ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за међународну политику и привреду

77-78/22

ОПШТА ПИТАЊА

ИНСТИТУЦИЈЕ

ЗАКОНОДАВСТВО

ЕКОНОМИЈА, КОНКУРЕНЦИЈА, ПРЕДУЗЕТНИШТВО

ФИНАНСИЈЕ

САОБРАЋАЈ

ПОЉОПРИВРЕДА

ЕКОЛОГИЈА

СПОЉНИ ОДНОСИ

БЕЗБЕДНОСНА И ОДБРАМБЕНА ПОЛИТИКА

РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА

НАУКА И ИСТРАЖИВАЊЕ

ОБРАЗОВАЊЕ И КУЛТУРА

ЉУДСКА ПРАВА

СУДСКА ПРАКСА

Београд, 2022.

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за међународну политику и привреду

UDK 34 ISSN 1451-3188

Година XXI, бр. 77–78, јануар–јун 2022.
излази тромесечно

Издавач

Институт за међународну политику и привреду
Београд, Македонска 25

За издавача

Проф. др Бранислав ЂОРЂЕВИЋ,
директор

Главни и одговорни уредник

Др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ

Заменик главног и одговорног уредника

Др Јелица ГОРДАНИЋ

Секретар

Мср Јована БЛЕШИЋ

Издавачки савет:

Проф, др Маријана ДУКИЋ МИЈАТОВИЋ, ванредни професор,
Факултет техничких наука, Универзитета у Новом Саду, председавајућа

Prof. Andras INOTAI, Full professor, Institute of International Economics
of the Hungarian Academy of Sciences, Budapest, Hungary

Prof. Philippe CLARET, Full professor, Faculty of Law and Political Science,
University of Bordeaux, France

Prof. Joachim BECKER, Full professor, Institute for International Economics
and Development, University of Economics and Business, Vienna, Austria

Prof. Igor PELLICCIARI, Full professor, University of Urbino, Urbino, Italy

Prof. Ekrem YAŞAR AKÇAY, Associate professor, Hakkari University, Hakkari, Turkey

Prof. Cheng WEIDONG, Full professor, Institute of European Studies
of the Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, China

Dr. Arno TRÜLTZSCH, Research assistant, Institute for Global and European Studies,
University of Leipzig, Germany

Dr. Nina MARKOVIĆ KHAZE, Assistant professor, Security Studies and Criminology,
Macquarie University, Sydney, Australia

MSc. Lubov PANAYOTOVA, Lecturer, European Institute, University for National
and World Economy, Sofia, Bulgaria

Проф. др Татјана ЈЕВРЕМОВИЋ-ПЕТРОВИЋ, редовни професор,
Правни факултет Универзитета у Београду

Проф. др Маја КОСТИЋ МАНДИЋ, редовни професор,
Правни факултет Универзитета Црне Горе, Подгорица, Црна Гора

Проф. др Благоје БАБИЋ, редовни професор,
Институт за међународну политику и привреду, Београд

Проф. др Маја СТАНИВУКОВИЋ, редовни професор, Правни факултет
Универзитета у Новом Саду

Проф. др Златко СТЕФАНОВИЋ, редовни професор, Правни факултет
Универзитета Унион у Београду

Проф. др Слободан САМАРЏИЋ, редовни професор,
Факултет политичких наука Универзитета у Београду

Проф. др Младен МИЛОШЕВИЋ, ванредни професор,
Факултет безбедности, Београд

Проф. др Гордана ИЛИЋ-ГАСМИ, редовни професор,
Институт за упоредно право, Београд

Др Невен ЦВЕТИЋАНИН, виши научни сарадник,
Институт друштвених наука, Београд

Редакција:

Проф. др Бранко РАКИЋ, редовни професор,
Правни факултет Универзитета у Београду

Академик проф. др Радован ВУКАДИНОВИЋ, Правни факултет Универзитета
у Бањој Луци, Босна и Херцеговина

Проф. др Родољуб ЕТИНСКИ, редовни професор,
Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Факултет правних наука
Универзитета Доња Горица у Подгорици, Црна Гора

Академик проф. др Борис КРИВОКАПИЋ, Пословни и правни факултет
Универзитета „МБ“, Београд, Правни факултет Самарског националног
универзитета „С. П. Корољов“, Руска Федерација

Проф. др Небојша РАИЧЕВИЋ, редовни професор,
Правни факултет Универзитета у Нишу

Проф. др Сања ЂАЈИЋ, редовни професор, Правни факултет Универзитета
у Новом Саду

Проф. др Бојан МИЛИСАВЉЕВИЋ, редовни професор, Правни факултет
Универзитета у Београду

Проф. др Маја ЛУКИЋ РАДОВИЋ, ванредни професор,
Правни факултет Универзитета у Београду

Проф. др Светомир ШКАРИЋ, редовни професор,
Правни факултет Јустинијан Први Универзитета „Свети Ћирило и Методије”,
Скопље, Северна Македонија

Prof. Xenophon CONTIADES, Full professor, Panteion University, Athens, Greece

Prof. Tamás SZEMLÉR, Associate professor, Faculty of Public Governance
and International Studies, University of Public Service, Budapest, Hungary

Prof. Hana KOVÁČIKOVÁ, Associate professor, Institute of European Law,
Faculty of Law, Comenius University, Bratislava, Slovakia

Professor Mariana TIAN, Associate professor, Institute for the State and the Law of the Bulgarian Academy of Sciences, Sofia, Bulgaria

Prof. dr Milan JAZBEC, Full professor, NOVA Univerzitet u Ljubljani, Sovenija

Prof. dr Dejan JOVIĆ, redovni profesor, Fakultet političkih znanosti, Univerziteta u Zagrebu, Hrvatska

Prof. Aleksandra ČAVOŠKI, Associate professor, Faculty of Law, University of Birmingham, United Kingdom

Dr. Andrijana MIŠOVIĆ, Assistant, Faculty of Law, University of Vienna, Austria

Проф. др Матеј САВИЋ, ванредни професор, Факултет политичких наука Универзитета у Бањој Луци, Босна и Херцеговина

Др Сенад ГАНИЋ, ванредни професор, Департман за правне науке Државног Универзитета у Новом Пазару

Проф. др. Слободан ЗЕЧЕВИЋ, редовни професор, Институт за европске студије, Београд

Проф. др Владимир ЧОЛОВИЋ, редовни професор, Институт за упоредно право, Београд

Проф. др Драгољуб ТОДИЋ, редовни професор, Институт за међународну политику и привреду, Београд

Др Сања КРЕШТАЛИЦА, доцент, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Босна и Херцеговина

Др Јелена КОСТИЋ, виши научни сарадник, Институт за упоредно право, Београд

Др Горан НИКОЛИЋ, научни саветник, Институт за европске студије, Београд

Др Ненад ВАСИЋ, научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд

Др Невена СТАНКОВИЋ, научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд

Др Михајло ВУЧИЋ, виши научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд

Др Марко НОВАКОВИЋ, виши научни сарадник Институт за међународну политику и привреду, Београд

Доц. др Милан Крстић, доцент, Факултет политичких наука, Београд

Компјутерски прелом

Сања БАЛОВИЋ

Лектура

Маја ЈОВАНОВИЋ

Штампа

Бирограф комп доо, Атанасија Пуље 22, Београд

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

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Број 77-78, 2022. Год. XXI UDK 34 ISSN 1451-3188

Садржај

Предговор 9

ОПШТА ПИТАЊА

Горан НИКОЛИЋ
Визија о Европској унији као геоекономском и геополитичком актеру 13

Слободан ЗЕЧЕВИЋ
Србија као геостратешки изазов Европске уније 32

ИНСТИТУЦИЈЕ

Слободан НЕШКОВИЋ
Институционално позиционирање ЕУ 43

ЗАКОНОДАВСТВО

Антониа ЈУТРОНИЋ
Право Европске уније као самодовољни правни режим – између мита и реалности 63

Филип МИРИЋ, Садмир КАРОВИЋ
Претпоставка невиности у праву Европске уније 86

Јелица ГОРДАНИЋ
Координисани приступ Европске уније за безбедно и слободно кретање током пандемије COVID-19 97

Александар ЈАЗИЋ
Уредба 2021/836 Европског парламента
и Савета о механизму цивилне заштите ЕУ 111

ЕКОНОМИЈА, КОНКУРЕНЦИЈА, ПРЕДУЗЕТНИШТВО

Марија ВИЋИЋ СИМИЋ
Нови закон о тржишту капитала Србије
и хармонизација са MiFID II 125

Марија МАЈСТОРОВИЋ
Обрнута хипотека – потенцијал за развој тржишта некретнина
у Републици Србији 140

ФИНАНСИЈЕ

Владимир ЧОЛОВИЋ
Секундарни стечајни поступак у праву ЕУ
и потреба његовог спровођења у међународном стечају 157

Марина ПРОТИЋ
Ревизија и надзор задружног пословања
у домаћем и европском праву 173

САОБРАЋАЈ

Ирис БЈЕЛИЦА ВЛАЈИЋ
Усклађивање правила о техничким условима за пловила
на унутрашњим пловним путевима 193

Раде БОГОЈЕВИЋ
Култура безбедности у друмском саобраћају 205

ПОЉОПРИВРЕДА

Душан ДАБОВИЋ
Пољопривреда Републике Србије у светлу стратегије
за заштиту биодиверзитета 2030 221

Вук РАИЧЕВИЋ, Нада ЖИВАНОВИЋ
Субвенције у пољопривреди Европске уније и државна помоћ 242

ЕКОЛОГИЈА

Љубомир ТИНТОР
Право на чист ваздух у праву Европске уније 255

СПОЉНИ ОДНОСИ

Марија С. МИЛОШЕВИЋ
Парламентарна дипломатија
као инструмент спољне политике Европске уније 277

Митко АРНАУДОВ
Усклађивање државне спољне политике
са спољном политиком Европске уније
– пример Северне Македоније 291

Никола СТАНКОВИЋ
Европска служба за спољну акцију 305

БЕЗБЕДНОСНА И ОДБРАМБЕНА ПОЛИТИКА

Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ
Стратешки компас за безбедност и одбрану ЕУ 327

Јелена МАТИЈАШЕВИЋ, Јоко ДРАГОЈЛОВИЋ
Изазови локалне и регионалне безбедности
и њихове наднационалне импликације 348

Хатица БЕРИША
Место и улога Војске Србије у заједничкој безбедносној
и одбрамбеној политици Европске уније 365

РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА

Анастазија Тања ЂЕЛИЋ
Развојне иницијативе и модалитети
прекограничне сарадње држава у Европској унији 389

Бирсена ДУЉЕВИЋ
CEFTA споразум и европске интеграције
земаља Западног Балкана 407

НАУКА И ИСТРАЖИВАЊЕ

Светомир ШКАРИЋ
Европско уставно право – нова академска дисциплина 425

ОБРАЗОВАЊЕ И КУЛТУРА

Катарина РАДОЈКОВИЋ ИЛИЋ
Интеркултурност и образовна језичка политика
Европске уније у Србији 445

ЉУДСКА ПРАВА

Љиљана М. МУДРИНИЋ
Етички аспекти комуникације, биоетике и приговора савести 461

СУДСКА ПРАКСА

Дијана САВИЋ БОЖИЋ
Трговина људима у пракси Европског суда за људска права 485

ПРЕДГОВОР

Процес европских интеграција за Републику Србију значи прихватање правила и стандарда који важе на територији Европске уније. Хармонизација домаћег законодавства са правом Европске уније, односно усаглашавање националног правног система са правним тековинама ове супранационалне организације *(acquis communautaire),* представља стратешки државни циљ који захтева ангажовање свих друштвених фактора, укључујући и научне установе које се на професионалан начин баве проучавањем Европске уније. Утолико пре, Република Србија треба да подржи научноистраживачку делатност Института за међународну политику и привреду из Београда (ИМПП), као једне од својих најстаријих и најпрестижнијих научних установа у области изучавања међународних односа која се од самог почетка европских интеграција бавила истраживањима различитих аспеката овог процеса. С обзиром на спољнополитичку оријентацију Републике Србије према ЕУ, те нову методологију приступних преговора усвојену марта 2020. године, која захтева од преговарача веће познавање европских политика и правне регулативе у најразноврснијим областима социјалног живота, улога ИМПП-а би могла бити проширена пружањем консултативних услуга надлежним државним органима у овој области. Тиме би на известан начин било и одато признање ИМПП-у, као установи од стратешког националног значаја у научно-истраживачкој заједници Републике Србије. Такође, то би био и адекватан начин да ИМПП са свим својим интелектуалним потенцијалима, успостављеним научним везама и дугогодишњом сарадњом са еминентним научним установама у Европи и свету, постане водећа национална *think-tank* организација намењена стручно-аналитичкој подршци рада надлежних државних органа који се баве спољним пословима.

Наше досадашње публикације часописа *Европско законодавство*, јединог специјализованог научног часописа из области европског права и европске судске праксе у Републици Србији веома су добро примљене у научној јавности. За очекивати је да ће у блиској будућности објављени научни радови постати и део ширег европског истраживачког простора. Овим путем желимо још да обавестимо наше сараднике и стручну јавност

да је почетком 2022. године, окончан мандат главних и одговорних уредника часописа *Европско законодавство* – др Марка Новаковића и др Михајла Вучића. Поверење да поново води часопис добио је ранији главни и одговорни уредник др Душко Димитријевић, научни саветник ИМПП-а. За веома кратко време главни и одговорни уредник је са својим сарадницима успео да оснажи састав Уређивачког одбора и Издавачког савета са еминентним стручњацима из земље и иностранства. Тиме су створене реалне претпоставке за унапређење квалитета часописа, те његову вишу категоризацију у области друштвених наука.

Уверени да ће *Европско законодавство* наставити успешну традицију објављивања изворних научних радова, изражавамо искрену захвалност претходним уредницима часописа за приљежност коју су показали у ранијем периоду бавећи се овим озбиљним послом. Нови главни и одговорни уредник са сарадницима изражава велику захвалност новим и старим члановима Уређивачког одбора и Издавачког савета, као и свим верним читаоцима и сарадницима *Европског законодавства*.

др Душко Димитријевић
главни и одговорни уредник

PREFACE

The process of European integration for the Republic of Serbia means the acceptance of rules and standards that apply on the territory of the European Union. Harmonization of domestic legislation with the law of the European Union, i.e. harmonization of the national legal system with the *acquis communautaire*, is a strategic state goal that requires the involvement of all social factors, including scientific institutions that professionally study the European Union. All the more so, the Republic of Serbia should support the scientific research activities of the Institute for International Politics and Economy from Belgrade (IIPE), as one of its oldest and most prestigious scientific institutions in the field of studying international relations. Given the foreign policy orientation of the Republic of Serbia towards the EU, and the new methodology of accession negotiations adopted in March 2020, which requires negotiators greater knowledge of European policies and regulations in various areas of social life, the role of IIPE could be expanded by providing advisory services. held bodies in this area. Thus, in a certain way, recognition would be given to IIPE, as an institution of strategic national importance in the scientific research community of the Republic of Serbia. It would also be an adequate way for IIPE, with all its intellectual potentials, established scientific ties and long-term cooperation with eminent scientific institutions in Europe and the world, to become a leading national think-tank organization dedicated to professional and analytical support of competent state bodies dealing with foreign affairs.

