

# EVROPSKO ZAKONODAVSTVO

INSTITUT ZA MEĐUNARODNU POLITIKU I PRIVREDU

73-74/20

*Bojan MILISAVLJEVIĆ*

ODRŽIVOST KONCEPTA REGIONALNIH  
KOJENTNIH NORMI

*Ana BATRIĆEVIĆ*

POLOŽAJ ROMA U EVROPSKOJ UNIJI

*Mihajlo VUČIĆ*

GRANICE VANTERITORIJALNOG DEJSTVA  
OPŠTE UREDBE O ZAŠTITI PODATAKA EVROPSKE UNIJE

*Aleksandar JAZIĆ*

ODLUKA BR. 1313/2013/EU  
O MEHANIZMU CIVILNE ZAŠTITE UNIJE

*Dragana DABIĆ, Branimir GAJIĆ*

EVROPSKA BANKARSKA UNIJA  
KAO DEO POSTKRIZNOG SISTEMA UPRAVLJANJA  
EKONOMSKOM I MONETARNOM UNIJOM

*Marija MAJSTOROVIĆ*

OPŠTA UREDBA EVROPSKOG PARLAMENTA  
I SAVETA EVROPSKE UNIJE O ZAŠTITI PODATAKA

*Ninoslav ŽIVKOVIĆ*

ISTRAŽNI ODBORI EVROPSKOG PARLAMENTA

*Iris BJELICA VLAJIĆ*

PRAVILA I STANDARDI ZA BEZBEDNOST  
PUTNIČKIH BRODOVA

*Katarina RADOJKOVIĆ ILIĆ*

PLURILINGVIZAM I OBRAZOVNA JEZIČKA POLITIKA  
EVROPSKE UNIJE U SRBIJI



Beograd, 2020.

# EVROPSKO ZAKONODAVSTVO

---

Institut za međunarodnu politiku i privredu

UDK 34

ISSN 1451-3188

Godina XIX, br. 73-74, jul-decembar 2020.

## Izdavač

Institut za međunarodnu politiku i privredu  
Beograd, Makedonska 25

## Za izdavača

*Prof. dr Branislav ĐORĐEVIĆ,*  
direktor

## Glavni i odgovorni urednik

*Dr Marko NOVAKOVIĆ*

## Zamenik glavnog i odgovornog urednika

*Prof. dr Mihajlo VUČIĆ*

## Sekretar

*Msr Vanja PAVIĆEVIĆ*

## Izdavački savet:

*Dr Cheng WEIDONG, Institut sa evropske studije  
Kineske akademije društvenih nauka, Peking, NR Kina*

*Prof. Philippe CLARET, Univerzitet Montesjkje u Bordou, Francuska*

*Dr András G INOTAI, Evropska komisija, Brisel, Belgija i Kolegijum Matijas Korvinus,  
Budimpešta, Mađarska*

*Prof. dr Slobodan SAMARDŽIĆ, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu*

*Prof. dr Maja STANIVUKOVIĆ, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu*

*Prof. dr Maja KOSTIĆ, Pravni fakultet Univerziteta Crne Gore, Podgorica*

*Prof. dr Svetomir ŠKARIĆ, Pravni fakultet Justinijan Prvi,  
Univerziteta Sveti Ćirilo i Metodije, Skoplje*

*Prof. dr Gordana ILIĆ-GASMI, Institut za uporedno pravo, Beograd*

*Prof. dr Zlatko STEFANOVIĆ, Pravni fakultet Univerzitet Union, Beograd*

*Dr Malinka RISTEVSKA JORDANOVA, Institut za evropsku politiku, Skoplje*

*Dr Dan LAZEA, Novi evropski koledž, Institut za napredne studije, Bukurešt*

*Dr Irineuš BIL, Amikus Europea, Varšava*

*Ljubov PANAJOTOVA, Evropski institut, Sofija*

*Prof. dr Ana LANGOVIĆ, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije*

*Dr Blagoje BABIĆ, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd*

### **Redakcija:**

*Dr Duško DIMITRIJEVIĆ, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd*  
*Prof. dr Vladimir ČOLOVIĆ, Institut za uporedno pravo, Beograd*  
*Prof. dr Dragoljub TODIĆ, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd*  
*Prof. dr Pero PETROVIĆ, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd*  
*Dr Dobrica VESIĆ, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd*  
*Dr Jovan ĆIRIĆ, sudija Ustavnog suda Republike Srbije*  
*Dr Miloš JONČIĆ, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd*  
*Prof. dr Branko RAKIĆ, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu*  
*Prof. dr Tatjana JEVREMOVIĆ-PETROVIĆ, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu*  
*Dr Jelena KOSTIĆ, Institut za uporedno pravo, Beograd*  
*Dr Anđela ĐUKANOVIĆ, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd*  
*Dr Nenad VASIĆ, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd*

### **Kompjuterski prelom**

*Sanja BALOVIĆ*

### **Lektura za srpski jezik**

*Maja JOVANOVIĆ*

### **Lektura za engleski jezik**

*Maja NIKOLIĆ*

Zahteve za pretplatu slati na adresu:

Institut za međunarodnu politiku i privredu, Makedosnka 25, 11000 Beograd  
Izdavačka služba tel: 011/3373-320

i

BiFS doo, Books and Periodicals, Supilova 10, 11000 Beograd, Srbija  
Tel/faks: +381 11 20 84 229, E-mail: bfsbooks@sezampro.rs

### **Štampa**

*DonatGraf doo, Mike Alasa 52, Beograd*

U izdavanju časopisa Evropsko zakonodavstvo učestvuje  
Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije

# EVROPSKO ZAKONODAVSTVO

Broj 73-74, 2020.

God. XIX

UDK 34 ISSN 1451-3188

## Sadržaj

ODRŽIVOST KONCEPTA REGIONALNIH KOGENTNIH NORMI – OPŠTI SISTEM PROTIV EVROPSKOG SISTEMA <i>Bojan MILISAVLJEVIĆ</i>	5
POLOŽAJ ROMA U EVROPSKOJ UNIJI – PRAVNI OKVIRI I STVARNOST <i>Ana BATRIĆEVIĆ</i>	17
GRANICE VANTERITORIJALNOG DEJSTVA OPŠTE UREDBE O ZAŠTITI PODATAKA EVROPSKE UNIJE <i>Mihajlo VUČIĆ</i>	41
ODLUKA BR. 1313/2013/EU EVROPSKOG PARLAMENTA I SAVETA OD 17. DECEMBRA 2013. GODINE O MEHANIZMU CIVILNE ZAŠTITE UNIJE <i>Aleksandar JAZIĆ</i>	61
EVROPSKA BANKARSKA UNIJA KAO DEO POSTKRIZNOG SISTEMA UPRAVLJANJA EKONOMSKOM I MONETARNOM UNIJOM <i>Dragana DABIĆ, Branimir GAJIĆ</i>	73
OPŠTA UREDBA EVROPSKOG PARLAMENTA I SAVETA EVROPSKE UNIJE O ZAŠTITI PODATAKA (GDPR) – PREGLED I NOVINE <i>Marija MAJSTORVIĆ</i>	99

ISTRAŽNI ODBORI EVROPSKOG PARLAMENTA – KORISTAN INSTRUMENT KONTROLE PRIMENE KOMUNITARNOG PRAVA <i>Ninoslav ŽIVKOVIĆ</i>	119
PRAVILA I STANDARDI ZA BEZBEDNOST PUTNIČKIH BRODOVA <i>Iris BJELICA VLAJIĆ</i>	141
PLURILINGVIZAM I OBRAZOVNA JEZIČKA POLITIKA EVROPSKE UNIJE U SRBIJI <i>Katarina RADOJKOVIĆ ILIĆ</i>	153

### **Prikazi**

DA LI JE ČIN PRIZNANJA JEDINO VAŽAN? DRŽAVE EVROPSKE UNIJE IZMEĐU PRIZNANJA I INTERAKCIJE SA KOSOVOM* <i>Mihajlo KOPANJA</i>	167
---	-----

UDK: 341.1/8  
Biblid: 1451-3188, 19 (2020)  
God XIX, br. 73-74, str. 5-16  
DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2020.19.73\\_74.1](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2020.19.73_74.1)

Originalan naučni rad  
Primljen 31.08.2020.  
Odobren 27.09.2020.

## ODRŽIVOST KONCEPTA REGIONALNIH KOGENTNIH NORMI - OPŠTI SISTEM PROTIV EVROPSKOG SISTEMA

*Bojan MILISAVLJEVIĆ\**

*Apstrakt:* U ovom radu predstavljena je analiza jednog novog i osjetljivog pitanja od interesa za čitavu međunarodnu zajednicu – pitanje regionalnih kogentnih normi. Polazi se od aktuelnog rada Komisije za međunarodno pravo Ujedinjenih nacija i prate diskusije i komentari kako država tako i vodećih autora po ovom pitanju. Autor zauzima jasan stav da bi trebalo prihvatiti regionalne kogentne norme, s obzirom na to da one već kao takve postoje na području Evrope i to u sistemu Saveta Evrope i Evropskog suda za ljudska prava, ali i u sistemu Evropske unije. Ukazano je da regionalne kogentne norme postepeno bivaju prihvaćene i na drugim područjima, recimo na tlu Amerike, pa je to samo jedan od razloga za njihovo priznanje. Nažalost, članovi Komisije za međunarodno pravo još uvek nisu zauzeli stav o priznanju ovih normi, iako postoje značajni autori koji podržavaju njihovo prihvatanje. U radu je jasno pokazano da iako se često pitanje regionalnih kogentnih normi dovodi u vezu sa fragmentacijom međunarodnog prava, ovo predstavlja pozitivan aspekt. Naime, prihvatanje regionalnih kogentnih normi predstavljalo bi unapređenje čitavog međunarodnog prava, ali nikako po cenu postojanja opštih kogentnih normi. Autor insistira na tome da je područje Evrope bilo tlo gde se rodilo međunarodno pravo i gde je stepen integracije država na najvišem nivou, pa bi se preko regionalnih kogentnih normi unapredilo čitavo međunarodno pravo, kao i ljudska prava uopšte.

*Ključne reči:* regionalne kogentne norme, Savet Evrope, Evropska unija, Komisija za međunarodno pravo.

---

\* Redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, E-mail: bojan@ius.bg.ac.rs.

Rad je nastao kao rezultat istraživanja u okviru strateškog projekta Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu pod nazivom „Identitetski preobražaj Srbije“, za potprojekat „Pravo država i naroda na poštovanje nacionalnog identiteta“.

## 1) UVODNA IZLAGANJA

Koncept kogentnih normi dobro je poznat u međunarodnoj teoriji, ali i praksi.<sup>1</sup> Formalno su kogentne norme etablirane Konvencijom o ugovornom pravu iz 1969. godine, a značajno je njihova egzistencija podržana kroz praksu Međunarodnog suda pravde. Koncept peremptornih normi opšteg međunarodnog prava priznat je u međunarodnoj praksi, kao i u jurisprudenciji međunarodnih i nacionalnih sudova i tribunala, a tako i u doktrini.<sup>2</sup> Smatra se da su ove norme neophodne i da veoma doprinose konstitucionalizaciji međunarodnog prava.<sup>3</sup>

Iako je koncept kogentnih normi kreiran pomenutom konvencijom opravdano je sledeće viđenje: Štaviše, do sada nije bilo prigovora da ideja *jus cogens* ima ili može imati uticaja na određene oblasti međunarodnog prava koje su izvan ugovornog prava.<sup>4</sup> Dakle, nema sumnje da je zbog svog značaja pitanje kogentnih normi u grupi fundamentalnih pitanja od izuzetne važnosti za opšte međunarodno pravo. Iako postoje neki autori koji negiraju veliki značaj ovih normi, čak i oni smatraju da su još uvek prilično relevantne u međunarodnom pravu. Tako ih nazivaju praznom kutijom, koja još uvek ima izvesni značaj.<sup>5</sup>

Vremenom dolazi do značajnih pitanja u vezi ovih normi koja imaju za posledicu rad Komisije za međunarodno pravo na njihovom pravnom regulisanju.<sup>6</sup> Tako je specijalni izvestilac na jedan jezgrovit način izvukao osnovne osobine kogentnih normi: prvo – to su norme od kojih nije dopušteno nikakvo odstupanje, drugo – to su norme opšteg međunarodnog prava, treće – norme su prihvaćene i priznate od strane međunarodne zajednice kao celine, pa zbog toga nije dopušteno nikakvo odstupanje, četvrto – peremptorne norme su univerzalno primenjive, peto – ove norme su superiorne u odnosu na druge norme međunarodnog prava, i konačno kogentne norme služe da zaštite osnovne vrednosti međunarodne zajednice.<sup>7</sup>

---

<sup>2</sup> Ove norme po prvi put su pomenute u odluci Stalnog međunarodnog suda pravde još 1934. godine kada je sudija u izdvojenom mišljenju smatrao da su obaveze koje proizlaze iz Pakta društva naroda iznad svih drugih obaveza. Permanent Court of International Justice, The Oscar Chinn Case (Britain v. Belgium), Separate Opinion (Judge Schücking), 12 December 1934, at para. 341.

<sup>3</sup> IACtHR, *Caesar Case*, 2005, Separate Opinion Judge Cancado, para. 92.

<sup>4</sup> Cezary Mik, "Jus cogens in contemporary international law", *Polish Yearbook of International Law*, vol. 33, 2013, p. 92.

<sup>5</sup> Antonio Cassese, "For an Enhanced Role of Jus cogens", in A. Cassese (ed.), *Realizing Utopia: the Future of International Law*, 2012, p. 163.

<sup>6</sup> Abi-Saab, "The Third World and the Future of the International Legal Order", 29 *Revue Egyptienne de Droit International*, 1973, p. 53.

<sup>7</sup> International Law Commission (ILC), Report on the Work of Its Sixty-Seventh Session (4 May–5 June and 6 July–7 August 2015), UN Doc. A/71/10, 14 August 2015, para. 286.

Ovakav stav je u potpunosti zasnovan na definiciji ovih normi iz Konvencije o ugovornom pravu: Ugovori koji su suprotni imperativnoj normi opšteg međunarodnog prava (*ius cogens*) – Ništav je svaki ugovor koji je u trenutku sklapanja suprotan imperativnoj normi opšteg međunarodnog prava. U svrhu ove Konvencije, imperativna norma opšteg međunarodnog prava je norma koju je prihvatila i priznala čitava međunarodna zajednica država kao normu od koje nije dopušteno nikakvo odstupanje i koja se može izmeniti samo novom normom opšteg međunarodnog prava iste prirode.<sup>8</sup>

Istovremeno se otvara prostor za delovanje u smislu progresivnog razvoja vezanog za kogentne norme. Relevantni autori postavljali su puno pitanja u vezi ovih normi: 1. kako odrediti nastanak i kapacitet kogentnih normi, 2. kako objasniti uticaj ovih normi na direktan ili indirektan način na unutrašnji pravni poredak i probijanje štita državnog suvereniteta, 3. koji su sve međunarodni sudski metodi dostupni u slučaju spora o postojanju i domašaju kogentnih normi.<sup>9</sup> Ideja je da se u ovom radu osvetle neka druga pitanja koja su značajna u ovom trenutku, a neke odgovore na prethodno pokrenuta pitanja već je dala Komisija za međunarodno pravo u dosadašnjem radu na ovim normama. Pre svega, rad će se baviti mogućnošću postojanja regionalnih kogentnih normi naspram opštih kogentnih normi kroz prizmu prava Saveta Evrope i Evropske unije. Iako na univerzalnom planu i u radu Komisije za međunarodno pravo još uvek nema dovoljno podrške konceptu regionalnih normi, ovaj rad je jedan mali doprinos njihovom utemeljenju i objašnjenju takvih težnji. Naročita pažnja posvećena je ukazivanju da prihvatanje regionalnih kogentnih normi ne mora biti štetno po opšte međunarodno pravo i utemeljene univerzalne kogentne norme, a negativni predznak koji ističu neki autori tiče se pitanja fragmentacije međunarodnog prava.<sup>10</sup>

## **2) REGIONALNE KOAGENTNE NORME – ZA I PROTIV**

Pored brojnih pitanja koja su u vezi ovih normi pokrenuta, nalazi se i sledeće pitanje: Može li postojati regionalna kogentna norma? Da li se ona uklapa u postojeću regulativu kogentnih normi? Ako se pođe od definicije kogentnih normi i člana 53 svojstvo takve norme može imati samo norma opšteg međunarodnog prava. Dakle, kada se radi o regionalnim kogentnim normama onda se nesporno odstupa od toga i daje mogućnost da neka norma koja nije deo opšteg međunarodnog prava postane kogentna ili bolje reći koja na univerzalnom planu nema karakter kogentne norme. Kao jedan od primera regionalnog *ius cogensa*

---

<sup>8</sup> ILC, First Report on *ius cogens* by Dire Tladi, Special Rapporteur, UN Doc. A/CN.4.693, 8 March 2016, paras 61-63.

<sup>9</sup> Član 5, Konvencije o ugovornom pravu.

<sup>10</sup> *Ibidem*, 163.



može se navesti pravo na život koje egzistira kao opšteprihvaćeno u okviru Saveta Evrope. Ovo osnovno ljudsko pravo je jedino apsolutno zaštićeno na tlu Evrope i takva činjenica je vredna poštovanja. Nažalost, na univerzalnom planu se to ne može reći. Postavlja se opravdano pitanje: Da li takva pravna norma šteti opštem međunarodnom pravu i konceptu kogentnih normi? Meni se čini da je odgovor negativan. Podizanjem nivoa zaštite ljudskih prava u regionu Evrope samo se doprinosi unapređenju zaštite ljudskih prava i daje dobar primer drugim regionima.

Regionalne kogentne norme se ne uklapaju ni u karakteristike koje su navedene u prvom izveštaju specijalnog izvestioca i to na tačku dva – kada kaže da su to norme koje su prihvaćene od strane cele međunarodne zajednice, kao i tri – kada kaže da se primenjuju na opštem planu. Ipak, postavlja se pitanje može li se, pravno gledano, ipak prihvatiti koncept regionalnih kogentnih normi ili je to nemoguće u ovom trenutku? Mogu li se izvršiti potrebne modifikacije koje bi ipak otvorile mogućnost prihvatanja ovih normi? Čini se da bi se moglo shvatiti da ove norme ne moraju nužno da ugrožavaju opšti koncept kogentnih normi, već ga mogu upotpuniti i obogatiti. U ovom radu će biti pokušaja da se to dokaže.

Ukoliko se prihvati teza da su regionalne kogentne norme prihvatljive i moguće, onda se otvaraju na taj način druga pitanja. Kakav je njihov odnos sa opštim peremptornim normama? Bilo bi racionalno očekivati da regionalne norme moraju biti podređene opštim normama. Ali tu nije kraj pitanjima. Navikli smo da kogentne norme imaju apsolutni primat u odnosu na sve druge norme međunarodnog prava, ali uvođenjem regionalnih kogentnih normi stvaraju se iste takve norme na regionalnom planu. To sve može uticati na obaveze država, primenu pravila u praksi. Pored toga, prihvatanje regionalnih kogentnih normi znači i potvrdu fragmentacije međunarodnog prava. Dalje, nije jasno kakav je odnos recimo kogentnih normi i opštih pravila međunarodnog prava sa kojim su regionalne norme u sukobu ili barem u nesaglasju? Deluje racionalno da i pored imperativne snage regionalnih normi države i dalje moraju da poštuju opšta pravila međunarodnog prava.

Pošto smo videli da su regionalne kogentne norme drugačije od univerzalnih po tome što ih nisu prihvatile države članice međunarodne zajednice kao celine, neophodno je utvrditi pojam regiona i opšteprihvaćenost. Ranije je navođeno područje Evrope kao mesto gde se pojavljuje pravo na život kao regionalna kogentna norma. Deluje da bi definicija kogentne norme mogla biti sledeća: da je to apsolutno obavezujuća norma regionalnog međunarodnog prava koja je prihvaćena od strane svih drugih članica tog regiona i koja bi mogla biti menjana samo takvom istom normom. Ova definicija je rađena po ugledu na definiciju opšte kogentne norme. Pored ove definicije neophodno je da se uredi njen odnos sa univerzalnom kogentnom normom. Činjenica da je Komisija za međunarodno pravo prihvatila da analizira regionalne kogentne norme u sklopu rada na univezalnim, znači da je svesna da postoje potrebe o njima. Ipak, nema sumnje da je uvođenjem

regionalnih kogentnih normi učinjen korak u pravcu progresivnog razvoja,<sup>11</sup> jer one nisu prihvaćene u praksi i nemaju još uvek svoju formalnopravnu fizionomiju. Sa druge strane, mora se imati u vidu i nesporni razvoj međunarodnog prava u međuvremenu. Naime, rad na Konvenciji o ugovornom pravu trajao je jako dugo i započeo je ubrzo po formiranju Komisije za međunarodno pravo, tj. pedesetih godina prošlog veka. Sada, nakon sedamdeset godina prirodno je da dolazi do unapređenja pravnih pravila, pa i samih kogentnih normi. Naročito se mora imati u vidu da ukoliko se prihvate regionalne kogentne norme to nikako ne treba shvatiti u smislu sukoba sa univerzalnim kogentnim normama, već upravo kao jednu pravno logičku simbiozu. Dakle, regionalne kogentne norme nikako ne smeju da se suprotstavljaju opštim kogentnim normama.

Jedan od prvih problema na koje je ukazivano u radu Komisije prilikom navođenja regionalnih kogentnih normi jeste njihovo odstupanje od monolitne strukture opštih peremptornih normi. Tako se primećuje: lako postoje neki autori koji smatraju da je regionalni *ius cogens* moguć, osnova za to ostaje pomalo nejasna. Budući da ako postoji regionalni *ius cogens* to bi bio izuzetak od ovog opšteg principa univerzalne primene normi *jus cogens*.<sup>12</sup> Kada je reč o stavu država povodom regionalnih kogentnih normi deluje da one imaju prilično otpora. Tako je predstavnik Malezije istakao da smatra da uvođenje ovih normi ne bi bilo u skladu sa univerzalnim kogentnim normama, te da bi prouzrokovalo konfuziju, pa prema tome ne bi trebalo da budu prihvaćene.<sup>13</sup> Nešto slično je stav i Velike Britanije kada je njen predstavnik zaključio da bi se time uzdrmao režim univerzalnih kogentnih normi.<sup>14</sup> U doktrini, međutim, postoje pristalice regionalnih kogentnih normi pa se navodi autor Robert Kolb,<sup>15</sup> ali i neki drugi autori.<sup>16</sup> Oni prihvataju slobodniju i široku formu kogentnih normi pa smatraju da se tu mogu ubrojati i pravila sudskog postupka koja se ne mogu derogirati. Zbog toga je njima bliska i ideja regionalnog

---

<sup>11</sup> Za pojam fragmentacije pogledati: Martti Koskenniemi, "Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Fragmentation and Expansion of International Law", Report of the Study Group of the International Law Commission, UN Doc. A/CN.4/L.682, 2006.

<sup>11</sup> Videti: Allan Pellet, "Comments in response to Christine Chinkin and in defense of *jus cogens* as the best bastion against the excesses of fragmentation", *Finnish Yearbook of International Law*, vol. 17, 2006.

<sup>12</sup> A/CN.4/693, para. 68.

<sup>13</sup> Malaysia (A/C.6/73/SR.27).

<sup>14</sup> United Kingdom (statement of 30 October 2018; see also A/C.6/73/SR.27).

<sup>15</sup> Robert Kolb, *Peremptory International Law (Jus Cogens): A General Inventory*, Oxford, Hart, 2015.

<sup>16</sup> Ulf Linderfalk, "Understanding the *jus cogens* debate: the pervasive influence of legal positivism and legal idealism", *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. 46 (2015).

kogentnog pravila. Deluje da ovi autori ulaze u zamku tumačenja pravnih normi. Čini se da oni epitet kogentnih normi daju svakoj pravnoj normi koja ima sankciju u međunarodnom pravu. Jasno je da se idealna pravna norma sastoji od dispozicije i sankcije, pa ih zato ne treba sve smatrati kogentnim normama. U suprotnom bi se ušlo u jedno bezobalno tumačenje svih pravnih pravila međunarodnog prava kao kogentnih pravila.

Međutim, povodom regionalnih kogentnih normi stvari nisu tako crno bele. Pored negativnih stavova postoje i stavovi koji idu u prilog regionalnih kogentnih normi, a koji dolaze od veoma respektabilnih autora. Tako sudija Međunarodnog suda pravde Gaja zaključuje sledeće: Konvencija (misli se na Konvenciju o ugovornom pravu) ukazuje da se obavezne norme nužno odnose na „opšte međunarodno pravo” i da se primenjuju na „međunarodnu zajednicu država u celini”. Nikada nije naveden ubedljiv razlog koji bi isključio mogućnost postojanja univerzalnih ili „regionalnih” peremptornih normi. Vrednosti koje prevladavaju u regionalnim grupama nisu nužno u sukobu sa vrednostima koje deluju u širem okviru. Mogu postojati norme koje poprimaju peremptorni karakter samo u regionalnom kontekstu.<sup>17</sup> Smatram da je ovaj put dobar jer ističe upravo onu karakteristiku po kojoj su kogentne norme specifične, a to su opšteprihvaćene vrednosti. Ne vidim zbog čega, pored nespornih univerzalnih vrednosti, države članice jednog regiona ne bi mogle da imaju i sopstvene vrednosti koje ni u čemu nisu u sukobu sa univerzalno prihvaćenim vrednostima. Problem je što se zbog straha da se ničim ne ugrozi koncept kogentnih normi na univerzalnom planu stvari posmatraju iz negativnog ugla, pa se polazi od nužne kolizije takvih pravila. Smatram da je moguće prihvatiti regionalni koncept kogentnih normi, ali uz uslov da nema suprotstavljanja univerzalnim normama. Povodom koncepta kogentnih normi akcenat je pored njihove imperativnosti i u vrednosnom karakteru. Tako se povodom kogentnih normi ističe: to su ona pravila koja su proistekla od principa koje je pravna savest čovečanstva ustanovila i koje smatra apsolutno neophodnim za suživot u međunarodnoj zajednici u datoj fazi svog istorijskog razvoja.<sup>18</sup> Ukoliko je na određenom regionu došlo do uspostavljanja takve svesti povodom nekog pravila i ako ono ne protivureči opštim imperativnim normama, onda je takva situacija i legalna i legitimna u potpunosti.

Na sličan način rezonuje i Alan Pele koji otvara mogućnost postojanja kogentnih normi na regionalnom planu i tu upravo navodi sistem zaštite ljudskih prava u

---

<sup>17</sup> Giorgio Gaja, “*Jus cogens* beyond the Vienna Convention”, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law, 1981-III*, vol. 172, p. 284.

<sup>18</sup> Videti: UN Committee of the Whole, Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, First Session, UN Doc. A/CONF.39/C.1/SR.52 (1968), p. 294, para. 7, available at: [http://untreaty.un.org/cod/diplomaticconferences/lawoftreaties-1969/docs/english/1stsess/a\\_conf\\_39\\_c1\\_sr52.pdf](http://untreaty.un.org/cod/diplomaticconferences/lawoftreaties-1969/docs/english/1stsess/a_conf_39_c1_sr52.pdf).

sistemu Saveta Evrope.<sup>19</sup> Postoje donekle opravdani prigovori da bi se prihvatanjem regionalnog kogentnog sistema usložnio odnos država i da bi se na taj način uvela pravna nesigurnost u ionako decentralizovanu međunarodnu zajednicu. To je samo donekle tačno. Ne vidi se kako je sistem koji funkcioniše u okviru Saveta Evrope i koji efikasno štiti ljudska prava ugrozio opšti sistem normi međunarodnog prava. Ako se na nekom regionalnom sistemu podiže nivo zaštite nekih prava, to ne može da ugrozi univerzalni sistem zaštite prava koji je na nižem nivou. Iz ovoga proizlazi da sistem regionalnih kogentnih normi ne može da ugrozi, već može da učini efikasnijim i boljim primenu pravila međunarodnog prava. Pogotovo ukoliko se ima u vidu da postoje regioni koji imaju veliki stepen bliskosti usled vekovnih veza koje su postojale u pogledu kulture, religije, ekonomije, a na osnovu kojih je moguće zamisliti viši stepen integracije nego one koja objektivno postoji na univerzalnom planu. Takve okolnosti idu u prilog regionalnim kogentnim sistemima, a nikako ne ugrožavaju univerzalni sistem ovih normi.

Ako su uzme u obzir region Evrope onda se ne sme zaboraviti da je to područje upravo i bilo kolevka čitavog međunarodnog prava, što potvrđuje činjenicu da na tom području jeste realno očekivati najviši stepen integracije država. Ovo za potvrdu ima i najčvršći savez država u obliku Evropske unije. Ukoliko je čitavo međunarodno pravo nastalo na ovom području zašto ne bi moglo da dođe do nastanka regionalnih režima kogentnih normi. Veoma respektabilni autori realno posmatraju stvari kada zaključuju: postoji evropski sistem kogentnih ljudskih prava koji je svakako složeniji i zahtevniji od veoma labave mreže ljudskih prava na svetskom nivou.<sup>20</sup> Ako se slažemo da opšti sistem kogentnih normi teži humanizaciji pravila onda je trend poboljšanja zaštite opštih ljudskih prava poželjan i koristan.

U praksi bi sigurno nastajali problemi ukoliko se prihvati režim regionalnih normi, tako da bi države članice tog regiona u istoj stvari imale obavezu da striktno poštuju takve norme u međusobnim odnosima, a da to ne moraju da čine kada istupaju prema drugim državama izvan tog regiona. Kako bi se u tom slučaju branila njihova apsolutna obaveznost i efekat apsolutne ništavosti u slučaju sukoba sa njima? Pitanje regionalnih kogentnih normi nesporno je povezano sa fragmentacijom međunarodnog prava.<sup>21</sup> Pored teorije i praksa je išla u negativnom smeru kada je u slučajevima pred Evropskim sudom pravde došlo do tumačenja opštih imperativnih pravila i odluka Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija. Tako je

---

<sup>19</sup> Allan Pellet, "Comments in response to Christine Chinkin and in defense of *jus cogens* as the best bastion against the excesses of fragmentation", *Finnish Yearbook of International Law*, vol. 17, 2006, p. 89.

<sup>20</sup> Ibidem

<sup>21</sup> Videti: Martti Koskenniemi, *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Fragmentation and Expansion of International Law*, Report of the Study Group of the International Law Commission, UN Doc. A/CN.4/L.682, 2006.

u slučajevima Kadi<sup>22</sup> i Jusuf<sup>23</sup> Evropski sud pravde zaključio da su osnovna ljudska prava kogentne norme i samim tim iznad odluka Saveta bezbednosti. U suštini, s obzirom na to da se zna da je na tlu Evrope obezbeđen najviši stepen zaštite ljudskih prava, moglo bi se zaključiti da se radi o regionalnom kogentnom pravilu koje je stavljeno nasuprot prava Ujedinjenih nacija. Ovakav pristup je pogrešan i naišao je na brojne kritike. Nema sumnje da regionalne kogentne norme nikako ne mogu biti više pravne snage od odluka Saveta bezbednosti, iako pojedini autori tvrde da odluke Saveta bezbednosti može da kontroliše Evropski sud pravde.<sup>24</sup> Za ovakve stavove se ne može pronaći nikakvo ozbiljno pravno utemeljenje. Zbog posebnih odredbi o važenju pravila o ljudskim pravima, države članice Saveta Evrope mogu biti odgovorne za povrede Konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i prema državljanima drugih država. Ovde se situacija komplikuje jer su te iste države Evrope ujedno i obavezane pravom Ujedinjenih nacija. S jedne strane, obaveze prema Povelji su iznad drugih obaveza država, a i pravo Ujedinjenih nacija je starije pravo i u vremenskom smislu pa bi važila latinska maksima *prior in tempore potior in iure*. Pored poštovanja pravnih pravila kao takvih postavlja se pitanje i poštovanja prava međunarodne organizacije, pa bi tu svakako imale prednost Ujedinjene nacije i zbog odredaba iz glave osam Povelje koja uređuje odnose te organizacije sa regionalnim organizacijama. I neke druge regionalne organizacije iznosile su svoje viđenje u vezi regionalnih kogentnih normi. Tako je Međamerička komisija za ljudska prava još 1987. godine zaključila da je zabrana državne egzekucije nad licima mlađim od 18 godina kogentna norma država članica i da postoji opšta saglasnost u vezi toga.<sup>25</sup> Isti stav potvrdila je i 2002. godine konstatujući da se radi o nespornoj i opšteprihvaćenoj kogentnoj normi tog regiona.<sup>26</sup> Ako se uzme u obzir da se na tlu Evrope i Amerike pojavljuju ovakve tendencije, onda se ne može tvrditi da nema prakse država ili međunarodnih tela u prilog konceptu regionalnog kogentnog prava.

Postoje autori koji posmatraju pojam regionalnih kogentnih normi kroz pravni poredak, pa nasuprot opštem pravnom poretku postavljaju regionalni i tumače njihov međusobni odnos. Prethodno pitanje jeste određivanje hijerarhije normi na univerzalnom planu. Tako se na čelu svakako nalaze kogentne norme, kao i načela

---

<sup>22</sup> *Kadi v. Council and Commission* (2005) ECR II-3649.

<sup>23</sup> *Case T-306/01, Yusuf and Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission* (2005) ECR II-3533, para. 337.

<sup>24</sup> Hinojosa Martinez, "Bad Law for Good Reasons: The Contradictions of the Kadi Judgement", 5 *International Organizations Law Review*, 2008, pp. 352-353.

<sup>25</sup> *Roach and Pinkerton v. United States*, Case No. 9647, resolution No. 3/87, Inter-American Commission on Human Rights, 22 September 1987, para. 56.

<sup>26</sup> *Michael Domingues v. United States*, Case No. 12.285, Merits, Inter-American Commission on Human Rights, 22 October 2002, para. 85.

međunarodnog prava, zatim su to sve norme koje imaju *erga omnes* dejstvo, poput opštih običajnih pravila i koja obavezuju države čitave međunarodne zajednice. Dakle, sve kogentne norme imaju *erga omnes* dejstvo, ali sve norme koje imaju *erga omnes* dejstvo nisu ujedno i kogentne norme.<sup>27</sup> Na istom nivou obaveznosti svakako su opšta pravna načela, kao i obavezujuće odluke Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija. Ova organizacija je učinila do sada jako puno na normativnom ustrojstvu međunarodnog prava pa je ispravno reći sledeće: bilo bi fer zaključiti da normativni okvir Povelje Ujedinjenih nacija jeste od presudne važnosti za vertikalizaciju u odnosima država članica *inter se*.<sup>28</sup> Ovaj sistem je omogućio da se vremenom uspostave i kristalizuju opšte vrednosti koje su u osnovi svake kogentne norme. Sigurno je da je i pre Povelje postojao veliki korpus običajnih pravila koja su značajno pomogla da se izgradnjom institucije Ujedinjenih nacija uobliči univerzalni pravni poredak. Da bi se ispravno tumačio odnos kogentnih normi i prava Ujedinjenih nacija potrebno je poći od sledećeg: ukoliko je ugovorno pravo potčinjeno kogentnim normama, to važi takođe i za pravo koje proizlazi ugovornog prava, bez obzira na član 103 Povelje, zato sledi implicitno i nužno da su svi organi Ujedinjenih nacija dužni da poštuju kogentne norme.<sup>29</sup> Ovakav stav je logički potpuno ispravan, ali mora se postaviti pitanje da li je Povelja Ujedinjenih nacija običan ugovor ili je ipak to ugovor višeg tipa zaključen iz interesa koji su vrhovne vrednosti same međunarodne zajednice i civilizacije uopšte. Sa druge strane, i sam tekst Povelje sadrži u sebi kogentne norme kao što je u prethodnom delu teksta navedeno. Član 103 uveden je da bi se očuvalo opšte međunarodno pravo kao i da bi odnos Povelje kao međunarodnog ugovora bio superioran u odnosu na druge ugovorne režime, ali i u odnosu na druge izvore obaveza za države prema nekim drugim aktima. Pored ovoga nema sumnje da su organi Ujedinjenih nacija u obavezi da poštuju pravila međunarodnog prava<sup>30</sup> – pa time naravno i kogentne norme – već i same odluke organa ove organizacije koje su donete u skladu sa procedurom i pravom Ujedinjenih nacija,<sup>31</sup> imaju obavezujuću snagu i prednost u hijerarhiji u odnosu na druge obaveze država iz recimo regionalnih režima. Ovo tim pre jer su sve države, ma kom regionu pripadale, ujedno i članice Ujedinjenih nacija, pa bi tako prekršile i svoje obaveze koje su same prihvatile stupajući u univerzalnu

---

<sup>27</sup> Erika DeWet, "The International Constitutional Order", *ICLQ*, vol 55, 2006, pp 51-76.

<sup>28</sup> Erika de Wet, "The emergence of international and regional value systems as a manifestation of the emerging international constitutional order", *Leiden Journal of International Law*, vol. 19, 2006, p. 616.

<sup>29</sup> Allan Pellet, "Comments in response to Christine Chinkin and in defense of *jus cogens* as the best bastion against the excesses of fragmentation", *op. cit.*, p. 86.

<sup>30</sup> Ovo je detaljnije regulisano članom 25 Povelje u odnosu na Savet bezbednosti.

<sup>31</sup> Karl Zemanek, "The Legal Foundations of the International System", *RCADI*, 1997, vol. 266, p. 231.

organizaciju. Na osnovu navedenog može se zaključiti da nema potrebe stavljati u sukob kogentne norme i član 103 Povelje, niti celokupni sistem Ujedinjenih nacija, već upravo suprotno.

Sa druge strane, postojanje regionalnih režima u kojima se gaji velika objektivna kohezija u pogledu zajedničkih vrednosti, kao što je to slučaj sa Evropskom unijom, dovodi do pitanja kakav je njihov odnos sa pravilima opšteg međunarodnog prava. Deluje da je prenaplašeno govoriti o potencijalnoj dominaciji evropskog poretka nad univerzalnim, imajući u vidu da se ovi sistemi u velikoj meri poklapaju. To potvrđuje i praksa pred Evropskim sudom za ljudska prava.<sup>32</sup> Deluje da nisu problem sama prava koja se pojavljuju u jednom i u drugom pravnom sistemu, ona se u velikoj meri poklapaju po svojoj sadržini. Deluje da je veći problem u pogledu zaštite prava jer se na univerzalnom planu ona štite na nešto fleksibilniji način, dok su ona u sistemu Saveta Evrope zaštićena mnogo efkasnije.<sup>34</sup>

### **3) ZAKLJUČNA RAZMATRANJA**

Upravo zbog toga što postoje argumenti i za, ali i protiv uvođenja koncepta kogentnih normi u međunarodnom pravu, u radu komisije nije bio posebnih zaključaka, bar ne za sada. Zaključeno je sledeće: U svetlu gornje analize može se zaključiti da pojam regionalnih kogentnih normi ne nalazi podršku u praksi država. Iako je nacrt Komisije izričit u tom pogledu, specijalni izvestilac smatra da tako nešto nije potrebno još uvek uvrstiti u pravila već da bi o tome trebalo sačiniti odgovarajući komentar i objašnjenje.<sup>34</sup> Meni deluje da se u ovom radu Komisije moglo otići i jedan važan korak dalje. Smatram da nije tačno da regionalne kogentne norme ne nalaze svoje mesto u praksi međunarodnih tela i država. U ovom radu su navedeni dokazi da se regionalne kogentne norme mogu prepoznati i pronaći u radu pre svega Evropskog suda za ljudska prava, ali i Inter-američke komisije za ljudska prava. Ovu ideju podržavaju i neki veoma respektabilni autori međunarodnog prava, pa deluje da se radi o svojevrsnom pravcu ka progresivnom razvoju pravila međunarodnog prava. Ne vidim zašto i same kogentne norme ne bi malo evoluirale pogotovo u pravcu koji je napredan. Ako znamo da se ljudska prava na međunarodnom planu štite do određene mere i na određeni, ne tako efikasan način, zašto ne bismo prihvatili da se na regionalnom planu dopusti viši standard

<sup>32</sup> *Al Adsani v. United Kingdom*, Judgment, 21 November 2001, para. 55, available at <http://cmiskp.echr.coe.int>.

<sup>33</sup> Erika de Wet, "The emergence of international and regional value systems as a manifestation of the emerging international constitutional order", *Leiden Journal of International Law*, vol. 19, 2006, p. 631.

<sup>34</sup> Special Rapporteur Dire Tladi, "Fourth report on peremptory norms of general international law (jus cogens)" *International Law Commission*, Seventy-first session, para. 47.

zaštite. Takvo postupanje ide u prilog efikasnijoj zaštiti ljudskih prava, a ideja o regionalnom kogentnom pravilu Evrope ni u čemu ne šteti opštem režimu kogentnih normi na univerzalnom planu.

Verovatno je određeni otpor prema regionalnim kogentnim normama nastupio zbog neprhvatanja fragmentacije i želje da se po svaku cenu očuva univerzalni pravni koncept. Takvi napori su opravdani, ali je bolje normativno urediti opšti odnos prema pravilima koja nastaju u praksi, nego ignorisati njihovo postojanje. Regionalni sistemi i režimi će se razvijati i usavršavati, i upravo zbog toga je poželjno da ukoliko već nije moguće istom dinamikom razvijati opšti sistem razvoja pravila i njihove zaštite, onda barem treba urediti njihovo postojanje i uklopiti ga normativno u opšti sistem pravnih pravila, u ovom slučaju u sistem kogentnih normi.

## LITERATURA

- Abi-Saab, "The Third World and the Future of the International Legal Order", 29 *Revue Egyptienne de Droit International*, 1973.
- De Wet, Erika, "The emergence of international and regional value systems as a manifestation of the emerging international constitutional order", *Leiden Journal of International Law*, vol. 19, 2006.
- De Wet, Erika, "The International Constitutional Order", *ICLQ* vol 55, January 2006.
- Dire, Tladi, Special Rapporteur, "Fourth report on peremptory norms of general international law (jus cogens)", International Law Commission Seventy-first session.
- Gaja, Giorgio, "Jus cogens beyond the Vienna Convention", *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 172, 1981.
- ILC, First Report on jus cogens by Dire Tladi, Special Rapporteur, UN Doc. A/CN.4.693;
- International Law Commission (ILC), Report on the Work of Its Sixty-Seventh Session (4 May–5 June and 6 July–7 August 2015), UN Doc. A/71/10, 14 August 2015.
- Kolb, Robert, *Peremptory International Law (Jus Cogens): A General Inventory*, Oxford, Hart, 2015.
- Koskenniemi, Martti, Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Fragmentation and Expansion of International Law, Report of the Study Group of the International Law Commission, UN Doc. A/CN.4/L.682 (13 April 2006).
- Linderfalk, Ulf, "Understanding the jus cogens debate: the pervasive influence of legal positivism and legal idealism", *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. 46, 2015.



- Martinez, Hinojosa, "Bad Law for Good Reasons: The Contradictions of the Kadi Judgement", 5 *International Organizations Law Review*, 2008.
- Mik, Cezary, "Jus cogens in contemporary international law", *Polish Yearbook of International Law*, vol. 33 (2013), Cassese, For an Enhanced Role of Jus cogens', in A. Cassese (ed.), *Realizing Utopia: the Future of International Law*, 2012.
- Pellet, Allan, "Comments in response to Christine Chinkin and in defense of jus cogens as the best bastion against the excesses of fragmentation", *Finnish Yearbook of International Law*, vol. 17, 2006.
- UN Committee of the Whole, Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, First Session, UN Doc. A/CONF.39/C.1/SR.52 (1968).
- Zemanek, Karl, *The Legal Foundations of the International System*, RCADI 1997, vol. 266.

#### **SUSTAINABILITY OF THE CONCEPT OF REGIONAL COGENT NORMS - GENERAL SYSTEM AGAINST THE EUROPEAN SYSTEM**

*Summary:* This paper presents an analysis of a new and sensitive issue of interest to the entire international community - the issue of regional ius cogens norms. It starts from the current work of the United Nations Commission on International Law and follows discussions and comments from both states and leading authors on this issue. The author takes a clear position that regional ius cogens norms should be accepted, considering that they already exist as such in Europe within the system of the Council of Europe and the European Court of Human Rights, but also in the system of the European Union. It was pointed out that regional cogent norms are gradually being accepted in other areas, for example, on American soil, so that is only one of the reasons for their recognition. Unfortunately, members of the International Law Commission have still taken a stand on the recognition of these norms, although some significant authors support their acceptance. The paper clearly shows that although the issue of regional ius cogens norms is often associated with the fragmentation of international law, this is a positive aspect. Namely, the acceptance of regional ius cogens norms would represent the improvement of the entire international law, but not at the cost of the existence of general ius cogens norms. The author insists that the area of Europe was the ground where international law was born and where the degree of integration of states is at the highest level, so the entire international law, as well as human rights in general, would be improved through regional coherent norms.

*Keywords:* regional ius cogens norms, Council of Europe, European Union, Commission on International Law.

## POLOŽAJ ROMA U EVROPSKOJ UNIJI - PRAVNI OKVIRI I STVARNOST

Ana BATRICEVIĆ\*

*Apstrakt:* Od naseljavanja u Evropi Romi su izloženi kontinuiranoj diskriminaciji od strane većinskog stanovništva, čime se krše njihova elementarna ljudska prava i obaveze država proistekle iz međunarodnih konvencija posvećenih promovisanju jednakog tretmana svih građana. Evropska unija posvetila je veliki broj pravnih izvora suzbijanju diskriminatornog postupanja po različitim osnovama, uključujući i nacionalnu pripadnost, a poseban set njenih propisa odnosi se na zaštitu prava Roma i omogućavanje njihove integracije. Imajući u vidu rezultate iznete u Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2019. godinu koji potvrđuju da i u našoj zemlji, kao i u državama članicama Evropske unije, postoji diskriminacija Roma u ključnim oblastima poput zdravstvene zaštite, stanovanja, obrazovanja i zapošljavanja, kao i obaveze Republike Srbije u skladu sa Poglavljem 23 o pravosuđu i osnovnim pravima, autor u ovom radu analizira ključne izvore prava Evropske unije posvećene: suzbijanju diskriminacije uopšte, borbi protiv diskriminacije Roma i primeni mera njihove integracije. Pored toga, autor preispituje i dokumente koji ilustruju praktičnu primenu pojedinih mera zaštite i integracije Roma u državama članicama uz navođenje ključnih dostignuća, ali i poteškoća i izazova na tom planu. Na osnovu dostupnih izveštaja, autor iznosi sugestije i predloge za unapređenje situacije u ovoj oblasti, kako u državama članicama Evropske unije tako i u našoj zemlji, uz napomenu da evropski propisi i dosadašnja iskustva, ali i uočeni problemi i prepreke, treba da posluže kao smernice za buduće postupanje.

*Ključne reči:* Romi, ljudska prava, integracija, inkluzija, diskriminacija

### 1) UVOD - POLOŽAJ ROMA U ZEMLJAMA EVROPSKE UNIJE

Nakon što su njihovi preci napustili dolinu Ganga u severnoj Indiji pre otprilike hiljadu godina, Romi su počeli da naseljavaju evropske delove Vizantijskog carstva,

---

\* Dr Ana Batrićević, Viši naučni saradnik, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, e-mail: a.batricevic@yahoo.com

tačnije današnju Grčku, još pre XIII veka.<sup>1</sup> Ipak, u većem broju Romi naseljavaju Evropu počevši od XIV veka.<sup>2</sup> Procenjuje se da danas u Evropi živi između 10 i 12 miliona Roma, što ih čini najbrojnijom nacionalnom manjinom Starog kontinenta.<sup>3</sup> Iako zbog specifičnih okolnosti pod kojima žive nije moguće sa sigurnošću utvrditi tačan broj Roma na teritorijama država članica Evropske unije, smatra se da on danas iznosi oko šest miliona.<sup>4</sup>

Budući da se životni uslovi Roma razlikuju od jedne zemlje do druge, teško je stvoriti opštu sliku o njihovom položaju, ali postoji saglasnost da je ova manjina u većini zemalja posebno pogođena socijalnom isključenošću i diskriminacijom.<sup>5</sup> Uprkos brojnosti i dugotrajnom boravku u Evropi, Romi spadaju u grupu prema kojoj ne samo većinski narodi već i druge etničke manjine tradicionalno gaje naročito duboke predrasude i stereotipije.<sup>6</sup> Od naseljavanja u Evropi Romi su bili izloženi različitim oblicima represije od strane većinskog stanovništva, uključujući: porobljavanje, prisilnu asimilaciju, proterivanje, zatvaranje i masovno ubijanje, koji su kulminirali tokom nacističkog i fašističkog perioda, da bi se u pojedinim zemljama naročito intenzivirali nakon 1989. godine i produžili do danas.<sup>7</sup> U nizu evropskih zemalja danas deluju izuzetno organizovane i povezane ekstremističke grupe koje neretko imaju obeležja paravojnih formacija i koje aktivno regrutuju mlade i okreću javnost protiv manjinskih grupa koristeći verbalne i fizičke pretnje, različita sredstva komunikacije i medije, održavajući masovne proteste i čineći

---

<sup>1</sup> „Dosta! Oslobodimo se predrasuda, upoznajmo Rome! Priručnik za borbu protiv anti-ciganizma”, *Savet Evrope*, 2014, <https://rm.coe.int/dosta-dosta-oslobodimo-se-predrasuda-upoznajmo-rome-prirucnik-za-borbu/1680902e5a><https://rm.coe.int/dosta-dosta-oslobodimo-se-predrasuda-upoznajmo-rome-prirucnik-za-borbu/1680902e5a>, str. 5, 28.4.2020.

<sup>2</sup> Doris Farget, “Defining Roma Identity in the European Court of Human Rights”, *International Journal on Minority and Group Rights*, 19 (2012), p. 291.

<sup>3</sup> “The situation of Roma in 11 EU Member States: survey results at a glance”, *European Union Agency for Fundamental Rights*, 2012, [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/2099-FRA-2012-Roma-at-a-glance\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2099-FRA-2012-Roma-at-a-glance_EN.pdf), str. 3, 28.4.2020; “Mapping of the situation of Roma in cities in Europe”, August 2017, Euro Cities, [http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Mapping\\_of\\_the\\_situation\\_of\\_Roma\\_in\\_cities\\_FINAL\\_REPORT.pdf](http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Mapping_of_the_situation_of_Roma_in_cities_FINAL_REPORT.pdf), p. 3, 28.4.2020.

<sup>4</sup> “EU and the Roma”, *Migration Watch UK*, Briefing Paper No. 4.23, [https://www.migrationwatchuk.org/pdfs/BP4\\_23.pdf](https://www.migrationwatchuk.org/pdfs/BP4_23.pdf), p. 1, 28.4.2020.

<sup>5</sup> Doris Farget, “Defining Roma Identity in the European Court of Human Rights”, op. cit., p. 292.

<sup>6</sup> Dragan Todorović, „Kulturni identitet Roma”, Gordana Raičević, (ur.), *Društveni i kulturni potencijal Roma u Srbiji*, Filozofski fakultet, Novi Sad, 2014. str. 62.

<sup>7</sup> „Ljudska prava Roma i putujućih naroda u Evropi (odlomci iz integralnog izveštaja)”, *Savet Evrope*, 2012, str. 3, <https://rm.coe.int/ljudska-prava-roma-i-putujucih-naroda-u-evropi-odlomci-iz-integralnog-/16807b351f>, 30.4.2020.

konstantno zločine mržnje usmerene protiv Roma, sa uočljivim povećanjem broja ozbiljnih slučajeva u poslednjih nekoliko godina.<sup>8</sup> Ovaj negativni i izuzetno opasni fenomen poznat je i kao „*anticiganizam*“ (*Anti-Gypsyism*), i predstavlja specifičan oblik rasizma koji je tesno isprepletan sa duboko ukorenjenim stereotipima i stigmatizacijom Roma, ali i sa širenjem radikalizacije, ekstremizma i ksenofobije u Evropskoj uniji.<sup>9</sup>

Kontinuirana ekspanzija diskriminacije Roma širom zemalja Evropske unije i to u ključnim segmentima života poput zdravstvene zaštite, stanovanja, obrazovanja i zapošljavanja, potvrđena je i u nalazima nedavno sprovedenog istraživanja pod nazivom *Eurobarometar*,<sup>10</sup> kao i u brojnim izveštajima civilnog sektora.<sup>11</sup> Iako države članice, makar formalno, nastoje da promovišu interkulturalni dijalog, različitost, širenje informacija o romskoj istoriji i kulturi, uključujući i stradanje Roma tokom holokausta, čini se da na terenu nisu učinjeni značajniji pomaci, te da i dalje nedostaju sistemski pristup i snažnija politička volja za suzbijanjem diskriminacije Roma.<sup>12</sup> Problem kontinuirane i sistemske diskriminacije romske nacionalne manjine u gotovo svim segmentima života prisutan je i u Srbiji, na šta ukazuje i poslednji izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2019. godinu<sup>13</sup>. U Izveštaju je u kontekstu Poglavlja 23, posvećenog pravosuđu i osnovnim pravima, skrenuta pažnja na to da u našoj zemlji jeste uspostavljen pravni okvir za poštovanje osnovnih ljudskih prava, ali da njegovo sprovođenje u praksi nije dosledno, da bi

---

<sup>8</sup> „Ljudska prava Roma i putujućih naroda u Evropi (odlomci iz integralnog izveštaja)”, op. cit., str. 5-6.

<sup>9</sup> „Assessing the implementation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies and the Council Recommendation on Effective Roma integration measures in the Member States”, 2016, Communication from the commission to the European Parliament, the Council, *the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions SWD (2016) 209*, 27 June 2016, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-424-EN-F1-1.PDF>, 30.4.2020.

<sup>10</sup> Special Eurobarometer 437: Discrimination in the EU in 2015, [https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2077\\_83\\_4\\_437\\_ENG](https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2077_83_4_437_ENG), 30.4.2020.

<sup>11</sup> „Assessing the implementation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies and the Council Recommendation on Effective Roma integration measures in the Member States”, 2016, op. cit.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> „Republika Srbija – Izveštaj za 2019. godinu koji prati Saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona, Saopštenje o politici proširenja EU za 2019. godinu”, {COM(2019) 260 konačni} Brisel, 29.5.2019, SWD(2019) 219, [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/20190529-serbia-report\\_SR\\_-\\_REVIDIRANO.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVIDIRANO.pdf), 30.4.2020.

potom na nekoliko mesta bilo ukazano na postojanje diskriminacije, isključenosti i, uopšte, teškog položaja Roma, naročito u oblasti obrazovanja, prava deteta, stanovanja itd.<sup>14</sup> U tom smislu, analizu ključnih propisa Evropske unije u oblasti sprečavanja diskriminacije uopšte, a posebno diskriminacije Roma treba sagledati ne samo u kontekstu poštovanja elementarnih ljudskih prava zajemčenih međunarodnim konvencijama, ustavom i nacionalnim zakonodavstvom, već i sa aspekta evropskih integracija Srbije i napora na tom planu koji su predviđeni i Akcionim planom za Poglavlje 23.<sup>15</sup>

## **2) PRAVNI OKVIRI ZA ZAŠTITU PRAVA ROMA U EVROPSKOJ UNIJI**

### **2.1. IZVORI PRAVA EVROPSKE UNIJE OD OPŠTEG ZNAČAJA ZA SPREČAVANJE DISKRIMINACIJE**

#### *2.1.1. Povelja o osnovnim pravima Evropske unije*

Usvajanje Povelje Evropske unije o osnovnim pravima<sup>16</sup> 2000. godine, označilo je uspostavljanje jednog dokumenta ustavnog karaktera kojim su zagarantovana ljudska prava u svim oblastima koje spadaju u nadležnost Evropske unije.<sup>17</sup> U Preambuli Povelje istaknuto je da se njome „ponovo potvrđuju prava i to onako kako proizlaze iz ustavnih tradicija i međunarodnih obaveza koje su zajedničke svim državama članicama, a na osnovu Ugovora o Evropskoj uniji, ugovora o Zajednicama, Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, socijalnih povelja koje su usvojile Zajednice i Savet Evrope i iz sudske prakse Suda Evropskih zajednica i Evropskog suda za ljudska prava”. Iz navedenog sledi da Povelja ne proklamuje nova prava, već da samo potvrđuje ona koja su već zajemčena relevantnim dokumentima, kao i da poziva institucije Evropske unije i njene države članice da ta prava poštuju, ali i da unapređuju njihovu primenu u skladu sa svojim ovlašćenjima.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Akcioni plan za Poglavlje 23 – nacrt, Republika Srbija – Pregovaračka grupa za Poglavlje 23, 2015, str. 212, <https://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023%20Treci%20nacrt-%20Konacna%20verzija1.pdf>, 30.4.2020.

<sup>16</sup> “Charter of Fundamental Rights of the European Union”, *OJ C 83*, 30.3.2010, pp. 389-403. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C\\_.2010.083.01.0389.01.ENG,01.05.2020](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2010.083.01.0389.01.ENG,01.05.2020).

<sup>17</sup> Rodoljub Etinski, „Proces promocije ljudskih prava u Evropskoj uniji”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 42, 1–2/2008, str. 115.

<sup>18</sup> Ibid., str. 126.

Nakon usvajanja i stupanja na snagu Lisabonskog ugovora<sup>19</sup> postavilo se pitanje pravnog statusa Povelje, ali danas je nesporno da ona predstavlja pravno obavezujući akt koji ima snagu primarnog izvora prava Evropske unije i to u skladu sa upućujućom klauzulom – članom 6(1) Ugovora o Evropskoj uniji, koji je status Povelje izjednačio sa statusom samog Ugovora o Evropskoj uniji, jednim od dva ugovora koji sačinjavaju Lisabonski ugovor.<sup>20</sup>

### *2.1.2. Okvirna odluka o suzbijanju određenih oblika i načina izražavanja rasizma i ksenofobije putem krivičnog prava*

U uvodnom delu Okvirne odluke o suzbijanju određenih oblika i načina izražavanja rasizma i ksenofobije putem krivičnog prava,<sup>21</sup> istaknuto je da rasizam i ksenofobija predstavljaju neposredno kršenje načela slobode, demokratije, poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda i vladavine prava, kao temeljnih načela Evropske unije koja su zajednička svim državama članicama. Takođe je konstatovano da rasizam i ksenofobija predstavljaju ozbiljne pretnje usmerene protiv grupa osoba koje se nalaze na meti takvog ponašanja, te da je potrebno da se na nivou Evropske unije definiše jednoobrazni pristup tom fenomenu, kako bi se osiguralo da isto ponašanje predstavlja kažnjivo delo u svim državama članicama i da se za fizička i pravna lica koja takva dela učine predvide delotvorne, srazmerne i odvrćajuće kazne.

Članom 1 Okvirne odluke države članice obavezuju se da preduzmu mere potrebne da se obezbedi kažnjavanje sledećih postupanja: 1) javnog podsticanja na nasilje ili mržnju usmerenu protiv grupe osoba ili nekog člana takve grupe, definisane s obzirom na rasu, boju, veroispovest, poreklo, nacionalnu ili etničku pripadnost; 2) činjenje prethodno opisanog javnog podsticanja širenjem ili distribucijom letaka, slika ili drugih materijala u javnosti; 3) javno opraštanje, poricanje ili grubo umanjenje zločina genocida, zločina protiv čovečnosti i ratnih zločina iz članova 6, 7, i 8 Statuta stalnog Međunarodnog krivičnog suda,<sup>22</sup>

<sup>19</sup> "Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community", 13 December 2007, 2007/C *Official Journal of the European Union* (C 306/1) of 17 December 2007, <https://www.refworld.org/docid/476258d32.html>, 1.5.2020.

<sup>20</sup> Sanja Đorđević, „Pravni status Povelje o osnovnim pravima Evropske unije”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 58/2011, str. 233.

<sup>21</sup> "Council Framework Decision 2008/913/JHA of 28 November 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law", *Official Journal of the European Union*, L 328/55, [http://publications.europa.eu/resource/cellar/f015ed06-b071-41e1-84f1-622ad4ec1d70.0006.02/DOC\\_1](http://publications.europa.eu/resource/cellar/f015ed06-b071-41e1-84f1-622ad4ec1d70.0006.02/DOC_1), 1.5.2020.

<sup>22</sup> Videti: Zakon o potvrđivanju Rimskog statuta Međunarodnog krivičnog suda, *Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 5/2001.

usmereno protiv grupe lica ili nekog člana takve grupe s obzirom na rasu, boju, veroispovest, poreklo ili nacionalnu ili etničku pripadnost ako je učinjeno na način koji će verovatno podsticati na nasilje ili mržnju protiv takve grupe ili nekog njenog člana; 4) javno prihvatanje, poricanje ili grubo umanjivanje zločina iz člana 6 Povelje Međunarodnog vojnog suda, pridružene Londonskom sporazumu iz 1945. godine, koje je usmereno protiv grupe lica ili nekog člana takve grupe s obzirom na rasu, boju, veroispovest, poreklo ili nacionalnu ili etničku pripadnost, ako je učinjeno na način za koji postoji verovatnoća da će podsticati na nasilje ili mržnju protiv takve grupe ili nekog njenog člana. Osim toga, države članice su obavezne da preduzmu mere kako bi se obezbedilo da podsticanje na činjenje prethodno nabrojanih dela kao i pomaganje u njihovom izvršenju takođe bude kažnjivo.

Kada je u pitanju propisivanje kazni za prethodno nabrojana dela, Okvirna odluka članom 3 obavezuje države članice da te kazne budu delotvorne, srazmerne i odvraćajuće i to kako za osnovne oblike pomenutih dela tako i za podsticanje na njihovo vršenje odnosno pomaganje u njihovom izvršenju, s tim što je naglašeno da za osnovna dela najmanje propisane kazne moraju iznositi između jedne i tri godine zatvora. Pored toga, članom 4 Osnovne odluke državama članicama se nalaže da preduzmu potrebne mere da se činjenje navedenih dela i podsticanje na ista, odnosno pomaganje u njima iz rasističkih i ksenofobičnih pobuda tretiraju kao otežavajuće okolnosti, te da sudovi takve pobude uzimaju u obzir prilikom odmeravanja kazni. Osim fizičkih lica članovima 5 i 6 Okvirne odluke predviđeno je da za navedena dela odgovaraju i pravna lica, te su države članice obavezne da preduzmu potrebne mere da i pravna lica budu kažnjena delotvornim, srazmernim i odvraćajućim kaznama koje mogu uključivati i: 1) oduzimanje prava na javne pogodnosti ili pomoći; 2) privremenu ili trajnu zabranu obavljanja privrednih delatnosti; 3) stavljanje pod sudski nadzor; i 4) sudski nalog za likvidaciju pravnog lica.

### *2.1.3. Direktiva o sprovođenju principa jednakog postupanja bez obzira na rasno ili etničko poreklo*

Direktiva o sprovođenju principa jednakog postupanja bez obzira na rasno ili etničko poreklo<sup>23</sup> iz 2000. godine zabranjuje svaku vrstu diskriminacije (bilo posredne bilo neposredne) na rasnom ili etničkom osnovu i promoviše princip jednakog tretmana svih građana (član 2, stav 1). Ona definiše neposrednu diskriminaciju kao nepovoljniji tretman jedne osobe u odnosu na drugu osobu koja se nalazi u sličnoj situaciji, a na osnovu njenog rasnog ili etničkog porekla (član 2, stav 2, tačka a), dok posrednom diskriminacijom smatra situacije gde na prvi pogled

---

<sup>23</sup> "Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin", *Official Journal* L 180, 19/07/2000 pp. 002-0026, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32000L0043>, 1.5.2020.

neutralna odredba, kriterijum ili praksa stavljaju lica određenog rasnog ili etničkog porekla u posebno nepovoljan položaj u odnosu na druga lica, osim ako tu odredbu, kriterijum ili praksu objektivno ne opravdava zakoniti cilj i ukoliko su sredstva za postizanje tog cilja odgovarajuća i neophodna (član 2, stav 2, tačka b). Direktiva naglašava da se i uznemiravanje može smatrati diskriminacijom, ako se neželjeno ponašanje vrši s obzirom na nečije rasno ili etničko poreklo, a s ciljem ili posledicom povrede dostojanstva nekog lica ili stvaranja atmosfere zastrašivanja, neprijateljstva, ponižavanja ili napadanja (član 2, stav 3), kao i da se i samo navođenje na diskriminaciju smatra diskriminacijom (član 2, stav 4).

Prema članu 3 Direktive, ona se primenjuje na sva lica, kako u javnom tako i u privatnom sektoru i to u pogledu sledećih oblasti: 1) uslova za pristup zaposlenju, samozaposlenju i zanimanju, uključujući i kriterijume odabira i uslova zapošljavanja, u bilo kojoj delatnosti, i u svim nivoima profesionalne hijerarhije, kao i unapređenja; 2) pristupa svim vrstama i svim nivoima profesionalne orijentacije, stručne obuke, više stručne obuke i ponovne obuke, uključujući i praktično radno iskustvo; 3) zapošljavanja i radnih uslova, uključujući otpuštanje i zaradu; 4) članstva i angažovanosti u organizaciji radnika ili poslodavaca, ili bilo kojoj organizaciji čiji članovi obavljaju određeno zanimanje, uključujući tu i pogodnosti koje takve organizacije obezbeđuju; 5) socijalne zaštite, uključujući i socijalno osiguranje i zdravstvenu zaštitu; 6) socijalnih pogodnosti; 7) obrazovanja, i 8) pristupa i snabdevanja javno dostupnim dobrima i uslugama, uključujući i stanovanje.

