се процењује да укупно на свим континентима живи око 13 милиона Рома, од тога између 6 и 8 милиона у Европи, док је највећа концентрација Рома у државама Источне Европе. Номадски начин живљења, затвореност ромске заједнице према спољним утицајима одувек је изазивао неразумевање и дистанцирање од стране староседелачких народа. Историја бележи више неуспешних покушаја насилног асимилирања Рома кроз забрану употребе свог језика и своје културе. Прогони ромске нације кулминирали су током Другог светског рата, када је у фашистичким концентрационим логорима страдало преко 500.000 Рома. И

данас се Роми суочавају са бројним предрасудама и стереотипима који још више продубљују социјалну дистанцу према њима што, не тако ретко, доводи и до тежих облика дискриминације. Осим тога, сегрегација, необразованост и сиромаштво Рома представљају главну препреку њиховој инклузији.

2) ЉУДСКА И МАЊИНСКА ПРАВА РОМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

У погледу заштите људских и мањинских права Републику Србију обавезују сви најважнији универзални међународни уговори, док у националном законодавству одредбе о људским и мањинским правима садржи Устав Републике Србије и низ посебних закона, од којих су најзначајнији Закон о заштити права и слобода националних мањина, Закон о службеној употреби језика и писма, Закон о забрани дискриминације, Закон о националним саветима националних мањина, Закон о локалној самоуправи, Закон о социјалном становању. Осим тога, положај националних мањина регулисан је и билатералним уговорима који је Србија закључила са Црном Гором, Хрватском, Македонијом, Мађарском и Румунијом. Људским правима посвећени су чланови 18-81 Устава Србије. Цело ово поглавље садржи основна начела (чл. 18-22), основна људска права и слободе (чл. 23-74), док су права националних мањина набројана у чл. 75-81. Могло би се закључити да Устав Србије садржи велики број заштићених права, мада су неке одредбе нејасне, као и да нека права која се гарантују међународним уговорима нису набројана у Уставу. Устав Републике Србије у члану 75 припадницима националних мањина, поред права која уживају сви грађани, гарантује и додатна индивидуална и колективна права која припадници националних мањина остварују индивидуално или у заједници са другима. Устав даље гарантује да припадници националних мањина учествују у одлучивању или сами одлучују о појединим питањима у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма, самостално или преко својих представника. Ради остварења права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма, припадници националних мањина могу изабрати своје националне савете, у складу са законом. Поред опште одредбе којом забрањује дискриминацију (чл. 21), Устав посебно истиче да је забрањена било каква дискриминација због националне припадности (чл. 76), и да припадници националних мањина под истим условима као остали грађани имају право да учествују у управљању јавним пословима и да ступају на јавне функције, а да се при запошљавању у државним органима, јавним службама, органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе води рачуна о националном саставу становништва и одговарајућој заступљености припадника националних мањина (чл. 77). Забрањена је насилна асимилација припадника националних мањина (чл. 78). Устав још гарантује право на

очување посебности и право на удруживање и сарадњу са сународницима. Ипак постоји неколико спорних или изостављених питања када се говори о уставном положају националних мањина. Устав дефинише Републику Србију као државу српског народа и свих грађана који у њој живе (чл. 1) чиме се даје примат већинском становништву у односу на националне мањине. С друге стране, Устав донекле коригује етничко одређење државе тако што прописује да сувереност потиче од грађана (чл. 2, ст. 1). Питање положаја Рома у Србији је тесно повезано са стањем људских и мањинских права, посебно у контексту придруживања Европској унији. Национална стратегија Србије за приступање ЕУ указује на неизвестан положај Рома у Србији као и на потребу за сарадњом и увођењем посебних мера за ромску заједницу. Осим усклађивања законских норми, један од битних корака за побољшање положаја Рома је било доношење Стратегије и Акционог плана за унапређивање положаја Рома у Републици Србији 2009. године.² Стратешким мерама настојало се да се отклоне узроци сиромаштва и дискриминације грађана ромске националности у области образовања, становања, запошљавања, здравља, социјалне заштите, културе, медија и информисања, сузбијања дискриминације, политичке партиципације, као и областима које се односе на посебно осетљиве групе унутар ромске популације – жене, интерно расељена лица и повратници по основу споразума о реадмисији. Такође, Стратегија је била усмерена на решавање проблема у вези са остваривањем грађанских права (накнадни упис у Матичну књигу рођених, држављанство, лична документа и исправе). Све мере садржане у Стратегији су се подударале са мерама за Декаду Рома 2005-2015. године. У протеклом периоду постигнути су одређени резултати у вези са трајним унапређењем положаја Рома у Републици Србији. Изменама Закона о ванпарничном поступку омогућен је накнадни упис чињенице рођења за правно невидљива лица и прописан је поступак за остваривање тог права; повећан је обухват ромске деце у основном образовању и установљене су афирмативне мере приликом уписа ученика и студената ромске националности у средње школе и на факултете; побољшан је приступ остваривања појединих права због увођења представника Рома у процес остваривања јавних политика (педагошки асистенти, здравствене медијаторке, координатори за ромска питања). Упркос томе, главне препреке за социјално-економску интеграцију Рома нису отклоњене, нити је створен потпун нормативни основ за спровођење дугорочних мера смањивања сиромаштва и остваривања суштинске једнакости. Након завршетка мандата регионалне иницијативе Декаде Рома 2015. године и важења Акционог плана за спровођење Стратегије из 2009. године, приступило се изради новог стратешког документа, усклађеног са циљевима садржаним у Акционом плану за Преговарачко Поглавље 23, Стратегији Европа 2020, и ЕУ Оквиру за

² „Службени гласник РС“ бр. 27/2009.

Националне стратегије интеграције Рома до 2020. Република Србија је у марту 2016. године донела Стратегију за социјално укључивање Рома и Ромкиња за период 2016–2025. године, стратешки документ који ће за период од десет година интензивирати рад институција на националном и локалном нивоу за питања социјалног укључивања Рома и сузбијање њихове дискриминације, односно за стварање услова за пун приступ остваривању људских права особа ромске националности. Документ покрива пет приоритетних области: образовање, становање, запошљавање, здравље и социјалну заштиту.³ Међутим, и поред бројних законских и стратешких докумената, уочљива је разлика између декларативног и фактичког стања људских права Рома. Налази Комитета за елиминацију расне дискриминације Уједињених нација показују да су Роми, без обзира на напоре Републике Србије да побољша њихов положај, и даље изложени дискриминацији, предрасудама и стереотипима, а нарочито у области запошљавања, док је Комитет за људска права изразио своју забринутост због незадовољавајуће заступљености мањина у органима државне управе и локалне самоуправе. У Извештају Европске Комисије о напретку за 2015. годину истиче се да се Роми и даље суочавају са тешким условима живота и дискриминацијом у приступу социјалној заштити, здравству, запошљавању и адекватном становању. Комесар за људска права Савета Европе током своје посете Србији такође је навео неке од разлога за забринутост у погледу остваривања права Рома. Ови проблеми, пре свега, односе се на остваривање права на адекватно становање и права на приступ квалитетном образовању. Истовремено, Комесар за људска права навео је и да је посебно забрињавајући положај у ком се налазе интерно расељени Роми који најчешће немају адекватан приступ основним људским правима. По свом броју и уделу у укупном становништву Републике Србије Роми представљају релевантну националну мањину. Званично, према подацима из пописа 2011. године, на територији Републике Србије живе 147.604 становника ромске популације, највише у региону Јужне и Источне Србије (38,7%), у Војводини (28,7%), Београдском региону (18,6%) и Региону Шумадије и Западне Србије (14,0%).⁴ Статистичка евиденција о Ромима је у великој мери непотпуна и непоуздана, односно њихов број је знатно већи него што показују званични пописни подаци. Такође, од пописа до пописа, присутне су значајне варијације у бројности, које се не могу објаснити демографским факторима, већ сталним променама приликом изјашњавања о етничкој припадности. И у Републици Србији Роми представљају мањину која се налази у најнеповољнијем положају

³ Влада Републике Србије (2016), Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња за период од 2016. до 2025. године, Интернет: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/nacionalne-manjine2/propisi-i-strategije>;

⁴ Радовановић Светлана, Кнежевић Александар, *Роми у Србији*, Републички завод за статистику, Београд, 2014, стр. 36.

у односу на остало становништво. Изложеност отвореној, а још чешће прикривеној дискриминацији, лоши услови живота, висока стопа необразованости и сиромаштво и даље представљају основно обележје живота Рома, којима је тек доношењем Закона о заштити права и слобода националних мањина формално признат статус националне мањине. Ниво и структура образованости Рома и даље представља једну од најтамнијих тачака у животу ове заједнице. Просек удела неписмених у ромској популацији (15,1%) и даље остаје знатно већи од националног просека (2%). Уочљива је разлика у нивоу образовања између мушкараца и жена ромске националности. Већа неписмености изражена је код жена, тако да су 2011. године у структури укупног броја неписмених мушкарци чинили 31,0%, а жене 69,0%. Ниво школске спреме Рома у односу на укупно становништво Србије показује велику разлику. Сваки пети Ром нема завршену школу, док преко једне трећине Рома нема завршену осмогодишњу школу. Средње образованих међу Ромима има само 11,5%, док највећа разлика се уочава код удела Рома са високим и вишим образовањем (0,7% у односу на 16,2% осталог становништва Србије). Посебан проблем представља напуштање школовања од стране ромских девојчица ради заснивања породице између 15. и 19. године живота. Чак 43% девојчица ромске националности у овом узрасту прекида школовање ради удаје. Код девојчица исте доби у општој популацији овај проценат је 4%. Податак да само 64% деце ромске националности заврши основну школу, несразмерно и неоправдано школовање у „специјалним школама“ и генерално нижи квалитет образовања ромске деце представља кршење права на квалитетно образовање и озбиљну дискриминацију у односу на остатак деце. Можемо издвојити неколико основних узрока за такво стање у образовању Рома. Пре свега, то су лоши животни услови, сиромаштво, незапосленост и низак ниво образовања родитеља, који због тога нису у могућности да обезбеде деци подстицаје за рани развој и учење, удаљеност појединих ромских насеља од важних друштвених ресурса, ниска стопа похађања програма предшколског образовања, сегрегација и толерисање изостанака из школе, као и стереотипе и предрасуде наставног кадра. Такође, слабо познавање језика утиче на нижа образовна постигнућа и губљење мотивације за даље учење. Последице искључености из образовања утичу на конкурентност Рома на тржишту радне снаге. Чак 72,1% Рома је економски неактивно, док у категорији активних више од половине њих не ради, што је знатно изнад националног просека од 22,4%, односно на 100 активних становника ромске популације има 257 неактивних (пре свега издржаваних) лица, док у укупном становништву на 100 активних има 140 неактивних становника. Данас су Роми готово потпуно раскрстили са традиционалним занимањима и најчешће обављају послове на најнижим лествицама професионалне хијерархије, послове који не доносе велику материјалну добит, углед у друштву, нити перспективу за бољи живот. О неповољном економском положају говори и чињеница да више од једне