Our previous publications of the journal European Legislation, the only specialized scientific journal in the field of European law and European case law in the Republic of Serbia, have been very well received by the scientific community. It is to be expected that in the near future, published scientific papers will become part of the wider European research area. We would like to inform our associates and the professional public that at the beginning of 2022, the mandate of the Editors-in-Chief of the European Legislation – Dr. Marko Novaković and Dr. Mihajlo Vučić – ended. The trust to run the scientific journal again was given to the former Editor-in-Chief, Dr. Duško Dimitrijević, professorial fellow of the IIPE. In a very short time, the Editor-in-Chief and his associates managed to strengthen the composition of the Editorial Board and the Publishing Council with eminent experts from the country and abroad. This

created realistic preconditions for improving the quality of the journal, and its higher categorization in the field of social sciences.

Convinced that European legislation will continue the successful tradition of publishing original scientific papers, we express our sincere gratitude to the previous editors of the journal for the diligence they have shown in the past by engaging in this serious work. The Editor-in-Chief and his associates express great gratitude to the new and old members of the Editorial Board and the Publishing Council, as well as to all loyal readers and associates of European legislation.

Dr. Duško Dimitrijević
Editor in Chief

УДК: 327(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 21 (2022)
Год XXI, бр. 77-78, стр. 13–31
Изворни научни рад
Рад примљен 31. 1. 2022. године
Рад одобрен 21. 3. 2022. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.77_78.1

ВИЗИЈА О ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ КАО ГЕОЕКОНОМСКОМ И ГЕОПОЛИТИЧКОМ АКТЕРУ

Горан НИКОЛИЋ[1]

Апстракт: У Европској унији (ЕУ), почев од 2016. године, САД се све више почињу перцепирати као недовољно поуздан савезник. Од тада ЕУ покреће низ сопствених одбрамбених иницијатива. Доласком Бајдена на власт у САД порасла је бојазан да би нова политичка констелација могла ослабити НАТО, па тиме и ЕУ. Са иницијативом „стратешке аутономије" ЕУ је наставила да унапређује своје одбрамбене способности по цену одређене дивергенције од САД. За последњих пар година ЕУ се често налазила на мети својих економских ривала (нпр. кроз разне забране увоза ЕУ производа). Отуд је Брисел морао активније да суделује у погледу безбедносних импликација кинеских инвестиција, као и унилатералних финансијских санкција САД (које погађају предузећа лоцирана у ЕУ). Нови прописи на нивоу ЕУ указују да Брисел покушава да одговори на изазове реал-политике, те спољна трговина (где се налази главна моћ ЕУ), постаје све више „наоружана", с циљем ојачавања геополитичке улоге ЕУ на глобалном плану. Активнији ангажман Уније види се и по томе што ЕУ тренутно има чак 44 различита режима санкција, покривајући чак 32 земље. Наиме, и поред тога што ЕУ нема заједничке војне или обавештајне инструменте, њено значајно заједничко

[1] Институт за европске студије, Београд. E-mail: goranvnikolic@gmail.com.

Рад је настао у оквиру Програма истраживања Института за европске студије за 2022, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

тржиште чини санкције привлачним инструментом за вршење геополитичких утицаја. Будући да је ЕУ препознала потенцијални ризик који происходи из технолошке конкуренције између великих сила, она је интензивирала мултилатералну сарадњу којим је остварила значајан напредак у области технологије, опорезивања, трговине, мобилности и безбедности. Мултилатералним и билатералним преговорима са кључним актерима светске политике, ЕУ је подстакла наду да би сарадњом са својим савезницима, али и стратешким ривалима, могла у перспективи остварити своје глобалне амбиције.

Кључне речи: ЕУ, геополитика, трговина, технологија, санкције, стратегија.

1) УВОД

У свету јача уверење да ће светски поредак, да би опстао у било каквој форми, морати драматично да се мења, посебно имајући у виду нагли економски и војни раст незападних сила и њихову све већу одлучност да остваре сопствени политички курс.[2] Нови обрасци америчког ангажовања имају последице у сваком региону, а Западна Европа, која је стотинама година била у центру геополитике, најдраматичније осећа ту промену. Наиме, окретање САД од Европе и ширег Блиског истока ка Индо-Пацифику, како би постале спремније за компетицију са Пекингом, показало је да ће уместо да међузависност буде основа мултилатералног светског поретка, доћи до раздвајања (*decoupling*) и појачане компетиције великих сила. Западна Европа се надала да ће геополитику модерног света дефинисати токови роба и услуга, а не геополитички блокови; тзв. права појединаца, а не конкурентске државе. Супротно овоме – национални суверенитет се показао превише отпорним, међузависност сувише двосмерна, а тзв. норме тешко примењиве и за многе неприхватљиве. За позицију ЕУ круцијална промена долази од очекиваног снажења глобалног положаја Кине у наредним деценијама, и то услед њеног растућег економско-финансијског утицаја који је, поред осталог, и последица инфраструктуре коју та земља гради широм света (од лука, железнице и база до оптичких каблова, система за електронско плаћање и сателита).[3] Ова потенцијална промена у

[2] Alexander Cooley & Daniel H. Nexon, "The Real Crisis of Global Order: Illiberalism on the Rise". *Foreign Affairs,* Jan/Feb2022, Vol. 101, Issue 1.

[3] Није само Кина та чија релативна економска тежина расте, већ се то дешава са земљама у развоју (ЗУР), генерално, чији се БДП по куповној моћи снажно повећава у односу на Г7 (где од земаља ЕУ спадају Немачка, Француска и Италија), групацију која ће до 2050. године, вероватно чинити само 20% светског БДП-а. С друге стране, седам највећих земаља у развоју (ЗУР 7) – Бразил, Кина, Индија, Индонезија, Мексико, Русија и Турска – биле су на 37% а до 2040. године, могле достићи чак 50% светског БДП-а.

геостратешком пејзажу би требало да одражава још дубљу трансформацију: успон кинески базираног поретка са сопственим нормама и вредностима. Ипак, оно што отежава жељу Кине за светском доминацијом јесте вођство Запада, односно САД на глобалној сцени, и тзв. либерални међународни поредак настао након 1945. године, који има још увек снажан ослонац у светским збивањима. Стога је централно место Пекинга на глобалној сцени тешко прихватљиво за већи део западног света.[4] Будући да је свака од области борбе за премоћ нека врста бојног поља, од војног капацитета, економије и технологије, потенцијала за долажење климатске промене, људства и здравствених капацитета, те културне доминације, државе настоје да искористе оно што виде као свој домен, односно област у којој имају компаративне предности. Консеквентно се у епохи која је дошла након постхладноратовске ере, свет нашао у стању између рата и мира.[5]

2) ЕУ У НОВОЈ ГЕОЕКОНОМСКОЈ ЕРИ

Пре петнаестак година сан ЕУ о либералном светском поретку почео је да се распада. Ауторитарни режими дошли су на власт у многим деловима света са слабљењем америчког лидерства. Са слабим структурама, спољна политика ЕУ је настојала да се прилагоди новој реалности. Међутим, кључне области економске интеграције биле су фактор који одређује да ли ће ЕУ, растрзана ривалством супер-сила, моћи да заштити свој глобални статус. Евро, трговина и политика конкуренције, моћ постављања норми унутрашњег тржишта и финансијска снага дају ЕУ неопходне инструменте за акцију, за коју су потребни и одлучније лидерство као и начин њеног функционисања.[6] Потреба ЕУ да води самосталну спољну политику испољавала се и током кризе војних сукоба Русије и Украјине 2022. године. Наиме, са порастом инфлације и великим додатним притиском због пораста цена енергије, званичници ЕУ, за разлику од оних из Вашингтона, много пажљивије вагају могућност санкција желећи да Русија поднесе више штете него ЕУ, уз забринутост да би рат могао да исцрпи залихе природног гаса

[4] Elizabeth Economy (2022), "Xi Jinping's New World Order: Can China Remake the International System?", *Foreign Affairs*, Jan/Feb2022, Vol. 101, Issue 1.

[5] Mark Leonard, "The Power Atlas – INTRODUCTION", *ECFR,* December 2021. Интернет: https://ecfr.eu/special/power-atlas/#introduction

[6] Stefan Lehne, "How the EU Can Survive in a Geopolitical Age", *Carnegie Europe*, Интернет: https://carnegieeurope.eu/2020/02/25/how-eu-can-survive-in-geopolitical-age-pub-81132, 25.02.2020.

[7] Kommersant, "Белый дом перебирает санкции, Kommersant", Интернет: www.kommersant.ru/doc/5182357, 28.1.2022.

усред зиме, те да драматично подигне цене енергената. За казне наметнуте Русији 2014. године високу цену су платиле привреде ЕУ, а не САД. Наиме, енергија остаје највећа тачка сукоба; САД су нето извозник, а ЕУ увозник, са Русијом као водећим добављачем нафте и природног гаса. Док се Русија позиционира као пети највећи трговински партнер ЕУ и као и њен највећи снабдевач енергијом – РФ је за САД маргиналан економски партнер, једва међу првих тридесет. Сличан јаз постоји и у области инвестиција, с тим што Русија привлачи новац од европских најпознатијих компанија, међу којима су *Ikea*, *Royal Dutch Shell* и *Volkswagen*. Једноставно, ЕУ компаније могу више да изгубе јер су уложиле више у Русију од америчких корпорација.[7] У том контексту, индикативна је студија Киел Института (*Kiel Institute*) из 2017. године, која је показала је да иако је Русија претрпела највеће трговинске губитке након санкција 2014, Немачка је такође снажно погођена, као и друге економије ЕУ.[8] Наиме, изгубљена трговина Немачке од 2014. до краја 2015. године, због санкција Русији, износила је 23,2 милијарде долара, што је релативно смањење од 27% у односу на пројектовани извоз у РФ (што је еквивалентно губитку од 0,91% од укупног извоза Немачке).[9]

3) ЕКОНОМИЈА КАО ИНСТРУМЕНТ ГЕОПОЛИТИКЕ

Главно бојно поље на коме се такмиче велике силе није војно већ економско. Економски домен је онај где, из геополитичких разлога, државе постављају услове за приступ свом тржишту и користе инструменте као што су тарифе, квоте и казне за неприхватање једнаких услова за све тржишне актере, заједно са алатима као што су контрола извоза, санкције и прописи о подацима.[10] Државе користе све напредније облике економске принуде да би постигле своје стратешке циљеве, често покушавајући да измене политику друге владе циљајући компаније, а не директно владу. Да би стекле утицај,

[8] Julian Hinz, "The cost of sanctions: Estimating lost trade with gravity No. 2093", *Kiel Institute for the World Economy (IfW),* Интернет: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/171242/1/1004027729.pdf, 21.12.2017.

[9] Тотални извозни губитак РФ био је 35,8 милијарди долара, чинећи чак 5,35% од укупног извоза земље. Целокупан губитак услед санкција и контрасанкција процењује се на 114 милијарди америчких долара, и то у периоду од 2014. до краја 2015. године, при чему 44 милијарде долара сносе земље Запада. Занимљиво је да највећи део негативног утицаја на Запад потиче од производа који нису директно на мети руских контрасанкција (ембарго на увоз пољопривредних производа), већ да су западне санкције, односно прекид пружања услуга финансирања трговине, одиграле кључну улогу.

[10] Jonathan Hackenbroich, "Economics (The Power Atlas)"; *ECFR,* December 2021. Интернет: https://ecfr.eu/special/power-atlas/economics/, 21.12.2021.

изоловале земљу или осигурале да друга држава не добије приступ информацијама или добрима, велике силе све више намећу нове прописе компанијама. САД, Кина, ЕУ, Русија, Турска – кажњавају друге земље због својих политичких избора или покушавају да их спрече да донесу одређене изборе. То се ради притиском на компаније да би се изазвале промене у њеном понашању, кроз обезбеђивање приступа све осетљивијим информацијама, коришћењем и претњом царинама, другим ограничењима трговине, 'народним бојкотом', финансијским санкцијама, контролом извоза и присилним преносом осетљивих података.

У новој гео-економској ери многе државе стављају економију у центар своје стратегије. Трговински споразуми не само да стварају економску ефикасност, већ и повезују земље једне са другима кроз ланце вредности, истовремено омогућавајући де-диверзификацију од тржишта држава са којима имају лоше геополитичке односе. Анализа ланаца снабдевања помаже државама да идентификују тачке притиска *(choke points),* које могу користити против својих ривала. Чак и политике централне банке сада имају значајне геополитичке последице. Најуспешнији играчи комбинују ове алате са мерама као што су развојна сарадња, подстицање учења свог језика, распоређивање војске или кампање дезинформисања – све усмерене ка стицању стратешке премоћи над другима. Владе неретко користе офанзивне капацитете да активно спроводе политике које повећавају њихов економски и геополитички домет (трговински споразуми, координација рада државних предузећа, казнене тарифе, бојкот иностраних производа, личне финансијске санкције, контрола извоза, страних директних инвестиција и важних технологија). Пример високо субвенционисаних кинеских државних предузећа, које Пекинг користи да доминира тржиштима и маргинализује индустрије и способности својих западних конкурената, јесте индикативан (нпр. кроз продају производа испод производне цене, жртвујући краткорочни економски успех за дугорочни утицај). „Негативни" офанзивни алати користе се да изврше притисак на друге земље и казне их за њихово понашање. САД, које сада имају доктрину „интегрисаног одвраћања", још 2018. године увеле су царину од 25% на увоз челика и царину од 10% на увоз алуминијума из ЕУ, означавајући то као претњу националној безбедности. Исте године САД су такође забраниле ЕУ да тргују са Ираном. Крајем 2019. Пекинг је искористио претњу царинама на аутомобиле да покуша да изврши притисак на Берлин да прихвати понуду „Хуавеја" за изградњу немачке 5Г инфраструктуре. Кина је 2020. године ограничила 10% аустралијског извоза као казну за позив Канбере на независну истрагу о пореклу Ковид-19. У марту 2021. Пекинг је послао снажну, директну поруку ЕУ када су европске компаније, као што су *H&M* и *Adidas* нестале са кинеских платформи за е-трговину (кроз „народни бојкот" производа ових фирми), што је све чешћа тактика кинеских санкција. Штета је била лимитирана, али порука је била јасна: Пекинг је сада спреман

да употреби економску принуду као директан одговор на изборе европске политике. ЕУ је применила механизам за проверу инвестиција који јој омогућава да интервенише када стране компаније купују ЕУ фирме (нпр. из геополитичких разлога). Ердоган је позвао Турке да бојкотују робу са француском ознаком, након што је Француска најавила нову политику борбе против екстремизма. Москва је 2014. године забранила увоз широког спектра пољопривредних производа ЕУ, посебно оних које производи Пољска, као одговор на санкције Запада Русији због рата у Украјини. Русија је у мају 2021. запретила да ће забранити увоз чешког пива након што је чешка влада изјавила да су руске обавештајне службе вероватно одговорне за експлозије у чешком складишту 2014. године. ЕУ очигледно не располаже адекватним нормативним оквиром и инструментима потребним за доследно супротстављање многим облицима економске принуде. Ипак, ЕУ делимично користи полугу коју већ има – трговину, у циљу пројектовања својих вредности и стандарда.[11] Тако је ЕУ, одговарајући на кинеску иницијативу Појас и пут, 1. децембра 2021. године, најавила планове за прикупљање до 300 милијарди евра (из буџета ЕУ, финансијских институција попут *EBRD* и *AIB*, држава чланица и приватног сектора), у намери да помогне сиромашнијим земљама да изграде аутопутеве, цевоводе и широкопојасне мреже. *Global Gateway* – „партнерство засновано на вредностима" – има за циљ да донесе неопходне инвестиције, поред осталог, за борбу против климатских промена и безбедност ланаца снабдевања уз високе друштвене, еколошке, фискалне и радне стандарде. Кинеска иницијатива *Belt and Road*, од 2013. године, окупила је 139 земаља које представљају 40% светског БДП-а. У оквиру ове иницијативе пројектована су улагања до 2027. године, у износу до 1.300 милијарди долара. Намера ЕУ је да парира Кини у глобалној трци за финансирање светске инфраструктуре, где је потребно уложити 13.000 милијарди евра до 2040. године. ЕУ желе да промовишу стратешке интересе изван својих граница и да неутралишу доминацију Пекинга. Тиме би омогућиле бољу конкурентност својих компанија у поређењу са кинеским државним привредним гигантима.[12] Иако има за циљ да буде модернија верзија *Belt and Road*, са фокусом на улагања у еколошки одговорне пројекте, ЕУ игноришу чињеницу да је кинески Пут свиле такође значајно напредовао са све више инвестиција у сличним областима. Кашњења ЕУ у реализацији програма, у односу на *Belt and Road* који је постала „добро подмазана машина", способна да брзо мобилише средства, не значи да програм ЕУ није способан

[11] Cecilia Malmström, "The EU should use its trade power strategically", *PIIE,* January 4, 2022. Интернет: https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/eu-should-use-its-trade-power-strategically

[12] Euronews, Интернет: https://www.euronews.com/2021/12/01/eu-plans-to-raise-300bn-to-counter-china-s-infrastructure-spending, 12. 12. 2021.