Poseban značaj imaju odredbe člana 7 Direktive na osnovu kojih se države članice obavezuju da obezbede da sudske i/ili administrativne procedure za primenu obaveza prema toj Direktivi, uključujući i one koje se smatraju odgovarajućim savetodavnim procedurama, budu dostupne svim licima koja se smatraju oštećenim usled propusta da se na njih primeni načelo jednakog tretmana, čak i nakon što je odnos u kome je došlo do diskriminacije završen (član 7, stav 1). Pored toga, države članice su obavezne da osiguraju da se udruženja, organizacije ili drugi zakonski entiteti, koji imaju zakonski interes, u skladu sa kriterijima postavljenim u njihovom nacionalnom zakonodavstvu, da obezbede ispunjavanje odredaba Direktive mogu angažovati, za račun ili kao podrška podnosiocu tužbe, sa njegovim ili njenim odobrenjem, u bilo kom sudskom i/ili administrativnom postupku namenjenom primeni obaveza pod Direktivom (član 7, stav 2).

Direktiva članom 14 obavezuje države članice da preduzmu neophodne mere kako bi obezbedile da se ukine bilo kakav zakon, uredba ili administrativni propis koji su u suprotnosti sa načelom jednakog tretmana, kao i da se poništi, proglasi nevažećom ili izmeni bilo koja odredba koja je u suprotnosti sa načelom jednakog tretmana, a koja je uključena u pojedinačne ili kolektivne ugovore, interna preduzetnička pravila, pravila koja regulišu profitna ili neprofitna udruženja, i pravila koja regulišu organizacije nezavisne profesije radnika i poslodavaca.



Konačno, članom 15 Direktive predviđeno je da države članice određuju pravila o sankcijama koje će se primjenjivati u slučajevima kršenja nacionalnih odredbi usvojenih radi njenog izvršenja, kao i da preduzimaju sve mere neophodne za njihovu primenu. Pri tome je naglašeno da sankcije moraju biti delotvorne, srazmerne i odvrćajuće, kao i da mogu sadržati i isplatu kompenzacije žrtvi.

Posebno je važno istaći da Direktiva insistira na tome da države članice osnuju nezavisno telo zaduženo za promovisanje jednakog postupanja bez diskriminacije na osnovu rasnog ili etničkog porekla (član 13). Ovo telo može funkcionisati i kao sastavni deo organa koji je na nacionalnom nivou nadležan za zaštitu ljudskih prava, što je najčešće Ombudsman, odnosno Zaštitnik građana, a ono treba da bude ovlašćeno za: 1) pružanje nezavisne pomoći žrtvama diskriminacije u podnošenju predstavke povodom diskriminacije; 2) sprovođenje nezavisne istrage u vezi sa slučajevima diskriminacije; 3) objavljivanje nezavisnih izveštaja, i 4) davanje preporuka o bilo kom pitanju vezanom za diskriminaciju.<sup>24</sup>

## 2.2. IZVORI PRAVA EVROPSKE UNIJE OD NEPOSREDNOG ZNAČAJA ZA ZAŠTITU PRAVA ROMA

### 2.2.1. Okvir Evropske unije za nacionalne strategije integracije Roma

Okvir Evropske unije za nacionalne strategije integracije Roma<sup>25</sup> usvojen je 2011. godine, i to kao odgovor na zahteve Evropskog parlamenta povodom kontroverznih izbacivanja i proterivanja Roma poreklom iz Bugarske i Rumunije koja su sprovodile francuske i italijanske vlasti tokom 2010. godine.<sup>26</sup> Njegov osnovni cilj jeste da omogući da se premosti jaz između romskih i neromskih zajednica u državama članicama Evropske unije.<sup>27</sup> U skladu sa principima postavljenim u Okviru, nacionalne politike svih država članica u ovoj oblasti procenjuju se od strane

<sup>24</sup> Videti: „Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije”, *Službeni glasnik RS*, br. 60/2013.

<sup>25</sup> “Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020”, *Brussels*, 5.4.2011, COM(2011) 173 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52011DC0173>, 30.04.2020.

<sup>26</sup> Sergio Carrera, et al., “Scaling up Roma Inclusion Strategies Truth, reconciliation and justice for addressing antigypsyism”, *European Parliament’s Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs*, 2019, [http://aei.pitt.edu/97044/1/scaling\\_up\\_Roma.pdf](http://aei.pitt.edu/97044/1/scaling_up_Roma.pdf), 30.4.2020, p. 24.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Ibid., p. 25.

Evropske komisije na godišnjem nivou, s tim što one države u kojima postoje veće romske zajednice podnose i posebne izveštaje odgovarajućim telima.<sup>28</sup>

Dosadašnja primena Okvira bila je opterećena određenim propustima, od kojih se kao najznačajniji mogu izdvojiti: ograničena participacija Roma, suviše usko orijentisan pristup, ograničenost ciljeva politika, nedovoljni kapaciteti za rešavanje problema anticiganizma, nedostatak sveobuhvatnog mehanizma za prikupljanje podataka, nejasna alokacija resursa i nedovoljno jasno definisana ciljna grupa.<sup>29</sup> Bez obzira na uočene nedostatke, analize sprovedene na osnovu nalaza monitoringa primene Okvira imale su za rezultat stvaranje jasnije slike o dinamici položaja Roma u državama članicama Evropske unije u protekloj deceniji i otkrivanje oblasti u kojima problemi i dalje postoje. Tako je utvrđeno da uprkos inicijativama na normativnom planu i poboljšanjima u oblasti infrastrukture (bolji uslovi stanovanja, pristup električnoj energiji) mnogi Romi i dalje žive u uslovima teškog siromaštva i socijalne isključenosti, te da se romska zajednica kontinuirano suočava sa diskriminacijom i anticiganizmom.<sup>30</sup>

### *2.2.2. Preporuka o merama integracije Roma u državama članicama*

Kako je navedeno u njenom uvodnom delu, Preporuka o merama integracije Roma u državama članicama iz 2013. godine<sup>31</sup> ima za cilj da posavetuje države članice kako da povećaju delotvornost mera za postizanje integracije Roma i ojačaju primenu svojih nacionalnih strategija integracije Roma, ali i drugih mera u okviru širih politika socijalnog uključivanja usmerenih na poboljšanje položaja Roma i smanjenje jaza između Roma i opšte populacije. Pri tome je istaknuto da među državama članicama postoje značajne razlike u pogledu brojnosti i ekonomske situacije romskog stanovništva, te da pristupi integraciji Roma na nacionalnom nivou treba da budu prilagođeni specifičnim uslovima i potrebama na terenu, uključujući kao jedan od načina i usvajanje, odnosno nastavak razvoja i primene politika koje se u širem kontekstu bave marginalizovanim grupama poput Roma. Osim toga, u uvodnom delu Preporuke naglašeno je i to da Preporuka, iako fokusirana na mere integracije Roma, ne isključuje ostale marginalizovane i zapostavljene grupe.

U članu 1 Preporuke istaknuto je da radi promovisanja potpune jednakosti Roma, države članice u praksi treba da preuzmu delotvorne mere i politike kako bi osigurale jednako postupanje prema Romima i poštovanje njihovih osnovnih

---

<sup>29</sup> Ibid., p. 27.

<sup>30</sup> Ibid., p. 30.

<sup>31</sup> "Council Recommendation of 9 December 2013 on effective Roma integration measures in the Member States", *OJ C378, 24.12.2013*, pp. 1-7, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32013H1224%2801%29>, 4.5.2020.

prava uključujući, pre svega, jednak pristup obrazovanju, zapošljavanju, zdravstvenoj zaštiti i stanovanju.

Preporuka ističe da bi se delotvorne mere integracije Roma mogle ostvariti ili putem uključenih ili putem ciljanih mera, ili njihovom kombinacijom, a uključujući i posebne mere za sprečavanje ili izjednačavanje nepovoljnog položaja Roma, imajući u vidu njihovu specifičnu situaciju i druge relevantne okolnosti (1.1). Preporuka ističe da se mere koje države usvajaju zasnivaju na društveno-ekonomskim pokazateljima poput: dugotrajne i visoke stope nezaposlenosti, nivoa obrazovanja, zdravstvenih parametara, ali da se one isto tako mogu usmeriti na geografska područja koja su mapirana kao marginalizovana i/ili izdvojena (1.2).

Kada je reč o pristupu obrazovanju, državama članicama se preporučuje da preduzmu delotvorne mere kako bi se osiguralo jednako postupanje i potpuna uključenost romske dece u kvalitetno obrazovanje i kako bi se obezbedilo da svi romski učenici završe bar osnovno obrazovanje, a za realizaciju tog cilja preporučuju se sledeće mere: 1) uklanjanje segregacije u školama; 2) ukidanje neprimerenog upisivanja romskih učenika u škole za učenike sa posebnim potrebama; 3) smanjenje procenta ranog napuštanja školovanja na svim nivoima obrazovanja, uključujući srednjoškolsko i stručno; 4) povećanje dostupnosti i kvaliteta obrazovanja u ranom detinjstvu, uključujući i ciljanu podršku ako je potrebna; 5) uzimanje u obzir potreba pojedinih učenika i njihovo primereno rešavanje u saradnji sa njihovim porodicama; 6) korišćenje inkluzivnih i prilagođenih metoda podučavanja i učenja, uključujući podršku za učenike sa teškoćama u savladavanju gradiva, suzbijanje nepismenosti i promovisanje dostupnosti i korišćenja vannastavnih aktivnosti; 7) podsticanje uključivanja roditelja i po potrebi poboljšanje obrazovanja nastavnika; 8) podsticanje uključivanja Roma u srednje i visoko obrazovanje i njegovo završavanje, i 9) unapređenje dostupnosti druge šanse za obrazovanje i obrazovanja odraslih uz pružanje podrške za prelaz između nivoa obrazovanja i sticanje veština prilagođenih potrebama tržišta rada (1.3).

Preporuka sadrži i set mera koje bi države članice trebalo da preduzmu kako bi se osiguralo jednako postupanje prema Romima u pogledu njihovog pristupa tržištu rada i zapošljavanja. Te mere obuhvataju: 1) podršku prilikom sticanja prvog radnog iskustva, stručno osposobljavanje, obuku na poslu, celoživotno učenje i razvoj veština; 2) podršku samozapošljavanju i preduzetništvu; 3) omogućavanje jednakog pristupa osnovnim javnim službama zapošljavanja kao i službama za podršku nezaposlenim pojedincima sa fokusom na individualno usmeravanje i planiranje kada za tim postoji potreba, uz promovisanje zapošljavanja Roma u javnim službama; 4) uklanjanje prepreka, uključujući diskriminaciju u vezi sa ulaženjem ili vraćanjem na tržište rada (1.4).

Poseban set mera iz Preporuke odnosi se na obezbeđivanje jednakog postupanja prema Romima u pogledu pristupa zdravstvenoj zaštiti. U tu svrhu,

državama članicama se preporučuje da primenjuju sledeće mere: 1) uklanjanje svih prepreka za ostvarivanje pristupa zdravstvenoj zaštiti dostupnoj opštoj populaciji; 2) poboljšanje pristupa zdravstvenim pregledima, prenatalnoj i postnatalnoj zaštiti, kao i polnoj i ginekološkoj zdravstvenoj zaštiti koje i inače pružaju nacionalne službe zdravstvene zaštite; 3) olakšavanje pristupa programima besplatne vakcinacije, posebno za najugroženije grupe ili one koji žive u marginalizovanim i/ili udaljenim područjima, i 4) podizanje svesti o pitanjima zdravlja i zdravstvene zaštite (1.5).

Preporuka sugeriše državama članicama da preduzmu efektivne mere kako bi se obezbedilo jednako postupanje prema Romima i u oblasti pristupa stanovanju, uključujući: 1) ukidanje svih praksi prostornog izdvajanja i promovisanje uklanjanja segregacije; 2) promovisanje pristupa socijalnom stanovanju bez diskriminacije; 3) pružanje mesta za boravak (odmorišta) za Rome koji nisu stalno nastanjeni, u područjima gde za to postoji potreba, i 4) osiguravanje pristupa javnim komunalijama (voda, struja i plin) i infrastrukturi za stanovanje u skladu sa nacionalnim zakonima (1.6). Za oblast stanovanja značajno je napomenuti i da Preporuka nalaže državama članicama da, kad god je to potrebno, obezbede da se u prijave lokalnih tela za projekte urbane regeneracije uključuju i intervencije u oblasti stanovanja u korist marginalizovanih zajednica (1.7). Osim toga, državama članicama se preporučuje i da promovišu lokalni razvoj, kojim upravlja lokalna zajednica, i/ili integrisana teritorijalna ulaganja podržana od strane evropskih strukturnih i investicionih fondova (1.8).

Preporuka sadrži i uputstva za finansiranje primene i nadzora nad primenom nacionalnih i lokalnih strategija i akcionih planova država članica, kako bi se ostvarila integracija Roma putem širih ili ciljanih mera, pri čemu nalaže da se za te potrebe dodele odgovarajuća sredstva iz bilo kojih dostupnih izvora finansiranja, navodeći kao primere: lokalne, nacionalne, međunarodne i izvore finansiranja Unije (1.9). U delu posvećenom finansiranju, Preporuka takođe sugeriše državama članicama da olakšaju promovisanje socijalne inkluzije i suzbijanja siromaštva i diskriminacije marginalizovanih zajednica, poput Roma, tako što će dodeljivati makar 20% ukupnih sredstava Evropskog socijalnog fonda u svakoj državi članici za ulaganje u ljudske resurse, kao što je to navedeno u članu 3 i 4 Uredbe br. 1304/2013<sup>32</sup> (1.10).

---

<sup>32</sup> "Regulation (EU) No 1304/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Social Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1081/2006", *OJ L 347*, 20.12.2013, pp. 470-486, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1304>, 6.5.2020; "Consolidated text: Regulation (EU) No 1304/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Social Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1081/2006", <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02013R1304-20180802>, 6.5.2020.

Posebno je važno naglasiti da Preporuka insistira na unapređenju sposobnosti država članica da vode, nadziru i ocenjuju primenu mera, ali uz tehničku pomoć evropskih strukturalnih i investicionih fondova, kao i na podsticanju upotrebe njenih nacionalnih fondova, u svrhu izgradnje sposobnosti lokalnih tela i organizacija civilnog društva kako bi ti subjekti mogli efikasno da sprovedu projekte (1.12). Konačno, naglašeno je i da javna sredstva za sprovođenje nacionalnih strategija integracije Roma treba usmeriti na njihove specifične potrebe, odnosno na geografska područja koja su najviše pogođena siromaštvom i socijalnom isključenošću, uz uvažavanje rodne dimenzije (1.13).

Kada je reč o horizontalnim merama, Preporuka, pre svega, navodi set mera protiv diskriminacije. Među njima se najpre insistira na nastavku ulaganja napora u cilju efikasne praktične primene Direktive o sprovođenju principa jednakog postupanja, bez obzira na rasno ili etničko poreklo u državama članicama, kao i na obezbeđenju da nacionalne, regionalne i lokalne upravne odredbe država članica ne budu diskriminatorne i da ne dovode do segregacije. Pri tome je istaknuto da kao referentna tačka za procenu kompatibilnosti odredaba i praksi u ovom kontekstu treba da služi sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava (2.1). Takođe, državama članicama se preporučuje primena mera uklanjanja segregacije Roma na regionalnom i lokalnom nivou, pri čemu je naglašeno da bi te mere trebalo da budu praćene prikladnim programima obuke i informisanja (između ostalog, i na temu zaštite ljudskih prava), namenjenih kako lokalnim državnim službenicima, tako i romskim predstavnicima civilnog društva (2.2). Govoreći o prinudnim iseljenjima Roma, Preporuka insistira na tome da se one sprovedu u skladu sa zakonodavstvom Evropske unije, ali i sa drugim međunarodnim dokumentima iz oblasti ljudskih prava, navodeći kao primer Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda<sup>33</sup> (2.3).

Poseban set mera, Preporuka predlaže u cilju suzbijanja diskriminacije i predrasuda protiv Roma, za koje koristi termin „anticiganizam” i to u svim slojevima društva. Tu spadaju sledeće mere: 1) podizanje svesti o prednostima integracije Roma, kako u romskim zajednicama tako i u široj javnosti; 2) podizanje svesti šire javnosti o različitostima u društvu i njenog senzibiliteta u vezi sa problemima Roma, uključujući i pominjanje tih tema u programima javnog obrazovanja i nastavnim materijalima kad god je to moguće; 3) preduzimanje delotvornih mera za suzbijanje antiromske retorike i govora mržnje, kao i ostalih rasističkih ili stigmatizirajućih govora i ponašanja koja podstiču diskriminaciju Roma (2.4).

U okviru horizontalnih mera, Preporuka posebnu pažnju posvećuje zaštiti romske dece i žena, insistirajući na suzbijanju svih oblika diskriminacije sa kojima

---

<sup>33</sup> “European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms”, as amended by Protocols No. 11 and 14, Council of Europe, 4 November 1950, ETS 5, <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3b04.html>, 6.5.2020.

se oni susreću, kao i na suzbijanju nasilja, a posebno nasilja u porodici nad ženama i devojčicama, trgovine ljudima, maloletničkih i prisilnih brakova i prosjačenja koje uključuje maloletnike, najpre putem primene postojećeg zakonodavstva iz tih oblasti. Za sistemski pristup rešavanju pomenutih problema Preporuka insistira na uključivanju svih relevantnih aktera u taj proces, uključujući javne institucije, ali i predstavnike civilnog društva i romske zajednice uz saradnju između država članica u slučajevima sa prekograničnom dimenzijom (2.5).

Radi smanjenja siromaštva i socijalne isključenosti koja najviše pogađa osobe u nepovoljnom položaju, uključujući i Rome, Preporuka sugeriše ulaganje u ljudske resurse i politike socijalne kohezije kroz primenu mera kao što je: 1) pružanje podrške Romima u svim životnim fazama, počevši od najranijeg detinjstva, uz sistematsko bavljenje rizicima sa kojima se oni susreću, uključujući i ulaganje u njihovo kvalitetno obrazovanje u ranom detinjstvu, ciljane inicijative podrške za mlade, celoživotno učenje i mere koje podstiču aktivno starenje; 2) politika aktiviranja i osnaživanja podsticanjem ulaska i vraćanja na tržište rada kroz programe podrške zapošljavanja i promovisanje inkluzivnog tržišta rada rešavanjem problema diskriminacije na radom mestu; 3) unapređenje održivosti socijalnih pogodnosti i usluga dostupnih u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom putem boljeg usmeravanja, pojednostavljenja postupaka i borbom protiv nepravilnosti u radu, i 4) pokretanje programa socijalne pomoći i pružanje odgovarajuće podrške dohotku onima koji za to ispunjavaju uslove (2.6). Preporuka se dotiče i Strategije Evropa 2020,<sup>34</sup> naglašavajući da u zavisnosti od veličine i društvene i ekonomske situacije romskih zajednica u konkretnoj državi, treba razmotriti postavljanje integracije Roma kao jednog od ključnih aspekata programa reforme ili izveštavanja na nacionalnom nivou, a u kontekstu tog strateškog dokumenta (2.7).

U pogledu osnaživanja, Preporuka ističe da države članice treba da podstiču društveno, privredno i političko angažovanje Roma, uključujući i ono koje se realizuje na lokalnom nivou, imajući u vidu da je aktivno uključivanje i učestvovanje Roma od velikog značaja za poboljšanje njihovih uslova života i unapređenje njihove socijalne inkluzije (2.8). U skladu s tim i kada je to u skladu sa lokalnim okolnostima, preporučuje se promovisanje obuke i zapošljavanja kvalifikovanih posrednika koji bi radili sa Romima i korišćenje posredovanja kao jedne od mera rešavanja problema nejednakosti sa kojima se Romi susreću u oblastima kao što su: pristup kvalitetnom obrazovanju, zapošljavanje i stanovanje (2.9). S ciljem dodatnog podizanja svesti Roma o njihovim pravima, a posebno onim pravima koja se odnose na diskriminaciju i mogućnost zahtevanja naknade, kao i o njihovim građanskim

---

<sup>34</sup> "Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth", Communication from the Commission, COM (2010) 2020 final, Brussels, 3 March 2010, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=en>, 6.5.2020.

dužnostima, preporučuje se sprovođenje različitih aktivnosti usmerenih na povećanje informisanosti o tim temama (2.10).

Od strukturnih mera, Preporuka, pre svega, insistira na lokalnom delovanju. Ono podrazumeva podsticanje lokalnih tela da u granicama svojih nadležnosti razvijaju lokalne strategije i akcione planove, ili više integrisanih skupova mera unutar šire politike socijalne inkluzije, uključujući polazne osnove, merila i ciljeve za integraciju Roma, kako bi se za primenu istih osiguralo odgovarajuće finansiranje (3.1). Osim toga, preporučeno je i uključivanje regionalnih i lokalnih tela i civilnog društva u razvijanje, primenu i nadzor nacionalnih strategija i integrisanih skupova mera u okviru širih politika socijalne inkluzije, uz naglašavanje da bi relevantni akteri trebalo da se uključe u partnerske sporazume i operativne programe finansirane od strane evropskih strukturnih i investicionih fondova, kao i da sarađuju na sprovođenju odgovarajućih strategija (3.2).

Preporuka se zalaže za integrisani pristup na lokalnom nivou u odnosu na romske porodice koje se susreću sa višestrukim problemima, naglašavajući da u tu svrhu treba ojačati kapacitete lokalnih institucija kako bi im se omogućilo da uspešno sarađuju kako sa tim porodicama tako i sa školama, organizacijama za zbrinjavanje mladih, policijom, zdravstvom, organizacijama socijalne pomoći itd. (3.3). Odgovarajući nadzor i procena delotvornosti nacionalnih strategija ili integrisanih skupova mera u okviru širih politika socijalne inkluzije takođe se preporučuju državama članicama, a kao mere koje bi tom prilikom trebalo primeniti navode se: 1) postavljanje polaznih osnova i merljivih ciljeva; 2) prikupljanje kvalitativnih ili kvantitativnih podataka o socijalnim i ekonomskim efektima takvih strategija i mera u skladu sa važećim *acquis*-om (3.4). Preporučena je i primena svih ostalih pokazatelja i metoda empirijskog društvenog istraživanja ili prikupljanja podataka za procenu napretka, posebno na lokalnom nivou, kako bi se omogućilo izveštavanje o položaju Roma u državama članicama uz moguću podršku Agencije za osnovna prava Evropske unije (3.5).

Kao jedna od mera preporučuje se i pružanje podrške radu i institucionalnim nadležnostima tela zaduženih za promovisanje jednakog postupanja i dodeljivanje tim telima odgovarajućih sredstava kako bi pravna pomoć koju ona pružaju mogla efikasno da posluži žrtvama diskriminacije romske nacionalnosti (3.6). Konačno, preporučuje se i promovisanje redovnog dijaloga između nacionalnih kontaktnih tačaka za integraciju Roma, s jedne strane, i nacionalnih tela zaduženih za promovisanje jednakog postupanja, s druge strane (3.7). Pri tome, Preporuka insistira na pružanju nacionalnim kontaktnim tačkama za integraciju Roma adekvatnog mandata i sredstava s obzirom na njihovu ulogu, kako bi ova tela mogla efikasno da koordiniraju međusektorsku primenu i nadzor politika integracija Roma (3.8), kao i na njihovom uključivanju u procese odlučivanja u vezi sa razvojem, finansiranjem i primenom relevantnih politika (3.9).

Posebna pažnja u okviru Preporuke posvećena je međunarodnoj saradnji te se, u skladu s tim, preporučuje podsticanje razvoja i aktivnog učestvovanja u međunarodnim oblicima saradnje na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj osnovi putem različitih inicijativa, a posebno projekata i bilateralnih ili multilateralnih sporazuma s ciljem: 1) saradivanja u oblasti prekogranične mobilnosti Roma unutar Evropske unije, i 2) podržavanja zajedničkog učenja i širenja dobrih praksi u vidu saradnje među lokalnim telima koja upravljaju strukturnim fondovima (3.10). U tom smislu, preporučuje se da međunarodna saradnja posluži kao dopuna mera preduzetih u sklopu nacionalnih strategija i integrisanih skupova i mera u okviru šire socijalne inkluzije Roma, kao i svih postojećih sporazuma o saradnji između država članica, ali i drugih međunarodnih organizacija (3.11).

Države članice najpre su bile u obavezi da obaveste Komisiju o svim merama preduzetim u skladu sa ovom Preporukom do 1. januara 2016. godine (4.1), da bi kasnije bile dužne da Komisiju obavestavaju o svim novim merama preduzetim na godišnjem nivou na kraju svake godine, uz informacije o napretku postignutom u primeni nacionalnih strategija integracije Roma ili nacionalnih skupova mera u okviru njihovih širih politika socijalne inkluzije (4.2).

### **3) ZAŠTITA PRAVA ROMA U PRAKSI DRŽAVA ČLANICA EVROPSKE UNIJE**

Stvaranje slike o aktuelnom položaju Roma u državama članicama Evropske unije i dosadašnjim rezultatima primene mera predviđenih prethodno analiziranim pravnim izvorima moguće je, donekle, postići uvidom u evaluaciju sadržanu u Izveštaju Evropske komisije o implementaciji nacionalnih strategija za integraciju Roma objavljenom 2019. godine.<sup>35</sup> Ovaj izveštaj zasnovan je na sledećim izvorima informacija: 1) izveštajima nacionalnih kontaktnih tačaka za Rome; 2) izveštajima civilnog sektora; 3) podacima o položaju Roma Agencije Evropske unije za osnovna prava, i 4) meta-evaluaciji intervencija za inkluziju Roma. U njemu su sažeti najvažniji trendovi u četiri oblasti politika koje su zastupljene i u Okviru Evropske unije za nacionalne strategije integracije Roma (obrazovanje, zapošljavanje, zdravstvena zaštita i stanovanje), kao i u oblasti borbe protiv diskriminacije i anticiganizma. Za svaku od navedenih oblasti u Izveštaju su predstavljeni: položaj Roma, ključne inkluzivne mere, dostignuća i izazovi prilikom njihove implementacije, a formulisane su i „naučene lekcije” iz dosadašnjih politika, obećavajući pristupi i prioriteti kojima bi trebalo posvetiti više pažnje u budućnosti.

---

<sup>35</sup> “Report on the implementation of national Roma integration strategies – 2019”, *European Commission*, Brussels, 5.9.2019, COM(2019) 406 final, {SWD(2019) 320 final}, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0406&from=FR>, 6.5.2020.



Analiza koja sledi zasnovana je na podacima iznetim u pomenutom izveštaju, a koji su u njemu prezentovani po oblastima, uključujući: obrazovanje, zapošljavanje, zdravstvenu zaštitu, stanovanje i borbu protiv diskriminacije.<sup>36</sup>

Kada je u pitanju obrazovanje, u Izveštaju je navedeno da većina država članica ulaže u razvoj i primenu mera usmerenih na smanjenje ranog napuštanja škola, a da se među njima najviše primenjuju sledeće mere: 1) uzimanje u obzir individualnih potreba učenika u saradnji sa njihovim porodicama; 2) povećanje dostupnosti i kvaliteta obrazovanja tokom ranog detinjstva, i 3) ohrabrivanje romskih učenika da se uključe u srednje i više, odnosno visoko obrazovanje ili nastave sa istim.<sup>37</sup> Određeni naponi usmereni su i na borbu protiv segregacije u školama, na primenu inkluzivnih metoda podučavanja, kao i na razvoj veština prilagođenih potrebama tržišta rada. Ipak, najčešće su primenjivane mere usmerene na zadržavanje romskih učenika u obrazovnom sistemu, njihovo uključivanje u sekundarno i tercijarno obrazovanje i pružanje podrške kako bi se kompenzovali njihovi propusti u obrazovanju i nadoknadio nezavidan materijalni položaj. Ove mere činile su 36% od ukupnog broja mera u oblasti obrazovanja, dok su iza njih po zastupljenosti mere usmerene na stručno osposobljavanje, celoživotno učenje, razvoj karijere i profesionalnih veština (9–11%). Najmanje zastupljene su mere usmerene na inkluziju i uključivanje romske istorije i kulture u nastavne programe (oko 6%).<sup>38</sup>

Najrasprostranjenijom i najuspešnijom merom u oblasti obrazovanja smatra se uvođenje posredovanja, odnosno medijacije, dok su u ostale uspešne mere svrstane sledeće mere: dodatni razvoj kapaciteta obdaništa, unapređenje nadzora i borbe protiv ranog napuštanja škole, kao i uključivanje tema kao što su inkluzija Roma i zabrana diskriminacije u kurikulume, planove i programe za obuku nastavnika. Sa druge strane, kao najveći izazovi označeni su: učešće škola u primeni mera, odsustvo romskih učenika iz škola i njihovo rano napuštanje škola, prelazak sa osnovnog na srednje obrazovanje i završavanje srednjeg obrazovanja, ali i borba protiv segregacije, obezbeđivanje i razvijanje ljudskih resursa za primenu potrebnih mera, saradnja između relevantnih subjekata, promovisanje obrazovanja i vaspitanja u ranom detinjstvu, obrazovanje odraslih i obezbeđivanje dostupnosti podataka.<sup>39</sup>

Obrazovanje je u Izveštaju označeno kao oblast sa najvećim brojem intervencija i evaluacija. Neka od važnih iskustava u oblasti obrazovanja uključuju: uviđanje značaja ranog intervenisanja i prevencije, shvatanje da postoji potreba da se obezbedi participacija i osnaživanje roditelja romskih učenika kao ključni faktor

---

<sup>36</sup> Ibid., p. 1.

<sup>37</sup> Ibid., p. 2.

<sup>38</sup> Ibid., p. 3.

<sup>39</sup> Ibid.

pružanja podrške deci u svim fazama obrazovanja, uviđanje značaja vannastavnih aktivnosti za jačanje identiteta i socijalno povezivanje romske dece, razumevanje važnosti kontinuiranih i kompleksnih mera podrške (uključujući i mentorstvo u kombinaciji sa stipendijama i uklanjanjem drugih finansijskih prepreka) za promovisanje prelaska između različitih nivoa obrazovanja, kao i između obrazovanja i zapošljavanja.<sup>40</sup>

U Izveštaju je zaključeno da naročito u državama članicama koje imaju visok udeo romskih učenika postoji potreba za primenom sistematskog, kompleksnog i dugoročnog pristupa kako bi se suzbila segregacija u školama, koja i dalje ostaje problem koji potkopava uspešnu realizaciju drugih inkluzivnih mera. Takav pristup podrazumeva: 1) omogućavanje ranog i besplatnog pristupa kvalitetnom i inkluzivnom obrazovanju u okruženju u kojem borave i romska i neromska deca, kako bi se i jedni i drugi pripremili za zajedničko školovanje i kako bi se prevazišle predrasude između romske i neromske dece i roditelja; 2) pružanje podrške romskim roditeljima prilikom izbora škole, i 3) raspoređivanje romske dece u različite škole. Ove aktivne mere protiv segregacije trebalo bi da budu praćene adekvatnom finansijskom i profesionalnom podrškom koja uključuje: 1) pokrivanje troškova transporta, školskog pribora, obroka, vannastavnih aktivnosti, dopunske nastave; 2) obuku zaposlenih u predškolskim ustanovama i nastavnika o novim metodama podučavanja u integrisanom školskom okruženju, uključujući i prevazilaženje stereotipa; 3) olakšavanje komunikacije između roditelja i škola; 4) informisanje roditelja o prednostima integrisanog obrazovanja; 5) mentorstvo; 6) vannastavnu podršku; 7) zapošljavanje asistenata u nastavi; 8) primenu mera kako bi se podigla svest opšte javnosti putem medijskih kampanja o značaju obrazovne inkluzije i interkulturalnog obrazovanja za odnose u zajednici.<sup>41</sup>

U oblasti zapošljavanja, države članice su najčešće primenjivale dve grupe mera: 1) mere usmerene na otklanjanje prepreka za pristup tržištu rada, i 2) mere individualne podrške licima koja traže posao. Manji, ali opet značajan broj država članica investirao je u profesionalnu obuku, celoživotno učenje, razvoj veština, samozapošljavanje i razvoj preduzetništva. Druge dve oblasti koje su identifikovane kao prioritete uključuju: 1) podršku i personalizovane usluge koje imaju za cilj da omoguće da nacionalne službe za zapošljavanje efikasno dosegnu do Roma koji traže posao, a koji se nalaze u nepovoljnom položaju, i 2) mere afirmativne akcije usmerene na promovisanje zapošljavanja Roma u javnim službama.<sup>42</sup>

Opštije mere koje imaju za cilj promovisanje socijalne inkluzije, razvoj zajednice, profesionalno osposobljavanje i obrazovanje odraslih čine znatno manji

---

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> Ibid., pp. 3-4.

<sup>42</sup> Ibid., p. 4.

procenat mera, dok se samo jedna petina mera odnosi na mlade, što je nedovoljno ako se imaju u vidu izazovi u pogledu zapošljavanja mladih Roma.<sup>43</sup> Usmerene mere kao što su programi zapošljavanja na regionalnom nivou (koji obuhvataju karijerno savetovanje odnosno vođenje, profesionalnu ili praktičnu obuku i traženje poslova) pokazale su se još uspešnijim ako su u njihovu primenu bili uključeni Romi kao medijatori, socijalni radnici ili drugi pružaoci usluga.<sup>44</sup>

Uspešan prelazak iz obrazovnog sistema na otvoreno tržište rada, suzbijanje diskriminacije od strane poslodavaca i usklađivanje potražnje na tržištu rada sa ponudom (posebno kada je reč o mladim Romima koji nemaju potrebno obrazovanje, radno iskustvo i obuku), kao i rodna nejednakost predstavljaju najkritičnije tačke u oblasti zapošljavanja. Kao oblasti koje bi posebno trebalo podsticati u obrazovanju Roma radi obezbeđenja njihovog zapošljavanja navode se informacione tehnologije i učenje stranih jezika. Pri tome je istaknuto da treba raditi i na savladavanju drugih prepreka, od kojih se kao najznačajnija ističe diskriminacija od strane poslodavaca, kojoj se pridružuju ograničeni socijalni kontakti Roma koji traže posao, kao i tradicionalne rodne uloge u romskoj zajednici. U skladu s tim, kombinacija obuke, praktičnog rada uz odgovarajuću podršku i antidiskriminativne mere usmerene prema poslodavcima mogle bi da doprinesu poboljšanju situacije u ovoj oblasti.<sup>45</sup>

U sferi zdravstvene zaštite države članice su najčešće primenjivale sledeće dve grupe mera: 1) mere usmerene na uklanjanje opštih prepreka za pristup zdravstvenoj zaštiti, i 2) mere usmerene na podizanje svesti o značaju zdravstvene zaštite putem informativnih kampanja. Druge relevantne mere uključuju programe vakcinacije i olakšavanje pristupa specijalizovanim zdravstvenim službama. Ostale značajne mere u ovoj oblasti uključuju generalne napore usmerene na poboljšanje zdravstvenog stanja i infrastrukture na lokalnom nivou kao i uspostavljanje preventivnih službi, dok su mere poput omogućavanja Romima da imaju zdravstveno osiguranje ili sprovođenje antidiskriminacionih kampanja među zaposlenima u oblasti zdravstva, znatno slabije zastupljene.<sup>46</sup>

Kao najuspešniji rezultati mera za poboljšanje zdravstvene zaštite Roma navode se: kampanje vakcinacije, drugi preventivni programi, poboljšanje higijene, zdravstvenih uslova i pristupa zdravstvenoj zaštiti, podizanje svesti o zdravstvenoj zaštiti, medijacija u oblasti zdravstva, saradnja između predstavnika nacionalnih i lokalnih vlasti, s jedne, i civilnog sektora, s druge strane itd. Međutim, u Izveštaju je konstatovano da postoji manjak podataka kada su u pitanju primena

---

<sup>43</sup> Ibid., p. 5.

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> Ibid., p. 6.

antidiskriminacionih mera u oblasti zdravstva, poboljšanje higijenskih uslova i omogućavanje pristupa zdravoj hrani.<sup>47</sup>

Kao najveći izazovi u pogledu primene mera integracije Roma u oblasti zdravstva identifikovani su: 1) nedostatak koordinacije i efektivne komunikacije između vlasti na republičkom nivou, s jedne, i lokalnim nivoima, s druge strane; 2) nedovoljno razvijena svest među Romima o značaju zdravstvene zaštite; 3) nepokrivenost Roma zdravstvenim osiguranjem, i 4) nedovoljno poznavanje osobenosti romske nacionalne manjine među zaposlenima u zdravstvu. Niska stopa vakcinacije među Romima takođe je izazvala zabrinutost, imajući u vidu da su neke zemlje prijavile kako ta okolnost doprinosi porastu stope ranih smrti. Participacija i osnaživanje Roma da učestvuju u inicijativama u oblasti zdravstvene zaštite smatra se velikim izazovom zbog niske stope pismenosti među Romima, ali i zbog jezičke barijere.<sup>48</sup>

Ni u oblasti zdravstva, ni u oblasti smeštaja nema dovoljno evaluacija na osnovu kojih bi se sa sigurnošću mogla oceniti uspešnost primene mera. U svakom slučaju, procenjuje se da su najuspešnije bile preventivne mere poput kampanja za vakcinacije, kao i obuke i angažovanja romskih zdravstvenih medijatora. Istaknuta je i potreba podizanja svesti među Romima kako bi na duži rok mogli da se uključe u zdravstveni sistem bez konstantnog oslanjanja na posrednike, a procenjeno je da prioritet treba dati i edukaciji zdravstvenih radnika o antidiskriminaciji.<sup>49</sup>

U sferi stanovanja, najčešće primenjivane mere u državama članicama bile su usmerene na: 1) omogućavanje pristupa javnim uslugama (voda, struja, gas) i infrastrukturi; 2) suzbijanje segregacije, i 3) promovisanje pristupa socijalnom stanovanju bez diskriminacije. Manji broj država primenjivao je mere koje imaju za cilj integrisane intervencije u oblasti stanovanja kako bi se marginalizovane zajednice uključile u okvire projekata lokalnog urbanog razvoja, ili mere usmerene na lokalni razvoj, ili integrisane lokalne investicije. Samo dve države prijavile su primenu mera u cilju obezbeđivanja prostora za boravak romskog stanovništva bez stalnog mesta boravka. Države su najčešće nastojale da se fokusiraju na zadržavanje postojećih ili unapređenje mera socijalnog stanovanja, na uvođenje infrastrukture u romska naselja, kao i na dobijanje dozvola za neformalan smeštaj ili njegovu legalizaciju. Aktivna borba protiv segregacije, uključujući uklanjanje neformalnih naselja i mere socijalne ili infrastrukturne podrške za beskućnike primenjivane su znatno ređe. Najveći uspeh postignut je u oblasti socijalnog stanovanja, dok se na drugom mestu nalazi uklanjanje neformalnih naselja i borba protiv prostorne segregacije.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> Ibid., p. 7.

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> Ibid., p. 8.

U domenu suzbijanja diskriminacije i anticiganizma, najzastupljenije mere uključuju: 1) podizanje svesti o prednostima inkluzije Roma; 2) podizanje svesti o značaju poštovanja različitosti, i 3) borbu protiv antiromske retorike i govora mržnje, dok je manji broj mera usmeren na zaštitu romskih žena i dece od višestruke diskriminacije, nasilja u porodici i maloletničkih i prisilnih brakova. Samo četiri države članice prijavile su primenu mera usmerenih na delotvornu primenu Direktive (2000/43/EC), samo tri primenu mera protiv lokalne ili regionalne segregacije, samo dve primenu mera protiv trgovine ljudima, a samo jedna država primenu mera protiv prosjačenja u koje su uključena deca.<sup>51</sup>

#### **4) ZAKLJUČAK**

Imajući u vidu problem kontinuirane, ekspanzivne i višestruke diskriminacije romskog stanovništva širom država članica Evropske unije, razumljivi su naponi ove regionalne organizacije da osmisli adekvatne mere kako bi se stavila tačka na takozvani „anticiganizam” i sa njime povezana kršenja ljudskih prava, kao pojave koja bi trebalo da bude nezamisliva u savremenim demokratskim društvima. Postojeći pravni okvir koji ima za cilj obezbeđenje ravnopravnosti i odsustvo diskriminatornog postupanja prema svim građanima, uključujući tu i Rome, obuhvata međunarodne dokumente ratifikovane od strane država članica, ali i same Evropske unije kao regionalne organizacije, propise koji spadaju u *acquis* i, naravno, sa njima usklađena nacionalna zakonodavstva država članica. U tom smislu, može se konstatovati da, makar formalno, postoji niz mera i pravila koja imaju za cilj prevenciju diskriminatornog ponašanja i kršenja ljudskih prava Roma u državama članicama Evropske unije. U skladu sa pomenutim pravnim izvorima, od kojih su najrelevantniji za ovu problematiku analizirani u ovom radu, države članice obavezne su da u svojim nacionalnim zakonodavstvima, politikama i praksama preduzmu adekvatne i delotvorne mere kako bi se zaštita prava Roma i realizovala, kao i da o tome izveštavaju relevantna tela Evropske unije.

Poslednji objavljeni Izveštaj koji se odnosi na primene mera integracije Roma u državama članicama, koji je analiziran u ovom radu, pokazao je da države članice primenjuju te mere u oblasti zdravstvene zaštite, stanovanja, obrazovanja i zapošljavanja, kao i u sferi borbe protiv diskriminacije i „anticiganizma”. Međutim, pregled izveštaja o primeni konkretnih mera iz svake od navedenih oblasti pokazao je da u praksi postoje određeni izazovi i prepreke za njihovu punu implementaciju, među kojima se uglavnom nalaze: diskriminatorni stav većinskog stanovništva prema Romima, odnosno nedovoljno razvijena svest javnosti o njihovim problemima i značaju njihove integracije, i dalje široko rasprostranjena segregacija Roma, pre svega u oblasti obrazovanja i stanovanja, nezadovoljavajuća koordinacija

---

<sup>51</sup> Ibid, p. 10.

različitih subjekata zaduženih za sprovođenje mera i nedovoljno precizna evaluacija dosadašnjih rezultata. Pregled do sada primenjenih mera pokazao je da postoji potreba sa se Romi aktivnije uključe u razvoj i primenu intervencija koje odgovaraju uočenim izazovima i preprekama, koje mogu dati merljive rezultate i za koje je realno očekivati da će biti prihvaćene od strane zajednice.

Kao neki od faktora za koje se smatra da mogu da doprinesu uspešnijoj realizaciji pomenutih mera identifikovani su sledeći: 1) dovoljno dugi rokovi za osmišljavanje, planiranje i razvoj mera, kao i za uključivanje svih relevantnih aktera, razvoj poverenja unutar zajednica, monitoring i evaluacija; 2) sistematsko prikupljanje podataka o primeni mera uz vođenje računa o rodnom i starosnom aspektu, kako bi se sagledale potrebe romskog stanovništva u datim kontekstima, razvila polazna osnova za dalje osmišljavanje mera, postavili ciljevi i indikatori uspešnosti njihove primene; 3) uključivanje planiranih ciljanih intervencija u aktuelne politike i zakonodavne okvire, kako bi se osiguralo da one ostanu privremenog karaktera i obezbede Romima efikasan i jednak pristup osnovnim službama, bez formiranja trajnih paralelnih struktura; 4) razvoj snažnog i stabilnog multisektorskog partnerstva kako bi se obezbedila održivost mera i podela odgovornosti za njihovu primenu; 5) aktivno učešće Roma i svih drugih zainteresovanih subjekata u svim fazama – planiranju, implementaciji, monitoringu, evaluaciji i pregledu odnosno analizi politika; 6) međusektorski integrisani pristupi usmereni na suzbijanje višestruke diskriminacije i isključenosti; 7) sveobuhvatan pristup prilagođen rodnim razlikama i potrebama dece zasnovan na analizama potreba romskih žena i dece uz kontinuiranu podršku; 8) uvažavanje različitosti među Romima; 9) uzimanje u obzir njihovih stvarnih potreba i okolnosti na lokalnom nivou uz suzbijanje isključenosti i diskriminacije sa kojima se suočavaju specifične romske zajednice; 10) borba protiv ekstremnog siromaštva; 11) neposredno, ali ne i isključivo targetiranje kako bi se uzeo u obzir širi kontekst i sprečila pojava nezadovoljstva među pripadnicima drugih marginalizovanih grupa; 12) davanje prednosti prevenciji i ranim intervencijama; 13) suzbijanje segregacije (posebno u oblasti obrazovanja i stanovanja); 14) promovisanje nediskriminatornog pristupa prilikom primene inkluzivnih mera u svim sferama života; 15) vidljiva i dugoročna politička i finansijska podrška itd.<sup>52</sup>

Pravni okviri, primeri dobre prakse, ali i uočeni izazovi i poteškoće u oblasti zaštite prava Roma i primenjivanja mera njihove integracije u državama članicama Evropske unije, imaju veliki značaj i za Republiku Srbiju, posebno ako se uzmu u obzir njene obaveze proistekle kako iz ratifikovanih međunarodnih dokumenata tako i iz evropskih integracija. Činjenica je da uprkos evidentnim naporima na zakonodavnom nivou u našoj zemlji i dalje postoje problemi u ovoj oblasti, te da neke od aktivnosti država članica Evropske unije u tom kontekstu mogu poslužiti kao smernice za njihovo rešavanje. Kako je istaknuto u Izveštaju Evropske komisije

---

<sup>52</sup> Ibid., pp. 12-13.

o napretku Srbije za 2019. godinu, koji je pomenut u uvodnim razmatranjima ovog rada, institucionalna struktura zadužena za integraciju Roma u Republici Srbiji i dalje je nedovoljno efikasna i komplikovana, bez jasne podele zaduženja. Osim toga, primećeno je da treba ojačati koordinaciju između organa vlasti na nacionalnom i lokalnom nivou, kao i budžetiranje na lokalnom nivou. U Izveštaju o napretku je konstatovano i da treba ujednačiti i institucionalizovati na republičkom nivou opise radnih mesta za lokalne koordinatore za romska pitanja, pedagoške asistente i zdravstvene medijatore, ali i preduzeti mere kako bi se povećao broj romske dece u vrtićima i obrazovnim ustanovama. Slično situaciji u zemljama članicama Evropske unije, i u Srbiji je uočena segregacija Roma u obrazovanju i stanovanju, njihova visoka stopa nezaposlenosti i posebno nizak procenat zaposlenosti u javnoj upravi. U tom smislu, ne samo propise već upravo praktična iskustva pojedinih država članica Evropske unije treba posmatrati kao smernice za postupanje u budućnosti i ispunjenje međunarodnih obaveza Srbije u ovoj oblasti.

## **5) LITERATURA**

- Carrera, Sergio, et al., "Scaling up Roma Inclusion Strategies Truth, reconciliation and justice for addressing antigypsyism", *European Parliament's Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs*, 2019.
- Đorđević, Sanja, „Pravni status Povelje o osnovnim pravima Evropske unije”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 58/2011, str. 219-234.
- Etinski, Rodoljub, „Proces promocije ljudskih prava u Evropskoj uniji”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 42, 1-2/2008, str. 115-131.
- Farget, Doris, "Defining Roma Identity in the European Court of Human Rights", *International Journal on Minority and Group Rights*, 19 (2012), pp. 291-316;
- Todorović, Dragan, „Kulturni identitet Roma”, Gordana Raičević, (ur.), *Društveni i kulturni potencijal Roma u Srbiji*, Filozofski fakultet, Novi Sad, 2014, str. 57-77.

## **THE POSITION OF THE ROMA IN THE EUROPEAN UNION – LEGAL FRAMEWORK AND REALITY**

*Summary:* Since their settlement in Europe, the Roma have been exposed to continuous discrimination by the majority population, causing the violation of their fundamental human rights as well as the breach of obligations derived from international conventions relevant to the promotion of equal treatment of all citizens. The European Union has dedicated a large number of international legal sources to the suppression of discriminatory treatment based upon various grounds, including nationality, and a special set of its legal provisions is related to the protection of the Rights of the Roma and the facilitation of their integration in the member states. Having in mind the results highlighted in Serbia Progress Report for 2019 adopted by the European Commission, confirming that our country, just like the European Union member states, is also familiar with the discrimination of the Roma in key areas such as health protection, housing, education and employment, as well as the obligation that the Republic of Serbia has in line with Chapter 23 dedicated to justice and fundamental rights, the author of this paper analyses key European Union legal sources regulating: the suppression of discrimination in general, combating the discrimination of the Roma and the application of the measures for their integration. Moreover, the author also examines the documents that illustrate the practical application of some measures for the Roma protection and integration in the member states, highlighting key achievements as well as difficulties and challenges in this field. Based on available reports, the author makes suggestions and recommendations for the improvement of the situation in this area in both – the European Union member states and Serbia, assuming that European legislation and experiences, together with detected issues and obstacles, should be observed as guidelines for future actions.

*Keywords:* Roma, human rights, integration, inclusion, discrimination.





UDK: 342.738(4-672EU)

Biblid: 1451-3188, 19 (2020)

God XIX, br. 73-74, str. 41-59

DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2020.19.73\\_74.3](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2020.19.73_74.3)

Originalan naučni rad

Primljen 23.09.2020.

Odobren 11.10.2020.

## GRANICE VANTERITORIJALNOG DEJSTVA OPŠTE UREDBE O ZAŠTITI PODATAKA EVROPSKE UNIJE

Mihajlo VUČIĆ\*

*Apstrakt:* Opšta uredba o zaštiti podataka EU (GDPR) utiče na standarde zaštite podataka u drugim pravnim sistemima zbog svog vanteritorijalnog dejstva. Privlačnost poslovanja na unutrašnjem tržištu glavni je razlog što strane kompanije, koje u svojim poslovnim operacijama koriste lične podatke građana EU, ili lica sa prebivalištem u EU, pristaju da se podvrgavaju njenim odredbama. Na taj način dolazi do proširenja nadležnosti EU i izvan njene teritorije. Vanteritorijalno delovanje organa jedne suverene nadležnosti nije načelno zabranjeno međunarodnim pravom, ali stvara praktične probleme u primeni i izvršenju, kao i otpore drugih suverenih nadležnosti, koje mogu da polažu jače pravo na regulisanje datog pravnog odnosa. Zaključivanjem međunarodnih ugovora kojima se regulišu problemi vanteritorijalne nadležnosti između zainteresovanih strana, ovi problemi se otklanjaju. Međutim, pravo na zaštitu ličnih podataka koje štiti GDPR je koncipirano kao ljudsko pravo, koje mora biti apsolutno zaštićeno, što automatski poništava dejstvo zaključenih ugovora. Sud pravde EU pokazuje spremnost da brani apsolutnost ovog prava. U radu se postavlja pitanje da li privlačnost unutrašnjeg tržišta zajedno sa koncepcijom prava na zaštitu podataka kao ljudskog prava može da nametne model zaštite podataka u EU kao globalni model. Ističe se da države koje su ekonomski dovoljno moćne, čak i ako dele vrednosti zaštite ljudskih prava sa EU, mogu da odole vanteritorijalnom dejstvu GDPR-a, što pokazuje analizirani slučaj odnosa EU-SAD. Međutim, pravi problem nastaje kada dođe do sukoba nadležnosti sa ekonomskom silom koja ima potpuno drugačiji vrednosni pogled od EU na zaštitu podataka i ljudska prava uopšte (Kina). U tom smislu, u radu se zaključuje da vanteritorijalno dejstvo GDPR-a može da dovede do širenja modela zaštite podataka u EU najviše u okviru bloka srodnih pravnih sistema, pogotovo što zaštita podataka postaje u savremenim međunarodnim odnosima ne samo ekonomski nego sve više i bezbednosni problem.

*Cljučne reči:* GDPR, vanteritorijalnost, zaštita podataka, pravo na privatnost, EU

---

\* Naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. Rad je objavljen u okviru projekta „Srbija i izazovi u međunarodnim odnosima 2020. godine“.

## 1) UVOD

Živimo u eri sveopšte digitalizacije komunikacija i podataka koji se u komunikacijama razmenjuju. Internet i ostale komunikacijske tehnologije, poput društvenih mreža, postale su sveprisutne i njihovo pravno regulisanje dobija na značaju iz dana u dan. Istovremeno, društvene mreže i tokovi podataka na njima prevazilaze mogućnosti regulisanja unutar nacionalno omeđenih teritorija zbog svoje fluidne prirode koja im omogućava da neprestano prelaze državne granice. Naša komunikacija nije samo digitalizovana već i deterritorijalizovana, praktično globalna. Globalna pitanja zahtevaju globalni odgovor. Međutim, globalnog zakonodavca koji bi regulisao tokove komunikacija i sa njima povezana pitanja nema, niti će ga u skorije vreme biti. Takođe, do nekog opšteg međunarodnog ugovora, koji bi postavio pravila igre za sve u globalnom digitalnom prostoru, trenutno je teško doći zbog neslaganja velikih sila oko suštinskih načela na kojima bi se ta pravila zasnivala. Teren je prepušten unutrašnjim pravnim sistemima da pronađu rešenje. Države se, u skladu sa svojim interesima zaštite suvereniteta i teritorijalnog integriteta, opredeljuju na jednostrane poteze, primenjujući svoje zakone i na aktivnosti koje se odvijaju i izvan državne teritorije, ukoliko se posledice tih aktivnosti mogu odraziti na tu teritoriju ili stanovnike koji je naseljavaju. Teritorijalnost prerasta u vanteritorijalnost. Evropska unija nije izuzetak od ovih trendova. Naprotiv, vanteritorijalna primena propisa o zaštiti podataka EU – najpre Direktive o zaštiti podataka, a od 2018. godine i nove Opšte uredbe o zaštiti podataka (GDPR),<sup>1</sup> – postala je sinonim za vanteritorijalno delovanje zbog inherentne snage uticaja koju sa sobom nosi na druge pravne sisteme. Ta snaga se ogleda, pre svega, u privlačnosti unutrašnjeg tržišta EU, prepunog dobrostojećih potrošača sa kojim svaka kompanija u svetu želi da posluje.

Na koje podatke se odnosi GDPR? GDPR štiti lične podatke subjekata koji se nalaze u EU od zloupotrebe onih stranih entiteta koji te podatke obrađuju zbog prodaje roba i usluga subjektima u EU, ili radi posmatranja njihovog ponašanja (član 3.2). Takođe, GDPR dozvoljava prenos podataka izvan EU u neku treću državu (ili međunarodnu organizaciju), samo ukoliko ta država ima odgovarajuće standarde zaštite podataka, pri čemu o tim standardima odlučuje Komisija EU (čl. 45(1)). Na prvi pogled odredbe GDPR deluju savršeno legitimno i nesporno – jedan poseban pravni sistem kao što je EU želi da zaštiti svoje građane i teritoriju od postupaka koji nisu u skladu sa vrednostima na kojima se taj pravni poredak zasniva (u ovom slučaju prava na privatnost i zaštitu podataka o ličnosti kao ljudskog prava). Međutim, da bi GDPR efikasno štitio ljudska prava građana EU, on mora da počne

---

<sup>1</sup> Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the Protection of Natural Persons with Regard to the Processing of Personal Data and on the Free Movement of Such Data, and Repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation), 2016 O.J. (L 199) 1.

da reguliše aktivnosti pravnih lica koja uopšte nisu deo pravnog sistema EU – stranih kompanija koje dolaze do tih ličnih podataka i koriste ih u svojim poslovnim aktivnostima. U tom trenutku, pravni sistem EU počinje da deluje vanteritorijalno i može da dođe u sukob sa nekim drugim pravnim sistemom, na primer onim u kome je data kompanija osnovana i koji ne mora da ima iste standarde o zaštiti podataka kao što ima GDPR.

U ovom procesu koji je dovoljno opisan u teoriji,<sup>2</sup> nameće se mnogo raznovrsnih pitanja. Da li je legitimno da u situacijama sukoba nadležnosti između sistema sa različitim standardima zaštite GDPR deluje vanteritorijalno, i kako je to uopšte moguće a da se ne naruši integritet tog drugog pravnog sistema? Da li u tom trenutku ljudska prava koja su zaštitni objekt GDPR-a odnose prevagu nad suverenitom države čiji je pravni sistem pogođen delovanjem ove uredbe? Da li u tom trenutku EU postaje, kroz vanteritorijalno dejstvo svoje uredbe o zaštiti podataka, taj globalni zakonodavac koji svetu naše digitalizovane i deterritorijalizovane komunikacije tako nedostaje? U okviru ovog rada najpre ćemo ukratko objasniti funkcionalno delovanje vanteritorijalnog dejstva GDPR-a, kroz analizu odredaba same Uredbe, odluka Suda pravde EU koje su te odredbe tumačile, koncepciju prava na privatnost podataka kao ljudskog prava i teorije o nadležnosti međunarodnog prava (odjeljak 2). Zatim ćemo izložiti praktične prepreke vršenju ove nadležnosti, kao i otpore koji nastaju zbog sukoba vanteritorijalnog vršenja nadležnosti sa drugim suverenim nadležnostima kroz studiju slučaja aranžmana za prenos podataka između SAD i EU (odjeljak 3). U poslednjem odeljku analiziramo koji su dometi ovakvog modela zaštite podataka, i dodajemo kako je, pored tradicionalno navođenih razloga privlačnosti unutrašnjeg tržišta, u poslednje vreme pogotovo opasnost od alternativnih modela, poput kineskog, doprinela zbijanju redova i potrebi za ujednačavanjem sistema zaštite podataka u zemljama koje dele vrednosti ljudskih prava (odjeljak 4). Na kraju rada donosimo određene zaključke u pogledu navedenih pitanja.

---

<sup>2</sup> Da navedemo samo nekoliko novijih radova: Indriana Pramesti, Arie Afriansyah, „Extraterritoriality of Data Protection: GDPR and Its Possible Enforcement in Indonesia“, *Advances in Economics, Business and Management Research*, Volume 130, 2020, pp. 83-94; Bindu Samuel Ronald, Abhijit Vasmatkar, Shashikala Gурpur, “GDPR: Legal Impact on Extra – Territorial Commercial Pressure on Indian Business, Trade and Investment”, *The Next Seven of the European Union*, Sofia University “St. Kliment Ohridski” and “Hanns Seidel” Foundation, Sofia, 2020, pp. 45-56; Manuel Klar, “Binding Effects of the European General Data Protection Regulation (GDPR) on U.S. Companies”, *Hastings Science and Technology Law Journal*, Vol. 11, No. 2, 2020, pp. 100-153; Christopher Kuner, “The GDPR and International Organizations”, *American Journal of International Law Unbound*, Vol. 114, 2020, pp. 15-19; Cedric Ryngaert, “Mistake Taylor, Symposium on the GDPR and International Law: The GDPR as Global Data Protection Regulation?”, *American Journal of International Law Unbound*, vol. 114, 2020, pp. 5-9.

## **2) PRAVCI VAN TERITORIJALNOG DELOVANJA GDPR-a**

### **2.1. PROŠIRENA TERITORIJALNOST ILI VAN TERITORIJALNOST?**

Sud pravde EU je 2014. godine primenio propise o zaštiti podataka EU na jednog stranog provajdera u predmetu *Gugl Španija*. Tada važeća Direktiva o zaštiti podataka je primenjena na Gugl, američku kompaniju osnovanu po zakonima Sjedinjenih Američkih Država, na osnovu određenih „vezivnih tačaka“ u procesu poslovanja Gugla za teritoriju EU.<sup>3</sup> Vezivna tačka za zasnivanje nadležnosti EU prema jednoj stranoj kompaniji je nađena u izrazu „*establishment*“ – „ustanova“, koji podrazumeva da neka poslovna organizacija, inače strano pravno lice u odnosu na EU, obavlja stvarne i efektivne aktivnosti na trajnoj osnovi u nekoj državi članici, te je time „ustanovljena“ na teritoriji EU. Pritom, nije potrebno da ista ustanova vrši obradu podataka. Ukoliko obradu podataka vrši provajder koji nije „ustanovljen“, ali se „obrada obavlja u kontekstu aktivnosti“ ustanove, opet će obrada podlegati pravnom sistemu EU. U slučaju *Gugl Španija* Sud je smatrao da je aktivnost Gugl pretraživača neodvojiva od aktivnosti njegove ustanove Gugl Španija, jer se profit od aktivnosti pretraživača stvara putem oglasnog prostora, a taj pretraživač upravo omogućava da se obavljaju oglasne aktivnosti.<sup>4</sup>

Predmet spora bilo je tzv. „pravo na zaborav“,<sup>5</sup> koje zbog svog obima može da ima značajne posledice po korisnike interneta i van teritorije EU. Usvajanjem Uredbe o zaštiti podataka taj široki domet prava EU je samo ojačan. Ono što se postavilo kao problem već u sporu *Gugl Španija*, i na šta je tužena kompanija ukazivala u svom podnesku, jeste problematična nadležnost za primenu propisa EU – drugim rečima njena „vanteritorijalnost“.

---

<sup>3</sup> C-131/12, Google Spain Sl V. AEPD (THE DPA) & Mario Costeja Gonzalez, 13 May 2014.

<sup>4</sup> Ibid., para 55-56.

<sup>5</sup> Kod nas je o pravu na zaborav dosta pisano pa je tako na stranicama ovog časopisa navedeno kako je nakon ove presude Suda pravde EU „kompanija Google primila preko 40 hiljada zahteva za brisanje ... (ličnih podataka) za svega nekoliko dana od postavljanja obrasca na internet“ (postavljanje obrasca je bio jedan od zahteva iz presude), videti: Siniša Domazet, Zdravko Skakavac, „Pravo na zaborav i opšta uredba Evropske unije 2016/679 o zaštiti podataka o ličnosti“, *Evropsko zakonodavstvo*, God. XVII, br. 66, 2018, str. 77. Videti više o pravu na zaborav i kod Sanja Prlja, „Pravo na zaštitu ličnih podataka u EU“, *Strani pravni život*, br. 1, 2018, str. 89-99; takođe Andrej Diligenski, Dragan Prlja, Dražen Cerović, *Pravo zaštite podataka – GDPR*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2018.

Osnovi zasnivanja vanteritorijalne nadležnosti u međunarodnom pravu nisu nepoznati,<sup>6</sup> pogotovo u oblasti ljudskih prava.<sup>7</sup> Vanteritorijalna nadležnost je, međutim, u svetu suverenih teritorijalizovanih entiteta sa posebnim pravnim sistemima, sama po sebi problematičnog značenja. Zato se ona često maskira koncepcijama proširene teritorijalnosti. Sud pravde EU je u ovom sporu praktično tvrdio da teritorijalno primenjuje Direktivu o zaštiti podataka, jer je pronašao vezivnu tačku sa teritorijom u vidu ustanove Gugl Španija i sa njom povezanih aktivnosti. Ako se još jednom vratimo na tekst Uredbe o zaštiti podataka koji smo gore citirali, vidi se opet nastojanje da se vanteritorijalna primena na neki način teritorijalizira, jer se primena odredbi Uredbe na pravna lica koja nisu osnovana u EU opravdava njihovim dejstvom prema subjektima koji se nalaze unutar EU. U teoriji je ovaj proces poznat kao „doktrina dejstva“.<sup>8</sup>

Bilo da je zovemo „vanteritorijalna primena“ ili „teritorijalna primena na osnovu dejstva“, posledice ovakve prakse primene propisa su u oba slučaja iste – unutrašnji pravni propisi obavezuju strane subjekte, što ih može dovesti u sukob sa nacionalnim propisima tih stranih subjekata. Specifičnost vanteritorijalne primene EU prava je njen potencijalno izuzetno veliki domet, zbog toga što na tržištu EU posluje praktično svaka bitnija kompanija u svetu. Što može dovesti do sukoba sa praktično svakom suverenom državom u svetu čiji subjekti učestvuju u spoljnotrgovinskim odnosima.

## 2.2. LJUDSKO PRAVO NA PRIVATNOST KAO UZROČNIK VANTERITORIJALNOG DEJSTVA

Čemu onda uopšte ideja zakonodavaca u EU da pokušaju da na taj način „prostru“ dejstvo EU prava i potencijalno se sukobe sa celim svetom koji ne sledi njihove načine razmišljanja o zaštiti podataka? Uredba o zaštiti podataka štiti ona lica koja imaju državljanstvo EU ili prebivalište na njenoj teritoriji, a čiji se podaci

---

<sup>6</sup> Menno T. Kamminga, *Extraterritoriality*, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1040>, 20.9.2020. Vanteritorijalna primena prava jedne države može da ide od onog klasičnog pristupa „čizme na zemlji“ – gde se radi o primeni nacionalnog prava na pripadnike oružanih snaga jedne države koji obavljaju operacije u inostranstvu, pa do sofisticiranih vanteritorijalnih primena nacionalnog privrednog prava u oblasti regulisanja globalnog tržišta.