четвртине (27,6%) од укупног броја ромских домаћинстава своје приходе остварује преко социјалних давања. Може се рећи да се Роми налазе у зачараном кругу, низак ниво образовања скоро да их искључује из економског и друштвеног живота, а сиромаштво и социјална маргинализација одвраћа их од школовања. Стамбена ситуација ромске популације и даље је веома тешка, те постоји значајна разлика између услова становања Рома и опште популације. Ретке су локалне самоуправе које раде на побољшању услова становања у ромским насељима, а мали број има податке о стамбеној ситуацији Рома на својој територији или усвојене одговарајуће акционе планове за побољшање стања. Преко 70% Рома живи у ромским насељима. Године 2015. мапирана су 583 „подстандардна“ ромска насеља, од којих је знатан број настао пре више од 45 година.⁵ Одговарајући приступ води за пиће нема око 37% домаћинстава у ромским насељима, док код опште популације тај проценат износи 8%. Око 67% домаћинстава нема прикључак на канализациону мрежу. Значајна разлика постоји и у односу поседовања прикључака за електричну мрежу где 11% ромских домаћинстава нема струју у односу на 0,1% опште популације. Са лошим условима становања суочавају се и Роми настањени ван ромских насеља. Услед вишегенерацијског сиромаштва, ниских прихода и незапослености већина Рома нема могућност да самостално ради на унапређењу животних услова, док су трошкови становања често толико високи да угрожавају задовољење осталих животних потреба или доводе до високих дуговања за струју, комуналије, грејање, и сл. Пописом 2011. године први пут су били обухваћени у бескућници и према добијеним подацима Роми-бескућници (5.719) чине једну трећину од свих бескућника у Србији, док најзаступљенију категорију ових лица представљају деца предшколског и школског узраста. Лоши услови становања негативно утичу на здравље свих чланова домаћинстава, а посебно деце. Према истраживању вишеструких показатеља о положају жена и деце у Републици Србији, које је 2014. године, уз техничку и финансијску подршку УНИЦЕФ-а, спровео Републички завод за статистику, процењена стопа смртности одојчади међу децом у ромским насељима износи 13 на хиљаду живорођене деце, што је дупло већа стопа од националног просека; 10% деце у ромским насељима је потхрањено, а 19% заостаје у расту, што је за око пет пута већа стопа у односу на децу из осталих етничких група. Смртност код ове популације је виша него код осталих етничких група – просечно трајање живота је 12 година краће у поређењу са просеком у Републици Србији. У периоду од 2009. године до данас постигнути су одређени резултати у делимичном унапређењу здравља Рома и доступности здравствене заштите и здравственог осигурања, што се поклапа са увођењем

⁵ Влада Републике Србије (2014), Други извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва, Београд.

у рад здравствених медијаторки, једној од најуспешнијих мера у вези са здравственим просвећивањем Рома.

3) ПОЛОЖАЈ РОМА У ЕВРОПСКОМ ЗАКОНОДАВСТВУ

Након стравичних догађаја у Другом Светском рату, у Европи је дошло до пораста свести о заштити људских права, као и о заштити права мањина, када је учињен први међународни правни покушај да се ограничи понашање државе према својим грађанима доношењем Универзалне Декларације о Људским правима 10. децембра 1948. од стране Организације Уједињених нација. Универзална Декларација признаје урођено достојанство и једнака и неотуђива права свих чланова људске породице као темељ слободе, правде и мира у свету, предвиђа да људска права морају бити заштићена правним поретком и представља заједнички стандард свих народа како би сваки појединац и сваки државни орган тежио да учењем и васпитавањем допринесе поштовању ових права и слобода. Универзална Декларација послужила је као основ за доношење два правно обавезујућа документа Уједињених нација о људским правима: Међународног пакта о грађанским и политичким правима 1966. године и Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима донетим 1976. године. Заједно са Универзалном декларацијом ови документи чине оно што се данас назива Међународна повеља права. Одредбе ових значајних докумената између осталог регулишу и питање права и слобода националних мањина. Тако, члан 2. Универзалне Декларације гласи:

„Сваком припадају сва права и слободе проглашене у овој Декларацији без икаквих разлика у погледу расе, боје, пола, језика, вероисповести, политичког или другог мишљења, националног или друштвеног порекла, имовине, рођења или других околности“. Слична одредба се појављује и у члану 27. Пакта о грађанским и политичким правима који прописује да „У државама где постоје етничке, верске или језичке мањине, лица која припадају тим мањинама не могу бити лишена права да имају, заједно са другим члановима своје групе, свој посебни културни живот, да испољавају и упражњавају своју сопствену веру или да се служе својим језиком“.

Првим свеобухватним и правно обавезујућим документом посвећеним искључиво заштити мањинских права сматра се Оквирна Конвенција за заштиту националних мањина.⁶ Комитет министара Савета Европе усвојио је 1994. године Оквирну конвенцију, која је ступила на снагу 1. фебруара 1998. године када је ратификована и од стране Савезне скупштине Савезне Републике Југославије („Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 6/98).

⁶ Драгана Ковачевић, Међународни систем заштите права мањина, Београд: Центар за Истраживање етницитета, 2009, стр. 4.

На позив Комитета министара Савета Европе, СР Југославија приступила је Оквирној конвенцији 11. маја 2001. године и она је за њу, у складу са одредбом члана 29. став 2. тог документа, ступила на снагу 1. септембра 2001. године. Најзначајнија карактеристика овог документа јесте идеја да ово буде “оквир” (као што и сам назив документа каже). Оквирна конвенција омогућила је земљама потписницама да чланове Конвенције прилагоде сопственом законодавству и политици, те не садржи дефиницију националне мањине, већ је државама потписницама остављен простор да процене на које се групе, у оквиру своје територије, односи Оквирна конвенција. Оквирну конвенцију за заштиту националних мањина ратификовало је 39 земаља, које су на себи преузеле обавезу да обезбеде пуну и ефективну равноправност особама који припадају националним мањинама у свим областима економског, социјалног, културног и политичког живота. Одредбе Оквирне конвенције покривају широк спектар питања укључујући између осталог: недискриминацију, промоцију стварне једнакости, промоцију услова који омогућавају очување и развој културе, религије, језика и традиције, слободу окупљања, удруживања, изражавања, мишљења, свести и вере, приступ и употребу медија, језичка права, прекогранични контакти, међународну и прекограничну сарадњу, учешће у економском, културном и социјалном животу, учешће у јавном животу и забрану присилне асимилације. Између осталих међународних докумената од посебног значаја су и Међународни пакт о грађанским и политичким правима (1966), Миленијумски циљеви развоја Уједињених нација (2000), Конвенција Уједињених нација о правима особа са инвалидитетом (2008) и Ревидирана европска социјална повеља (1999), Међународна конвенција о укидању свих облика расне дискриминације (1965), Конвенција о укидању свих облика дискриминације жена (1979), Конвенција о правима детета (1989), Декларација о правима припадника националних или етничких, верских или језичких мањина (1992). Под окриљем Савета Европе донета је Конвенција за заштиту људских права и основних слобода (1951) у којој су утемељени принципи савремене демократије у Европи – владавина права и јединствена заштита људских права и индивидуалних слобода. Такође, Савет Европе је усвојио и бројне препоруке, декларације и резолуције у којима је пажњу посебно посветио уређењу права једне најугроженије мањине – ромске националне мањине (образовање, здравље, становање, рад и економско оснаживање), као и генералним политикама у вези са унапређењем положаја Рома, социјалној инклузији и спречавању дискриминације. Стандарди заштите националних мањина остварују се и кроз билатералне уговоре о заштити мањина којима државе међусобно уређују специфична питања положаја мањина. Први уговори овакве врсте закључени између Немачке и Данске 1955. године, Аустрије и Италије 1992. године инспирисали су државе у Источној, Централној и Југоисточној Европи да приступе међусобном уговарању у вези са унапређивањем положаја својих мањина. Још

један битан документ у вези са заштитом и очувањем идентитета етно-културних мањина донет под окриљем Савета Европе је Европска повеља о регионалним и мањинским језицима, чијим се потписивањем државе потписнице обавезују на предузимање мера које доприносе очувању и развоју регионалних и мањинских језика у различитим аспектима приватног и друштвеног живота.⁷ Повеља се бави конкретним механизмима заштите мањинских или регионалних језика у области јавног информисања, образовања, културних делатности, судским поступцима када је оправдано да језик мањине буде у службеној употреби, као и у раду локалних и централних организација. Међутим, акценат на права мањина Европска Унија је ставила тек у каснијем периоду, односно од момента када је започет процес проширења ЕУ на земље Источне Европе. Један од услова који земље кандидаткиње морају испуњавати за чланство је поштовање права националних мањина. Статут Савета Европе који каже да свака држава може бити чланица ЕУ уколико поштује владавину права, законе, људска права и слободе у једном је моменту постао преширок и није био поуздан “филтер”. Стога је настала идеја да се Статут детерминише много јасније и са конкретнијим ставовима. У овај процес укључила се и Организација за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС/ОСЦЕ), чија је идеја била израда посебне декларације о заштити мањинских права. Најзначајнијим документом који је “изашао” из оквира ОЕБС-а сматра се Копенхашки документ из 1990. године, који више од две деценије представља највреднији документ ЕУ којим су утврђени стандарди заштите права националних мањина. Овај документ је заправо пример механизма којим се врши притисак на земље кандидаткиње за улазак у ЕУ и који тражи од будућих чланица Уније да поштују људска права, као и да се с посебном пажњом треба односити према правима националних мањина, једнакости и владавини права. У тачки 32. документа наглашава се да је припадност националној мањини ствар појединаца који као такав има право на: употребу матерњег језика (приватно и у јавности), образовање, верске институције, успостављање и одржавање међусобних контаката унутар државе и са грађанима других држава с којима има заједничко етничко или национално порекло или верска уверења, на приступ и размену информација на матерњем језику, на оснивање и одржавање организација и удружења. Државе кандидати морају у целости да прихвате правне тековине Заједнице пре него што им буде омогућено да приступе Европској унији, односно да уврсте право ЕУ у своје национално законодавство и спроводе га од тренутка приступања. Ова правила су подељена на 35 различитих области права ЕУ, опште познатих као преговарачка поглавља. Када је у питању процес проширења који укључује државе Западног Балкана, а на основу искуства из преговора са Хрватском,

⁷ Ibid., стр. 8.