да омогући боље услове земљама током преговора са Кином. Африка би у том погледу требало да буде логична мета, јер је управо у Африци долазак кинеског капитала највише оштетио интересе ЕУ.[13]

4) (НЕ)УСПЕШНА БОРБА ЕУ ЗА ТЕХНОЛОШКИ СУВЕРЕНИТЕТ

Технологија обликује геополитику, те Кина и САД покушавају да привуку што више држава у своје технолошке екосистеме. Пет кључних области у којима две државе воде технолошки хладни рат су: рачунарство и вештачка интелигенција (*artificial intelligence, cloud computing)*, полупроводници, 5Г и мобилна опрема и квантна технологија. Током 2020-их Кина ће вероватно направити значајан напредак у овим доменима, који ће јој помоћи да ухвати корак са САД, док ЕУ то не успева. Наиме, Кина је сада највећи светски инвеститор у технологију. У току 2020. године њене инвестиције у истраживање и развој достигле су рекордних 378 милијарди долара (или 2,4% БДП-а). Ова огромна улагања позиционирају Пекинг да постане светски лидер у машинском учењу, технологији са највећим потенцијалом да изазове значајне економске и војне поремећаје. Ипак, САД имају многе критичне предности: упркос заостајању за 5Г и вештачкој интелигенцији, САД имају величину тржишта, иновацијски подстицај и финансијска средства да изазову лидерство Кине у овим областима. У међувремену, Кина има добро финансирану индустријску стратегију осмишљену да постигне технолошки суверенитет и може да искористи снагу свог огромног тржишта. ЕУ заостаје на оба фронта: нема ни тржиште тако динамично као америчко, нити индустријску стратегију која то може да надокнади, али ипак има довољно средстава – као што је лидерство ЕУ у 5Г и другим областима – да буде технолошки играч. Индикативно је да су у 2019. години компаније са седиштем у САД и Кини чиниле су 90% тржишне капитализације 70 највећих дигиталних платформи (68% САД, 22% Кина), 75% свих патената везаних за *blockchain* технологије, 75% *cloud computing* тржишта и 50% глобалне потрошње на *internet of things*. ЕУ, која је тек почела да посматра технологију кроз геополитичку призму, уклештена је између САД и Кине, не успева да се избори у домену технолошког суверенитета и конкурентске предности.[14] Технологија ствара поделе чак и унутар ЕУ. Француска је тако лансирала војни

[13] Sébastian Seibt, "With its 'Global Gateway', EU tries to compete with China's Belt and Road Initiative", France 24, Интернет: https://www.france24.com/en/europe/20211203-with-its-global-gateway-eu-tries-to-compete-with-the-china-s-belt-and-road, 22. 12. 2021.

[14] José Ignacio Torreblanca, "Technology (The Power Atlas)", *ECFR,* December 2021. Интернет: https://ecfr.eu/special/power-atlas/technology/

навигациони сателит који се не ослања на *Galileo***,** европски навигациони систем. Технологија у суштини почиње да „раздваја земље". Технологије, од 5Г до рачунарства у облаку, стоје у основи вертикалног (подељеног) света, што је у супротности са оним у шта се веровало деценијама – да ће технологија приближити свет.[15] Повезивање је такође главно бојно поље. Попут 5Г, подморски каблови и *cloud computing* су важни домени за технолошки суверенитет и ривалство. *Amazon Veb Services, Google Cloud u Microsoft Azure* доминирају овим тржиштима, али услуге кинеске компаније *Alibaba Cloud* хватају корак. Највећи капацитет међурегионалног пропусног опсега налази се између Северне Америке и Азије и између Северне Америке и Европе. ЕУ је највећи корисник интернет пропусног опсега, али јој недостају водећи добављачи *cloud computing*. Још једна потенцијална слабост ЕУ је њен приступ сировинама неопходним за технологије, као што су батерије, горивне ћелије, системи за енергију ветра, фотонапонске ћелије, вучни мотори, роботика, дронови, 3Д штампање и информациони и комуникациони системи. Кина тренутно производи 58% свих „ретких земаља", а њене резерве се процењују на 37% укупних глобалних. У међувремену, америчка производња „ретких земаља" је 16% укупне светске, а њене резерве су само 1,2%. Ово је велика рањивост за ЕУ у њеној потрази за технолошким суверенитетом.[16] У будућности ће геополитиком доминирати земље и компаније које се истичу у области *artificial intelligence*, роботике, *internet of things*, аутономних возила, 3Д штампања, нанотехнологије, биотехнологије, науке о материјалима, складиштења енергије и квантног рачунарства. Овде САД имају многе критичне предности: упркос заостајању за 5Г и вештачком интелигенцијом, оне имају величину тржишта, иновацијски подстицај и финансијска средства да изазову лидерство Кине у овим областима. У међувремену, Кина има добро финансирану индустријску стратегију осмишљену да постигне технолошки суверенитет и може да искористи снагу свог огромног тржишта. ЕУ заостаје на оба фронта: нема ни тржиште тако динамично као америчко, нити индустријску стратегију која то може да надокнади, али ипак има довољно средстава – као што је лидерство ЕУ у 5Г и другим областима – да буде технолошки играч. Америчке компаније су доминантне на тржиштима друштвених мрежа, информација, реклама и комуникација. *Facebook* и *Twiter* су глобално позиционирани, док су њихове

[15] Abishur Prakash, "The Vertical World: An Interview with Abishur Prakash", RIA, December 29, 2021, Интернет: https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/interview/the-vertical-world-an-interview-with-abishur-prakash/

[16] ЕУ тренутно производи мање од 1% литијума који му је потребан за батерије које користи, мање од 1% платине за своје горивне ћелије, 1% сировина за своје системе енергије ветра, 1% фотонапонских склопова на бази силицијума и 2% сировина за његову роботику.

кинеске и руске колеге *(VeChat, ВКонтакте)*, доминантни само на својим локалним тржиштима. С друге стране, ЕУ нема такве компаније. У окружењу које карактерише технолошка фрагментација (*splinteret)* и геополитичко надметање за сфере утицаја, традиционалне институције глобалног управљања као што су УН и WTO не могу да одрже поредак заснован на правилима који гарантује једнак приступ критичним технологијама. Док се велике силе такмиче да преузму контролу над регулаторним телима као што су Међународна унија за телекомуникације и Светска организација за интелектуалну својину, глобална управа се такође распада око мањих институција, као што је иницијатива Д10 – коју су 2014. године успоставиле САД (Напредне демократије за координацију технологије у односу на ауторитарне владе) и Глобално партнерство Г7 за вештачку интелигенцију (које искључује Русију и Кину). САД и Кина у потпуности су прихватиле геотехнолошку дипломатију. С друге стране пак, ЕУ тек почиње да учи да говори језиком технолошке моћи. ЕУ треба, не само да прошири и осигура своју индустријску технолошку базу код куће већ и да ради на јачању свог утицаја сарадњом са САД и многим земљама Индо-Пацифика, Африке и Латинске Америке. Недавни завршетак подморског кабла *Bella*, који повезује Европу и Латинску Америку, и недавни споразум о повезивању између ЕУ и Јапана који је конкурент кинеској иницијативи Појас и пут, знаци су напретка за ЕУ. Чини се да ЕУ све више признаје да ће само они који технологију виде кроз геополитичко сочиво моћи да сачувају свој суверенитет.

5) СФЕРЕ ГДЕ ЈЕ ЕУ НЕЗАОБИЛАЗАН ГЛОБАЛНИ ФАКТОР

Последњих деценија ЕУ се појавила као незаобилазан глобални фактор у многим од савремених домена геополитике, пре свега користећи своје норме, правила и процес приступања ЕУ. Како ЕУ има највеће тржиште на свету, већина мултинационалних компанија зависи од приступа истом, имплицитно значећи поштовање стандарда ЕУ.[17] ЕУ је користила ову економску моћ у различитим периодима (нпр. блокирајући спајање *GE* и *Honeiwell-a*, приморавајући *Microsoft* да раздвоји свој претраживач *Explorer* и изазивајући агробизнис САД у Африци). Овај извоз прописа проширио се и на политичку сферу о питањима као што су климатске промене – и, што је најважније, кроз процес приступања ЕУ и политику суседства. Нпр. да би се придружиле ЕУ земље кандидати морају да интегришу у своју легислативе више од 80 хиљада страница прописа (који регулишу скоро све – од права хомосексуалаца и смртне казне до звучних емисија косилица и безбедности хране). Ан Бредфорд (*Anu Bradford*) открива јединствену моћ ЕУ да утиче на

[17] Mark Leonard, *The Age of Unpeace – How Connectivity Causes Conflict*; Bantam Press; London, 2021, pp. 1–240.

глобалне корпорације и поставља правила игре.[18] Глобални утицај ЕУ протеже се у различитим областима политике, од приватности података и безбедности потрошача до заштите животне средине и правила конкуренције. Бредфорд оспорава преовлађујуће мишљење да је ЕУ светска сила у опадању и потенцира да ЕУ остаје утицајна обликујући свет по свом имицу кроз феномен који се зове „Бриселски ефекат", а који се односи на једнострану моћ ЕУ да регулише глобална тржишта. Регулаторна моћ је јефтинија, трајнија, флексибилнија и тежа да буде поткопана од стране конкурената него традиционални инструменти спољне политике. Будући да нема потребе да прибегава међународним институцијама, или да тражи сарадњу са другим државама, ЕУ има јединствену способност међу државама да проглашава прописе који обликују глобално пословно окружење, креирајући стандарде широм света и доводећи до значајне европеизације многих важних аспеката глобалне трговине. ЕУ не треба да намеће своје стандарде принудно никоме – саме тржишне снаге су често довољне да претворе стандард ЕУ у глобални стандард пошто мултинационалне компаније добровољно проширују правило ЕУ како би управљале својим глобалним операцијама. На овај начин ЕУ има значајну, јединствену и веома продорну моћ да једнострано трансформише глобална тржишта, укључујући и способност да поставља стандарде у различитим областима као што су регулатива конкуренције, заштита података о личности, говор мржње на друштвеним мрежама, здравље и безбедност потрошача или пак заштита животне средине.

6) ПРОЈЕКЦИЈЕ ЗА БУДУЋНОСТ

У складу са пројекцијама *Perch Perspectives* (2021), наредна декада биће дефинисана трендовима ребаланса глобалне равнотеже снага, климатским променама, демографским падом, растом доходовне неједнакости, што ће све представљати значајне ризике и за земље и за компаније.[19] Шансе за истински глобални рат су мале, али ће се појавити услови за озбиљан сукоб у будућности. Девет кључних геополитичких сила обликоваће глобалну политику: технолошки ратови у којима ће технологија постати прва линија геополитичке конкуренције (подаци ће постати нова нафта; биотехнологија ће постати критична компонента националне моћи); раздвајање између ривала попут САД и Кине (или ЕУ и Турске), створиће нове регионалне блокове засноване на мрежама преклапајућих интереса; климатска политика

[18] Anu Bradford, *The Brussels Effect – How the European Union Rules the World*. Oxford Scholarship Online, New York, 2019, pp. 1–232.

[19] Perch Perspectives, "Geopolitical Forces Shaping the 2020s'", Интернет: https://perch perspectives.com/reports/geopolitical-forces-shaping-the-2020s/, 19. 12. 2021.