<sup>7</sup> Marko Milanović, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties: Law, Principles, and Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

<sup>8</sup> Stalni sud međunarodne pravde je u slučaju *Lotus* postavio temelje doktrini dejstva. U slučaju da postoje neke štetne posledice po interese države od aktivnosti koja se inače obavlja izvan državne teritorije, ne postoji pravilo međunarodnog prava koje zabranjuje državi da zasnuje vanteritorijalnu nadležnost, bilo da je ta nadležnost zakonodavna, upravna ili izvršna, videti: *Case of the Lotus (France v. Turkey)*, Judgment, 1927 P.I.C.J. (ser. A) No.10, at 19 (Sept. 7).

prenose u nadležnost sistema koji ne ispunjavaju EU standarde zaštite podataka. Čini se da je *ratio* u želji da se pojedinačnim ljudskim pravima koja važe u EU obezbedi apsolutna zaštita, u svakom pojedinačnom slučaju kada ta prava mogu da uživaju lica koja imaju državljanstvo ili prebivalište na teritoriji EU, a istovremeno su im prava ugrožena ili povređena. U tom smislu vanteritorijalna nadležnost se od „teritorijalne nadležnosti na osnovu dejstva“ pretvara u pasivnu personalnu nadležnost, poznatu u teoriji međunarodnog prava kao vrsta nadležnosti kojom države štite svoje građane od protivpravnih dela koja se prema njima čine u inostranstvu. U praksi se nastojanja EU da primeni svoje propise o zaštiti podataka praktično svode na kombinaciju teritorijalnog i pasivnog personalnog načela.

Kao što smo naveli, međunarodno pravo posmatra nadležnost kao oblast u kojoj vlada načelo „sve što nije zabranjeno je dozvoljeno“, ako se ispune i dodatni uslovi da neka država trpi štetu po svoje interese od strane aktivnosti koja po čisto teritorijalnom shvatanju nadležnosti ne bi mogla da potpadne pod udar njenih organa i propisa. U tom smislu, EU bi mogla da proširi dejstvo svojih propisa o zaštiti podataka sve dotle gde bi mogla da opravda postojanje štete po svoje interese, a da se tom proširenju istovremeno ne suprotstavlja teritorijalno dejstvo nekog drugog pravnog sistema. Kvaka je u tome što je zaštita podataka u EU postavljena kao zaštita osnovnog ljudskog prava, koja organima EU ne daje samo mogućnost već i obavezu da vrše svoju nadležnost vanteritorijalno. Za razliku od međunarodnih ugovora o ljudskim pravima, kao što je Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima ili Evropska konvencija o ljudskim pravima, Povelja EU o osnovnim pravima nema klauzulu o ograničenju nadležnosti.<sup>9</sup> Naprotiv, teritorijalni limiti važenja osnovnih prava iz Povelje, kao što je pravo na zaštitu podataka iz člana 8, prate opseg nadležnosti organa EU i domen primene prava EU.<sup>10</sup> Tako da, barem teorijski gledano, manje su prepreke vanteritorijalne primene Povelje nego drugih međunarodnih ugovora o ljudskim pravima. Podsetimo, da je Evropski sud za ljudska prava zbog ograničenja nadležnosti iz Konvencije po kojoj sudi morao da osmisli prilično komplikovani i u praksi često različito tumačeni test „kontrole“ nad protivpravnim aktom, kako bi obezbedio pripisivost radnje državi iako se radnja odvijala van njene teritorije.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Videti tekst Povelje: Charter of Fundamental Rights of the European Union, 2000 O.J. (C 364) 1 (Dec. 18, 2000).

<sup>10</sup> Videti više kod Violeta Moreno-Lax, Cathryn Costello, “The Extraterritorial Application of the EU Charter of Fundamental Rights: From Territoriality to Facticity, the Effectiveness Model”, Steve Peers et al. (eds.) *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Hart/Beck/Nomos, 2014, p. 1662.

<sup>11</sup> Ograničenje nadležnosti u Konvenciji Saveta Evrope o osnovnim ljudskim pravima i slobodama nalazi se u članu 1: „Visoke strane ugovornice jemče svakome u svojoj nadležnosti prava i slobode određene u Delu I ove Konvencije“. Što se tiče testa efektivne kontrole, videti predmete: *M. v. Denmark* (application no. 17392/90), 14 October 1992 (decision of the European

S obzirom na virtuelnu prirodu pretnji po lične podatke, u teoriji se ističe kako jedan analogni „virtuelni test kontrole“ može da se primeni na slučajeve koje pokriva član 8 Povelje.<sup>12</sup> Po tom shvatanju, EU bi imala obavezu da deluje vanteritorijalno ako ima virtuelnu kontrolu nad podacima državljanina EU, ili lica sa prebivalištem na teritoriji EU. U meri u kojoj EU ima mogućnost da utiče na način na koji se podaci obrađuju u inostranstvu, ona bi morala da iskoristi taj uticaj kako bi obezbedila da podaci zaštićenog subjekta ne budu zloupotrebjeni. Takođe, EU ne bi smela da pomaže trećim stranama u njihovim aktivnostima kojima se podaci zloupotrebjavaju (obaveza poštovanja), odnosno trebalo bi da spreči treće strane da podatke zloupotrebe (obaveza zaštite). Na taj način se EU propisi o zaštiti podataka tumače kao zaštita osnovnog ljudskog prava državljanina EU i lica koja imaju prebivalište na teritoriji EU od povreda tih prava koja vrše treće države i entiteti u trećim državama koji upravljaju tim podacima. Samo je po sebi razumljivo da ovako shvaćena Uredba o zaštiti podataka daje mnogo više razloga za vanteritorijalni aktivizam organima EU, jer bi se eventualnim propuštanjem da deluju i vanteritorijalno ti organi mogli izložiti pozivanju na odgovornost za povredu osnovnog ljudskog prava na zaštitu ličnih podataka.

### **3) OTPORI I PREPREKE VANTERITORIJALNOM DEJSTVU EU PROPISA**

#### **3.1. PRAKTIČNE TEŠKOĆE APSOLUTNE ZAŠTITE PODATAKA**

U praksi, aktivizam o kome smo govorili na kraju prethodnog odeljka je često nerealan, ali i nepotreban.<sup>13</sup> Organi EU praktično moraju da se uvere da sve odluke

---

Commission on Human Rights) – u odnosu na diplomatska predstavništva u inostranstvu; *Loizidou v. Turkey*, 23 March 1995 (judgment – preliminary objections); *Al-Skeini and Others v. the United Kingdom*, 7 July 2011 (Grand Chamber – judgment) – u odnosu na okupacione trupe; *Banković and Others v. Belgium and 16 Other Contracting States*, 19 December 2001 (Grand Chamber – decision on the admissibility) – u odnosu na vojne intervencije u inostranstvu koje nemaju efektivnu kontrolu nad teritorijom (u ovom slučaju vazдушna kampanja bombardovanja u okviru agresije na SRJ 1999. godine); *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, 23 February 2012 (Grand Chamber – judgment) – u odnosu na akte izvan teritorije bilo koje države (u ovom slučaju na otvorenom moru); i *Andreou v. Turkey*, 3 June 2008 (judgment) – u odnosu na akte koji se izvrše na teritoriji države ali posledice deluju vanteritorijalno.

<sup>12</sup> Peter Margulies, “The Non-state Actors in the Global Perspective: Surveillance, Human Rights and International Counterterrorism”, *Fordham Law Review*, no. 82, 2014, p. 2137.

<sup>13</sup> Sa napretkom tehnologija poput veštačke inteligencije, blokčejna i interneta, stvari koje prodiru u domove građana širom sveta, pravo na zaštitu podataka je posebno ugroženo, s obzirom na to da je praktično nemoguće obezbediti njegovu zaštitu u svakom pojedinačnom slučaju, videti više kod Cameron F. Kerry, “Why Protecting Privacy Is a Losing Game Today –



ili sporazumi o prenosu podataka iz EU u treće države ne dovode te podatke pod udar nižih standarda zaštite, odnosno da strani entiteti, koji upravljaju podacima i obrađuju ih, podležu propisima u svojim zemljama koji dovoljno štite integritet tih podataka. Sud pravde EU je u nekoliko odluka koje se tiču prenosa podataka, pre svega preko Atlantika iz EU u SAD, pokušao da u praksi pomiri ovu apsolutnu obavezu zaštite ljudskog prava na lične podatke sa državnim interesima bezbednosne prirode, ali i tržišnim interesima slobodnog protoka.<sup>14</sup> U suštini, Sud je pokušao da natera EU da ponovo pokrene pregovore o sporazumima sa stranim državama ili stranim entitetima koji kontrolišu podatke a imaju uticaja na unutrašnje tržište, u cilju da se novim odredbama sporazuma ojača zaštita podataka državljana EU i lica sa prebivalištem u EU. U svim tim odlukama prirodno se postavilo pitanje njihovog vanteritorijalnog dejstva.

Na primer, u predmetu protiv kompanije Fejsbuk, postavilo se pitanje – koje EU telo nadležno za nadzor nad zaštitom podataka može da pokrene postupak izvršenja protiv ove američke kompanije?<sup>15</sup> Drugi primer je slučaj koji se vodio protiv još jedne američke kompanije – Gugl – oko ličnih podataka na Guglovim linkovima za pretragu interneta. Postavilo se pitanje da li se moraju uklanjati lični podaci samo sa linkova koji vode ka adresama dostupnim u EU ili na celom globalnom internetu, kao i da li samo oni subjekti koji se nalaze u EU treba da vide izmenjene linkove, ili izmenjeni linkovi moraju da budu vidljivi svim korisnicima Gugla, bez obzira gde se nalaze. Francusko telo za nadzor nad zaštitom podataka je najpre kaznilo Gugl jer nije obrisao lične podatke EU subjekata zaštite sa svih vrsta linkova, iako su oni to od Gugla zatražili.<sup>16</sup> Međutim, Sud pravde EU je na kraju ocenio da odredbe Direktive i Uredbe o zaštiti podataka ne obavezuju operatere internet pretraživača da brišu podatke sa svih verzija pretraživača,<sup>17</sup> a zatim pomirljivo dodao da tako sveobuhvatno brisanje podataka svakako nije zabranjeno.<sup>18</sup> Iz ovakvog jezika presude se vidi da je vršenje vanteritorijalne

---

and How to Change the Game,” Brookings (blog), July 12, 2018, <https://www.brookings.edu/research/why-protecting-privacy-is-a-losing-gametoday-and-how-to-change-the-game/>, 20.9.2020.

<sup>14</sup> Videti: Case C-362/14, *Schrems v. Data Protection Commissioner*, ECLI:EU:C:2015:650 (Eur. Ct. Justice, Oct. 6, 2015); *Opinion 1–15 on Draft EU-Canada PNR Agreement*, ECLI:EU:C:2017:592 (Eur. Ct. Justice, July 26, 2017); i već pominjani slučaj *Gugl Španija*, C-131/12, *Google Spain SL V. AEPD (THE DPA) & Mario Costeja Gonzalez*, 13 May 2014.

<sup>15</sup> Brussels Court of Appeal, *Facebook Ireland Ltd., Facebook Inc. and Facebook Belgium B.V.B.A. v. Belgian Data Protection Authority (DPA)*, 2018/AR/410, May 8, 2019.

<sup>16</sup> Case C-507/17, *Google Inc. v. Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL)*, ECLI:EU:C:2019:772 (Eur. Ct. Justice, Sept. 24, 2019).

<sup>17</sup> *Ibid.*, para. 73.

<sup>18</sup> *Ibid.*, para. 72.

nadležnosti nad moćnim inostranim kompanijama problematično pitanje, pa su organi EU spremni da usko tumače svoju nadležnost kako ne bi ispalo da zaštita prava na privatnost ustupa pred bezbednosnim i tržišnim interesima.

Otpor prema obavezi vanteritorijalnog delovanja organa EU na zaštiti prava na lične podatke može da dolazi i iz strukture tih istih organa, pre svega iz razloga političkog oportuniteta. Iako su građani ili stanovnici EU voljni da njihovi lični podaci budu što je moguće šire i potpunije zaštićeni, mora se imati u vidu da su sporazumi EU sa trećim državama kojima se reguliše prenos podataka u te države, ili dozvoljava stranim operaterima podataka da obavljaju privredne aktivnosti u okviru unutrašnjeg tržišta, pod velikim uticajem politike kao umetnosti mogućeg. Nerealno je obavezivati se na preširoku vanteritorijalnu zaštitu međunarodnim sporazumima koji neće moći da budu sprovedeni u delo, te bi ta nerealnost očekivanja mogla i da uruši legitimitet i prestiž institucija EU.

### 3.2. SUKOB NADLEŽNOSTI

Sa druge strane, glavna prepreka širokom vanteritorijalnom dejstvu EU propisa je sukob do kojeg može da dođe između različitih nadležnosti koje polažu pravo da pravno regulišu iste situacije. Države u koje se podaci prenose, ili čije kompanije posluju sa podacima na unutrašnjem tržištu EU, imaju jednako jaku a u najvećem broju slučajeva i jaču vezu sa konkretnom situacijom nego EU. Da se vratimo na prethodne „transatlantske“ primere – SAD je u svim tim predmetima mogla da tvrdi kako na osnovu teritorijalnog načela može da traži informacije o bilo kom državljaninu EU čiji se lični podaci čuvaju na njenoj teritoriji, jer bezbednosne potrebe države to opravdavaju. Recimo, neki državljanin EU želi da uđe na teritoriju SAD kao običan putnik avionom, svejedno, ali iz nekog razloga vlasti SAD žele da izvrše njegovu bezbednosnu proveru. Normalno je da će prvo posegnuti za njegovim ličnim podacima koji se nalaze uskladišteni na serverima na američkom tlu. EU bi u tom slučaju bilo vrlo teško da se poziva na potrebu zaštite privatnosti ličnih podataka kako bi pojačala osnovu svoje veze za zasnivanje nadležnosti. Namerno navodimo ovaj naizgled banalan primer avionskog putnika, jer je upravo u toj oblasti došlo do rešenja kome bi, po nama, trebalo stremiti kako bi se izbegle sve komplikacije vanteritorijalne primene EU prava – sklopljen je bilateralni sporazum između EU i SAD o spiskovima imena putnika koji dozvoljava agenciji za carine i bezbednost granica SAD da u određenim slučajevima zahteva lične podatke o putnicima.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Passenger Name Records Agreements, niz sporazuma od kojih je poslednji potpisan 2011. godine, videti tekst na: [https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/dhsprivacy\\_PNR%20Agreement\\_12\\_14\\_2011.pdf](https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/dhsprivacy_PNR%20Agreement_12_14_2011.pdf), 20.9.2020. Naravno da je sporazum kompromis između apsolutne zaštite privatnosti podataka i bezbednosnih potreba države ulaska, u kome su prava izvukla deblji kraj u odnosu na interese bezbednosti, što opet otvara pitanje hijerarhije normi između međunarodnih ugovora i Povelje o osnovnim pravima, koje prevazilazi okvire ove rasprave.

Kažemo treba težiti ovakvim aranžmanima jer se njima izbegava osnovna prepreka vanteritorijalnoj primeni prava EU – nedostatak legitimnosti u primeni na strane pravne subjekte. Međutim, dva su problema sa sklapanjem ugovornih aranžmana sa trećim državama. EU je autonomni pravni sistem u odnosu na međunarodno pravo, i odredbe međunarodnih ugovora ne bi smele da krše primarno zakonodavstvo EU, u koje spadaju osnivački ugovori i Povelja o osnovnim pravima. Od EU se očekuje da štiti prava svojih građana čak i ako mora da deluje vanteritorijalno. Ugovori ovog tipa su ustupak političkoj neophodnosti da se ublaže negativne spoljnopolitičke posledice koje bi po EU nastale ako ne bi uvažila legitimne bezbednosne interese trećih država, pogotovo države kao što je SAD sa kojom EU ima stratešku saradnju u svim oblastima, a naročito u bezbednosnoj.

Srećom, zaštita ličnih podataka nije oblast u kojoj se vanteritorijalno vršenje nadležnosti često susreće sa otporom druge suverene države u čiji bi pravni domen ta nadležnost zadirala. Tu dolazimo do druge strane problema. To što otpori vanteritorijalnoj nadležnosti nisu česti, ne znači da druge države takvu praksu smatraju zakonitom i legitimnom. Biće da je ipak u pitanju to što vanteritorijalna nadležnost u oblasti zaštite ličnih podataka pogađa privatna pravna lica – operatere koji upravljaju podacima i obrađuju ih. Ti operateri uopšte nisu neke nejake firmice, koje ne bi mogle da se izbore same sa ekonomskim troškovima ispunjavanja obaveza koje im se postavljaju od strane EU zakonodavstva. Naprotiv, radi se o ekonomskim gigantima koji imaju dovoljno sredstava da samostalno pokreću i vode postupke za zaštitu svojih prava, bez oslanjanja na diplomatsku zaštitu matične države. Ta situacija umnogome podseća na one koje nastaju u suprotnom smeru – kada dejstvo sekundarnih sankcija koje SAD nameću tržištima sa kojima EU intenzivno posluje pogađa evropske kompanije, a EU ih pušta da se bore kako znaju i umeju protiv takvih teškoća u poslovanju.<sup>20</sup>

Međutim, da bismo odredili da li je vršenje vanteritorijalne nadležnosti u skladu sa međunarodnim pravom, nije dovoljno da utvrdimo kako se privatni subjekti bune protiv takvog vršenja nadležnosti, potrebna nam je praksa država. Zato su od značaja reakcije pojedinih država, pre svega SAD, koje su izrazile rezerve u pogledu vanteritorijalnog važenja propisa EU o zaštiti podataka, mada nije uvek jasno da li se te rezerve mogu tumačiti kao na međunarodnom pravu zasnovani prigovori. Na

---

<sup>20</sup> Kako primećuju autori Evropskog saveta za međunarodne odnose u nedavnom izveštaju o sekundarnim sankcijama SAD, EU je pokazala da ne može da obezbedi autonomnost svog pravnog sistema i svojih vrednosti jer je ekonomska zavisnost od SAD, pogotovo u domenu spoljne trgovine čija se plaćanja odvijaju u dolarima u najvećem broju slučajeva, i dalje suviše velika. Ta zavisnost je primorala evropske kompanije da se povinuju pravilima koje nameću sekundarne sankcije u smislu prekida poslovanja sa inače unosnim tržištima poput Irana, Kine i Rusije, videti: Ellie Geranmayeh, Manuel Lafont Rapnouil, *Meeting the challenge of secondary sanctions*, Policy Brief, 25 June 2019, European Council on Foreign Relations, [https://www.ecfr.eu/publications/summary/meeting\\_the\\_challenge\\_of\\_secondary\\_sanctions](https://www.ecfr.eu/publications/summary/meeting_the_challenge_of_secondary_sanctions), 20.9.2020.

primer, u pogledu već pominjanih podataka o putnicima na letovima iz EU u SAD, SAD su se svakako opirale primeni propisa EU o zaštiti podataka putnika, ali se ne vidi iz tih prigovora da li SAD osporavaju zakonitost vanteritorijalnog vršenja nadležnosti od strane EU.

Druga dva primera u kojima je došlo do varničenja među transatlantskim partnerima i na kojima ćemo se sada duže zadržati, povezani su sa sporazumima „Sigurna luka“ i „Štit privatnosti“, prilikom čijeg sklapanja SAD jesu osporavale mogućnost da se stroga načela zaštite podataka EU zakonodavstva uvrste u ove sporazume, ali nisu izričito navele da je razlog tom osporavanju njihova protivnost međunarodnom pravu.<sup>21</sup>

### 3.3. STUDIJA SLUČAJA – SPORAZUMI „SIGURNA LUKA“ I „ŠTIT PRIVATNOSTI“

Sporazumi „Sigurna luka“ i „Štit privatnosti“ doživeli su istovetnu sudbinu pred Sudom pravde EU. U predmetu *Šrems I*,<sup>22</sup> tužilac se najpre žalio agenciji za zaštitu podataka Republike Irske. Tvrdio je da lični podaci Evropljana koje oni dostavljaju američkim firmama kako bi mogli da koriste internet usluge tih firmi, mogu da završe u rukama Agencije za nacionalnu bezbednost SAD bez ikakve pravne zaštite. Smatrao je da Agencija za zaštitu podataka Republike Irske ima obavezu da prekine prenos ličnih podataka u SAD zbog ovog problema. SAD jednostavno nisu imale standarde zaštite podataka u svojim zakonima koji bi odgovarali standardima postavljenim EU propisima, niti nadležno telo koje bi obezbeđivalo zaštitu prava na privatnost, već je sve bilo prepušteno privatnoj inicijativi samih kompanija. Ugovor „Sigurna luka“<sup>23</sup> je praktično konvalidirao takvu praksu, jer je dozvolio kompanijama da se samostalno usklađuju sa vrlo široko definisanim načelima zaštite podataka. Zatim se dogodio i „zemljotres“ u vidu otkrića Edvarda Snoudena da američke obavestajne agencije sprovode program globalnog nadzora, ne diskriminišući između „neprijateljskih“ i „prijateljskih država“. Šrems je praktično nakon afere Snouden došao na ideju da tuži.<sup>24</sup> Sud pravde je prihvatio Šremsove

<sup>21</sup> U.S. Mission to the European Union, Statement from U.S. Secretary of Commerce Penny Pritzker on EU–U.S. Privacy Shield, (Feb. 2, 2016), navedeno prema Cedric Ryngaert, “Mistale Taylor, Symposium on the GDPR and International Law: The GDPR as Global Data Protection Regulation?”, op. cit., p. 8.

<sup>22</sup> Case C-362/14, *Schrems v. Data Protection Commissioner*, ECLI:EU:C:2015:650 (Eur. Ct. Justice, Oct. 6, 2015).

<sup>23</sup> Poništen od Suda pravde EU nakon presude u predmetu Šrems I, izvorni tekst dostupan na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32000D0520>, 20.9.2020.

<sup>24</sup> Videti više o pozadini spora kod Marc Rotenberg, “On International Privacy: Path Forward for the United States and Europe”, *Harvard International Review*, no. 35, 2014, pp. 24-28.

argumente. Ne samo što je zaključio da su odredbe „Sigurne luke“ suprotne tada važećoj Direktivi o zaštiti podataka, već ih je poništio i na osnovu člana 8 Povelje o osnovnim pravima, koji garantuje pravo na zaštitu ličnih podataka.

Međutim, posledice odluke u predmetu *Šrems I* nisu bile izmene propisa u SAD, već zaključivanje novog međunarodnog ugovora između EU i SAD, ovoga puta nazvanog „Štit privatnosti“, koji je u suštini samo prepisao odredbe poništene „Sigurne luke“.<sup>25</sup> Neposredno nakon usvajanja „Štita privatnosti“ došlo je do novog skandala oko zloupotrebe podataka od strane američkih kompanija – takozvana afera „Fejsbuk – Kembridž Analitika“, koja je verovatno uticala na ishod glasanja o Bregzitu i uopšte uzdrmla temelje demokratskih društava sa obe strane Atlantika. Poslanici Evropskog Parlamenta su se oglasili rezolucijom povodom afere, u kojoj su naveli da su i Fejsbuk i Kembridž analitika bile firme koje su označene kao sigurne u smislu zaštite podataka na osnovu odredbi „Štita privatnosti“. Istovremeno, poslanici su potvrdili da kršenja privatnosti podataka mogu da dovedu do poremećaja u demokratskim procesima, ako se podaci zloupotrebe kako bi se uticalo na političko opredeljenje ili glasačke izbore i pozvali vlasti SAD da bez odlaganja uklone kompanije odgovorne za zloupotrebe sa liste sigurnih kompanija.<sup>26</sup>

U okviru te pozadine se razvio i još jedan postupak protiv Irske agencije za zaštitu podataka (Fejsbuk ima regionalno sedište za Evropu u Dublinu), koji je na kraju završio pred Sudom pravde EU, pod imenom *Šrems II*.<sup>27</sup> Bez mnogo ulaženja u detalje oko nedostataka na osnovu kojih je od strane Suda poništen „Štit privatnosti“, suština je opet bila u nedovoljnoj usklađenosti propisa SAD sa pravima na privatnost podataka zaštićenim Poveljom EU.<sup>28</sup> U oba predmeta, Sud je dao smernice kako budući ugovori o prenosu podataka mogu da izbegnu istu sudbinu – samo ukoliko pojedinačne agencije za zaštitu podataka u državama članicama dobiju ovlašćenje na osnovu ugovora da mogu da suspenduju ili zabrane prenos ličnih podataka u svim okolnostima u kojima nije zagarantovana primena standarda EU o zaštiti privatnosti.<sup>29</sup> Dakle, najviši sudski organ EU smatra da jedini legitimni način za prenos podataka može da bude prećutno prihvatanje vanteritorijalne nadležnosti evropskih organa prema inostranim kompanijama.

---

<sup>25</sup> Poništen od Suda pravde EU nakon presude u predmetu *Šrems II*, izvorni tekst dostupan na <https://iapp.org/resources/article/eu-u-s-privacy-shield-full-text/>, 20.9.2020.

<sup>26</sup> European Parliament, “Suspend EU-US Data Exchange Deal, unless US Complies by 1 September, say MEPs” (5 July 2018), <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180628IPR06836/suspend-eu-us-data-exchange-deal-unless-us-complies-by-1-september-say-meps>, 20.9.2020.

<sup>27</sup> Case 311/18, Data Protection Commissioner v. Facebook Ireland and Schrems, ECLI:EU:C:2020:559.

<sup>28</sup> Ibid., para. 185.

<sup>29</sup> Ibid., para. 187.

#### **4) DOMETI GDPR-A KAO GLOBALNOG MODELA**

Ma koliko Sud pravde EU bio strog i dosledan u svojim odlukama, problemi sa vanteritorijalnom primenom propisa EU neće moći da se reše nikakvim ambicioznim sudskim aktivizmom. Stav Suda pravde EU je isuviše neosetljiv za realnosti međunarodnih odnosa, iako je savršeno legitiman sa aspekta unutrašnjeg pravnog poretka EU. Sporazumi o prenosu podataka jednostavno moraju da budu kompromisni i da uvažavaju interese i standarde obe strane, ukoliko se ti standardi i interesi razlikuju. Nije čudo što je jedna od prvih reakcija nekog američkog zvaničnika na presudu u slučaju *Šrems II* bio ogorčeni tvit bivšeg ambasadora SAD u EU, Antonija Gardnera, koji se zapitao ko plaća Maksu Šremsu, običnom građaninu, sva ta silna tužakanja američkih firmi?<sup>30</sup>

Međutim, optimistična shvatanja vanteritorijalne nadležnosti EU govore o takozvanom „efektu Brisela“ u oblasti zaštite podataka, s obzirom na to da jednostrano vršenje nadležnosti u određenim situacijama koje se tiču zaštite podataka ima uticaja na velike multinacionalne korporacije, strane države i korisnike interneta širom sveta.<sup>31</sup> Načela utkana u EU propise o zaštiti podataka počinju da prelaze granice EU i utiču na oblikovanje autonomnih normi zaštite podataka koje stvaraju međunarodne korporacije, odnosno firme koje nisu registrovane u EU. Izvršni direktor Fejsbuka, Mark Zakerberg, predvideo je da će Uredba o zaštiti podataka postati globalni model regulacije, makar po duhu, ako ne i slovu normi koje sadrži.<sup>32</sup> Pod uticaj padaju i države i međunarodne organizacije, pogotovo ukoliko imaju značajne poslovne interese u EU ili su ionako vrednosno bliske evropskim vrednostima. Model zaštite podataka koji nudi GDPR, sa pravom na privatnost podataka kao utuživim ljudskim pravom, prema ovom shvatanju postaje inspiracija izvorima prava širom sveta.

Čini nam se da „efekat Brisela“ zaista ima potencijal da menja sliku sveta kada je zaštita podataka u pitanju, ali samo do određenih, čvrsto postavljenih granica. Najpre, šta se dešava u situacijama kada strane firme ili države ne žele da prilagode

---

<sup>30</sup> Videti: <https://twitter.com/tonylgardner/status/1292910353966391296>, 20.9.2020.

<sup>31</sup> Efekat Brisela je fenomen dobro poznat u literaturi i koristi se da opiše situacije u kojima EU projektuje svoj spoljnopolitički uticaj preko izvoza sopstvenih vrednosti, oličenih u pravnom sistemu i privlačnoj moći unutrašnjeg tržišta. Jedan od najnovijih sveobuhvatnih radova na tu temu je monografija Anu Bradford, *The Brussels Effect – How the European Union Rules the World*, Oxford, Oxford University Press, 2020, gde autorka objašnjava kako je kroz proces ekonomske globalizacije došlo do mogućnosti za projektovanje balansiranih evropskih pravila ka drugim akterima na globalnoj sceni, pre svega u oblasti zaštite podataka, životne sredine, potrošača i konkurencije. Na taj način se meka ekonomska i vrednosna moć koristi na mesto tradicionalnijih i tvrdih oblika projekcije spoljne politike.

<sup>32</sup> Alex Hern, “Facebook Refuses to Promise GDPR-Style Privacy Protection for US Users”, *The Guardian*, 4th April 2018.

svoje sisteme regulacije GDPR-u? Šta je sankcija koja može da ih natjera da to ipak urade? Čini se da je jedina realna sankcija još uvek strah od gubitka pristupa profitabilnom unutrašnjem tržištu, jer za one najveće kompanije, poput američkih softverskih giganta, štete koje proizađu iz eventualnih postupaka koji se protiv njihovih filijala i ćerki firmi mogu voditi pred organima EU zbog kršenja propisa o zaštiti podataka, gledano procentualno u odnosu na njihove ukupne globalne prihode, i dalje su zanemarljive, i biće sve manje sa rastom potrošačke moći masovnih tržišta u zemljama izvan EU, poput Indije.

Takođe, zemlje koje su dovoljno moćne da mogu da projektuju sopstvene vrednosti jednako uspešno ili čak uspešnije od EU, a istovremeno su snažno ekonomski prisutne u EU, mogu da predstavljaju najveću opasnost po integritet GDPR-a. Primer Kine se nameće sam od sebe. Kina nema sveobuhvatni propis o zaštiti podataka poput GDPR-a, već se nekoliko različitih pravnih akata bavi tim pitanjem, od kojih je Zakon o sajber bezbednosti iz 2017. najznačajniji. Ovaj Zakon se u velikoj meri razlikuje od GDPR-a jer je zasnovan na ideji sajber suvereniteta, što znači da je njegova primena, kako se to izričito navodi u članu 2, ograničena isključivo na teritoriju Narodne Republike Kine. U kontekstu bilateralnih ekonomskih odnosa Kine i EU, to znači da kompanije koje su registrovane u Kini, a posluju i u Kini i u EU treba da se povinuju propisima i ovog zakona i GDPR-a, dok nasuprot tome, kompanije registrovane u EU mogu da poštuju samo odredbe GDPR-a.<sup>33</sup>

Sledeći tu liniju razmišljanja, čini se da će upravo strah da Kina ne preuzme primat u globalnom oblikovanju pravila svetske trgovine i bezbednosti podataka, koji sve više obuzima transatlantske odnose, doprineti daljem prodoru GDPR-a u pravne sisteme koji dele vrednosti sa EU. Jednostavno rečeno, geopolitičke okolnosti su se promenile od vremena kada je donesena presuda u predmetu *Šrems I*. Tada je delovalo da je najveći problem bezbednosti podataka evropskih građana svemoćna Agencija za nacionalnu bezbednost SAD i slabašna zaštita koju je pružala autonomna regulacija velikih američkih kompanija. Na prvi pogled, kada čitamo odluku *Šrems II*, usvojenu pre samo nekoliko meseci, deluje da su američke obaveštajne agencije i dalje najveći neprijatelj privatnosti evropskih građana. Međutim, to je samo tako na površini, jer je već prethodna a pogotovo trenutna američka administracija počela da steže обруč oko svog obaveštajnog establišmenta nakon štete koju je izazvala afera „Snouden“ po prestiž SAD i odnose sa partnerskim državama. Počelo je Obaminom predsedničkom direktivom iz 2014,<sup>34</sup> nastavilo se medijskim

<sup>33</sup> Lee Sang Wo, *A Study on the Extraterritorial Application of the General Data Protection Regulation with a Focus on Computing*, Doctoral Dissertation, China University of Political Science and Law, 2019. Autor u svojoj tezi raspravlja o sukobu između propisa o zaštiti podataka Kine i EU i uticaju tog sukoba na međusobne ekonomske odnose. U aneksu rada se daje i tekst Zakona o sajber bezbednosti na engleskom jeziku.

<sup>34</sup> Presidential Policy Directive – Signals Intelligence Activities, POLICY DIRECTIVE/PPD-28.

preispitivanjem efikasnosti određenih programa prikupljanja obaveštajnih podataka, a kulminiralo Trampovom prozivkom autoriteta Suda nadležnog za spoljne obaveštajne poslove, nakon što je generalni inspektor u svom izveštaju doveo u sumnju istinitost nalaza obaveštajnih podataka koji su bili pred Sudom.<sup>35</sup>

U međuvremenu, sve države „zapadnog sveta“ postaju svesnije mogućnosti elektronskog nadgledanja podataka kojima raspolaže Vlada Narodne Republike Kine. I ne samo to, već i sve učestaliji sajber napadi koje izvode nedržavni akteri, čiji se akti mogu pripisati vladi ove zemlje, sve više gađaju podatke zapadnih korporacija i vladinih institucija. Intenzivna kampanja SAD kojom se putem sankcija i lobiranja ograničava uticaj moćne državne kineske firme Huavej, a istovremeno pozivaju zemlje koje dele vrednosti zaštite ljudskih prava da obustave ugovore o izgradnji 5G mreže sa ovom kompanijom, takođe je deo iste jednačine. Poslednja karika u nizu ovih događaja je afera sa aplikacijom „Tik-tok“, u vlasništvu takođe kineske softverske firme. Aplikacija koja služi za deljenje zabavnih snimaka optužena je od strane američke administracije kao špijunska ispostava Kine, jer prikuplja lične podatke naivnih građana i prosleđuje kineskim obaveštajnim agencijama. Spor je kulminirao izvršnom naredbom američkog predsednika kojom se poslovanje Tik-toka na tržištu SAD uslovljava prodajom kompanije nekoj od američkih tehnoloških firmi.<sup>36</sup>

Pitanje zaštite podataka se tako od „ljudskopravaškog“ pitanja pretvara najvećim delom u pitanje državne bezbednosti. Mogućnosti masovnog sajber nadgledanja i zloupotrebe velikog broja ličnih podataka jasnije naglašavaju tu činjenicu. Retorika lidera „slobodnog sveta“ praktično preuzima ideale zaštite ljudskih prava za ideološku borbu protiv neprijatelja, što je vidljivo u rečima američkog ministra spoljnih poslova Pompea koji u inicijativi „Čista mreža“ navodi: „Postoji dugoročna opasnost po privatnost, bezbednost i ljudsko pravo na zaštitu podataka. Nasuprot njoj stoji načelna saradnja slobodnog sveta. Nacionalne vrednosti poput privatnosti građana i preduzeća moraju da budu obezbeđene od agresivnih napada zločinačkih aktera, kao što je Komunistička partija Kine“.<sup>37</sup>

U tom smislu, „efekat Brisela“ ne može da dobaci do globalnog nivoa, jer trenutni tok međunarodnih odnosa ne ide u smeru potpunog usaglašavanja. Na polju digitalizacije, sajber bezbednosti i zaštite podataka, dolazi do fragmentacije u makar

---

<sup>35</sup> Office of the Inspector General, Department of Justice, “Review of Four FISA Applications and Other Aspects of the FBI’s Crossfire Hurricane Investigation”, dostupno na <https://www.justice.gov/storage/120919-examination.pdf>, 20.9.2020.

<sup>36</sup> The White House, “Executive Order on Addressing the Threat Posed by TikTok” (6 August 2020), <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-addressing-threat-posed-tiktok/>, 20.9.2020.

<sup>37</sup> US Department of State, The Clean Network Safeguards America’s Assets (11 August 2020), <https://www.state.gov/the-clean-network-safeguards-americas-assets/>, 20.9.2020.



dva, a potencijalno i više blokova. Kina sa svojim državocentričnim viđenjem sajber prostora nudi pojačanu bezbednost države na račun ljudskih prava građana. EU je fokusiranija na individualistički pristup, gde pravo na privatnost podataka mora da bude iznad svih drugih obzira. U najboljem slučaju, EU može da nastavi da utiče na politiku srodnih zemalja zapadnog sveta, gde se za primat bori sa SAD, i gde zajednička opasnost od Kine može da dovede do potrebe za zanemarivanjem sopstvenog rivalstva i bržim usklađivanjem politika zaštite podataka.

Nije neobično stoga, što je nakon sleganja prašine od negativnih reakcija na presudu u predmetu *Šrems II*, potreba za saradnjom ipak preuzela primat u transatlantskim komunikacijama. Zajednička izjava ministra trgovine SAD Vilbura Rosa (*Wilbur Ross*) i Komesara EU za pravosuđe Didijea Rejndersa (*Didier Reynders*) protekloga avgusta pohvalno je govorila o presudi Suda pravde EU i ocenila poništeni sporazum „Štit privatnosti“ kao neodgovarajući mehanizam za prenos podataka iz EU u SAD. U izjavi je natuknuto kako bi neki „Štit privatnosti 2.0“ uskoro mogao da bude potpisan, kao ugovor koji će obezbediti maksimalnu usaglašenost sa načelima zaštite privatnosti podataka koja su istaknuta u presudi.<sup>38</sup> Dakle, evropski i američki funkcioneri najavljuju nova ulaganja u jačanja transatlantskog partnerstva na polju zaštite podataka, sa jednom važnom novinom u odnosu na prethodne napore. Dok je „Štit privatnosti“, kao i njegov prethodnik „Sigurna luka“, bio ugovor koji nije imao volje da dira u interese američkih firmi ili da menja pravni sistem SAD, sada se govori o „zajedničkoj posvećenosti privatnosti i vladavini prava“ koja je od „vitalnog značaja za blagostanje građana i privreda dve zemlje“.<sup>39</sup>

## 5) ZAKLJUČAK

Zaštita podataka na nivou EU skopčana je sa potrebom zaštite ljudskog prava na privatnost koje je zagarantovano temeljnim pravnim izvorima EU. U tom smislu odredbe ranije postojeće Direktive, a sadašnje Opšte uredbe o zaštiti podataka (GDPR) oblikovane su tako da deluju i vanteritorijalno, čak i u situacijama kada podacima raspoložu entiteti koji inače nisu subjekti EU prava. Vanteritorijalna primena prava nije načelno zabranjena u međunarodnom pravu, ali se njenom doslednom vršenju suprotstavljaju ograničenja praktične prirode i sukoba nadležnosti sa onim državama koje sa datim pravnim odnosom imaju „jaču“, pre svega, teritorijalnu vezu. Apsolutna zaštita prava se zato svodi na dogovorno

---

<sup>38</sup> US Department of Commerce, “Joint Press Statement from US Secretary of Commerce Wilbur Ross and European Commissioner for Justice Didier Reynders” (10 August 2020), <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2020/08/joint-press-statement-us-secretary-commerce-wilbur-ross-and-european>, 20.9.2020.

<sup>39</sup> Ibid.

formulisanje standarda zaštite između različitih nadležnosti kako bi se izbegli nepotrebni sporovi.

S obzirom na to da je dosledna vanteritorijalna primena EU prava teško ostvariva, postavlja se pitanje da li koncept zaštite podataka koji je primenjen u EU može da se nametne kao regulatorni model i ostalim suverenim nadležnostima. *Prima facie* je jasno da privlačna snaga unutrašnjeg tržišta omogućava izvoz EU modela u države koje nisu ekonomski približno snažne, a dele srodne vrednosti pravnog sistema, u smislu apsolutnog poštovanja ljudskih prava. Međutim, kada je reč o najvećim ekonomskim silama, koje nemaju identične modele zaštite podataka, ali dele vrednosti zaštite ljudskih prava sa EU, videli smo na primeru odnosa sa SAD da prihvatanje evropskih vrednosti ne ide nimalo glatko, te da su evropski političari skloni da zanemare obaveze poštovanja ljudskih prava svojih građana i zaključuju sa tim silama sporazume o prenosu podataka koji kasnije moraju da budu poništeni pred Sudom pravde EU. Stvar je još komplikovanija kada su u pitanju ekonomske sile koje ne dele iste vrednosti zaštite ljudskih prava poput Kine. Kod tih država se „efekat Brisela“ najslabije oseća jer su one zapravo konkurencija briselskom modelu vrednosti. U svetu kome predstoje dalja geopolitička grupisanja država na linijama shvatanja sajber bezbednosti, i zaštita podataka će neminovno slediti ta grupisanja, te „efekat Brisela“ u najboljem slučaju može da dopre do država koje budu deo jednog od tih blokova.

## 6) LITERATURA

- Bradford, Anu, *The Brussels Effect – How the European Union Rules the World*, Oxford, Oxford University Press, 2020.
- Diligenski, Andrej, Prlja, Dragan, Cerović, Dražen, *Pravo zaštite podataka – GDPR*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2018.
- Domazet, Siniša, Skakavac, Zdravko, „Pravo na zaborav i opšta uredba Evropske unije 2016/679 o zaštiti podataka o ličnosti“, *Evropsko zakonodavstvo*, God. XVII, br. 66, 2018, str. 70-86.
- Geranmayeh, Ellie, Lafont Rapnouil, Manuel, *Meeting the challenge of secondary sanctions*, Policy Brief, 25 June 2019, European Council on Foreign Relations, [https://www.ecfr.eu/publications/summary/meeting\\_the\\_challenge\\_of\\_secondary\\_sanctions](https://www.ecfr.eu/publications/summary/meeting_the_challenge_of_secondary_sanctions), 20.9.2020.
- Hern, Alex, “Facebook Refuses to Promise GDPR-Style Privacy Protection for US Users”, *The Guardian*, 4th April 2018.
- Kamminga, Menno T., *Extraterritoriality*, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1040>, 20.9.2020.

- Kerry, Cameron F, "Why Protecting Privacy Is a Losing Game Today – and How to Change the Game," Brookings (blog), July 12, 2018, <https://www.brookings.edu/research/why-protecting-privacy-is-a-losing-gametoday-and-how-to-change-the-game/>, 20.9.2020.
- Klar, Manuel, "Binding Effects of the European General Data Protection Regulation (GDPR) on U.S. Companies", *Hastings Science and Technology Law Journal*, Vol. 11, No. 2, 2020, pp. 100-153.
- Kuner, Christopher, "The GDPR and International Organizations", *American Journal of International Law Unbound*, Vol. 114, 2020, pp. 15-19.
- Margulies, Peter, "The Non-state Actors in the Global Perspective: Surveillance, Human Rights and International Counterterrorism", *Fordham Law Review*, no. 82, 2014.
- Milanović, Marko, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties: Law, Principles, and Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2011.
- Moreno-Lax, Violeta, Costello, Cathryn, "The Extraterritorial Application of the EU Charter of Fundamental Rights: From Territoriality to Facticity, the Effectiveness Model", Steve Peers et al. (eds.) *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Hart/Beck/Nomos, 2014.
- Pramesti, Indriana, Afriansyah, Arie, Extraterritoriality of Data Protection: GDPR and Its Possible Enforcement in Indonesia, *Advances in Economics, Business and Management Research*, Volume 130, 2020, pp. 83-94.
- Prlja, Sanja, „Pravo na zaštitu ličnih podataka u EU“, *Strani pravni život*, br. 1, 2018, str. 89-99.
- Ronald Bindu, Samuel, Vasmatkar, Abhijit, Gurpur, Shashikala, "GDPR: Legal Impact on Extra – Territorial Commercial Pressure on Indian Business, Trade and Investment", *The Next Seven of the European Union*, Sofia University "St. Kliment Ohridski" and "Hanns Seidel" Foundation, Sofia, 2020, pp. 45-56.
- Rotenberg, Marc, "On International Privacy: Path Forward for the United States and Europe", *Harvard International Review*, no. 35, 2014, pp. 24-28.
- Ryngaert, Cedric, Mistale, Taylor, "Symposium on the GDPR and International Law: The GDPR as Global Data Protection Regulation?", *American Journal of International Law Unbound*, vol. 114, 2020, pp 5-9.
- Sang Wo, Lee, *A Study on the Extraterritorial Application of the General Data Protection Regulation with a Focus on Computing*, Doctoral Dissertation, China University of Political Science and Law, 2019.

## **THE LIMITS OF THE EXTRATERRITORIAL EFFECT OF THE EU GENERAL DATA PROTECTION REGULATION**

*Summary:* The EU General Data Protection Regulation (GDPR) has an impact on standards of data protection in other legal systems due to its extraterritorial effect. The attractive internal market is the main reason for foreign companies that use personal data of the EU citizens or residents in their business operations to comply with its provisions. Therefore the EU jurisdiction stretches extraterritorially. The extraterritorial activity of one sovereign jurisdiction, in principle, is not contrary to international law but creates problems in practical application and enforcement, as well as objections of other sovereign jurisdictions that can claim a stronger link with the legal issue at hand. Through international treaties that regulate the extraterritorial jurisdictional issues, these problems can be solved. However, the right of personal data protection of the GDPR is constructed as a human right, absolutely protected, which automatically negates the effect of such a treaty. The Court of Justice of the EU has shown the willingness to defend the integrity of this right. This article raises the question of whether the attraction of the internal market together with the conception of the right to data protection as a human right can impose the EU's data protection model as a global model. It is argued that economically powerful states, even if they share human rights values with the EU, can stand the extraterritorial impact of the GDPR shown through the lens of the EU-US relationship. However, the real problem exists in the conflict of jurisdiction with an economic power with a totally different system of values concerning human rights, and especially data protection rights, such as China. In this context, the article's conclusion states that, in the best scenario, the extraterritorial effect of the GDPR can lead to the EU's data protection model becoming a role model for a bloc of like-minded legal systems, especially since data protection in current international relations is rather a security than an economic issue.

*Keywords:* GDPR, extraterritoriality, data protection, right to privacy, EU



UDK: 355.58(4-672EU)  
Bibliid: 1451-3188, 19 (2020)  
God XIX, br. 73-74, str. 61-71  
DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2020.19.73\\_74.5](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2020.19.73_74.5)

Pregledni naučni rad  
Primljen 31.08.2020.  
Odobren 06.10.2020.

## ODLUKA BR. 1313/2013/EU EVROPSKOG PARLAMENTA I SAVETA OD 17. DECEMBRA 2013. GODINE O MEHANIZMU CIVILNE ZAŠTITE UNIJE

*Aleksandar JAZIĆ\**

*Apstrakt:* Prevencija različitih katastrofa jedan je od ključnih aspekata snažnijih aktivnosti Evropske unije u oblasti civilne zaštite. Cilj je bio stvaranje efikasnije civilne zaštite u skladu sa savremenim pretnjama koje donose katastrofe. Zbog toga je Evropska unija stvorila Mehanizam civilne zaštite Unije. Svrha ovog Mehanizma je da učini delovanje Evropske unije na polju sprečavanja i otklanjanja posledica katastrofa efikasnijim. Možda je najvažniji razlog mnogo puta viđena pojava da katastrofa u jednoj državi izaziva posledice u drugoj. Takođe se dogodilo da se katastrofa pojavi u nekoliko susednih država istovremeno. Za Evropsku uniju to takođe znači da katastrofa u državi koja nije članica može pogoditi neke od država članica. Svaka katastrofa, zbog posledica, izaziva preusmeravanje finansijskih i ekonomskih resursa. To uvek snažno utiče na normalno funkcionisanje svake države članice i na rad Evropske unije u celini. Te činjenice uzrokovale su stvaranje Mehanizma civilne zaštite Unije sa ciljem, pre svega, da spreči moguće katastrofe. Sa druge strane, svrha ovog Mehanizma je da omogući brzu stabilizaciju ekonomskih i političkih sistema država članica kada katastrofa bude završena.

*Ključne reči:* prevencija, katastrofe, vanredne situacije, civilna zaštita, Mehanizam civilne zaštite Unije, Evropska unija, Srbija.

### 1) SVRHA

Na teritoriji Evropske unije (EU) već dugi niz godina postoje značajne aktivnosti na jačanju kapaciteta civilne zaštite. Osnovni cilj ovih aktivnosti je sprečavanje

---

\* Naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd,  
e-mail: [jazic@diplomacy.bg.ac.rs](mailto:jazic@diplomacy.bg.ac.rs)

Rad je nastao u okviru projekta „Srbija i izazovi u međunarodnim odnosima 2020. godine”, koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu tokom 2020. godine.

katastrofa i umanjivanje njihovih posledica. Poznato je da katastrofe često izlaze izvan granica jedne države i pogađaju jednu ili više susednih, bez obzira koji je faktor presudno uticao na njihovu pojavu. Zato se može dogoditi da se katastrofe koje su nastale u državama koje nisu članice EU, a njen su sused, prenesu na teritoriju jedne ili više država članica. Jasno je da katastrofe imaju negativne posledice po stabilan razvoj EU. Dodatna negativna posledica je činjenica da sanacija posledica katastrofa često zahteva velika finansijska sredstva. U takvim situacijama sredstva namenjena za razvoj različitih delova EU preusmeravaju se u fondove za eliminisanje posledica katastrofa. Do ovog trenutka su sve članice EU razvile u celini, ili su podigle na visok nivo, svoje planove za reagovanje u slučaju katastrofa. Radi se o vanrednim situacijama koje katastrofe izazivaju. Da bi se postigao veći efekat u reagovanju na katastrofe neophodno je čvršće povezivanje pojedinačnih planova aktivnosti u vanrednim situacijama svih država članica u jednu celinu. Time se osigurava brži i efikasniji odgovor u vanrednim situacijama na celoj teritoriji EU, bez suvišnog trošenja resursa.

Više aktivnosti na polju utvrđivanja uzroka i karakteristika katastrofa, odnosno na polju prevencije, omogućava njihovo sprečavanje, kao i brzo eliminisanje posledica u slučaju njihovih pojava. Zato je potreba za većim razvojem prevencije katastrofa primorala EU da definiše ključne aspekte u oblasti preventivnog delovanja. Ti aspekti mogu se svesti na sledeće: formiranje baze podataka o katastrofama, veći nivo praktičnog delovanja, izrada geografskih karata baziranih na smernicama o mogućim opasnostima i rizicima, kao i veći nivo investiranja u istraživačke delatnosti u vezi katastrofa. Planovi koji treba da budu efikasan odgovor na katastrofe iziskuju da EU neguje dobru upravljačku politiku, a isti uslov važi i za njene članice. Da bi upravljačka politika u ovoj oblasti bila dobro, odnosno da bi planovi dali željen rezultat, potrebne su adekvatne mere. Pomenute mere treba u svojoj osnovi da imaju razmenu iskustava među subjektima, ali i zajedničke aktivnosti u praksi. Takođe, važno je da pripadnici civilne zaštite u svim državama EU imaju dobru obuku i da unutar država članica proširi svest o značaju prevencije katastrofa. Nadležni subjekti treba da imaju stalnu komunikaciju kako bi se saradnja držala na visokom nivou. Jedan od najvažnijih aspekata pomenutih mera je konstantan razvoj sistema ranog upozoravanja. Ovaj sistem treba da omogući dodatno dragoceno vreme neophodno za sprečavanje katastrofa, posebno što se radi o sistemu koji se aktivira odmah po pojavi katastrofe. Dosadašnji pristup EU u vidu politika i programa doprineo je jačanju svesti o značaju prevencije katastrofa. EU najviše pažnje pridaje boljem raspoređivanju sredstava, kao i boljem uređenju zakonodavstva kojim se reguliše pitanje prevencije katastrofa.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Videti: "A Community approach on the prevention of natural and man-made disasters", *Commission of the European Communities*, COM (2009) 82 final, 23.2.2009, Brussels, pp. 4-8.

Prvi put je Mehanizam Zajednice oblikovan i formiran 2001. godine kada je Savet EU doneo „Odluku o osnivanju Mehanizma Zajednice da bi se olakšalo jačanje saradnje u intervencijama pomoći civilne zaštite”. Ovom Odlukom istaknuta je važnost kontinuiranog razvoja zaštite u slučaju katastrofa. Obuhvaćene su vanredne situacije različitog karaktera od prirodnih do radioloških. Odluka se nije odnosila samo na države članice EU već i na njene susede, kao i na treće države. Tadašnji planovi u slučaju katastrofe i programi delovanja civilne zaštite dobili su novu snagu formiranjem Mehanizma Zajednice. To je poseban značaj imalo za vanredne situacije koje zahtevaju brzo delovanje i gde prvi odgovor na katastrofe ima najveći značaj. Temelj Mehanizma Zajednice činilo je postojeće zakonodavstvo EU. Značajan aspekt je činjenica da Odluka nije izmenila odnose država članica koji su već bili formirani putem bilateralnih i multilateralnih sporazuma u vezi sa organizacijom civilne zaštite i njenog delovanja u vanrednim situacijama.<sup>2</sup> Konkretnije povezivanje država članica u oblasti civilne zaštite i objedinjavanje planova u jedan širi okvir u istoj oblasti dogodilo se 2007. godine osnivanjem Mehanizma civilne zaštite Zajednice.<sup>3</sup>

## **2) MERE EU**

- “A Community approach on the prevention of natural and man-made disasters”, *Commission of the European Communities*, COM (2009) 82 final, 23.2.2009, Brussels.
- “Decision No 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism”, *Official Journal of the European Union*, L 347, 20 December 2013.
- “EU Strategy for supporting disaster risk reduction in developing countries”, *Commission of the European Communities*, COM (2009) 84 final, Brussels, 23.2.2009.
- “Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management”, *European Commission*, SEC (2010) 1626 final, Brussels, 21.12.2010.
- “Towards Better Protecting Citizens against Disaster Risks: Strengthening Early Warning Systems in Europe”, *Commission of the European Communities*, SEC (2007) 1721, Brussels, 14.12.2007.

---

<sup>2</sup> Videti: “Council decision of 23 October 2001 establishing a Community mechanism to facilitate reinforced cooperation in civil protection assistance intervention”, *Official Journal of the European Communities*, 15.11.2001, L 297/7.

<sup>3</sup> Videti: “Council Decision of 8 November 2007 establishing a Community Civil Protection Mechanism”, *Official Journal of the European Union*, L 314, Vol. 50, 1 December 2007.



- “Council Decision of 5 March 2007 establishing a Civil Protection Financial Instrument”, *Official Journal of the European Union*, L71, 10.03.2007.
- “Council Decision of 8 November 2007 establishing a Community Civil Protection Mechanism”, *Official Journal of the European Union*, L 314, Vol. 50, 1 December 2007.

“Council decision of 23 October 2001 establishing a Community mechanism to facilitate reinforced cooperation in civil protection assistance intervention”, *Official Journal of the European Communities*, L 297/7, 15.11.2001.

### **3) SADRŽAJ**

Odluka br. 1313/2013/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 17. decembra 2013. godine o Mehanizmu civilne zaštite Unije (dalje: Odluka) sastavljena je od 7 poglavlja, odnosno 38 članova.

U prvom poglavlju definisani su opšti i posebni ciljevi, najvažnija pitanja, kao i opseg primene Odluke. Takođe, u prvom poglavlju definisani su ključni termini od značaja, kao što su: katastrofa, odgovor, spremnost, prevencija, rano upozoravanje, procena rizika i slično. Važnost prvog poglavlja proizilazi iz detaljnog definisanja specifičnih ciljeva koji se Mehanizmom Unije žele postići, kao i iz utvrđivanja opsega njegove primene. U član 1 navodi se da je cilj Mehanizma Unije jačanje saradnje i bolja koordinacija između država članica u oblasti civilne zaštite. Rezultat jačanja međusobnih veza treba da bude efikasnija prevencija, priprema i odgovor na razne vrste katastrofa. Važno je pomenuti i stav 2 istog člana u kome se navodi da je zaštita stanovništva primarni cilj u slučaju vanrednih situacija i aktiviranja Mehanizma Unije. U članu 1 se takođe navodi da Mehanizam Unije treba da osnaži promociju solidarnosti između država članica kroz praktičnu saradnju i koordinaciju. U opseg delovanja Mehanizma Unije, koji je utvrđen članom 2 Odluke, spadaju aktivnosti prevencije i pripravnosti unutar Unije, ali i izvan nje. Takođe, u opseg delovanja spadaju i aktivnosti pružanja pomoći u reagovanju na neposredne štetne posledice katastrofe unutar ili izvan Unije. Aktivnosti van Unije mogu se realizovati tek nakon zahteva za pomoć putem Mehanizma Unije. U članu 3 definisani su specifični ciljevi Mehanizma Unije, a u njih spadaju: (1) postizanje visokog nivoa zaštite od katastrofa sprečavanjem ili smanjenjem njihovih potencijalnih efekata, negovanjem kulture prevencije i unapređenjem saradnje, (2) povećanje spremnosti, (3) olakšavanje brzog i efikasnog reagovanja, i (4) podizanje svesti javnosti i spremnosti za katastrofe.

Drugim poglavljem utvrđene su aktivnosti koje spadaju pod prevenciju. U navedene aktivnosti spada: (1) preduzimanje akcije za poboljšanje baze znanja o rizicima od katastrofa i olakšavanje razmene znanja, najboljih praksi i informacija, (2) podržavanje i promovisanje procene rizika država članica i njihovih aktivnosti u oblasti mapiranja, (3) uspostavljanje i redovno ažuriranje međusektorskog pregleda i mapiranja raznih katastrofa sa kojima se Unija može suočiti, (4)

podsticanje razmene dobrih praksi u pripremi nacionalnih sistema civilne zaštite, (5) promovisanje, podržavanje razvoja i sprovođenje aktivnosti upravljanja rizicima država članica, (6) prikupljanje i širenje informacija koje su dostupne od strane država članica, uz organizovanje razmene iskustava u vezi sa sposobnošću upravljanja rizikom, (7) periodično izveštavanje u skladu sa utvrđenim rokovima, (8) promovisanje upotrebe različitih fondova Unije koji su namenjeni jačanju prevencije katastrofa, (9) isticanje značaja prevencije rizika i podržavanje država članica u podizanju svesti, javnom informisanju i obrazovanju, (10) promovisanje mera prevencije u državama članicama i trećim državama, i (11) preduzimanje dodatnih neophodnih pratećih preventivnih akcija, ali uz bliske konsultacije između država članica.

Treće poglavlje odnosi se na pripremljenost država članica, kao i nadležnih organa EU. Članom 7 osniva se Koordinacioni centar za odgovor na vanredne situacije (*Emergency Response Coordination Centre – ERCC*). Ovaj centar biće operativan 24 časa dnevno i biće na raspolaganju državama članicama i Evropskoj komisiji u skladu sa ciljevima Mehanizma Unije. Članom 8 definisane su nadležnosti Evropske komisije u oblasti preventivnih aktivnosti. U njih spadaju: (1) upravljanje ERCC-om, (2) upravljanje Zajedničkim sistemom komunikacije i informisanja u vanrednim situacijama, (3) doprinos razvoju i boljoj integraciji transnacionalnih sistema detekcije i ranog upozoravanja i uzbunjivanja, (4) uspostavljanje i upravljanje kapacitetima za mobilizaciju i slanje stručnih timova sa različitim zadacima, (5) uspostavljanje i održavanje pružanja logističke podrške tim stručnim timovima, (6) razvijanje i održavanje mreže obučениh stručnjaka iz država članica, (7) olakšavanje koordinacije u preliminarnom definisanju kapaciteta država članica za odgovor na katastrofe unutar Unije, (8) podržavanje napora za poboljšanje interoperabilnosti i drugih kapaciteta za reagovanje, (9) preduzimanje, u okviru svojih nadležnosti, neophodnih radnji radi olakšavanja podrške državi domaćinu, (10) podržavanje kreiranja programa dobrovoljne recenzije strategija država članica, i (11) u bliskoj konsultaciji sa državama članicama preduzimanje dodatnih aktivnosti pružanja podrške u cilju jačanja spremnosti za katastrofe. U članu 9 definisane su aktivnosti u oblasti spremnosti koje države članice treba da preduzmu. Države članice na dobrovoljnoj osnovi treba da rade na razvoju delova sistema koji su usmereni ka realizaciji prioriternih intervencija ili potreba podrške u okviru Mehanizma Unije. U ostale zadatke država članica spada: (1) oblikovanje delova sistema unapred, (2) definisanje drugih kapaciteta za reagovanje i (3) određivanje stručnjaka u okviru svojih nadležnih službi, a posebno u okviru sopstvenih sistema civilne zaštite ili drugih službi za vanredne situacije. Te nadležne službe treba na zahtev, preko Mehanizma Unije, da budu dostupne za intervenciju. Države članice treba da uzmu u obzir da sastav delova sistema ili drugih kapaciteta za odgovor može da zavisi od vrste katastrofe i posebnih potreba povezanih sa katastrofom. Zajedničke aktivnosti Evropske komisije i država članica u oblasti spremnosti na katastrofe definisane su članom 10. Evropska komisija i države

članice sarađivaće na poboljšanju planiranja operacija prilikom reagovanja na katastrofe u okviru Mehanizma Unije. To uključuje i kreiranje scenarija za reagovanje na katastrofe, mapiranje imovine i razvoj planova za raspoređivanje kapaciteta za reagovanje. Takođe, Evropska komisija i države članice zajednički identifikuju i promovišu objedinjavanje kapaciteta civilne zaštite i finansiranje humanitarne pomoći, a koje obezbeđuje EU i države članice tokom planiranja operacija reagovanja na humanitarne krize izvan Unije.

Četvrto poglavlje tiče se odgovora u slučaju katastrofa. U članu 14 utvrđen je prvi zadatak države članice u slučaju vanredne situacije. Država članica u kojoj je nastala vanredna situacija koja se može preneti na druge države članice dužna je, bez obzira da li se katastrofa dogodila ili postoji izvesnost da će se dogoditi, da bez odlaganja obavesti potencijalno pogođene države članice. Sa druge strane, Komisija je dužna da obavesti one države članice u kojima će efekti katastrofe biti značajni. U stavu 2 člana 14 navedeno je da u slučaju katastrofe unutar EU ili postojanja neposredne opasnosti od katastrofe, a koja će verovatno rezultirati pozivom za pomoć jedne ili više država članica, država članica u kojoj se katastrofa dogodila, ili je izvesno da će se dogoditi, mora odmah da obavesti Evropsku komisiju da postoji mogućnost za aktiviranjem ERCC-a. Time se Evropskoj komisiji omogućava da u skladu sa situacijom obavesti ostale države članice i aktivira svoje nadležne službe. U članu 15 navedeno je da je država članica koja je podnela zahtev za pomoć ERCC-a odgovorna za usmeravanje intervencija pomoći. Vlasti države članice treba da utvrde smernice i okvire zadataka koji su povereni interventnim timovima ili drugim subjektima. Detalji izvršenja tih zadataka prepuštaju se odgovornoj osobi koju je imenovala država članica koja pruža pomoć. Država članica koja je tražila pomoć može tražiti i raspoređivanje stručnog tima, čime bi se, između ostalog, olakšala koordinacija na terenu između timova država članica ili koji bi mogao da pruži tehničke savete. Nadležnosti Evropske komisije neće uticati na nadležnosti i odgovornost država članica za njihove timove, delove sistema i druge kapacitete podrške. Konkretnije, podrška Evropske komisije ne podrazumeva komandovanje i kontrolu nad timovima, delovima sistema i drugim kapacitetima država članica, koja će biti raspoređena na dobrovoljnoj osnovi u skladu sa koordinacijom na licu mesta i u formiranom štabu. Važno pitanje reguliše član 16, a tiče se pojave ili izvesnosti nastanka katastrofe u državama koje nisu članice EU. Kada se katastrofa dogodi izvan Unije, ili je izvesno da će se dogoditi, pogođena država može zatražiti pomoć putem ERCC-a. Takođe, pomoć se može zatražiti i kroz Ujedinjene nacije (UN), kao i kroz odgovarajuću međunarodnu organizaciju. Intervencije pomoći o kojima govori ovaj član mogu se sprovesti u vidu pojedinačne nezavisne intervencije ili kao doprinos intervenciji koju vodi međunarodna organizacija. Koordinacija EU biće u potpunosti integrisana sa koordinacijom koju pruža Kancelarija Ujedinjenih nacija za koordinaciju humanitarnih poslova (*United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – OCHA*) i poštovaće njenu vodeću ulogu. Član 16, stav 3 definiše aktivnosti

kojima Evropska komisija treba da podrži konzistentnost u pružanju pomoći. Te aktivnosti su: (1) održavanje dijaloga sa kontaktnim tačkama država članica kako bi se osigurao efikasan i koherentan doprinos EU u odgovoru na katastrofe kroz mehanizam Unije, (2) što brže davanje preporuka u saradnji sa pogođenom državom na osnovu potreba na terenu, kao i na osnovu svih relevantnih i unapred razvijenih planova, (3) povezivanje sa pogođenom državom o tehničkim detaljima, (4) povezivanje ili podržavanje OCHA-e i saradnja sa drugim relevantnim akterima koji doprinose u pružanju pomoći, i (5) povezivanje sa svim relevantnim akterima, posebno u završnoj fazi intervencije.