најкомплекснија су поглавља 23 и 24 која су посвећена правосуђу, основним правима, правди, слободи и безбедности, због чега је Европска унија одлучила да је најбоље почети преговоре отварањем ових поглавља како би држава имала више времена да се прилагоди стандардима Европске уније у овим областима. Управо Преговарачка Поглавља 23 и 24 садрже обавезу заштите и поштовања људских и мањинских права у складу са тековинама Европске уније. Подручје основних права је веома широко и стога правне тековине Европске уније обухватају и права заштићена Повељом Европске уније о људским правима која је саставни део Лисабонског уговора. Повеља о основним правима ЕУ има једнаку снагу као и оснивачки уговори, чиме је и она стекла статус примарног права. То је изричито прописано чланом 6 Уговора о ЕУ. Такође, правне тековине обухватају и сва она људска права која су заштићена другим међународним инструментима, било да су они усвојени на нивоу Уједињених нација, било на нивоу Савета Европе. Преговори у овом подручју су усмерени на неколико питања у којима је уочена потреба за даљим напретком: борба против дискриминације, заштита националних мањина укључујући и побољшање положаја Рома, слобода медија, спречавање злочина из мржње, приступ правди кроз бесплатну правну помоћ, затворски систем, заштита права жена, заштита права деце, заштита особа са инвалидитетом, права ЛГБТ популације, заштита података о личности. Поједине конкретне смернице за предузимање мера у циљу стварања једнаких услова за мањинске групе у приступу основним правима садржани су у стратешким документима Европске уније. Тако, Стратегија за паметни, одрживи и инклузивни раст Европа 2020, усвојена 2010. године, предвиђа да државе чланице промовишу колективну и индивидуалну одговорност у борби против сиромаштва и социјалне искључености, да дефинишу мере за конкретне угрожене групе као што су самохрани родитељи, старије жене, мањине, Роми, особе са инвалидитетом и бескућници, као и да оптимизују своје пензионе и социјалне системе тако да обезбеде адекватну новчану подршку и приступ здравственој заштити онима којима су потребни. Упоредо са јавним политикама, државе чланице морају радити на подизању свести свих учесника у друштву о дискриминацији појединих маргинализованих група, као што су жене, особе са инвалидитетом, Роми, избеглице, интерно расељени и азиланци. Такође, правац деловања јесте и спречавање дискриминаторних пракси, као и стварање подстицаја за њихову интеграцију. Стратегија Европа 2020 није битна само за државе чланице ЕУ, већ представља и значајан потенцијал за државе кандидате и потенцијалне кандидате за чланство у ЕУ. Иако бројне међународне конвенције и закони прокламују равноправност свих људи, степен у којем Роми остварују прокламована универзална људска права је много нижи од степена остваривања тих истих права за не-ромску популацију. У многим деловима Европе Роми су и даље социјално и економски маргинализовани, што подрива поштовање њихових људских права, спречава

њихово пуно учествовање у друштву и ефикасно вршење грађанских дужности, и шири предрасуде. Због тога, упоредо са порастом свести међународне заједнице о потреби правног регулисања питања људских права и слобода, код самих Рома се учвршћује свест о потреби еманципације и организовању. Почев од 60-их година XX века, појављују се организације који се баве питањима везаним за борбу за цивилна права и социјалну једнакост.⁸ Камен темељац ромске еманципације било је оснивање Асоцијације расно малтретираних не-Јевреја 1956. године у Немачкој, која је 1972. године прерасла у Асоцијацију немачких Синтија. Локалне и регионалне организације Асоцијације временом су се спојиле и формирале Централни савет немачких Рома и Синтија 1982. године. Слични покушаји уједињена Рома били су и у другим државама Западне Европе. Тако је у Паризу 1965. године основан "Comité International Tzigane" – Међународни цигански комитет (ЦИТ) који је тесно сарађивао са Циганским Саветом, основаним у Великој Британији 1966. године и са Нордијским ромским саветом у Шведској, основаним 1972. године. Циљ ових организација било је заустављање насилне асимилације и побољшање правних и социјалних услова Рома широм света. Касније, 1971. године ЦИТ је преименован у Међународни Комитет Рома који је повезивао 23 међународне организације у 21 земљи, укључујући Канаду и Аустралију. Исте године одржан је Први светски конгрес Рома у Лондону као израз потребе за „Међународним јединством“, прихватањем интеграције Рома без одрицања од ромске културе и језика и борбом против социјалне маргинализације. На Конгресу је усвојена химна „Белем, ђелем“ и створена је ромска застава. Конгрес у Лондону покренуо је промене ромских организација у наступању према политичкој и социјалној реалности, јер је створио погодно тло да судбина Рома више не зависи искључиво од већинског становништва, а то је резултирало стварањем нових ромских организација унутар и изван Европе. Тако је, већ на Другом светском конгресу, који се одржао у Женеви 1978. године, учествовало преко 50 ромских организација из Европе, САД-а, Индије и Пакистана, док су се формирањем Међународне уније Рома 1977. године ујединили регионалне и националне представници. Услед све јачег организовања и деловања ромског покрета, међународне, регионалне и националне институције почели су да дају већи значај борби против дискриминације и инклузији Рома у све сфере друштвеног живота. Године 2005. покренута је Јединствена иницијатива са циљем елиминисања дискриминације према Ромима и смањења неприхватљивих разлика између Рома и осталог друштва под називом Декада Рома 2005-2015 која је окупила владе, међувладина тела и невладине организације, укључујући и цивилне организације Рома. Декадом су биле обухваћене следеће приоритетне области:

⁸ Савет Европе, Интернет: <http://www.coe.int/education/roma>; Институционализација и еманципација, стр. 2.

образовање, запошљавање, здравље и становање. У овај пројекат било је укључено дванаест земаља: Албанија, Босна и Херцеговина, Бугарска, Хрватска, Чешка Република, Мађарска, Македонија, Црна Гора, Румунија, Србија, Словачка, Шпанија, Словенија, САД, Норвешка и Молдавија. Начелни принципи спровођења Декаде Рома су: Национални акциони планови, координација политика, размена искустава, ревизије и демонстрација напретка, учешће Рома и пружање информација и стручне подршке. Декада Рома је функционисала на начелу преусмеравања средстава за постизање резултата и усклађивања својих планова са финансијским инструментима мултинационалних, међународних и билатералних донатора. У спровођење циљева Декаде Рома били су укључене бројне међународне и европске организације, од којих су најзначајнији: Савет Европе, Европска Комисија, Организација за европску безбедности и сарадњу, Развојна банка Савета Европе, Европска мрежа за борбу против расизма, Светска Банка и др., који су у оквиру своје надлежности доносили мере и усвајали документа, доприносећи тиме циљевима Декаде. Тако је у оквиру Савета Европе, Конференција међународних невладиних организација, која окупља преко 400 организација и представља својеврсну везу између политичара и јавности, на предлог Одбора за људска права, 05. октобра 2010. године, усвојила Декларацију „Живети заједно једнаки у праву и достојанству са Ромима“ (“Living Together as Equals in Dignity with Roma”).⁹ Декларација позива како државе чланице СЕ, тако и институције Европске уније да спроводе и поштују принципе интеркултуралног дијалога, промовишу ромску културу у Европи и доприносе борби против предрасуда. Као одговор на проблеме и потребе 12 милиона Рома који живе у Европи, 2010. године Савет Европе је донео Стразбуршку декларацију о Ромима, која садржи основне смернице и принципе у вези са решавањем бројних проблема и питања која оптерећују ромску популацију, од дискриминације, држављанства, женских и права деце, преко питања друштвене укључености, образовања, становања, здравствене и социјалне заштите, па све до могућности политичког утицаја и приступа правди. Током 2011. године именован је и Специјални представник Генералног секретара за ромска питања, чији је задатак да обједињава, усмерава и координира бројне пројекте намењене Ромима а у складу са закључцима састанка на високом нивоу. Права Рома налазе се у фокусу Европске комисије за борбу против расизма и нетолеранције (European Commission against Racism and Intolerance – ECRI) која разматра њихове услове живота у редовним посетама државама чланицама. Њихова мисија није само борба против дискриминације, већ од ове Комисије долази низ препорука владама држава чланица како да укључе представнике Рома у процесе доношења одлука, као и у образовни и систем запошљавања. Уочавајући

⁹ Наташа Драгојловић, *Србија у процесу европских интеграција*, Европски покрет у Србији, Београд, 2012, стр. 9.

слабости модела интеграције Рома у државама чланицама као институционални допринос Европске уније Декади Рома 2011. године настао је ЕУ Оквир за Националне стратегије интеграције Рома до 2020 године (EU Framework for National Roma Integration Strategies), документ Европске Комисије који разматра питања Рома, њихових потреба и који иницира помаке од реторике према њиховој суштинској интеграцији. ЕУ Оквир представља позив државама чланицама да усвоје и примене стратегије и пронађу ресурсе за промоцију интеграције Рома у друштвени живот. Осим тога у Оквиру се указује на значај активног учешћа и приступа самих Рома, како би се постигло значајно побољшање живота ове милионске популације. Такође, интересантан документ представља Резолуција Европског Парламента о Стратегији ЕУ за европску интеграцију Рома, којом се охрабрује социјална инклузија Рома, апелује се на смањење сегрегације и упућују се препоруке како државама чланицама, тако и Комисији, како би се достигли циљеви који су дефинисани у наведеној стратегији. Основна порука чланова ЕП изражена у овој Резолуцији је да се све мора учинити како би се припадници ромске популације више укључили у креирање политика које их дотичу и од објекта тих политика, постану активан субјекат.