добиће на значају; питање ко ће хранити растућу популацију у Африци постаће веома важно; нови индијски национални идентитет заснован на принципима хиндуистичког национализма са Индијом све ближе статусу глобалне силе; нације ЕУ ће се суочити са озбиљнијим претњама свом националном суверенитету изван Европе (земље ЕУ ће се више уједињавати око француско-немачког савеза да би ЕУ преобразиле у моћнији и суверенији ентитет); Кина ће провести деценију одржавајући и консолидујући импресивне добитке које је остварила током последње четири деценије; интензивираће се конкуренција за Јужну Америку, где ће економски и политички утицај Кине постати израженији; америчка криза идентитета (САД ће имати унутрашњу политичку реорганизацију која ће личити на еру *New Deal-a*). У одсуству катастрофалних сценарија реалистична је огромна количина сукоба која ће се водити у свим поменутим областима. У једном од лошијих сценарија, глобални ланци снабдевања ће се распасти и свет би могао да западне у рецесију. Технолошки ратови би могли да доведу до *балканизације* знања и до контроле критичних система и компоненти које би постале тачке геополичких блокада и криза – баш као што су то били Малачки и Ормуски мореуз у ранијим епохама. Како свет креће у драматичну транзицију даље од угљеника, постоји ризик да ће сви елементи тог процеса бити праћени силом и наоружавањем. Како глобална популација расте и људи су све више у покрету, миграција ће и даље бити централна за глобално економски развој, културну живахност, и светску политику. Државе не иду у рат осим ако не верују да могу да победе. Да би избегле такве неспоразуме, велике силе су често прећутно сигнализирале да контролишу одређену сферу утицаја, обично да би упозориле своје ривале да се држе подаље. Данас, међутим, велике силе износе веома различите концепте својих сфера утицаја – оне засноване на теренима који су њима најважнији. Свака велика сила сада оспорава не само границу своје сфере утицаја већ и оно што је чини. САД покушава да изгради сферу утицаја засновану на контроли информационих технологија, централном положају америчке економије и војној моћи. Кина успоставља своју зону засновану на трговинским и инвестиционим токовима, као и на инфраструктурним пројектима, те огромној популацији (велика популација сама по себи не чини државу великом силом, али је у савременом свету практично немогуће постићи и одржати статус велике силе без ње). Државе граде одбрану против ових напора; оне настоје да ублаже своје рањиве тачке (нпр. ограничавањем протока података и инвестиција, стварањем сопствених технолошких компанија, или чак развијањем „сплинтернета" који жртвују везе ради веће контроле над националним информационим окружењем, на тај начин учвршћују своје позиције на виталним тачкама на новој геополитичкој мапи моћи). Када две земље читају различите мапе моћи, често неће успети да схвате како друга разуме своју сферу утицаја. У Украјини, на пример, „несвесна империја" ЕУ –

у облику Споразума о придруживању који је циљао да преиначи украјинску спољнополитичку оријентацију – супротставила се напорима Русије да сврста Украјину у своју сферу утицаја. Резултат је био рат и ефективна подела земље. Идеја о европском пројекту који ће декларативно ширити универзалне вредности сукобљава се са начином на који друге силе размишљају о свету. Уколико Европљани не схвате како њихови поступци изгледају другима, они ће упасти у нове сукобе са другим великим силама на Балкану, другим деловима источне Европе, Блиског истока и Азије. Како се све разноврсније сфере утицаја настављају да преклапају широм света, такви спорови ће вероватно постати чешћи и збуњујући. Управо мапирајући терене геополитичке моћи на нове начине можемо боље разумети акције и стратегије других – а то може бити први корак ка проналажењу начина за мирну коегзистенцију.

7) ГЕОПОЛИТИЧКИ КАПАЦИТЕТИ ЕУ

Председница Европске комисије (ЕК) Урсула фон дер Лајен *(Ursula von der Leyen),* дефинисала је мандат своје институције као геополитички, што је признање чињенице да ЕУ живи у све непријатељскијем свету дефинисаном повећаном конкуренцијом између великих сила, свет у коме су питања као што су транспорт и телекомуникације (области у којима су надлежности које државе чланице приписују ЕК), почела да карактеришу ривалство супер-сила. Наиме, златно доба продубљивања и проширења технократског пројекта ЕУ потпуно је заустављено глобалном рецесијом из 2008–2009. године. Кризна деценија која је уследила политизовала је ЕУ на националном и на наднационалном нивоу. Институције су постепено прилагођавале „стратешки" поглед ЕУ на свет. Ревизија Европске политике суседства (2015) и *Global Strategy 2016* променила је наратив од оног о мисионарској намери везаној за људска права до имиџа моћног посредника, а жеља ЕУ да брани своје интересе креирала је концепт „принципијелног прагматизма" у спољној политици. Ипак, спољнополитички заокрет ЕУ се материјализовао тек у марту 2019. када је ЕК под лидерством Јункера (*Jean-Claude Juncker),* и високе представнице Могерини (*Federica Mogherini*), усвојила заједнички коминике у коме су представљени стратешки погледи на Кину, где се Кина означава као „системски ривал" и економски конкурент ЕУ, што је био преседан. Искоришћавајући замах који је створила криза Ковид-19, високи представник Борел *(Josep Borell),* и комесар за унутрашње тржиште Бретон *(Thierry Breton),* проширили су дискусије о стратешкој аутономији ЕУ и Европској одбрамбеној унији. Стварање Генералног директората за одбрамбену индустрију и свемир од стране председнице ЕК је логичан наставак иницијатива држава чланица (нпр. *PESCO*) за стварање јединственог тржишта одбрамбених производа. Треба ипак рећи да су различита виђења међу државама ЕУ омела ефикасну

акцију ЕУ на решавању безбедносних питања која су поставиле Либија, Турска, Белорусија, Русија, те САД са екстериторијалним санкцијама америчког трезора над Ираном. ЕК и високи представник би требало да преузму водећу улогу у јачању спољне акције ЕУ мобилизацијом њених инструмената меке моћи, што се може постићи стратешкијим усмеравањем ресурса за повећање глобалне конкурентности ЕУ, строжијим спровођењем негативних условљавања, пооштравањем контроле страних директних инвестиција (СДИ), одмаздом против наметања царина и нецаринских баријера.[20] ЕУ је покушавала да развије своје капацитете за независну војну акцију од покретања Заједничке безбедносне и одбрамбене политике касних 1990-их, али су напори ЕУ добили значајан замах председавањем Доналда Трампа, уз забринутост да САД више нису поуздан савезник. ЕУ тада покреће низ одбрамбених иницијатива, а европска „стратешка аутономија" појавила се као кровни концепт за ове напоре. Како су многе чланице ЕУ биле забринуте да би то поткопало НАТО, ЕУ нису искључиле могућност одустајања од развоја „стратешке аутономије". У том смислу, ЕУ може да преусмери своје напоре на конкретне кораке који би унапредили њене одбрамбене способности, што би јој дало могућност да заштити своје интересе, било да делују заједно са САД (у супротном би дошло до одређене дивергенције од САД, посебно у индустријским питањима, укључујући смањење набавки америчког оружја).[21] Последњих година ЕУ се често налазила на мети тактика својих ривала. Кина је упутила претње у погледу увоза француског вина и немачких аутомобила, те Ербасових авиона у покушају да угаси низ политичких иницијатива ЕУ. Простор за заједничке пројекте Брисела и Пекинга сужен је политичким разликама и новом осетљивошћу у ЕУ у погледу безбедносних импликација кинеских инвестиција, што је повезано и са односима ЕУ и САД. Упркос овим тензијама, и даље су могући конструктивни помаци напред у овом глобално значајном односу.[22] Како наводи Бонифејс *(Pascal Boniface),* за европске земље Кина је некад партнер, некад конкурент, а некад ривал.[23] Међутим, из аспекта Пекинга кључна разлика је да глобална доминација није циљ ЕУ већ САД.[24]

---

[20] Steven Blockmans, "Why the EU needs a geopolitical Commission"; *CEPS,* Интернет: https://www.ceps.eu/why-the-eu-needs-a-geopolitical-commission/, 15. 9. 2020.

[21] Sophia Besch & Luigi Scazzieri, "European Strategic Autonomy and a New Transatlantic Bargain"; *CER*, December 2020; Интернет: https://www.cer.org.uk/publications/archive/policy-brief/2020/european-strategic-autonomy-and-new-transatlantic-bargain, 11. 11. 2020.

[22] Jingdong Yuan, Fei Su, Jinyung Kim, Dr Ian Anthony and Jiayi Zhou (2021). "China–EU Connectivity in an Era of Geopolitical Competition"; *SIPRI*, March, 2021.

[23] Pascal Boniface (2022), "USA, Europe and Containment of China"; *Valdai Club,* 12/1/2022. https://valdaiclub.com/a/highlights/usa-europe-and-containment-of-china/

Брисел је већ одавно препознао да је Кина постала системски ривал ЕУ, те да ће на дужи рок постајати све снажнија, угрожавајући позицију Запада, посматраног као целине. Наиме, две трећине земаља већ тргује више са Кином него са Америком, а брже стопе раста Кине значе да ће се однос снага мењати у корист Пекинга. Наравно, Вашингтон није пасиван у овим доменима. Доминација америчког долара даје Америци изузетну способност да делује као контролор глобалног финансијског система. САД јасно доминирају глобалним финансијским системом (нпр. 95% водећих банака широм света су чланице *SWIFT* система за размену порука и користе га за трансакције). Европљани и многи други у великој мери зависе од финансијских услуга америчких банака, посебно инвестиционих. Вашингтон може *de facto* да ускрати банкама и компанијама приступ *SWIFT*-у и може да искористи претњу да ће то учинити да их примора да се понашају на начин који је у складу са америчким стратешким циљевима. На пример, ЕУ зависи од платних система које контролишу САД, посебно *Visa* и *Mastercad*. Ове врсте зависности дају америчким примарним санкцијама велики домет изван граница САД и значајно отежавају другим државама да одржавају финансијске канале ван контроле Вашингтона. Коришћењем санкција, „корпорацијских листа" *(entities lists)* и правила о листингу на берзи (те уклањању компанија са листинга), САД имају много могућности да приморају друге земље да се придржавају политике коју је наметнуо Вашингтон (најподложније овом притиску су фирме из ЕУ, јер су најизложеније америчком финансијском систему). Од посебне важности је и да се Бајденова администрација не враћа либералној доктрини глобализације из 1990-их и 2000-их, већ да се дешава само замена негативних офанзивних алата, који су понекад кулминирали у политици „максималног притиска" позитивним офанзивним алатима. Овај приступ наглашава напоре да се економија САД оснажи кроз блиске односе са демократијама широм света где, поред земаља ЕУ, спадају и Велика Британија, Аустралија, али и Индија и поред њеног рецентног ауторитарног скретања. Споразум између САД и ЕУ о тарифама за алуминијум и челик наглашава овај приступ, иако је извоз ЕУ и даље формално претња националној безбедности САД. Коначно, проблеми постоје и са Вашингтоном. ЕУ сматра да су САД незаконито увеле царине на европски челик и алуминијум, док су званичници ЕУ су били бесни због тога што је ЕУ спречена да обнови везе са Ираном због претњи САД да ће казне компаније ЕУ које послују са Техераном. Нови нацрт закона указује да се ЕУ суочава са „законодавним јазом" у погледу тога како да одговори на ову врсту реалполитике, док је трговина „све више наоружана у геоекономском контексту". Ипак, предлог закона је далекосежан да неке

[24] Интерес ЕУ је да се избегне нова и неконтролисана ескалација тензија; да се спрече "јастребови" да преузму вођство у САД, што уједно значи стално указивање Вашингтону да однос ЕУ према Капитол Хилу зависи од степена уважавања ЕУ.

европске престонице страхују да би он могао довести до раста трговинских спорова. У теорији, нови инструмент против принуде има за циљ да одврати земље од употребе тактике притискања ЕУ, али у пракси предлог ризикује да отвори *Пандорину кутију.* Питање је да ли ће предложени дизајн закона бити ефикасан за одвраћање од претњи суперсила (Русије, САД, Кине), или само још један трговински реметилачки фактор, будући да ЕУ има много тога да изгуби. Наиме, употреба овог инструмента је заснована на претпоставци да непријатељска земља неће узвратити. Међутим, то је ретко случај, будући да је ЕУ највећи извозник на свету. Одмазда је управо оно што брине трговински отворене чланице ЕУ, као и трговинске партнере ЕУ попут Јапана.[25] Ипак, Брисел није пасиван и ЕУ тренутно има чак 44 различита режима санкција, који покривају 32 земље (што не укључује и најновије санкције према РФ), чиме се ЕУ сврставају у исти ранг као и САД. Од потпуног економског ембарга за спречавање нуклеарне пролиферације до циљаних листа конкретних кршитеља људских права, санкције су доминантна карактеристика односа ЕУ са различитим низом земаља (осим РФ, ту је још и Кина, Северна Кореја, Сирија, Мјанмар и Зимбабве). Политика санкција ЕУ у супротности је са сталним перцепцијама о ЕУ као о пасивном међународном актеру парализованом унутрашњим поделама. Док ЕУ недостају заједнички војни или обавештајни инструменти, њено значајно заједничко тржиште чини санкције привлачним инструментом за ЕУ, тако да чак многи сматрају последњу деценију „златним добом" санкција ЕУ. Међународне санкције додатно позиционирају ЕУ као браниоца одређених вредности. Санкције су начин да ЕУ постане кохерентнији и способнији „геополитички актер". Санкције артикулишу заједничку позицију коју државе чланице треба да следе и дају спољни сигнал о релевантности ЕУ. Као такве, санкције ЕУ се могу посматрати као инструмент европских интеграција колико и европска спољна политика. Са повећаном употребом санкција, перцепција ЕУ као суштинског саговорника по питањима спољне политике проширила се на Вашингтон и друге престонице.[26]

8) СПРОВОДИВОСТ ГЛОБАЛНИХ АМБИЦИЈА ЕУ?

ЕУ ризикује да постане игралиште технолошке конкуренције између великих сила, које покушавају да их натерају да се придруже њиховим блоковима. ЕУ би могла постати економски зависна од других земаља за

[25] Barbara Moens & Jakob Hanke Vela (2021), "EU flexes geopolitical muscle with new trade weapon"; *Politico*, December 6, 2021, https://www.politico.eu/article/eus-newest-trade-tool-allows-brussels-to-hit-back-hard-against-economic-blackmail/

[26] Jan Lepeu (2021), "Sanctions and the rise of a geopolitical EU"; EU Ideas, July 2nd, 2021; https://euideas.eui.eu/2021/07/02/sanctions-and-the-rise-of-a-geopolitical-eu/

кључне технологије, постајући немоћна да утиче на стандарде на начин који одговара њеним вредностима. ЕУ премало размишља о начину на који њене унутрашње акције утичу на њену геополитичку моћ. Тако, док за друге велике економије вештачка интелигенција значи моћ, ЕУ не размишља у овим категоријама. То је делимично због питања надлежности, али још више због начина на који ЕУ види себе. Упркос обилној реторици о „геополитичкој унији", Брисел се углавном осећа непријатно због политике моћи. Јасно је да ЕУ треба да буде опрезна у погледу технолошке зависности од добављача који нису из ЕУ, а посебно од недемократских држава. У супротном, ЕУ може постати дигитална колонија других (пример овога је кинески 5Г). Технологије такође могу створити директне начине да државе утичу на акције других земаља, што је посебно случај са дезинформацијама или употребом нових технологија у војне сврхе.[27] ЕУ би могла постати снажније интегрисана, барем када је реч о имиграцији, чији раст би могао бити једна од консеквенци актуелне украјинске кризе. Чини се да сада постоји консензус да Европљани треба поново да преузму контролу над својим спољним границама ако желе да ЕУ спречи даљи раст национализама.[28] ЕУ се суочава са све већом геополитичком и економском конкуренцијом, „наоружавањем" међузависности и потенцијално ескалирајућом динамиком сукоба близу њених граница. Ипак, неколико примера мултилатералне сарадње, укључујући глобални ОЕЦД споразум о минималном порезу, *Covax* и *Glasgow Climate Pact* који су постигнути на самиту *COP26*, су разлози за оптимизам. Остварен је и значајан напредак у области технологије, опорезивања, трговине, мобилности и безбедности у дијалогу Вашингтон–Брисел. Ипак, док САД препознаје корист од сарадње са ЕУ у решавању климатских промена, кинеског изазова и дигиталне трансформације, Вашингтон наставља да следи сопствене циљеве спољне политике, што показује унилатерално повлачење из Авганистана и нови АУКУС споразум. ЕУ треба да сарађује са својим савезницима и стратешким ривалима, а кључни спољнополитички приоритети ЕУ треба да буду уграђени у односе ЕУ са кључним земљама и регионима, будући да је способност ЕУ да буде конструктиван и ефикасан играч у свом суседству предуслов за сваку амбицију ЕУ на глобалном плану. Први прагматичан корак у том правцу подразумевао би усвајање заједничке стратешке политике према Русији. Друго, ЕУ би требало да ревитализује Источно

[27] Ulrike Franke (2021), "Europe needs a change in mindset on technology and geopolitics"; *ECFR*, 3 August 2021; https://ecfr.eu/article/europe-needs-a-change-in-mindset-on-technology-and-geopolitics/

[28] Lisa Louis (2022), "Ukraine crisis: A geopolitical chance for the EU?"; *Deutsche Welle*, 13.01.20; https://www.dw.com/en/ukraine-crisis-a-geopolitical-chance-for-the-eu/a-60411886

партнерство, и треће требало би да оживи веће интересовање Западног Балкана за ЕУ. ЕУ би требало да се ангажује у обострано корисном и продуктивном односу са Великом Британијом, те да више да капитализује неиспуњени потенцијал сарадње са НАТО.[29]

9) ИЗВОРИ

Adamson, Fiona & Greenhill, Kelly, "People (The Power Atlas)", *ECFR,* december 2021. Интернет: https://ecfr.eu/special/power-atlas/people/

Besch, Sophia & Scazzieri, Luigi, "European Strategic Autonomy and a New Transatlantic Bargain"; *CER*, December 2020. Интернет: https://www.cer.org.uk/publications/archive/policy-brief/2020/european-strategic-autonomy-and-new-transatlantic-bargain

Blockmans, Steven, "Why the EU needs a geopolitical Commission"; *CEPS,* 15/9/2020; https://www.ceps.eu/why-the-eu-needs-a-geopolitical-commission/12/1/2022.