U poglavlju pet utvrđene su finansijski kapaciteti za funkcionisanje Mehanizma Unije. Finansijska sredstva dodeljena za funkcionisanje Mehanizma Unije u periodu od 2014. do 2020. godine iznosiće oko 368,5 miliona evra. Godišnja izdvajanja odobravaju Evropski parlament i Savet EU u okviru budžeta koji je definisan za period od nekoliko godina. Raspoređivanje finansijskih sredstava može se odnositi i na pokrivanje troškova za pripreme, nadgledanje, kontrolu, reviziju i evaluaciju, a koje su neophodne za upravljanje Mehanizmom Unije i postizanje njegovih ciljeva. Takođe, neki od izdataka koji mogu biti pokriveni ovim sredstvima odnose se na studije, sastanke eksperata, razvoj mreža internet-tehnologija, aktivnosti informisanja i komunikacije, što podrazumeva i korporativnu komunikaciju o političkim prioritetima Unije, ali samo ako su povezani sa opštim ciljevima Mehanizma Unije. Članovima 20, 21, 22 i 23 utvrđene su konkretne aktivnosti koje se mogu finansirati iz ovih finansijskih sredstava. Te aktivnosti su podeljene na oblasti prevencije i pripreme, odgovora na katastrofe, opreme i transporta, kao i na opštu oblast.

Poglavljem šest su utvrđene opšte odredbe. U članu 28 navedeno je da je Mehanizam Unije otvoren je za učešće: (1) država Evropske asocijacije za slobodnu trgovinu (*European Free Trade Association – EFTA*) koje su članice Evropskog ekonomskog prostora (*European Economic Area – EEA*), a u skladu sa uslovima utvrđenim u Sporazumu o EEA, kao i za druge evropske države kada to omogućavaju sporazumi i procedure, i (2) države koje pristupaju EU, države kandidati i potencijalne države kandidati, a u skladu sa utvrđenim opštim načelima i opštim uslovima za učešće tih država u programima EU. U stavu 3 člana 28 navodi se da međunarodne ili regionalne organizacije mogu saradivati u aktivnostima u okviru Mehanizma Unije, ukoliko to dopuštaju relevantni bilateralni ili multilateralni sporazumi između tih organizacija i EU.

U sedmom poglavlju su navedene finalne odredbe. U članu 35 navodi se da će se aktivnosti koje su pokrenute pre 1. januara 2014. godine na osnovu Odluke 2007/162/ EC, a koja se tiče Finansijskog instrumenta civilne zaštite, i dalje sprovoditi gde je to potrebno u skladu sa tom odlukom. Države članice se obavezuju da na nacionalnom nivou osiguraju nesmetan prelazak između aktivnosti

sprovedenih u kontekstu Finansijskog instrumenta civilne zaštite i onih koje treba da se sprovedu u skladu sa odredbama ove Odluke.<sup>4</sup>

#### **4) DATUM STUPANJA NA SNAGU**

Usvajanje Odluke obavljeno je u Briselu 17. decembra 2013. godine. Odluka br. 1313/2013/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 17. decembra 2013. godine o Mehanizmu civilne zaštite Unije stupila je na snagu jedan dan nakon objavljivanja u Službenom listu Evropske unije. Na snazi je od 1. januara 2014. godine. Odluka se odnosi na sve države članice EU, u skladu sa sporazumima EU.

#### **5) ZNAČAJ ZA REPUBLIKU SRBIJU**

Aktuelna politika Republike Srbije kreće se u pravcu pristupanja EU. To će zahtevati da Srbija uskladi svoje planove i strategije u oblasti civilne zaštite sa istim planovima i strategijama koje postoje u EU. Zato je važno da u ovom trenutku, dok Srbija pregovara sa EU o pristupanju, funkcionisanje sistema civilne zaštite u Srbiji bude što bliži standardima koji postoje u EU. Jedan od najvažnijih koraka u tom pravcu je usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa zakonodavstvom EU u oblasti katastrofa i vanrednih situacija.

Osnovni cilj usklađivanja funkcionisanja sistema civilne zaštite u Srbiji sa standardima EU je veća efikasnost ovog sistema u slučaju vanrednih situacija. Pravac standardizacije koji se realizuje u Srbiji usmeren je, pre svega, ka usaglašavanju sa normama i procedurama koje postoje u EU. Sektor za vanredne situacije formiran je sredinom 2009. godine i to predstavlja jedan od važnih rezultata u procesu reforme sistema civilne zaštite u Srbiji. Sektor za vanredne situacije spada u Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije (MUP). Zato trenutno u Srbiji u oblasti civilne zaštite MUP ima najvažnije mesto. U skladu sa tim, MUP je najvažniji subjekt u procesu kreiranja i sprovođenja aktivnosti u oblasti civilne zaštite.<sup>5</sup>

Tokom septembra 2009. godine usvojen je „Akcioni plan za formiranje jedinstvene službe za vanredne situacije”. Najvažniji cilj donošenja ovog dokumenta bilo je kreiranje jedinstvenog sistema upravljanja vanrednim situacijama. Time se omogućava angažovanje svih raspoloživih subjekata i kapaciteta u istom vremenskom periodu. Pretpostavka je da će se time povećati efikasnost u odgovoru na potencijalne rizike i moguće katastrofe, a istovremeno i u uklanjanju posledica

---

<sup>4</sup> Videti: “Decision No 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism”, *Official Journal of the European Union*, L 347, 20 December 2013.

<sup>5</sup> Videti: „Zakon o vanrednim situacijama”, *Službeni glasnik RS*, br. 93/2012, čl. 11.

nakon završetka vanredne situacije. To je predstavljalo još jedan važan korak u unapređenju sistema civilne zaštite u Srbiji. Usvajanje Akcionog plana imalo je kao primarni cilj usaglašavanje aktivnosti kojima se u slučaju vanredne situacije štite životi ljudi, imovina i životna sredina. Konkretnije, objedinjena služba za vanredne situacije treba da bude sposobna za brzo reagovanje, čime se povećava efikasnost aktivnosti ove službe u slučaju katastrofa. Može se reći da je usvajanje Akcionog plana predstavljalo dobru osnovu za poboljšanje programa obuke i bolje opremanje spasilačkih timova koji predstavljaju okosnicu za delovanje u vanrednim situacijama. Uspostavljanje jedinstvenog komandno-operativnog centra koji treba da koordinira aktivnosti nadležnih subjekata za delovanje u vanrednim situacijama takođe je planirano ovim Akcionim planom.<sup>6</sup>

Zakonodavni okvir u Republici Srbiji, koji se tiče prevencije u slučaju katastrofa, dodatno je ojačan „Zakonom o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama”, koji je usvojen 2018. godine. U njemu su definisane glavne aktivnosti kojima se smanjuje rizik od nastanka katastrofa, a u njih spada: (1) precizno identifikovanje, redovna procena i praćenje rizika od katastrofa radi njihove kontrole, (2) smanjenje dejstva faktora koji uzrokuju ili uvećavaju rizike od katastrofa, (3) ublažavanje štetnih posledica na osnovu što potpunijeg razumevanja rizika od njih, (4) obnovu nakon katastrofe u skladu sa načelom izgradnje boljeg sistema, (5) investiranje u prevenciju i smanjenje rizika od katastrofa kroz podsticanje javnog i privatnog ulaganja i preduzimanja strukturnih i nestrukturnih mera, (6) izgradnja kulture bezbednosti i otpornosti pojedinaca i zajednice na katastrofe, (7) intenzivna međusobna saradnja svih nadležnih institucija na svim nivoima vlasti, kao i partnerstvo sa privatnim i javnim preduzećima, drugim pravnim licima, preduzetnicima, organizacijama civilnog društva i svim zainteresovanim građanima, (8) uspostavljanje preciznih procedura za razmenu informacija i iskustava, i (9) praćenje klimatskih promena i prilagođavanje zajednice na očekivane posledice. Navedene aktivnosti treba da ojačaju otpornost i da bolje pripreme društvo za odgovor i ublažavanje posledica od nastalih katastrofa.<sup>7</sup>

Usvajanje „Nacionalne strategije zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama” predstavljalo je novi korak u razvoju i osavremenjivanju sistema civilne zaštite u Srbiji. Jedan od osnova za izradu ove Strategije je „Nacionalni program za integraciju Republike Srbije u Evropsku uniju”.<sup>8</sup> Tokom njene izrade uzete su u obzir Strategija unutrašnje bezbednosti Evropske unije i Strategija Evropske unije za podršku

---

<sup>6</sup> Videti: „Akcionni plan za formiranje jedinstvene službe za vanredne situacije”, *Službeni glasnik RS*, br. 78/2009.

<sup>7</sup> Videti: „Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama”, *Službeni glasnik RS*, br. 87/2018, čl. 11.

<sup>8</sup> O tome videti detaljnije: „Izmenjeni i dopunjeni Nacionalni program za integraciju Republike Srbije u Evropsku uniju”, *Vlada Republike Srbije*, Beograd, decembar 2009. godine.

smanjenju rizika od katastrofa u zemljama u razvoju. Ovom Strategijom su utvrđeni nacionalni mehanizmi koordinacije, kao i pravci aktivnosti tokom odgovora na katastrofe i prilikom uklanjanja njihovih posledica. Primarni cilj koji se želeo ostvariti donošenjem ove Strategije je uspostavljanje integrisanog sistema zaštite i spasavanja na teritoriji Srbije. Od posebne važnosti je činjenica da ova Strategija osigurava ispunjenje preporuka Evropske unije za razvoj sistema nacionalne zaštite. U Strategiji je navedeno da je EU uspostavila Mehanizam civilne zaštite Zajednice (stari naziv), sa ciljem olakšavanja saradnje u intervencijama pomoći civilne zaštite u hitnim slučajevima, odnosno kada pogođena država nema dovoljan nivo pripremljenosti za katastrofu. S obzirom na to da je Srbija u procesu pristupanja EU i da Mehanizam Unije omogućava učešće država kandidata, jedan od ciljeva izrade ove Strategije je uključivanje Srbije u pomenuti Mehanizam.<sup>9</sup>

Razvoj sistema civilne zaštite u Srbiji u poslednje dve decenije odvija se u skladu sa evropskim standardima. Srbija je tokom vremena uspostavila jedinstven sistem civilne zaštite kako bi se povećala efikanost raspoloživih kapaciteta i aktivnosti tokom vanrednih situacija. Unapređenje reagovanja u vanrednim situacijama u Srbiji dosta se oslanja na jačanje svesti građana o ozbiljnosti posledica katastrofa i sličnih događaja. Zato se dosta pažnje posvećuje preventivnom delovanju nadležnih organa, službi, kao i samih građana. Još jedan aspekt unapređenja sistema civilne zaštite kome se dosta povetilo pažnje u prethodnim godinama je efikasnost u uklanjanju posledica nakon katastrofa. Zato je jedan od fokusa unapređenja sadašnjeg sistema civilne zaštite razvoj „kulture prevencije” među adekvatnim subjektima i građanima. Takođe, treba naglasiti da je Srbija u prethodnom periodu dosta energije uložila u unapređenje vatrogasno-spasilačkih jedinica u skladu sa standardima EU. Time se dosta učinilo i na unapređenju civilne zaštite, jer su ove jedinice okosnica sistema civilne zaštite u državama EU. Ukratko, efikasnije vatrogasno-spasilačke jedinice znače ujedno i efikasniju civilnu zaštitu. Da bi Srbija dodatno unapredila svoj sistem civilne zaštite neophodno je formiranje objedinjenog sistema obaveštavanja u slučaju katastrofa. Radi se, recimo, o broju 112 koji bi služio u tu svrhu. Do sada su u Srbiji postojali planovi za uvođenje ovog broja, ali nijedan nije zaživeo. To bi bio dobar početak, a zatim bi trebalo objediniti planove zaštite u slučaju katastrofa na lokalnom, pokrajinskom i republičkom nivou. Zakonski okvir u Srbiji je dobro uređen, ali je potrebno više učiniti u praksi, a posebno kada se govori o ulaganju finansijskih sredstava. Organizacija civilne zaštite u Srbiji je solidno uređena, ali ako naša zemlja želi da bude pouzdan partner u okviru Mehanizma Unije mora još da učini na unapređenju svog sistema. Jedan od načina za rešavanje postojećih problem, pored dodatnih finansijskih ulaganja, je još detaljnije usklađivanje sa standardima EU u navedenoj oblasti. Tokom tog

---

<sup>9</sup> Videti: „Nacionalna strategija zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama”, *Službeni glasnik RS*, 86/2011 od 18.11.2011. godine.

usklađivanja Srbija bi mogla da stekne nova iskustva i lakše savlada predstojeće izazove u unapređenju domaćeg sistema civilne zaštite. Time bi se uklonili nedostaci u postojećem sistemu i bilo bi lakše formirati kompaktan sistem koji je u svakom trenutku spreman da pruži efikasan odgovor na potencijalne katastrofe, kao i na one koje su u toku.

**DECISION no. 1313/2013/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT  
AND OF THE COUNCIL OF 17 DECEMBER 2013  
ON A UNION CIVIL PROTECTION MECHANISM**

*Summary:* Prevention of different disasters is one of the key aspects of the European Union's stronger activities in the area of civil protection. The goal was to create more efficient civil protection in accordance with modern threats brought by disasters. For this reason, the European Union created the Union Civil Protection Mechanism. The purpose of this Mechanism is to make the activities of the European Union in the field of prevention and disaster consequences elimination more efficient. Maybe the most important reason is many times seen phenomenon that a disaster in one state causes consequences in another. Sometimes a disaster appears in several neighboring countries at the same time. In the case of the European Union that also means that the disaster in a state which is not a member can also hit some of the member states. Because of the consequences, every disaster is provoking redirection of financial and economic resources. It always strongly affects the normal functioning of every member state and also the European Union as a whole. These facts caused the creation of the Union Civil Protection Mechanism with the primary goal to prevent possible disasters. On the other hand, the purpose of this Mechanism is to enable the fast stabilization of the economic and political systems of the member states after a disaster.

*Keywords:* Prevention, disasters, emergency situations, civil protection, Union Civil Protection Mechanism, European Union, Serbia.





UDK: 339.7:336.71(4-672EU)  
Biblid: 1451-3188, 19 (2020)  
God XIX, br. 73-74, str. 73-98  
DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2020.19.73\\_74.6](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2020.19.73_74.6)

Pregledni naučni rad  
Primljen 17.07.2020.  
Odobren 26.10.2020.

## EVROPSKA BANKARSKA UNIJA KAO DEO POSTKRIZNOG SISTEMA UPRAVLJANJA EKONOMSKOM I MONETARNOM UNIJOM

*Dragana DABIĆ  
Branimir GAJIĆ\**

*Apstrakt:* U radu se ispituje pretpostavka da projekat izgradnje Evropske bankarske unije predstavlja najznačajniji transfer ekonomskih nadležnosti na Evropsku uniju još od odluke o centralizaciji monetarne politike. Cilj rada je dvojak. Prvi cilj je predstaviti arhitekturu Bankarske unije, uglavnom na osnovu izvora evropskog prava. Drugi cilj se ogleda u razmatranju širih implikacija integrisanog finansijskog okvira, u prvom redu očekivanja u pogledu dalje centralizacije nadležnosti na nivou Unije. Do sada su postavljena prva dva stuba konstrukcije Bankarske unije – Jedinствeni mehanizam nadzora i Jedinствeni mehanizam sanacije banaka. Za Bankarsku uniju, kakva je na delu, ne može se reći da je ostvarila ciljeve zacrtane od strane evropskih državnika i zvaničnika Unije, jer je još uvek nepotpuna. Kako bi bila dovršena potrebno je postaviti i njen treći stub – Evropski (naddržavni) mehanizam osiguranja depozita. Zaključuje se da će u budućnosti ovaj projekat biti poprište daljih institucionalnih reformi u smeru ka „pravoj“ Ekonomskoj i monetarnoj uniji. Način na koji će definitivno biti uobličen sistem upravljanja u zoni evra, kako odnosi između centralnog nivoa i država članica (federalno načelo nasuprot povratku na niže nivoe integracije) tako i odnosi između samih članica (načelo demokratske jednakosti nasuprot nedemokratskog obrasca nadređenosti i podređenosti), presudno će uticati na budućnost evropskog projekta ujedinjenja. Preduzimanje daljih koraka u cilju legitimizacije odnosa između političkih aktera,

---

\* Dragana Dabić, istraživač-saradnik u Institutu za međunarodnu politiku i privredu u Beogradu, e-mail: [ddabic@diplomacy.bg.ac.rs](mailto:ddabic@diplomacy.bg.ac.rs).

Rad je nastao u okviru naučnoistraživačkog projekta „Srbija i izazovi u međunarodnim odnosima 2020. godine“, koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu tokom 2020. godine. Branimir Gajić, pomoćnik ministra u Sektoru za praćenje fiskalnih rizika, Ministarstvo finansija Republike Srbije.

Stavovi izneti u članku odražavaju lični stav autora, a ne institucije u kojoj je zaposlen.

funkcionisanja institucija i nedovoljno transparentnih procesa naddržavnog odlučivanja je nužno.

*Ključne reči:* Ekonomska i monetarna unija, Bankarska unija, kriza Evropske unije, postkrizni sistem upravljanja, Evropska centralna banka, naddržavno, ekonomsko upravljanje, tehnokratsko upravljanje, demokratski deficit, legitimitet

## 1) UVOD

U strategiji zvučnog naziva „Ka pravoj Ekonomskoj i monetarnoj uniji” izneta je vizija (ili skiciran politički plan) razvoja „istinske” Ekonomske i monetarne unije (EMU).<sup>1</sup> Stabilna i funkcionalna EMU bi prema tadašnjem predsedniku Evropskog saveta trebalo da se zasniva na četiri stuba: integrisanom finansijskom okviru, integrisanom budžetskom okviru, integrisanoj ekonomskoj politici, i poslednje, mada ni u kom slučaju najmanje važno imajući u vidu dugogodišnje zamerke zainteresovane javnosti u pogledu deficitirnih demokratskih praksi Evropske unije (EU, Unija), a koje su sa postepenom konsolidacijom postkriznog poretka samo ojačale – demokratski legitimitet i odgovornost donosioca odluka u sferi naddržavnog ekonomskog upravljanja. U fokusu autora je pomenuti prvi stub „prave” EMU, odnosno Evropska bankarska unija, kako je postalo ubičajeno da se danas označava. Bankarska unija u najkraćem podrazumeva prenošenje institucionalnog i regulatornog okvira na evropski nivo, sa namerom da se osigura stabilnost bankarskog sektora.

Cilj rada je dvojak. Polazeći od izvora prava EU biće predstavljen, po većini ocena, najznačajniji ekonomski poduhvat Unije nakon integrisanja monetarne politike. Nakon toga, razmatraju se šire implikacije osnivanja nadnacionalne Bankarske unije, u prvom redu očekivanja u pogledu dalje centralizacije nadležnosti. Rad sadrži osvrt na predloge (do)gradnje naddržavne EMU. Ističe se kako napredovanje centralizacije ekonomskog upravljanja na nivou Unije, uzrokovano zajedničkim merama zarad suzbijanja efekata krize u Evrozoni, nije ishodilo demokratizacijom istog. Zahvaljujući preduzetim antikriznim merama (prevladavanje volje najjačih država članica uz institucionalne inovacije i prilagođavanje) određeni vid ekonomske stabilnosti je postignut. Da li je sistem zadobio stabilnost na kraći ili srednji rok, ostaje da se vidi. Međutim, dalji koraci u smeru legitimizacije političkih aktera, institucija i nedovoljno transparentnih procesa naddržavnog odlučivanja su nužni.

---

<sup>1</sup> “Towards a genuine economic and monetary union”, Report by President of the European Council Herman Van Rompuy, Brussels, 26 June 2012.

## 2) EVROPSKI POSTKRIZNI EKONOMSKI POREDAK

Nova institucionalna arhitektura evropskog ekonomskog upravljanja, nastala kao odgovor na svetsku finansijsku krizu, postepeno se uobličavala tokom poslednje decenije. Navedena vremenska odrednica je samo uslovna, jer je proces izgradnje „prave”, odnosno funkcionalne EMU, još uvek u toku. Kako se predmet rada odnosi pre svega na postkrizni sistem upravljanja evropskom ekonomijom, analiza uzroka, pojavnih oblika i toka krize na evropskom tlu, kao i mnogobrojnih antikriznih mera biće izostavljena.<sup>2</sup> Na ovom mestu će sumarno biti predstavljene konture novog poretka i osvetljeni najvažniji problemi koji generišu pozive ka daljoj reformi sistema.

Do sada su izvršene reforme u ključnim oblastima makroekonomskog upravljanja: monetarnoj i fiskalnoj politici, kao i politici finansijske stabilnosti. Ipak, mere Evropske centralne banke (ECB) pokazale su se presudnim za prevazilaženje akutne faze krize u kojoj je i sam opstanak projekta monetarne integracije bio doveden u pitanje. Dok su ekonomisti uglavnom hvalili odlučnost ECB i isticali efikasnost njenih mera, pravnici i politikolozi su diskutovali o tome da li je ona prekoračila svoje normativno ustanovljene nadležnosti i koje su posledice.<sup>3</sup> U nedostatku institucionalnih i političkih alternativa, ECB je morala da „spasi” evro, otkupom državnih obveznica koje investitori više nisu želeli, preuzimajući tako na sebe ulogu „kreditora u poslednjoj instanci” (*lender of last resort*). Pri tome je koncepcija EMU, uvedena Ugovorom iz Mاستrihta, pretrpela suštinske izmene. Naime, centralna banka koja vrši pomenutu funkciju „poslednjeg finansijskog utočišta” za banke koje su zapale u probleme, a u odsustvu formalnih ovlašćenja da ih „disciplinuje” ili dobije „supervizorske” informacije u vezi sa njihovim poslovanjem, rizikuje moralni hazard.<sup>4</sup> Može se reći da su evropski državnici i zvaničnici EU uočili potencijalne implikacije i uspeali da postignu kompromisni dogovor o Bankarskoj uniji.

Nesporno je da su se sve velike centralne banke u svetu zahvaljujući primeni mera nestandardnog monetarnog regulisanja pokazale izrazito uspešnim u „kupovini vremena” i zauzdavanju najtežih posledica finansijske krize. Sledeći korak

---

<sup>2</sup> Detaljnije o ovome videti u: Miroslav Antevski, Stevan Rapačić, „Kriza u Evrozoni i evropska integracija”, *Evropsko zakonodavstvo*, God XIII, br. 47–48, str. 92-121; kao i Dragana Dabić, „Kriza Evrozone i dosadašnji odgovori Evropske unije”, *Evropsko zakonodavstvo*, godina XIII, br. 47/48, 2014, str. 139-161.

<sup>3</sup> „Glavna briga ECB je, umesto nekadašnje stabilnosti cena, sada postala – omogućiti sam opstanak monetarne unije.” Giandomenico Majone, *Rethinking the Union of Europe Post-crisis: Has Integration Gone Too Far?*, Cambridge University Press, 2014, p. 54.

<sup>4</sup> Moralni hazard upućuje na situaciju u kojoj ponašanje jedne strane ugrožava dobrobit druge strane (ili vrši neku eksternaliju na tu drugu stranu), pri čemu to ponašanje ne može biti nekim zajedničkim dogovorom unapred precizirano tako da to bude pouzdano. Žan Tirol, *Ekonomija za opšte dobro*, Akademska knjiga, Novi Sad, 2019, str. 338.

koji je trebalo preduzeti u zoni evra sastojao se u reformama kojima bi se obezbedila dugoročna stabilnost. Najvažniji ekonomski zadatak države – stvaranje optimalnih strukturnih uslova za privredni rast, razvoj i napredak – leži na vladi, a ne na centralnoj banci. A, to je upravo ono što sadašnjoj evrozoni tako očito nedostaje. Ono što je danas na delu jeste institucionalni okvir koji još uvek nije definitivno zaokružen. Razlikuje se u odnosu na period od pre krize (sistem je centralizovaniji sa većim ovlašćenjima ECB i Komisije), s jedne strane, ali i od primera fiskalnog federalizma, s druge strane. Još uvek nije dosegnut ni stepen integracije naznačen u programskim dokumentima čelnika EU na putu ka „pravoj“ EMU.

Institucionalna logika u osnovi evropske posleratne politike sugerise da će se države okrenuti kreiranju zajedničkih institucija i prenošenju nadležnosti na iste u slučajevima kada same ne mogu da ostvare željeni cilj ili korist. Jedna od stavki koja naddržavni režim EU razlikuje od većine međunarodnih aranžmana jeste nadređenost nadnacionalnog autoriteta u utvrđenim oblastima delovanja. Konstitutivne države EU povinuju se odlukama nadnacionalnih institucija, čak i kada im to ne ide u prilog. Nigde to nije očiglednije nego u zoni evra zahvaćenoj vrtlogom krize.<sup>5</sup> Okosnicu novog ekonomskog poretka čini delikatni amalgam međuvladinog sporazumevanja sa presudnom ulogom najjačih članica, uz istovremenu centralizaciju ekonomskih politika koja je omogućena delovanjem nadnacionalnih institucija.<sup>6</sup> Došlo je do prilagođavanja postojećih funkcija institucija kada je to bilo moguće (npr. nove uloge ECB u sistemu i pooštrena nadzorna funkcija Komisije, a vredno je ispitati i eventualnu „političku“ ulogu Suda pravde EU u legitimizaciji evropskih odgovora na krizu), kao i ustanovljavanje novih aranžmana sporazumima država članica u cilju izbegavanja izmene Osnivačkih akata (osnivanje Evropskog stabilizacionog mehanizma, usvajanje tzv. Fiskalnog pakta,<sup>7</sup> stvaranje fonda za sanaciju evropskih banaka).

Teoretičari koji na kritičkim osnovama pristupaju analizi postkriznog sistema nalaze da su mere za spas zajedničke valute ostavile nepovoljne posledice po demokratski legitimitet poretka u zoni evra. Kriza i evropski odgovori na nju uslovlili su raslojavanje između država „kreditora“ i država „dužnika“, rezultirajući osetnim gubitkom autonomije potonjih. Time je doveden u pitanje jedan od osnovnih principa integracije – demokratska jednakost svih članica. Dalje, (zlo)upotreba instituta vanrednih mera, netransparentnost odlučivanja, zamagljivanje odgovornosti aktera, samo su neke od karakteristika novouspostavljenog

<sup>5</sup> U današnjoj EU sve je teže povući granicu do koje seže dobrovoljni pristanak država članica da se povinuju nadnacionalnom autoritetu. Tako, npr. iako socio-ekonomsko odlučivanje nije preneto na nivo EU, „dužnici“ unutar Evrozone su se suočili sa gotovo potpunim gubitkom autonomije ne bi li dobili finansijsku pomoć.

<sup>6</sup> Izuzimajući Evropski parlament, jedinu instituciju izabranu od strane evropskih građana.

<sup>7</sup> Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju Ekonomskom i monetarnom unijom.

nadnacionalnog ekonomskog poretka koje su identifikovane u literaturi. Pored toga, uveliko se razmatra da li je nadnacionalni nivo vlasti prekoračio nadležnosti koje su mu poverene Osnivačkim aktom.<sup>8</sup> Profesor Samardžić je stava da je reč o poretku u permanentnoj krizi koji je zadobio obeležja autoritarnosti u unutrašnjim odnosima.<sup>9</sup> Složene strukture, još uvek neuobličena (na pola puta između stabilnijih poznatih formi ekonomskog upravljanja) i upitne demokratske legitimnosti, postkrizna EMU je polazište za dalja razmatranja unutar različitih disciplina. Način na koji će definitivno biti uobličen sistem upravljanja u zoni evra, kako odnosi između centralnog nivoa i država članica (federalno načelo nasuprot povratku na niže nivoe integracije) tako i odnosi između samih članica (načelo demokratske jednakosti nasuprot nedemokratskog obrasca nadređenosti i podređenosti), presudno će uticati na budućnost evropskog projekta ujedinjenja.

### **3) POTREBA ZA EVROPSKOM BANKARSKOM UNIJOM<sup>10</sup>**

„Evropske banke su bile evropske tokom života, a nacionalne u smrti.”<sup>11</sup>

Osnivački ugovori (inicijalno Mاستrihtski ugovor, a potom i njegove izmene zaključno sa važećim Lisabonskim ugovorom) ostavili su ECB bez mogućnosti prudenčne kontrole (kontrole boniteta i poslovanja) velikih kreditnih institucija. Tokom krize zajedničke institucije nisu mogle mnogo da učine da stave tačku na svojevrsni „začarani krug” između vlada i nacionalnih banaka, odnosno da spreče negativne efekte na fiskalnu poziciju države kada bi ova intervenisala da pomogne bankama zapalim u probleme. Naime, iako je ustanovljenje jedinstvenog tržišta bankama omogućilo da nude finansijske usluge mimo nacionalnih granica, širom EU, odgovornost za kontrolu nad tim bankama u krajnjem je padala na nacionalne regulatorne institucije. U dobrim vremenima integracija evropskih finansijskih tržišta i zajednička valuta podsticali su rast profita banaka u Evrozoni. Ali, kako to

---

<sup>8</sup> EU je morala da se odluči za kršenje sopstvenih pravila kada je krenula u pomoć Grčkoj. Isto važi i za ECB, koja je otkupila javni dug zemalja u teškoćama prihvatajući kolateral niske vrednosti. Žan Tirol, *Ekonomija za opšte dobro*, op. cit., str. 336.

<sup>9</sup> Slobodan Samardžić, „Evropska unija – od dobrovoljnog saveza do ‘dobre’ imperije”, Otisak iz GLASA CDXXVI Srpske akademije nauka i umetnosti, Odeljenje društvenih nauka knj. 32, Beograd, 2016, str. 52.

<sup>10</sup> Delovi ovog poglavlja preuzeti su iz master rada Branimira Gajića pod naslovom „Mere Evropske centralne banke i kriza u Evrozoni”, odbranjenog na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu juna 2016. godine. Preuzeti tekst je prilagođen.

<sup>11</sup> Ova opservacija koja je sa zaoštavanjem bankarske krize često ponavljana, i koju je Evropska komisija prisvojila, pripisuje se bivšem guverneru Engleske centralne banke Mervinu Kingu (*Mervyn King*).

često biva – jednom kada se iluzija mehura na finansijskim tržištima raspršila, banke su se suočile sa ogromnim gubicima. Sa dolaskom finansijske krize na evropsko tlo, države članice su bile prinuđene da emitovanjem obveznica finansijski podrže posrnule banke, što se potom odrazilo na rast njihovog javnog duga. U ovom kontekstu, kao opasnost se pojavio problem velikih finansijskih institucija koje su od isuviše velikog značaja da bi bile puštene niz vodu (*too big to fail*), a cenu čijeg opstanka su na kraju snosili poreski obveznici njihove zemlje porekla. Samo na početku krize, u periodu od 2008. do 2011. godine, države članice su odobrile ukupno 4,5 hiljade milijardi evra (36,7% BDP Unije) pomoći bankama.<sup>12</sup> Upravo radi „hvatanja u koštac” sa ovim problemima pokrenut je projekat Evropske bankarske unije kao ključni korak ka kompletiranju „prave” EMU. Iako ona, po preovlađujućem mišljenju, neće odista biti efektivna bez centralizacije fiskalnog upravljanja na evropskom nivou vlasti.

U uticajnom radu iz 2011. godine, ekonomista *Dirk Schoenmaker* uvodi koncept tzv. finansijske trileme koji implicira da nije moguće istovremeno ostvariti finansijsku stabilnost i finansijsku integraciju (prekogranično bankarstvo) uz zadržavanje nacionalne finansijske regulative.<sup>13</sup> Bilo koja dva, od tri pomenuta, ekonomska cilja je moguće kombinovati, ali sva tri zajedno su nekompatibilna i predstavljaju destabilišući faktor koji doprinosi finansijskim krizama. Imajući u vidu specifičnosti evropske integracije, ovaj autor nalazi dva moguća rešenja za probleme u evrozoni. Prvo bi bilo preokrenuti ostvareni nivo integracije, odnosno odreći se dobrog dela integracije u finansijskom domenu zarad nacionalne kontrole. Druga dostupna opcija koju on označava kao „logično zaključenje finansijske trileme” sastoji se u centralizaciji finansijskih politika (kontrola, nadzor, stabilnost) na evropskom nivou.<sup>14</sup>

Kako je *Schoenmaker* u svojim radovima pažnju većim delom usmerio ka rizicima upravljanja globalnim bankarstvom, pojedini teoretičari su njegovo učenje prilagodili situaciji u zoni evra. Još jedan, četvrti element je morao biti uzet u obzir – zajednička valuta (jedinствена monetarna vlast). Tako, u radovima teoretičara koji su u fokus stavili evropsku bankarsku krizu „trilema” prerasta u „nekonzistentni kvartet”.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Branko Vasiljević, Ratko Radosavljević, „Integracija bankarskog tržišta Evropske unije i formiranje bankarske unije”, *Pravo i privreda*, br. 4–6, 2013, str. 282.

<sup>13</sup> Videti: Dirk Schoenmaker, „The Financial Trilemma”, *Tinbergen Institute Discussion Paper*, Amsterdam (Duisenberg School of Finance), kao i potonju knjigu istog autora koja je proistekla iz ovog članka – *Governance of International Banking: The Financial Trilemma*, Oxford University Press, 2013.

<sup>14</sup> Opširnije u: Dirk Schoenmaker, „The Financial Trilemma”, *Economic Letters*, No. 111 (2011), pp. 57-59.

<sup>15</sup> Detaljnije videti u: David Howarth and Lucia Quaglia, „The Steep Road to European Banking Union: Constructing the Single Resolution Mechanism”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, Annual Review, pp. 127-128, 2014.

S jedne strane, zajednička evropska valuta je osnažila finansijsku (uključujući i bankarsku) integraciju u Evrozoni koja je bila praćena ogromnim uzletom u prekograničnim bankarskim aktivnostima. S druge strane, uvođenjem evra nacionalne centralne banke su izgubile važnu funkciju „kreditora u poslednjoj istanci“, a da pritom ona formalno nije prenet na nadnacionalnu ECB. Tako banke koje su svoje profite ostvarivale na otvorenom evropskom tržištu kapitala, sa dolaskom krize nije imao ko da podrži osim njihovih nacionalnih vlada. One su pri tome morale da odstupe od evropskih fiskalnih ograničenja zacrtanih u Paktu stabilnosti i rasta, pretvarajući bankarsku krizu u daleko opasniju dužničku.

Primenjujući Šoenmakerove teorijske premise na situaciju u kojoj se Evrozona našla po dolasku finansijske krize na njeno tlo, dolazi se do sledećeg zaključka: ukoliko članice žele da se prekogranično bankarstvo nastavi, a da istovremeno obezbede finansijsku stabilnost celokupnog sistema, one moraju prihvatiti nadnacionalnu prudencionu regulativu i sve što iz nje proizilazi. Zatim, kako bi se izbegao moralni hazard povezan sa funkcijom „kreditora u poslednjoj instanci“ za banke Evrozone, koju je tokom krize ECB prisvojila, mora joj se omogućiti posed sveobuhvatnih informacija u vezi sa poslovanjem banaka, a zatim i ovlašćenje da na neki način „disciplinuje“ one koje su zapale u probleme (poput odluke o tome da li će biti dokapitalizovane ili puštene da bankrotiraju). Pritom, kako bi se tokom kriza izbegla panika i odliv kapitala (tzv. „juriš na depozite“), depoziti moraju biti zaštićeni jednako u svim članicama. Nadnacionalna Bankarska unija je, dakle *sine qua non* održivog ekonomskog upravljanja Evrozonom. Cilj koji stoji iza njenog uspostavljanja je jasan – sprečiti da posrnule banke ubuduće (ili preciznije, nanovo) ugroze stabilnost celokupne ekonomije Evrozone.

#### **4) TRNOVIT PUT DO BANKARSKE UNIJE – SUPROTSTAVLJENA GLEDIŠTA DRŽAVA ČLANICA<sup>16</sup>**

Drugu polovinu 2012. godine obeležile su rasprave i intenzivni međudržavni pregovori oko načina konstituisanja Bankarske unije. Efektivna ili potpuna Bankarska unija bi trebalo da obuhvata tri gradivna elementa (ili „stuba“, kako se ustalilo u terminologiji evropskih studija): nadnacionalni nadzor nad poslovanjem ključnih banaka u Evrozoni, centralizovano odlučivanje o eventualnoj likvidaciji banaka (uključujući zajednički fond iz koga bi se obezbedila potrebna sredstva za sanaciju banaka), kao i nadnacionalnu odgovornost za bankarske depozite.

Tokom pregovora, glavne pristalice dalekosežnijeg pristupa i bržeg napretka bile su Francuska, Italija, Španija, uz podršku nadnacionalnih institucija – Komisije i ECB. Nemačka kao najjača ekonomija Evrozone plašila se da će ukoliko popusti

<sup>16</sup> Delovi ovog poglavlja su preuzeti iz master rada Branimira Gajića „Mere Evropske centralne banke i kriza u Evrozoni“.



njihovim pritiscima vrlo brzo postati glavni kontributor budućeg fonda za spasavanje banaka. Na stranu Nemačke stale su Holandija i Finska, ističući rezerve prema planovima za doseganje Bankarske unije.<sup>17</sup> Istorija evropskih integracija nas uči da su širi interesi i ciljevi Nemačke i Francuske (politički, ekonomski, bezbednosni i dr.), ali i postignuti kompromisi i političke nagodbe tako duboko ugrađeni u konstrukciju evropskog projekta, da ne čudi što je upravo njihov dogovor bio potreban kako bi se krenulo napred. Zvanično, Francuska je podržavala Bankarsku uniju usled potrebe za delotvornijim nadzorom nad poslovanjem banaka, jedinstvenim mehanizmom garancije depozita u Evrozoni i zajedničkim fondom koji bi olakšao pritisak tržišta u pogledu nestabilnih banaka na „periferiji” Evrozone koje drže deo javnog duga evropskih vlada.<sup>18</sup> Međutim, pravi interes Francuske za novi integracioni poduhvat je u znatnoj meri proisticao iz njene želje da se ustanovi određeni vid fiskalnog osiguranja i podrške (*fiscal backstop*) na nivou Evrozone.<sup>19</sup> Time bi odgovornost (i troškovi) spasavanja posrnutih banaka bili raspodeljeni, tj. oni bi umesto sa nacionalnih vlada prešli na celinu Evrozone. A najveće (solidarne) izdatke bi, sledstveno, trebalo da podnesu ekonomski najjače članice. Indirektno, predsednici evropskih institucija (Evropskog saveta, ECB, Komisije) podržali su nastojanja francuske vlade, objavljivanjem pomenutog programskog dokumenta „Ka pravoj EMU” u koji su ugrađena određena rešenja bliska francuskim preferencama. Isprva, tvrdokoran stav tadašnjeg nemačkog ministra finansija da je Bankarska unija za Nemačku jedino prihvatljiva ukoliko je praćena fiskalnom unijom, čijim ustanovljavanjem bi se „nacionalne države odrekle jurisdikcije nad fiskalnom politikom”,<sup>20</sup> je od 2012. godine naovamo osetno ublažen u smeru postepenog prihvatanja dela predloga članica i nadnacionalnih institucija zainteresovanih da Bankarska unija što pre ugleda svetlost dana i profunkcioniše. Iako je Nemačka pristala na određene koncesije, njeni predstavnici su u javnim istupima u više navrata jasno stavili do znanja da se protive objedinjavanju duga,<sup>21</sup> prikrivenim fiskalnim transferima, a nadasve odgovornosti nemačkih poreskih obveznika za spasavanje stranih banaka ili garanciju bankarskih depozita u drugim članicama EU.

<sup>17</sup> David Howarth and Lucia Quaglia, “The Steep Road to European Banking Union: Constructing the Single Resolution Mechanism”, op. cit., p. 128.

<sup>18</sup> David Howarth and Lucia Quaglia, “Banking Union as Holy Grail: Rebuilding the Single Market in Financial Services, Stabilizing Europe’s Banks and ‘Completing’ Economic and Monetary Union”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 51, Annual Review, 2013, p. 111.

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> „Bez fiskalne unije ne možemo prihvatiti zajedničku odgovornost za dugove.” SPIEGEL Interview with Finance Minister Schäuble ‘We Certainly Don’t Want to Divide Europe’, 25.06.2012, Internet, <https://www.spiegel.de/international/europe/finance-minister-schaeuble-euro-crisis-means-eu-structures-must-change-a-840640.html>, pristupljeno 10.5.2020. god.

Izvestan preokret u nemačkoj poziciji nastupio je kada je bankarska kriza ozbiljno uzdrmala Španiju i zapretila Italiji. Nedugo nakon što su američke agencije za kreditni rejting snizile rejting Španije i Italije, snižen je i rejting šest velikih nemačkih banaka, usled „uvećanog rizika od daljih šokova koji proističu iz dužničke krize u Evrozoni”.<sup>22</sup> U tom smislu, potonja pomoć Španiji za sanaciju njenog bankarskog sektora predstavljala je i rasterećenje za nemačke banke. Urgentnost situacije u Evrozoni je dovela do toga da Nemačka ublaži svoju poziciju, prihvatajući, prvo samostalno antikrizno angažovanje ECB (koja je preuzimajući na sebe nove uloge sve manje sličila uzoru po kom je nastala – nemačkoj Bundesbanci), a potom i projekat Bankarske unije (zadržavajući ipak najjaču pregovaračku poziciju u procesu međudržavnog nadmetanja).<sup>23</sup>

Među državama članicama takođe se povela polemika o tome koje će banke podleći direktnom nadzoru od strane ECB i načinima ostvarivanja te kontrole (odnos između nacionalnih i nadnacionalnih supervizorskih vlasti).<sup>24</sup> Nemačka vlada se zalagala da centralizovanim nadzorom budu obuhvaćene samo sistemski važne prekogranične banke, uz poveravanje ECB nadležnosti vršenja finansijskih istraga i revizije. Nemačka je po svaku cenu nastojala da zadrži nadzor nad svojim štedionicama (*sparkassen*), koje su u godinama koje su prethodile finansijskoj krizi dosta ulagale u nesigurne drugorazredne hipotekarne kredite. Francuska, podržana od strane Komisije zalagala se da ECB pripadne pravo kontrole nad svim bankama (njih oko 6.000) u Evrozoni. Takođe, ona se zalagala (ovoga puta bez podrške Komisije) za uvođenje „sistema licenci” koji bi dozvolio nacionalnim supervizorima da deluju u ime ECB.<sup>25</sup> Do kraja 2012. godine, načelni dogovor u vezi sa Jedinstvenim nadzornim mehanizmom je postignut na najvišem nivou – u Evropskom savetu. Na stav Parlamenta i usvajanje konačnog teksta uredbe u Savetu se čekalo do oktobra 2013.

U leto 2013. Komisija je iznela predlog uredbe u vezi sa drugim stubom Bankarske unije – Jedinstvenim mehanizmom sanacije (*Single Resolution Mechanism*), kao logičnim sledom i komplementarnim elementom prvodogovorenog Jedinstvenog

---

<sup>21</sup> Engleska reč *mutualization* se u literaturi prevodi na različite načine, kao objedinjavanje, pozajedničavanje, socijalizacija, ili pak mutualizacija duga.

<sup>22</sup> Opširnije u: Arie Krampf, “From the Maastricht Treaty to Post-crisis EMU: The ECB and Germany as Drivers of Change”, *Journal of Contemporary European Studies*, Vol. 22, Issue 3, 2014, pp. 313-314.

<sup>23</sup> Opširnije o poziciji Nemačke tokom krize, videti u: Dragana Dabić, „(Ne)ograničeni uticaj Nemačke u Evrozoni: opstanak zajedničke valute iz ugla istorijskog institucionalizma”, *Međunarodni problemi*, godina LXVIII, br. 4, 2016.

<sup>24</sup> Više o tome videti u: David Howarth and Lucia Quaglia, “Banking Union as Holy Grail: Rebuilding the Single Market in Financial Services, Stabilizing Europe’s Banks and ‘Completing’ Economic and Monetary Union”, op. cit., pp. 112-113.

<sup>25</sup> Ibid.

nadzornog mehanizma. Najveće neslaganje među članicama bilo je u pogledu načina na koji bi se punio zajednički fond iz koga bi se obezbeđivala sredstva, bilo za pomoć bankama koje zapadnu u probleme, bilo za njihovu likvidaciju. Nemačka, svesna činjenice da se od nje traži da, srazmerno svojoj ekonomskoj snazi, podnese najveći finansijski teret u budućem fondu (ako ne neposredno, putem fiskalnih transfera i novcem njenih poreskih obveznika, onda posredno putem bankarskih uloga), nastupala je veoma oprezno. Interes Nemačke za ustanovljavanjem nadnacionalnog evropskog fonda je takoreći zanemarljiv, s obzirom da se radi o ekonomski veoma jakoj i, najvažnije, solventnoj državi, za koju je malo verovatno pretpostaviti da bi se suočila sa poteškoćama u slučaju potrebe za spasavanjem neke od domaćih banaka.<sup>26</sup> Međutim, ne sme se ni u jednom trenutku zaboraviti da je od uznapredovale ekonomske integracije i uspostavljenih veza međuzavisnosti među državama Evrope u okvirima EU verovatno najveće koristi pobrala upravo Nemačka. Eventualni finansijski kolaps Evrozone bi sasvim sigurno rezultirao negativnim posledicama po njenu najjaču ekonomiju. Zatim, kada je na red došlo pitanje konačnog autoriteta koji će odlučivati o odobravanju ili uskraćivanju finansijske pomoći posrnuoj banci, izdvojila su se dva suprotstavljena stanovišta. Komisija je, logično, želela da prisvoji za sebe ovo ovlašćenje. Ovakav ishod je priželjkivala i Francuska. Suprotno, Nemačka se zalagala da krajnju odluku o tome da li će određena banka biti likvidirana donose države članice, koje bi uz to zadržale pravo veta. Kao tačka spoticanja izdvojila se i jedna lako zamisliva potencijalna situacija i, sledstveno postavljeno pitanje – šta bi se dogodilo ukoliko sredstva iz budućeg fonda ne budu dovoljna za spasavanje određenog velikog bankarskog sistema? Nemački zvaničnici su bili stava da bi, u tom slučaju, zemlja porekla banke trebalo da pokrije ostatak troškova. Francuska i južne članice Evrozone su se pak zalagale da bi za tu svrhu trebalo iskoristiti sredstva iz Evropskog stabilizacionog mehanizma.<sup>27</sup>

Kompromisno rešenje u pogledu Evropske bankarske unije nije zadovoljilo preference uključenih aktera. Nemačka je morala da pristane na mnogo više nego što je to isprva želela,<sup>28</sup> a Francuska (i druge članice, kako one najteže pogođene

<sup>26</sup> Naime, sa izuzetkom jedne izrazito velike i veoma internacionalizovane komercijalne banke (*Deutsche Bank*), i druge, takođe velike banke sa značajnim evropskim prisustvom (*Commerzbank*), većina nemačkih banaka su primarno delovale unutar nacionalnih granica. Detaljnije u: David Howarth and Lucia Quaglia, "The Steep Road to European Banking Union: Constructing the Single Resolution Mechanism", op. cit., p. 131.

<sup>27</sup> Jim Brunnsden and Rainer Buergin, "EU Stumbles Toward Bank Plan Deadline as Germany Resists", Bloomberg, November 15, 2013, Internet, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2013-11-14/germany-digs-in-against-risk-sharing-in-eu-bank-failure-debate>, pristupljeno 10.5.2020.

<sup>28</sup> „Grubo rečeno, nemačkoj vladi se nimalo nije dopadalo što će morati da plati za zatvaranje stranih banaka i što će stranci moći da odlučuju o zatvaranju nemačkih banaka." David Howarth and Lucia Quaglia, "The Steep Road to European Banking Union: Constructing the Single Resolution Mechanism", op. cit., p. 138.

krizom tako i zastupnice ambicioznijih rešenja) nisu dobile ono čemu su se nadale – jasnu garanciju nacionalne finansijske stabilnosti, čak i kada je poljuljano poverenje u domaće banke. U literaturi je projekat evropske bankarske unije uglavnom označen kao nepotpun iz razloga što: prvo – ne obuhvata sve članice EU (potencira polemiku o Evropi u „više brzina”); drugo – kapacitet zajedničkog fonda za izmirenje dugova banaka bi se vrlo lako mogao pokazati kao nedovoljan; i treće – jasna nadnacionalna odgovornost za depozite još uvek nije ostvarena.

## **5) TRI STUBA BANKARSKE UNIJE**

### **5.1. JEDINSTVENI MEHANIZAM NADZORA (SUPERVIZIJE) BANAKA**

Tokom 2014. godine ECB je na sebe preuzela zadatak i odgovornost supervizije značajnih banaka i drugih kreditnih institucija na teritoriji članica Evrozone, uključujući i članice EU koje bi odlučile da pristupe Jedinstvenom mehanizmu nadzora. Ustanovljavanjem prvog stuba Bankarske unije došlo je do centralizacije prudencione kontrole na evropskom nivou.<sup>29</sup> Ova mogućnost predviđena je Lisabonskim ugovorom, te je kao pravni osnov iskorišćen čl. 127, stav 6 Ugovora o funkcionisanju EU, u kome se kaže da: „Savet, odlučujući u skladu sa posebnom zakonskom procedurom, jednoglasno, i posle konsultovanja Evropskog parlamenta i ECB, može poveravati specifične zadatke ECB u vezi sa politikama iz oblasti kontrole kreditnih institucija i drugih finansijskih organizacija, sa izuzetkom preduzeća iz oblasti osiguranja”. Da je reč o osetljivoj oblasti gde države ne gledaju blagonaklono na uplitanje nadnacionalnih institucija govori politički uslov jednoglasnosti (za razliku od redovnog zakonodavnog postupka koji predviđa usvajanje odluka u Savetu kvalifikovanim većinom), kao i okolnost da su jedino članice Evrozone obavezne da svoje banke prepuste nadnacionalnom nadzoru. Zemlje EU koje još uvek nisu prihvatile evro, mogu izabrati da učestvuju putem „bliske saradnje” sa ECB.<sup>30</sup> Trebalo bi napomenuti da još uvek nijedna zemlja članica van Evrozone nije pristupila Jedinstvenom mehanizmu nadzora. Uprkos činjenici

---

<sup>29</sup> Prudenciona kontrola poslovanja banaka pretpostavlja ispitivanje rizičnosti poslovanja i adekvatnosti kapitalne osnove banaka. Ona takođe uključuje i zaštitu korisnika bankarskih usluga od arbitrarnih poslovnih odluka banaka, kao i operativnih rizika koji mogu imati posledice po korisnike (bankarske zloupotrebe). Milenko Dželetović, Ljubomir Šubara, *Evro i monetarna integracija Evrope*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2017, str. 239.

<sup>30</sup> Videti: “Decision of the European Central Bank of 31 January 2014 on the close cooperation with the national competent authorities of participating Member States whose currency is not the euro”, (ECB/2014/5).

da je pristupanje ovom mehanizmu uslov da mogu da zatraže finansijsku pomoć iz Evropskog stabilizacionog mehanizma. Da li onda to znači da članice koje još uvek nisu uvele zajedničku valutu veruju da su ozbiljnije finansijske nedaće povezane sa članstvom u Evrozoni? Da li je njihova trenutna procena da im finansijska pomoć iz zajedničkog evropskog fonda neće ni biti potrebna ukoliko se uzdrže od dalje integracije u ekonomskom domenu?

Preuzimanjem dodatnih nadležnosti očekuje se da ECB doprinese „sigurnosti i pouzdanosti kreditnih institucija, kao i stabilnosti finansijskog sistema u okviru EU i u svakoj njenoj članici”.<sup>31</sup> U cilju efikasnog izvršavanja poverenih joj zadataka, Uredbom se ECB garantuje nezavisnost, kako od nepriličnog političkog uticaja, tako i od mešanja industrije koje bi dovelo u pitanje njenu operativnu nezavisnost.

ECB trenutno direktno nadzire poslovanje 117 „najznačajnijih” banaka, na koje otpada oko 82% ukupne bankarske aktive evrozone.<sup>32</sup> Prema predmetnoj Uredbi (čl. 6, stav 4), značaj se procenjuje na osnovu tri kriterijuma: veličini banke, važnosti za ekonomiju Unije ili bilo koje države članice koja učestvuje u Jedinственном mehanizmu nadzora i značaju njenih prekograničnih aktivnosti. Uredba precizira svaki od navedenih kriterijuma. Bez obzira na utvrđene kriterijume, ECB u svakom slučaju nadgleda poslovanje tri najveće banke u svakoj članici Evrozone, kao i sve banke koje zatraže ili prime pomoć iz Evropskog stabilizacionog mehanizma. Preostale banke podležu indirektnom nadzoru, tj. nadgledanje njihovog poslovanja nastaviće da vrše nacionalne vlasti, ali pod opštim uslovima utvrđenim od strane ECB. Dakle, prvi stub Bankarske unije je omogućio uspostavljanje homogenih standarda nadzora u okviru Evrozone.

Da bi ispunila novi mandat ECB ima na raspolaganju tri ključna instrumenta: prvo – odgovornost za licenciranje više od 6.000 kreditnih institucija; drugo – sposobnost da nameće prudencione standarde kreditnim institucijama sa direktnim implikacijama u pogledu njihovog menadžmenta; i, napokon nadležnost da sastavlja supervizorske izveštaje kreditnih institucija u kojima ocenjuje „kvalitet” njihove aktive (tzv. *stress test*).<sup>33</sup> Značajno je naglasiti da će ove provere uzeti u obzir i potencijalni rizik koji sa sobom nosi držanje vladinih obveznica u portfoliju banke, što ranije nije bio slučaj.<sup>34</sup> Sve ovo, uzeto zajedno, pokazuje da su ECB poverena nova široka regulatorna ovlašćenja.

<sup>31</sup> “Council Regulation (EU) No 1024/2013 of 15 October 2013 conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions”, *Official Journal* 287/6.

<sup>32</sup> European Central Bank, Single Supervisory Mechanism, Internet: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.en.html>, pristupljeno 11.3.2020.

<sup>33</sup> Videti: Dermot Hodson, “Eurozone Governance: Recovery, Reticence and Reform”, *Journal of Common Market Studies*, Annual Review, Vol. 52, 2014, p. 193.

<sup>34</sup> Ibid.

Kako deo teorijske misli, tako i pojedine države članice smatrale su da je njene nove regulatorne funkcije potrebno ograničiti (naročito je nemačka Vlada na tome insistirala) i posebno, razdvojiti od njene osnovne funkcije – jedinstvene monetarne vlasti za teritoriju Evrozona. Sukob interesa rešava se striktnom podelom nadležnosti u okviru organizacione strukture, odnosno odvajanjem unutrašnjih organizacionih delova ECB.<sup>35</sup> Tako, umesto Izvršnom odboru (*Executive Board*) ECB, nove regulatorne funkcije su poverene novoformiranom Nadzornom odboru (*Supervisory Board*). Nadzorni odbor ima svog predsedavajućeg, njegovog zamenika, a u njegov sastav ulaze četiri predstavnika ECB i po jedan zvaničnik iz redova nacionalnih supervizora. Upravljačka struktura Nadzornog odbora ne samo što je glomazna, već je i osmišljena tako da ograniči moć Predsednika ECB, koji neće biti njen deo.<sup>36</sup> Naime, u nadležnosti je Upravnog saveta (*Governing Council*) ECB (u kome, upravo guverneri nacionalnih centralnih banaka čine većinu) da predloži kandidate za predsedavajućeg i vicepredsedavajućeg, na osnovu otvorenog postupka selekcije, čiji izbor potom podleže odobrenju Evropskog parlamenta.

Ukratko, od novouspostavljenog nadnacionalnog mehanizma supervizije evropskih banaka se očekuje da ojača poverenje investitora u stabilnost evropskog bankarskog sektora, kao i da dogovoreni viši stepen integracije u finansijskom sektoru doprinese efektivnijem sprovođenju jedinstvene monetarne politike kao i boljem funkcionisanju EMU u celini.

## 5.2. JEDINSTVENI MEHANIZAM SANACIJE BANAKA

Iskustvo iz istorije evropskih integracija sugerise da je za evropske države najteže da se usaglase oko sporazuma koji podrazumevaju „deljenje tereta”, naročito finansijskog. Tako je bilo i u slučaju finansijske potpore projekta Bankarske unije. Epilog je došao u vidu kompleksnog pravnog režima koji udružuje elemente nadnacionalnog odlučivanja i elemente međudržavnog sporazumevanja. Drugi stub Evropske bankarske unije temelji se na Uredbi o jedinstvenim pravilima i jedinstvenom postupku oporavka i sankcije banaka.<sup>37</sup> Takođe, prvenstveno na insistiranje Nemačke zaključen je Ugovor o prenošenju sredstava Jedinistvenom

<sup>35</sup> Milenko Dželetović, Ljubomir Šubara, *Evro i monetarna integracija Evrope*, op. cit., str. 241.

<sup>36</sup> Poređenja radi, Komitet za finansijsku politiku engleske centralne banke (*Bank of England*) broji samo 10 članova i na njegovom čelu se nalazi guverner: Dermot Hodson, “Eurozone Governance.: Recovery, Reticence and Reform”, op. cit., p. 194.

<sup>37</sup> “Regulation (EU) No 806/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2014 establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Resolution Fund and amending Regulation (EU) No 1093/2010”, *Official Journal* L 225/1.

sanacionom fondu.<sup>38</sup> Više puta tokom trajanja krize kada u Osnivačkim aktima nije mogao biti izdvojen jasan pravni osnov države članice su posegnule za sklapanjem međudržavnih sporazuma van evropskog prava.

Delujući kao kreditor u poslednjoj instanci, centralne banke obezbeđuju likvidna sredstva bankama koje su nelikvidne, ali solventne, dok se nesolventnost banaka rešava kroz mehanizam sanacije.<sup>39</sup> Jedinstveni mehanizam sanacije sastoji se iz dva ključna elementa: Jedinstvenog sanacionog odbora (centralizovano telo koje odlučuje) i Jedinstvenog sanacionog fonda koji se finansira od strane bankarskog sektora. Evropski zvaničnici očekuju da centralizovano upravljanje supervizijom i sanacijom velikih evropskih bankarskih sistema doprinese prekidanju negativne sprege između slabih banaka i kriza javnog duga koje prete da ugroze finansijsku stabilnost u zoni evra. Jedinstveni sanacioni fond iz koga će se uzimati sredstva, kako za spas banaka tako i za njihovo zatvaranje, osnovan je 1. januara 2016. god. Na početku se ovaj fond puni novcem iz doprinosa nacionalnih banaka. Međutim, Ugovor koji su među sobom potpisale države članice u vezi sa prebacivanjem sredstava Jedinstvenom sanacionom fondu predviđa postepeno (kroz osam godina) objedinjavanje sredstava, tj. udruživanje istih, koje briše razliku između nacionalnih doprinosa. Ovim će naposljetku (doduše, u znatno ograničenoj formi) biti uvedena evropska pretpostavka odgovornosti za banke. U slučaju „gašenja” problematičnih banaka, njihove gubitke će najpre snositi akcionari i poverioci banaka, dok će u okviru trećeg stuba Bankarske unije štedni ulozi do visine od 100.000 evra biti osigurani. Time se nastojalo da umesto država, kako je to do sada bio slučaj, prvenstveno investitori snose rizik povezan sa njihovom investicionom odlukom. Banke na teritoriji Evrozone više nisu privilegovani akteri. Jedinstveni mehanizam sanacije je omogućio da „banke, isto kao i drugi sektori, budu podređene disciplini tržišta.”<sup>40</sup>

Predviđena je mogućnost da Jedinstveni sanacioni fond pozajmljuje na tržištima kapitala. Međutim, ukoliko ostane bez sredstava Fond neće moći da računa na pozajmicu od Evropskog stabilizacionog mehanizma. Ovu okolnost jedan od vodećih ekonomista današnjice u oblasti evropskih studija Pol de Grove (*Paul de*

---

<sup>38</sup> Council of the European Union, Agreement on the transfer and mutualisation of contributions to the Single Resolution Fund, Brussels, EF 121 ECOFIN 342, 8457/14, 14 May 2014.

<sup>39</sup> Milenko Dželetović, Ljubomir Šubara, *Evro i monetarna integracija Evrope*, op. cit., str. 247. Sanacija banke (*Bank resolution*) je „poseban pravni režim za normalno restrukturisanje i/ili likvidaciju finansijskih institucija. Za takve institucije, opšta procedura stečaja nije pogodna, zbog njihove važnosti za privredu, postojanja sistemskog rizika i mogućnosti finansijske zaraze koja je specifična za finansijske aktivnosti, uključujući i banke”. Navedeno prema: Ibid.

<sup>40</sup> Ann-Katrin Petersen, *The Banking Union in a Nutshell*, Allianz Global Investors, p. 4.

*Grauwe*), prokomentarisao je na sledeći način: „Suština Bankarske unije je u vlasti sa finansijskim uticajem. Toga nema, tako da mi u stvari i nemamo bankarsku uniju”.<sup>41</sup> Ocene ekonomista su da oslanjanje isključivo na sopstvena sredstva koja poseduje Jedinствeni sanacioni fond (krajnja suma od oko 55 milijardi evra, što otprilike iznosi oko 1% ukupne vrednosti bankarskih depozita na teritoriji država učesnica), neće ni približno biti dovoljno da se obuzda, eventualno, nova bankarska kriza velikih razmera.<sup>42</sup>

Kako izgleda postupak sanacije, odnosno likvidacije problematičnih banaka prema Uredbi o Jedinствenom sanacionom mehanizmu? U prvom koraku, ECB (vršeći ranije poverenu joj funkciju nadzora), utvrđuje potrebu za sanacijom banke zemlje članice Bankarske unije. Ovaj početni okidač dodeljen, kako se pretpostavlja, neutralnim ekspertima ECB ograničava prostor za političko mešanje ministara država članica. U drugom koraku novoosnovano telo sa sedištem u Briselu – pomenuti Odbor za sanaciju – procenjuje postojanje sistemskog rizika (u vidu potencijalne pretnje po javni interes) i razmatra eventualnu mogućnost alternativnih „privatnih” rešenja. Potom, u trećem koraku, Odbor izrađuje plan sanacije koji podnosi Komisiji. U poslednjem koraku, Komisija mora formalno da potvrdi odluku Odbora. Ona pri tome zadržava pravo veta (npr. u slučaju procene da bi principi zajedničkog tržišta bili narušeni). Savet ministara može, takođe, da se usprotivi planu rešenja ukoliko proceni da javni interes izostaje. A, ukoliko ni Komisija ni Savet ne ulože primedbe, odluka o sanaciji stupa na snagu u roku od 24 časa.

Postavlja se pitanje da li bi većina u Savetu možda mogla olako proceniti da javni interes izostaje kada je u pitanju pomoć banci neke od „perifernih” članica? Konkretno situacije će pokazati da li nastojanje da se zadovolje stavovi i interesi što više uključenih strana, podriva efikasnost samog mehanizma. Komentatori sa druge strane Atlantika najčešće su skloni da potcene domete evropske integracije. Makar deo razloga se krije u nastojanjima da tamošnjoj javnosti približe zamršeni evropski sistem upravljanja na više nivoa. Tako je tadašnji sekretar državnog trezora SAD, upitan da prokomentariše novine koje uvodi Jedinствeni mehanizam sanacije za evropske banke, jednostavno odgovorio: „Ne mislimo da je dovoljno veliko. Ne mislimo da je dovoljno brzo”.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Navedeno prema: “EU negotiators reach deal to complete banking union”, Euractiv, Mar 20, 2014, Internet, <http://www.euractiv.com/sections/euro-finance/eu-negotiators-reach-deal-complete-banking-union-301022>, pristupljeno 10.5.2020.

<sup>42</sup> Barry Eichengreen, “Europe’s Crisis Treadmill”, Project Syndicate, May 12, 2014, Internet: <http://www.project-syndicate.org/commentary/barry-eichengreen-takes-issue-with-those-who-claim-that-the-eurozone-crisis-is-over#v38swZd7KSioBOfI.99>, pristupljeno 10.5.2020.

<sup>43</sup> Navedeno prema: David Howarth and Lucia Quaglia, “The Steep Road to European Banking Union: Constructing the Single Resolution Mechanism”, op. cit, p. 137.



Po svemu sudeći, drugi stub Evropske bankarske unije će u budućnosti biti poprište daljih institucionalnih reformi u smeru ka „pravoj“ EMU, odnosno „više Evrope“. Komisija nastoji da Bankarsku uniju inkorporira u ambiciozne planove o osnivanju Evropskog monetarnog fonda. Naime, u mapi puta za produblјivanje EMU, Komisija je predložila da budući Evropski monetarni fond, između ostalog, služi kao podrška Jedinostvenom sanacionom fondu pružanjem kreditne linije ili garancije u slučaju kada sanacija banke premašuje dostupna sredstva.<sup>44</sup>

### 5.3. JEDINSTVENI MEHANIZAM OSIGURANJA DEPOZITA

Evropska bankarska unija neće biti zaokružena bez dodavanja njenoj konstrukciji i poslednjeg potpornog stuba – panevropskog osiguranja bankarskih depozita. Nadnacionalni mehanizam garancije depozita na celoj teritoriji Evrozone nužan je kako bi se sprečila panika na finansijskim tržištima koju u vremenu krize izaziva masovno povlačenje depozita iz banaka, usled straha njihovih klijenata od kolapsa bankarskog sistema. Odmah valja napomenuti da se od samog začetka ideje o Bankarskoj uniji nije nazirao plan celovitog rešenja za njen treći stub. Glavni razlog je protivljenje Nemačke i njen stalni strah od nastanka situacije u kojoj će *de facto* postati glavni „finansijer“ Evrozone. Imajući u vidu dosadašnje iskustvo sa (ne)nameravanim i/ili (ne)željenim posledicama integrativnih procesa, kao i funkcionalističku logiku širenja nadležnosti zajedničkih institucija (fenomen najizraženiji upravo u domenu ekonomske integracije), ne čudi njena nevoljnost ka daljoj centralizaciji ekonomskog upravljanja na evropskom nivou.<sup>45</sup> Uprkos ambicioznim planovima evropskih zvaničnika i stalnim pozivima na reformu podupretim savetima ekonomista, garancija bankarskih depozita i dalje ostaje u nacionalnoj nadležnosti. Pravila u ovom domenu su harmonizovana putem Direktive o šemama garancije depozita.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Videti: “Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Central Bank on further steps towards completing Europe’s Economic and Monetary Union: a roadmap”, Brussels, 6.12.2017, COM(2017) 821 final.