5) ИЗВОРИ

- Башић, Горан, „Европске интеграције и политика мултикултурализма у Србији“, *Филозофија и друштво*, број 1/2006, Институт за филозофију и друштвену теорију, Београд.
- Bodewig и Sethi, *Siromaštvo, socijalna isključenost i etnička pripadnost u Srbiji i Crnoj Gori: Slučaj Rom*, Београд, Svetska Banka, 2005.
- Драгојловић, Наташа, Србија у процесу европских интеграција, Европски покрет у Србији, Београд, 2012.
- Ђорђевић, Б. Драгољуб, *Религије и вероисповести националних мањина у Србији*, Машински факултет, Ниш, 2006.
- Gojković, Nevena, *Sistem zaštite manjina u republici Srbiji*, The Konrad Adenauer Stiftung (KAS), Интернет: http://www.kas.de/upload/auslandshomepages/serbien/Gojkovic_pred.pdf
- Кнежевић, Александар, „Утицај примене субјективног критеријума као званичног принципа националне идентификације у пописима становништва на испољавање ромског етничког идентитета у Србији“, *Гласник Српског географског друштва*, 2007.
- Ковачевић, Драгана, *Међународни систем заштите права мањина*, Београд, Центар за Истраживање етничитета, 2009.

- Кроња, Јасминка, „Стратегија Европа 2020 – Четири године касније“, Водич, Европски покрет у Србији, Београд, 2015.
- Марковић, Предраг (1970) Службена Статистика у Србији, Рад Југословенске академије знаности и умјетности, књига XI, Загреб;
- OEBS (2015), Osnovne karakteristike podstandardnih romskih naselja u Srbiji, Beograd, Misiја OEBS-a u Srbiji, <http://www.osce.org/sr/serbia/159746?download=true>
- Радушки, Нада, Социодемографске и етнокултурне одлике националних мањина у Србији, Социолошки преглед, 2010, бр. 2, стр. 247-263, Центар за демографска истраживања, Институт друштвених наука, Београд;
- Ракић, Миле, „Демократија и међунационални односи у Републици Србији – неки од проблема“, Политичка ревија, 2009, вол. 8, бр. 4, Институт за политичке студије, Београд;
- Савет Европе, Интернет: <http://www.coe.int/education/roma>
- Закон о заштити права и слобода националних мањина, „Службени лист СРЈ“, бр. 11/2002
- Službeni glasnik RS (2006), Ustav Republike Srbije, http://www.sllist.beograd.rs/documents/ustav_republike_srbije_lat.pdf;
- Становчић, Војислав, „Појам националне мањине и третирање индивидуалних и колективних права“, *Годишњак Факултета политичких наука*, 2008, вол. 2, бр. 2, стр. 479-503, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука;
- United Nations, Economic and Social Council, Concluding observations on the second periodic report of Serbia (E/C.12/SRB/CO/2), 2014;
- Влада Републике Србије (2014), Други извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва, Београд
- Влада Републике Србије, Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња за период од 2016 до 2025 године, Интернет: <http://www.ljudska.prava.gov.rs/index.php/nacionalne-manjine2/propisi-i-strategije>.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Како се види из описаног стања, Роми и даље живе у неповољном положају, суочени са друштвеном искљученошћу и дискриминацијом. И поред вековне територијалне повезаности са просторима Западног Балкана и посебно Србије, Роми су и даље издвојени из друштвених дешавања и јавних политика. Доношење законских и стратешких решења је неопходно, али се показује као недовољно, јер недостаје интеркултурални дијалог, недостају мере афирмације и стварања позитивне слике о Ромима у ширем друштву. Нажалост, сведоци

смо да је питање интеграције Рома често представљало само „дежурну тему“, из које се могу извући и „добре паре“, без стварне посвећености том питању, без реалних напора да се разуме ромска култура и њихова језичка и културолошка посебност.

Есенцијално питање је да ли су припадници већинске популације истински спремни да прихвате Роме као равноправне чланове друштва, да ли смо сви ми довољно способни да покажемо интеркултуралну сензибилност, а с друге стране, да ли су и сами Роми након хиљаддугогодишње изолације и неповерења према другим нацијама спремни да се отворе, да се укључе у све сфере друштвеног живота и да одговорно поведу ромску заједницу у правцу стварања правог инклузивног друштва, ослобођеног било каквих стереотипа и предрасуда једних према другима.

Најновије публикациије Европске уније доступне на Интернету

- 2015 activities report / EUISS — European Union Institute for Security Studies. – 1. изд. – : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.
- 2016 work programmes of the European Committee of the Regions' Commissions / Committee of the Regions of the European Union. – 1. изд. – : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.
- A comparative analysis of gender equality law in Europe 2015: A comparative analysis of the implementation of EU gender equality law in the EU Member States, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Iceland, Liechtenstein, Montenegro, Norway, Serbia and Turkey / European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers. – 1. изд. – : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.
- A free from gender-based violence / EIGE – European Institute for Gender Equality. – 1. изд. – : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.
- Access to and reuse of EU legal information: Conference organised by the Publications Office of the European Union, , 21 March 2016 / Publications Office. – 1. изд. – : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.
- An economic take on the refugee crisis: A macroeconomic assessment for the EU / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. – 1. изд. – : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.
- Convergence report 2016 / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. – 1. изд. – : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.
- Cross border acquisitions of residential property in the EU: Problems encountered by citizens / European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union. – 1. изд. – : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.

- Cross-border mergers and divisions, transfers of sea: Is there a need to legislate? / European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union. – 1. изд. – : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.
- EIB climate strategy: Mobilising finance for the transition to a low-carbon and climate-resilient economy / European Investment Bank. – 1. изд. – : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.
- Employment and social developments in Europe 2015 / European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. – 1. изд. – : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.
- Entrepreneurship education at school in : Eurydice report / EACEA — Education, Audiovisual and Culture Executive Agency. – 1. изд. – : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.
- EU funds working together for jobs & growth: Examples of synergies between the framework programmes for research and innovation (Horizon 2020) and the European Structural and Investment Funds (ESIF) / European Commission, Directorate-General for Research and Innovation. – 1. изд. – : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.
- EUISS Yearbook of European Security: Y.E.S 2016 : policies, instruments, facts, figures, maps, documents 2015 / EUISS — European Union Institute for Security Studies. – 1. изд. – : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.
- European economic forecast: Winter 2016 / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. – 1. изд. – : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.
- European Structural and Investment Funds 2014-2020: Official texts and commentaries / European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy. – 1. изд. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.
- Explaining road transport emissions: A non-technical guide / EEA — European Environment Agency. – 1. изд. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.
- Fiscal reaction functions for European Union countries / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. – 1. изд. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.
- Guide to the ordinary legislative procedure / Council of the European Union, General Secretariat of the Council – 1. изд. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.

- Humanitarian aid at a glance / European Commission, Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (ECHO). – 1. изд. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.
- Integrating the environment and climate change into EU international cooperation and development: Towards sustainable development / European Commission, Directorate-General for International Cooperation and Development. – 1. изд. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.
- Jurisdiction and applicable law in international disputes between the employee and the employer: Practice guide / European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers. – 1. изд. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.
- Labour mobility and local and regional authorities: Benefits, challenges and solutions / Committee of the Regions of the European Union. – 1. изд. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.
- Modelling nutrient pollution in the Danube River Basin: A comparative study of SWAT, MONERIS and GREEN models / European Commission, Joint Research Centre. – 1. изд. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.
- New financial instruments and the role of national promotional banks / European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union. – 1. изд. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.
- Open innovation, open science, open to the world: A vision for Europe / European Commission, Directorate-General for Research and Innovation. – 1. изд. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.
- Promoting learning for work / Cedefop — European Centre for the Development of Vocational Training. – 1. изд. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.
- Promoting learning for work / Cedefop — European Centre for the Development of Vocational Training. – 1. изд. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.
- Report on equality between women and men 2015 / European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers, 2016.
- Science, research and innovation performance of the EU; A contribution to the open innovation, open science, open to the world agenda : 2016 / European Commission, Directorate-General for Research and Innovation. – 1. изд. –

Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.

The context and legal elements of a Proposal for a Regulation on the Administrative Procedure of the European Union's institutions, bodies, offices and agencies / European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union. – 1. изд. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.

The EIB outside the EU 2015: Delivering on EU policies, reporting on results / European Investment Bank. – 1. изд. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.

The European Commission and EU trade policy: Listening, informing, engaging / European Commission, Directorate-General for Trade The European Commission and EU trade policy: Listening, informing, engaging / European Commission, Directorate-General for Trade. – 1. изд. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.

The European Parliament: The citizen's voice in the EU : a short guide to the European Parliament / European Parliament. – 1. изд. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.

The European social charter in the context of implementation of the EU charter of fundamental rights / European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union. – 1. изд. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.

The European social charter in the context of implementation of the EU charter of fundamental rights / European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union. – 1. изд. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.

The frozen conflicts of the EU's Eastern neighbourhood and their impact on the respect of human rights / European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union. – 1. изд. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.

The frozen conflicts of the EU's Eastern neighbourhood and their impact on the respect of human rights / European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union. – 1. изд. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.

Trade: Free trade is a source of economic growth / European Commission, Directorate-General for Communication. – 1. изд. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.

Trade: Free trade is a source of economic growth / European Commission, Directorate-General for Communication. – 1. изд. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.

Water framework directive: Watch list method analytical method for determination of compounds selected for the first surface water watch list / European Commission, Joint Research Centre. – 1. изд. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.

Water framework directive: Watch list method analytical method for determination of compounds selected for the first surface water watch list / European Commission, Joint Research Centre. – 1. изд. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2016.

Ана Вукићевић

Најновије публикације Савета Европе

Children's rights and social services / Ana Isabel Fernandes Guerreiro and Vanessa Sedletzki. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2016. -53 p .

Report on the implementation of the Council of Europe Recommendation on children's rights and social services friendly to children and families

Social services are the most immediate and direct means through which the state guarantees children's rights.

The way social services function, interact with and serve children and families on a daily basis is critical to the harmonious development of the child, the preservation of family unity and, ultimately, well-being in society.

European judicial systems - Edition 2016 (2014 data). Efficiency and quality of justice / European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)- Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2016. -241 p .