Boniface, Pascal, "USA, Europe and Containment of China", *Valdai Club,* Интернет: https://valdaiclub.com/a/highlights/usa-europe-and-containment-of-china/12/1/2022.

Bradford, Anu, *The Brussels Effect – How the European Union Rules the World*. Oxford Scholarship Online, New York, 2019.

Brown, Frances Z. & Carothers, Thomas, "Democracy Talk Is Cheap", *Foreign Affairs,* January 10, 2022. Интернет: https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2022-01-10/democracy-talk-cheap

Cooley Alexander, & Daniel H. Nexon, "The Real Crisis of Global Order: Illiberalism on the Rise". *Foreign Affairs,* Jan/Feb2022, Vol. 101, Issue 1.

Economy, Elizabeth, "Xi Jinping's New World Order: Can China Remake the International System?", *Foreign Affairs*, Jan/Feb2022, Vol. 101, Issue .1

Franke, Ulrike, "Military (The Power Atlas)"; *ECFR,* december 2021. Интернет: https://ecfr.eu/special/power-atlas/military/

Hackenbroich, Jonathan, "Economics (The Power Atlas)", *ECFR,* december 2021. Интернет: https://ecfr.eu/special/power-atlas/economics/

Hinz, Julian, "The cost of sanctions: Estimating lost trade with gravity", *Kiel Institute for the World Economy (IfW), No. 2093*, Kiel. Интернет: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/171242/1/1004027729.pdf

[29] GLOBSEC Policy Institute (2022). GEOPOLITICAL EUROPE: ARE WE READY FOR IT? WHAT AND HOW OF EU FOREIGN POLICY IN 2022 (The Insights Report); https://euagenda.eu/upload/publications/geopolitical-europe-what-and-how-of-eu-foreign-policy-in-2022-final.pdf (приступљено 19. 1. 2022)

Lehne, Stefan, "How the EU Can Survive in a Geopolitical Age", *Carnegie Europe,* 25. 2. 2020. Интернет: https://carnegieeurope.eu/2020/02/25/how-eu-can-survive-in-geopolitical-age-pub-81132

Leonard, Mark, "The Power Atlas – Introduction". Интернет: https://ecfr.eu/special/power-atlas/#introduction, 21. 12. 2021.

Leonard, Mark, *The Age of Unpeace – How Connectivity Causes Conflict*; Bantam Press; London, 2021.

Lepeu, Jan, "Sanctions and the rise of a geopolitical EU"; *EU Ideas*, July 2nd, 2021; Интернет: https://euideas.eui.eu/2021/07/02/sanctions-and-the-rise-of-a-geopolitical-eu/

Malmström, Cecilia, "The EU should use its trade power strategically", *PIIE,* January 4, 2022. Интернет: https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/eu-should-use-its-trade-power-strategically

Moens, Barbara & Hanke, V. Jakob, "EU flexes geopolitical muscle with new trade weapon", *Politico*, December 6, 2021. Интернет: https://www.politico.eu/article/eus-newest-trade-tool-allows-brussels-to-hit-back-hard-against-economic-blackmail/

Prakash, Abishur, "The Vertical World: An Interview with Abishur Prakash", *RIA,* December 29, 2021. Интернет: https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/interview/the-vertical-world-an-interview-with-abishur-prakash/

Torreblanca, José Ignacio, "Technology (The Power Atlas)", *ECFR,* december 2021. Интернет: https://ecfr.eu/special/power-atlas/technology/

Yuan, Jingdong, Fei Su, Jinyung Kim, Dr Ian Anthony & Jiayi Zhou, "China–EU Connectivity in an Era of Geopolitical Competition", \ *SIPRI*, March, 2021.

VISION ON THE EUROPEAN UNION AS A GEOECONOMIC AND GEOPOLITICAL ACTOR

Summary: Starting from 2016, the United States has been increasingly perceived as an unreliable ally in the European Union (EU). Since then, the EU has launched its own defence initiatives. With Biden's coming to power in the United States, fears have grown that a new political constellation could weaken NATO and thus the EU. With the "strategic autonomy" initiative, the EU continued improving its defence capabilities at the cost of some divergence from the United States. In the last few years, the EU has often been the target of its economic rivals (e.g., through various bans on imports of EU products). Hence, Brussels had to participate more actively in terms of the security implications of Chinese investments, as well as the unilateral financial sanctions of the US (which affect companies located in the EU). New regulations at the EU level indicate that Brussels is trying to respond to the

challenges of real politics and that foreign trade (where the EU's main power is located) is becoming more "armed" with the aim of strengthening the EU's geopolitical role globally. The more active engagement of the Union can be seen in the fact that the EU currently has as many as 44 different sanctions regimes, covering as many as 32 countries. Namely, despite the fact that the EU does not have common military or intelligence instruments, its significant common market makes sanctions an attractive instrument for exercising geopolitical influence. Recognizing the potential risk posed by technological competition between great powers, the EU has intensified multilateral cooperation to make significant progress in technology, taxation, trade, mobility, and security. Through multilateral and bilateral negotiations with key actors in world politics, the EU has raised hopes that by cooperating with its allies and strategic rivals, it could achieve its global ambitions in the future.

Key words: EU, geopolitics, trade, technology, sanctions, strategy.

УДК: 341.217.02(4-672EU:497.11)
Biblid 1451-3188, 21 (2022)
Год XXI, бр. 77-78, стр. 32–41
Изворни научни рад
Рад примљен 20. 1. 2022. године
Рад одобрен 2. 2. 2022. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.77_78.2

СРБИЈА КАО ГЕОСТРАТЕШКИ ИЗАЗОВ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Слободан ЗЕЧЕВИЋ[1]

Апстракт: У предметном раду аутор долази до закључка да Србија за Европску унију представља један изузетан геостратешки изазов и политички „Гордијев чвор". Поменута ситуација утврђена је разматрањем постојеће констелације међународних односа и институционалне структуре Европске уније. Према ауторовом мишљењу, основни проблем новог проширења Европске уније произилази из чињенице да у државама чланицама влада уверење да би такво проширење на Западни Балкан могло оптеретити постојећи институционални систем и европске фондове. Стога се сматра да је потребна хитна унутрашња реформа како би се остварили услови за проширење на Западни Балкан. Иако је Европска унија у ранијем периоду остварила извесну добит кроз примену Споразума о стабилизацији и придруживању, тај напредак није сасвим задовољавајући да би заједничко тржиште Европске уније било проширено на овај регион. Дефицит европских средстава за развој и проширење Србију је преусмерио ка тржишту капитала Кине, Русије и Турске. За Европску унију такво репозиционирање није прихватљиво, али није ни крајње алармантно будући да и сама прихвата трговинску и привредну сарадњу са овим земљама. Оно што Европској унији смета јесте да се упливом страних директних инвестиција из поменутих земаља угрожава њена интересна сфера и сфера утицаја на Западном Балкану. Ове противуречности аутор ближе разматра у раду, износећи одговарајућу аргументацију о тренутној позицији Србије и перспективама за њено приступање Европској унији.

Кључне речи: Европска унија, Србија, претприступни преговори, геостратешки изазови.

[1] Институт за европске студије, Београд. E-mail: szecevic5@gmail.com

1) УВОД

Званични преговори Србије о приступању Европској унији започети су званично у јануару 2014. године.[2] Међутим, њени покушаји да постане део ове сложене заједнице трају много дуже, практично од 2000. године и демократске промене власти у Београду. Треба имати у виду да је Република Хрватска отворила и затворила сва преговарачка поглавља у року од шест година. Дакле, придруживање Србије Европској унији је мукотрпни процес, са неизвесним исходом. Однос водећих држава чланица Европске уније према српским националним интересима је упитан. Срби су незадовољни пасивним ставом према поштовању људских права српске мањине у Хрватској, према проблему очувања надлежности Републике Српске унутар Босне и Херцеговине, као и спорним проглашењем независности Црне Горе 2006. године и Косова 2008. године. Политика распарчавања или „балканизације" српског националног простора допринела је нестабилности и економском заостајању новостворених држава на Западном Балкану. Примера ради, одвајање Србије и данашње Северне Македоније довело је до поништавања резултата Балканских ратова с почетка 20. века, чиме су оживеле готово заборављене тензије у односима са Бугарском и Грчком. Као компензацију за угрожавање националних интереса, још од солунског самита Европска унија–Западни Балкан из 2003. године, Унија је понудила Србији „перспективу чланства", што је била обична флоскула.[3] У питању је магловити појам без одређене сатнице и крајњег рока, те је јасно зашто се европска идеја суочава са све већим скептицизмом унутар српске јавности. Чини се да то за Унију и не би био проблем да се последњих година у стратешки и економски празан балкански простор све више не укључују Кина, Русија а и Турска. Управо ова чињеница уноси нервозу у Бриселу и Вашингтону и намеће потребу да се разјасни европски пут балканских држава. С тим у вези, крајем 2019. године била је промовисана и „нова методологија приступних преговора", која је требало да омогући бржи пут ка чланству у Европску унију. Постигнути резултати данас не делују превише убедљиво, будући да је до истека 2021. године Србија отворила само један нови кластер са четири преговарачка поглавља. Отуд је јасно зашто треба анализирати разлоге овог застоја који директно погађају Србију. Као прво, из Брисела је стигла теза да је проширење заправо хендикеп за Унију. Поред тога, распрострањено је

[2] *Хронологија односа Републике Србије са Европском унијом,* Београдска отворена школа, Интернет: https://eupregovori.bos.rs, 12. 1. 2022.

[3] Сена Марић, *Десет година након самита у Солуну – осврт на односе између Европске уније и земаља Западног Балкана,* Центар за европске политике, Београд. Интернет: https://cep.org.rs, 19. 6. 2013.

мишљење да садашњи уставни, тј. институционални поредак Европске уније не дозвољава пријем нових чланица. Као треће, сматра се да државе кандидати не раде довољно на испуњавању претприступних услова.

2) ПРИЈЕМ НОВИХ ДРЖАВА У ЕУ – ДОБИТАК ИЛИ ХЕНДИКЕП ЗА СТАРЕ ДРЖАВЕ ЧЛАНИЦЕ?

У европској јавности присутна је теза о „замору од проширења", која мање-више подразумева да је пријем нових чланица последњих година донео Унији више штете него користи. Ово се посебно односи на „идентитетски" обојене Мађарску и Пољску, делимично и на остале чланице Вишеградске групе, као и на Румунију и Бугарску. Кад је реч о овим првима, сматра се да су се својом политиком удаљиле од начела на којима почива Европска унија. Замера им се угрожавање независности судства, недовољне медијске слободе, нетолерантан однос према LGBT популацији (*Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender* – LGBT), али и њихово одбијање да приме избеглице из муслиманских земаља. Интересантно је пак да по свим овим питањима постоје недоумице и у западној Европи. Наиме, за значајан део бирачког тела у западним државама чланицама независност судства претворила се у „владавину судија". Поред тога, многи мисле да треба ограничити LGBT пропаганду у основним и средњим школама и да је хришћански идентитет Европе угрожен масовним досељавањем муслиманских избеглица. У суштини, између европских народа на западу и истоку континента готово да нема непремостивих идеолошких разлика, што се не би могло рећи за владајуће елите. У овом тренутку, у функционалном смислу, највећи изазов за Европску унију представља околност да Пољска и Мађарска, у име заштите државног суверенитета, оспоравају првенство европског над националним правом. Ако би се тај приступ уважио, онда би се укинуло федерално начело првенства комунитарног права, довела би се у питање јединствена и једнообразна примена његових одредби у свим чланицама Европске уније, па самим тим би се угрозило и функционисање јединственог европског тржишта. Кад је реч о Румунији и Бугарској, критике иду у правцу њихове економске заосталости и неспремности да се укључе у „унутрашње тржиште", што је изазвало масовно пресељење радника из ових земаља на Запад. Отуда нелојална конкуренција на тржишту радне снаге и сиромашење радничке класе у старим чланицама Европске уније. Ова теза је спорна јер је јасно да радници из источне Европе углавном обављају тешке и физички захтевне послове у сектору пољопривреде, бродоградње, грађевинарства или хотелијерства, које избегава домицилна радна снага. Због историјског наслеђа њених народа, Европска унија не може бити елитни клуб високо развијених и добро уређених држава. Европска интеграција представља интересно повезивање држава и нација различитих култура и нивоа привредног развоја око заједничких вредности. Приступање Унији право је и

национални интерес сваке европске државе. Оно одражава сусрет суштинских потреба једне и друге стране. Ширење Европске уније није добитак само за оне које желе да јој приступе, већ и за старе чланице и за Унију у целини. Реч је о промовисању мира и политичке стабилности широм континента, кроз афирмацију западних вредности демократије, поштовања људских права и тржишне привреде, што опет доприноси превенцији ратних сукоба на националној основи.[4] У економском смислу – улазак нових чланица у Унију поспешује трговински раст и развој јер повећава број потрошача на европском тржишту. На крају, у контексту глобализације, увећање становништва и територије Европске уније доприноси њеној геостратешкој тежини у међународним односима. У овом контексту треба имати у виду да је са приступањем Хрватске број становника Европске уније достигао 508 милиона.