<sup>45</sup> Ipak, uvek bi trebalo imati u vidu ekonomsku korist koju Nemačka uživa od članstva u najtešnje integrisanom bloku. Ekonomista Martin Feldstein primetio je 2011. godine da je nemački trgovinski suficit grubo ekvivalentan udruženom trgovinskom deficitu Evrozone. Nemačka je za Evropu bila ono što je Kina za ostatak sveta – izvoznik koji zahteva od drugih da konzumiraju. Timothy Garton Ash, “The Crisis of Europe: How the Union Came Together and Why It’s Falling Apart”, *Foreign Affairs*, September/October 2012, Internet: <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2012-08-16/crisis-europe>, pristupljeno 10.5.2020.

<sup>46</sup> “Directive 2014/49/EU of the European Parliament and the Council of 16 April on deposit Guarantee Schemes”, *Official Journal of European Union*, L 173/149 of 12.06.2014.

Prema predmetnoj Direktivi štedni ulozi u visini do 100.000 evra biće zaštićeni bilo gde u EU. *Ratio legis* Direktive ogleda se u zaštiti slobodne konkurencije na jedinstvenom tržištu.<sup>47</sup> Naime, bilo je potrebno odrediti jedinstveni iznos zaštite depozita na nivou EU, kako bi se izbeglo prebacivanje novca u kreditne institucije zemalja sa boljim osiguranjem depozita.<sup>48</sup> Sve države članice ustanovljavaju posebne fondove sa svrhom garancije depozita. Ovi fondovi će se puniti *ex ante* od strane banaka (što znači na regularnoj osnovi, a ne naknadno kada banka zapadne u probleme) u periodu od deset godina, sve dok ne dostignu nivo od 0,8% ukupnih pokrivenih depozita (suma od oko 55 milijardi evra). Ukoliko se pokaže da je ovo nedovoljno, bankarski sektor će morati da obezbedi dodatne direktne (*ex post*) kontribucije. Direktiva predviđa mogućnost ustanovljavanja mehanizma koji bi dozvolio međusobno zaduživanje fondova za obezbeđenje depozita različitih članica EU na dobrovoljnoj osnovi. Kao važno pitanje od početka se nametnulo koliko brzo će štediša dobiti novac nazad u slučaju da banka zapadne u nevolje ili bankrotira? Prema rešenju u Direktivi, rok isplate depozita je sedam radnih dana od početka postupka likvidacije ili stečaja banke.

U cilju daljeg jačanja garancija depozita i samim tim osnaživanja finansijske stabilnosti na teritoriji Evrozone krajem 2015. godine Komisija je predstavila Evropski plan, odnosno šemu obezbeđenja depozita (*European Deposit Insurance Scheme*). Predložena je implementacija u tri razvojne faze u vremenskom periodu od 2017. do 2024. godine.<sup>49</sup> Postepeno bi se kretalo od faze reosiguranja u kojoj bi Evropski mehanizam osiguranja depozita odobravao likvidnu podršku nacionalnim šemama osiguranja (pod strogim uslovima i samo do određenog nivoa), ka fazi koosiguranja koja znači progresivnu mutualizaciju (pozajedničavanje) obaveza, u kojoj bi evropski mehanizam snosio deo gubitaka u slučaju isplate depozita, da bi se naposljetku dostigla faza punog osiguranja depozita na evropskom nivou. Finansiranje Evropske šeme obezbeđenja depozita obavljalo bi se iz već utvrđenih stopa doprinosa banaka koje učestvuju u napred pomenutim nacionalnim šemama, i to progresivnim povećanjem dela ovog doprinosa koji se prenosi na Evropsku šemu, tako da od treće faze sve uplate budu usmerene u jedinstveni Fond.<sup>50</sup> Dakle, plan predviđa osnivanje zajedničkog Fonda za osiguranje depozita čime bi se rizik pokrivanja depozita prebacio u potpunosti na evropski nivo.

---

<sup>47</sup> Marko Dimitrijević, „Institucionalne osnove bankarske unije”, *Pravo i privreda*, 7-9/2016, Beograd, str. 280.

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> Videti: European Commission, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 806/2014 in order to establish a European Deposit Insurance Scheme”, Strasbourg, 24.11.2015 COM(2015) 586 final.

<sup>50</sup> Milenko Dželetović, Ljubomir Šubara, *Evro i monetarna integracija Evrope*, op. cit., str. 258.

Međutim, bez daljnjeg bi trebalo istaći da države članice još uvek nisu uspele da se usaglasе oko uvođenja Evropske šeme obezbeđenja depozita, odnosno jasne pretpostavke nadnacionalne odgovornosti za depozite. Delovalo je da je politički proboj učinjen krajem 2019. godine kada je nemački ministar finansija objavio da je njegova zemlja spremna da podrži razvodnjenu verziju predloga Evropske šeme u vidu šeme za reosiguranje nacionalnih garancija za depozite. Ipak, ovaj pristanak bi bio dat tek pod uslovom pooštavanja regulatornog okvira upravljanja državnim dugom, što bi za banke značilo da moraju da povećaju svoje rezerve kapitala.<sup>51</sup>

Predstavljanje projekta bankarske unije u ovom radu zaključuje se jednom od uobičajenih konstatacija predstavnika EU: „Jednom kada budu uspostavljeni svi delovi bankarske unije, na bankama će biti da istraže i iskoriste sve prednosti evropskog tržišta. Tek tada se može utvrditi da li je bankarska unija zaista ispunila svoja obećanja.”<sup>52</sup> Ovakva retorika se ustalila među briselskim birokratama i na najbolji način ilustruje moć i relevantnost zamisli evropskih „očeva osnivača” o „Evropi koja neće biti izgrađena odjednom” (npr. putem Ustava koji bi definisao federalno uređenje), već postepeno kroz „konkretna dostignuća”. Imajući u vidu da je zajedničko tržište jedno od najmanje spornih dostignuća integracije, većina poziva ka daljoj centralizaciji ekonomskih nadležnosti na naddržavnom nivou vlasti svodi se na dosezanje punog potencijala autentičnog evropskog političkog i ekonomskog prostora na kome su zagarantovane četiri slobode.<sup>53</sup> Tako je i dublja integracija evropskog bankarskog sektora, tvrdi se, nužna kako ne bi došlo do fragmentacije zajedničkog tržišta. Baš kao što su i zagovornici evra pre par decenija tvrdili kako bi zajednička korist od unutrašnjeg tržišta bila potkopana kada bi države članice nastavile da koriste monetarnu politiku kao instrument prilagođavanje konkurentnosti. EMU je sagrađena na obećanju ekonomske konvergencije, rasta i napretka. Istorija evropske integracije pokazuje kako je potraga za najboljim načinom rešavanja problema uglavnom vodio ka „više Evrope”. Problem je, međutim, što je „više Evrope” gotovo uvek i odgovor na pređašnja neispunjena očekivanja.

---

<sup>51</sup> Videti u: Jorge Valero, “German plan brings ‘new impetus’ to banking union, Eurogroup says”, Euractiv, Nov 8, 2019, Internet, <https://www.euractiv.com/section/banking-union/news/german-plan-brings-new-impetus-to-banking-union-eurogroup-says/>, pristupljeno 10.5.2020.

<sup>52</sup> “Banking union, three years on – has it lived up to its promises?”, Statement by Danièle Nouy, Chair of the Supervisory Board of the ECB, at the Single Resolution Board Conference, Brussels, 29 September 2017, Internet, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2017/html/ssm.sp170929.en.html>, pristupljeno 10.5.2020.

<sup>53</sup> Reč je o slobodi kretanja ljudi, robe i kapitala, kao i slobodi pružanja usluga.

## **6) BUDUĆNOST EKONOMSKOG UPRAVLJANJA NA NIVOU EVROPSKE UNIJE – DA LI JE EVROPSKA BANKARSKA UNIJA „EMBRION FEDERALIZMA”?**<sup>54</sup>

Poučene gorkim iskustvom iz tridesetih godina prošlog veka (Velika depresija) veliki broj zemalja uveo je nove funkcije u svoje ekonomije sa ciljem stabilizacije u kriznim vremenima. Za ovaj rad od posebnog su značaja dve takve funkcije – uloga centralne banke kao kreditora u poslednjoj instanci i uvođenje automatskih stabilizatora budžeta. Tvorci EMU nisu predvideli postojanje antikriznih mehanizama i tu bi delom trebalo tražiti razloge zašto se upravo Evrozona našla na najjačem udaru krize. Važna pitanja poput utvrđivanja konkretnih mera koje bi trebalo da dovedu do uspešnog usaglašavanja nacionalnih ekonomskih politika ili načini na koji bi bili obezbeđeni kompenzatorni budžetski transferi u slučaju vanrednih okolnosti su zaobiđena.

U akademskoj javnosti zastupljeno je stanovište da, iako se prethodno nisu obavezale na nadnacionalno ekonomsko upravljanje („ekonomsku vladu”), članice EU nije trebalo da kreću na neizvesni put centralizacije monetarne funkcije. Zašto onda, ukoliko bi se time rešio veliki deo ekonomskih problema sa kojima se EU suočava, jednostavno ne dođe do dalje centralizacije ključnih politika na evropskom nivou odlučivanja? Ova argumentacija uprošćeno tvrdi sledeće: „evro je valuta bez države; da bi se na duge staze održao, potrebno je stvoriti državu”.<sup>55</sup> Dalje napredovanje ekonomskih integrativnih procesa najveću prepreku ima u političkom karakteru Unije (u svim osetljivim oblastima, da bi odluka bila usvojena mora da zadovolji svih 27 članica Unije, ili makar svih 19 članica Evrozone), kao i u opadanju podrške javnog mnjenja njenim politikama. Evropske elite opasnost vide u mogućnosti da građani na referendumu odbiju dogovor postignut iza zatvorenih vrata, a ne bi trebalo zanemariti ni rast uticaja evroskeptičnih i antisistemskih partija.

Ekonomska i fiskalna unija bi podrazumevala korenitu izmenu načela i mehanizama na kojima EU počiva: direktne budžetske prihode, transfernu funkciju, uvođenje centralnog autoriteta zaduženog za formulisanje poreske politike itd. Sa jedne strane, ekonomski najjače članice EU nisu spremne da nastankom „transferne unije” preuzmu na sebe rizik da njihovi poreski obveznici u slučaju nove krize ponesu najveći finansijski teret. Pojedine članice možda ne bi bile dovoljno motivisane da pribegnu strukturnim reformama kada bi znale da mogu da računaju na finansijsku potporu. Ilustrativan primer je Belgijska federacija u kojoj su fiskalni transferi iz Flandrije ka Valoniji postali gotovo permanentni i, sledstveno,

<sup>54</sup> Žan Tirol, *Ekonomija za opšte dobro*, op. cit., str. 347.

<sup>55</sup> Paul de Grauwe, “Design Failures in the Eurozone: Can they be fixed?”, *Economic Papers* 491/April 2013, p. 27.

predstavljaju stalni izvor nezadovoljstva flandrijskih političara, ohrabrujući separatističke težnje.

Kako se dosezanje „istinske“ fiskalne unije, barem u skorije vreme, čini malo verovatnim, pojedini autori su stava da je plodotvorniji pristup istražiti politički moguće korake koji bi doveli do toga da EMU bolje funkcioniše i da za ubuduće razvije efikasnije antikrizne mehanizme. Prema Polu de Groveu, prva stvar koja je Evrozoni potrebna jeste delimično udruživanje odgovornosti nad javnim dugovima članica.<sup>56</sup> Kako bi se izbegla opasnost od moralnog hazarda (jake članice su nevoljne da na sebe preuzmu rizik plašeći se da će njihovo fiskalno „zdravlje“ i disciplina biti iskorišćeni od strane prezaduženih članica koje se neće previše truditi da smanje svoj dug i budžetski deficit) ovo udruživanje nacionalnih dugova trebalo bi da bude izvedeno sledeći unapred utvrđena pravila. Ono mora biti parcijalno, tako da značajan deo duga ostane u nacionalnoj odgovornosti kako bi Vlade država u pitanju i dalje ostale privržene politici fiskalne discipline. Zatim, De Grove smatra da bi trebalo obezbediti makar i delimičan kompenzatorski mehanizam od članica sa nižim kreditnim rejtingom ka onima čiji je kreditni rejting viši. Uz to, potrebno je nametnuti strogu kontrolu nad napretkom prezaduženih članica ka ostvarivanju održivih javnih finansija. U literaturi ima predloga koji idu tako daleko da zagovaraju postepeni gubitak autonomije u raspolaganju budžetom za najveće „grešnike“ protiv evropskih budžetskih pravila.<sup>57</sup> Ali, zar se time ne zagovara ekonomski protektorat nad članicama koje zapadnu u finansijske probleme? Takav sistem odnosa bi se verovatno pravdao konstatacijom kako oni koji su danas jaki, sutra mogu postati slabi i *vice versa*, a da pravila ostaju ista. Problem je, međutim, što u tom slučaju od izvornih načela osnivačkih ideala na kojim bi trebalo da se razvija „sve bliža Unija naroda Evrope“ ne bi ostalo gotovo ništa. Najveći oponent izdavanju makar i limitiranog broja evroobveznica, kao zajedničkog instrumenta kojim se udružuju dugovi zemalja koje koriste evro, je nemačka kancelarka Angela Merkel. Ona strahuje da bi se tako udarili temelji onome što se u Nemačkoj javnosti percipira kao „dužnička unija“ (*Debt Union*).<sup>58</sup>

Danas vidimo da je uvođenje zajedničke valute pojedine vlade u Evrozoni (naročito one koje su u prošlosti bile sklonije deficitarnom ponašanju) izložilo ogromnom riziku. Da li je moguće da su se one u trenutku dogovaranja monetarne unifikacije „kockale“ sa zdravljem svojih ekonomija verujući da će protekom

<sup>56</sup> Opširnije u: *Ibid.*, pp. 27-31.

<sup>57</sup> Predlaže se osnivanje Evropske agencije za dug. Videti: “Completing the Euro: A road map towards fiscal union in Europe”, Report of the “Tommaso Padoa-Schioppa Group”, 2012, p. 38.

<sup>58</sup> Matthias Matthijs and R. Daniel Kelemen, “Europe Reborn, How to Save the European Union From Irrelevance”, *Foreign Affairs*, January/February 2015, Internet: <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/europe-reborn>, 10/05/2020.

vremena Nemačka ublažiti svoj stav u pogledu fiskalnih transfera ili niske inflacije? Jer, ukoliko deficitarne države poput Grčke i Italije ne bi uspele da ubede Nemačku da promeni svoje držanje, onda to znači da su igrale na kartu sopstvenih sposobnosti da usvoje nemačke standarde u pogledu discipline plata, javnog trošenja i međunarodne kompetitivnosti.<sup>59</sup>

Kriza je omogućila naddržavnom evropskom nivou da sebi pripiše nove nadležnosti. Kod upravljanja Evrozonom se ne radi samo o organizovanju tržišta, već je na delu usklađivanje ekonomskih politika, fiskalnih sistema i budžetskih politika nacionalnih država; ukratko, ušlo se u središte društvenih ugovora zemalja članica.<sup>60</sup> Dve su ključne karakteristike postkriznog upravljanja: prvo – ono je naddržavno, jer prevazilazi sposobnost kontrole pojedinačnih članica, bile to i najjače članica bloka; i drugo – ono je nedemokratsko, u smislu da izlazak evropskih građana na birališta gotovo da nema uticaj na promenu vrhovne ekonomske strategije.

Dobitnik Nobelove nagrade za ekonomiju, Džozef Stiglic 2001. godine, u poslednjoj knjizi posvećenoj krizi evra, označio je valutni eksperiment u vidu uvođenja zajedničke evropske valute kao glavnog „krivca“ za eventualni slom evropskog projekta. Premisa od koje je pošao, a koja prizilazi iz njegovih ranijih teorija i koju je sada primenio na kontekst evrozone, jeste da ekonomska tržišta sama po sebi nisu efikasna.<sup>61</sup> On iznosi smernice za tri alternative današnjoj strategiji suzbijanja efekata krize, koju označava kao „tumaranje“. U pogledu uslova koji bi trebalo da budu ispunjeni za dugoročni opstanak evra kao zajedničke evropske valute, Stigliceva poruka je nedvosmislena: „Ključne reforme neophodne su u strukturi same valutne unije, ne u privredama pojedinačnih zemalja“.<sup>62</sup> Dakle, upravo suprotno preovlađujućoj antikriznoj ekonomskoj strategiji evropskih elita.

Još jedan nobelovac Žan Tirol (nagrada za ekonomiju 2014. godine), smatra da bi bankarska kriza u Španiji bila izbegnuta da je tada postojala Bankarska unija. ECB, koja je danas nadležna za nadzor nad evropskim bankama, primorala bi španske banke da uspore sa svojim ulaganjem u nekretnine.<sup>63</sup> Uz to, ukoliko Bankarska unija bude podupreta evropskim osiguranjem štednih uloga kao garancije za depozite štediša u evropskim bankama, koje su i same predmet

---

<sup>59</sup> Andrew Moravcsik, "Europe after the Crisis", How to Sustain a Common Currency, *Foreign Affairs*, May/June 2012, Internet: <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2012-05-01/europe-after-crisis>, 10/05/2020.

<sup>60</sup> Enet Stefani, et al., *Za sporazum o demokratizaciji Evrope*, Akademska knjiga, Novi Sad, 2017, str. 10.

<sup>61</sup> Džozef E. Stiglic, *Evro: Kako zajednička valuta ugrožava budućnost Evrope*, Akademska knjiga, Novi Sad, 2016, str. 16.

<sup>62</sup> Ibid., str. 10.

<sup>63</sup> Žan Tirol, *Ekonomija za opšte dobro*, op. cit., str. 330.

centralizovanog nadzora, to će biti važan korak ka podeli rizika sa ograničenim moralnim hazardom za države članice koje više ne nadgledaju nacionalne banke.<sup>64</sup> Domaći autori takođe poimaju bankarsku uniju kao uvođenje federativnih okvira u oblast bankarskih sistema, i kao logičnu dogradnju karike koja nedostaje u monetarnoj uniji kao federalnoj tvorevini.<sup>65</sup> Više je činilaca koji su omogućili nastavak centralizacije na nivou EU, uprkos javnosti koja je izgubila veru u obećanja integracije. Slaba politička i medijska pokrivenost bankarskog nadzora olakšala je napuštanje suvereniteta putem stvaranja Bankarske unije.<sup>66</sup> Prevaga tehnokratske racionalnosti dovela je do toga da u današnjoj EU subjekti bez demokratskog mandata mogu nametati rešenja bez alternative.<sup>67</sup> Posledica je umanjena spoznaja građana o razmeri transfera nadležnosti socio-ekonomskog odlučivanja i, sledstveno, ograničenje njihove demokratske autonomije.

Jedan od najdalekosežnijih ishoda krize u Evrozoni i institucionalnih odgovora na nju, jeste izuzetan položaj ECB u postkriznom sistemu upravljanja. Njena pozicija (i moć) unutar sistema nije uravnotežena. Kao rešenje uglavnom se zagovara centralizacija moći ministra finansija, koja bi zahtevala Evropsko ministarstvo finansija, a na taj način i evropsku vladu.<sup>68</sup> U današnjoj Evrozoni, neformalno je na sebe tu ulogu pruzela Evrogrupa u kojoj su okupljeni ministri finansija članica. Međutim, ona ne odgovara niti Evropskom parlamentu niti direktno nacionalnim parlamentima, što se negativno odražava po interese građana Evrope. Strukture unutar kojih se koncentrisala politička moć tokom krize, a koje su opstale i po njenom okončanju, precenjaju ciljeve finansijske stabilnosti i „tržišnog poverenja”, potcenjujući istovremeno važnost politika koje se direktno tiču većine, poput zapošljavanja, privrednog rasta, socijalne povezanosti, solidarnosti itd.<sup>69</sup>

U svetlu teorijskih razmatranja značaja Bankarske unije unutar postkriznog upravljanja EU, nameće se nekoliko pitanja. Može li se zaobilaznim putem kroz ovaj projekat doći do evropske federacije? Preciznije, da li se davanjem prvenstva razlozima ekonomske nužnosti koji su ugrađeni u kompleksni i sofisticirani tehnokratski projekat upravljanja Evrozonom može izbeći politička odluka o

---

<sup>64</sup> Ibid., str. 347.

<sup>65</sup> Milenko Dželetović, Ljubomir Šubara, *Evro i monetarna integracija Evrope*, op. cit., str. 228.

<sup>66</sup> Žan Tirol, *Ekonomija za opšte dobro*, op. cit., str. 347-348.

<sup>67</sup> Lošonc Alpar, „Evropska unija i tehnokratsko starateljstvo”, *Theoria 2*, (2018): 61, str. 16.

<sup>68</sup> Ovakvo rešenje isprva je izneto u memorandumu britanskog ministarstva finansija naslovljeno „Evolutivni pristup ekonomskoj i monetarnoj uniji” iz 1989. godine. Navedeno prema: Milenko Dželetović, Ljubomir Šubara, *Evro i monetarna integracija Evrope*, op. cit., str. 134. Ono je, takođe, zastupljeno i u savremnoj ekonomskoj doktrini evropskih integracija.

<sup>69</sup> Enet Stefani, et al., *Za sporazum o demokratizaciji Evrope*, op. cit., str. 10.

prenosu nadležnosti? Da li cilj opstanka evra opravdava poricanje demokratskog izbora evropskim građanima?

## **7) ZAKLJUČAK**

Evropska bankarska unija izgrađena je ne bi li se postigla dva široka cilja. Prvi je, generalno učiniti evropske banke sigurnijim, dok je drugi dosezanje istinskog evropskog bankarskog sektora kao dela funkcionalne EMU. Važni koraci u tom smeru bili su postavljanje prva dva stuba konstrukcije – Jedinstveni mehanizam nadzora i Jedinstveni mehanizam sanacije banaka. Međutim, za Bankarsku uniju kakva je na delu ne može se reći da je ostvarila zacrtane ciljeve. Ona je nepotpuna. Kako bi bila dovršena potrebno je postaviti i treći stub – Evropski mehanizam osiguranja depozita. Danas se supervizija banaka, kao i njihova sanacija, vrše na evropskom nivou. Međutim, u slučaju eventualnog neuspeha negativne posledice se i dalje uglavnom prenose na nacionalni nivo.

Da li će u dogledno vreme biti izgrađena „istinska” ili „prava” EMU? Kada je u pitanju politički i ekonomski sistem poput EU (o karakteru čijeg uređenja i krajnjim ciljevima ne postoji saglasnost), trebalo bi uvek imati na umu njene specifičnosti. Reč je o mnogobrojnim političkim, pravnim i institucionalnim ograničenjima kao preprekama usvajanju mera koje bi se moguće pokazale opravdane sa ekonomskog aspekta. U slučaju EU, nikada ne treba zanemariti inhibirajući uticaj nemogućnosti dosezanja političkog dogovora o nečemu što bi se možda činilo kao ekonomski racionalno ili isplativo. Usled stalnog uvećanja njenog članstva (posledica čega je, uopšteno posmatrano, usložnjavanje društvenih prilika unutar evropskih tela), postalo je veoma teško definisati zajednički interes. Sledstveno, postizanje sporazuma koji podrazumeva deljenje obaveza ili veće odricanje nekih članica (npr. u vidu većih finansijskih doprinosa zajedničkim fondovima), deluje izrazito teško – gotovo nedostižno. Posledice toga su polovična, „mlaka” i nedovoljno efektivna rešenja na evropskom nivou vlasti. Bez političke volje da se ide napred i deli rizik, nema ni funkcionalnih zajedničkih ekonomskih institucija.

Imajući u vidu dosadašnje iskustvo sa zajedničkom valutom, opravdano je zaključiti da se u projekat evropske monetarne unifikacije ušlo isuviše ishitreno (i pored toga što su prvi planovi kovani još daleke 1969. godine na samitu u Hagu), bez prethodno ispunjenih uslova i sa prevelikim optimizmom da će zajednička valuta predstavljati istinsku prekretnicu u smislu nastavka evropskih integracija u fiskalnoj i političkoj oblasti. Usvojene mere zarad smirivanja krize na evropskom tlu jesu potencijalno dalekosežne u smislu stvaranja uslova za nastavak integracije u budućnosti. Sporazumevanje država članica uglavnom vodi ka rešenjima koja su oličena u politici „najmanjeg zajedničkog imenioca”. U ekonomskom domenu, nepotpuni i nedovršeni mehanizmi su se pokazali kao okidači kriza, nakon čega bi usledio zahtev za produbljjenjem integracije. Međutim, ovaj inkrementalni razvoj će u jednom trenutku po svemu sudeći biti zaustavljen političkim odgovorom



građana – bilo davanjem pristanka naddržavnom upravljanju, ili pak odbacivanjem sveukupnih kako dostignuća tako i izneverenih nada integracije. Što se tiče akademske misli, borba za demokratizaciju evropskog projekta uveliko traje.

## **8) LITERATURA**

- Lošonc, Alpar, „Evropska unija i tehnokratsko starateljstvo”, *THEORIA 2*, (2018): 61, str. 7-23.
- Antevski, Miroslav, Rapaić, Stevan, „Križa u Evrozoni i evropska integracija”, *Evropsko zakonodavstvo*, God XIII, br. 47-48, str. 92-121.
- Dabić, Dragana, „(Ne)ograničeni uticaj Nemačke u Evrozoni: opstanak zajedničke valute iz ugla istorijskog institucionalizma”, *Međunarodni problemi*, godina LXVIII, br. 4, 2016.
- Dabić, Dragana, „Križa Evrozone i dosadašnji odgovori Evropske unije”, *Evropsko zakonodavstvo*, godina XIII, br. 47/48, 2014, str. 139-161.
- De Grauwe, Paul, “Design Failures in the Eurozone: Can they be fixed?”, *Economic Papers* 491/April 2013.
- Dimitrijević, Marko, „Institucionalne osnove bankarske unije”, *Pravo i privreda*, 7-9/2016, Beograd.
- Dželetović, Milenko, Šubara, Ljubomir, *Evro i monetarna integracija Evrope*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2017.
- Enet Stefani, Piketi Toma, Sakrist Gijom, Voše Antoan, *Za sporazum o demokratizaciji Evrope*, Akademska knjiga, Novi Sad, 2017.
- Garton Ash, Timothy, “The Crisis of Europe: How the Union Came Together and Why It’s Falling Apart”, *Foreign Affairs*, September/October 2012.
- Hodson, Dermot, “Eurozone Governance: Recovery, Reticence and Reform”, *Journal of Common Market Studies*, Annual Review, Vol. 52, 2014.
- Howarth, David and Quaglia, Lucia, “Banking Union as Holy Grail: Rebuilding the Single Market in Financial Services, Stabilizing Europe’s Banks and ‘Completing’ Economic and Monetary Union”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 51, Annual Review, 2013.
- Howarth, David and Quaglia, Lucia, “The Steep Road to European Banking Union: Constructing the Single Resolution Mechanism”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, Annual Review, 2014.
- Janjević, Milutin (prir.), *Konsolidovani Ugovor o Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- Krampf, Arie, “From the Maastricht Treaty to Post-crisis EMU: The ECB and Germany as Drivers of Change”, *Journal of Contemporary European Studies*, Vol. 22, Issue 3, 2014.

- Majone, Giandomenico, *Rethinking the Union of Europe Post-crisis: Has Integration Gone Too Far?*, Cambridge University Press, 2014.
- Matthijs, Matthias and Kelemen, Daniel R., "Europe Reborn: How to Save the European Union From Irrelevance", *Foreign Affairs*, January/February 2015.
- Moravcsik, Andrew, "Europe after the Crisis", How to Sustain a Common Currency, *Foreign Affairs*, May/June 2012.
- Samardžić, Slobodan, „Evropska unija – od dobrovoljnog saveza do ‘dobre’ imperije”, Otisak iz GLASA CDXXVI Srpske akademije nauka i umetnosti, Odeljenje društvenih nauka knj. 32, Beograd, 2016.
- Schoemaker, Dirk, "The Financial Trilemma", *Economic Letters*, No. 111 (2011).
- Schoemaker, Dirk, "The Financial Trilemma", Tinbergen Institute Discussion Paper, Amsterdam (Duisenberg School of Finance).
- Stiglic, Džozef E., *Evro – Kako zajednička valuta ugrožava budućnost Evrope*, Akademska knjiga, Novi Sad, 2016.
- Tirol, Žan, *Ekonomija za opšte dobro*, Akademska knjiga, Novi Sad, 2019.
- Vasiljević, Branko, Radosavljević, Ratko, „Integracija bankarskog tržišta Evropske unije i formiranje bankarske unije”, *Pravo i privreda*, br. 4–6, 2013.

**EUROPEAN BANKING UNION AS PART OF THE POST-CRISIS GOVERNANCE  
SYSTEM OF ECONOMIC AND MONETARY UNION**

*Summary:* The paper examines the assumption that the project of building the European Banking Union represents the most significant transfer of economic competencies to the European Union since the decision on the centralization of monetary policy. The goal of the paper is twofold. The architecture of the Banking Union is considered first, primarily on the basis of the sources of European law. Thereafter, the broader implications of the integrated financial framework are considered, primarily expectations regarding further centralization of competences at the Union level. For now, the establishment of the first two pillars of the architecture of the Banking Union has been set up – the Single Supervisory Mechanism and the Single Resolution Mechanism. However, the Banking union with its current setup did not achieve the goals set by European statesmen and Union officials. It is still incomplete. In order to complete it, it is necessary to set up its third pillar – the European (supranational) deposit insurance mechanism. It is concluded that in the future, this project will be the playground for further institutional reforms in the direction of a “genuine” Economic and Monetary Union. The way in which the governance system in the euro area is definitely shaped, in terms of relations between the central level and the member states (federal principle versus return to lower levels of integration), as well as, relations between the members themselves (principle of democratic equality versus undemocratic pattern of superiority and subordination), will have crucial impact on the future of the European unification project. It is necessary to take further steps in order to legitimize relations between political actors, functioning of the institutions and insufficiently transparent supranational decision-making processes.

*Keywords:* Economic and Monetary Union, Banking Union, European Union crisis, post-crisis governance system, European Central Bank, supranational, economic governance, technocratic governance, democratic deficit, legitimacy.

UDK: 342.738(4-672EU)  
Biblid: 1451-3188, 19 (2020)  
God XIX, br. 73-74, str. 99-117  
DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2020.19.73\\_74.7](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2020.19.73_74.7)

Pregledni naučni rad  
Primljen 06.09.2020.  
Odobren 05.10.2020.

## OPŠTA UREDBA EVROPSKOG PARLAMENTA I SAVETA EVROPSKE UNIJE O ZAŠTITI PODATAKA (GDPR) – PREGLED I NOVINE

Marija MAJSTOROVIĆ\*

*Apstrakt:* Svakodnevno korišćenje interneta, što za poslovne potrebe, što u privatne svrhe (od čuvanja podataka na *cloud* sistemima, korišćenja aplikacija i mnogih drugih sadržaja koji pristupaju raznim biometrijskim i ličnim podacima), savremenog čoveka stavilo je u središte tehnološkog razvoja, digitalizacije i povezanosti putem različitih mreža. Značaj koji su nekada imale robna razmena, zlato, a zatim i promet roba i usluga na razvoj ekonomije i tehnološki napredak, danas imaju podaci. U digitalno doba kada su podaci pokretač i osnova za razvoj svake kompanije i osnovni derivat svakog društva, a građani, često i bez mnogo razmišljanja, svoje podatke olako ostavljaju na raspolaganje mnogim kompanijama koje prikupljaju podatke i na osnovu njihove obrade donose poslovne odluke, došlo je do potrebe za regulisanjem oblasti zaštite podataka. Sa povećanjem broja podataka o svima nama dolazi do potrebe za zaštitom privatnosti i povećanjem kontrole, te je iz te težnje i potrebe za poboljšanjem zakonskog okvira sa tekovinom modernog doba, doneta Opšta uredba o zaštiti podataka o ličnosti (GDPR) 2016. godine, a koja detaljno reguliše prava lica i obaveze kompanija. Cilj rada je predstavljanje bitnih karakteristika i novina u pogledu novih instituta i pojmova, kao i sagledavanje pozitivnih efekata koje je Uredba unela u oblast prava Evropske unije ali i na prava svih lica koja su predmet obrade, a sve na osnovu analize relevantnog zakonodavnog okvira Evropske unije i dokumenata koje su donela evropska regulatorna tela i relevantne institucije – od Evropskog parlamenta, Saveta Evropske unije, Evropskog odbora za zaštitu podataka, Evropske komisije itd.

*Ključne reči:* Opšta regulativa o zaštiti podataka, GDPR, pravo zaštite podataka, pravo Evropske unije.

---

\* Direktor, GDPR Institut d.o.o., Beograd; doktorand, Fakultet za poslovne studije i pravo, Univerzitet „Union – Nikola Tesla”, Beograd. E-mail: majstorovic.m@live.com.

## 1) UVOD

Potreba za uređenjem oblasti zaštite podataka potiče iz sedamdesetih godina prošlog veka kada su neke od evropskih zemalja, poput Švedske, Francuske, Nemačke, Austrije i dr. donele prve propise u sferi prava zaštite podataka o ličnosti.<sup>1</sup> Sa razvojem 4.0 industrije, inkorporiranju interneta i informacionih tehnologija u svakodnevni život građana i funkcionisanje kompanija, proizveo se i u opticaju je nemerljivo veliki broj podataka.<sup>2</sup> Kompanije, države i drugi privredni entiteti prikupljaju lične podatke, najrazličitijeg opsega i vrste, i na osnovu obrade predmetnih podataka donose odgovarajuće odluke. Prema analizi Evropske komisije u Izveštaju posvećenom tržištu podataka, procenjena vrednost ekonomije podataka u Evropi premašila je 2019. godine četiri stotine milijardi evra.<sup>3</sup>

Vrednost ekonomije podataka potvrđuje i činjenica da je nastavljen pozitivan trend rasta vrednosti u odnosu na prethodne godine, ali da se tek očekuje ekspanzija značaja podataka na razvoj savremene ekonomije po izlasku iz svetske ekonomske krize izazvane Covid-19 (korona) virusom.<sup>4</sup> Slobodno se može reći da na podacima počiva savremena ekonomija. Diskutabilni aspekt u vezi prikupljanja ličnih podataka je zapravo gde i kada je prekoračena tanka nit u smislu kada se podaci prikupljaju u naznačene svrhe, a kada su narušena prava privatnosti, porodičnog života, ličnih opredeljenja i preferencija, a koja su zagarantovana Poveljom o ljudskim pravima.<sup>5</sup> U navedenim slučajevima može doći do sukoba interesa lica čiji se podaci prikupljaju u težnji da sačuvaju svoju privatnost i opredele koje svoje podatke žele da „podele“ sa rukovodcima i obrađivačima, odnosno onima

---

<sup>1</sup> Za više o zakonima koje su donele članice EU kao pioniri u oblasti zaštite podataka i pravnoj prirodi nezavisnih kontrolnih tela, videti: Stefan Andonović, doktorska disertacija, *Zaštita podataka u elektronskoj javnoj upravi u Republici Srbiji – pravni aspekti*, Univerzitet u Beogradu, Pravni fakultet, Beograd 2019, str. 254-265.

<sup>2</sup> Za više o 4.0 industriji, videti: Predrag Dašić, Raul Turmanidze, „*Industrija 4.0: stvarnost ili priviđanje (Pozivni referat)*“, XVI Međunarodna konferencija „*Ekonomsko/pravno/komunikacijski aspekti zemalja Zapadnog Balkana sa posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu u procesu pristupa Evropskoj uniji*“, Ekonomski fakultet, Rijeka 2017, str. 80-89; Isak Karabegović, Edina Karabegović, „*Implementacija „Industrije 4.0“ primjenom robota i digitalne tehnologije u proizvodnim procesima u Kini*“, *Tehnika – Mašinstvo 67 (2018)*, Tehnički fakultet, Bosna i Hercegovina, Bihać, 2018, str. 225-231.

<sup>3</sup> Evropska komisija, Ažurirana studija evropskog tržišta podataka, 6.7.2020, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/european-data-market-study-update>, pristupljeno 17.9.2020.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Za više o Povelji o ljudskim pravima, videti: Klaus-Diter Borhart (Klaus-Dieter Borchardt), *Abeceda prava Evropske unije*, Kancelarija za publikacije Evropske unije, Luksemburg 2010, dostupno na: [http://euinfo.rs/files/Publikacije-srp/10\\_Abeceda\\_prava\\_EU.pdf](http://euinfo.rs/files/Publikacije-srp/10_Abeceda_prava_EU.pdf), pristupljeno 24.9.2020. god.

koji stupaju u posed predmetnih podataka, dok, s druge strane, postoji interes kompanija da svoje poslovanje baziraju baš na osnovu prikupljenih podataka kako bi ostvarile svoj osnovni cilj poslovanja – maksimizaciju profita.<sup>6</sup>

Mnoge institucije prepoznale su značaj prava zaštite podataka o ličnosti i donele razne propise, a neki od njih su: Konvencija Saveta Evrope o zaštiti pojedinaca od automatizovane obrade podataka, Povelja Evropske unije o osnovnim pravima, odnosno Evropska konvencija o ljudskim pravima, Direktive o privatnosti i elektronskim komunikacijama i dr, pa sve do Direktive o zaštiti građana u vezi sa obradom podataka o ličnosti i slobodnom kretanju takvih podataka iz 1995. godine<sup>7</sup> i Opšte uredbe o zaštiti podataka o ličnosti iz 2016. godine. Predmet ovog rada je isključivo Opšta uredba o zaštiti podataka ili skraćeno GDPR<sup>8</sup> (u daljem tekstu: Uredba), te prikaz osnovnih karakteristika i novina koje predmetna regulativa unosi u pravo Evropske unije, a pre svega u oblast prava zaštite podataka i privatnosti. U radu će biti prikazani novi instituti, pojmovi i činiooci, kao i načela na kojima počiva Uredba, a sve sa krajnjim ciljem – obezbeđenjem prava licima čiji se podaci prikupljaju kako bi njihova privatnost i osnovna ljudska prava bila zaštićena.

## **2) OPŠTA UREDBA O ZAŠTITI PODATAKA O LIČNOSTI**

Uredba Evropske unije 2016/679 o zaštiti fizičkih lica u odnosu na obradu podataka o ličnosti i o slobodnom kretanju takvih podataka stavlja van snage Direktivu 95/46/EZ od 27.04.2016.<sup>9</sup> Iako je Uredba doneta 2016. godine, primena je odložena do 25.05.2018. godine usled nespremnosti kompanija ali i celokupnih zakonskih sistema kojima je bilo neophodno vreme da bi odgovorili na zahteve koje je postavila Opšta uredba o zaštiti podataka u pogledu obezbeđenja zaštite prava podataka o ličnosti licima čiji se podaci prikupljaju, kao i u vezi korišćenja, prenosa i slobodnog protoka predmetnih podataka. Smatralo se da se područje primene

---

<sup>6</sup> Sanja Prlja, „Pravo na zaštitu ličnih podataka u EU”, *Strani pravni život* 2018/1, Beograd 2018, str. 89, UDK: 342.721 (4-672 EU).

<sup>7</sup> Za više o Direktivi, videti: Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, *Direktiva 95/46/EZ od 24.10.1995. o zaštiti građana u vezi sa obradom podataka o ličnosti*, b.d., <https://www.poverenik.rs/sr-yu/международни-документи6/699-direktiva-9546ez-od-24101995o-zattiti-graana-u-vezi-sa-obradom-podataka-o-linosti.html>, pristupljeno 7.9.2020.

<sup>8</sup> U daljem tekstu će se koristiti skraćena GDPR koja potiče od engl. *General Data Protection Regulation*, u prevodu na srpski jezik – Opšta regulativa o zaštiti podataka.

<sup>9</sup> Za više o tekstu Uredbe postoji dostupan prevod, videti: Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, *UREDBA 2016/679 (GDPR) – NEZVANIČAN PREVOD*, b.d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679>, pristupljeno 7.9.2020.

Uredbe odnosi samo na Evropsku uniju, a kako je predmetna Uredba doneta od strane Evropskog parlamenta i Saveta Evropske unije, ipak to nije tačno. Primenu Opšte uredbe možemo posmatrati kroz aspekt teritorijalnog važenja Uredbe. Prvi slučaj kada se Uredba primenjuje na obradu podataka je kada rukovalac ili obrađivač imaju sedište u Evropskoj uniji, bez obzira na to da li vrše obradu podataka evropskih građana ili ne. Drugi slučaj kada se primenjuje Uredba je kada je sedište obrađivača ili rukovaoca van Evropske unije, ali se vrši obrada ličnih podataka građana sa teritorije Evropske unije. Bitan karakter Opšte uredbe o zaštiti podataka je i eksteritorijalno važenje, što znači da se Uredba primenjuje i u državama koje su van Evropske unije, ili gde se pravo članice primenjuje na osnovu međunarodnog javnog prava, ako obrađuju podatke građana Evropske unije ili vrše transfer podataka na teritoriju Evropske unije.

Za primenu Regulative ostavljena je i opcija implementacije predmetnog propisa u domaća zakonodavstva, kroz donošenje zakona o zaštiti podataka i drugih propisa u zakonodavni sistem država, kako bi implementirale predmetnu Uredbu ali i harmonizovale svoj dosadašnji pravni okvir sa sistemom zaštite podataka u Evropskoj uniji. Ovo je tipično za zemlje članice Evropske unije, kao i za one koje su na putu integracije evropskih vrednosti i primanja u članstvo Evropske unije. Takav primer je i Republika Srbija, koja je donela Zakon o zaštiti podataka o ličnosti.<sup>10</sup> Države članice postigle su dogovor da se osnuju nacionalna tela čija nadležnost bi bila ustanovljena u skladu sa članom 8, stav 3 Povelje Evropske unije o osnovnim pravima. Organ koji sprovodi sankcionisanje nad povredama prava zaštite podataka i vrši nadzor nad primenom Regulative je samostalan, nezavisni organ, kojeg odlikuje profesionalizam i iskustvo u pravnom delokrugu, koji se konstituiše na nivou države članice Evropske unije (ili države koja je van teritorija EU ali je sprovela Regulativu u domaće zakonodavstvo, ili podleže primeni međunarodnog javnog prava u ovom kontekstu). Kazne koje nezavisni nadzorni organ može da izrekne su izuzetno visoke i iznose čak do 20.000.000 evra ili 4% ukupnog godišnjeg prihoda u zavisnosti koji je iznos veći. Najčešći osnovi za izricanje sankcija su povrede načela obrade podataka, o kojima će više biti reči u daljem toku rada, kao i neadekvatni pravni osnovi za pristanak lica na obradu podataka, a u skladu sa članovima 5–9 Uredbe, ili u slučaju povrede nosioca prava ličnih podataka na osnovu članova 12–22 Uredbe.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Za više o tekstu Zakona o zaštiti podataka koji je donela Republika Srbija, videti: Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Zakon o zaštiti podataka o ličnosti „Sl. glasnik RS” br. 87/2018. od 13.11.2018, [https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/zakoni/ZZPLnovembar2018/ZZPL\\_novembar\\_2018.pdf](https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/zakoni/ZZPLnovembar2018/ZZPL_novembar_2018.pdf), pristupljeno 1.10.2020.

<sup>11</sup> Ivan Milošević, *GDPR Uputstvo za primenu*, Janković Popović Mitić advokatska kancelarija, str. 34, Beograd 2018. Dostupno na: <https://www.jpm.rs/wp-content/uploads/2018/04/gdpr.pdf>, pristupljeno 1.10.2020.

## 2.1. PREGLED SADRŽINE OPŠTE UREDBE O ZAŠTITI PODATAKA

Evropska uredba o zaštiti podataka o ličnosti koncipirana je u 11 poglavlja sa čak 99 članova, a koja ćemo poglavlja ukratko navesti kako bi se stekao uvid u obim predmetne regulative, ali i široki opseg delovanja na pravo zaštite podataka i privatnost građana. Samojoj sadržini Regulative prethodi preambula koju čini preko 170 tačaka. Preambula predstavlja uvod u primenu materijalnih odredbi, te navodi razloge, načela, ideje i ciljeve Opšte uredbe o zaštiti podataka.<sup>12</sup> Preambula ukazuje i na značaj Povelje Evropske unije o osnovnim pravima i Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, kao i na značaj institucija poput Suda pravde Evropske unije i Evropskog suda za ljudska prava, a proklamuju se i prava svakog lica na zaštitu podataka o ličnosti, kao i na druga ljudska prava i slobode, deklariraju se težnja ka širenju slobode, sigurnosti i pravde na teritoriji Evropske unije, sigurnosti i bezbednosti razmene podataka, zaštiti privatnosti svakog lica.<sup>13</sup> Usled značajnih i sve bržih promena u oblasti interneta, digitalizacije i sajber prostora, kao i potrebe za zaštitom podataka, privatnosti i ljudskih prava korisnika interneta nastala je Opšta uredba o zaštiti podataka. U preambuli se detaljnije navode razlozi i težnje nastanka ove Regulative.

**Tabela 1:** Pregled Opšte uredbe o zaštiti podataka o ličnosti

Broj i naziv poglavlja	Sadržina poglavlja
<b>Poglavljje I</b> Opšte uredbe	U prvom poglavlju opisane su uvodne odredbe, predmet i ciljevi Uredbe, područje primene i definicije pojmova.
<b>Poglavljje II</b> Načela	Predmet druge glave su načela, uslovi za pristanak lica na obradu podataka i obrada podataka posebnih kategorija...
<b>Poglavljje III</b> Prava lica	Poglavljje tri posvećeno je pravima lica na koje se podaci odnose, informacijama i pristupu podacima, te ograničenjima u vezi sa obradom podataka i pravima lica...

<sup>12</sup> Za više o GDPR regulative, videti: Eur-Lex, *Protection of personal data (from 2018)*, b.d., [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:310401\\_2&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:310401_2&from=EN), pristupljeno 15.7.2020.

<sup>13</sup> Andrej Diligenski, Dragan Prlja, Dražen Cerović, *Pravo zaštite podataka – GDPR*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2018, str. 120-122.



<b>Broj i naziv poglavlja</b>	<b>Sadržina poglavlja</b>
<b>Poglavlje IV</b> Obrađivač i rukovalac	U četvrtom poglavlju definiše se odnos, funkcija i obaveze rukovaoca i obrađivača podataka, navode se obaveze u vezi evidencija aktivnosti obrade. Pažnja je posvećena i bezbednosti podataka i saradnji sa nadzornim organom, načinu obaveštenja lica i nadzornog organa u slučaju povrede podataka. Takođe, pažnja je posvećena i imenovanju ovlašćenog lica za zaštitu podataka, njegovom položaju i funkciji, kodeksima ponašanja i sertifikaciji i obaveznoj izradi procene uticaja u vezi sa zaštitom podataka.
<b>Poglavlje V</b> Transfer ličnih podataka	Glava pet je posvećena pravilima i merama zaštite, transferu i prenosu podataka u treće zemlje i međunarodne organizacije, a pominje se i značaj međunarodne saradnje radi efikasne zaštite podataka.
<b>Poglavlje VI</b> Nezavisna nadzorna tela	Uloga, funkcija, ovlašćenja i pravila funkcionisanja nezavisnog nadzornog tela navedena su u glavi VI.
<b>Poglavlje VII</b> Saradnja i konzistentnost	Glava sedam se oslanja na prethodno poglavlje i značaj daje saradnji nadzornih organa, uzajamnom rešavanju problema i sporova, razmeni iskustava. Takođe, uvodi se i institucija Evropskog odbora za zaštitu podataka, te objašnjava značaj, zadaci i procedure.
<b>Poglavlje VIII</b> Pravna sredstva, odgovornost i sankcije	Glava osam je posvećena pravnim lekovima, odgovornosti i sankcijama, to je pre svega pravo na delotvorno pravno sredstvo protiv nadležnog organa, rukovaoca ili obrađivača. Objašnjava se i zastupanje lica na koje se podaci odnose, postupak, uslovi za izricanje kazne, sankcije i naknada štete.
<b>Poglavlje IX</b> Odredbe koje se odnose na određene situacije obrade	U ovom poglavlju navode se posebne situacije obrade podataka, a neke od njih su: obrada i sloboda izražavanja i informisanja, obrada i pristup javnosti službenim dokumentima, obrada u svrhu naučnog istraživanja ili u statističke svrhe, obrada u vezi radnog prava i dr.

Broj i naziv poglavlja	Sadržina poglavlja
<b>Poglavlje X</b> Delegiranje i primena akata	Glava deset je posvećena delegiranju i primeni akata. Komisija delegirani akt istovremeno dostavlja Evropskom parlamentu i Savetu.
<b>Poglavlje XI</b> Završne odredbe	U završnim odredbama navodi se da je Direktiva 95/46/EZ stavljena van snage, te se bliže objašnjava odnos između Uredbe i Direktive kao i drugih sporazuma i akata Evropske unije o zaštiti podataka i naglašava se stupanje na snagu i primena Opšte uredbe o zaštiti podataka.

**Izvor:** Full text of EU GDPR, <https://advisera.com/eugdpracademy/gdpr/>, pristupljeno 22.09.2020.

## 2.2. POJMOVI

Potrebno je definisati pojam „podatak o ličnosti” kao polazište Opšte uredbe. Podaci o ličnosti su svi oni podaci koji se odnose na fizičko lice, te čine deo njegove ličnosti na osnovu kojih se to lice može identifikovati direktno ili indirektno. To mogu biti ime, prezime, jedinstveni matični broj, identifikacioni brojevi, podaci o lokaciji, IP adrese, e-mail adrese, podaci iz matičnih knjiga rođenih, lične karte, putne vize, vozačkih dokumenta, podaci iz zdravstvenih kartona, podaci koji upućuju na pripadnost verskim, političkim, socio-kulturološkim organizacijama i drugo.<sup>14</sup>

Kada smo definisali pojam podatka o ličnosti, potrebno je definisati ko je nosilac – vlasnik tih podataka. Nosilac ličnih podataka je fizičko lice na koje se lični podaci odnose. U literaturi se često naziva i subjekt prava zaštite podataka. Podaci o ličnosti se odnose samo na ljudska bića, dakle nosioci ličnih podataka ne mogu biti pravna lica ili životinje.<sup>15</sup>

Lice za zaštitu podataka o ličnosti ili službenik za zaštitu podataka je lice koje se imenuje ispred kompanije, a koje može biti zaposleno unutar nje ili eksterno angažovano. Osnovni zadaci lica za zaštitu podataka su: pomoć pri izradi opšteg akta o zaštiti podataka unutar kompanije, kontrolna i savetodavna funkcija, nadzor u domenu upravljanja ličnim podacima, promovisanje zaštite podataka o ličnosti i podizanje svesti zaposlenih o ovoj oblasti, potom tu su obaveze da prati izmene i praksu regulative i daje savete, obezbeđuje sprovođenje politika, ostvarivanja prava

<sup>14</sup> Andrej Diligenski, Dragan Prlja, Dražen Cerović, *Pravo zaštite podataka – GDPR*, op. cit., str. 23.

<sup>15</sup> Danilo Krivokapić, et al., *Vodič kroz Zakon o zaštiti podataka o ličnosti i GDPR – tumačenje novog pravnog okvira*, Danilo Krivokapić (ur.), Misija OEBS i SHARE fondacija, Beograd, 2019, str. 24.

zagarantovanih Opštom uredbom i aktima kompanije, da preduzima mere za obaveštavanje lica o obradi njegovih podataka, da usko saraduje sa regulatornim telom prilikom inspekcija, nadzora, predlaže pokretanje disciplinskog postupka u slučaju povrede prava lica čiji se podaci obrađuju, kao i niz drugih radnji.<sup>16</sup>

Rukovalac i obrađivač podataka su centralne figure na kojima počiva obrada podataka. Rukovalac može biti fizičko ili pravno lice, ali i organ vlasti. Osnovna funkcija rukovaoca je da on određuje svrhu i način obrade podataka, vremenski period čuvanja podataka, kao i način na koji se postupa sa podacima. Obrađivač, s druge strane, takođe može biti fizičko lice, pravno lice i organ vlasti, kojem su na osnovu ugovornog odnosa sa rukovaocem ili zakonske obaveze povereni poslovi u vezi sa obradom podataka, u čije ime i za čiji račun obrađivač i obrađuje podatke.<sup>17</sup>

Regulatorno telo je nezavisni organ koji se konstituiše na nivou države sa ciljem regulisanja prava zaštite podataka i saradnje sa drugim inostranim nadzornim organima i međunarodnim institucijama, a neki od osnovnih zadataka ovog organa su: informisanje, edukacija, zaštita prava građana, regulisanje, inspekcija, sankcionisanje, sve sa ciljem da svojim savetima i izvršenim nadzorom obezbedi poštovanje principa definisanih u Opštoj uredbi.<sup>18</sup>

### **3) NAČELA OPŠTE UREDBE O ZAŠTITI PODATAKA**

Načela predstavljaju postulate na kojima počiva zakonito rukovanje ličnim podacima. Ona su zvezde vodilje svakog rukovaoca i obrađivača jer svaka radnja koju preduzimaju mora u sebi imati inkorporirana načela. Postoji mandatorna obaveza poštovanja predmetnih načela, te kako su rukovaoci i obrađivači preduzeli sve radnje koje propisuje Uredba, oni mogu biti kažnjeni u slučaju da se utvrdi da je neko od načela povređeno sa kaznom u visini od 20 miliona evra ili 4% ukupnog godišnjeg prihoda kompanije, u zavisnosti od toga koja od navedene dve vrednosti je veća za izricanje kazne.<sup>19</sup>

Načela koja prepoznaje Opšta uredba o zaštiti podataka o ličnosti, u članovima 5–11 su:

- Zakonitost, poštenje i transparentnost;

---

<sup>16</sup> Danilo Krivokapić et al., *Vodič za organe vlasti – zaštita podataka o ličnosti*, Danilo Krivokapić, Đorđe Krivokapić (ur.), Share Fondacija, Novi Sad 2016, str. 34-35.

<sup>17</sup> Klemen Mišič, Maja Lubarda, *Zaštita podataka priručnik za rukovoace*, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Beograd, 2012, str. 11-12.

<sup>18</sup> Stefan Andonović, doktorska disertacija, *Zaštita podataka u elektronskoj javnoj upravi u Republici Srbiji – pravni aspekti*, op. cit., str. 254-258.

<sup>19</sup> Danilo Krivokapić, et al., *Vodič kroz Zakon o zaštiti podataka o ličnosti i GDPR – tumačenje novog pravnog okvira*, op. cit., str. 33.

- Svrha obrade;
- Minimizacija;
- Tačnost;
- Ograničenje čuvanja;
- Integritet i poverljivost;
- Društvena odgovornost.

Težnja ovog rada je prikaz Opšte uredbe o zaštiti podataka o ličnosti (GDPR), te usled ograničenosti analize i prostora o predmetnim načelima autor će se samo ukratko osvrnuti i ukazati na osnovne karakteristike predmetnih načela. U prvo navedeno načelo zapravo su inkorporirana tri načela: zakonitost, poštenje i transparentnost. Sam naziv upućuje na to da se podaci mogu obrađivati, a i prikupljati, u skladu sa predmetnom Uredbom i na propisan način, odnosno kada postoji validan pravni osnov za prikupljanje i obradu podataka. Pri tome, razumljivo je da je neophodno da i drugi uslovi budu ispunjeni. Princip poštenja se može posmatrati kao nadogradnja principa zakonitosti, a predstavlja moralnu obavezu rukovaoca da postupa pošteno i sa pažnjom prema ličnim podacima. U smislu ovog načela kasnije će biti reči i o principu integriteta, a koje ne bi bilo moguće ispuniti bez preduslova poštovanja principa poštenja. Princip transparentnosti ima direktan uticaj na povećanje prava lica čiji se podaci prikupljaju, a odnosi se na to da lice ima pravo da zna koji se podaci prikupljaju, u koje svrhe, u kom obimu, koliko se dugo čuvaju, ko ima pristup podacima, a sva ta obaveštenja moraju biti razumljiva i nesumnjivo jasna svakom licu. Načelo transparentnosti omogućava licu da ima kontrolu nad svojim podacima, a ujedno utiče i na povećanje poverljivosti podataka i očuvanje bezbednosti podataka. Svrha obrade podataka mora biti ograničena, te se podaci mogu prikupljati samo u tačno određenu svrhu, koja mora biti jasno i nedvosmisleno definisana pre prikupljanja i obrade predmetnih podataka, a lice koje je subjekat obrade mora imati uvid u kom kontekstu se njegovi podaci prikupljaju i u koje svrhe. Princip minimizacije dopunjuje ograničenost svrhe obrade podataka, u smislu da mora postojati i ograničenost broja i obima prikupljanja podataka, odnosno da se smeju prikupljati samo oni podaci koji su neophodni da bi se ispunila svrha obrade podataka, dok, s druge strane, svi podaci koji nisu neophodni za naznačenu svrhu obrade predstavljaju prestup i kršenje prava lica prema Uredbi. Na ovo načelo direktno je oslonjen i član 42 GDPR-a u kojem se opisuju mere zaštite i uvode termini *privacy by design* i *privacy by default*, a koji se pre svega odnose na sisteme u kojima bi se prikupljeni podaci klasifikovali uz ugrađene sisteme bezbednosti informacija i privatnosti, tako da se ne prikupljaju a samim tim i ne obrađuju nepotrebni podaci.<sup>20</sup> Sa manjim brojem podataka u toku prikupljanja podataka, od obrade do analize, posredno se postiže i veća bezbednost

---

<sup>20</sup> Ibid., str. 34.

podataka ili se makar postiže manja izloženost povredama bezbednosti podataka usled manje količine podataka u opticaju. Ograničenost čuvanja podataka je u direktnoj korelaciji sa načelom ograničenosti svrhe obrade podataka, te se podaci mogu čuvati samo onaj vremenski period koji je neophodan ali i jasno i transparentno naznačen, da bi se svrha obrade ostvarila. Dalje, načelo tačnosti je samo po sebi jasno i podrazumeva da podaci budu tačni i pravovremeni. Osim tačnosti, obrada podataka mora da obezbedi sigurnost prava zaštite podataka i privatnosti licu čiji se podaci prikupljaju, uz primenu odgovarajućih pravnih, tehničkih i organizacionih mera, kako bi se smanjile šanse za povredu ličnih podataka, ali i obezbedila pravovremena i adekvatna reakcija u slučaju gubitaka, krađe ili curenja podataka. Princip poverljivosti i integriteta uključen je u svaki aspekt sistema zaštite podataka, a inkorporiran je u većini slučajeva u raznim politikama privatnosti, upozorenjima i obaveštenjima o politici zaštite podataka.

Ako načela posmatramo kao osnovu ili polazište na kojem počiva sistem zaštite podataka i Opšta uredba o zaštiti podataka, onda bi za cilj trebalo postaviti obezbeđenje i unapređenje prava lica čiji se lični podaci prikupljaju.

#### **4) PRAVA LICA**

Opšta uredba o zaštiti podataka propisuje brojna prava građanima u vezi sa podacima o ličnosti. Posao rukovaoca je da sprovede i stvori uslove za primenu propisa koji obezbeđuju prava licima, u saradnji sa obrađivačem na kojem je pretežno primena tehničkih, organizacionih i pravnih mera, a regulatorno telo ima kontrolnu i nadzornu funkciju nad radom rukovaoca, a može postupati i po žalbi fizičkog lica. Povećanje prava građana čiji se podaci prikupljaju, kao i povećanje kontrole nad tokom i obimom podataka, centralna su težnja GDPR-a. U tom smislu izdvajaju se:

- Pravo na pristup podacima, ispravku, dopunu i brisanje podataka;
- Pravo na obaveštenje o obradi i ograničenje obrade;
- Pravo na prenosivost podataka;
- Automatizovano donošenje odluka;
- Pravo na prigovor.

Članom 15 GDPR-a definisano je pravo lica da može da zatraži od rukovaoca informaciju da li se njegovi lični podaci obrađuju, u koju svrhu, u kom obimu, ko ima pristup njima, na koji vremenski period se čuvaju, te ima pravo da sazna sve relevantne informacije u vezi svojih ličnih podataka i da zatraži pristup podacima. Narednim članovima obezbeđuju se prava lica da može od rukovaoca da zatraži da se njegovi podaci isprave ili ažuriraju, a naročito i izbrišu ukoliko predmetni podaci nanose štetu ili krše neko drugo pravo propisano pozitivnim zakonima Evropske unije. U tom pogledu postoji ograničenje prava na brisanje ličnih podataka, ili prava

na zaborav, a to je da se brisanje ne može izvršiti ukoliko su prikupljeni kako bi se ispunila svrha ostvarivanja prava slobode informisanja ili izražavanja, ispunjenja neke druge zakonske obaveze ili radi poštovanja radnji učinjenih u javnom interesu. Lice – subjekt obrade ima pravo da bude jasno i transparentno obavješten o svrsi obrade podataka i u tom kontekstu lice ima pravo da ograniči obradu podataka kada su podaci o njemu netačni, kada je obrada nezakonita ili su podaci nepotrebni za predmetnu svrhu obrade, kada je podnet prigovor u vezi navedenih situacija i kada postoji sumnja da se radi o konfliktu interesa subjekta prava i rukovaoca.<sup>21</sup>

Pravo na prenosivost podataka je novostvoreno pravo definisano Uredbom članom 20, a odnosi se na transfer ličnih podataka jednog lica kojima rukuje rukovalac, a na zahtev lica se ti podaci mogu transponovati – „preneti“ drugom rukovaocu, kada je to tehnički moguće i kada ne ugrožava druga prava lica. Prenosivost podataka je moguća i kada je obrada zasnovana na pristanku i kada se vrši automatski.<sup>22</sup> Prava koja se odnose na automatizovano donošenje odluka bi se zbog svoje široke primene u digitalnom svetu, na internetu, brojnim sajtovima i društvenim mrežama, mogla posmatrati kao zasebna celina. Automatska obrada se, pre svega, odnosi na obradu i prikupljanje podataka gde radnje vrši mašina, kompjuter, softver ili programski dodatak. Na ovaj način skupljaju se mnogi lični podaci u vidu ličnih preferencija, na primer koje sajtove najčešće posećujemo, koje knjige volimo da čitamo, koje lekove, medicinske usluge i bolesti pretražujemo i dr. i na osnovu prikupljenih podataka se vrši pravljenje ličnih profila o nama, tzv. profilisanje. Profilisanje ima za cilj nuđenje određenih proizvoda ili usluga, targetiranje putem ciljanog marketinga i pružanje sadržaja namenjenog našem profilu. U smislu automatske obrade mora se povesti računa da se osetljivim ličnim podacima rukuje na zakonit način, kao i da ne dođe do ugrožavanja radnog, ugovornog ili socijalnog prava, verskih, seksualnih, političkih sloboda i drugih ljudskih prava.

Pravo na prigovor daje licu pravo žalbe u vezi sa predmetnom obradom podataka, prema kojem rukovalac mora da prestane sa obradom podataka dok se ne utvrdi da li je žalba osnovana, a pravni osnov za obradu podataka valjan. Ograničenje prigovora lica se, pre svega, odnosi na legitimni interes, odnosno u određenim slučajevima interes društva preteže u odnosu na interese pojedinca.

Ovo su neka od prava koje ova obimna Regiativa prepoznaje i koja čoveka i kontrolu nad ličnim podacima stavlja u središte sistema zaštite podataka i postavlja za cilj povećanje privatnosti u digitalnom dobu kada je privatnost suočena sa mnogim izazovima.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Ibid., str. 75.

<sup>22</sup> Sanja Prlja, „Pravo na zaštitu ličnih podataka u EU”, op. cit., str. 95.

<sup>23</sup> Za više o pravima lica u vezi sa podacima o ličnosti, videti: Stefan Andonović, Dragan Prlja, „Osnovi prava zaštite podataka o ličnosti”, *Institut za uporedno pravo*, Beograd, 2020, str. 87-115.