The latest edition of the report by the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), which evaluates the functioning of judicial systems in 45 Council of Europe's Member states as well as in Israel, an observer state to the CEPEJ, continues the process carried out since 2002, focusing on main indicators . In addition, it presents, for the first time, the CEPEJ dynamic statistical database – available on internet. Relying on a methodology which is already a reference for collecting and processing large numbers of quantitative and qualitative judicial data, this unique study has been conceived above all as a tool for public policy aimed at improving the efficiency and quality of justice. The objective of the CEPEJ in preparing this report is to enable policy makers, justice practitioners, researchers as well as those who are interested in the functioning of justice in Europe, to have access to the information needed to be able to understand, analyse and reform.

Freedom of expression and defamation / Tarlach McGonagle. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2016. -70 p .

Freedom of expression and defamation: where do we draw the line?

Freedom of expression is a fundamental freedom, one of the cornerstones of democracy in Europe, enshrined in various key texts, including the European Convention on Human Rights. But the boundaries between freedom to criticise and damaging a person's honour or reputation are not always very clear. By defining

public insults and defamation, the law can set limits on freedom of expression, which is neither absolute nor boundless. But how far can it go?

This study examines the details of the European Court of Human Right's case law on defamation. It explores a range of substantive and procedural issues that the Court has considered, and clarifies the concept of defamation, positioning it in relation to freedom of expression and public debate. It explains how overly protective defamation laws can have a chilling effect on freedom of expression and public debate, and discusses the proportionality of defamation laws and their application.

Guide for the development and implementation of curricula for plurilingual and intercultural education / Jean-Claude Beacco, Michael Byram, Marisa Cavalli, Daniel Coste, Mirjam Egli Cuenat, Francis Goullier, Johanna Panthie. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2016. -170 p .

Understanding and experiencing the diversity of languages and cultures is both an aim of and a resource for quality education

Plurilingual and intercultural education is a response to the needs and requirements of quality education, covering the acquisition of competences, knowledge and attitudes, diversity of learning experiences, and construction of individual and collective cultural identities. Its aim is to make teaching more effective and increase the contribution it makes both to school success for the most vulnerable learners and to social cohesion.

This guide is intended to facilitate improved implementation of the values and principles of plurilingual and intercultural education in the teaching of all languages – foreign, regional or minority, classical and language(s) of schooling.

Protocol amending the European Landscape Convention (CETS No. 219). - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2016. -12 p .

The Council of Europe Treaty Series (CETS) contains the official versions of all the conventions and agreements adopted within the Council of Europe, numbered in the chronological order of their opening for signature. The date on the cover of the publication is that of the opening of the treaty for signature.

The chart of signatures and ratifications of Council of Europe treaties is available free of charge on the web site of the Council's Treaty Office: <http://conventions.coe.int>

Reporting on elections - Council of Europe handbook for civil society organisations. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2016. -154 p .

Elections are a pre-condition for democratic governance since it is through them that the citizens of a country choose freely, and on the basis of the law, the persons that can legitimately govern in their name and in their interest.

The right to free elections, as enshrined in the Article 3 of the Protocol to the European Convention on Human Rights, is a “fundamental principle in a truly democratic political regime”. It comprises a series of safeguards and procedures that ensure respect for active and passive electoral rights and the conduct of genuine free and fair elections. Civil society has a distinct role to play since it observes the electoral process and contributes to the development of national electoral procedures through advice and recommendations.

The Council of Europe handbook Reporting on elections aims to help observers become more efficient and to produce more effective reports, specifically focusing on the reporting of core team members. At the same time, it also covers the reporting of long- and short-term observers. It deals mainly with final election reports and reports/statements on preliminary findings, while also providing insight into interim reports and ideas for ad hoc reports and press releases, in addition to tips on how to follow up on recommendations.

Research on biological materials of human origin (Recommendation CM/Rec(2016)6 and explanatory memorandum. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2016. -50 p.

Recommendation CM/Rec(2016)6 is the outcome of a re-examination of Recommendation Rec(2006)4 on research on biological materials of human origin undertaken by the Council of Europe in 2012. It takes into account new developments in the field, such as the increasingly diverse origin of biological materials stored in collections, the difficulty to guarantee the nonidentifiability of such samples, the increasing amount of research involving materials from different collections, and the importance of protecting the rights of persons not able to consent.

It is widely acknowledged that the acquisition of knowledge from research on biological materials utilising systematic methodologies in the field of biomedicine can benefit human health. However, this kind of research also raises human rights concerns, in particular with regard to the right to respect for private life.

The purpose of this recommendation, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 11 May 2016, is to set out and safeguard the fundamental rights of individuals whose biological materials are intended for biomedical research. Their dignity, integrity and privacy must be guaranteed, while the continued benefits of research should be ensured by providing researchers with appropriate access to biological materials.

ROMED1 Trainer's Handbook - European training programme on intercultural mediation for Roma communities / Calin Rus (co-ordinator), Alexandra Raykova, Christoph Leucht Programme managers: Aurora Ailincăi,

Marcos Andrade Editors: Oana Gaillard, Ana Oprisan, Aurora Ailincăi, Marcos Andrade, Marius Jitea. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2016. -127 p .

The general aim of ROMED1 is to improve the quality and effectiveness of the work of school, health, employment and community mediators, with a view to supporting better communication and co-operation between Roma and public institutions (school, health-care providers, employment offices, local authorities, etc.).

The ROMED1 trainer's handbook was developed over five years of implementation of the ROMED1 programme, and is generally intended for trainers who followed a course of training for trainers in the framework of the programme. However, it can also be used by organisations – governmental or non-governmental – as a basis for new or adapted curricula for those working in a mediation context with or within Roma communities. It contains the key information trainers need to give a training course based on the ROMED1 methodology and on the human rights-based approach. The content of the materials should be adapted to the specific context of each country and to the profile of the mediators.

Taking it seriously - Guide to Recommendation CM/Rec(2015)3 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member States on the access of young people from disadvantaged neighbourhoods to social rights / Kevin O'Kelly, John Muir Editors: Mara Georgescu, Rui Gomes. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2016. -71 p .

Promoting young people's access to social rights as a means for their inclusion and participation in society!

In and around many cities, social and economic imbalances have led to the development of disadvantaged neighbourhoods, where diversity is also accompanied by poverty and often marginalisation or exclusion. This is sometimes combined with different forms and levels of de facto social segregation, discrimination and violence.

At times of economic and social crisis, feelings of powerlessness and anxiety about the future risk deepening local tensions and underlying conflicts. Young people are often at the centre of these tensions because they are more vulnerable and insecure, and because they are more directly affected by uncertainties regarding the development of their autonomy, as well as participation in society and contribution to its development.

The Council of Europe has challenged itself to respond to these situations by adopting recommendations for its member states that encourage and support them in finding adequate policy responses to situations of exclusion, discrimination and violence affecting young people in disadvantaged neighbourhoods. In early 2015, the Committee of Ministers of the Council of Europe adopted a policy

recommendation with proposals for policy measures to member states in order to promote access to social rights for young people.

Proposals concern:

- the provision of accessible, affordable public services;
- overcoming segregation;
- promoting the participation of young people;
- combating discrimination;
- recognition of youth work and non-formal education;
- promoting gender-sensitive approaches to the elaboration of youth policies.

This publication is an accompaniment to this recommendation, and aims to bring its content closer to policy makers, youth work practitioners, youth organisations and youth workers, and provide step-by-step information and guidance on the implementation of the recommendation. The publication also offers advice and examples of actions to take and policies to develop so that the social rights of young people are taken seriously by all the actors concerned by social inclusion and social cohesion.

The language dimension in all subjects - A handbook for curriculum development and teacher training / Jean-Claude Beacco, Mike Fleming, Francis Goullier, Eike Thürmann, Helmut Vollmer, with contributions by Joseph Sheil. - Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2016. -146 p.

Mastering the language of schooling is essential for learners to develop the skills necessary for school success and for critical thinking. It is fundamental for participation in democratic societies, and for social inclusion and cohesion

This handbook is a policy and working document which promotes convergence and coherence between the linguistic dimensions of various school subjects. It proposes measures to make explicit – in curricula, pedagogic material and teacher training – the specific linguistic norms and competences which learners must master in each school subject. It also presents the learning modalities that should allow all learners, and in particular the most vulnerable among them, to benefit from diversified language-learning situations in order to develop their cognitive and linguistic capacities.

Use of information technology in European courts (CEPEJ Studies No. 24) / European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)- Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2016. -176 p.

The Council of Europe's European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) carried out a thorough evaluation of the use of information technology (IT) in the judicial systems of the Organisation's Member states as part of the CEPEJ's 2014-2016 cycle. The aim was not only to draw up an inventory of the development of

information technology tools and applications in the courts and prosecution services but also to identify very first means of analysis of their impact on the efficiency and quality of the public service of justice. The first part of the report is devoted to a thorough analysis of the State of development of IT. This analysis leads to a confirmation of the trend outlined in previous reports: most countries have invested significantly in IT for the functioning of their courts. This preliminary finding makes it possible identifying in a second part of this report other trends regarding the impact of information technology from the perspective of efficiency and quality

Гордана ТЕРЗИЋ

Часописи Европске уније доступни на Интернету

Activities of the institutions and bodies

EP Newshound review (Themes: Activities of the European Union, Law and justice)

Eurojust news (Themes: Activities of the institutions and bodies, Justice and home affairs)

Eurofound news (Themes: Activities of the institutions and bodies, Working conditions, Social policy)

EESC info (Themes: Activities of the institutions and bodies, Social policy, Economic policy, Economic and Monetary Union)

Journal (Themes: Activities of the institutions and bodies, Community finance)

Quarterly report on the euro area (Themes: Community finance)

Law and justice

Official Journal of the European Union (Themes: Information - Documentation, Law and justice)

Involuntary placement and involuntary treatment of persons with mental health problems (Themes: Fundamental rights, Social policy)

Debates of the European Parliament (Themes: Activities of the institutions and bodies, Law and justice)

External relations

Newsletter (Themes: External relations, Foreign and security policy - defence)

CBRN CoE newsletter (Themes: External relations, International policy, Relations with non-member countries)

Trade - Competition policy

Competition policy newsletter (Themes: Competition policy)

The EU's place in the global market (Themes: Commercial policy, External trade)