3) УСЛОВ ЗА ПРИЈЕМ НОВИХ ЧЛАНИЦА У ЕУ – ИНСТИТУЦИОНАЛНА РЕФОРМА

Изнета стратегија намеће претходно питање: Да ли проширење кочи или подстиче унутрашње реформе у Европској унији? С тим увези, требало би узети у обзир да је 2018. године француски председник Макрон блокирао одређивање датума за пријем Србије у Европску унију, јер је сматрао да ова последња мора да изврши унутрашњи институционални преображај.[5] Искуство са пријемом држава централне и источне Европе говори да је процес проширења послужио као подстицај јачању европске интеграције. Наиме, управо је временски јасно дефинисана сатница пријема диктирала институционалне промене. Европске заједнице, које су располагале уским овлашћењима у економској сфери, сукцесивним реформама извршеним уговорима из Мастрихта 1993, Амстердама 1999, Нице 2003, и Лисабона 2009. године, прерасле су у Европску унију која је добила шире надлежности. Реч је о монетарним ингеренцијама (увођењу јединствене валуте, оснивању Европске централне банке), као и о надлежностима у области спољних послова и безбедносне политике. У Бриселу се често може чути да приступање држава са Западног Балкана омета недовршена реформа европског институционалног система. На овај систем се гледа као на гломазан и недовољно ефикасан механизам који би, наводно, постао још гломазнији и неефикаснији са пријемом нових чланица. У том контексту имамо у виду да редовни законодавни поступак у Унији почива на деловању

[4] Bruno Alomar, Sebastien Daziano, Thomas Lambert, Julien Sorin, *Grandes questions europennes,* Sedes, Paris, 2013, p. 468.

[5] Слободан Зечевић, „Макронов модел приступних преговора о уласку у Европску унију", *Култура полиса,* бр. 42, 2020, стр. 351–359.

Комисије као једне врсте европске владе, која израђује предлоге законодавних аката који се даље прослеђују Европском парламенту и Савету ЕУ на одлучивање. С тим у вези, годинама уназад говори се о томе да би број чланова Комисије са садашњих 27 требало спустити на 15.[6] Европска комисија би тиме добила разуман број ресора, што би јој био омогућило складан и ефикасан рад. Број посланика у Европском парламенту, који износи 705, такође није занемарљив. Најспорнији је пак начин одлучивања Савета Европске уније као друге гране законодавне власти. У њему заседа по један министар из сваке од држава чланица, чиме укупан број чланова овог органа достиже 27.[7] На седници Савета довољно је да сваки од министара изговора „добар дан" и још пар пропратних реченица, па да се изгуби сат времена у расправи. Још већи проблем је што Савет и данас о многим значајним питањима одлучује једногласно. Консензус је присутан код усаглашавања пореских законодавстава држава чланица, код доношење одлука у области спољне и безбедносне политике али и у вези са проширењем. С обзиром на разноликост националних и државних интереса, постићи сагласност свих министара држава чланица каткад је „немогућа мисија". Пријем Србије могао би, наводно, још више закомпликовати ствари.

Претходно изнети аргументи имају релативну снагу. Одлуке у области економије усвајају се у Савету квалификованом већином, која подразумева да је било 55% изражених гласова министара за примљени предлог, уз додатни услов да ови представљају државе чланице које чине 65% од укупног становништва Европске уније. Поред тога, у пракси мале и средње државе чланице приликом одлучивања трпе притиске оних великих, или се пак придружују њиховим ставовима у намери да остваре одређени национални интерес.

4) СРБИЈА У ПРОЦЕСУ ПРИСТУПАЊА – ГЕОСТРАТЕШКИ ИЗАЗОВ ЗА ЕУ

Процес приступања Европској унији постао је технички изузетно сложен. Кандидат мора да испуни строге критеријуме разврстане по областима у шест „кластера", који опет садрже 35 поглавља. У случају Србије, поглавље 35 посвећено је нормализацији односа са албанским институцијама на Косову. Овде се ради о недовољно одређеном захтеву, с обзиром на то да за поједине држава чланице, „нормализација" значи признање косовске независности. С тим у вези, требало би имати у виду да ниједна одредба права Европске уније не тражи од државе кандидата да зарад приступања, призна отцепљење дела

[6] Philippe Manin, *L'Union européenne,* Pedone, Paris, 2005, p. 238.

[7] Упоредити члан 16 став 2 Уговора о Европској унији.

своје државне територије. Објављивање годишњег извештаја Европске комисије о напретку Србије у процесу приступања Европској унији постао је један од кључних унутрашњих политичких догађаја.[8] Извештај текстуално анализирају представници невладиног сектора као калуђери „Јеванђеље", бројећи речи, тумачећи употребљене термине и упоређујући њихово присуство у извештају од претходне године. Да ли је извештај Комисије потпуно објективна слика, односно нека врста огледала српског друштва? У великој мери заиста је тако, али треба имати у виду да се стање у Србији оцењује из аспекта достизања изузетно високих критеријума. Примера ради, питање је да ли би тражени степен независности правосуђа у овом тренутку задовољила држава чланица попут Француске? Сигурно је да критеријуме о правима националних мањина не би испунила Хрватска, која је применом различитих облика притисака етнички готово очистила српску мањину са своје територије. У последње две године Комисија налази позитивним економски развој Србије. Ради се о јачању способности њене привреде да издржи конкурентски притисак на европском тржишту, у које је добрим делом и интегрисана. На похвале је наилазило и повећање БДП-а, ниска инфлација и високе стране инвестиције. Највеће критике Србија је трпела (и још увек трпи), због одсуства реформе правосуђа, које је оцењено исувише зависним од законодавне и извршне власти. Ова примедба требало би да буде отклоњена уставном реформом извршеном на референдуму одржаном 16. јануара 2022. године. Од настанка процеса европских интеграција, демократски политички систем је један од кључних услова за улазак у Европску унију.[9] Грчка није могла да приступи Европској економској заједници крајем 60-их и почетком 70-их година док је на власти у овој земљи била војна хунта, а исти проблем имале су Шпанија и Португалија. Једна од препрека у турским приступним преговорима био је недостатак владавине демократских начела у овој земљи. Нефункционисање демократских институција, угрожавање слободе изражавања, доминација Владе над медијима, представљају разлоге који изазивају отпор и отклон према једној земљи у европској јавности и који могу да буду кључни фактор у одлагању њеног приступања Унији. У извештајима Комисије о Србији управо се у овој сфери изражава највећа забринутост. Политичка поларизација у српском друштву је била толика да главне опозиционе странке нису хтеле да изађу на парламентарне изборе одржане 21. јуна 2020. године. Према мишљењу Комисије, главни медији у Србији били су до те мере под доминацијом

[8] *Годишњи извештај о Србији 2021,* Комисија ЕУ. Интернет: https://europa.rs; *Годишњи извештај о Србији 2020,* Комисија ЕУ. Интернет: www.mei.gov.rs, 8. 1. 2022.

[9] Philippe Manin, op. cit., p. 105; Слободан Зечевић, *Институционални систем и право Европске уније*, Институт за европске студије, Београд, 2015, стр. 119.

владајуће стуктуре да се нису ни трудили да прикрију да искључиво подржавају политику владајуће странке. У данашњем сазиву српског Парламента нема стварне опозиције. И рад претходног сазива Скупштине био је обележен спречавањем опозиционих посланика да критикују власт. Намеће се питање – где би опозиција могла слободно да критикује власт, ако јој се то право ускраћује чак и у Народној Скупштини? Промене у правилнику рада овог органа и одржавање вишестраначких избора, заказаних за 3. април 2022. године, у извесној мери би да отклоне поменути проблем. На критике Европске комисије редовно наилази степен усклађености српске спољне политике са Заједничком спољном и безбедносном политиком Европске уније. У 2021. години, ова примедба је износила око 63 одсто.[10] Србија не жели да се прикључи спољнополитичким декларацијама Уније којим се осуђују руска или кинеска политика. Србија је тако остала једна од ретких европских држава која није увела економске санкције Руској Федерацији. Одговор српских власти на ове примедбе јесте, да ће усагласити своју спољну политику са европском, у тренутку пријема у Унију. С друге стране, Комисија у својим извештајима запажа посвећеност владе Србије регионалној сарадњи и хвали њено учешће на регионалним самитима. Покретање иницијативе „Отворени Балкан" одражава настојања да се побољшају односи са суседима. Према оцени Комисије, Србија наставља да на видљив начин доприноси управљању мигрантским токовима и да на кооперативан и конструктиван начин сарађује са Европском унијом и суседима. Међутим, тај учињени напредак није сам по себи довољан, јер се Србија у међувремену окренула сарадњи са Русијом и Кином (укључујући и Турску), што за интересе Европске уније представља озбиљан геостратешки изазов. У том погледу, ЕУ политичким мерама и одлукама настоји да сачува своју сферу интереса и утицаја не само у Србији, већ и у читавом региону, а Србију као „мост између истока и запада" доживљава као свој геостратешки изазов или политички „Гордијев чвор".

5) ИЗВОРИ

Berramdane, Abdelkhaleq, Rosseto, Jean, *Droit de L' Union europeenne*, Montchrestien, Paris, 2010.

Berthu, Georges, Souchet, Dominique, *Le traite d' Amsterdam, contre la democratie*, O.E.I.L., Francois-Xavier de Guibert, Paris, 1998.

Boulouis, Jean, *Droit institutionnel de L' Union europeenne*, Montchrestien, 5 edition, Paris, 1995.

[10] „Зашто Србија мора да усклади спољну политику са Бриселом", *Политика*, Интернет: www.politika.rs, 26. 4. 2021.

Cartou, Louis, Clergerie, Jean-Louis, Gruber, Annie, Rambaud, Patrick, *L' Union europeenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006.

Clapie, Michel, *Manuel des institutions europeennes*, Flammarion, 3 edition, Paris, 2010.

Giscard d' Estaing, Valery, *La constitution pour l' Europe*, Albin Michel, Paris, 2003.

Хикс, Сајмон, *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007.

Isaac, Guy, Blanquet, Marc, *Droit general de L'Union europeenne*, Sirey, 10 edition, Paris, 2012.

Jacque, Jean Paul, *Droit institutionnel de L' Union europeenne*, Dalloz, 5 edition, Paris, 2009.

Manin, Philippe, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005.

Moreau Defarges, Philippe, *Les institutions europeennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998.

Pecheul, Armel, *Le traite de Lisbonne, La constitution malgres nous?*, Edtions Cujas, Paris, 2008.

Rideau, Joel, *Droit institutionnel de L' Union et des communautes europeennes*, L.G.D.J., 4 edition, Paris, 2002.

Sauron, Jean-Luc, *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008.

Самарџић, Слободан, *Европска унија*, Институт за европске студије, Едиција –Анализе, Београд, 1998.

Simon, Denys, *Le systeme juridique communautaire,* PUF, 3 edition, Paris, 2001.

Сиђански, Душан, *Федералистичка будућност Европе*, Просвета, Београд, 1996.

Зечевић, Слободан, *Институционални систем и право Европске уније*, Институт за европске студије, Београд, 2015.

Зечевић, Слободан, *Испричај ми причу о Србији и Европској унији,* Академска књига, Нови Сад, Институт за европске студије, Београд, 2018.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Европска интеграција настала је као плод развоја политичке свести људи на европском континенту.[11] Процес интеграције се све више ширио, те је од почетних шест, у чланство Европских заједница, а затим Европске уније, укључено 27 држава чланица. Имајући у виду да су поједини суседи Србије већ у Европској унији, поставља се питање како је могуће да им се ова још није придружила? Делимичан одговор на ово питање лежи у неспремности

[11] Louis Cartou, Jean-Louis Clergerie, Annie Gruber, Patrick Rambaud, *L'Union européenne,* Dalloz, Paris, 2006, p. 1.

српске интелектуалне и политичке елите да припреми свој народ и државу за савремене интеграционе процесе.[12] И данас је у Србији присутно неразумевање суштинских разлога и потребе за уласком у Европску унију. С друге стране, објективно гледано, дошло је до судара српских националних и геостратешких интереса Западног савеза. Код грађана расте уверење да Европска унија условљава Србију нечим што је неприхватљиво и дубоко понижавајуће са становишта српске историје, културе и цивилизације. Укрштање два претходно поменута феномена, допринело је вишедеценијском *statusu quo,* који заправо не одговора ни једној а ни другој страни. Србија је европска држава и саставни део европске цивилизације, штавише, њена економска и политичка улога кључна је за стабилност Балканског полуострва. Политика Европске уније према Србији последњих година свела се на примену Споразума о стабилизацији и придруживању, који је довео до освајања српског тржишта уз минималне трошкове. Укидањем царина и мера истог дејства и усклађивање домаћег привредног законодавства са европским, Србија је у потпуности отворила национално тржиште за производе и предузећа из Уније. Заузврат, као компензацију, добила је скромна средства за развој, свега 200 милиона евра годишње кроз „претприступне фондове". Ради се о готово 11 пута мањем износу од суседних држава чланица Европске уније, иако је Србија фактички у готово истоветном економском положају као и оне.[13] Поред тога, због релативно ниског стандарда српско становништво исељава се у развијене државе чланице Уније. Сматра се да око 50.000 људи годишње напусти Србију, од којих већина проналази посао у Немачкој, али и другим државама северним чланицама Европске уније које пате од мањка радне снаге. Изнети подаци наводе на закључак да државе чланице последњих година нису имале интерес за српским чланством у Европску унију. Пријем нове државе по њима, закомпликовао би функционисање институционалног система и оптеретио би европске фондове, а економски бенефити били су остварени и без тога. Оваква краткорочна европска политичка стратегија све више „губи дах". Да би развила путну и железничку инфраструктуру и решила проблем предузећа губиташа, као и да би остварила увећање БДП-а, Србија је морала да пронађе нове партнере. Управо је то био разлог за прилив инвестиција из Кине и Русије, што је опет отворило врата политичком утицају ових држава у Србији. За Европску унију Србија у овом тренутку представља геостратешки изазов и политички „Гордијев чвор". Неприхватљив јој је страни утицај на европском тлу, те са подозрењем гледа на све веће економско присуство Кине,

[12] Слободан Зечевић, *Испричај ми причу о Србији и Европској унији,* Академска књига, Нови Сад, ИЕС – Београд, 2018, стр. 34.

[13] Душан Рељић, *Потребан адекватно финасиран програм ЕУ за Западни Балкан,* Еуроактив. Интернет: https://euractiv.rs/ https://euractiv.rs/, 23. 9. 2021.

Русије, али и Турске у Србији. Европска унија тежи политичком складу и стабилности на Балканском полуострву, као предуслову за економску сарадњу и развој. Истовремено у Бриселу влада уверење да Унија није спремна за пријем нових чланица. У суштини, приступање нових држава за Европску унију превасходно је било политичко и геостратешко, а мање техничко питање. Примера ради, решавање статуса Косова као сложеног изазова за Србе и Албанце могуће је одвојити од пријема Србије у Европску унију. Тако би, попут Кипра, и Србија могла постати члан Европске уније. То наравно претпоставља и проналажење оптималних решења која би регулисала коначан статус јужне српске покрајине.