## 5) MAPIRANJE OBAVEZE KOMPANIJA

Proces implementacije Opšte uredbe o zaštiti podataka o ličnosti u poslovanje kompanije je izuzetno kompleksan poduhvat koji kompanija mora da učini kako bi ispunila svoju zakonsku obavezu i uskladila svoje poslovanje sa konceptom zaštite podataka o ličnosti. Takođe, kompanije dobijaju i šansu za ostvarivanje boljih poslovnih saradnji i izlazaka na nova tržišta jer se u modernom digitalnom dobu očekuje da kompanije imaju implementiran sistem zaštite podataka i koncept privatnosti u svoje poslovanje. Svakako se kao razlog integracije ka ovim evropskim vrednostima nameće i izbegavanje visokih kazni o kojima je bilo reči u toku rada. Tu je i podsticaj za preduzeća van EU koji saglašavanjem sa ovom Uredbom stižu šansu za poslovanje na evropskom tržištu i mogućnost nuđenja svojih roba i usluga evropskim građanima. Dalje, korist inkorporiranja GDPR-a u poslovanje kompanije trebalo bi da dovede do očuvanja reputacije i ugleda kompanije usled adekvatnog prikupljanja, čuvanja i obrađivanja, ali i dalje distribucije podataka klijenata. Osim očuvanja reputacije u poslovnom svetu i među klijentima, integrisanje sistema prava zaštite podataka u poslovne procese kompanija za cilj bi moglo imati povećanje opšte društvene dobrobiti, a u kojem bi se ispoštovala osnovna prava svakog pojedinca u ovoj oblasti.<sup>24</sup>

Proces implementacije Regulative u poslovanje preduzeća trebalo bi da obuhvata tri ključne oblasti, a to su:

- 1) Organizacija zaduženja u okviru kompanije;
- 2) Mapiranje podataka;
- 3) Preduzimanje pravnih, tehničkih i organizacionih mera.

Kako regulativa pogađa poslovanje kompanije i najveći broj sektora i mora da uskladi svoje poslovanje sa predmetnom Regulativom, neophodno je pre svega upoznati zaposlene sa sadržinom i zahtevima koje postavlja Uredba, a potom ih obučiti za primenu ove legislative primenjeno na reon u kojem zaposleni radi. Potrebno je kontinuirano raditi na podizanju svesti zaposlenih o značaju zaštite ličnih podataka, kako podataka zaposlenih tako i klijenata. Preporučljivo je izraditi *gap* analizu s ciljem identifikovanja koji procesi nisu, ili u kojoj su meri usklađeni sa zahtevima GDPR-a, kao i koje korake je neophodno sprovesti da bi se uveli u standard.<sup>25</sup> Potom, kao i u svakom projektu, potrebno je dobro isplanirati korake, a zatim i podeliti zaduženja kako bi proces implementacije ovako kompleksne

---

<sup>24</sup> Marija Majstorović, „Usklađivanje poslovanja preduzeća sa GDPR”, *6th International Conference Law, Economy and management in modern ambience*, LEMIMA 2019, Fakultet za poslovne studije i pravo Univerzitet „Union – Nikola Tesla”, Beograd 2019, UDC 342.721 (497.11), str. 53-54.

<sup>25</sup> Za pojašnjenje pojma „Gap analiza”, videti: Cambridge Dictionary, <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/gap-analysis>.

Regulative bio koordinisan i celishodan. U većini slučajeva neophodno je da pravna služba, kadrovska služba, marketing, IT sektor i po potrebi i drugi sektori raspodele zaduženja i sprovedu mere i procedure koje su definisane Regulativom. U zavisnosti od vrste kompanije i podataka koji se obrađuju, potrebno je imenovati Lice za zaštitu podataka, a koje može biti zaposleno lice iz kompanije ali može biti i eksterno angažovan. Jedan od prvih koraka je da se navedu aktivnosti obrade koje se odvijaju pošto su prikupljeni podaci, potom je neophodno pribaviti pristanak lica ili drugi pravni osnov za prikupljanje podataka i obavestiti lice o preduzetim radnjama. Sledeći korak je definisanje zaduženja rukovaoca, obrađivača i službenika za zaštitu podataka. Potrebno je da kompanija ustanovi svoju funkciju da li je u ulozi rukovaoca ili obrađivača, zavisno od kontakta i radnji koje poduzima sa predmetnim podacima. Rukovalac ima obavezu da na osnovu člana 30 Uredbe vodi evidenciju o aktivnostima obrade podataka, te o informativnim podacima o obrađivaču, rukovaocu i licu za zaštitu podataka, svrsi obrade, kategorijama i opisu ličnih podataka, kao i o primaocima podataka itd. Preporučuje se i vođenje evidencije o zakonskim osnovama za obradu podataka i ugovorima o obradama. Takođe, članom 15 rukovalac je u obavezi da na zahtev subjekta podataka dozvoli pravo pristupa ličnim podacima lica koje je zatražilo uvid. Obrađivač i rukovalac su dva posebna pravna entiteta ali su u međusobnom odnosu. Rukovalac na osnovu zakona ili na osnovu ugovornog odnosa poverava obrađivaču deo poslova vezanih za obradu podataka, odnosno obrađivač je izvršilac radnji u smislu obrade podataka, odnosno radnji koje mu je dodelio rukovalac.<sup>26</sup> Lice za zaštitu podataka o ličnosti (DPO) ili Službenik za zaštitu podataka predstavlja novo zanimanje od kada je u primeni Uredba.<sup>27</sup> Osnovna misija DPO-a je da obrada podataka ne krši ljudska prava i privatnost lica čiji se podaci prikupljaju. Lice savetuje koje mere i zaštite bi obrada morala da sadrži. Lice za zaštitu podataka ne mora nužno biti pravnik, ali se preporučuje da bude dobro pravno potkovan, kao i da poseduje određeno razumevanje IT bezbednosti, iz razloga što DPO mora biti obavešten o politikama i pravnim kontrolama kako bi bio u mogućnosti da proceni rizik od povrede podataka. Važna funkcija ovog lica je i podizanje svesti o zaštiti i sigurnosti podataka u kompaniji, prema članu 39 Uredbe. Značaj ovog novog zanimanja ogleda se i u broju i obimu članova koji su posvećeni Službeniku za zaštitu podataka u Uredbi, a neki od njih su: članovi 37–39, iz glave četvrte, koji su posvećeni imenovanju, funkcijom i zaduženjima ovog lica, potom članom 30 navodi se uloga ovog lica u registru i proceni uticaja (član 39). Takođe, spominje se i u drugim članovima, a član 97 naglašava karakter nezavisnosti. Osim

---

<sup>26</sup> Danilo Krivokapić et al., *Vodič za organe vlasti – zaštita podataka o ličnosti*, op. cit., str. 17.

<sup>27</sup> U daljem tekstu će se koristiti skraćenica DPO koja potiče od engl. *Data Protection Officer*, u prevodu na srpski jezik: Službenik za zaštitu podataka. Za više o licu za zaštitu podataka o ličnosti u Evropskoj uniji, videti: Paul Lambert, *Understanding the New European Protection Rules*, Taylor & Francis Group 2018, str. 457-467.



savetodavne funkcije ima i obavezu da saraduje sa nezavisnim regulatornim telom prilikom inspekcija ili žalbenih postupaka.<sup>28</sup>

Drugu bitnu celinu u procesu implementacije Regulative u poslovanje preduzeća čini mapiranje podataka. Potrebno je ustanoviti tok podataka, koji se podaci prikupljaju, u kom obimu, broju, kako se prikupljaju, gde i koliko dugo se čuvaju, da li se brišu i kada, koji put prolaze od prikupljanja, obrade do distribucije, ko ima pristup podacima i dr. Odnosno, potrebno je ustanoviti sve relevantne informacije koje se tiču podataka koji se prikupljaju i proceniti rizik i način za upravljanje takvim podacima. Neophodno je definisati razne procedure u skladu sa klasom podataka u odnosu na vrstu, osetljivost i rizik koji takvi podaci nose. Poenta mapiranja podataka je razumevanje koji se podaci prikupljaju i iz kog razloga, te da li su prikupljeni podaci korisni za naznačenu svrhu obrade podataka, te bi u skladu sa konceptom minimizacije trebalo prikupljati samo onoliko podataka koliko je stvarno neophodno da bi se ispunila svrha obrade. Članom 30 Uredbe kompanijama se na teret stavlja obaveza vođenja evidencije o aktivnostima obrade koja bi trebalo da sadrži informacije o rukovaocu i službeniku za zaštitu podataka, svrsi obrade, kategorijama lica čiji se podaci prikupljaju i vrsti ličnih podataka, primarcima ličnih podataka, predviđenim rokovima za brisanje podataka i drugo. Preporučljivo je uključiti i načelni opis tehničkih i organizacionih mera iz člana 32. U ovom procesu bi trebalo da učestvuju svi relevantni činiooci od kadrovske, marketinške, pravne i informatičke službe, odnosno svi oni koji imaju saznanja o tome gde se i koji podaci čuvaju, u papirnom, digitalnom, audio i drugim formatima, a lice za zaštitu podataka bi trebalo da od tih informacija sačini celinu i izvrši mapiranje podataka.<sup>29</sup>

U pogledu obima pravnih, tehničkih i organizacionih mera koje bi kompanija trebala da preduzme kako bi uskladila svoje poslovanje sa GDPR-om moglo bi se napisati više naučnih radova i sprovesti brojne analize. U pogledu ovih mera autor će navesti svega nekoliko značajnih koraka. Procena rizika je neizostavna na putu saglašavanja sa Uredbom. Sa urađenom procenom rizika trebalo bi da se dobije odgovor na pitanje sa kojim pretnjama se suočava kompanija u pogledu zaštite podataka i na osnovu analize bi dalje trebalo da se sprovedu odgovarajuće tehničke i organizacione mere kako bi se obezbedila sigurnost podataka. Pod procenom rizika važno je uraditi i DPIA, a što predstavlja izveštaj o usklađenosti obrade podataka, rizicima i problemima koji mogu nastati kao rezultat obrade.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> European Data Protection Supervisor, Data Protection Officer (DPO), b.d., [https://edps.europa.eu/data-protection/data-protection/reference-library/data-protection-officer-dpo\\_en](https://edps.europa.eu/data-protection/data-protection/reference-library/data-protection-officer-dpo_en), pristupljeno 20.9.2020.

<sup>29</sup> GDPR Data Flow Mapping, b.d., <https://www.itgovernance.eu/en-ie/gdpr-data-mapping-ie>, pristupljeno 22.9.2020.

<sup>30</sup> DPIA skraćenica od engl. *Data protection impact assessments*, u prevodu na srpski jezik: Procena uticaja na zaštitu podataka. Za više o proceni uticaja na zaštitu podataka, videti: Ben

Sprovođenje procene rizika preporučljivo je izraditi preko procene uticaja na privatnost (PIA), kako je navedeno u članu 35 GDPR-a.

U pogledu tehničkih i bezbednosnih mera potrebno je sprovesti mere kojima se smanjuje rizik od zloupotrebe podataka, a to se uglavnom postiže pseudonimizacijom i/ili anonimizacijom podataka. Pseudonimizacijom se postiže obrada podataka tako da se oni ne mogu više pripisati i dovesti u vezu sa licem koje je nosilac tih podataka. U pojednostavljenom obliku podaci o nečijem imenu i prezimenu se u određenoj bazi ne skladište u formatu Petar Petrović, već dobijaju neki šifrovani oblik, na primer p1A HDK. Anonimizacija predstavlja korak dalje u zaštiti podataka. Osnovna razlika je što se u slučaju pseudonimizacije nosilac podataka može identifikovati uz pomoć dešifrovanja jer postoji baza koja povezuje podatak sa njegovim pseudonimom, a dok je u slučaju anonimizacije taj proces izuzetno komplikovan i u najvećem broju slučajeva se identitet podatka ne može vratiti.<sup>31</sup>

Potom je potrebno osnovati efikasan sistem koji bi obezbedio održavanje stalne poverljivosti, integriteta i otpornosti sistema na udare i izazove koje postavlja obrada novih podataka i potrebno je konstantno unapređivati bezbednosne mere u skladu sa potrebama kompanije i tehnološkim napretkom. U skladu sa tim zaštita podataka bi trebalo da bude inkorporirana u poslovne procese i infrastrukturu kompanije, te bi i podešavanja privatnosti kao i životni ciklus podataka trebali da budu postavljeni u skladu sa zahtevima GDPR-a.<sup>32</sup> Pravne mere prožimaju svaki proces i korak ka ispunjenju zahteva iz Uredbe. Potrebno je dokumentovati sve preduzete radnje, konstantno vršiti proveru i unapređenje pravničkih procedura i akata i vršiti edukaciju svih aktera ali i zaposlenih u kompaniji. Osnovni zadatak pravne službe je da pribavi adekvatne pravne osnove za prikupljanje i obradu podataka i tako smanji rizik od prijave nadležnom organu i sankcionisanje kompanije. Obrada je moguća kada postoji saglasnost lica čiji se podaci prikupljaju ili je zaključen ugovorni odnos između kompanije i klijenta, odnosno lica čiji se podaci prikupljaju. Potom, obrada je moguća kada je neophodno ispunjenje pravne obaveze ili javnog interesa prema domaćem ili zakonodavstvu Evropske unije. Pravni osnov za obradu može da bude i zaštita vitalnih interesa pojedinca ili pak zaštita legitimnih interesa kompanije. U ovom slučaju se mora obratiti značajna pažnja da ne postoji konflikt interesa ljudskih prava i sloboda lica čiji se podaci prikupljaju i kompanije.<sup>33</sup>

---

Wolford, *Data Protection Impact Assessment (DPIA)*, b.d., <https://gdpr.eu/data-protection-impact-assessment-template/>, pristupljeno 10.9.2020.

<sup>31</sup> Andrej Diligenski, Dragan Prlja, Dražen Cerović, *Pravo zaštite podataka – GDPR*, op. cit., str. 41.

<sup>32</sup> O primeni koncepta *Privacy by design* i *Privacy by default*, videti: „Anonimizacija i pseudonimizacija podataka”, *CERT*, 2018, dostupno na: [https://www.cert.hr/wp-content/uploads/2018/08/anonimizacija\\_i\\_pseudonimizacija\\_podataka.pdf](https://www.cert.hr/wp-content/uploads/2018/08/anonimizacija_i_pseudonimizacija_podataka.pdf), pristupljeno 20.9.2020.

<sup>33</sup> Ivan Milošević, *GDPR Uputstvo za primenu*, op. cit., dostupno na: <https://www.jpms.rs/wp-content/uploads/2018/04/gdpr.pdf>, pristupljeno 5. avgust 2020.

Mora se napomenuti da je proces implementacije Opšte regulative o zaštiti podataka u poslovanje kompanija relativno nov zahtev, te da su brojne kompanije još uvek u procesu upoznavanja sa brojnim odredbama Uredbe. Multinacionalne kompanije prednjače u broju mera i procedura i stepenu implementacije ovog propisa u svoje poslovanje, dok manje kompanije imaju gotovo identične obaveze prema GDPR-u kao i gigantske kompanije, stoga se postavlja pitanje profitabilnosti i povećanog administrativnog ali i novčanog nameta, iz razloga neophodnosti angažovanja eksternih stručnjaka za zaštitu podataka. Ovaj proces se mora obavljati kontinuirano i sinhronizovano sa svim departmanima u okviru kompanije.

## **6) ZAKLJUČAK**

Opšta Uredba o zaštiti podataka u primeni je od 25. maja 2018. godine. Kompanije su preduzele brojne korake kako bi implementirale ovu kompleksnu regulativu u svoje poslovanje i tako sebi obezbedile mesto u tržišnoj igri u kojoj podaci predstavljaju novi kapital, ali i spasile svoje poslovanje i reputaciju od curenja podataka i visokih kazni. Ipak, težnja ove Uredbe je obezbeđenje prava na zaštitu podataka i prava na privatnost u internet eri, kada je svakodnevno u opticaju bezbroj ličnih podataka i kada pojedinci svakodnevno svoje podatke ostavljaju brojnim kompanijama na obradu i korišćenje, često bez mnogo znanja.

Opšta regulativa o zaštiti podataka je jedan od najznačajnijih pravnih akata donetih u poslednje vreme i ima značajan uticaj na globalnom nivou u oblasti zaštite podataka i privatnosti, kako u Evropi tako i šire. Najveći broj zemalja u svetu je usaglasio svoje zakonodavstvo sa GDPR regulativom, a pomenute multinacionalne kompanije, a potom i nacionalne kompanije su pod uticajem GDPR-a promenile svoj način poslovanja i odnos prema prikupljanju, obradi i čuvanju podataka. Primena ove Uredbe ogleda se i u naplaćivanju mnogobrojnih visokih kazni, od čega je samo u 2020. godini napisano više od 150 novčanih kazni u ukupnom iznosu od preko 60 miliona evra, prema finansijskom istraživanju kompanije *Finbold*.<sup>34</sup> Neke od najviših izrečenih kazni su kazne prema *British Airways*, britanskoj avio kompaniju, u iznosu od preko 204 miliona evra, potom je lanac hotela *Mariott International* platio preko 110 miliona evra za gubitak podataka svojih gostiju. Prošle godine je Guglu (*Google*) francusko regulatorno telo izreklo kaznu od preko 50 miliona evra, a italijanski telekomunikacioni operater TIM je platio kaznu od preko 28 miliona evra<sup>35</sup>. Primera milionskih kazni u praksi ima još, a one utiču na

<sup>34</sup> Finbold, GDPR fines 2020, b.d., dostupno na: <https://finbold.com/gdpr-fines-2020/>, pristupljeno 25.09.2020.

<sup>35</sup> Data Privacy Manager, 5 biggest GDPR fines so far, 2020, dostupno na: <https://data.privacymanager.net/5-biggest-gdpr-fines-so-far-2020/>, pristupljeno 25.09.2020.

još dosledniju i širu primenu Opšte uredbe o zaštiti podataka, kako u nacionalnim zakonodavstvima tako i u poslovanju kompanija.

U duhu ovog rada, cilj Opšte uredbe o zaštiti podataka o ličnosti je podizanje svesti o zaštiti podataka, savesnijem pristupu kompanija prema prikupljanju i obradi ličnih podataka, ali i odgovornijem pristupu korisnika interneta prema svojoj privatnosti i ostavljanju ličnih podataka na raspolaganje brojnim sajtovima, a u tom kontekstu se obeležava i Dan zaštite podataka u Evropi svakog 28. januara, simbolično na dan Konvencije 108 Saveta Evrope o ličnim podacima.

## 7) LITERATURA

- Andonović, Stefan, „Zaštita podataka u elektronskoj javnoj upravi u Republici Srbiji – pravni aspekti”, doktorska disertacija, *Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu*, Beograd 2019.
- Borhart, Klaus-Diter, *Abeceda prava Evropske unije*, Kancelarija za publikacije Evropske unije, Luksemburg, 2010.
- Brajušković, Sandra, Blagojević, Goran, „Novo poglavlje u oblasti zaštite podataka o ličnosti: opšta regulativa EU o zaštiti podataka o ličnosti”, *Istraživački centar Skupštine Crne Gore*, Podgorica 2018.
- Čizmić, Jovan, Boban, Marija, „Učinak nove EU Uredbe 2016/679 (GDPR) na zaštitu osobnih podataka u Republici Hrvatskoj”, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 39, br. 1, 377-410 (2018), UDK 342.738::061.1EU, <https://doi.org/10.30925/zpfsr.39.1.13>.
- Dašić, Predrag, Turmanidze, Raul, „Industrija 4.0: stvarnost ili priviđanje (Pozivni referat)”, XVI međunarodna konferencija ekonomsko/pravno/komunikacijski aspekti zemalja Zapadnog Balkana sa posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu u procesu pristupa Evropskoj uniji, Ekonomski fakultet, Rijeka 2017, str. 80-89.
- Diligenski, Andrej, Prlja, Dragan, Cerović, Dražen, *Pravo zaštite podataka – GDPR*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2018.
- Đukić, Dejan, „Zaštita podataka o ličnosti sa osvrtom na novo zakonodavstvo Evropske unije u ovoj oblasti”, *Pravni zapisi br. 1/2017*, Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd 2017.
- Karabegović, Isak, Karabegović, Edina, „Implementacija “Industrije 4.0” primjenom robota i digitalne tehnologije u proizvodnim procesima u Kini”, *Tehnika – Mašinstvo 67 (2018)*, Tehnički fakultet, Bosna i Hercegovina, Bihać 2018, str. 225-231.
- Krivokapić, Đ., Adamović, J., Tasić, A., Petrovski, A., Kalezić, P., Krivokapić, *Vodič kroz Zakon o zaštiti podataka o ličnosti i GDPR – tumačenje novog pravnog okvira*, Misija OEBS i SHARE fondacija, Beograd, 2019.

- Krivokapić D., Krivokapić Đ., Todorović I., Komazec S., Petrovski, A., Ercegović K., *Vodič za organe vlasti – zaštita podataka o ličnosti*, Share Fondacija, Novi Sad, 2016.
- Lađevac, Ivona, „Povelja Evropske unije o osnovnim pravima”, Blagoje Babić (ur.), *Vodič kroz pravo Evropske unije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd 2005.
- Lambert, Paul, *Understanding the New European Protection Rules*, Taylor & Francis Group, New York 2018.
- Lilić, Stevan, „Pravo privatnosti i informatička tehnologija”, *Kompjuteri i pravo br. 1-2/1999*.
- Majstorović, Marija, „Usklađivanje poslovanja preduzeća sa GDPR”, *6th International Conference Law, Economy and management in modern ambience LEMIMA 2019*, Fakultet za poslovne studije i pravo Univerzitet „Union – Nikola Tesla”, Beograd 2019, UDC 342.721 (497.11).
- Milenković, Dejan, „Značaj nezavisnih institucija u zaštiti ljudskih prava”, *Jubilarna monografija 15 godina rada Poverenika*, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka, Beograd 2019.
- Prlja, Sanja, „Pravo na zaštitu ličnih podataka u EU”, *Strani pravni život 2018/1*, Beograd 2018, str. 89, UDK: 342.721 (4-672 EU).
- Šabić, Rodoljub, *15 godina rada Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka: Jubilarna monografija*, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka, Beograd 2019.

**GENERAL REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT  
AND OF THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION  
ON DATA PROTECTION (GDPR) – OVERVIEW AND NEWS**

**Summary:** Everyday use of the Internet, both for business needs and for private purposes (from storing data on cloud systems, using applications and many other contents that access various biometric and personal data), has put a modern man at the center of technological development, digitalization, and connectivity via different networks. The significance that the exchange of goods, gold, and then the trade of goods and services once had on the economic development and technological progress is today transferred on data. In the digital age when data are the driver and the basis for the development of every company and the basic derivative of every society, citizens often and without much thought easily leave their data available to many companies that collect data and make business decisions based on their processing. This led to the need to regulate the field of data protection. With the increase in the number of data about all of us comes the need to protect privacy and increase control of our personal data. In line with this aspiration and the need to improve the legal framework with the legacy of modern times, the General Regulation on Personal Data Protection (GDPR) was adopted in 2016. It regulates in detail the rights of persons and the obligations of companies. The aim of this paper is to present important characteristics and innovations in terms of new institutes and concepts, as well as to consider the positive effects that the Regulation has introduced in the field of European Union law, but also on the rights of all persons whose data are processed. The analysis was performed on the basis of a review of the relevant legislative framework of the European Union and documents adopted by the European regulatory bodies and relevant institutions, from the European Parliament, the Council of the European Union, the European Data Protection Board, the European Commission, etc.

**Keywords:** General data protection regulations, GDPR, data protection law, European Union law.



## ISTRAŽNI ODBORI EVROPSKOG PARLAMENTA - KORISTAN INSTRUMENT KONTROLE PRIMENE KOMUNITARNOG PRAVA

Ninoslav ŽIVKOVIĆ\*

*Apstrakt:* Shodno nacionalnim zakonodavstvima, u komunitarnom pravu takođe postoji mogućnost formiranja odbora u cilju sprovođenja istrage o konkretnom pitanju. Na taj način se ostvaruje tradicionalna parlamentarna uloga nadzora nad izvršnom vlašću. Istražna tela Evropskog parlamenta su refleksija kontrolne funkcije i uvećanih zakonodavnih prerogativa ovog organa. Iako je rezultat njihovog delovanja izrada izveštaja koji je neobavezne pravne prirode, značaj ovih tela je vidljiv kako na institucionalnoj ravni (odnos Evropski parlament – Evropska komisija), tako i u pogledu podsticanja legislativnih promena u Evropskoj uniji. Cilj rada je demistifikacija specifične oblasti kako bi se upotrebom istorijskog i teleološkog tumačenja, kao i konceptualne analize, istakla važna uloga odbora u otkrivanju brojnih štetnih uticaja po komunitarno pravo.

*Gljučne reči:* Istražni odbor, komunitarno pravo, Evropski parlament, Evropska Komisija, Evropska unija.

### 1) UVOD

Jedan od načina vršenja kontrolne funkcije Evropskog parlamenta<sup>1</sup> (u daljem tekstu Parlament) jeste formiranje istražnih odbora, kako bi se obezbedila adekvatna primena prava Unije od strane njenih članica i institucija. U slučajevima gde je, usled kršenja komunitarnog prava, prisutan tzv. „deficit odgovornosti”,<sup>2</sup> ova

---

\* Master pravnik, doktorand iz međunarodnopravne uže naučne oblasti (oblast međunarodnog javnog prava) na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu. Ovaj članak je rezultat naučnog istraživanja komunitarnog prava iz oblasti istražnih komisija Evropskog parlamenta, bliskoj okvirnoj temi doktorske disertacije doktoranda. E-mail: [ninoslavzivkovic7@gmail.com](mailto:ninoslavzivkovic7@gmail.com)

<sup>1</sup> “Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community”, 13 December 2007, 2007/C 306/01, article 9A.

<sup>2</sup> Corina Andone, “Argumentative Patterns in the Political Domain: The Case of European Parliamentary Committees of Inquiry”, *Argumentation*, Vol. 30, No. 1, 2016, p. 45.



tela doprinose efikasnom otklanjanju nepravilnosti. Namera autora je da ih predstavi kao svrsishodna i korisna sredstva kojima se Parlament služi u praksi. Njihov značaj nije ograničen isključivo na istražne radnje, uočavanje i preciziranje malformacija u pravu Evropske unije (u daljem tekstu EU), kako bi se osigurala konzistentna primena istog. Korišćenjem ovih tela Evropski parlament se pozicionira odmah uz Evropsku Komisiju (u daljem tekstu Komisija) i Savet EU, i nastoji da ostvari veći uticaj u političko-pravnom životu Unije. Osnivanjem odbora se reflektuje načelo podele vlasti i ostvaruje pun demokratski kapacitet Parlamenta.

## **2) POJAM ISTRAŽNOG TELA EVROPSKOG PARLAMENTA**

Istražni komitet Evropskog parlamenta se razlikuje od tradicionalnog pojma anketnih komisija u međunarodnom javnom pravu. Međunarodna anketna komisija, kao diplomatski metod rešavanja sporova, predstavlja telo obrazovano radi objektivnog utvrđivanja činjenica koje su uzrokovale međunarodni spor ili utiču na rešenje istog.<sup>3</sup> Obično je čini neparan broj eksperata (tri ili pet) iz oblasti značajne za predmet spora, koji ne moraju biti striktno pravnici. Njihova se funkcija iscrpljuje u utvrđivanju činjeničnog stanja i izradi izveštaja neobavezne pravne prirode za strane u sporu. Anketna (istražna) komisija ne predlaže rešenje spora, mada su stranke, posebno zbog pritiska međunarodne zajednice, uglavnom saglasne sa izveštajem ovog tela.<sup>4</sup> Pitanja u vezi sa radom istog u potpunosti su u rukama strana u sporu.

Za razliku od međunarodnih, istražna tela Evropskog parlamenta ispituju činjenice sa stanovišta primene komunitarnog prava. Obrazuju se konstitutivnim ugovorima ili pojedinačnim aktom Parlamenta i rezultat su jačanja pozicije ove u odnosu na ostale institucije Unije. U skladu sa članom 226 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (u daljem tekstu UFEU), Parlament može osnovati istražni odbor privremenog karaktera radi ispitivanja navodnog kršenja ili nepravilnosti u primeni prava EU. Dok kršenje predstavlja postupanje suprotno pravu EU, interesantno je da se pod nepravilnostima podrazumeva širok spektar radnji: zloupotreba vlasti; diskriminacija; administrativna nepravilnost; nepravedno, neispravno ili

---

<sup>3</sup> Boris Krivokapić, „Istraga kao način mirnog rešavanja međunarodnih sporova”, *Vojno delo*, Vol. 68, No. 5, 2016, str. 71.

<sup>4</sup> Primer za to je špansko-nemački spor o potapanju norveškog broda Tajger (*Tiger*), koji je potopljen zbog sumnje da se bavio nelegalnim prometom robe. Nemačka, koja je potopila brod, smatrala je da je to učinjeno na otvorenom moru, dok je Španija smatrala da je potopljen u vodama Španije. Izveštaj istražne komisije je utvrdio da je to učinjeno u vodama Španije, sa čim su se strane u sporu saglasile. U sporu između Holandije i Nemačke o torpedovanju holandskog broda „Tubancija” (*Tubantia*), petočlana istražna komisija je utvrdila odgovornost Nemačke za protivpravni akt i naložila joj da Holandiji isplati odšetu. Nemačka je, poštujući izveštaj komisije, to i učinila. Videti: *Ibid.*, str. 76-77.

nekompetentno postupanje; propuštanje dužnog činjenja; nepažnja; odbijanje davanja potrebnih informacija i odlaganje koje se moglo izbeći.<sup>5</sup> Time se istražuje raznovrsno postupanje institucija EU i država članica. Pravni standard „nepravilnosti” predstavlja svojevrsan „kišobran” koji pokriva i pozitivne i negativne akte. Daljim tumačenjem navedenog člana, primećuje se ustavno načelo podele vlasti, jer predmet istrage ne mogu biti činjenice koje su predmet sudskog postupka, pri čemu se misli na pravosudne postupke u EU. Hipotetički, ako je slučaj pokrenut pred nacionalnim sudom, ne bi bilo smetnje da bude predmet istrage istražnog odbora Parlamenta. Istu prirodu imaju i istrage pokrenute od strane Evropskog ombudsmana (čl. 228 UFEU) i Revizorskog suda (čl. 285 UFEU).

Istražno telo se obrazuje na zahtev jedne četvrtine poslanika (177 od 705 poslanika), koji treba da bude podržan na plenarnom zasjedanju. Predviđeni cenzus, uzimajući u obzir pojedine evropske zemlje, predstavlja kompromisno rešenje,<sup>6</sup> ali označava težnju da se čvrsto utemeljenim predlogom može osnovati odbor. U sadašnjoj političkoj konstelaciji to znači da manjinske grupacije ne mogu podneti ovaj zahtev. Čini se da nema legitimnih prepreka da se ne dozvoli da jedan poslanik podnese zahtev. Holandsko pravo predviđa takvo rešenje.<sup>7</sup>

Stav 4 čl. 208 Pravilnika Evropskog parlamenta<sup>8</sup> predviđa da odluku o formiranju odbora donosi Parlament na predlog Konferencije predsednika političkih grupa.<sup>9</sup> Deluje da nema celishodnih razloga za ovakvom odredbom, jer je predviđen dovoljno visok cenzus za podnošenje zahteva. Pogotovo što ne postoje proceduralne garantije da će zahtev četvrtine poslanika biti usvojen. Rešenje je više politički, a manje pravno obojeno, jer je Konferencija predsednika političko telo. Pogodno je što ona ne može promeniti predmet istrage utvrđen u zahtevu. Njena uloga je da utvrdi ispunjenost uslova iz čl. 226 UFEU na osnovu sopstvenog

<sup>5</sup> Eva-Maria Poptcheva, “Parliament’s Committees of inquiry and special committees”, *European Parliamentary Research Service*, PE-582.007, 2016, p. 4.

<sup>6</sup> Ustavi Letonije i Slovenije predviđaju zahtev trećine, a u Ustav Portugala petine poslanika. O tome, Goran Marković, “European Parliament’s Control of the European Commission – Procedural Aspects”, *EU and comparative law issues and challenges series, Procedural Aspects of EU Law*, (ed. Dunja Duić, Tunjica Petrašević), Vol. 1, 2017, p. 481.

<sup>7</sup> Eva-Maria Poptcheva, “Parliament’s Committees of inquiry and special committees”, op. cit., p. 16.

<sup>8</sup> “Rules of Procedure of European parliament, 9<sup>th</sup> parliamentary term”, February 2020, available at: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/lastrules/TOC\\_EN.html?redirect](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/lastrules/TOC_EN.html?redirect), pristupljeno 28. 1. 2020. godine.

<sup>9</sup> Konferencija predsednika je političko telo koje obezbeđuje koordinaciju i nesmetanu saradnju između odbora. Čine je predsedavajući stalnih i posebnih odbora Evropskog parlamenta i sastaje se utorkom, u vreme mini-sednica u Strazburu. Na njenom čelu je predsednik koji se bira iz redova članova na mandat od dve i po godine.

uverjenja, uz asistenciju pomoćnih organa Parlamenta. U jednom slučaju, i pored zahteva četvrtine evroparlamentaraca, odbor nije formiran.<sup>10</sup>

Istražni odbor kao privremeno telo je u obavezi da donese odluku u roku od godinu dana od donošenja odluke o osnivanju. Taj rok se može, odlukom Parlamenta, produžiti dva puta po tri meseca, što je koristan mehanizam za sprovođenje dodatnih istražnih radnji radi potpunijeg određivanja činjeničnog stanja.

### **3) ISTORIJAT I RAZLOZI NASTANKA ISTRAŽNIH KOMITETA**

Istražna tela Parlamenta su nastala kako bi iznivelisala položaj ove u odnosu na druge institucije EU, u prvom redu Komisije. Bilo je nedopustivo da u zajednici kakva je Unija ne postoji značajan element parlamentarne demokratije, oličen u političkoj kontroli izvršne vlasti. Usled nedostataka istražnih aspekata drugih instrumenata političke kontrole,<sup>11</sup> konstitutivnim ugovorima je uvedena mogućnost formiranja istražnih organa. Time se, brinući za štetan uticaj loše primene komunitarnog prava, tvorevina EU približava evropskom građaninu.<sup>12</sup> Radom ovih tela se postiže adekvatna provera legitimnosti radnji članica i institucija EU. Korisno je da se kontroli potčine sve oblasti delovanja izvršne vlasti, kako bi se izbegla selektivnost i u potpunosti ispoštovao princip podele vlasti.

Osnivanje istražnih organa nije strano Parlamentu pre nego što je efektivno stekao to ovlašćenje konstitutivnim ugovorima. Nakon uvođenja opšteg biračkog prava 1979. godine, prepoznata je potreba da se EU pozabavi brojnim pitanjima od javnog značaja za svakodnevni život. Obrazovano je devet odbora koji su, između ostalog, za predmet imali: rasizam i ksenofobiju, bolest „ludih krava“, odlaganje štetnog otpada nakon nuklearnog incidenta u kompaniji MOL u Belgiji, oboljenja stopala i usta.<sup>13</sup> Primetna je heterogenost odbora u istrazi raznih društvenih sfera.

---

<sup>10</sup> U slučaju poreske evazije multinacionalnih kompanija poreklom iz Luksemburga, Belgije i Irske, 188 poslanika je zahtevalo formiranje istražnog tela od 45 članova da bi se ispitale protivpravne poreske aktivnosti. I pored podnošenja zahteva četvrtine poslanika, Konferencija predsednika, uvažavajući mišljenje pravne službe Evropskog parlamenta, zahtev je prema čl. 226 UFEU proglasila neosnovanim. Videti: Eva-Maria Poptcheva, "Parliament's Committees of inquiry and special committees", op. cit., p. 13.

<sup>11</sup> Pravo evropskih poslanika da postavljaju pitanja Komisiji, pravo Evropskog parlamenta da bira predsednika Komisije; mogućnost izglasavanja nepoverenja Komisiji; obaveza Komisije da podnosi redovni godišnji izveštaj Parlamentu predstavljaju ostale elemente političke kontrole.

<sup>12</sup> Elisabeth A. Vallet, "The European Democracy and the Parliamentary Commissions of Inquiry", *Revue du droit public et de la science politique en France et a l'etranger*, Vol. 5, 2002, p. 1445.

<sup>13</sup> Christian Lequesne, Philippe Rivaud, "The Committees of Independent Experts: expertise in the service of democracy?", *Journal of European Public Policy*, Vol. 10, No. 5, 2011, p. 699.

U praksi je istražni odbor formiran pet puta. Najsvježiji slučajevi kojima su se bavili su „Panamski papiri“ (*Panama Papers*)<sup>14</sup> i „Folkswagenova afera“ (*Wolkswagen emission scandal*) poznatija kao (i u daljem tekstu) „Dizelgejt“ (*Dieselgate*).<sup>15</sup> U

<sup>14</sup> Istražni odbor za istraživanje kršenja i nepravilnosti u primeni prava Unije u vezi sa pranjem novca, izbegavanjem poreza i utajom poreza je osnovan 2016. godine na čelu sa predsedavajućim Vernerom Langenom (*Werner Langen*) da ispita da li otkrivene informacije iz afera „Panamski papiri“ predstavljaju kršenje komunitarnog prava. Afera je dovela do objavljivanja 2,6 miliona terabajta sa preko 11 miliona dokumenata koji potiču od advokatske firme Mozak Fonseka (*Mossack Fonseca*), pružaoca usluga brojnim posrednicima da bi se prikrila stečena dobit fizičkih i pravnih lica, u cilju minimiziranja plaćanja poreza i pranja novca. Otkriveno je mnoštvo jurisdikcija sa poreskim sistemima pogodnim za pranje novca (poreski rajevi), utaju poreza i izbegavanje plaćanja poreza (poreska evazija), smeštenim kako u Panami, tako i na Britanskim Devičanskim ostrvima i Sejšelimima, na kojima su osnovane tzv. ošfor (*offshore*) kompanije. Odbor je analizirao povezanost poreskih rajeva sa članicama EU. Ustanovljeno je da Velika Britanija, Luksemburg i Kipar prednjače u osnivanju ošfor-firmi zbog čega EU gubi enormnih 160 milijardi evra. U izveštaju Odbora države članice su oglasene krivim za kršenje „Treće Direktive o administrativnoj saradnji u oblasti oporezivanja“ i „Treće Direktive o sprečavanju korišćenja finansijskog sistema za pranje novca ili finansiranje terorizma“. Komisija je odgovorna za propuštanje nadgledanja primene ovih akata. Članice su netransparentno postupale u pogledu međusobne i saradnje sa institucijama EU i nisu pokrenule postupke za identifikovanje sumnjivih transakcija. Usled ubistva malteške novinark, Dafne Karuana Galicije (*Daphne Caruana Galizia*), Odbor je preporučio efektivniju zaštitu uzbunjivača. Osim toga, predložio je uspostavljanje jedinstvene definicije za ošfor- finansijske centre, usvajanje novih pravila za regulisanje posrednika u transakcijama, potpuno nov registar stvarnih vlasnika, kao i formiranje stalnog istražnog odbora Evropskog parlamenta.

<sup>15</sup> Slučaj datira iz 2015. godine, kada je Parlament osnovao Istražni odbor za merenje emisija u automobilskom sektoru. Predmet istrage su bile manipulacije proizvođača automobila Folkswagen (*Wolkswagen*) u pogledu merenja emisija čestica azotnog oksida iz dizel automobila. Istraga na nivou EU se nadovezala na skandal ovog proizvođača na teritoriji SAD, kada je otkriveno da njegovi dizel automobili ispuštaju 40 puta više čestica azotnog oksida u stvarnim, u odnosu na laboratorijske uslove. Američka agencija za zaštitu životne sredine ustanovila je masovnu upotrebu softverskih poremećajnih uređaja (*defeat devices*), koji onemogućava kontrolu emisija u stvarnim uslovima vožnje. Prema propisima SAD, Folkswagen je time prekršio Zakon o čistom vazduhu ove zemlje, o čemu je izdato Obaveštenje septembra 2015. godine. Zabrinut zbog toga, Parlament je obrazovao istražni odbor na čelu sa Holandankom Ketlin Van Brempt (*Kathleen Van Brempt*) da ispita primenu „Uredbe 715/2007 o homologaciji motornih vozila u pogledu emisija iz lakih putničkih vozila i komercijalnih vozila i o pristupu informacijama o popravci i održavanju vozila“, kao i „Direktive 2007/46/EC o uspostavljanju okvira za homologaciju motornih vozila i njihovih prikolica, kao i sistema, komponenti i zasebnih tehničkih jedinica namenjenih za takva vozila“. Ispitivano je ponašanje članica u vezi sa zabranom poremećajnih uređaja i da li su iste propisale i sprovele kazne propisane „Uredbom 715/2007“. Analiziran je nadzor Komisije nad primenom pomenutih akata. U izveštaju je utvrđena odgovornost i država članica i Komisije, jer su im manipulacije bile poznate barem jednu deceniju. Države članice nisu adekvatno nadzirale poštovanje

prethodnoj deceniji ovo telo se bavilo krahom jednog osiguravajućeg društva,<sup>16</sup> dok su slučajevi „Tranzitni režim Zajednice“<sup>17</sup> i „Goveđa spongiformna encefalopatija“ (u daljem tekstu GSE),<sup>18</sup> prvi u kojima je istražni odbor formiran.

Mastrihtskim sporazumom (1992) države članice su zvanično priznale Evropskom parlamentu pravo na formiranje istražnih odbora. Članom 138c stvoren

---

zabrane poremećajnih uređaja, niti su vršili istrage, kažnjavanje i opoziv vozila po tom pitanju. Komisija nije nadgledala poštovanje odredaba pomenutih akata, uzdajući se u aktivnost članica. Važne preporuke Odbora su: hitro donošenje nove regulative o kvalitetu vazduha i stvarnim emisijama iz automobila; usvajanje novih pravila o homologaciji; finansijska odšteta oštećenima u ovoj aferi; jačanje zaštite potrošača.

<sup>16</sup> Predmet istrage istražnog odbora iz 2006. godine, na čelu sa predsedavajućom Mejrdom MekGinis (*Mairead McGuinness*) predstavlja primena „Treće Direktive o životnom osiguranju“ od strane regulatornih vlasti Velike Britanije, usled kolapsa osiguravajućeg društva „Pravičan život“ (*Equitable life*). Ova kompanija je ostala dužna više od milijardu i po funti na ime polisa preko milion stanovnika u ovoj, i više od petnaest hiljada stanovnika u drugim evropskim državama. Izveštaj je oglasio Veliku Britaniju odgovornom zbog nepoštovanja Direktive i podsticanja slabog regulatornog okruženja. Utvrđeno je propuštanje dužnog činjenja institucija drugih zemalja, posebno u Irskoj. Ukazano je na preporuke koje je poželjno ispuniti, kako na strani Velike Britanije, tako i na strani EU. Velika Britanija je dužna da nadoknadi štetu oštećenima, ma u kojoj se zemlji oni nalazili. Osim toga, ova zemlja je, pored stvaranja pouzdanijih pravnih standarda u oblasti osiguranja, dužna da obezbedi jasniji pristup pravosudnim organima svim oštećenima. Komisija je neadekvatno sprovela nadzor nad primenom navedenog akta.

<sup>17</sup> Odbor je osnovan 1996. god. na čelu sa Džonom Tomlinsonom (*John Tomlinson*) da istraži kršenje propisa o unutrašnjem tržištu prilikom tranzita robe unutar Zajednice. Ukazano je na zastarelost tranzitnog sistema, koji ne može da odgovori na osamnaest miliona operacija godišnje. Istaknuti su propusti Saveta, Komisije, carinskih službi i privatnih kompanija, koji su svojim nečinjenjem podstakli protivpravni tranzit određenih proizvoda, posebno cigareta. U izveštaju Odbora je konstatovana neaktivnost Komisije, jer se nije adekvatno izborila sa izazovima jedinstvenog tržišta, kao i niz preporuka u cilju efikasnijeg funkcionisanja tranzitnog sistema: kompjuterizacija sistema kao i pojačana kontrola ulaza robe u isti; veća odgovornost vlasnika i prevoznika robe; osnivanje zajedničkih istražnih službi protiv nelegalnog prometa robe.

<sup>18</sup> Odbor je osnovan 1997. god. na čelu sa predsedavajućim Rajmerom Bogeom (*Reimer Böge*). Predmet istraživanja je bila nepravilna primena komunitarnog prava u krizi izazvanoj neurodegenerativnim oboljenjem – goveđom spongiformnom encefalopatijom (GSE). Izveštaj je ukazao na odgovornost Velike Britanije, Saveta i Komisije. Odgovornost Velike Britanije, kao glavnog prouzrokovaca GSE, ogleдалa se u povećanoj proizvodnji brašna u kom se nalazi protein izazivač ove bolesti. Njeno Ministarstvo poljoprivrede, svesno rizika, nije ograničilo proizvodnju brašna. Savet EU je odgovoran zbog neuvođenja kontrolnih i mera zabrane izvoza, iako je bilo jasnih dokaza. Rasprava pred ovim telom nije bilo, čak je i primetna inicijativa istog da umanjí budžet za iskorenjivanje ove bolesti. Komisija nije sprovela preventivnu politiku i svesno je delovala kako bi umanjila postojeće posledice. Posebno je utvrđena odgovornost organizacionih tela Komisije (Stalni i Naučni veterinarski odbor), zbog slabe kontrole rizika i nedovoljne rasprave pred ovim telima.

je pravni osnov za vršenje političke kontrole putem tela koje predstavlja kamen spoticanja između Parlamenta, Saveta EU i Komisije. Detaljnije odredbe o vršenju ovog ovlašćenja trebalo je da budu usvojene u međuinstitucionalnom sporazumu ova tri organa. Pet takvih je doneto 1993. godine, a posle niza pregovora, nakon petnaest meseci, konačni sporazum je usvojen aprila 1995. godine.<sup>19</sup>

#### **4) KOMPOZICIJA ISTRAŽNIH ODBORA - EVROPSKI PARLAMENT U MALOM**

Odredbe čl. 208 Pravilnika Parlamenta<sup>20</sup> ukazuju da se članovi ovih tela biraju iz redova političkih grupa i slobodnih (nesvrstanih) predstavnika u Evropskom parlamentu. Raspored mandata u odboru proporcionalan je sastavu Parlamenta. S tim u vezi, u svim slučajevima u kojima je odbor osnovan, najviše predstavnika imala je tada najbrojnija politička grupa u Parlamentu – Evropska narodna partija (*Group of European People's Party*). Recimo, u slučaju „Panamski papiri“ imala je 19 predstavnika, u slučaju „Dizelgejt“ (*Dieselgate*) 18, dok je slučaju „Pravičan život“ brojala 8 članova u odboru. Članovi odbora se biraju sporazumom političkih grupa, u čijem odsustvu odluku donosi Konferencija predsednika političkih grupa. Ako političke grupe ne imenuju predstavnike, mesta u odboru ostaju upražnjena. Iste gotovo u potpunosti koriste diskreciono pravo da imenuju članove komiteta. Postoji mogućnost da se za svakog punopravnog člana odabere zamenik, koji ima pravo učešća u raspravi na sednicama, ali bez prava glasa, osim ako je punopravni član odsutan. Zamenici doprinose svestranijem raspravljanju predmeta istrage, ali ne učestvuju u istražnim radnjama. Ovim ograničenjem deluje da se doprinosi učvršćivanju stava političke grupe koju zamenici predstavljaju. Izveštaji se u praksi usvajaju sa značajnom većinom glasalih,<sup>21</sup> pa eventualni suprotan stav zamenika ne bi drastično promenio ishod, pogotovo što u praksi mali broj zamenika bude prisutan na glasanju.<sup>22</sup> Odborom predsedava predsednik, kome pomažu jedan ili više potpredsednika.

---

<sup>19</sup> “Decision of the European Parliament, the Council and the Commission of 19 April 1995 on the detailed provisions governing the exercise of the European Parliament’s right of inquiry (95/167/EC, Euratom, ECSC)”, *Official Journal* L 113, 19.5.1995. Ova odluka uz član 226 TFEU i član 208 Pravilnika Parlamenta, predstavlja pravni osnov na kome se zasniva pojam i funkcija istražnih odbora. Čl. 208 Pravilnika u potpunosti je zasnovan na navedenoj odluci tri institucije EU.

<sup>20</sup> “Rules of Procedure of European parliament, 9<sup>th</sup> parliamentary term”, February 2020, available at: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/lastrules/TOC\\_EN.html?redirect](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/lastrules/TOC_EN.html?redirect), pristupljeno 28. 1. 2020. godine.

<sup>21</sup> Izveštaji u dva poslednja slučaja usvojena su glasovima: 47 od 55 prisutnih (Panamski papiri) i 40 od 44 prisutnih (Dizelgejt).

<sup>22</sup> Najviše ih je bilo na glasanju usvajanja izveštaja u slučaju Panamski papiri – 16, od kojih je samo jedan glasao protiv.

Radi organizacije aktivnosti odbor može imenovati biro, koordinateure i izvestioce. Njima se poveravaju zadaci o kojima će referisati predsedniku ovog tela. Iako strukturom odbor osim političkog ima i administrativni karakter, koordinacijom poslova teži se većoj produktivnosti u radu.

Sastav odbora osigurava demokratski legitimitet i učešće svake političke grupe Evropskog parlamenta. Time se pruža mogućnost da se svi predstavnici, shodno snazi u Parlamentu, upoznaju sa kršenjem komunitarnog prava i daju utemeljene argumente za otklanjanje nepravilnosti. Ovim će svaka država članica biti obavještena o istražnim radnjama. Takvo rešenje jeste demokratsko, ali se nameće zaključak da ima prostora za drugačiju kompoziciju istražnih tela. Naime, bilo bi poželjno da sastav komiteta čine i eksperti iz oblasti predmeta istrage. To bi nesumnjivo uticalo na kvalitetnije sprovođenje istražnih radnji i izradu izveštaja. Heterogenost predmeta istrage i njihov značaj za javni interes, kao i čitavo građanstvo EU u svih pet slučajeva do sada, zahteva pristup visokokvalifikovanih lica. Teško je verovati da poslanici poseduju specijalizovano znanje iz recimo oblasti poreskog oporezivanja ili auto-industrije, iako i među njima svakako ima kvalifikovanih ljudi. Svaka politička grupa bi mogla imenovati nekolicinu eksperata čije angažovanje ne bi zavisilo od uloge Konferencije predsednika političkih grupa. Iako se u istrazi mogu zahtevati izrade ekspertskih studija, neposrednijim učešćem eksperata u odboru rezultat istrage bi mogao biti delotvorniji. Sasvim sigurno bi to uticalo na kvalitet preporuka i njihovo detaljnije usvajanje.

Broj članova odbora varira u zavisnosti od prirode i obima istražnih radnji. Hronološki posmatrano, broj je rastao od početnih 17 poslanika koji su se bavili tranzitnim sistemom Zajednice, preko 19 u slučaju GSE, 22 u slučaju „Pravičan život“, 45 u aferi „Dizelgejt“ (*Dieselgate*), do konačnih 65 u slučaju „Panamskih papira“. To je uslovljeno brojnijim aktivnostima koje treba izvesti u relativno kratkom roku od maksimalnih godinu i po dana. Kako je u poslednja dva slučaja bilo neophodno saslušati desetine svedoka i veštaka, pregledati hiljade dokumenata i organizovati posete velikom broju zemalja, očigledna je potreba za brojnijim ljudskim resursima. Uz pomenutu organizaciju, brojniji istražni odbor implicira lakše i brže obavljanje istražnih radnji, a samim tim i bržu izradu izveštaja. Međusobna razmena iskustava, timski rad i manja opterećenost pojedinaca su pozitivni aspekti tendencije povećanja broja članova odbora, što može uticati na kvalitetniju argumentaciju u izveštaju i kasnijim preporukama.

## **5) OVLAŠĆENJA ISTRAŽNIH KOMITETA – NEDOVOLJNO OŠTAR MAČ U RUKAMA EVROPSKOG PARLAMENTA**

U toku istražnog postupka odbor može saslušavati svedoke, veštake i eksperte, primati pisane podneske, tražiti neophodnu dokumentaciju, organizovati posete u cilju sprovođenja istražnih radnji. Prema sporazumu navedene tri institucije EU

(1995), istražni komitet nema striktno pravo da zahteva konkretnog svedoka, već institucije i države članice ovlašćuju zvaničnika ili službenika da se pojavi pred odborom. Odbijanje institucije ili države članice da pošalju imenovano lice na svedočenje se ne može sankcionisati. Takvim postupanjem se krši princip lojalne saradnje predviđen čl. 4, st. 3 Lisabonskog ugovora, čime se otvara dvostruka mogućnost Evropskom parlamentu. Jedna je da obavesti Komisiju da pokrene postupak protiv države članice zbog kršenja odredbe čl. 258 UFEU, a druga da pokrene postupak pred Sudom pravde Evropske unije.<sup>23</sup> Prva opcija do sada nije korišćena u praksi. Druga mogućnost je nepovoljna zbog eventualne dužine postupka pred pravosudnim organom. Čini se da bi se time prekoračio predviđeni rok od godinu dana, produžen za šest meseci. Eventualni politički pritisak koji bi Parlament nametnuo Komisiji u vidu glasanja nepoverenja i eventualnog raspuštanja, mogao bi da urodi plodom.<sup>24</sup> Drugi nedostatak svedočenja je odbijanje pozvanih lica da odgovore na pitanja iz razloga poverljivosti ili zaštite javne ili nacionalne bezbednosti. Kao i u prethodnom slučaju, ne postoji adekvatna sankcija za takvo postupanje. Treća slabost je nemogućnost sankcionisanja lažnog iskaza svedoka. Zakletva se ne polaže, pa se ova istražna radnja svodi na puko odgovaranje na postavljena pitanja. Odbor nije pravosudni već politički organ, koji ne ocenjuje krivičnu odgovornosti. Navedeno o svedocima se *mutatis mutandis* odnosi na veštake. Uprkos manama, u praksi se saslušavanje svedoka pokazalo korisnim. Iako je bilo pojedinačnog odbijanja lica da se pojave pred odborima, mnogo je više onih koji su se odazvali pozivima. Predsednik Evropske Komisije u vreme slučaja „Panamski papiri“, Žan Klod Junker (*Jean-Claudes Juncker*), premijer Luksemburga 1995–2013, kao i nadležni komesari iz oblasti ekonomskih, finansijskih poslova i zaštite potrošača Pjer Moskovici (*Pierre Moscovici*) i Vera Jurova (*Věra Jourová*) su iskazima, ako ništa drugo, ispoštovali načelo lojalne saradnje. Mada su prilično žustro branili reforme EU povodom skandala, priznali su da Komisija nema dovoljno resursa da se izbori sa finansijskim izazovima i da članice slabo implementiraju EU regulative, što je ušlo u izveštaj Odbora. Kooperativni su u istrazi bili i ministri finansija 25 zemalja, pa su njihovi odgovori na upitnik Odbora pomogli u rasvetljavanju uloge pojedinih posrednika iz zemalja čiji su predstavnici. Odbor je organizovao susret sa kolegama iz Belgije koji su se takođe bavili ovim slučajem, na nacionalnom nivou. To je bila prilika da se razmene iskustva i ostvari uticaj odbora EU na nacionalna tela, kako bi se podstakla koordinisana saradnja sa međunarodnim institucijama. Pozitivna je i saradnja sa predstavnicima Komisije u slučaju „Dizelgejt“ (*Dieselgate*). Poziv za saslušanje su prihvatili i pojedini bivši

<sup>23</sup> Eva-Maria Poptcheva, “Parliament’s Committees of inquiry and special committees”, op. cit., p. 6.

<sup>24</sup> Poznat je slučaj raspuštanja Komisije na čelu sa predsednikom Žakom Santerom (*Jacques Santere*) 1999. godine, kada je Parlament odbio da odobri budžet, optužujući Komisiju za proneveru.



komesari (*Antonio Tajani, Stavros Dimas*). Da politički pritisak Odbora može uroditi plodom, pokazao je pristanak bivšeg komesara za industriju i preduzeća (2004–2010) Gintera Verhugena (*Günter Verheugen*) da učestvuje u istrazi, iako je prvobitno odbio poziv. Saslušanjem 64 svedoka i eksperata utvrđeni su značajni podaci o nedostacima u laboratorijskim ispitivanjima emisija iz dizel vozila i propustima nacionalnih vlasti za homologaciju.

U pogledu ostalih ovlašćenja postoje slične manjkavosti. Zahtevanje dokumentacije može se zbog nedostatka sankcije odbiti iz razloga nacionalne sigurnosti ili poverljivosti. Organizovanje poseta limitirano je nedostatkom sopstvenog budžeta, manjkom osoblja i logističke podrške. Istražni komiteti ne mogu da računaju na stalnu podršku ostalih pomoćnih tela institucija EU. Iako nije izričito predviđeno kao ovlašćenje u pomenutoj odluci iz 1995. godine, Odbor je radi istrage o poreskim rajevima posetio sedam država, posebno aktivnih u sumnjivim poreskih aktivnostima, među kojima su SAD, Malta, Luksemburg i Kipar. Cilj ovih misija je da se usled ograničenog vremenskog okvira za sprovođenje istražnih radnji Odbor na licu mesta uveri u postupanje državnih institucija. Zajedničke preporuke iz sprovedenih misija, poput zaštite uzbunjivača i slabe primene standarda dužne pažnje, ušle su u završni izveštaj.

Odbor za ustavna pitanja na čelu sa specijalnim izvestiocem, Britancem Dejvidom Martinom (*David Martin*), predložio je usvajanje uredbe sa obaveznim dejstvom u članicama. Predlog je odobren 2012,<sup>25</sup> a u formi rezolucije,<sup>26</sup> kao podstrek nastavku pregovora između Parlamenta, Saveta EU i Komisije usvojen 2014. godine. Akt je uneo velike promene u korist istražnih tela. U regulativi je predviđeno učešće nacionalnih parlamenata u istrazi u slučajevima eventualne odgovornosti ma kog od organa država članica. Učešće je uslovljeno saglasnošću Saveta i ostvaruje se zaključivanjem sporazuma između istražnog odbora i nacionalnog parlamenta. Novina je ovlašćenje odbora da zatraži, a ne kao do tada, pozove, određeno lice da svedoči. Pod licem se podrazumeva svaka osoba sa

---

<sup>25</sup> "European Parliament's right of inquiry Proposal adopted by the European Parliament on 23 May 2012 for a regulation of the European Parliament on the detailed provisions governing the exercise of the European Parliament's right of inquiry and repealing Decision 95/167/EC, Euratom, ECSC of the European Parliament, the Council and the Commission (2009/2212(INI)) Proposal for a Regulation of the European Parliament on the detailed provisions governing the exercise of the European Parliament's right of inquiry and repealing Decision 95/167/EC, Euratom, ECSC of the European Parliament, the Council and the Commission", *Official Journal* C 264E, 13 September 2013.

<sup>26</sup> "European Parliament legislative resolution of 16 April 2014 on a proposal for a regulation of the European Parliament on the detailed provisions governing the exercise of the European Parliament's right of inquiry and repealing Decision 95/167/EC, Euratom, ECSC of the European Parliament, the Council and the Commission (2009/2212(INL))", *Official Journal* L 443, 22 December 2017.

prebivalištem na teritoriji države članice EU. Odbijanje svedočenja dozvoljeno je pod uslovima koji važe za nacionalna istražna tela, a ne prema pravilima vezanim za sudsko svedočenje. Istovremeno, sankcije za neosnovano odbijanje svedočenja ili davanja lažnog iskaza su proporcionalne kaznama u regulativama članica u vezi sa istražnim telima nacionalnih parlamenata. Međutim, predlog uredbe je manjkav po pitanju obrazlaganja odbijanja svedočenja. On predviđa takvu obavezu jedino za telo ili instituciju EU čiji se zaposleni nije odazvao na poziv istražnog odbora. Ipak, predlog je veliki korak napred u cilju promovisanja ovlašćenja komiteta, koja su garant efikasnijeg i efektivnijeg rada. Međutim, protivljenje ovakvim rešenjima, uz obrazloženje da je suprotno članu 224 UFEU i da predstavlja proizvoljno proširenje ovlašćenja Parlamenta, oštro su iskazali i Savet i Komisija. Dalji napori ka usvajanju konačnog sporazuma ove tri institucije nisu naročito urodili plodom. Aktivna inicijativa Stalnog odbora za ustavna pitanja na čelu sa Danutom Hubner (*Danuta Hübner*) da u dogovoru sa Savetom i Komisijom ojača ovlašćenja istražnih odbora novim predlogom, ostali su mrtvo slovo na papiru.<sup>27</sup> Kao odgovor na perzistentno sprečavanje pregovora o spornim pitanjima vezanim za sopstvena istražna ovlašćenja, Parlament je 2019. godine usvojio Rezoluciju.<sup>28</sup> U njoj poziva Savet i Komisiju da u skladu sa principom lojalne saradnje nastave pregovore sa novoizabranim parlamentom, jer će u suprotnom razmotriti mogućnost pokretanja postupka pred Sudom pravde EU protiv ovih institucija.

## **6) IZVEŠTAJI I PREPORUKE ISTRAŽNIH TELA – UTICAJ AKATA MEKOG PRAVA NA PROMENE U EU**

Rezultat rada istražnih odbora predstavlja izrada izveštaja i preporuka koji se na mini-sednicama podnose Evropskom parlamentu na usvajanje. Iako su oba akta neobavezne pravne prirode, mogu biti sredstvo kojim se vrši izmena prava EU. Drugim rečima, organi EU će izdavanjem akta koji sledi preporuke Parlamenta iskazati napore da sprovedu njegove predloge. Takav efekat pripisuje se kako poštovanju načela lojalne saradnje iz člana 4, st. 3 Lisabonskog ugovora, tako i bojazni Komisije da u slučaju pasivnog postupanja rizikuje izglasavanje nepoverenja. Članice su u saradnji sa institucijama EU dužne prema ovom članu da međusobno saraduju u ispunjavanju zadataka proisteklih iz konstitutivnih ugovora. Efektivno funkcionisanje komunitarnog prava definitivno spada u takve zadatke.

---

<sup>27</sup> Milan Remáč, "Parliamentary scrutiny of the European Commission: Implementation of Treaty provisions, European, Implementation Assessment update", *European Parliamentary Research Service*, PE 631.748, 2019, p. 44.

<sup>28</sup> "European Parliament resolution of 18 April 2019 on the negotiations with the Council and Commission on the legislative proposal for a regulation on the European Parliament's right of inquiry (2019/2536(RSP)", *P8\_TA(2019)0440*, Text adopted.

Posebno se ističe obaveza članica da se uzdrže od akata kojim mogu ugroziti postizanje ciljeva Unije.

U ovom poglavlju biće prezentovane promene do kojih su dovele istrage u slučajevima „Panamski papiri“, „Dizelgejt“ i „Pravičan život“. Zajedničke karakteristike izveštaja sva tri komiteta su: identifikovanje kršenja komunitarnog prava, oglašavanje država članica ili institucija EU odgovornim za takve povrede i niz predloga za otklanjanje istih.

Najvažnija legislativna promena nakon podnošenja izveštaja Odbora u slučaju „Panamski papiri“, bila je usvajanje Direktive 2018/843 o sprečavanju korišćenja finansijskog sistema za pranje novca ili finansiranje terorizma (Direktiva 2018/843).<sup>29</sup> Ova, tzv. Peta Direktiva o pranju novca, proširila je domen primene prethodna dva akta koja regulišu ovu oblast – Treće<sup>30</sup> i Četvrte Direktive.<sup>31</sup> U izveštaju Odbora posebno su utvrđene povrede Treće Direktive 2005/60/EC o sprečavanju korišćenja finansijskog sistema za pranje novca ili finansiranje terorizma (Direktiva 2005/60/EC).<sup>32</sup> Države članice su prekršile standard dužne pažnje klijenta (*customer due diligence*) u pogledu čl. 8 st. 1b, i čl. 9 st.1 ovog akta, koji se odnose na proveru identiteta klijenata pre stupanja u poslovne odnose ili sprovođenja novčanih transakcija. Ovaj standard nalaže pravnim licima da pruže sve informacije o klijentu za koga postoji rizik izlaganja pranju novca ili finansiranju terorizma. Nepoznata vlasnička struktura pogoduje prikrivanju imovine od poverilaca, utaji poreza, izbegavanju sankcija i slično. Veoma je značajno da se takvi podaci dostave nadležnim državnim institucijama, uključujući i Jedinice za finansijsko izveštavanje, koje su prema odredbama Direktive 2005/60/EC, članice dužne da formiraju.

<sup>29</sup> “Directive (EU) 2018/843 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, and amending Directives 2009/138/EC and 2013/36/EU”, *Official Journal* L 156, 19 June 2018.

<sup>30</sup> “Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing (Text with EEA relevance)”, *Official Journal* L 309, 25 November 2005.

<sup>31</sup> “Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC (Text with EEA relevance)”, *Official Journal* L 141, 5 June 2015.

<sup>32</sup> “Report on the inquiry into money laundering, tax avoidance and tax evasion”, (2017/2013(INI)) A8-0357/2017, European Parliament Committee of Inquiry to investigate alleged contraventions and maladministration in the application of Union law in relation to money laundering, tax avoidance and tax evasion, 8 November 2017, p. 206.

U skladu sa tim, Direktiva 2018/843, u čl. 18a uvodi dodatne elemente pojačanog standarda dužne pažnje klijenta (previdenog Direktivom 2015/849), koji podrazumeva prijavljivanje nadležnim vlastima svake transakcije sa pravnim licima iz visokorizičnih trećih zemalja. Da bi se ona ostvarila neophodni su potpuni podaci kako o vlasniku, tako i o prirodi i svrsi poslovnog odnosa, kao i neophodnog odobrenja najvišeg nivoa menadžmenta pravnog lica. Nad takvim poslovnim odnosom institucije EU i država članica vršice permanentan nadzor. Ovo rešenje omogućava efikasniji monitoring nad sumnjivim transakcijama i njihovu bržu identifikaciju.