International trade in transportation services (Themes: Economy and finance, External trade)

Single market news (Themes: *market*)

Economy - Finance

European vacancy monitor (Themes: Economy - Finance)

Single market news (Themes: Economy - Finance)

Quarterly note on the euro-denominated bond markets (Themes: Economy - Finance)

Monetary poverty in EU Acceding and Candidate Countries (Themes: Population and social conditions, Monetary policy)

Regions & cities of Europe (Themes: Regional policy and regional economies)

Social policy

Foundation focus (Themes: Social policy, Working conditions)

An opportunity and a challenge (Themes: Social policy, Demography and population)

EESC info (Themes: Activities of the institutions and bodies, Social policy, Economic policy - Economic and Monetary Union)

Social agenda (Themes: Social policy, Employment policy)

Drug demand reduction: global evidence for local actions (Themes: Social problems, Social policy, Health policy)

Drugnet Europe (Themes: Social problems, Social policy, Health policy)

Integration of migrants in the European Social Fund 2007-2013 (Themes: European Social Fund, Social policy, Labour market - free movement of workers)

Information - Education - Culture - Sport

ENISA quarterly review (Themes: Information policy)

Live & learn (Themes: Vocational training, Activities of the institutions and bodies)

VetAlert (Themes: Information - Education - Culture - Sport)

The Magazine (Themes: Information - Education - Culture - Sport)

Welcome to the European Commission (Themes: Information - Education - Culture - Sport)

Agriculture - Forestry - Fisheries

MARS bulletin (Themes: Agricultural policy, Earth sciences research)

EU rural review (Themes: Agricultural policy)

EFSAnews (Themes: Agricultural policy)

Industry - Enterprise - Services

Innovation & technology transfer (Themes: Industrial research and development, Industrial policy)

EIRObserver (Themes: Industrial policy)

Economic change and restructuring in the European Social Fund 2007-13
(Themes: European Social Fund, Industrial policy, Employment policy)

Industrial import prices (Themes: Industry, trade and services, Industrial policy)

Networth (Themes: Enterprise)

Buy and sell services in Europe (Themes: Construction of Europe, Services, Freedom of establishment and freedom to provide services)

Energy

F4E news (Themes: Energy)

Mag (Themes: Energy policy, Energy research)

Intelligent energy. News review (Themes: Energy policy, Energy research)

ESARDA bulletin (Themes: Nuclear energy and safety, Industrial research and development)

Transport

Managing risks to drivers in road transport (Themes: Workers' health and safety, Transport regulations and safety, Land transport (road, rail))

Saving time and money in the shipping industry (Themes: Transport policy, Means of transport)

On the right track (Themes: Transport policy, Means of transport, Land transport (road, rail))

Environment - Ecology

Environment for Europeans (Themes: Environment policy and protection of the environment)

Natura 2000 (Themes: Environment policy and protection of the environment)

Scientific and technical research

Research eu focus (Themes: Research policy and organisation)

Research eu results magazine (Themes: Research policy and organisation)

R&D and the financing of innovation in Europe (Themes: Economic policy - Economic and Monetary Union, Scientific and technical research)

Forest fires in Europe 2009 (Themes: Natural disasters, Forestry, Environmental research)

Statistics

Statistical references (Themes: Information - Documentation, Statistics)

Young workers, facts and figures (Themes: Workers' health and safety, Statistics)

Your free access to European statistics (Themes: General statistics, Information - Documentation)

Гордана ТЕРЗИЋ
Ана ВУКИЋЕВИЋ

Адресе институција Европске уније

European Parliament

Strasbourg

Allee du Printemps

BP 1024

F-67070 Strasbourg Cedex

Tel (33) 388 17 40 01

Telex 890129

890139

Fax (33) 388 25 65 01

Luxembourg

Plateau du Kirchberg

BP 1601

L-2929 Luxembourg

Tel (352) 43 00-1

Telex 2894

Fax (352) 43 00-29494

(352) 43 00-29393

Brussels

Rue Wiertz 60

BP 1047

B-1047 Brussels

Tel (32-2) 284 21 11

Telex 26999

Fax (32-2) 284 69 74

(32-2) 230 69 33

Internet:

<http://www.europarleuropa.eu>

Council of the European Union

Brussels

Rue de la Loi 175

B-1048 Bruxelles

Wetstraat 175

B-1048 Brussel

Tel (32-2) 285 6111

Telex 21711 CONSIL B

Fax (32-2) 285 73 97/81

Luxembourg

Centre de conferences

Kirchberg

L-2929 Luxembourg

Tel (352) 43 02-1

Internet: <http://ue.eu.int>

-mail: relations@consilium.eu.int

European Commission

Brussels

Rue de la Loi 200

B-1049 Bruxelles

Wetstraat 200

B-1049 Brussel

Tel (32-2) 299 11 11

Telex 21877711 COMEU B

Fax (32-2) 295 01 39

Luxembourg

Batiment Jean Monnet

Rue Alcide De Gasperi

L-2920 Luxembourg

Tel (352) 43 01-1

Telex 3423 COMEUR LU

3446 COMEUR LU

Fax (352) 43 61 24

(352) 43 031-35049

Internet: <http://ec.europa.eu>

**Court of Justice of the
European Communities**

Luxembourg

Boulevard Konard Adenauer
L-2925 Luxembourg
Tel (352) 43 03-1
Telex 2771 CJINFO LU
Fax (352) 43 03 2600

Registry, Court of Justice

Telex 2510 CURIA LU
Fax (352) 43 37 66

Registry, Court of First Instance

Fax (352) 43 033 2100
Internet: <http://curia.europa.eu>

European Court of Auditors

Luxembourg

12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxembourg
Tel (352) 43 98-1
Telex 3512
Fax (352) 43 93 42

Brussels (suboffice)

Batiment Eastman
Rue Belliard 135
B-10408 Bruxelles
Belliardstraat 135
B-1040 Brussel
Tel (32-2) 230 50 90
Fax (32-2) 230 64 83
Internet: <http://eca.europa.eu>
E-mail: euraud@eca.europa.eu

Economic and Social Committee

Brussels

Rue Ravenstein 2
B-1000 Bruxelles

Ravensteinstraat 2

B-1000 Brussel

Tel (32-2) 546 90 11

Telex 2593

Fax (32-2) 513 48 93

Internet: <http://www.eesc.europa.eu>

**Committee of the Region
of the European Union**

Brussels

Rue Montoyer 92-102

B-1000 Bruxelles

Montoyerstraat 92-102

B-1000 Brussel

Tel (32-2) 282 22 11

Fax (32-2) 282 23 25

Internet: <http://core.europa.eu>

European Investment Bank

Luxembourg

100, Boulevard Konard Adenauer
L-2950 Luxembourg
Tel (352) 43 79-1
Telex 3530 BANKEU LU
Fax (352) 43 77 04
H320 Videoconference 43 93 67
Internet: <http://www.bei.org>
<http://www.eib.org>

European Central Bank

Frankfurt on Main

Eurotower

Kaiserstrasse 29

D-60066 Frankfurt am Main

Postfach 16 03 19

Tel (49-69) 134 40

Telex 411144 ECB D

Fax (49-69) 13 44 60 00

Internet: www.ecb.europa.eu

E-mail: relations@ecb.europa.eu

European Ombudsman

Strasbourg

1. Avenue du President Robert

Schuman

BP 403

F-67001 Strasbourg Cedex

Tel. (33) 388 17 23 13

Fax (33) 388 17 90 62

Internet:

<http://www.ombudsman.europa.eu>

European Investment Fund

Luxembourg

43, Avenue J. F. Kennedy

L-2968 Luxembourg

Tel. (352) 42 66-88-1

Fax (352) 42 66 88-200

Internet: [http:// www.eif.org](http://www.eif.org)

E-mail: info@eif.org

Гордана ТЕРЗИЋ

Европа на Интернету

Опште информације о Европској унији

ec.europa.eu

Званична web-страница Европске уније. Полазна страница која омогућава приступ институцијама и областима политике, као и многобројним званичним информацијама и документима ЕУ.

Ec.europa.eu/virtvis

Виртуелна шетња кроз ЕУ; графички документоване глобалне информације о најзначајнијим институцијама Заједнице.

Ec.europa.eu/scadplus/leg/en/cig/g4000.htm

Детаљан глосар у вези са ЕУ, у коме се води рачуна о институцијама и о проширењу ЕУ.

Eur-op.eu

ЕУР-ОП: издавачка кућа Заједнице са упућивањем насве публикације органа ЕУ (са могућношћу директног поручивања).

Органи и институције ЕУ

ec.europa.eu

Полазна тачка ка свим институцијама ЕУ.

ec.europa.eu/index_en.htm

Актуелни календар термина институција ЕУ са подацима о заседању тела.

www.europarleuropa.eu/home/default_en.htm

Полазна страница за претраживање Европског парламента.

www.european-councileuropa.eu /en/summ.htm

Савет Европске уније.

ec.europa.eu/comm/index_en.htm

Европска комисија.

curia.europa.eu/en/index.htm

Европски суд.

www.eesc.europa.eu

Европски економски и социјални комитет.

www.eib.europa.eu

Европска инвестициона банка.

www.ecb.europa.eu

Европска централна банка.

www.ombudsman.europa.eu/home/en/default.htm

Европски омбудсман.

Друге организације у Европи

www.coe.int

Савет Европе у Стразбуру

www.echr.coe.int

Европски суд за људска права.

www.efta.int

Европска зона слободне трговине.

www.osce.org

Организација за европску безбедност и сарадњу.

www.weu.int

Западноевропска унија.

www.oecd.org

Организација за економску сарадњу и развој.