SERBIA AS A GEOSTRATEGIC CHALLENGE TO THE EUROPEAN UNION

Summary: In this paper, the author concludes that Serbia represents an exceptional geostrategic challenge and the political Gordian knot for the European Union. The mentioned situation was determined by considering the existing constellation of international relations and the institutional structure of the European Union. According to the author, the basic problem with the new enlargement of the European Union stems from the fact that in the member states there is a belief that such enlargement to the Western Balkans could burden the existing institutional system and European funds. Therefore, it is considered that urgent internal reform is needed in order to achieve the conditions for the Western Balkans enlargement. Although the European Union has had some gains in the past through the implementation of the Stabilization and Association Agreement, this progress is not entirely satisfactory for the European Union's common market to be extended to the region. The deficit of European funds for development and expansion has redirected Serbia to the capital markets of China, Russia, and Turkey. For the European Union, such repositioning is unacceptable, but still not very alarming since it accepts the trade and economic cooperation with these countries. What bothers the European Union is that the influence of foreign direct investments from the mentioned countries endangers its sphere of interest and the sphere of influence in the Western Balkans. The author discusses these contradictions more closely, presenting appropriate arguments about the current position of Serbia and the prospects for its accession to the European Union.

Keywords: European Union, Serbia, pre-accession negotiations, geostrategic challenges.

УДК: 339.923:061.1EU
Biblid 1451-3188, 21 (2022)
Год XXI, бр. 77-78, стр. 43–62
Изворни научни рад
Рад примљен 10. 3. 2022. године
Рад одобрен 2. 4. 2022. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.77_78.3

ИНСТИТУЦИОНАЛНО ПОЗИЦИОНИРАЊЕ ЕУ

Слободан НЕШКОВИЋ[1]

Апстракт: Концепт европских интеграција представља есенцијални стратешки и развојни приступ европских држава. Изучавање овог концепта претпоставља утврђивање институционалног положаја Европске уније (ЕУ). Да би се тај положај могао адекватно утврдити, у предметном раду се анализирају неки од важнијих нормативних аката ЕУ и одредбе Лисабонског споразума. Поменутим приступом омогућава се сагледавање правно-политичког контекста европских интеграција, што је неопходно ради обезбеђења пуноправног чланства у ЕУ. Аутор сматра да је спровођење законодавства ЕУ једнако важно као и спровођење њених заједничких политика. Процес европских интеграција зависи од способности држава кандидата да реализују прихваћене међународне обавезе на правно-политичком плану. Због тога се за сваку државу која претендује за приступање ЕУ постављају два битна услова. Први се тиче уважавања правних стандарда, а други укључивања у институционалне политике ЕУ које у савременим условима обележавају њене геополитичке тежње на глобалном плану.

Кључне речи: ЕУ, институционално позиционирање, Лисабонски споразум

[1] Универзитет Привредна академија у Новом Саду, Факултет за европске правно-политичке студије, Универзитет „Свети Кирил и Методиј" Велико Трново, Бугарска. E-mail: slobneskovic@gmail.com

1) УВОД

ЕУ представља „заједницу европских земаља чије постојање се заснива на поштовању принципа демократије, људских права, владавине закона и тржишне економије".[2] Идеја о европском уједињењу и стварању геополитичке заједнице није тековина 20. века, јер је то била мисао многих политичара и филозофа из претходних историјских времена. Првим извором идеје о уједињеној Европи сматра се *Трактат* бохемијског краља Ђорђа Пођебрада (*Jiři z Poděbrad),* из 1464. године, који је први поменуо стварање европске скупштине и Суда правде ради одбране од Отоманског царства. Подсећања ради, у 15. веку идеја уједињене Европе била је идеја о заједничкој одбрани од непријатеља. У доба ренесансе, у време крсташких ратова и процвата Отоманског царства које је већ крочило у Европу, идеја о уједињењу била је природна. Жан-Жак Русо *(Jean-Jacques Rousseau)* у 18. веку, и Виктор Иго *(Victor Hugo)* у 19. веку, славни француски писци и мислиоци, такође су пригрлили идеју европског јединства, а Иго чак отворено заговарао стварање Сједињених Држава Европе на Париском конгресу. Након Другог светског рата, када је идеја о спречавању сукоба великих размера била повезана и са идејом о стварању европске државне заједнице, створени су конкретни економски, политички и други услови за стварање ЕУ. Јачањем Сједињених Америчких Држава, променио се значајно однос снага у свету. Разједињена Европа, разорена ратом, морала је бити повезана не само чвршћим економским, политичким и другим везама, већ је било неопходно спречити распарчавање Европе и нове сукобе. Полазећи од чињенице да је Немачка након Другог светског рата започела брз привредни опоравак враћајући позицију светске економске силе, било је потребно спречити нове антагонизме са Француском који би довели до обнављања сукоба. Осим тога, Немачка је била подељена у два дијаметрално супротстављена блока, а интереси западноевропских држава и источног совјетског блока били су крајње антагонизовани. Друге европске државе у таквим околностима нису имале значајну политичку моћ, а међусобна економска интеграција показала се као могући излаз из постојеће ситуације. Уважавајући наведене аргументе, иницијатива о стварању неке врсте „заједнице западноевропских држава" била је природна „излазна стратегија".

2) ГЕНЕЗА ПОЗИЦИОНИРАЊА

Иницијативу за стварање уједињених европских држава први је у послератном периоду изложио премијер Уједињеног Краљевства, Винстон Черчил *(Winston Churchill),* у свом говору на Универзитету у Цириху, указујући

[2] Јелена Вапа Танкосић, *Економија европских интеграција*, Универзитет Привредна академија, Нови Сад, 2011, стр. 8–17.

да је француско-немачка сарадња основна претпоставка европског уједињења. Како европска привреда није могла самостално да опстане, план за помоћ европским државама, за који је касније добио Нобелову награду, представио је државни секретар САД, генерал Џон Маршал *(John Marshall),* 5. јуна 1947. године. Циљ наведеног плана било је оживљавање европске привреде уз велику финансијску помоћ САД, како би се у кратком року обновило европско тржиште и оживела индустријска производња.[3] Овај план, познатији као Маршалов план, подразумевао је и наднационалну сарадњу европских држава, укључујући и Немачку. Тако је, у јесен 1947. године, оформљен Комитет за европску економску сарадњу, а 1948. године потписан је Споразум о оснивању *Организације за европску економску сарадњу*, који је потписало 17 држава. Резултат Конгреса у Хагу било је оснивање Савета Европе 1949. године, чији је циљ подстицање демократије и владавине права у државама чланицама. Данас Савет Европе има 47 држава чланица и око 820 милиона становника, а највеће достигнуће овог савета јесте Европска конвенција о људским правима. Ојачавање сарадње Француске и Немачке у производњи угља и челика омогућило је заједничко управљање овим стратешким ресурсима. То је уједно била и окосница плана који је француски министар спољних послова Робер Шуман *(Robert Schuman)* изложио 9. маја 1950. године, по идеји француског комесара за планирање Жана Монеа *(Jean Monnet).* Уговор о Европској заједници за угаљ и челик потписан је 18. априла 1951. године, а ступио је на снагу 23. јула 1952. Потписале су га Белгија, Италија, Луксембург, Савезна Република Немачка, Француска и Холандија.[4] Овим уговором елиминисан је француско-немачки антагонизам, односно сукоб Немачке и Француске доведен је готово у немогућност, а с друге стране постигнута је заједничка управа и надзор над тржиштем угља као најзначајнијег (тадашњег) енергента и челика, неопходног у индустрији оружја, чиме се искључила могућност монополизације од стране појединих држава, превасходно Немачке, узевши у обзир да је индустрија угља и челика била један од основа за јачање Немачке у периоду између два рата. Уговор о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик – ЕЦСЦ *(European Coal and Steel Community),* потписан је на 50 година и по истеку, 2002. године, постао је део уговора о Европској заједници. На овај начин је створен и конкретни формално-правни оквир за заједничко тржиште овим сировинама, али и заједничку контролу, планирање и експлоатацију. Врло брзо се показало да је стварање ЕЦСЦ био исправан потез. Према позитивним искуствима из области трговине челиком и угљем, шест земаља је одлучило да сарадњу пренесе и на целокупну привреду, смањујући царинске стопе и олакшавајући

[3] Ibid.

[4] Ibid.

међусобну трговинско-робну размену. Овим су постављени темељи за стварање шире и веће заједнице. Тако је након стварања Европске заједнице за угаљ и челик, а узевши у обзир позитивна искуства царинске уније земаља Бенелукса, створена и Европска економска заједница и Европска заједница за атомску енергију. Оба уговора потписана су 25. марта 1957. године (*Римски уговори*), а ступили су на снагу 1. јануара 1958. године. У преамбули Римског уговора, било је наведено да: „Државе-чланице Европске заједнице теже да обезбеде складан развој смањењем разлика које постоје у степену развијености одређених региона и заосталости мање привилегованих региона". На овај начин створени су услови за интегрисану економију држава чланица. Како је успешност Заједнице била изузетна, већ 1968. године укинуте су царинске баријере у земљама ЕЕЗ. На овај начин омогућено је слободно кретање роба. Слободно кретање људи, услуга и капитала биће омогућено Јединственим актом из 1986. године. Уговор у Риму подразумевао је и стварање Заједничке пољопривредне политике, којом би се заштитили интереси европских пољопривредника. То је довело до оснивања Европског пољопривредног фонда за пољопривредне смернице и гаранције (ЕАГГФ) 1962. године. Уговор о фузионисању, познатији као Бриселски уговор, потписан је 8. априла 1965. године. Овим уговором извршене су институционалне реформе у смислу стварања интегрисања три постојеће заједнице – ЕЦСЦ, ЕЕЗ и ЕУРОАТОМ – тако да је свака од ових заједница добила свој Савет и Европску комисију, док су Суд и Парламент биле заједничке институције. Ове три заједнице представљају тзв. *први стуб*. Циљ овог фузионисања било је смањивање трошкова, поједностављивање административних процедура и једноставније доношење буџета. У току 1958. године конституисана је заједничка скупштина за све три заједнице. До 1979. године чланови Скупштине бирани су из чланства скупштина држава чланица, односно посредно, што је изазивало критике на рачун недемократског избора. Током 1976. године донета је одлука о непосредном избору чланова парламента, али су први избори одржани тек три године касније. Ово је значајно повећало легитимитет Парламента. На Конференцији у Хагу, и на основу две одлуке Савета из 1971. и 1972. године, усвојена је одлука о стварању Економске и монетарне уније. Вернеров план из 1970. године подразумевао је постепено стварање економске уније до 1980. године. „Након што је белгијски министар спољних послова Давињон сачинио извештај о Европском политичком уједињењу и начелима рада који је прихваћен на конференцији у Луксембургу 1970. године, донета је и важна одлука о самосталном финансирању Заједнице увођењем властитих средстава, што је до 1975. године довело до властитих прихода ЕЗ".[5] Овај извештај значајан је

[5] Јелена Вапа Танкосић, op. cit., стр. 32.

јер предвиђа политичку сарадњу држава чланица ван оквира Заједнице кроз Политички савет који су чинили министри спољних послова држава чланица. У току 1974. године, у Паризу је оформљен Европски савет (*European council*), који чине председници држава и влада земаља чланица, чији је циљ била политичка сарадња у оквиру Савета Заједнице. Европски савет формално је признат Јединственим актом. Иако то није било предвиђено уговором, због свог састава, Европски савет израстао је у највише тело Заједнице, а састаје се четири пута годишње. Европски савет у принципу одређује општи политички правац и приоритете Уније. Дефинитивно је институционализован Лисабонским уговором 2009. године, о чему ће бити речи у даљем делу текста. Током кризе из седамдесетих година прошлог века, спречено је стварање Европске монетарне уније (ЕМУ), што је кочило и институционализацију ЕУ. Ипак, у марту 1979. године дошло је до његовог формирања (и то, ретроактивном снагом, од 1. јануара 1979. године), са Европским монетарним системом (ЕМС), који је деловао на бази концепта „заједничког механизма девизног курса као полазног темеља".[6] Тако је заједничко тржиште сада учвршћено и заједничком монетарном политиком. Европска валутна јединица (ЕВЈ), постала је претеча евра, што је био први велик корак ка истинској монетарној унији. Ипак, до стварања праве монетарне уније било је потребно још много времена. Јединствени акт потписан је 1986. године, а на снагу је ступио 1. јануара 1987. године. Овим актом даље су реализоване политичке амбиције Заједнице, иницирана је европска политичка и монетарна унија и развој слободног унутрашњег тржишта, проширена је надлежност Европске економске заједнице на области као што су заштита животне средине и технолошки развој, а овлашћења Европског парламента значајно су проширена. Јединствени акт је специфичан и по томе што су се у њему први пут нашле и одредбе о политичкој сарадњи, иако још нема речи о наднационалности која ће касније карактерисати Унију. Овај акт предвидео је и формирање Суда прве инстанце, који је почео са радом 1989. године. Већ у ово време Заједница се окренула реализацији циљева економско-монетарне политике кроз либерализацију промета капитала између држава чланица и јачање њихових међусобних односа. Иако још увек није постојала ЕУ какву данас знамо, са заједничком монетом и усаглашеном политиком, већ тада су наднационални заједнички циљеви били јасно дефинисани и на њиховој реализацији се радило. Јединствени европски акт (СЕА), био је прва измена основних уговора (из Париза 1951. године и Рима 1957. године) и велик корак напред ка даљој интеграцији. Актом се уносе одређене промене и њиме се потврђује улога Европског савета као органа у којем се доносе главне политичке и стратешке одлуке. Он уводи квалификовану већину као начин

[6] Ibid., стр. 35.