Naredna promena koju uvodi Direktiva 2018/843 tiče se obaveze javnog pristupa registrima stvarnih vlasnika koje su sve članice dužne da obezbede Direktivom 2015/849, čime se štiti javni interes. Nedostatak registara je u izveštaju kvalifikovan kao ključan doprinos izmeštanju milijardi dolara u poreske rajeve. Pristup obuhvata potpune podatke o vlasniku (ime, prezime, državljanstvo – fizičkih lica, naziv i sedište – pravnih lica) i prirodi njegovog poslovanja. Pristup registrima neće biti uslovljen, osim ako nije reč o registru trustova (*trust*), za koji je neophodan zahtev za pristup registru, kao dokaz legitimnog interesovanja. Međutim, države nisu revnosno izvršile obaveze. EU je za sedam država koje nisu implementirale nijednu meru (Holandija, Mađarska, Kipar, Portugal, Španija, Slovačka i Rumunija) u februaru 2020. godine dala dodatni rok od dva meseca. Prema istraživanju nevladine organizacije “*Global Witness*”, Slovenija je upozorene shvatila ozbiljno, pa je zajedno sa još četiri države (Bugarska, Letonija, Danska i Luksemburg) objavila registar stvarnih vlasnika sa javnim pristupom. Pet članica ne dozvoljava pristup registru, dok preostalih sedamnaest još uvek nije ni objavilo registar.<sup>33</sup> Posebno istaknuta u izveštaju Odbora, Velika Britanija je u potpunosti implementirala Direktivu.

Direktiva 2018/843 je u čl. 32a takođe predvidela zabranu anonimnih računa ili sefova i obavezu da se do 10. septembra 2020. godine, objave centralni registri ili elektronski sistemi kojima će nadležne institucije, uključujući Jedinice za finansijsko izveštavanje, imati direktan pristup. Time se omogućava identifikacija bilo kog korisnika koji upravlja bankovnim računom. Ovaj registar, uz registar stvarnih vlasnika, treba da obezbedi potpunu transparentnost u finansijskom poslovanju. EU nastoji da putem centralizovanih elektronskih sistema odgovori na brojne finansijske izazove u želji da spreči narušavanje jedinstvenog tržišta. Kako bi pojačala saradnju sa nadležnim institucijama, Direktiva 2018/843 proširuje nadležnosti Jedinica za finansijsko izveštavanje, koje će imati direktan pristup

---

<sup>33</sup> Dominic Kavakeb, “Patchy progress in setting up beneficial ownership registers in the EU, Member States must speed up money laundering reforms”, 20 March 2020, Article at: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/corruption-and-money-laundering/anonymous-company-owners/5amld-patchy-progress/>, pristupljeno 25. 3. 2020.

navedenim registrima. Države članice su dužne da opskrbe ova tela dostupnim podacima i obezbede uslove za njihovo funkcionisanje. Uzimajući u obzir da je Malta jedna od država koja je odbila saradnju sa finansijskim institucijama zbog umešanosti svog ministra u sumnjive aktivnosti, ovaj akt u čl. 20a nalaže članicama izradu javnog registra svih funkcija koje imaju politički karakter. To će pomoći lakšoj identifikaciji i monitoringu transakcija subjekata sa ove liste, kada takođe treba primeniti pojačan standard dužne pažnje.

Jedna od preporuka<sup>34</sup> koju je izdao Parlament tiče se posebne zaštite uzbunjivača. Razočaran smrću malteške novinarkе Dafne Karuana Galicije (*Daphne Caruana Galizia*), Odbor je predložio opsežniju zaštitu ovih lica. Definisani u izveštaju kao lica koja obelodanjuju ili prijavljuju različite vrste nepravdi, između ostalog i poresku utaju, uzbunjivači spadaju u kategoriju osoba koje zaslužuju punu podršku u obavljanju svojih aktivnosti. U tom cilju je usvojena Direktiva 2019/1937 o zaštiti osoba koje prijavljuju kršenje prava Unije (Direktiva 2019/1937),<sup>35</sup> koja predstavlja prvi harmonizovan akt u ovoj oblasti. Njene odredbe štite ne samo uzbunjivače, već i lica povezana sa njima u kontekstu radnog odnosa koja prijavljuju povredu prava EU u različitim društvenim oblastima – finansijskih usluga, zaštite životne sredine, javnog zdravlja ili javnih nabavki. Obuhvatanjem povezanih lica Direktiva 2019/1937 nastoji da zaštititi sva lica koja rade za dobrobit javnog interesa. Prema devetom paragrafu ovog akta, obaveza uspostavljanja efikasnih unutrašnjih i spoljašnjih kanala izveštavanja postoji za pravna lica za više od pedeset zaposlenih, odnosno za opštine sa više od deset hiljada stanovnika. Hijerarhijski se uzbunjivač podstiče, mada nije u obavezi, da najpre koristi kanale izveštavanja unutar pravnog lica, pa tek nakon toga spoljašnje kanale za koje je država dužna da obezbedi relevantna nacionalna tela. Izveštaj uzbunjivača se potvrđuje sedam dana od prijema, nakon čega se u zavisnosti od vrste izveštavanja, preduzimaju mere kojima se utvrđuje pouzdanost iznetih informacija. Uzbunjivači su Direktivom 2019/1937 zaštićeni od bilo kakvog vida zastrašivanja, represije ili odmazde. Njima na raspolaganju moraju biti efikasni pravni lekovi, kao i sve nadležne institucije radi savetovanja, pružanja neophodnih informacija i podrške.

Istraga u slučaju „Dizelegejt“ (*Dieselgate*) utvrdila je odgovornost Komisije<sup>36</sup> za propuste u nadgledanju Uredbe 715/2007 o homologaciji motornih vozila u pogledu

<sup>34</sup> “European Parliament recommendation of 13 December 2017 to the Council and the Commission following the inquiry into money laundering, tax avoidance and tax evasion (2016/3044(RSP))”, *Official Journal* C 369, 11 October 2018, pp. 178-184.

<sup>35</sup> “Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law”, *Official Journal* L 305, 26 November 2019.

<sup>36</sup> “Report on the inquiry into emission measurements in the automotive sector” (2016/2215(INI)), A8-0049/2017, 2 European Parliament Committee of Inquiry into Emission Measurements in the Automotive Sector, March 2017, pp. 17, 37, 67.

emisija iz lakih putničkih vozila i komercijalnih vozila, i o pristupu informacijama o popravci i održavanju vozila (Uredba 715/2007).<sup>37</sup> Zbog toga je na glasanju za usvajanje izveštaja u Parlamentu, u amandmanima predloženo osnivanje Evropske putne agencije. Ona bi predstavljala centralizovan organ na nivou EU koji bi se bavio nadgledanjem testiranja emisija. Sam predlog je interesantan, zbog toga što bi nadzor nad emisijama vršilo telo nezavisno od institucija EU. Usled žestoke rasprave u Parlamentu, zbog argumenata da osnivanje ove agencije predstavlja dodatne troškove i povećanu birokratizaciju, predlog je odbijen.

S obzirom na to da je dotadašnji laboratorijski ciklus ispitivanja emisija (*New European Driving Cycle*) pokazao ozbiljne nedostatke jer su odstupanja u stvarnim uslovima prelazila dozvoljenu granicu, EU je usvojila novu regulativu u tom pogledu. Komisija je usvojila Uredbu 2017/1151,<sup>38</sup> koja je dopunila Uredbu 715/2007 i Direktivu 2007/46/EC. Ovaj akt je predvideo novi, harmonizovan laboratorijski test ciklus ispitivanja emisija iz lakih teretnih vozila (*Worldwide Harmonised Light-Duty Vehicle Test*) koji je značajan, ne samo zbog sposobnosti merenja svih zagađivača vazduha, već je bolje prilagođen stvarnim uslovima u toku vožnje. Reč je o unapređenom test režimu, koji se kao standard za emitovanje ugljen-dioksida i potrošnju goriva<sup>39</sup> u praksi pokazao veoma efikasnim i nastoji da otkloni nedostatke prethodnog, zastarelog test ciklusa. Stupivši na snagu, postao je obavezan za sve registrovane automobile od 2018. godine. Kako bi osigurala manju emisiju ugljendioksida i azotnog oksida, EU od 2012. godine primenjuje Test stvarne emisije u vožnji (*Real Driving Emissions*). On se sprovodi pomoću prenosnog sistema za merenje emisija (*Portable Emission Measurement System*) i u nameri da eliminiše prekomerno zagađenje životne sredine, teži da obuhvati najrazličitije uslove koji se mogu pojaviti tokom vožnje. Test stvarne emisije u vožnji uključuje faktor usaglašenosti (*conformity factor*), koji omogućava vozilima emisiju veću od dozvoljene količine zagađujućih čestica i odraz je popustljivosti prema

---

<sup>37</sup> "Regulation (EC) No 715/2007 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2007 on type approval of motor vehicles with respect to emissions from light passenger and commercial vehicles (Euro 5 and Euro 6) and on access to vehicle repair and maintenance information (Text with EEA relevance)", *Official Journal* L 171, 29 June 2007.

<sup>38</sup> "Commission Regulation (EU) 2017/1151 of 1 June 2017 supplementing Regulation (EC) No 715/2007 of the European Parliament and of the Council on type-approval of motor vehicles with respect to emissions from light passenger and commercial vehicles (Euro 5 and Euro 6) and on access to vehicle repair and maintenance information, amending Directive 2007/46/EC of the European Parliament and of the Council, Commission Regulation (EC) No 692/2008 and Commission Regulation (EU) No 1230/2012 and repealing Commission Regulation (EC) No 692/2008 (Text with EEA relevance)", *Official Journal* L 175, 7 July 2017.

<sup>39</sup> Samo Jereb, "The EU's response to the "dieselgate" scandal", Briefing paper, European court of auditors, 2019, p. 21.

proizvođačima. U vreme istrage u ovom slučaju, primenjeni faktor usaglašenosti iznosio je 2,1, da bi nakon iscrpne argumentacije Odbora taj broj smanjen na 1,0 i primenjivaće se od januara 2020. To je još jedna pozitivna promena koju je uzrokovao rad ovog tela, jer doprinosi emitovanju manje količine čestica azotnog oksida i ugljen-dioksida.

Preostale promene donela je Uredba 2018/858.<sup>40</sup> U cilju prevencije neusklađenosti sa pravnim standardima, ona obavezuje sve članice i Komisiju da sprovedu zajednički nadzor nad tržištem. Čl. 8 Uredbe 2018/858 predviđa da se na svakih četrdeset hiljada vozila izvrše sveobuhvatni testovi jednog sertifikovanog automobila, barem pet puta godišnje, a da testovi budu obavezni za sva vozila proizvedena od 2021. godine. Izveštaje o proveri homologacije treba da izdaju i proizvođači automobila. Provera usklađenosti već odobrenih vozila sprovodi se radi utvrđivanja da li vozilo ispunjava predviđene kriterijume tokom čitave svoje upotrebe, kako bi se iz saobraćaja isključili automobili koji mogu uzrokovati veću emisiju čestica.

Uredba 2018/858 u čl. 75 daje izvršna ovlašćenja Komisiji koja može da suspenduje ili opozove automobile koji su dobili sertifikat o homologaciji, ako se pokažu da krše propise, uključujući i novčane kazne članicama ili privatnim subjektima u iznosu od trideset hiljada evra po vozilu. To je učinjeno jer članice nisu uspostavile politiku finansijskog kažnjavanja, pa ostaje da se vidi da li će ovakve odredbe doneti promene u tom pravcu. Postoji i mogućnost nadzora nad nacionalnim organima za homologaciju putem timova sačinjenih od predstavnika drugih članica i po potrebi Komisije, što je posledica nepostupanja članica po pravilima Uredbe 715/2007.

Iako je Odbor predložio obeštećenje potrošača pogođenih skandalom,<sup>41</sup> to se na nivou EU nije dogodilo. Predlog komisije Direktive o reprezentativnim akcijama za zaštitu potrošača predviđa uniforman sistem zaštite,<sup>42</sup> ali se ona neće primenjivati retroaktivno, što znači da oštećeni potrošači neće dobiti naknadu štete.

---

<sup>40</sup> "Regulation (EU) 2018/858 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 on the approval and market surveillance of motor vehicles and their trailers, and of systems, components and separate technical units intended for such vehicles, amending Regulations (EC) No 715/2007 and (EC) No 595/2009 and repealing Directive 2007/46/EC (Text with EEA relevance.)", *Official Journal* L 151, 14 June 2018.

<sup>41</sup> "European Parliament recommendation of 4 April 2017 to the Council and the Commission following the inquiry into emission measurements in the automotive sector (2016/2908(RSP))", *Official Journal* C 298, 23 August 2018, pp. 58-67.

<sup>42</sup> "Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on representative actions for the protection of the collective interests of consumers, and repealing Directive 2009/22/EC", COM/2018/0184 final – 2018/089 (COD).

Iako predlog još uvek nije usvojen zbog zastoja u pregovorima Parlamenta, Saveta EU i Komisije, on predstavlja aktivno delovanje po preporukama Parlamenta.

Slučaj „Dizelgejt“ (*Dieselgate*) je različito uticao na države članice. Protiv pojedinih, kao što su Češka, Grčka i Litvanija su pokrenuti postupci zbog nepostojanja sistema novčanih kazni za proizvođače.<sup>43</sup> Osim Nemačke, Holandije i Italije kojoj su proizvođači isplatili paprene naknade štete,<sup>44</sup> ostale članice moraju sprovesti detaljne izmene nacionalnih regulativa kako slične afere ne bi imale štetnih posledica po njihov pravni poredak.

Krah osiguravajućeg društva „Pravičan život“ ostavio je bez garantovanog iznosa na ime polise životnog osiguranja milione ljudi širom EU. Odbor je u izveštaju Veliku Britaniju oglasio odgovornom i „toplo joj preporučio“<sup>45</sup> preduzimanje mera u obeštećivanju klijenata. Ne samo da je ova kompanija pogrešno poslovala i ugrozila osiguranike u Velikoj Britaniji, već i u Nemačkoj i Irskoj, što je čitavom slučaju dalo prekograničan kontekst. Oštećeni lošom poslovnom politikom bili su kako osiguranici koji su kupili polisu pre nego što je ona doživela kolaps 2001. godine, tako i osiguranici koji su ostali zarobljeni jer nisu mogli da je prenesu na drugo osiguravajuće društvo. Iako je Odbor predložio osmišljavanje šeme radi pravične kompenzacije, istraga u ovom slučaju je tek posredno uticala na isplatu naknade. Tome su, mada ne svim osiguranicima, više doprinele promene unutar Velike Britanije. Presudom Doma lordova (*House of Lords*),<sup>46</sup> tada najvišeg suda u Velikoj Britaniji, kompanija je klijentima trebalo da plati preko milijardu i po funti. Prvi korak u tom cilju bilo je donošenje Zakona o „Pravičnom životu“ (*Equitable life (Payments) Act*) 2010. godine,<sup>47</sup> koji je predviđao kompletnu kompenzaciju osiguranicima sa učešćem, dok je za ostale pokrивao 22,4% gubitaka u iznosu od 775 miliona funti. Kako svi osiguranici nisu dobili nadoknadu, kompanija „Pravičan život“ je u periodu 2007–2014 ušla u period restrukturiranja kada je deo filijala rasprodat, a deo obaveza prenet na druge osiguravače. Međutim, to nije dovelo do regulisanja svih naknada. Do 2015. godine, ostatak od blizu pola miliona osiguranika još uvek nije isplaćen. Te godine je britanska vlada isplatila još milijardu funti blizu milion osiguranika, ali je i pored toga njih 125.000 ostao neisplaćen. Januara 2020. godine, sve polise ovog društva, osim osiguranika iz Nemačke i Irske,

---

<sup>43</sup> Samo Jereb, „The EU’s response to the “dieselgate” scandal”, op. cit., p. 19.

<sup>44</sup> Ibid., pp.19-20.

<sup>45</sup> „Final report on the crisis of the Equitable Life Assurance Society”, A6-0203/2007, European Parliament Committee of Inquiry into the crisis of the Equitable Life Assurance Society, 4. June 2007, part IV, p. 10.

<sup>46</sup> *Equitable Life Assurance Society v. Hyman* [2000] UKHL 393 All ER 961; [2000] 3 WLR 529 (20th July, 2000).

<sup>47</sup> *Equitable Life (Payments) Act 2010* (c. 34).



prodane su kompaniji „*Utmost Life and Pensions*”. Nemačke i irske polise ostale su vlasništvo kompanije „*Pravičan život*”, koja je postala filijala društva kome je prethodno prodala polise. Osiguranici su se u ovoj poslovnoj transakciji odrekli određene garantovane stope rasta, a zauzvrat dobili povećanje vrednosti polisa. Iako nije direktno doprinelo izvršenju finansijskih obaveza Velike Britanije, rad Odbora je ubrzao legislativne promene ove članice EU.

U pogledu finansijskog upravljanja, izveštaj Odbora je nakon globalne finansijske krize podstakao uspostavljanje „Sistema evropskog finansijskog nadzora” 2010. godine.<sup>48</sup> Nastao je nakon ekspertske studije Žaka de Larosijea (*Jacques de Larosière*),<sup>49</sup> sa ciljem uspostavljanja koordinisanog i kohezivnog sistema mikro i makrobonitetnog finansijskog nadzora. Sistem je počeo sa radom godinu dana kasnije i sastoji se od Evropskog odbora za sistemski rizik i tri agencije – Evropske bankarske agencije, Evropske uprave za hartije od vrednosti i tržišta i Evropske uprave za osiguranje i profesionalne penzije. Navedeni organi se staraju o usvajanju uniformnih pravila u oblasti finansijskog upravljanja i njihovoj efikasnoj primeni. Krajnji cilj je postizanje jedinstvenog tržišta za finansijske usluge kroz jačanje maksimalne finansijske stabilnosti, finansijske kulture u poslovanju i zaštite potrošača. Elementi sistema finansijskog upravljanja su mikro i makrobonitetni nadzor. Mikrobonitetni nadzor za predmet ima nadgledanje jedne finansijske institucije i njeno izlaganje eventualnim rizicima, kako bi se eliminisale ili umanjile posledice na potrošačku politiku. S druge strane, makrobonitetni nadzor služi proučavanju izloženosti čitavog finansijskog sistema različitim rizičnim pojavama, kako bi se sagledao ukupan uticaj na svetsku ekonomiju. Njega obavlja Evropski odbor za sistemski rizik, dok se preostala tri organa bave mikrobonitetnim nadzorom. Sistemom je predviđen okvir koji će zameniti brojna pravila iz oblasti životnog, neživotnog i reosiguranja. U skladu s tim, subjekti treba da posluju transparentno, vršeći konstantne procene solventnosti i izloženosti riziku. Njihov kapital mora biti prilagođen rizicima, kako bi imali dovoljno sredstava da prevaziđu finansijske probleme. Trenutno je na snazi Direktiva 2019/2177.<sup>50</sup>

<sup>48</sup> “Regulation (EU) No 1092/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on European Union macro-prudential oversight of the financial system and establishing a European Systemic Risk Board”, *Official Journal* L 331, 15 December 2010.

<sup>49</sup> Jacques de Larosière, et al., “The High-Level Group on Financial Supervision in the EU – de Larosiere Report”, Brussels, 2009.

<sup>50</sup> Directive (EU) 2019/2177 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2019 amending Directive 2009/138/EC on the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance (Solvency II), Directive 2014/65/EU on markets in financial instruments and Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money-laundering or terrorist financing (Text with EEA relevance), *Official Journal* L 334, 27 December 2019.

S obzirom na to da Velika Britanija nije dosledno spovala Treću Direktivu o životnom osiguranju,<sup>51</sup> Odbor je predložio upotrebu tzv. tabli korelacije kojima se objašnjava na koji način se vrši transpozicija direktiva u nacionalne pravne poretke. One su odraz načela lojalne saradnje i na osnovu njih se može pokrenuti postupak protiv članica za kršenje prava EU. Iz tog razloga ne postoji obavezna primena tabli korelacija i pored insistiranja Parlamenta. Početni koraci u vidu rezolucija članica i institucija EU učinjeni su još davne 2011. godine,<sup>52</sup> ali table korelacije još uvek ne primenjuju sve članice. Delom zbog poverljivih informacija u njima, delom zbog toga što se o transpoziciji direktiva može referisati i bez ovakvog sredstva.

## **7) ZAKLJUČAK**

Istražna tela Evropskog parlamenta predstavljaju važnu kariku u prevenciji kršenja prava EU. Svesni da je svaki konkretan akt pod lupom, subjekti čije je postupanje predmet istrage ne samo da će nastojati da ispoštuju zaključke u izveštaju, već će biti znatno oprezniji i efikasniji u svom budućem radu. Iako su korišćeni u svega pet slučaja u praksi, kvalitativne legislativne promene koje su ova tela prouzrokovala impliciraju da je poželjna njihova češća upotreba. Zaštita javnog interesa EU nalaže sveobuhvatnu implementaciju i poštovanje pravila koja donose njene institucije. U suprotnom, treba delovati pravovremeno, putem pouzdanih, već primenjenih mehanizama. Odbori su se pokazali uspešnim u detektovanju štetnog postupanja i sposobnim da ukažu na pravac u kome je potrebno izmeniti zakonodavnu politiku Unije. Time su se preporučili kao efikasno sredstvo u kontroli izvršne vlasti, iako im još uvek nedostaje potpuni opseg ovlašćenja. Ako je potrebno alarmirati javno mnjenje EU o problemima koji potencijalom mogu napraviti globalne posledice, onda je aktiviranje čl. 226 UFEU pravo rešenje za to. Kao sveprisutni čuvari komunitarnog prava, odbori potpuno legitimno zaslužuju podršku i poštovanje za svoj rad. Posebno od strane Saveta EU i Komisije, koji bi konačno trebalo da prihvate da detaljno regulisanje ovlašćenja odbora ne znači samo jačanje Evropskog parlamenta. EU treba da raspolaže adekvatnim istražnim sredstvima da bi uspešno prebrodila sve prepreke na koje nailazi.

U skladu s tim, nameće se zaključak da je predlog iz izveštaja poslednje tri istrage o formiranju stalnog istražnog odbora utemeljen i svrsishodan. Da bi se

---

<sup>51</sup> "Council Directive 92/96/EEC of 10 November 1992 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to direct life assurance and amending Directives 79/267/EEC and 90/619/EEC (third life assurance Directive)", *Official Journal* L 360, 9. December 1992.

<sup>52</sup> "Joint Political Declaration of 28 September 2011 of Member States and the Commission on explanatory documents", *Official Journal* C 369, 17 December 2011; "Joint Political Declaration of 27 October 2011 of the European Parliament, the Council and the Commission on explanatory documents", *Official Journal* C 369, 17 December 2011.

maksimizovala produktivnost ovih tela, poželjno je opremiti ih makar istim prerogativima koje imaju njihovi pandani u nacionalnim pravima. Ne bude li tako, ostaće sredstvo nedovoljno iskorišćenog kapaciteta. Uzimajući u obzir svakodnevne izazove sa kojima se Unija suočava, fleksibilnost istražnih odbora u kombinaciji sa proširenim nadležnostima, ne nauštrb drugih institucija, mogu predstavljati koristan instrument koji će biti garant konzistentne primene komunitarnog prava i, u širem smislu, zaštite javnog interesa.

## **8) LITERATURA**

- Andone, Corine, "Argumentative Patterns in the Political Domain: The Case of European Parliamentary Committees of Inquiry", *Argumentation*, Vol. 30, No. 1, 2016, 45-60.
- de Larosière, Jacques, et al., "The High-Level Group on Financial Supervision in the EU – de Larosiere Report", Brussels, 2009.
- Jereb, Samo, "The EU's response to the "dieselgate" scandal", Briefing paper, European court of auditors, 2019.
- Kavakeb, Dominic, "Patchy progress in setting up beneficial ownership registers in the EU, Member States must speed up money laundering reforms", 20 March 2020, Article at: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/corruption-and-money-laundering/anonymous-company-owners/5aml-d-patchy-progress/>, pristupljeno 25. 3. 2020.
- Krivokapić, Boris, „Istraga kao način mirnog rešavanja međunarodnih sporova", *Vojno delo*, Vol. 68, No. 5, 2016, pp. 70-83.
- Lequesne, Christian, Rivaud, Philippe, "The Committees of Independent Experts: expertise in the service of democracy?", *Journal of European Public Policy*, Vol. 10, No. 5, 2011, pp. 695-709.
- Marković, Goran, "European Parliament's Control of the European Commission – Procedural Aspects", (ed.) Dunja Duić, Tunjica Petrašević, *EU and comparative law issues and challenges series, Procedure Aspects of EU Law*, Vol. 1, pp. 471-489, 2017.
- Poptcheva, Eva-Maria, "Parliament's Committees of inquiry and special committees", *European Parliamentary Research Service*, PE-582.007, 2016.
- Remáč, Milan, "Parliamentary scrutiny of the European Commission: Implementation of Treaty provisions, European, Implementation Assessment update", *European Parliamentary Research Service*, PE 631.748, 2019.
- Vallet, A., Elisabeth, "The European Democracy and the Parliamentary Commissions of Inquiry", *Revue du droit public et de la science politique en France et a l'etranger*, Vol. 5, 2002, pp. 1441-1457.

**THE EUROPEAN PARLIAMENT'S COMMITTEES OF INQUIRY  
- THE USEFUL INSTRUMENT FOR CONTROLLING THE APPLICATION  
OF COMMUNITARIAN LAW**

*Summary:* According to national legislations, there is also the possibility to form a committee with the aim of conducting an inquiry of a specific issue in communitarian law. In this way, the traditional parliamentary role of oversight of the executive is realized. The European Parliament's committees of inquiry are a reflection of the oversight function and the enlarged legislative prerogatives of this body. Although the result of the work of the investigative bodies is the production of reports which are of a non-binding legal nature, the importance of these bodies is evident both at the institutional level (European Parliament-European Commission relationship) and in terms of encouraging legislative change in the European Union. The aim of the paper is to demystify a specific area to highlight the important role of the committees in detecting numerous adverse impacts under communitarian law, using historical and teleological interpretation, as well as conceptual analysis.

*Keywords:* committees of inquiry; Communitarian law; The European Parliament; The European Commission; The European Union.



## PRAVILA I STANDARDI ZA BEZBEDNOST PUTNIČKIH BRODOVA

*Iris BJELICA VLAJIĆ\**

*Apstrakt:* Korišćenje pomorskih plovih puteva za transport ljudi i robe je u stalnom porastu. Uprkos razvoju tehnike, korišćenju novih materijala i povećanju gabarita brodova, gubitak ljudskih života na moru je i dalje veliki. Razlog za to leži u nepoštovanju osnovnih pravila vezanih za kapacitet broda ili njegove tehničke mogućnosti. Globalne i regionalne organizacije ulažu napor da donesu i usaglase različite standarde kojim bi se povećala bezbednost putnika i članova posade. Pravila se kreću od poboljšanja uslova za život i rad na brodu, izjednačavanja i priznavanja svedočanstava o obrazovanju i osposobljenosti posade, usvajanja detaljnih tehničkih pravila vezanih za izgradnju, prepravke i opremanje brodova, ali i kategorizacije brodova kako bi im se ograničilo kretanje na morske pojaseve prema konstrukcijskim mogućnostima koje imaju. Pojedine članice Evropske unije zahvaljujući geografskim specifičnostima imaju posebne potrebe u pogledu korišćenja pomorskih puteva. Organi Evropske unije usvojili su određeni broj zakonodavnih akata, od kojih je najnoviji Direktiva 2017/2108/EU. Cilj je usaglašavanje EU zakonodavstva sa postojećim međunarodnim standardima, ali i usaglašavanje zakonodavstava država članica međusobno, kao i uklanjanje neželjenih negativnih posledica koje su raniji akti proizveli.

*Ključne reči:* EU zakonodavstvo, putnički brod, međunarodni standardi.

### 1) UVOD

Pomorske nesreće putničkih brodova Titanik, MS Estonija, Kosta Konkordija, kao i nekoliko nesreća trajekta u Aziji koji su za posledicu, osim materijalne štete, imali i veliki broj izgubljenih ljudskih života, uticale su na pooštavanje propisa koji se odnose na bezbednost putničkih brodova. Agencija UN koja se bavi pitanjima bezbedne plovidbe, Međunarodna pomorska organizacija (IMO), usvojila je nekoliko konvencija, od kojih se Međunarodna konvencija o zaštiti ljudskog života

---

\* Prof. dr Iris Bjelica Vlajić je predavač pravne grupe predmeta u Visokoj brodarskoj školi akademskih studija, Beograd, e-mail: [iris\\_bjelica\\_vlajic@yahoo.com](mailto:iris_bjelica_vlajic@yahoo.com)

na moru, sa naknadnim izmenama i dopunama (*SOLAS*) i Konvencija o teretnim linijama 1966, smatraju najznačajnijim.

Definicija po kojoj je putnički brod sa sopstvenim pogonom registrovan za prevoz više od 12 putnika, prilično je široka. Da bi se obuhvatile različite vrste plovila namenjene prevozu ljudi bilo je potrebno doneti detaljna pravila kojima se propisuju standardi za bezbednu plovidbu. Pored toga, zahteve koji proizlaze iz Konvencije *SOLAS* 1974. teško je prilagoditi malim putničkim plovilima dužine manje od 24 metra. Skupština IMO usvojila je, krajem 2006. godine, dopune *SOLAS* konvencije koje se odnose na putničke brodove, smatrajući da postojeća pravila ne pružaju dovoljan nivo sigurnosti. Ova pravila posebno se odnose na brodove koji su u izgradnji, odnosno od postavljanja kobilice do momenta upisa u upisnik brodova.

Prve Direktive kojima je Unija nastojala propisati zajedničke mere za poboljšanje stepena sigurnosti brodova kojim se prevoze putnici bila je Direktiva 98/18/EZ. Jedanaest godina kasnije, ova Direktiva je zamenjena novom Direktivom 2009/45/EZ, koja je u primeni bila od 15. jula 2009. godine. Međutim, pokazalo se da su neka pravila vezana za putničke brodove bila nejasna ili komplikovana za implementaciju, što je dovelo do nejednake primene Direktive u svim članicama. U vreme donošenja Direktive 2009/45/EZ, njena primena je bila predviđena samo za putničke brodove i manji broj drugih plovila, za koje su osmišljene posebne sigurnosne norme. Iz područja primene izostavljene su neke vrste brodova, a posebno tenderi, jedrenjaci i brodovi kojima se, do odobalnih objekata, prevozi obučeno osoblje koje nije uključeno u poslovanje broda, kao i putnički brodovi koji nemaju mehanički pogon.<sup>1</sup>

Problem se javio i u pogledu korišćenja putničkih brodova izgrađenih od aluminijumske legure, koji se koriste za redovne pomorske veze među različitim lukama unutar države članice. Mali brodovi, takođe, uglavnom su izgrađeni od materijala koji nisu čelik. Vrlo ograničen broj takvih brodova odobren je u skladu s Direktivom 2009/45/EZ pa ih je bilo potrebno isključiti iz područja primene

---

<sup>1</sup> Tenderi koji se prevoze na brodu upotrebljavaju se za direktan prevoz putnika sa putničkih brodova do obale i natrag najkraćim sigurnim morskim plovnim putem. Nisu prikladni i ne bi ih trebalo upotrebljavati za druge vrste usluga, kao što su izleti radi razgledanja obale. Za te bi izlete trebalo upotrebljavati brodove koji ispunjavaju zahteve obalne države o putničkim brodovima, kao što je, među ostalim, navedeno u smernicama IMO-a (*MSC.1/Circ. 1417* o smernicama za tendere putničkih brodova). Direktiva se ne odnosi na jedrenjake, ako je njihov mehanički pogon namenjen samo za pomoćnu upotrebu i upotrebu u slučaju nužde. Objekte udaljene od obale snabdevaju plovila koja prevoze industrijsko osoblje. To industrijsko osoblje mora uspešno završiti kurs obaveznog osposobljavanja u pogledu sigurnosti i ispunjavati obavezne kriterijume zdravstvene sposobnosti. Stoga bi se na njih trebala primenjivati različita i posebna sigurnosna pravila.

direktive. Umesto pravila iz Direktive na njih se primenjuju posebne sigurnosne norme koje odrede države članice, jer one mogu bolje proceniti lokalna ograničenja plovidbe tih brodova u pogledu udaljenosti od obale ili luke i vremenskih uslova. Usklađivanje korišćenja takvih brodova sa zahtevima iz Direktive, stvorilo bi ozbiljne posledice po prevoznu delatnost zbog značajnih finansijskih i tehničkih posledica za postojeće i nove brodove.

Pomoć Komisiji u proceni provođenja Direktive 2009/45/EZ pruža Evropska agencija za pomorsku sigurnost (EMSA), putem poseta koje obavlja u lukama država članica.<sup>2</sup> Države članice obavezne su da sarađuju sa Komisijom na prikupljanju svih informacija potrebnih za evaluaciju. Ni naknadne izmene i dopune nisu dovele do značajnijeg poboljšanja primene, pa je iz tog razloga 15. novembra 2017. godine usvojena Direktiva 2017/2108/EU.<sup>3</sup> Nakon toga, usledile su Direktive kojima se regulišu pitanja registracije pomoraca na putničkim brodovima, bezbednosnim postupcima na ro-ro i brzim putničkim brodovima, i formalnostima koje brodovi imaju u vezi pristajanja i napuštanja luke država članica.

## **2) ANALIZA DIREKTIVE**

Direktiva (EU) 2017/2108 od 15. decembra 2017. godine o izmeni Direktive 2009/45/EZ o sigurnosnim pravilima i normama za putničke brodove usvojena je na predlog Evropske komisije, uzimajući u obzir mišljenje Evropskoga privrednog i socijalnog odbora i Komiteta regiona, u skladu sa Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije.<sup>4</sup> Cilj Direktive je održavanje visokog nivoa sigurnosti u skladu sa zajedničkim bezbednosnim normama koje su utvrđene Direktivom 2009/45/EZ, uz istovremeno omogućavanje jednakih uslova za sve učesnike u vodnom saobraćaju. Pored toga, javila se potreba za ažuriranjem i usklađivanjem definicija iz Direktive sa povezanim međunarodnim pravilima ili pravilima Unije, a što bi doprinelo jasnoći i doslednosti.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Komisija bi trebala obaviti evaluaciju provođenja Direktive 2009/45/EZ do 21. decembra 2026. te o tome podneti izveštaje Evropskom parlamentu i Veću.

<sup>3</sup> Direktiva 2017/2108/EU, OJ L 315, 30.11.2017, pp. 40-51.

<sup>4</sup> Ugovor o funkcionisanju Evropske unije, OJ C 326/47, 2012, član 100, stav 2.

<sup>5</sup> Definicija tradicionalnog broda u pogledu godine izgradnje i vrste materijala, definicija jahte za razonodu i plovila za razonodu treba bolje uskladiti s Međunarodnom konvencijom o zaštiti ljudskog života na moru iz 1974. (Konvencija SOLAS 1974). Program za delotvornost propisa (REFIT) pokazao je da ne odobravaju sve države članice brodove od aluminijuma u skladu s Direktivom 2009/45/EZ, čime je stvorena nejednaka situacija i narušen zajednički nivo sigurnosti za putnike koji plove unutar Unije. Nejednaka primena Direktive proizlazila je iz različitih tumačenja definicije aluminijuma kao materijala i primenljivosti odgovarajućih normi za zaštitu od požara.



Direktivom su date detaljnije definicije određenih pojmova. Država članica definiše područje luke nad kojim ima nadležnost, odnosno područje koje nije morsko područje utvrđeno u skladu sa članom 4, a koje se proteže do najdaljih stalnih lučkih objekata koji čine sastavni deo lučkog sistema, ili do granica određenih prirodnim geografskim obeležjima koja štite ušće ili slično zaklonjeno područje.

Termin „država luke” označava državu članicu prema čijoj jednoj ili više luka, ili iz čije luke brod ili plovilo pod zastavom koja nije zastava te države članice obavlja nacionalnu plovidbu. Prošireno je i značenje pojma „osobe smanjene pokretljivosti”, tako da sada pored osoba koje imaju određene teškoće pri upotrebi javnog prevoza, uključujući starije osobe, osobe sa invaliditetom, osobe sa oštećenjem ili osobe u invalidskim kolicima, uključuje i trudnice i osobe sa malom decom.

Za potrebe nove Direktive jedrenjak je brod koji se pokreće jedrima, čak i ako ima mehanički pogon koji se upotrebljava kao pomoćno pogonsko sredstvo ili pogon u slučaju nužde. Zbog nejednako rešenog pitanja korišćenja aluminijuma i njegovih legura, Direktiva definiše „ekvivalentne zamene” kao aluminijumsku leguru ili drugi negorivi materijal koji sam po sebi ili zbog dodane izolacije zadržava strukturu i integritet koji su ekvivalentni čeliku na kraju odgovarajućeg standardnog ispitivanja vatrootpornosti. Ispitivanje otpornosti na vatru je ispitivanje uzoraka odgovarajućih pregrada ili paluba zagrevanjem u ispitnoj peći do temperatura koje približno odgovaraju standardnoj krivoj vreme–temperature, u skladu sa metodom ispitivanja određenom u Međunarodnom kodeksu o postupcima ispitivanja vatrootpornosti iz 2010. godine.<sup>6</sup>

Terminom „tradicionalni brod” označavaju se sve vrste putničkih brodova projektovanih pre 1965. godine i njihove replike izgrađene uglavnom od originalnih materijala, uključujući one projektovane za podsticanje i promociju tradicionalnih veština i plovidbe, koji zajedno služe kao živi spomenici kulture i kojima se upravlja u skladu sa tradicionalnim načelima pomorskih veština i tehnike. Za razliku od toga, „jahta za razonodu ili plovilo za razonodu” označava plovilo koje se ne upotrebljava u komercijalne svrhe, bez obzira na vrstu pogona. Direktiva uvodi i određuje pojam značajnih popravki, izmena i preinačenja broda. Njima se smatra svaka promena kojom se bitno menjaju dimenzije broda (kao što je produženje dodavanjem novog središnjeg dela trupa), ili bitno menja kapacitet broda za prevoz putnika (npr. preinačenje palube vozila u prostore za smeštaj putnika), ili bitno produžuje radni vek broda (kao što je obnavljanje prostora za smeštaj putnika na jednoj celoj palubi), ili bilo koja vrsta broda menja u putnički brod. Preinačenja na brodovima isključivo radi postizanja veće sposobnosti prevladavanja oštećenja ne smatraju se značajnim izmenama.

---

<sup>6</sup> Međunarodni kodeks o ispitivanju vodoootpornosti iz 2010. godine je deo Rezolucije IMO-a MSC.307(88) od 3. decembra 2010. godine.

Direktiva se primenjuje na nove i postojeće putničke brodove dužine 24 metra i više, i brza putnička plovila, bez obzira na zastavu pod kojom plove, kada obavljaju nacionalnu plovidbu.<sup>7</sup>

Putnički brodovi dele se na klase prema morskom području u kom mogu ploviti.<sup>8</sup> Direktivom je data kategorizacija morskih područja.<sup>9</sup> Svaka država članica sastavlja i prema potrebi ažurira popis morskih područja pod svojom nadležnošću i određuje unutrašnju granicu morskog područja najbližeg njenoj obalnoj crti. Taj popis se objavljuje u javnoj bazi podataka dostupnoj na internetskim stranicama nadležnog tela za pomorstvo i o mestu objave tih podataka i unetim izmenama obaveštava Komisija.

Na svakom brodu mora biti stalno izložen opšti plan protivpožarne zaštite namenjen brodskim oficirima.<sup>10</sup> Ti podaci mogu se navesti i u uputstvu čiji primerak mora imati svaki oficir, a jedan primerak mora biti stalno dostupan na brodu. Planovi i uputstva su na službenom jeziku države zastave. Ako taj jezik nije ni engleski ni francuski, mora postojati prevod na jedan od ta dva jezika. Za brod koji obavlja nacionalnu plovidbu u drugoj državi članici mora postojati prevod na službeni jezik te države luke kada taj jezik nije ni engleski ni francuski. Sve promene se redovno ažuriraju i unose u planove i uputstva u što kraćem roku od dana usvajanja.

<sup>7</sup> Direktiva se ne primenjuje na: ratne brodove i brodove za prevoz vojnih trupa, jedrenjake, brodove koji nemaju mehanički pogon, plovila izgrađena od materijala koji nije čelik ili jednakovredni materijal, a koja nisu obuhvaćena normama za brza plovila (Rezolucija MSC 36(63) ili MSC.97(73)), ili dinamički podržavana plovila (Rezolucija A.373 (X)), drvene brodove jednostavne gradnje, tradicionalne brodove, jahte za razonodu, brodove koji plove isključivo u područjima luka, brodove za usluge u vezi sa odobalnim projektima i tendere. Na brza putnička plovila koja su: ratna plovila i plovila za prevoz vojnih trupa, plovila za razonodu, plovila koja plove isključivo u područjima luka i plovila za usluge u vezi sa odobalnim projektima.

<sup>8</sup> „Klasa A” putnički brod koji obavlja nacionalnu plovidbu u područjima A, B, C i D, „Klasa B” putnički brod koji obavlja nacionalnu plovidbu u područjima B, C i D, „Klasa C” putnički brod koji obavlja nacionalnu plovidbu u područjima C i D, i „Klasa D” putnički brod koji obavlja nacionalnu plovidbu u području D.

<sup>9</sup> A područje – morsko područje izvan područja B, C i D. B područje – znači morsko područje čije geografske koordinate ni na kojoj tački ne dosežu dalje od 20 milja od obalne crte, uzimajući u obzir srednju visinu morskih mena, ali koje je izvan morskih područja C i D. C područje – morsko područje čije geografske koordinate ni na kojoj tački ne sežu dalje od 5 milja od obalne crte, uzimajući u obzir srednju visinu morskih mena, ali koje je izvan morskog područja D ako postoji. D područje – 3 milje od obalne crte, uzimajući u obzir srednju visinu morskih mena.

<sup>10</sup> Opšti plan protivpožarne zaštite za svaku palubu jasno pokazuje upravljačke stanice, različite požarne sekcije zatvorene pregradama klase ‚A’, sekcije zatvorene pregradama klase ‚B’ sa podacima o sistemu za otkrivanje požara i protivpožarni alarm, o sistemu za raspršivanje, uređajima za gašenje požara, sredstvima za pristup u razne odeljke, na palube, te o ventilacionom sistemu uključujući podatke o upravljanju ventilatorima, položajima zaklopki i identifikacijskim brojevima ventilatora za svaku sekciju.

Direktivom se potvrđuje princip uzajamnosti država članica u pogledu priznavanja svedočanstva o sigurnosti putničkog broda, ili brzog putničkog plovila, i dozvola za rad koje je izdala druga država članica za putničke brodove koji obavljaju nacionalnu plovidbu. Naime, gradnja i održavanje trupa, glavnih i pomoćnih strojeva, te električnih i automatskih postrojenja moraju biti u skladu sa normama za klasifikaciju prema pravilima priznate organizacije ili ekvivalentnim pravilima koja primenjuje administracija u skladu sa članom 11, stav 2 Direktive 2009/15/EZ. Za nove i postojeće brodove značajne popravke, izmene i preinačenja, te pripadajuća oprema moraju biti u skladu sa zahtevima za nove brodove ili brodove izgrađene od ekvivalentnog materijala, dati su rokovi do kojih moraju biti usklađeni sa zahtevima iz Direktive.<sup>11</sup> Svi novi i postojeći putnički brodovi koji ispunjavaju zahteve ove Direktive moraju imati Svedočanstvo o sigurnosti putničkog broda u skladu sa ovom Direktivom, čiji je obrazac utvrđen u Prilogu II, a izdaje ga administracija države zastave nakon obavljenog osnovnog pregleda. Pre izdavanja Dozvole za rad brzim putničkim plovilima koja obavljaju nacionalnu plovidbu u državi luke, administracija države zastave mora se usaglasiti sa državom luke o svim uslovima za obavljanja plovidbe brzih putničkih plovila u toj državi. Administracija država zastave u Dozvoli za rad navodi sve takve uslove. Pre uključivanja postojećih putničkih brodova klasa C i D u obavljanje redovne nacionalne plovidbe u državi luke, administracija države zastave mora pribaviti saglasnost države luke u pogledu tih pravila. Međutim, ako država članica smatra da su pravila koje zahteva administracija države luke neopravdana, ona o tome odmah obaveštava Komisiju, koja donosi akte koji sadrže njenu odluku o tome jesu li pravila opravdana.

Država članica obaveštava Komisiju o merama koje namerava doneti i dodaje pojedinosti neophodne za potvrdu održavanja odgovarajućeg nivoa sigurnosti. U roku od šest meseci od tog obaveštenja Komisija može da donese akte za provođenje koji sadržavaju njenu odluku da predložene mere nisu opravdane i od navedene države članice zahteva se da predložene mere izmene ili da ih ne donese. Donesene mere navode se u relevantnom nacionalnom zakonodavstvu i o njima se

---

<sup>11</sup> Brodovi izgrađeni od ekvivalentnog materijala pre 20. decembra 2017. godine moraju biti u skladu sa zahtevima iz ove Direktive do 22. decembra 2025. godine. Odstupajući od ove Direktive, država članica koja 20. decembra 2017. godine pod svojom zastavom ima više od 60 putničkih brodova izgrađenih od aluminijske legure može izuzeti od odredbi ove Direktive sledeće putničke brodove: klasa B, C i D izgrađene od aluminijske legure nakon 20. decembra 2017. godine, na razdoblje od 10 godina od tog datuma i putničke brodove klasa B, C i D izgrađene od aluminijske legure pre 20. decembra 2017. godine, u periodu od 12 godina od tog datuma pod uslovom da ti brodovi plove isključivo među lukama te države članice. Ro-ro putnički brodovi klase C kojima je kobilica položena, ili koji su bili u sličnoj fazi gradnje 1. oktobra 2004. ili nakon tog datuma, te svi ro-ro putnički brodovi klasa A i B moraju biti u skladu s članovima 6, 8 i 9 Direktive 2003/25/EZ.

obaveštavaju Komisija i druge države članice. Svaka od ovih mera primenjuje se na sve putničke brodove iste klase ili na plovila koja plove pod istim navedenim uslovima, bez diskriminacije na osnovu njihove zastave, ili državne pripadnosti, ili mesta poslovnog sedišta prevoznika. Države članice mere prijavljuju Komisiji putem baze podataka koju Komisija uspostavlja i održava u tu svrhu te kojoj Komisija i države članice imaju pristup.

Komisija donosi akte za provođenje njene odluke o tome je li odluka države članice da obustavi plovidbu nekog broda, ili plovila, ili da uvede dodatne mere opravdana zbog ozbiljnog ugrožavanja sigurnosti života, ili imovine, ili okoline, a ako takva obustava ili nametanje dodatnih mera nisu opravdani, koji sadrže njenu odluku kojom se od dotične države članice zahteva da povuče tu obustavu ili mere. Sve akte neophodne za sprovođenje Direktive Komisija donosi u skladu sa postupkom ispitivanja iz člana 11, stav 2 Direktive.

Države članice koje nemaju morske luke i koje pod svojom zastavom nemaju putničke brodove ili plovila koji su obuhvaćeni područjem primene ove Direktive, mogu odstupiti od odredbi ove Direktive.<sup>12</sup> Te države članice ne mogu dati dozvolu putničkim brodovima ili plovilima koji su obuhvaćeni područjem primene ove Direktive da plove pod njihovom zastavom dok ne prenesu i ne provedu ovu Direktivu.

U posebnim okolnostima u kojima je to opravdano odgovarajućom analizom Komisije i kako bi se izbegla ozbiljna i neprihvatljiva pretnja pomorskoj sigurnosti, zdravlju, životu na brodu ili uslovima rada ili morskoj okolini, ili neusklađenost sa pomorskim zakonodavstvom Unije, Komisija je ovlašćena za donošenje delegiranih akata kojima se ova Direktiva menja. Navedeni delegirani akti donose se najkasnije tri meseca pre isteka roka utvrđenog na međunarodnom nivou za prečutno prihvatanje, ili predviđenog datuma stupanja na snagu navedene izmene. U periodu koji prethodi stupanju na snagu takvog delegiranog akta države članice uzdržavaju se od svih inicijativa kojima je cilj uključivanje te izmene u nacionalno zakonodavstvo ili primena međunarodnog instrumenta.

Ovlašćenje za donošenje delegiranih akata dodeljuje se Komisiji na razdoblje od sedam godina počevši od 20. decembra 2017. godine. Svaki delegirani akt Komisija po donošenju, istovremeno, dostavlja Evropskom parlamentu i Veću. Ako nijedan od ova dva organa u roku od dva meseca od dostavljanja delegiranog akta na njega ne podnesu nikakav prigovor, ili ako su pre isteka tog roka obavestili Komisiju da neće podneti prigovore, akt stupa na snagu. O svom radu po delegiranim ovlašćenjima Komisija izrađuje izveštaj najkasnije devet meseci pre isteka perioda od sedam godina. Delegiranje ovlašćenja može i prečutno da se produži za još sedam godina, ukoliko se produženju ne usprotive Evropski

---

<sup>12</sup> Države članice o takvom odstupanju obaveštavaju Komisiju najkasnije do 21. decembra 2019. godine.

parlament ili Veće najkasnije tri meseca pre kraja svakog sedmogodišnjeg perioda. Isto tako, Evropski parlament ili Veće u svakom trenutku mogu opozvati delegiranje ovlašćenja. Opoziv stupa na snagu narednog dana od dana objave te odluke u Službenom listu Evropske unije ili na kasniji dan naveden u njoj, ali ne utiče na valjanost delegiranih akata koji su već na snazi.

### **3) ZNAČAJ ZA REPUBLIKU SRBIJU**

Direktiva predstavlja odgovor na zakonodavne aktivnosti IMO na povećanju bezbednosti putničkog saobraćaja kako bi se smanjili gubici u ljudskim životima i imovini na moru. Samom Direktivom predviđena je mogućnost države članice koja nema morskog luke i koja pod svojom zastavom nemaju putničke brodove ili plovila koji su obuhvaćeni područjem primene Direktive da mogu odstupati od njenih odredbi, o čemu u predviđenom roku obaveštavaju Evropsku komisiju. Mada zbog svog geografskog položaja, Republika Srbija nema morskog luke, ona ima pomorsku mornaricu. Pitanje pomorske plovidbe u Republici Srbiji regulišu Zakon o pomorskoj plovidbi, Uredba o klasama putničkih brodova i Pravilnik o kategoriji plovidbe pomorskih brodova.<sup>13</sup>

Zakon daje definicije brodova za prevoz putnika i to: brzog putničkog broda, ro-ro putničkog broda i ro-ro trajekta.<sup>14</sup> Prema važećem domaćem zakonodavstvu, putnike može da prevozi samo putnički brod, a broj putnika određuje se na osnovu tehničkih pravila, odnosno propisanih uslova, plovnih svojstava broda, raspoložive površine za smeštaj putnika, uređaja i opreme namenjene putnicima i higijenskih uslova.<sup>15</sup> „Vlada propisuje klase putničkih brodova, bezbednosne zahteve za nove i postojeće putničke brodove i za brze putničke brodove, zahteve za stabilitet ro-ro putničkih brodova i njihovo isključivanje iz plovidbe, bezbednosne zahteve za lica sa smanjenom pokretljivošću, dodatne bezbednosne zahteve, ekvivalentne zamene

<sup>13</sup> Zakon o pomorskoj plovidbi, „Službeni glasnik RS”, br. 87/11, 104/13, 18/15, 113/17, 83/2018, Uredba o „Službeni glasnik RS”, broj 96/18, Pravilnik o kategoriji plovidbe pomorskih brodova, „Službeni glasnik RS”, broj 114/13.

<sup>14</sup> Zakon o pomorskoj plovidbi, član 4: „Brzi putnički brod je putnički brod registrovan za plovidbu morem kojem je najveća brzina u m/s jednaka ili veća od vrednosti dobijene formulom:  $3,7 \sqrt{0,1667}$ , gde je  $\nabla$  istisnina na konstruktivnoj vodnoj liniji u m<sup>3</sup>. Pod brzim putničkim brodom ne smatraju se neistisninski brodovi čiji je trup potpuno iznad površine usled delovanja aerodinamičkih sila generisanih površinskim efektom. Brodovi, zapremina istisnine 500 m<sup>3</sup> i manje i najveće brzine manje od 20 čvorova, u plovidbi morem ne smatraju se brzim putničkim brodovima. Ro-ro putnički brod je putnički brod sa prostorom za ro-ro teret i prostorom posebne kategorije. Ro-ro trajekt je pomorski putnički brod opremljen tako da omogućava drumskim i železničkim prevoznim sredstvima da se ukrcavaju (roll on) na brod ili iskrcavaju (roll off) koji prevozi više od 12 putnika.”

<sup>15</sup> Ibid., član 28.

i izuzeća, vrste i rokove za vršenje pregleda putničkih brodova, sadržinu i obrazac svedočanstva o bezbednosti putničkog broda, bezbednosne uslove za nove i postojeće putničke brodove, kao i smernice i bezbednosne zahteve za putničke brodove, brze putničke brodove i za lica sa smanjenom pokretljivošću.”<sup>16</sup> Za vršenje poslova kojima se obezbeđuje bezbedna plovidba, brod mora da ima odgovarajući broj članova posade sa propisanim zvanjima i ovlašćenjima o osposobljenosti i taj, najmanji, broj određuje Ministar, kao i njihova zvanja i ovlašćenja o osposobljenosti koje moraju da imaju, način određivanja dodatnog broja članova posade za pojedine brodove kada se utvrde nedostaci u odnosu na radne uslove na brodu, način izdavanja, kao i organ nadležan za izdavanje i obrazac uverenja o najmanjem broju članova posade.<sup>17</sup> Domaći putnički brodovi, uključujući brze putničke brodove, moraju imati odobrenu procenu sigurnosti broda, međunarodno svedočanstvo o sigurnosti broda, ili privremeno međunarodno svedočanstvo o sigurnosti broda, oficira odgovornog za sigurnost broda, zapisnik o stalnom pregledu (CSR) i brodski sigurnosni sistem za uzbunjivanje.<sup>18</sup> Stepem sigurnosti koji moraju da primenjuju domaći brodovi kada uplovljavaju u luke država članica SOLAS Konvencije utvrđuje Ministarstvo, u saradnji sa ministarstvom nadležnim za unutrašnje poslove.<sup>19</sup>

Uredba o klasama putničkih brodova sadrži definicije brzog putničkog plovila i broda sa punom palubom.<sup>20</sup> Kategorizacija morskih područja u članu 5 Uredbe izvršena je u skladu sa podelom morskih područja iz Direktive. Član 6 propisuje da se putnički brodovi prema području plovidbe razvrstavaju u klase, i te klase odgovaraju podeli klasa i morskih područja u Direktivi. Bezbednosni uslovi za nove i postojeće putničke brodove u domaćoj plovidbi dati su u Prilogu uz Uredbu i čine njen sastavni deo.

Novi i postojeći putnički brodovi klase A, B, C i D treba da ispunjavaju bezbednosne zahteve, u skladu sa članom 11 stav 2 Direktive 2009/15/EZ, poglavlja IV, V i VI SOLAS Konvencije sa izmenama i dopunama, kao i zahteve Međunarodne konvencije o teretnim linijama.<sup>21</sup>

Za brza putnička plovila važno je da su izgrađeni ili podvrgnuti značajnim popravkama, prepravkama ili izmenama 1. januara 1996. godine, ili posle tog datuma, ako ispunjavaju zahteve pravila H/2 i X/3 SOLAS Konvencije sa izmenama i dopunama. Izuzetak postoji za plovila čija je kobilica položena, ili su bili u sličnoj fazi gradnje najkasnije u junu 1998. godine, ili su im isporuka i narudžbina bile

---

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Ibid., član 72.

<sup>18</sup> Ibid., član 164.

<sup>19</sup> Ibid., član 165.

<sup>20</sup> Uredba o klasama putničkih brodova, član 2.

<sup>21</sup> Ibid., član 8.

najkasnije u decembru 1998. godine, ili u potpunosti ispunjavaju zahteve Pravilnika o bezbednosti dinamički podržavanih plovila.<sup>22</sup> Brza putnička plovila izgrađena pre navedenog datuma, koja ispunjavaju zahteve Pravilnika o brzim plovilima, nastavljaju sa obavljanjem plovidbe za koju imaju odobrenje u skladu sa Pravilnikom. Brzim putničkim plovilima izgrađenim pre tog datuma, koja ne ispunjavaju zahteve Pravilnika, dozvolice se obavljanje domaće plovidbe u državi članici Evropske unije samo ako su 4. juna 1998. godine već bila uključena u domaću plovidbu u toj državi. Gradnja i održavanje brzih putničkih plovila i njihove opreme je u skladu sa propisima za klasifikaciju brzih plovila priznate organizacije ili ekvivalentnim pravilima koje primenjuje uprava države zastave, u skladu sa članom 11 stav 2 Direktive 2009/15/EZ.

Iz Navedene analize proizlazi da su Zakon i podzakonski akti usklađeni sa odredbama svih ranije donetih Direktiva. Međutim, ostaje potreba harmonizacije svih ovih akata sa Direktivom EU/2017/2108.

#### **4) ZAKLJUČAK**

U Evropskoj uniji 22 članice imaju izlaz na more i gotovo 1.200 luka koje koristi 385 miliona putnika svake godine.<sup>23</sup> Za sigurnost na brodu ključan je ljudski faktor i procedure koje treba da se primenjuju. Zato su uslovi života i rada na brodu i osposobljavanje članova posade u skladu sa međunarodnim zahtevima za uspešan završetak plovidbe. Različit geografski položaj i razuđenost obale utiču na primenu Direktive u svakoj državi članici. Korišćenje malih putničkih brodova ili brodova izgrađenih od ekvivalentnih materijala, uticalo je na ostavljanje mogućnosti državama članicama da tokom ograničenog perioda na takve putničke brodove primenjuju nacionalno pravo, pod uslovom da zadrže odgovarajući nivo sigurnosti. Tako se zbog posebnih geografskih i vremenskih karakteristika, ali i velikog broja ostrva sa kojima je potrebno održavati redovne i česte saobraćajne veze, Grčkoj dopušta odstupanje od zahteva za uspostavu morskih područja. Umesto toga, putnički brodovi se klasifikuju u skladu sa posebnim morskim plovnim putem na kojem plove, uz zadržavanje istih kriterijuma za klase putničkih brodova i iste sigurnosne norme. Kako bi se dodatno pojednostavile definicije morskih područja predviđene Direktivom 2009/45/EZ, sva ograničenja za određeni brod u pogledu plovidbe koja se odnose na njegovu udaljenost od mesta zakloništa navode se u

---

<sup>22</sup> Pravilnik o bezbednosti dinamički podržavanih plovila iz rezolucije IMO-a A.373 (10), sa svim naknadnim izmenama i dopunama, usvojen Rezolucijom Odbora za pomorsku bezbednost MSC 36 (63) Međunarodne pomorske organizacije od 20. maja 1994. godine, sa naknadnim izmenama i dopunama (u daljem tekstu: HSC Pravilnik)

<sup>23</sup> "Ports: an engine for EU growth", [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legisum:320403\\_1](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legisum:320403_1) pristupljeno 18.1.2020.

Svedočanstvu o sigurnosti putničkog broda. Država luke može obaviti inspekcijski pregled putničkog broda ili brzog putničkog plovila pod zastavom države koja nije država luke kada obavlja nacionalnu plovidbu, a što je poznato pod pravilom inspekcije države kojoj luka pripada.

Opšti ciljevi međunarodnog delovanja na poboljšanju sigurnosti putničkih brodova i uspostavljanju jednakih uslova treba ostvarivati u skladu sa Ugovorima, a države članice u tu svrhu deluju u okviru IMO s ciljem revizije i poboljšanja odredbi Konvencije SOLAS 1974, uzimajući u obzir smernice koje, uz primenu postojećih međunarodnih normi u toj oblasti, priprema Komisija.

Neobalnim državama članicama koje nemaju morskih luka i koje pod svojom zastavom nemaju brodove obuhvaćene područjem primene ove Direktive ne nameće se nesrazmerno administrativno opterećenje, pa takvim državama članicama treba dopustiti odstupanje od odredbi Direktive, odnosno te članice nisu obavezne preneti u domaće zakonodavstvo Direktivu sve dok su neispunjeni uslovi sadržani u njoj.

S obzirom na razlike u pristupu između zahteva Konvencije SOLAS 1974. i posebnih zahteva Unije u istoj oblasti potrebno je oceniti osiguravaju li zahtevi Konvencije SOLAS isti nivo sigurnosti. Zbog čestih promena pravila i tehničkih standarda na međunarodnom nivou, potrebna je brza reakcija organa EU kako bi redovno usklađivala svoje zakonodavstvo sa tim izmenama. Iz tog razloga, predloženo je da se Komisiji delegira ovlašćenje za donošenje akata u skladu s članom 290. UFEU u pogledu neprimenjivanja, za potrebe ove Direktive, izmena međunarodnih instrumenata, ako je potrebno i ažuriranja tehničkih zahteva.

Komisija uspostavlja i održava bazu podataka kako bi se povećala transparentnost i olakšalo obaveštavanje o izuzećima, materijalima i dodatnim sigurnosnim merama država članica, jer sve donete mere moraju biti javno dostupne. Ukoliko članice ne primenjuju pravila sadržana u Direktivi, Komisija je ovlašćena da reaguje propisivanjem mera. Važno je da se sve takve mere i sankcije pravilno provode i budu delotvorne, proporcionalne i odvraćajuće.

## **5) LITERATURA**

Grabovac, Ivo, „*Doprinos nekih međunarodnih konvencija sigurnosti plovidbe*”, Pomorski zbornik, 40 (2002)1, 429-444;

Frančić, Vlado, Njegovan, Marko, Maglić, Lovoro, „*Analiza sigurnosti putničkih brodova u nacionalnoj plovidbi*”, Pomorstvo, str. 539-555.



## **SAFETY RULES AND STANDARDS FOR PASSENGER SHIPS**

*Summary:* The use of maritime waterways for the transport of people and goods is steadily increasing. Despite the development of technology, the use of new materials and the improvement of ship dimensions, the loss of life at sea is still great. The reason for this is that the basic rules regarding the capacity of the ship or its technical capabilities are not respected. Therefore, global and regional organizations seek to adopt and harmonize different standards that would secure the safety of passengers and crew members. The rules range from improving living and working conditions on board, equalizing crew education and training certificates, adopting detailed technical rules for the construction, alteration and equipping of ships, as well as categorization of ships to limit their movement in the sea belts according to structural capabilities which they have. Some Member States of the European Union, due to their geographical specificity, have particular needs for the use of maritime routes. A number of legislative acts have been adopted by the bodies of the European Union, the most recent being Directive 2017/2108/EU. The aim is to align EU legislation with existing international standards, but also to harmonize the legislation of the Member States with one another, as well as to eliminate the unintended negative consequences that earlier acts have produced.

*Keywords:* EU legislation, international standards, passenger ships.

## PLURILINGVIZAM I OBRAZOVNA JEZIČKA POLITIKA EVROPSKE UNIJE U SRBIJI

Katarina RADOJKOVIĆ ILIĆ\*

*Apstrakt:* U radu se razmatra plurilingvizam kao okosnica evropske jezičke ideologije, kao i koncept plurilingvalnog i interkulturnog obrazovanja čiji je osnovni cilj promovisanje humanističkih vrednosti, međusobnog poštovanja, otvorenosti, tolerancije i dijaloga među narodima. Navode se neki od akata institucija Evropske unije i Saveta Evrope u kojima se plurilingvizam i očuvanje jezičke raznovrsnosti ističu kao najznačajniji ciljevi evropske obrazovne jezičke politike. Takođe se razmatraju neka od spornih pitanja vezanih za jezičko obrazovanje u zemljama Evropske unije i analizira koliko je plurilingvizam zastupljen u obrazovnoj jezičkoj politici u Republici Srbiji. Navode se i rezultati istraživanja sprovedenog sa studentima Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu u kome su ispitivana njihova iskustva i stavovi prema učenju stranih jezika uopšte, a posebno prema značaju poznavanja više jezika za njihovu buduću profesionalnu karijeru i pristup programima mobilnosti.

*Cljučne reči:* Evropska obrazovna jezička politika, Evropska unija, plurilingvizam, nastava stranog jezika, Savet Evrope.

### 1) UVOD

Evropska jezička politika usmerena je ka razvoju plurilingvizma još od samog osnivanja Evropskih zajednica. Uredbom br. 1 o određivanju jezika koji se koriste u Evropskoj ekonomskoj zajednici utvrđeno je još 1958. godine da će četiri zvanična jezika, koje priznaju šest država osnivača (Italija, Francuska, Nemačka, Belgija, Holandija i Luksemburg), biti italijanski, francuski, nemački i holandski.<sup>1</sup> Kako se

---

\* Pravni fakultet u Beogradu, e-mail: [katarina.radojkovic@ius.bg.ac.rs](mailto:katarina.radojkovic@ius.bg.ac.rs).