Политичке области

europa.eu/debateeurope/eng_en.htm

Дебата на интернету која је иницирана у оквиру процеса насталог након Самита у Ници, а коју потпомаже Европска комисија: између осталог, путем

дискусионих форума и објављивањем листе манифестација и референтне документације.

ec.europa.eu/int/enlargement/index.htm

Интернет-странице Комисије које се односе на процес проширења Уније, а уједно пружају и информације о тренутном стању преговора за пријем нових чланица, као и о процесу транзиције. Понуда садржи и могућност претплате на електронске новине које излазе једном недељно.

ec.europa.eu/internal_market/index_en.htm

Главна дирекција унутрашњег тржишта; редовно објављивање извештаја о кретањима на унутрашњем тржишту, детаљне информације о важећим и планираним правним актима, као и бесплатни *Single Market News* магазин.

ec.europa.eu/agriculture/index_en.htm

Генерална дирекција за пољопривреду; саопштења за штампу, значајни говори, програми и аграрна статистика.

ec.europa.eu/information_society/index_en.htm

Генерална дирекција за информатичко друштво омогућава приступ документима са везом ка новим медијима.

cordis.europa.eu

Cordis (Community Research and Development Information Service): служба која пружа информације у вези са истраживањима, развојем и сродним областима са властитом мета-базом података.

www.eeas.europa.eu/index_en.htm

Приказ Комисије која се односи на спољне односе Европске уније, са могућношћу тематског претраживања, нпр., по земљама, регионалној сарадњи и областима политике.

ec.europa.eu/citizenship/index.htm

Информације у вези са држављанством ЕУ и унутрашњим тржиштем.

Базе података

eur-lex.europa.eu/

Приступ правној регулативи Европске уније: службени листови Европске заједнице L и C, тренутно важеће законодавство, предлози правних аката, као и документа Комисије.

eur-lex.europa.eu/Rech_celex.do

CELEX (*Communitatis europae lex*): Најзначајнија «online» база података (услуге претраживања се наплаћују) са комплетним текстовима европске правне регулативе и подацима о местима на којима су дати текстови пронађени. Комплетне верзије правних аката службених листова L и C.

www.idea-europa.com

IDEA: Interinstitucionalni registar: organigrami službi Zajednice i kontakt – adrese službi i lica.

europa.eu/rapid/

RAPID: Саопштења за штампу Комисије и других органа, говори, *бацкграунд* чињенице и објашњења.

ted.europa.eu/

TED (*Tenders Electronic Daily*): «Online» верзија допуна Службеног листа, Службени лист C.

www.europarleuropa.eu/en/headlines

Документа Европског парламента.

www.europarleuropa.eu/oeli/en/index.jsp

OEL (*Legislative Observatory*): преглед правних аката и актуелног стања поступака за доношење законодавних аката уз учешће ЕП.

http://europa.eu/legislation_summaries/index_en.htm

Укратко о европским правним прописима. За све које интересује укратко, лако за читање о европским прописима SCADplus: «Online» верзија SCAD билтена са *background* информацијама о појединим областима политике ЕУ.

Документи, законодавство и правосуђе

eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm

Комплетне верзије уговора ЕУ.

europa.eu/generalreport/index_en.htm

Комплетни извештаји о активностима ЕУ.

europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index_en.htm и

europa.eu/documentation/official-docs/green-papers/index_en.htm

«Online» верзије «зелених» и «белих» књига Европске комисије почев од 1995. године («зелене» књиге), одн. 1993. године («беле» књиге)

ec.europa.eu/agenda2000/index_en.htm /

Комплетна верзија Агенде 2000.

ec.europa.eu/archives/european-council/index_en.htm

Закључци Европског савета.

http://ec.europa.eu/public_opinion/

Европски барометар и резултати испитивања јавног мњења у ЕУ.

ec.europa.eu/eurostat.htm

Полазне странице службе за статистику ЕУ. измедју осталог, приступ подацима о пољопривреди, трговини и регијама.

Ec.europa.eu/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_en.htm

Приступ документима Европског парламента, Савета и Комисије са регистром ради лакшег претраживања, као и текстовима правних аката. Овде је могуће пронаћи и линкове са правним прописима држава чланица.

Научне «online» понуде

www.eiop.or.at/eiop

European Integration online Papers (EIOP): (политичко-) научни чланци који обрађују теме европске интеграције.

www.iue.it/EUI_WP.html

Радни папири појединих секција Европског високошколског института у Фиренци, по правилу као комплетне верзије.

www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpapers_de.html

Мах-Planck институт (MPI) за друштвена истраживања у Келну: радни папири као полазна основа за дискусију у вези са многобројним аспектима европске политике.

www.sv.uio.no/arena

Arena Newsletter (Advanced Research on the Europeanization of the Nations State): Научни чланци који се баве темама европске интеграције.

www.jeanmonnetprogramm.org/papers/index.html

Правни Жан Моне-Papers Harvard Law School

www.iue.it/LIB/collections/Wponline/html

Страница Европског високошколског института са линковима који упућују на «online» радни материјал.

www.deutsche-aussenpolitik.de

Пројекат универзитета у Триру у вези са немачком спољном политиком са недељним сажецима, националним и међународним саопштењима за штампу, документима и анализама

Виртуелне библиотеке

ec.europa.eu/libraries/doc/index_en.htm

Библиотека европске Комисије са линком ка ECLAS бази података централне библиотеке (укупно око 400.000 наслова књига).

europa.eu.int/comm/dg10/university/euristote/index_en.html

EURISTOTE: база података са дисертацијама у вези са европском интеграцијом, делом са краћим сажецима.

www.arc.iue.it/eharen/Welcoen.html

EURHISTAR: база података историјског архива Европске уније у Фиренци.

www.iue.it/LIB/Welcome.html

Библиотека Европског високошколског института у Фиренци.

www.uni-mannheim.de/users/ddz/edz/biblio/opac.html

Библиотека Европског документационог центра на универзитету у Манхајму.

Сајтови и приватне странице са линковима

eiop.or.at/euroint

EuroInternet: систематично конципирана и стално актуализирана страница са више од 1.000 линкова, делом и ка страницама са евро-критичким садржајем.

www.europa-digital.de

Europa-Digital: актуелне информације али и дубље анализе и досијеи.

www.lib.berkeley.edu/GSSI/eu.html

Библиотека Berkeley-Универзитета са многобројним линковима ка свим тематским областима ЕУ.

www.europaportal.net

Приватни сајт са линковима, чланцима који обрађују актуелне теме и рецензијама књига о ЕУ.

www.clickfish.com/clickfish/guide-area/pp/pg/eu

Приватни сајт са основним информацијама о ЕУ, актуелним прилозима и дискусионим форумима.

www.europeanaccess.co.uk

Британски ЕУ-сајт са списком линкова и могућношћу претраживања (комерцијална понуда)

www.euractiv.com

Сајт са линковима ка органима ЕУ, државама и регијама, предузећима, невладиним организацијама итд. Свакодневно актуелизоване вести.

Студије и студијска понуда у вези са ЕУ

www.ecsanet.org/odn/europa.eu.int/comm/dg10/universitz/3cycle/index_en.html

Преглед студијских група у вези са европском интеграцијом у оквиру постдипломских студија.

www.coleurop.be

Европска универзитетска предавања у Бриђу и Натолину.

www.ieu.it

Европски високошколски институт у Фиренци.

www.ecsanet.org/whoswho.htm

European Community Studies Association (ESCA): Списак чланова и академика који држе предавања и објављују истраживања у веуи са европском интеграцијом.

www.politik-international.de

«Online» предавања «Европска политика» универзитета у Штутгарту.

europa.eu.int/comm/education/ortelius.html

Ortelius: база података Комисије са списком адреса и наставним плановима европских универзитета.

www.epsnet.org

Међународни пројекат са циљем израде прегледа свих студијских понуда у вези са европском интеграцијом.

Гордана ТЕРЗИЋ

Центар за европску документацију Института за међународну политику и привреду

Библиотека Института за међународну политику и привреду поседује преко 150.000 наслова књига, часописа и докумената што је чини једном од највећих у Србији из области међународних односа. Осим Центра за европску документацију Библиотека у свом саставу има и Фонд књига, часописа и приручника, и Документацију међународних организација.

У Србији документацију и публикације које издају институције Европске уније можете наћи у Библиотеци Института за међународну политику и привреду, будући да је Библиотека Института за међународну политику и привреду депозитарна библиотека Европске уније за Србију. У оквиру Библиотеке Института основана је посебна организациона јединица, Центар за европску документацију, који се стара о документацији и публикацијама ЕУ. Центар прикупља, обрађује и даје на коришћење документа и друге публикације Европске уније.

У Центру за европску документацију постоје све важније информације о ЕУ од интереса за кориснике из Србије.

Главни корисници документационог фонда Центра за европску документацију су научни радници, универзитетски наставници, пост-дипломци, студенти и стручњаци из правосуђа, државне управе и привреде.

Главне публикације које Центар редовно добија су:

- а) „Службени лист Европских заједница” (*Official Journal of the European Communities*), у коме се објављују сви нормативни акти које усвајају органи Европске уније, као и одлуке Европског суда правде (*European Court of Justice*), и многи појединачни акти;
- б) годишњи извештаји о раду Европске уније;
- в) годишњи извештаји по појединим областима, као што су пољопривреда, индустрија, енергетика, статистика, социјална питања и друго;
- г) часописи и монографије које издају органи и установе Европске уније.

Видети у прилогу:

- (а) Списак најновијих монографија; и
- (б) Списак периодичних публикација ЕУ.

Адреса Центра за европску документацију:

Института за међународну политику и привреду, 11000 Београд,
Македонска 25//I; телефон: 381-11-3373-633; телефакс: 381-11-3373-835.

Internet site: <http://www.diplomacy.bg.ac.rs>.

E-mail: iipe@diplomacy.bg.ac.rs.

Особе за контакт: госпођа Гордана Терзић, шеф Библиотеке Института,
госпођица Ана Вукићевић, библиотекар

телефон: 381-11-3373-320;

E-mail: gordana@diplomacy.bg.ac.rs

anav@diplomacy.bg.ac.rs

УПУТСТВО ЗА САРАДНИКЕ

- *Европско законодавство* је специјализовани научни часопис из области права и политике Европске уније.
- Часопис излази у континуитету тромесечно, четири пута годишње или два пута годишње у по два волумена (две свеске).
- Часопис објављује само рецензиране ауторске прилоге.
- Прилози који се достављају ради објављивања морају представљати резултате сопствених или заједничких истраживања.
- Аутори су дужни да поштују ауторска права трећих лица.
- Прилози који су већ објављени под истим или сличним називом у другој публикацији неће бити објављени осим изузетно и под условом да редакција часописа оцени да њихов квалитет може бити од користи за унапређење научноистраживачке делатности и да тиме завређују да буду објављени у целини или изводу уз поштовање свих ауторских права и права на интелектуалну својину. У поменутом случају, у фусноти на насловној страни наводи се извор из којег је прилог преузет.
- Аутори прилога дужни су да се придржавају научне методологије приликом писања радова, као и да поштују следећа упутства:

Упутство за писање чланака

С обзиром на значај часописа за усаглашавање законодавства и правне праксе Републике Србије са законодавством и правном праксом Европске уније, прилози који обрађују поједине нормативне акте и праксу органа Европске уније морају бити типског карактера. Од аутора се захтева да се код писања и достављања ауторских прилога придржавају следећих правила:

1. Радови се пишу у електронском облику у програму *Microsoft Office Word*, у фонту *Times New Roman* ћирилица (*Serbian – Cyrillic*) (осим оригиналних латиничних навода), величина фонта 12pt, размак између редова 1 маргине 2,5 (горња и доња, лева и десна). Текст се равна са обе маргине (*Format, Paragraph, Indents and Spacing, Alignment, Justified*), не треба делити речи на крају реда на слоге. Све стране треба да буду нумерисане.
2. Ауторски прилози не треба да буду дужи од једног ауторског табака.

3. Наслов рада писати великим словима, задебљано (**Bold**), величина слова 14 pt. Наслов се одваја од текста са — *spacing before 18 pt*. Ако је наслов на српском језику, наслов се исписују и на енглеском језику испред сажетка или резимеа на крају текста састављеном такође на енглеском језику.
4. Испод наслова текста стоји име и презиме аутора чланка. По правилу се наводи пуно име и презиме (свих) аутора. Наводи се још и пун, званични назив и седиште установе у којој је аутор запослен, а евентуално и назив установе у којој је аутор обављао истраживање. Афилијација се исписује непосредно након имена аутора. Функција и звање аутора се не наводе. Адреса или е-адреса аутора даје се у напмени при дну прве странице чланка. Ако је аутора више, даје се само адреса једног, обично првог аутора.
5. У чланцима се дају сажетци (апстракти), који представљају кратак информативан приказ садржаја чланка који читаоцу омогућава да брзо и тачно оцени његову релевантност. У интересу је аутора да сажетци садрже термине који се често користе за индексирање и претрагу чланака. Саставни делови сажетка су циљ истраживања, методи, резултати и закључак. Сажетак треба да има до 250 речи и треба да стоји између заглавља (наслов, имена аутора и др.) и кључних речи, након којих следи текст чланка. Чланак мора имати сажетке на српском и на енглеском језику. За сажетке на енглеском језику мора се обезбедити квалификована лектура, односно граматичка и правописна исправност.
6. Ако је језик рада српски, веома је пожељно је да се сажетак на енглеском језику даје у проширеном облику, као тзв. резиме. Посебно је пожељно да резиме буде у структурираном облику. Дужина резимеа може бити до 1/10 дужине чланка. Резиме се даје на крају чланка, након одељка Литература.
7. Сажетак мора садржати и кључне речи. Кључне речи су термини или фразе које најбоље описују садржај чланка за потребе индексирања и претраживања. Треба их додељивати с ослонцем на неки међународни извор (попис, речник или тезаурус) који је најшире прихваћен или унутар дате научне области, нпр. Web of Science.
8. У зависности од теме коју обрађује текст прилога, зависиће и поднаслови. Пожељено је да прилози у часопису *Европско законодавство* поред апстракта имају следеће поднасловне који носе наслове: 1) *СВРХА*; 2) *МЕРЕ ЕУ*; 3) *САДРЖАЈ*; 4) *ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ*; 5) *ИЗВОРИ* (Invocatio legis, са свим подацима о нормативном акту укључујући број „Службеног листа” ЕУ или други званични извор). 6) *ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ*.
9. Поднаслови у раду пишу се задебљано (**Bold**), док се под-поднаслови пишу у *Italic*-у; у оба случаја величина слова је 12.
10. Почетни ред у сваком пасусу никако не увлачити табулатором — опција *tab*.
11. Стране речи и изразе навести у *italic*-у (нпр. *acquis communautaire*, итд.).
12. У тексту се морају дати пуна имена, никако иницијали аутора.

13. Називе свих нормативних аката ЕУ у тексту писати великим почетним словом: Директива, Уредба, Препорука, Саопштење Одлука, Анекс итд.
14. У тексту користити само следећи облик наводника — „ и ”. За цитате на страним језицима користити искључиво горње наводнике — “ и ”, односно ‘ и ’ у случају унутрашњих наводника.
15. Фусноте је неопходно писати на дну стране (опција *Footnote*), а ознаке за фусноте стављати искључиво на крају реченице. Податке о наведеној библиографској јединици у фуснотама треба навести у складу са следећим сугестијама:

а) Монографије

Пуно **име и презиме аутора**, наслов монографије (у *Italic-y*), назив издавача, место издавања, година издања, стр. уколико се наводи једна или више страна извора на српском језику, односно р. уколико се цитира једна страна извора на енглеском или рр. уколико се цитира више страница. Уколико се наводи више страница користи се средња црта без размака пре и после (нпр. стр. 123–245; рр. 22–50).

Када се наводи зборник радова на српском језику који је приредила једна особа, ставља се (ур.) или (прир.) са тачком у оба случаја. Са друге стране, када се ради о више уредника монографије на српском језику ставља се (урс), без тачке.

Када се наводи приређени зборник радова на енглеском језику који је приредило више приређивача, иза имена приређивача се у заградама ставља (eds), без тачке. Ако се ради о једном приређивачу, ставља се (ed.), са тачком.

б) Чланци у научним часописима

Пуно **име и презиме аутора**, наслов текста (под знацима навода), назив часописа (у *Italic-y*), број тома, број издања, стр. (или рр.) од-до. Бројеви страница се одвајају средњом цртицом (–), без размака. Уколико су неки подаци непотпуни неопходно је то и нагласити.

в) Чланци у дневним новинама и часописима

Навести име аутора (или иницијале уколико су само они наведени), наслов чланка — под знацима навода, име новине или часописа (у *Italic-y*) датум — написан арапским бројевима, број стране/страница.

г) Навођење докумената

Навести назив документа (под знацима навода), члан, тачку или став на који се аутор позива, часопис или **службено гласило у коме је документ објављен** (у *italic-y*, број тома, број издања, место и годину издања.

д) Навођење извора са Интернета

Име аутора, назив дела или чланка, пуна Интернет адреса која омогућава да се до наведеног извора дође укупцавањем наведене адресе, датум приступања страници на Интернету, број стране (уколико постоји и ако је прилог објављен у PDF-у).

ђ) Понављање раније наведених извора

Када се позивамо на извор који је већ раније навођен у тексту после других фуснога, обавезно треба ставити име и презиме аутора, наслов извора, затим **ор. cit.** И на крају број стране (нпр. Michael Levi, “The Organisation of Serious Crimes”, **ор. cit.**, р. 879). **Ibid.** или *ibidem* користити искључиво при навођењу извора наведеног у претходној фусноти, уз назнаку броја стране/страница, уколико је нови навод из тог извора (нпр. *Ibid.*, стр. 11).

* * *

Радови се достављају на дискети или у виду електронског писма (attachment) на адресу главног уредника часописа *Европско законодавство*,

др Душка Димитријевића,

Институт за међународну политику и привреду,

Македонска 25, 11000, Београд или на

e-mail: dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs.

Рукописи подлежу анонимној рецензији.

Редакција

CIP – Katalogizacija u publikaciji
Народна библиотека Србије, Београд

EVROPSKO zakonodavstvo / glavni
urednik Duško Dimitrijević. – God. 1, br. 1
(2002) –. – Beograd : Ministarstvo pravde
Republike Srbije : Institut za međunarodnu
politiku i privredu, 2002 –. – 24 cm

Raniji naslov (pre 2002): Pregled evropskog
zakonodavstva – ISSN 1450-6815. –
Tromesečno

ISSN 1451-3188 = Evropsko zakonodavstvo

COBISS.SR-ID 183321351

ИЗБОР ИЗДАЊА

ИНСТИТУТА ЗА МЕЂУНАРОДНУ ПОЛИТИКУ И ПРИВРЕДУ

Међународна политика, специјализовани часопис за међународне односе
Review of International Affairs, специјализовани часопис за међународне односе
(на енглеском језику)

Међународни проблеми, научни часопис на српском и енглеском језику
Европско законодавство, научно-стручни часопис за право Европске уније
Часописи излазе тромесечно

НАЈНОВИЈА ИЗДАЊА:

- Савремени међународни економски и правни поредак*,
Сања Јелисавац Трошић (ур.), броширано, 2016, 284 стр. 330
- Добрица Д. Весић, *Предузетништво и предузетнички менаџмент*,
тврд повез, 2016, 328 стр.
- Утицај војне неутралности Србије на безбедност и стабилност у Европи*,
Срђан Кораћ (ур.), броширано, 2016, 284 стр.
- Србија и Европска унија – припреме за преговоре о поглављима 23 и 24*,
Александар Јазић, Слободан Јанковић, Драган Ђукановић (ур.),
броширано, 2016, 206 стр.
- Александар Јазић, *Сарадња држава чланица Европске уније
у области цивилне заштите*, броширано, 2016, 138 стр.
- Ђорђе Лопичић, *Студије и огледи из међународног права,
међународних односа и дипломатије*, броширано, 2016, 259 стр.
- Миленко Целетовић, *Управљање финансијама јавног сектора*,
броширано, 2016, 306 стр.
- Дипломатија и култура Србије: стање и перспективе*, зборник радова,
Бранислав Ђорђевић, Видоје Голубовић (прир.), броширано, 2016,
- Ивона Лаћевац, *Међународно-правни субјективитет Европске уније*,
броширано, 2016, 100 стр.
- Драган Ђукановић, *Балкан на постхладноратовском раскршћу (1989–2016)*,
броширано, 2016, 208 стр.
- Globalized World: Advantage or Disadvantage*, Proceedings, Branislav Đorđević,
Taro Tsukimura and Ivona Lađevac (eds.), 2016, pp. 168.
- Седамдесет година Уједињених нација – поглед из Србије*, Жаклина Новичић,
Анђела Ђукановић (ур.) броширано, 2015, 330 стр.
- Савремени тероризам*, Бранислав Ђорђевић (ур.), тврд повез, 2015, 520 стр.
- Драган Петровић, Ана Јокић, *Енергетска политика Русије*,
броширано, 2015, 240 стр.