Rad je nastao u okviru projekta *Identitetski preobražaj Srbije 2020*, čiji je nosilac Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

<sup>1</sup> "Regulation no 1 determining the languages to be used by the European Economic Community", *Official Journal* 017, 06/10/1958, pp. 0385-0386.

tokom godina broj država članica Evropske unije povećavao, rastao je i broj jezika, da bi danas broj zvaničnih jezika Evropske unije dostigao dvadeset četiri a broj manjinskih i regionalnih jezika premašio šezdeset. U mnogobrojnim aktima institucija Evropske unije i Saveta Evrope ističe se da su plurilingvizam i jezička raznovrsnost najznačajniji ciljevi jezičke obrazovne politike Evropske unije i da obrazovanje ima za osnovni cilj promovisanje humanističkih vrednosti, međusobnog poštovanja, otvorenosti, tolerancije i dijaloga među narodima. Ovde ćemo navesti samo nekoliko najznačajnijih dokumenata, kao što je Preporuka R (82) 18 Komiteta Ministara Saveta Evrope<sup>2</sup> u kojoj se traži da se u školama obezbedi učenje bar jednog evropskog ili regionalnog jezika, pored maternjeg, počev od uzrasta od 10 godina a po mogućstvu i ranije, i insistira na razvoju jezičke raznovrsnosti tako da se, kad god je moguće, učenicima pruži mogućnost da uče više evropskih ili drugih jezika i promovišu međunarodni kontakti sa učenicima drugih zemalja i studijska putovanja u inostranstvo. Takođe se ističe da lingvistička i kulturna raznovrsnost Evrope predstavlja dragocenu zajedničku baštinu, i da obrazovanje treba usmeravati ka razvoju pozitivnih stavova prema različitostima kako one ne bi činile prepreku za komunikaciju, već bi bile izvor bogatstva i međusobnog razumevanja.

Ključni dokument za zaštitu regionalnih i manjinskih jezika je Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima koju je 24. juna 1992. godine usvojio Savet Evrope.<sup>3</sup> Ona se odnosi na jezike koje govori manjinski deo populacije, bilo da su u pitanju regionalni jezici, odnosno jezici koji se govore u okviru iste države a čije je kulturno poreklo različito od kulture te države (na primer korzikanski na Korzici, bretonski u Bretanji, ili flamanski u Flandriji) ili manjinski jezici, odnosno jezici koje govori veliki broj pripadnika etničke manjine u jednoj državi (kao što je nemačka manjina u Danskoj). Države potpisnice ove Povelje obavezuju se da će priznavati regionalne i manjinske jezike kao izraz kulturnog bogatstva, odlučno promovisati njihovu upotrebu u javnom i privatnom životu i preduzimati mere za sprečavanje svakog oblika diskriminacije, ugrožavanja, isključivanja, ograničavanja ili nepovoljnog tretmana regionalnog ili manjinskog jezika, koji bi imao za cilj da obeshrabri ili dovede u pitanje njegovo održavanje i razvoj. Članom 8 propisuju se posebne mere koje se odnose na uvođenje regionalnih i manjinskih jezika u predškolsko, osnovno i srednjoškolsko obrazovanje, tehničko, specijalističko, univerzitetsko i drugo visokoškolsko obrazovanje i stvaranje mogućnosti za studiranje ovih jezika kao predmeta na univerzitetima.

<sup>2</sup> "Recommandation N° R (82) 18 du Comité des ministres aux états membres concernant les langues vivantes", Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1982.

<sup>3</sup> "Charte européenne des langues régionales ou minoritaires", Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1992.

U Rezoluciji Saveta Evropske unije o poboljšanju i diversifikaciji nastave jezika traži se da u okviru školovanja svaki učenik može, pored maternjeg, da uči najmanje dva jezika Evropske unije.<sup>4</sup> Slični zahtevi izneti su u Rezoluciji Saveta Evropske unije od 16. decembra 1997. u kojoj se insistira na ranom učenju stranih jezika.<sup>5</sup>

U Beloj knjizi Evropske komisije o obrazovanju iz 1995. godine proklamuje se pet ciljeva obrazovne jezičke politike EU, od kojih je jedan da svaki evropski građanin treba da zna tri evropska jezika.<sup>6</sup> U dokumentu se navodi da je ostvarenje ovog cilja neophodno da bi evropski građani mogli da iskoriste mogućnosti koje im pruža zajedničko tržište, da se prilagode drugačijem radnom i kulturnom okruženju i da razviju osećaj pripadnosti Evropi u njenom kulturnom bogatstvu i raznolikosti. U Preporuci R (98) 6 ističe se da učenje jezika u cilju razvoja plurilingvizma predstavlja evropski politički interes, i da se potrebe multilingvalne i multikulturne Evrope mogu zadovoljiti samo značajnim unapređenjem mogućnosti njenih građana da prevaziđu jezička i kulturna ograničenja, a da takav cilj podrazumeva postojanje dobro organizovanog sistema obrazovanja tokom celog života finansiranog od strane odgovarajućih institucija.<sup>7</sup> Takođe se ukazuje na opasnost od marginalizacije lica koja ne poseduju potrebne sposobnosti da komuniciraju u interaktivnoj Evropi. Stoga se mere koje se preporučuju u ovom dokumentu odnose, pre svega, na razvoj obrazovnih politika kojima bi se omogućilo svim Evropljanima da se osposobe da komuniciraju sa govornicima drugih jezika, s ciljem da razvijaju otvorenost duha, da se poboljša slobodno kretanje ljudi i razmena informacija koje bi omogućile učenicima da nauče da poštuju način života drugih i žive u interkulturalnom svetu.

Kada je reč o očuvanju jezičke raznovrsnosti neophodno je spomenuti još i Preporuku Parlamentarne skupštine Saveta Evrope R 1383 iz 1998. godine.<sup>8</sup> U ovom aktu Skupština predlaže Savetu Ministara da definiše jezičku raznovrsnost kao prioritet jezičke obrazovne politike. U dokumentu se navodi da prema statističkim podacima velika većina učenika u Evropi uči engleski, dok „veliki“ evropski jezici – nemački, francuski, španski i italijanski zaostaju, a jezici kao

---

<sup>4</sup> “Council Resolution of 31 March 1995 on improving and diversifying language learning and teaching within the education systems of the European Union”, *Official Journal C 207*, 12/08/1995, pp. 0001-0005.

<sup>5</sup> “Council Resolution of 16 December 1997 on the early teaching of European Union languages”, *Official Journal C 1*, 03/01/1998.

<sup>6</sup> “Livres blancs sur l'éducation et la formation. Enseigner et apprendre. Vers la société cognitive”, Commission Européenne (CE), COM (95) 590, 1995, p. 54.

<sup>7</sup> “Recommandation N° R (98) 6 du Comité des ministres aux Etats membres concernant les langues vivantes”, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1998.

<sup>8</sup> “Recommandation 1383 (1998) – diversification linguistique”, Conseil de l'Europe, Assemblée Parlementaire, Strasbourg, 1998.

portugalski, arapski ili ruski koje govore stotine hiljada ljudi u svetu zauzimaju minorno mesto. Iako se ne osporava značaj engleskog kao *lingua franca*, konstatuje se da poznavanje samo ovog jezika nije dovoljno da bi Evropa opstala u međunarodnoj ekonomskoj konkurenciji kao ni da bi sačuvala kulturnu raznovrsnost. Predlaže se nekoliko konkretnih mera kao što je učenje dva strana jezika u toku osnovnog i srednjeg obrazovanja, učenje jezika tokom celog života i uvođenje jezika lokalnih manjina u škole. Takođe se ističe značaj redovnog vršenja anketa i u cilju utvrđivanja stepena jezičke raznovrsnosti u evropskim zemljama. Podaci o jezičkoj raznovrsnosti dobijeni putem ovih istraživanja koristili bi se za formiranje obrazovne jezičke politike u tim zemljama.

## **2) KONCEPT M+2 U TEORIJI I PRAKSI**

Šezdeset godina kasnije, obrazovna jezička politika EU i dalje je usmerena ka plurilingvalnom obrazovanju i očuvanju jezičke raznovrsnosti. Koncept M+2, prema kome svaki evropski građanin treba da govori pored maternjeg još dva od zvaničnih jezika EU, formirao se postepeno od početka XXI veka. Nakon usvajanja Zaključaka Evropskog saveta u Lisabonu od 23. i 24. marta 2000, kojima se poznavanje stranih jezika učvršćuje u osnovne kompetencije pored poznavanja računara, Evropska komisija i Savet Evropske unije definisali su tri zajednička cilja koji treba da predstavljaju okosnicu obrazovnih politika u kontekstu Evropske unije u sledećih deset godina i načine na koji obrazovni sistemi treba da doprinesu ostvarenju strateških ciljeva definisanih na Savetu u Lisabonu. U izveštaju Saveta za obrazovanje Savetu Evropske unije od 14.02.2001. navodi se da su tri osnovna cilja poboljšanje kvaliteta obrazovnih sistema, kao sredstva socijalne i kulturne kohezije, stvaranje uslova u kojima svako ima pristup obrazovanju i stručnom usavršavanju i otvaranje obrazovnih institucija prema svetu.<sup>9</sup> U okviru trećeg cilja ističe se značaj stvaranja evropskog obrazovnog prostora putem unapređenja učenja stranih jezika i povećanja mobilnosti. Stoga se ističe da je neophodno stvoriti uslove za učenje dva jezika Evropske unije, pored maternjeg jezika i to u neprekidnom periodu od najmanje dve godine. Zaključci Evropskog saveta u Lisabonu koji se odnose na učenje stranih jezika potvrđeni su i na Evropskom savetu u Barseloni marta 2002. godine. Pored toga, šefovi država složili su se da podaci o realnim jezičkim kompetencijama stanovnika Evrope nisu dostupni i založili se za uvođenje evropskog indikatora jezičkih kompetencija kako bi se ostvario uvid u realne jezičke kompetencije njenih građana. Ovu inicijativu Evropski Parlament je odobrio 2006. godine.

---

<sup>9</sup> "Rapport du Conseil 'Éducation' au Conseil européen sur les objectifs concrets futurs des systèmes d'éducation et de formation", du 14 février 2001, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:c11049&from=EL> (pristupljeno 15.9.2020).

Prema Smernicama za razvoj obrazovnih jezičkih politika u Evropi iz 2007. godine, prevashodni cilj plurilingvalnog obrazovanja je prilagođavanje nastave jezika potrebama evropskih društava i težnjama njenih govornika.<sup>10</sup> To se može postići na dva načina: diversifikacijom nastave postojećih jezika i traganjem za koherentnošću njenih komponenti, koje se često identifikuju kao različiti nastavni predmeti. Plurilingvalno i interkulturno obrazovanje zamišljeno je kao globalno jezičko obrazovanje koje je transverzalno u odnosu na sve jezike koji se izučavaju u školi, kao i u odnosu na sve nastavne predmete. Cilj ovako osmišljenog obrazovanja je formiranje pojedinaca koji su otvoreni ka pluralnom poimanju sveta i jezičkoj i kulturnoj raznolikosti. Svi nastavni predmeti treba da doprinose takvom obrazovanju i kreiranju identiteta, najpre sadržajem predmeta a potom i primenom odgovarajućeg metodološkog pristupa. U okviru plurilingvalnog i interkulturnog obrazovanja akcentat je na razvijanju plurilingvalne i interkulturene kompetencije koje se definišu na sledeći način: pod plurilingvalnom kompetencijom podrazumeva se sposobnost pojedinca da sukcesivno stiče i koristi različite kompetencije na više jezika na različitim nivoima i sa različitim namenom.<sup>11</sup> Interkulturena kompetencija obuhvata skup znanja, veština i stavova koji omogućuju pojedincu da na različitim nivoima prepoznaje, razume, interpretira ili prihvati način života i mišljenja koji je drugačiji od onog koji je svojstven njegovoj kulturi. Ova kompetencija predstavlja osnov razumevanja među ljudskim bićima i ne svodi se samo na jezik.<sup>12</sup> Obe kompetencije su heterogenog i evolutivnog karaktera i razvijaju se tokom celog života u skladu sa iskustvima, ličnim i profesionalnim razvojem svakog pojedinca. Primenom ovako koncipirane jezičke obrazovne politike ne ostvaruje se samo funkcionalna korist poznavanja jezika, već se putem učenja jezika pospešuje zapošljivost (ekonomska korist), podstiče sticanje različitih znanja iz drugih nejezičkih oblasti (kognitivna korist), i kompletno formiranje pojedinca zasnovano na vrednostima koje jezici mogu da pruže (edukativna korist). Takođe, kroz učenje više jezika u školi pospešuju se mogućnosti i sredstva za izražavanje ličnosti (ekspresivna korist), upoznavanje sa delima kulture i umetnosti na nekim od jezika koje se uče u školi (kulturna i interkulturena korist) i, konačno, pospešuje razmišljanje o jeziku u svim njegovim dimenzijama – kao sistemu, sredstvu komunikacije i različitim diskursima (metalingvistička, metakomunikativna, metadiskurzivna i mekakognitivna korist).<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Jean-Claude Beacco, Michel Byram, *De la diversité linguistique à l'éducation plurilingue – Guide pour l'élaboration des politiques linguistiques éducatives en Europe*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2007.

<sup>11</sup> Ibid., p. 128.

<sup>12</sup> Ibid., p. 126.

<sup>13</sup> Marisa Cavalli et al., *L'éducation plurilingue et interculturelle comme projet*, Conseil de l'Europe, 2009, <http://www.coe.int/lang/fr> (pristupljeno 9.9.2020.), p. 8.

U maju 2019. godine Savet Evropske unije doneo je Preporuku o globalnom pristupu nastavi i učenju jezika, akt u kome se precizira da je neophodno da svaki građanin Evropske unije do kraja srednjoškolskog obrazovanja, pored maternjeg jezika, dostigne nivo jezičkih kompetencija na drugom evropskom jeziku na nivou koji mu omogućuje da efikasno koristi taj jezik u društvene i profesionalne svrhe kao i u svrhu učenja, a pored toga i da stekne znanje trećeg jezika na nivou koji bi mu omogućio da se tečno sporazumeva. Preporučuje se primena globalnih strategija u cilju poboljšanja nastave i učenja stranih jezika na nacionalnom, regionalnom, lokalnom ili školskom nivou.<sup>14</sup>

Istraživanje Eurobarometra iz 2006. pokazala su da građani Evrope razumeju značaj učenja stranih jezika. Prema podacima iz 2006. godine 84% ispitanika smatra da građanin Evropske unije treba da govori jedan strani jezik, a 50% smatra da treba da govori dva ili više stranih jezika. Međutim, kada je reč o praktičnoj primeni i efikasnom korišćenju stranih jezika podaci su zabrinjavajući. Eurobarometar iz 2012. pokazuje da samo 54% stanovnika Evrope može da vodi konverzaciju na jednom stranom jeziku, oko 25% može da komunicira na dva strana jezika, dok samo 10% može da komunicira na tri strana jezika.<sup>15</sup> Isto istraživanje pokazuje da samo 44% stanovnika Evrope može da razume jedan strani jezik u dovoljnoj meri da bi pratilo vesti na radiju ili televiziji. Dakle, nešto manje od polovine evropske populacije (46%) ne govori dovoljno dobro nijedan strani jezik da bi mogao da ostvari konverzaciju na tom jeziku. Zanimljivo je i da, prema Eurobarometru iz 2012, oko dve trećine Evropljana (67%) smatra da je engleski jedan od dva najkorisnija jezika za lični razvoj. Drugim rečima, iako je dugoročni cilj obrazovne jezičke politike EU da svaki građanin praktično koristi bar dva strana jezika, pored maternjeg, samo u osam zemalja članica je većina populacije u stanju da to i učini: u Luksemburgu (84%), Holandiji (77%), Sloveniji (67%), Malti (59%), Danskoj (58%), Letoniji (54%), Litvaniji (52%) i Estoniji (52%). U Luksemburgu je 61% ispitanika u stanju da govori tri strana jezika pored maternjeg. Države u kojima je najmanje ispitanika ocenilo da može aktivno da koristi bar dva jezika pored maternjeg su Portugal, Mađarska (13%), Ujedinjeno Kraljevstvo (14%) i Grčka (15%).

Kada je reč o raspodeli jezika koji su zastupljeni u obrazovanju, lingvistička karta Evrope 2012. slična je onoj iz 2006. godine – najrasprostranjeniji je engleski jezik: 38% ispitanika je učilo ili uči engleski kao strani jezik, slede francuski, (12%), nemački (11%), španski (7%) i ruski (5%). U odnosu na statistiku iz 2006.

<sup>14</sup> "Council recommendation of 22 May 2019 on a comprehensive approach to the teaching and learning of languages", *Official journal of the European Union* (2019/C 189/03) 5 June 2019, pp. 15-21.

<sup>15</sup> "Special eurobarometer 385, Europeans and their languages" [https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S1049\\_77\\_1\\_EBS386](https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S1049_77_1_EBS386) (pristupljeno 18.9.2020).

primećuju se neznatne razlike od 2 do 3 procenta kada je reč o nemačkom i francuskom. Dominaciju engleskog potvrđuje i podatak da ga ispitanici navode kao jezik koji najtečnije govore, odnosno kao njihov prvi strani jezik (32%).

Navedeni raskorak između deklarativne podrške evropskim idejama i njihove primene u praksi očigledan je i u Srbiji. Primena postulata evropske obrazovne politike temelji se na otvorenom modelu koordinacije koji predstavlja oblik saradnje u oblastima gde su nadležnosti i dalje u nacionalnom domenu, ali gde se namerava ojačati saradnja jer propisi naše zemlje nisu deo zajedničke pravne tekovine Evropske unije.<sup>16</sup> Svakako su u poslednjih dvadeset godina učinjeni značajni pomaci u primeni evropske obrazovne jezičke politike u nastavi stranih jezika, u smislu usklađivanja programa nastave sa idejama iznetim u Zajedničkom evropskom referentnom okviru za jezike i primene evropskih postulata na unapređenje metodološkog pristupa u nastavi. Veliki napredak postignut je, pre svega, u primeni didaktičkog pristupa na kome Savet Evrope insistira tokom dugog niza godina, a koji je usmeren ka razvijanju efikasne komunikativne kompetencije kod učenika, koji obuhvata ne samo jezičke elemente nego i opšte kompetencije ličnosti, sociološku, kulturološku i afektivnu dimenziju komunikacije, kao i paralingvističke elemente u određenom specifičnom kontekstu u kome se govornik-korisnik jezika smatra društvenim akterom.

Međutim, kada je reč o zastupljenosti različitih jezika u obrazovnim sistemima, kao i o fondu časova opredeljenih za nastavu stranih jezika, analiza pokazuje da se u našem osnovnom i srednjem obrazovanju promovisanju postulata evropske obrazovne jezičke politike ne posvećuje dovoljna pažnja. Prema podacima iz 2013. godine, prvi strani jezik je u 95% slučajeva bio engleski, a ponuda stranih jezika u osnovnim i srednjim školama svodi se na samo nekoliko jezika: oko 80.000 učenika uči francuski jezik, 90.000 nemački, 62.000 ruski, 8.000 italijanski i 6.000 španski jezik, prema 600.000 učenika koji uče engleski jezik.<sup>17</sup> Pored toga, nijedan regionalni ni manjinski jezik ne nudi se kao strani jezik. Sporan je i broj časova opredeljenih za nastavu prvog a naročito drugog stranog jezika koji nije dovoljan da bi učenici mogli, prema evropskim preporukama, da na kraju osnovne škole dostignu poznavanje prvog stranog jezika na nivou A2.2 i drugog stranog jezika na nivou A2.1 Evropskog zajedničkog referentnog okvira.

Nepovoljni položaj drugog stranog jezika u osnovnoškolskom i srednjoškolskom obrazovanju neumitno se odražava i na dalje školovanje i stručno

<sup>16</sup> Lidija Beko, Vera Ošmjanski, "Integrirana nastava (CLIL) na visokoškolskim institucijama i meko zakonodavstvo", *Evropsko zakonodavstvo* br. 60, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2017, str. 310-319.

<sup>17</sup> Jelena Filipović, Julijana Vučo, "Serbian roadmap toward European plurilingualism", Leonel Ruíz Miyares, María Rosa Álvarez Silva y Alex Muñoz Alvarado (eds.), *Actualizaciones en comunicación social*, vol. 1. Santiago de Cuba, Centro de Lingüística Aplicada, 2013, pp. 157-160.



usavršavanje. Brojni autori ukazuju na nezainteresovanost nefiloloških fakulteta u Srbiji za strane jezike i nespornost da ih uvrste u studijske programe. Oni navode da se strani jezici se na nefilološkim fakultetima smatraju opšteobrazovnim a ne stručnim predmetima, i sve češće se nude samo kao izborni predmeti, izjednačujući se sa veštinama.<sup>18</sup> Pored toga, uprkos evropskim preporukama, jedino je engleski jezik zastupljen na većini fakulteta. Ova *English only* orijentacija jeste organizaciono lakša i globalno-politički uslovljena, ali ne i kulturno i obrazovno-akademski opravdana, i osiromašuje kako pojedinca tako i društvo te može imati dugoročne negativne posledice na obrazovni proces, nauku, ekonomiju, kulturu i uopšte na javni život zemlje.<sup>19</sup> Pored smanjenja broja jezika koji se nude studentima na nematičnim fakultetima, poslednjih godina primetno je i smanjenje fonda časova stranog jezika struke.<sup>20</sup>

Kada je reč o univerzitetima, takođe smo svedoci sve nepovoljnijeg položaja stranog jezika struke, kao i negativnog efekta nepoznavanja različitih stranih jezika na pristup stranoj stručnoj literaturi i programima mobilnosti studenata. Nepoznavanje drugog stranog jezika izuzev engleskog sužava mogućnost korišćenja stručne literature i sagledavanje naučnih domena iz različitih izvora, na različitim jezicima i sa različitih aspekata. Uprkos postojanju mnogobrojnih programa mobilnosti i sve većoj ponudi razmene studenata od strane evropskih zemlja koje nisu anglofone, veliki broj studenata nije u mogućnosti da aplicira za ove programe jer osim engleskog ne govori nijedan drugi strani jezik.

Koji su razlozi ovakvog raskoraka između šezdesetogodišnjeg zalaganja evropskih institucija za kreiranje obrazovnih jezičkih politika koje će favorizovati plurilingvizam i jezičku raznovrsnost i nedovoljne primene ovih koncepata u praksi? Mnogi autori smatraju da je veliki problem u tome što se u obrazovnim sistemima svih evropskih zemalja favorizuju takozvani veliki jezici. Tov Skutnabb-Kangas ocenjuje da evropski akti samo na prvi pogled insistiraju na jezičkoj ravnopravnosti i valorizaciji plurilingvizma i da se smernice Saveta Evrope i institucija Evropske unije ne sprovode u praksi, nego da se naprotiv koncept očuvanja malih jezika u stvari koristi kako bi se ojačala nadmoć dominantnih jezika.<sup>21</sup> Drugi autori smatraju

---

<sup>18</sup> Ana Vujović, „Položaj francuskoj jezika na nefilološkim fakultetima u Srbiji”, Cakeljić V., Vujović A., Stevanović M. (ur.), *III Međunarodna konferencija Strani jezik struke: prošlost, sadašnjost, budućnost*, zbornik radova, Beograd, Fakultet organizacionih nauka, 2014, str. 583.

<sup>19</sup> Julijana Vučo, „Internacionalizacija univerziteta i jezičke potrebe”, Vujović A., Šipragić D., Đokić, S., Paprić M. (ur.) *Strani jezik struke i profesionalni identitet – IV međunarodna konferencija*, zbornik radova, Beograd, Društvo za strane jezike i književnost Srbije, 2018, str.75.

<sup>20</sup> Anđelka Ignjačević, “Reality of LSP teaching in Serbia”, Ignjačević, A., Đorović, D., Janković N., Belanov M., (ur.) *Jezik struke – Izazovi i perspektive*, Univerzitet u Beogradu, 2011, str. 941.

<sup>21</sup> Tove Skutnabb-Kangas, *Why Should Linguistic Diversity Be Maintained And Supported In Europe? Some Arguments*, Council of Europe, Language Policy Division, Strasbourg, 2002.

da je problem u neobavezujućem i nepreskriptivnom karakteru akata u kojima je zacrtana ova politika, budući da je najčešće reč o preporukama, deklaracijama ili smernicama, kao i nepreciznost jezičkih formulacija koje se u aktima koriste kada se propisuju mere koje države treba da preduzmu („kad god to okolnosti dozvoljavaju” „ukoliko je to moguće” „odgovarajuće” mere „imajući u vidu okvire, ograničenja i prioritete njihovih političkih, pravnih, budžetskih i obrazovnih sistema” itd.).<sup>22</sup> Može se reći i da međunarodne organizacije zapravo stvaraju i promovišu globalni obrazovni diskurs nudeći univerzalni model obrazovanja kao globalnu strategiju za rešavanje većine problema u veoma različitim obrazovnim kontekstima. Globalni akteri (pre svega, međunarodne organizacije) imaju vrlo sličan pogled na to kako treba da izgleda obrazovanje u informatičkom dobu, te često promovišu vrlo slične principe obrazovanja i razvoja uopšte, koji treba da budu prihvaćeni u većini zemalja.<sup>23</sup> Pojedini autori ističu da je ova situacija posledica primene principa supsidijariteta, prema kome Evropska unija ne preduzima radnje (izuzev u oblastima svojih isključivih nadležnosti), osim ako one nisu delotvornije od radnji preduzetih na nivou države članice, regije ili lokalne samouprave.<sup>24, 25</sup> Konačno, pošto se principom supsidijariteta omogućuje svakoj državi da ima svoju obrazovnu jezičku politiku, možemo se zapitati postoji li uopšte zajednička evropska obrazovna jezička politika ili treba govoriti o obrazovnim politikama država EU.

Istraživanja sprovedena sa studentima Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu pokazala su da je većina studenata zainteresovana za programe mobilnosti, ali da veliki broj ocenjuje da njihovo znanje francuskog, nemačkog, španskog, ili drugog stranog jezika koji nije engleski, nije na zadovoljavajućem nivou i da se zbog toga do sada nisu prijavljivali za te programe. U prvom istraživanju sprovedenom 2017/2018. godine ispitivana su stanovišta studenata prema učenju stranih jezika uopšte, a posebno prema poznavanju stranog jezika struke: koliko poznavanje stranog jezika utiče na konkurentnost na tržištu rada i pronalaženje zaposlenja u pravnoj struci. Podaci prikupljeni pomoću upitnika pokazali su da studenti smatraju da jezičke kompetencije imaju veliki uticaj na zapošljivost: 76%

---

<sup>22</sup> Katarina Radojković Ilić, „Postulati evropske obrazovne jezičke politike i nastava stranih jezika”, *Evropsko zakonodavstvo* br. 64, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2018, str. 220.

<sup>23</sup> Vera Spasenović, *Obrazovna politika: globalni i lokalni procesi*, Institut za pedagogiju i andragogiju Filozofskog fakulteta, Beograd, 2019.

<sup>24</sup> Zoltan Tozser, “The European Union’s Language Policy”, Debrecen 2013, Thesis, [https://www.academia.edu/6088868/2013\\_ZOLTAN\\_TOZSER\\_The\\_European\\_Unions\\_Language\\_Policy](https://www.academia.edu/6088868/2013_ZOLTAN_TOZSER_The_European_Unions_Language_Policy) (pristupljeno 15.9.2020), p. 10.

<sup>25</sup> Elise Ahn, “A Region Divided/United: Language Policy Developments in the European Union”, Conference paper prepared for the *European Union Studies Association 2007 Biennial Conference* (Montreal, Canada) <http://aei.pitt.edu/7679/1/ahn-e-05h.pdf>, p. 12.

studentata smatra da poznavanje stranih jezika veoma utiče na zapošljivost, 24% da prilično utiče, nijedan od ispitanika ne smatra da poznavanje jezika nema uticaja na zapošljivost. Pored toga, prilikom rangiranja kompetencija koje mogu uticati na zapošljivost, ispitanici su jezičkim kompetencijama dali skoro jednak značaj kao i stručnim znanjima.<sup>26</sup> Drugo istraživanje sprovedeno je tokom 2019/2020. godine sa studentima druge, treće i četvrte godine koji su kao strani jezik struke odabrali francuski jezik, ali se istraživanje nije ograničilo na upotrebu ovog jezika već na upotrebu bilo kog stranog jezika.<sup>27</sup> Korišćena je metoda upitnika koji se sastojao od 12 pitanja sa višestrukim izborom i dva otvorena pitanja. Rezultati pokazuju da je većina studenata do tada učila dva (93/110) ili tri strana jezika (17/110). Ispitanici su naveli da su u većini učili strani jezik od prvog, odnosno petog razreda osnovne škole i da su u većini učili engleski kao prvi strani jezik. Studenti koji su naveli da su učili više stranih jezika pored engleskog i francuskog učili su nemački (6 studenata), španski (2), ruski (6), italijanski (2) i mađarski (1), i napomenuli su da su treći jezik učili na tečajevima u privatnim školama. Kada je reč o značaju koji pridaju upotrebi jezika u profesionalne svrhe i u svakodnevnom životu rezultati su pokazali da studenti pridaju izuzetno veliki značaj poznavanju stranih jezika u oba konteksta – 83% studenata smatra da je poznavanje stranih jezika veoma važno za svakodnevni život, 17% da je važno, nijedan student nije ocenio da je znanje jezika nevažno. Slični su odgovori kada je reč o profesionalnom kontekstu (81% je zaokružilo odgovor „veoma važno”, 19% „važno”, nijedan odgovor „nevažno”). Na pitanje u kojim situacijama koriste strani jezik van studija ispitanici su kao najčešće naveli gledanje filmova i televizije i slušanje muzike, zatim pretraživanje interneta, putovanja i komunikaciju sa strancima (kolegama, prijateljima, rođacima). Nijedan student nije zaokružio odgovor da uopšte ne koristi strani jezik u svakodnevnom životu (slika 1) . Kada je reč o situacijama u oblasti studija u kojima koriste strani jezik, studenti navode da ga najčešće koriste za čitanje stručne literature i izradu seminarskih radova, i učešće u različitim međunarodnim aktivnostima kao što su različita studentska takmičenja.

Rezultati su jasno pokazali i da je većina studenata zainteresovana za programe mobilnosti (98% ispitanika), ali da veliki broj ocenjuje da njihovo znanje stranog jezika nije na zadovoljavajućem nivou i da se zbog toga do sada nisu prijavljivali za te programe (88%). Budući da prema podacima kojima raspolaže administracija, godišnje u proseku pet studenata Pravnog fakulteta realizuje mobilnost na nekom

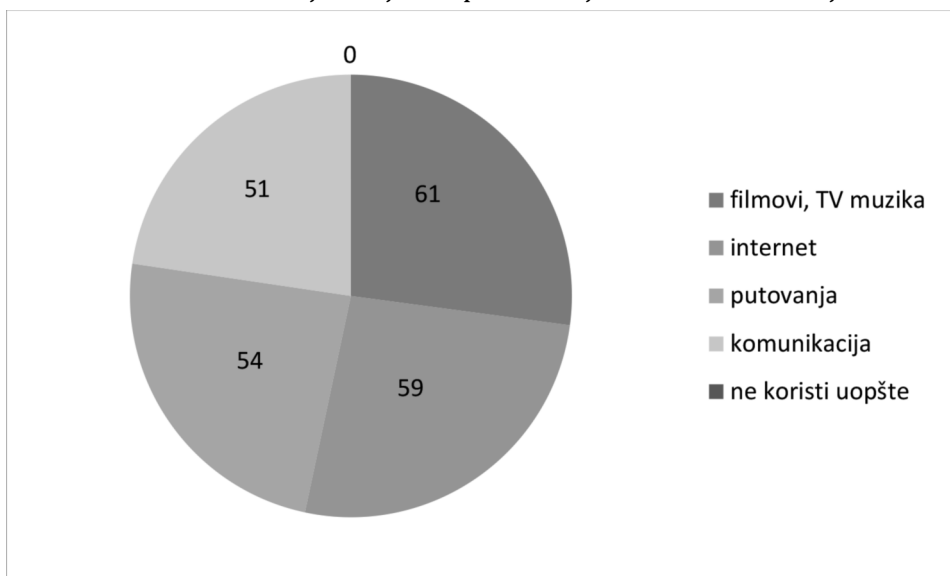
---

<sup>26</sup> Detaljnije o ovom istraživanju u: Katarina Radojković Ilić, „Uticaj poznavanja stranih jezika na socijalnu koheziju u Srbiji”, Vladimir Ilić (ur.), *Socijalna politika na raskršću vekova*, Visoka škola socijalnog rada, Крымский федеральный университет имени В.И. Вернадского, Beograd 2019, str. 311-324.

<sup>27</sup> Istraživanje je sprovedeno u okviru projekta *Identitetski preobražaj Srbije 2020*, čiji je nosilac Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

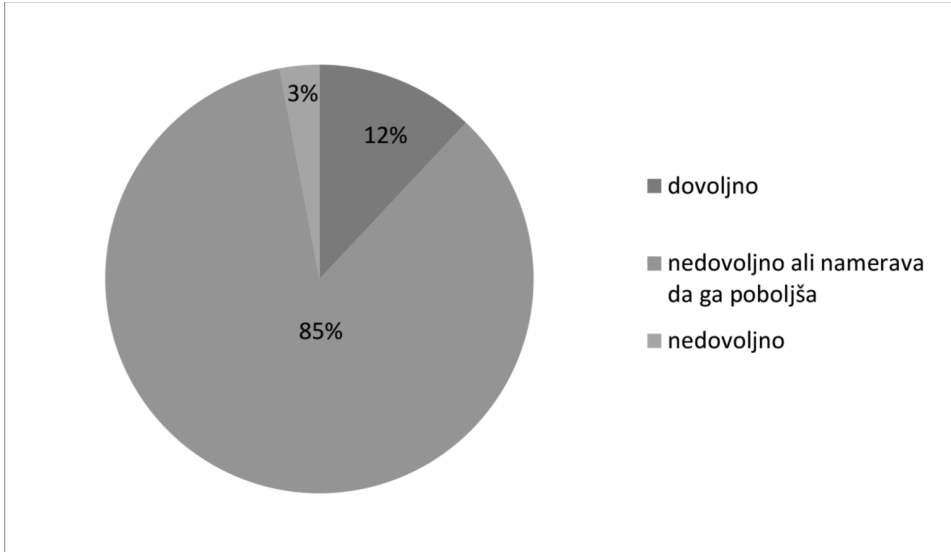
od frankofonih univerziteta u okviru programa *Erasmus+*, i za koje se u većini slučajeva traži poznavanje francuskog jezika na nivou B1 ili B2, studenti su zamoljeni da ocene svoje jezičke kompetencije u odnosu na te nivoe. Odgovori su pokazali većina ocenjuje svoje jezičke kompetencije kao nedovoljne da bi pratila predavanja na stranom jeziku, komunicirala sa kolegama ili koristila strane udžbenike. Studenti takođe u većini smatraju da je jedan semestar nedovoljan za učenje pravnog jezika struke (98%) i ocenjuju da bi strani jezik struke trebalo da se uvede i na drugim godinama studija.

Slika 1: Prikaz situacija u kojima ispitanici najčešće koriste strane jezike.



Studenti su veoma svesni značaja učenja stranih jezika te je većina ispitanika (85%), iako je ocenila svoje znanje jezika nedovoljnim da bi ga koristila za programe mobilnosti ili studiranje u inostranstvu, izjavila da namerava da u budućnosti poboljša svoje jezičke sposobnosti (slika 2).

Slika 2: Samoprocena jezičkih kompetencija potrebnih za učešće u programima mobilnosti.



### 3) ZAKLJUČAK

Oba istraživanja pokazuju da su studenti izuzetno svesni značaja poznavanja stranih jezika kako u privatnom tako i u profesionalnom kontekstu. Posebno je zanimljivo da su ispitanici jezičkim kompetencijama dali skoro jednak značaj kao i stručnim znanjima kada je reč o mogućnosti pronalaženja posla u pravnoj struci. Takođe je zanimljivo da studenti ocenjuju da jednosemestralna nastava stranog jezika struke nije adekvatna njihovim potrebama za komunikaciju u profesionalnom okruženju, niti za čitanje stručne literature. Zanimljiv je i podatak da u oba sprovedena istraživanja nijedan ispitanik nije izjavio da uopšte ne koristi strani jezik van studija. Zabrinjavajući su, međutim, podaci koji ukazuju da je veliki broj studenata zainteresovan za programe mobilnosti, ali da veliki broj ocenjuje da njihovo znanje jezika nije na zadovoljavajućem nivou i da se zbog toga nisu prijavili za te programe. Utešno je, ipak, da velika većina ispitanika namerava da poboljša svoje znanje jezika izvan formalnog obrazovanja da bi mogli u budućnosti da se prijavljuju za programe kao što je *Erasmus*, da apliciraju za inostrane stipendije ili nastave dalje školovanje i stručno usavršavanje na stranom jeziku. U svetlu te činjenice moramo da se zapitamo – da li naš obrazovni sistem pruža jednake šanse svima, ili plurilingvizam i dalje ostaje privilegija bogatijih slojeva društva i intelektualne elite? Ovo istraživanje pokazalo je, kao i mnoga pre njega, da su mladi

ljudi svesni značaja komunikacije na stranim jezicima i ukazuje na potrebu da se formalno obrazovanje rukovodi preporukama kako obrazovne jezičke politike EU, tako i stručne javnosti. Takođe, ukazuje da je neophodno da kreatori obrazovne jezičke politike prihvate da je plurilingvizam realnost, i da u modernom društvu postoji potreba svakog pojedinca za poznavanjem i korišćenjem više jezika, na različitim nivoima u poslovnom i privatnom okruženju.

#### **4) LITERATURA**

- Ahn, Elise, "A Region Divided/United: Language Policy Developments in the European Union", Conference paper prepared for the European Union Studies Association 2007 Biennial Conference (Montreal, Canada).
- Beacco, Jean-Claude, Byram, Michel, *De la diversité linguistique à l'éducation plurilingue – Guide pour l'élaboration des politiques linguistiques éducatives en Europe*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2007.
- Beko, Lidija, Ošmjanski, Vera, „Integrisana nastava (CLIL) na visokoškolskim institucijama i meko zakonodavstvo”, *Evropsko zakonodavstvo* br. 60, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2017, str. 310-319.
- Cavalli, Marisa, Coste, Daniel, Crisan, Alexandru, Van de Ven, Piet-Hein, *L'éducation plurilingue et interculturelle comme projet*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2009.
- Filipović, Jelena & Vučo, Julijana, "Serbian roadmap toward European plurilingualism", Leonel Ruíz Miyares, María Rosa Álvarez Silva y Alex Muñoz Alvarado (eds.) *Actualizaciones en comunicación social*, vol. 1. Santiago de Cuba, Centro de Lingüística Aplicada, 2013. str.157-160.
- Ignjačević, Anđelka, "Reality of LSP teaching in Serbia", Ignjačević, A., Đorović, D., Janković, N., Belanov, M. (ur.), *Jezik struke – izazovi i perspektive*, Univerzitet u Beogradu, 2011, str. 938-942.
- Radojković Ilić, Katarina, „Postulati evropske obrazovne jezičke politike i nastava stranih jezika”, *Evropsko zakonodavstvo* br. 64/2018, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2018, 207-223.
- Radojković Ilić, Katarina, „Uticaj poznavanja stranih jezika na socijalnu koheziju u Srbiji”, Vladimir Ilić (ur.) *Socijalna politika na raskršću vekova*, Visoka škola socijalnog rada, Крымский федеральный университет имени В.И.Вернадского, Beograd 2019, str. 311-324.
- Skutnabb-Kangas, Tove, *Why Should Linguistic Diversity Be Maintained And Supported In Europe? Some Arguments*, Council of Europe, Language Policy Division, Strasbourg, 2002.
- Spasenović, Vera, *Obrazovna politika: globalni i lokalni procesi*, Institut za pedagogiju i andragogiju Filozofskog fakulteta, Beograd, 2019.

- Tozser, Zoltan, *The European Union's Language Policy*, University of Debrecen, Faculty of Arts, Institute of English and American Studies, 2013.
- Vučo, Julijana, „Internacionalizacija univerziteta i jezičke potrebe”, Vujović, A., Šipragić Đokić, S, Paprić, M. (ur.), *Strani jezik struke i profesionalni identitet – IV međunarodna konferencija*, zbornik radova, Društvo za strane jezike i književnost Srbije, Beograd, 2018, str. 69-83.
- Vujović, Ana, „Položaj francuskog jezika na nefilološkim fakultetima u Srbiji”, Cakeljčić, V., Vujović, A., Stevanović, M. (ur ), *III Međunarodna konferencija Strani jezik struke: prošlost, sadašnjost, budućnost*, zbornik radova, Fakultet organizacionih nauka, Beograd, 2014, str. 581-588.

### **PLURILINGUALISM AND THE EU LANGUAGE EDUCATION POLICY IN SERBIA**

*Summary:* The paper discusses plurilingualism as one of the main objectives of European language ideology, plurilingual and intercultural education whose main goal is to promote humanistic values, mutual respect, tolerance and dialogue between nations. The paper cites some of the acts of the Council of Europe and the institutions of the European Union in which plurilingualism and the preservation of the language of diversity are emphasized as the most important goals of the EU language education policy. It also discusses some of the controversial issues related to language education in the countries of the European Union and analyzes the presence of those concepts in the language education policy in the Republic of Serbia. The paper also presents the results of research conducted with the students of the Faculty of Law of the University of Belgrade. It offers insights into the students' experience and their attitudes towards the importance and the impact of language knowledge and access to student mobility programs.

*Keywords:* EU language education policy, Council of Europe, European Union, plurilingualism, foreign language teaching.

## PRIKAZ

### DA LI JE ČIN PRIZNANJA JEDINO VAŽAN? DRŽAVE EVROPSKE UNIJE IZMEĐU PRIZNANJA I INTERAKCIJE SA KOSOVOM\*

Ionnis Armakolas and James Ker-Lindsay (Eds.), (2020), *The Politics of Recognition and Engagement: EU Member State Relations with Kosovo*. London: Palgrave Macmillan, XII, p. 245.

Od trenutka jednostranog proglašenja nezavisnosti Autonomne Pokrajine Kosova i Metohije 2008. godine, stožerna rasprava vodila se oko čina priznanja. Bilo da govorimo o akademskoj ili o praktično-političkoj debati, srž velike većine razmatranja svodila se na dve ključne tačke: prvo – na pitanje da li je proglašenje nezavisnosti u skladu ili u suprotnosti sa međunarodnim pravom; i drugo – koliko država podržava nezavisnost Kosova i Metohije, a koliko država se protivi. Iako nesumnjivo od izrazitog značaja, ove tačke dovode do opasnosti svođenja razmišljanja o statusu Kosova i Metohije na binarnu logiku priznanja i nepriznanja. Uokvirena na ovakav način, sama debata može prouzrokovati iskrivljeno viđenje stvarnosti jer ostavlja veliku prazninu pri razmatranjima onih država koje su formalno priznale nezavisnost Kosova i Metohije, bez preduzimanja daljih koraka, kao i onih država koje Kosovo i Metohiju nisu priznale ali obilato sa njima saraduju. Štaviše, sama poteškoća utvrđivanja tačnog broja država koje jesu, odnosno nisu priznale Kosovo i Metohiju kao nezavisnu državu, na neki način leži u ovom problemu. Otuda, kao logično pitanje koje izranja iz ovog problema jeste da li je sam čin priznanja jedina ključna tačka rasprave o jednostranom proglašenju nezavisnosti Kosova i Metohije?

Upravo ovakav tok misli predstavlja početnu tačku zbornika radova čiji su urednici Janis Armakolas (*Ionnis Armakolas*) i Džejms Ker-Lindzi (*James Ker-Lindsay*). Uočavajući da rasprava oko samog čina priznanja ne govori dovoljno i da postoji široka heterogenost u odnosima prema Kosovu i Metohiji u oba tabora – bilo da je reč o državama koje su priznale, bilo o onim koje nisu – urednici ovog zbornika postavljaju debatu na dve ravni: priznanju i interakciji (*engagement*) (str. 2–5). Logika iza sagledavanja odnosa država Evropske unije (EU), na koje se zbornik fokusira, prema nezavisnosti Kosova i Metohije kroz obe ravni leži u činjenici da isključiv fokus na sam čin priznanja može dovesti posmatrača u zabludu viđenja da ukoliko država nije priznala nezavisnost Kosova i Metohije



između njih ne postoje gotovo nikakvi odnosi. Fokusom i na sam čin priznanja i stepen interakcije između posmatrane države i Kosova i Metohije, dobija se dublji uvid u stvarnost pozicija tih država prema nezavisnosti Kosova i Metohije. Na osnovu pomenutih ravni, uvodno poglavlje sistematizuje države u četiri kategorije: „snažne priznavače“ (*strong recognizers*), „slabe priznavače“ (*weak recognizers*), „meke nepriznavače“ (*soft non-recognizers*) i „čvrste nepriznavače“ (*hard non-recognizers*). U prvu kategoriju autori svrstavaju Veliku Britaniju i Nemačku, u drugu Češku Republiku i Poljsku, u treću Grčku, Slovačku i Rumuniju, i u četvrtu Kipar i Španiju.

Izuzev drugog poglavlja koje se fokusira na strategiju Kosova i Metohije o priznavanju i interakciji sa drugim državama (str. 19–40), potonja poglavlja predstavljaju studije slučaja pomenutih država, tj. njihovog odnosa prema nezavisnosti Kosova i Metohije. Većina poglavlja se ne svodi isključivo na okolnosti nakon jednostranog proglašenja nezavisnosti, već pristupa kako dubljem istorijskom odnosu tih država prema Srbiji, Kosovu i Metohiji, ali i Balkanu generalno, tako i prema poziciji posmatranih država prema priznavanju drugih država. Primera radi, u zborniku se razmatra odnos Velike Britanije prema Balkanu (str. 43–45), uloga poljske emigracije u formulaciji Načertanija (str. 105), grčkom odnosu prema ratovima u Jugoslaviji devedesetih (str. 127–132), pozicije Nemačke, Češke Republike i Rumunije prema NATO agresiji 1999. godine (str. 65–67, 87–91, 177–181) i sl.

Struktura studija slučaja prati redosled četiri kategorije država u odnosu na priznanje i interakcije sa Kosovom i Metohijom. Sagledavajući prvo „snažne priznavače“, Veliku Britaniju i Nemačku, autori ovih poglavlja vide upravo ove države kao najveće zagovarače nezavisnosti Kosova i Metohije. Međutim, iako svrstane u istu kategoriju, zaključci autora ovih poglavlja ističu promene u pravcima delanja Velike Britanije i Nemačke. Dok Velika Britanija polako prelazi u reaktivni iz proaktivnog aktera (str. 60), Nemačka sve više preuzima primat predvodnika nezavisnosti Kosova i Metohije. Prema autoru poglavlja, integracija Kosova i Metohije u EU predstavlja prioritet Nemačke koji postaje sve više isprepletan sa „širim političkim pitanjima koja pogađaju EU“ (str. 82). Za razliku od „snažnih priznavača“, Češka Republika i Poljska predstavljaju primere „slabih priznavača“ koje, iako su formalno priznale Kosovo i Metohiju kao nezavisnu državu, imaju slabe interakcije sa Pokrajinom. U slučaju obe države autori su prepoznali gotovo istovetne ključne razloge njihove slabe interakcije sa Kosovom i Metohijom. Konkretno, u pitanju su prosrpske pozicije ovih država, uloga predsednika u njihovim političkim sistemima koji onemogućavaju produbljivanje interakcija, ali i unutrašnje debate koje je priznanje nezavisnosti Kosova i Metohije proizvelo (str. 102, 121).

Za razliku od generalne kategorije „priznavača“, gde su odabrane četiri od 23 potencijalne države EU koje su priznale nezavisnost Kosova i Metohije

(uključujući Veliku Britaniju), generalna kategorija „nepriznavača“ obuhvata svih pet država članica koje nisu priznale nezavisnost Kosova i Metohije. Iz perspektive razloga nepriznavanja nezavisnosti Kosova i Metohije, u studijama se ne pružaju značajni noviteti s obzirom na to da su unutrašnje separatističke pretenzije u navedenim državama već prepoznate kao centralni. Otuda Španija i Kipar, kao slučajevi „čvrstih nepriznavača“, su od manjeg interesa u odnosu na „meke nepriznavače“ Grčku, Slovačku i Rumuniju, koji ipak imaju određen stepen interakcije sa Kosovom i Metohijom. Dok su u slučaju Grčke naglašeni ekonomski i politički interesi na Zapadnom Balkanu (str. 145), kod Slovačke je istaknuta uloga Miroslava Lajčaka kao ključne figure koja insistira na većem stepenu interakcije (str. 171). Sa druge strane, u poglavlju koje se fokusira na Rumuniju, autor ostaje blago neodređen, navodeći kontinuirano osciliranje u odnosu prema Kosovu i Metohiji (str. 188).

I pored toga što u određenim trenucima predstavlja klasičan primer viđenja Zapada o dešavanjima na Kosovu i Metohiji, zbornik pokreće značajnu i interesantnu temu koja može produbiti naše razumevanje odnosa država prema nezavisnom Kosovu i Metohiji. Specifičnost teme i način na koji joj je pristupljeno može biti od interesa i van akademskih krugova. Posebno interesantni jesu slučajevi država „mekih nepriznavača“ i „slabih priznavača“ jer upravo oni odstupaju od klasičnijih razmatranja odnosa država prema nezavisnosti Kosova i Metohije. Ipak, za zbornik se ne može reći da je lišen ograničenja. Pored povremenih jednostranih viđenja, centralni i ključni problem ovog zbornika leži u nedostatku pravog zaključka. Sa jasno postavljenim okvirom koji teži da doprinese nadgradnji postojećih istraživanja, i detaljnim i relativno konkretnim zaključcima odabranih studija slučaja, čitav zbornik ostaje nedorečen po pitanju širih implikacija kako samog okvira tako i zaključaka studija slučaja. Ostaje nejasno da li se isti okvir može primeniti i na slučajeve van EU, kao i da li se može primeniti u slučaju drugih separatističkih regiona poput Pridnjestrovlja ili Južne Osetije. Sa druge strane, dok su mogućnosti da države „mekih nepriznavača“ priznaju nezavisnost Kosova delimično naglašene, mogućnosti da države „slabih priznavača“ povuku priznanje nisu detaljnije istražena. Čini se da navedeni nedostaci ne predstavljaju slučajnost, već da je to na neki način bila namera urednika, ostavljajući čitaocu da sam dođe do zaključka.

*Mihajlo KOPANJA*



## EVROPSKO ZAKONODAVSTVO

Adresa: Makedonska 25, 11000 Beograd, Srbija; tel.: +381 11/ 33 73 633;  
Kontakt urednika - mobilni: +381 60 567 81 18; e-mail: marko@diplomacy.bg.ac.rs,  
internet stranica časopisa: <https://www.diplomacy.bg.ac.rs/casopisi/evropsko-zakonodavstvo/>

### UPUTSTVO ZA AUTORE

- Evropsko zakonodavstvo je specijalizovani naučni časopis iz oblasti prava Evropske unije.
- Časopis izlazi u kontinuitetu tromesečno, četiri puta godišnje ili dva puta godišnje u po dva volumena (dve sveske).
- Časopis objavljuje samo recenzirane autorske priloge.
- Prilozi koji se dostavljaju radi objavljivanja moraju predstavljati rezultate sopstvenih ili zajedničkih istraživanja.
- Autori su dužni da poštuju autorska prava trećih lica.
- Prilozi koji su već objavljeni pod istim ili sličnim nazivom u drugoj publikaciji neće biti objavljeni osim izuzetno i pod uslovom da redakcija časopisa oceni da njihov kvalitet može biti od koristi za unapređenje naučno-istraživačke delatnosti i da time zavređuju da budu objavljeni u celini ili izvodu uz poštovanje svih autorskih prava i prava intelektualne svojine. U pomenutom slučaju, u fusnoti na naslovnoj strani navodi se izvor iz kojeg je prilog preuzet.
- Autori priloga dužni su da se pridržavaju naučne metodologije prilikom pisanja radova, kao i da poštuju sledeća uputstva:

### Uputstvo za pisanje članaka

#### *Formatiranje teksta*

Radovi se pišu u elektronskom obliku u programu *Microsoft Office Word*, u fontu **Times New Roman latinica** (*Serbian – Latin*), veličina fonta **12pt**, razmak između redova **1**, margine **2,5** (gornja i donja, leva i desna). Tekst se ravna sa obe margine

(*Format, Paragraph, Indents and Spacing, Alignment, Justified*), ne treba deliti reči na kraju reda na slogove. Sve strane treba da budu numerisane.

Autorski prilozi ne treba da budu duži od jednog autorskog tabaka (16 stranica, 1800 znakova po strani).

**Naslov rada** pisati velikim slovima, zadebljano (**Bold**), veličina slova 14 pt. Naslov se odvaja od teksta sa *spacing before 18 pt*. Ako je naslov na srpskom jeziku, naslov se ispisuje i na engleskom jeziku ispred sažetka ili rezimea na kraju teksta sastavljenom takođe na engleskom jeziku.

Ispod naslova teksta stoji **ime i prezime autora** članka u *italic-u*, prezime velikim slovima. Po pravilu se navodi puno ime i prezime (svih) autora. Maksimalan broj autora za jedan članak je **dva**, osim u slučajevima većih grupnih istraživanja kada je dozvoljeno najviše tri koautora. U napomeni na dnu prve stranice članka obeleženoj znakom (\*) piše se funkcija i zvanje autora, pun zvanični naziv i sedište ustanove u kojoj je autor zaposlen, a eventualno i naziv ustanove u kojoj je autor obavljao istraživanje, afilijacija, adresa ili e-adresa. Ako je autora više, daje se samo adresa jednog, obično prvog autora.

U člancima se daju **sažeci (apstrakti)**, koji predstavljaju kratak informativan prikaz sadržaja članka koji čitaocu omogućava da brzo i tačno oceni njegovu relevantnost. U interesu je autora da sažeci sadrže termine koji se često koriste za indeksiranje i pretragu članaka. Sastavni delovi sažetka su cilj istraživanja, metodi, rezultati i zaključak. Sažetak treba da ima **do 250 reči** i treba da stoji između zaglavlja (tj. naslova i imena autora) i ključnih reči, nakon kojih sledi tekst članka. Članak mora imati **sažetke na srpskom (na početku rada ispod naslova i imena autora) i na engleskom jeziku (na kraju rada, ispod literature, uključujući i naslov na engleskom i ključne reči na engleskom)**. Za sažetke na engleskom jeziku mora se obezbediti kvalifikovana lektura, odnosno gramatička i pravopisna ispravnost.

Sažetak mora sadržati i **ključne reči**. Ključne reči su termini ili fraze koje najbolje opisuju sadržaj članka za potrebe indeksiranja i pretraživanja. Treba ih dodeljivati sa osloncem na neki međunarodni izvor koji je najšire prihvaćen ili unutar date naučne oblasti, npr. *Web of Science*.

**Podnaslovi** u radu pišu se zadebljano (**Bold**), velikim slovima (UPPERCASE), formatirani ulevo opcijom "Align text left" i numerišu se arapskim brojevima (primer **1) PODNASLOV**). **Pod-podnaslovi** se pišu velikim slovima (UPPERCASE), formatirani ulevo opcijom "Align text left" obeleženi arapskim brojevima (primer 1.1. POD-PODNASLOV). U oba slučaja veličina slova je 12. Pod-pod-podnaslovi se pišu malim slovima sa početnim velikim slovom *italic-om*, formatirani ulevo opcijom "Align text left" obeleženi arapskim brojevima (primer 1.1.1. *Pod-pod-podnaslov*).

Početni red u svakom pasusu nikako ne uvlačiti tabulatorom — opcija tab.

Strane reči i izraze navesti u *italic-u* (npr. *acquis communautaire*, itd.).

U tekstu se moraju dati puna imena, nikako inicijali autora.

Nazive svih normativnih akata EU u tekstu pisati velikim početnim slovom: Direktiva, Uredba, Preporuka, Saopštenje Odluka, Aneks itd.

U tekstu koristiti samo sledeći oblik navodnika — „i”. Za citate na stranim jezicima koristiti isključivo gornje navodnike — “i”, odnosno ‘i’ u slučaju unutrašnjih navodnika.

### *Citiranje*

Fusnote je neophodno pisati na dnu strane (opcija *Footnote*), veličina slova 10, obeležene arapskim brojevima, a oznake za fusnote stavljati isključivo na kraju rečenice. Podatke o navedenoj bibliografskoj jedinici u fusnotama treba navesti u skladu sa sledećim sugestijama:

a) **Monografije**: Puno ime i prezime autora, naslov monografije u *Italic-u*, naziv izdavača, mesto izdavanja (ako je dostupno), godina izdanja, **str.** ukoliko se navodi jedna ili više strana izvora na srpskom jeziku, odnosno **p.** ukoliko se citira jedna strana izvora na engleskom ili **pp.** ukoliko se citira više stranica. Ukoliko se navodi više stranica koristi se srednja crta bez razmaka pre i posle (npr. str. 123–245; pp. 22–50). Ukoliko monografija ima **do tri autora** pišu se imena i prezimena sva tri autora, ukoliko ima **više od tri autora** piše se ime i prezime samo prvog autora a ostali autori se označavaju kao “**et al.**”

b) **Zbornici radova**: Puno ime i prezime autora članka iz zbornika koji se citira, naziv članka pod navodnicima, puno ime i prezime urednika zbornika sa oznakom (ur.), puni naziv zbornika u *Italic-u*, naziv izdavača, mesto izdavanja, godina izdanja, str. ukoliko se navodi jedna ili više strana izvora na srpskom jeziku, odnosno p. ukoliko se citira jedna strana izvora na engleskom ili pp. ukoliko se citira više stranica. Ukoliko se navodi više stranica koristi se srednja crta bez razmaka pre i posle (npr. str. 123–245; pp. 22–50). Kada se navodi priređeni zbornik radova na engleskom stavlja se (ed.), odnosno ako je priredilo više priređivača, iza imena priređivača se u zagradama stavlja (eds.). Ako se radi o jednom priređivaču, stavlja se (ed.), sa tačkom.

c) **Članci u naučnim časopisima**: Puno ime i prezime autora, naslov teksta (pod znacima navoda), naziv časopisa u *Italic-u*, broj toma, broj izdanja, str. (ili pp.) od-do. Brojevi stranica se odvajaju srednjom crtom bez razmaka. Ukoliko su neki podaci nepotpuni neophodno je to i naglasiti.

d) **Sudske odluke**: Navođenje sudskih odluka treba da sadrži što potpunije podatke (vrsta i broj odluke, datum kada je donesena, publikacija u kojoj je eventualno objavljena).

e) **Članci u dnevnim novinama i časopisima:** Navesti ime autora (ili inicijale ukoliko su samo oni navedeni), naslov članka — pod znacima navoda, ime novine ili časopisa u *Italic-u*, datum — napisan arapskim brojevima, broj strane/stranica.

f) **Navođenje dokumenata:** Navesti naziv dokumenta (pod znacima navoda), član, tačku ili stav na koji se autor poziva, časopis ili službeno glasilo u kome je dokument objavljen u *Italic-u*, broj toma, broj izdanja, mesto i godinu izdanja. Nazivi pravnih akata EU pišu se u originalu na engleskom jeziku sa navodnicima. **Primer:** "Regulation EU 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union", *Official Journal L 79*, 21 March, 2019.

g) **Navođenje izvora sa Interneta:** Ime autora, naziv dela ili članka, puna Internet adresa koja omogućava da se do navedenog izvora dođe ukucavanjem navedene adrese, datum pristupanja stranici na Internetu, broj strane (ukoliko postoji i ako je prilog objavljen u PDF-u). Potrebno je da internet izvor bude **hiperlinkovan**.

h) **Ponavljjanje ranije navedenih izvora:** Kada se pozivamo na izvor koji je već ranije navođen u tekstu posle drugih fusnota, obavezno treba staviti ime i prezime autora, naslov izvora, zatim **op. cit.** i na kraju broj strane (npr. Michael Levi, "The Organisation of Serious Crimes", op. cit., p. 879). **Ibid.** ili **ibidem** koristiti isključivo pri navođenju izvora navedenog u prethodnoj fusnoti, uz naznaku broja strane/stranica, ukoliko je novi navod iz tog izvora (npr. *Ibid.*, str. 11).

### *Literatura*

**Literatura** se navodi na kraju teksta kao poseban podnaslov. Literatura treba da sadrži samo monografije, zbornike i članke u naučnim časopisima. Literatura se sortira po **abecednom redu**, svaka **referenca jedna ispod druge**, pri čemu novi red počinje **crticom (-)**. Navodi se prezime zatim ime autora, pa ostali bibliografski podaci u skladu sa uputstvima iz fusnota.

Rukopisi podležu anonimnoj recenziji.

Radovi se dostavljaju elektronski na adrese nekog od članova redakcije:

Glavni i odgovorni urednik: Dr Marko Novaković, [marko@diplomacy.bg.ac.rs](mailto:marko@diplomacy.bg.ac.rs)

Zamenik glavnog i odgovornog urednika:

Prof. dr Mihajlo Vučić, [mihajlo@diplomacy.bg.ac.rs](mailto:mihajlo@diplomacy.bg.ac.rs)

Sekretar: Msr Vanja Pavićević, [vanja.pavicevic@diplomacy.bg.ac.rs](mailto:vanja.pavicevic@diplomacy.bg.ac.rs)

CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

34(4)

EVROPSKO zakonodavstvo / glavni i odgovorni  
urednik Marko Novaković. - God. 1, br. 1 (2002)- . -  
Beograd : Institut za međunarodnu politiku i  
privredu, 2002- (Beograd : Planeta print). - 24 cm

Tromesečno. - Je nastavak: Pregled evropskog  
zakonodavstva = ISSN 1450-6815

ISSN 1451-3188 = Evropsko zakonodavstvo

COBISS.SR-ID 183321351





# Izbor izdanja

INSTITUTA ZA MEĐUNARODNU POLITIKU I PRIVREDU

---

*Međunarodna politika*, specijalizovani časopis za međunarodne odnose  
*Review of International Affairs*, specijalizovani časopis za međunarodne odnose  
(na engleskom jeziku)

*Međunarodni problemi*, naučni časopis na srpskom jeziku

*Evropsko zakonodavstvo*, naučno-stručni časopis za pravo Evropske unije

Časopisi izlaze tromesečno

## NAJNOVIJA IZDANJA:

*Čovek, prostor, tehnologija, ideje: međunarodna bezbednost u trećoj dekadi 21. veka*,  
Vladimir Ajzenhamer, Nebojša Vuković (ur.), tvrd povez, 2020, 322 str.

*Nedržavni akteri u međunarodnom pravu*, Mihajlo Vučić (ur.), tvrd povez, 2020, 344 str.

*Russia and Serbia in the contemporary world: Bilateral relations, challenges and opportunities*,  
Bogdan Stojanović, Elena Ponomareva (eds.), tvrd povez, 2020, 260 str.

Dragan Đukanović, *Balkan na posthladnoratovskom raskršću (1989–2020)*,  
drugo dopunjeno izdanje, broširano, 2020, 210 str.

*Security Challenges and the Place of the Balkans and Serbia in a Changing World*,  
Ana Jović-Lazić and Alexis Troude (eds.), tvrd povez, 2020, 346 str.

Vladimir Trapara, *Ratovi Rusije 1999-2019.*, broširano, 2019, 290 str.

*Integracioni procesi u Evroaziji*, Dušan Proroković, Ana Jović-Lazić (ur.),  
tvrd povez, 2019, 352 str.

Mihajlo Vučić, *Korektivna pravda pred Međunarodnim sudom*, broširano, 2019, 198 str.

Dragan Petrović, Rajko Bukvić, *Ukrajinska kriza 2013–2019*, broširano, 2019, 232 str.

*Strane investicije u Srbiji – novi pogledi*, Sanja Jelisavac Trošić (ur.), broširano, 2019, 218 str.

*Kontroverze spoljne politike SAD i međunarodnih odnosa u Trampovoj eri*, Vladimir Trapara,  
Aleksandar Jazić (ur.), broširano, 2019, 216 str.

Miloš M. Petrović, *Nastanak ukrajinske krize: od političke iluzije Evropske unije do bitke  
za postsovjetsku Evropu*, broširano, 2019, 120 str.

*Balkan u doba globalnog preuređivanja*, Slobodan Janković, Marina Kostić (ur.),  
broširano, 2019, 204 str.

Miloš V. Jončić, *Međunarodnopravni položaj civilnog stanovništva u oružanim sukobima*,  
broširano, 2019, 366 str.

Dragan Petrović, *Kraljevina Jugoslavija i SSSR 1929–1935.*, broširano, 2019, 290 str.

*David vs. Goliath: NATO war against Yugoslavia and its implications*, Nebojša Vuković (ed.),  
tvrd povez, 2019, 482 str.

*Energetska diplomatija Republike Srbije u savremenim međunarodnim odnosima*,  
Dušan Proroković (ur.), broširano, 2019, 274 str.