гласања у Европском савету, проширује улогу Европског парламента, уводи мере које воде слободном тржишту ЕЗ до 1992. године, као и различите инструменте за координацију монетарне политике земаља чланица. СЕА је допринео знатно бржем развоју слободног тржишта. Овај уговор је још један корак ка даљој европској интеграцији. Од 1989. до 1992. године још шест земаља ушло је у Заједницу (Европа дванаесторице). Економска ситуација крајем осамдесетих била је нестабилна. Црни понедељак 1987. године, односно крах берзе, уздрмао је европску привреду. Било је јасно да је неопходно учинити конкретне кораке ка монетарној унији.[7] Уговором у Мастрихту (познатијим као Уговор о ЕУ) из 1992. године, дванаест чланица Европске заједнице оформиле су Европску унију. Тако је Заједница из привредне уније прерасла у политичко-економску унију. Ратификација овог уговора трајала је до новембра 1993. године, када је овај уговор ступио на снагу. Овај уговор у заједничким одредбама садржи основне принципе и циљеве ЕУ, а ови принципи укључују: демократију и поштовање људских права, слободу и недискриминацију, и др. Како је ЕУ настала спајањем три европске заједнице (Европска економска заједница, Европска заједница за атомску енергију и Европска заједница за угаљ и челик, која је 2002. године престала да постоји), она је преузела и све заједничке институције и органе. „Своје активности ЕУ спроводи преко својих органа, служби, тела и агенција, који чине јединствен институционални оквир. Усклађено деловање институционалног оквира ЕУ треба да унапреди вредности Уније, омогући испуњење њених циљева, служи интересима Уније, њених грађана и држава чланица и обезбеди усклађеност, конзистентност, ефикасност и континуитет политика и активности Уније".[8] Тај институционални оквир ЕУ постепено се развијао. У моменту оснивања Уније постојала су четири главна органа: Парламент, Савет министара, Комисија и Суд правде, а уговором из Мастрихта овим органима додат је и Ревизорски суд. Уговором из Мастрихта наставило се проширење надлежности и овлашћења Парламента започето Јединственим актом, те је уведено да парламент може стопирати доношење неког акта у Савету. Значај регионализације се потврђује и уговором из Мастрихта будући да се њиме предвиђа самостално деловање регионалних и локалних институција у процесима одлучивања у ЕУ.[9] У Комитету региона сумирају се регионални и локални интереси и уграђују у законодавни процес

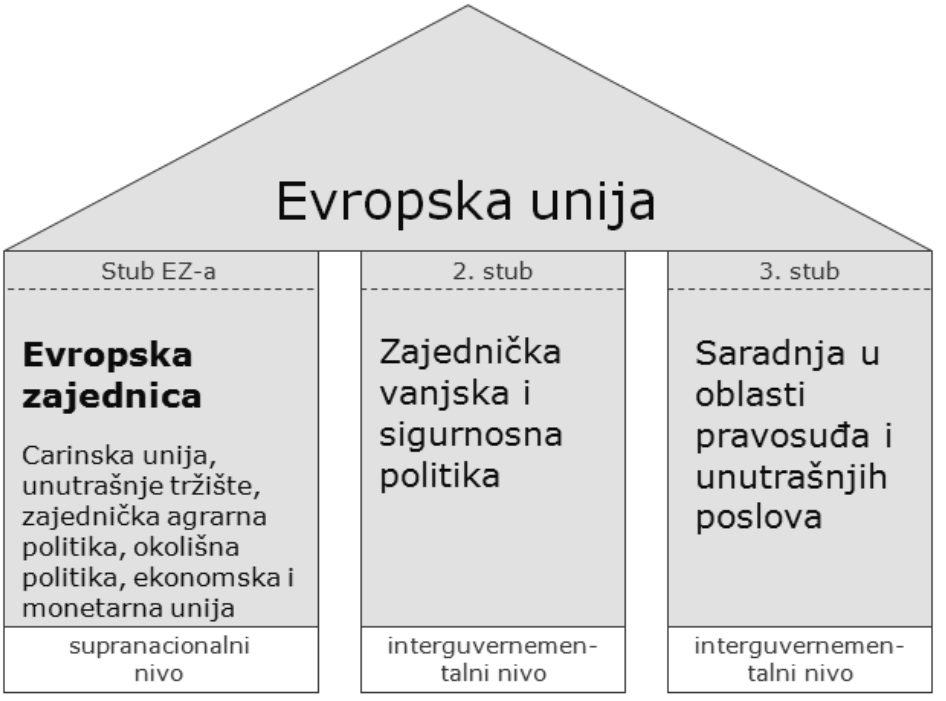
[7] Slobodan Nešković, *Risk management, media and public opinion during COVID-19 pandemic,* CESNA B, MANUB, Univerzitet „Sv. Kiril i Metodij", Veliko Trnovo, Bugarska, 2020, p. 36.

[8] Владимир Медовић, *Европска унија после Лисабонског уговора*, Фимек, Нови Сад, 2012, стр. 93.

[9] Ненад Аврамовић, *Право Европске уније,* Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, 2009, стр. 85.

Европске заједнице. Занимљиво је да су Уговором из Мастрихта дефинисана три стуба ЕУ:

Слика 1: Три стуба ЕУ



Стубови ЕУ су: *први* – три Европске заједнице (наднационални), *други* – сарадња у области заједничке спољне и безбедносне политике (ЗСБП) и *трећи* – сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова (СПУП, касније назван Правосудна и полицијска сарадња у кривичним стварима). Према Уговору из Мастрихта, ЕУ није заменила постојеће три заједнице, нити је постала четврта, већ је она изван институционалних структура ове три заједнице и представља наднационалну сарадњу држава чланица на разним пољима, али најважније заједничку спољну и безбедносну политику, правосуђе и унутрашњу политику. Овим уговором прописано је стварање монетране уније најкасније до 1. јануара 1999. године, као и конвергентна правила о увођењу евра као заједничке валуте (Критеријуми из Мастрихта). Најважније измене које је донео Уговор из Мастрихта (Уговор о Европској унији) су: Увођење категорије држављанина ЕУ; стварање Европског

монетарног система и економске и монетарне уније (ЕМУ) уз тростепени Делоров план; јачање и оснивање нових институција (оснаживање улоге Парламента, дефинисање оснивања Европске централне банке, прерастање Савета министара у Савет ЕУ, прерастање Комисије у Комисију европских заједница, оснаживање надлежности Суда правде и Ревизијског суда и оснивање Одбора регија који заступа интересе локалних и регионалних власти); оснивање *Европола* и увођење инструмената за заједничку спољну и безбедносну политику. Током 1995. године ЕУ је проширена четврти пут, приступањем Аустрије, Шведске и Финске (Европа петнаесторице). Исте године на снагу је ступио Шенгенски споразум. Наредне 1996. године, започето је са преговорима о ревизији оснивачких уговора, с обзиром на ширење Уније. После мукотрпних преговора, потписан је Уговор у Амстердаму у октобру 1997. године, а на снагу је ступио 1. маја 1999. године након ратификације у земљама чланицама. Иако је уговор из Амстердама донео консолидацију правних аката, многа кључна питања је оставио нерешеним. Најважније измене које је овај уговор донео тичу се даљег јачања улоге Парламента, укључивања Шенгенског споразума у сам Уговор и уношења опште одредбе о флексибилности у Уговор, што је омогућило да се неке земље интегришу брже, а неке да одаберу спорији процес интеграције. Поред наведеног, измене обухватају увођење мера које побољшавају транспарентност рада институција ЕУ и дефинисање социјалне политике ЕУ. Због тога што Уговор из Амстердама није решио нека од кључних питања, усвојена је Агенда 2000 којом се реформисала заједничка пољопривредна политика и установио се финансијски оквир за период до 2006. године. Европски савет је Агенду одобрио 1999. године. Агенда се састоји из три дела: Главног документа Европске комисије – „Јача и успешнија Унија"; извештаја Комисије о постојећем систему финансирања и закључцима Берлинског самита. Због мањкавости Уговора из Амстердама, који није решио питања везана за приступање нових чланица и прилагођавање Унији, дошло је до потписивања новог уговора у Ници 2001. године, који је ступио на снагу 1. фебруара 2003. године. Најважније одредбе Уговора из Нице односе се на састав институција. Новим уговором мења се начин одлучивања у Савету. На основу уговора је формиран *Еуројуст* – тело за борбу против криминала.

3) ЛИСАБОНСКИ УГОВОР

Од оснивања ЕУ постоји потреба дефинисања Устава Заједнице. Конкретан напор у том правцу учињен је 2004. године када је Уговор о Уставу ЕУ потписан од стране представника 25 држава чланица и који је, након процеса ратификације, требао да ступи на снагу 1. новембра 2006. године. Међу основним циљевима овог уговора јесте усаглашавање одредби постојећих Уговора који формирају неформални Устав Уније, законско

регулисање питања људских права на нивоу ЕУ и каналисање процеса доношења одлука у Унији. Међутим, овај Устав никада није формално усвојен. Текст Устава добио је негативно мишљење на референдумима одржаним у Француској и Холандији. Разлози за одбацивање Устава у ове две земље били су махом унутрашњег карактера. Лисабонски уговор (познат и као Реформски уговор), међународни је споразум потписан 13.12.2007. године у Лисабону. По ступању на снагу наведени уговор је заменио Уговор из Нице, према чијим одредбама је до тада функционисала Унија. Овај уговор представља значајно побољшање у односу на раније ЕУ уговоре и дефинисан је у правцу унапређења ефикасности и демократског легитимитета Уније. Лисабонски уговор одбацује уставни концепт и напушта терминологију која се обично користи на нивоу државе али, без обзира на то конституционално повлачење уназад у односу на Устав Европе, Лисабонски уговор се сматра најдалекосежнијом реформом оснивачких уговора ЕУ од Уговора из Мастрихта наовамо. Најбитнијим променама означавају се управо промене у области спољне политике и безбедности, које обухватају, у најкраћем, и увођење функције сталног Председника Европског савета, новине у регулисању заједничке политике безбедности и одбране као дела заједничке спољне и безбедносне политике Уније, те формирање Европске службе спољних послова. Три основна циља Лисабонског уговора обухватају појачање ефикасности код доношења одлука, повећање демократије кроз већу улогу Европског парламента и парламената земља чланица и редефинисање спољне политике Уније. Лисабонски уговор не мења постојеће институције ЕУ (Парламент, Европска комисија, Савет ЕУ и Европски савет, који постаје редовна институција), само мења њихове надлежности и начине одлучивања, међу којима Парламент добија ону улогу коју у државама има национални парламент. У вези са институцијама Уније, у овом Уговору оснажена је улога Европског парламента и то двоструко: Парламент може готово равноправно са Саветом доносити законе и прописе (што се посебно односи на већи број одлука које се доносе поступком заједничког одлучивања у стварању политика према Уговору), а истовремено је улога Парламента у контроли националних парламената земаља чланица релеватно унапређена. Велика новина коју је донео Лисабонски уговор односи се на смањење блокирања одлука ветом, и то тако што одређује да се одлуке у Савету углавном доносе путем квалификоване већине у много нових области, укључујући и област правосуђа и полицијске сарадње, образовања, па и привреде, уместо једногласно као до сада (ради чега је вето и блокирао доношење одлука). Лисабонски споразум доноси и Клаузулу о повлачењу, према којој је иступање из Уније слободно и свака земља чланица може затражити да иступи. Ради јачања спољнополитичке улоге, креирана је позиција Високи представник ЕУ за спољну политику и безбедност, што је у суштини министар спољних послова ЕУ, али назив министар није прихваћен

због противљења Велике Британије. Лисабонски уговор није прихваћен без проблема. Док су све земље ратификовале Уговор у својим парламентима, у Ирској је расписан референдум. „Године 2001, ирски бирачи одбацили су Уговор из Нице, што је Унију увело у продужени период кризе и преиспитивања који се окончао тек споразумом о такозваном Уставном уговору 2005. године. Готово истовремено, француски и холандски бирачи одбацили су тај Уговор враћајући преговоре на сам почетак". Ради тога се резултат ирског референдума очекивао са зебњом, али Ирци су рекли „да" Унији. Лисабонским уговором престала су да постоје три стуба ЕУ и она се сада појављује као јединствена целина са сопственим институцијама.

„Главни органи Уније дефинисани су чланом 13. Уговора о оснивању ЕУ и то су:

1. Европски парламент
2. Европски савет
3. Савет (Савет министара)
4. Европска комисија (Комисија)
5. Европски суд
6. Европска централна банка и,
7. Финансијски суд.

Европска комисија традиционално представља интерес Уније као целине, државе чланице су представљене у Европском савету и у Савету министара, док су грађани Уније представљени у Европском парламенту".[10]

4) ПРОЦЕС ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

Европске интеграције представљају процес политичке, правне и економске интеграције држава и региона у Европи. Под тим појмом данас се најчешће подразумева интеграција у Европску унију и Савет Европе, али и у друге међународне организације, попут Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС), или регионалне иницијативе, као што је Споразум о слободној трговини у Централној Европи (ЦЕФТА).

Након изласка Уједињеног Краљевства, ЕУ можемо дефинисати као наднационалну међународну организација коју чини 27 европских демократских земаља, уједињених с циљем унапређења квалитета живота својих грађана. У вези с тим, да Лисабонски споразум, односно Устав ЕУ омогућава даље ширење Уније на земље попут Исланда, Турске и земаља

[10] Бранко Будимир, Владимир Мећак, *Придруживање Србије Европској унији,* ИСАЦ Фонд, Београд, 2010, стр. 10.

Западног Балкана. Унија, по својим карактеристикама, надалеко превазилази особине извесне (типичне) међународне организације (МО), јер су њена моћ, улога и одговорности супериорне у односу на функције било које постојеће међународне организације. С друге стране ЕУ, као највећа регионална, трговинска, монетарна и политичка интеграција на глобалном плану, још увек није на путу да прерасте у европску супердржаву, или пак у сједињене европске државе (попут САД).[11] Најразвијенији однос између међународних организација и придружених држава налазимо у примерима придруживања ЕУ. Придруживање ЕУ може се дефинисати као „највиши облик сарадње" који се успоставља између државе нечланице, с једне стране, и Европске заједнице (ЕЗ), с друге стране.[12] ЕУ као међународна заједница земаља чланица представља веома комплексан систем који подразумева постојање одређених правила, како за чланице тако и за кандидате. С друге стране, ЕУ представља политичку сигурност и економски развој кроз јединствено тржиште и слободу кретања капитала, роба и грађана унитар граница Уније. Економска политика ЕУ заснива се на имплементацији следећих основних циљева, који су познатији под називом начела европске интеграције, а то су: Стварање јединственог интегралног тржишта робе, капитала и радне снаге, без унутрашњих граница и видљивих и невидљивих баријера, укључујући и стварање и јачање јединственог европског монетарног система; Стварање јединственог (економског) фронта према спољњем свету, ван ЕУ; Тесна координација развојне и индустријске политике, првенствено кроз заједничку технолошку политику (политику у области истраживања и развоја); Поштовање принципа међузависности између економског просперитета и (заједничке) економске политике; Солидарност између народа Европе ради смањивања неједнакости и јачања економске и друштвене кохезије на основама активне регионалне, структурне и кохезионе политике; Побољшање људских права и квалитета живота на основама заједничке (наднационалне) социјалне политике и координација националних политика заштите потрошача и политика заштите и унапређење животне средине (еколошке политике); Стварање и усавршавање наднационалних институција за јавну регулацију привреде и привредног развоја које ће репрезентовати заједничке и опште интересе свих људи (у оквиру ЕУ); Поштовање принципа постепености и градуализма у конституисању наднационалних институција за јавну регулацију привреде и приведног развоја, као и у одређивању садржаја, циљева и акција економске

[11] Лидија Мацар, *Пословање са Европском унијом*, Висока пословна школа струковних студија, Нови Сад, 2015, стр. 2.

[12] Бранко Будимир, Владимир Мећак, *Водич кроз придруживање Европској унији*, Исак Фонд, Београд, 2007, стр. 27.

политике.[13] Савет ЕУ, или Савет министара ЕУ, представља најважније тело ЕУ које има законодавне и извршне надлежности. Савет ЕУ чини по један министар из сваке државе-чланице, у зависности од области која се налази на дневном реду Савета. Тако је Савет надлежан за доношење одлука ради остваривања Уговором утврђених циљева, доношење прописа, ради усаглашавања и економских политика држава чланица. Посматрајући из угла старог континтента, можемо закључити да су економске интеграције, с једне стране, саставни али, с друге стране, најважнији део европских интеграција. Сврха и мотив националних влада за европским интеграцијама јесте управо међусобна економска сарадња. Економска интеграција се остварује на простору који обухвата територије више независних држава, с циљем да се отклоне препреке ради несметаног кретања робе, односно услуга, капитала и радника. До економске и монетарне уније, као највишег облика регионалне економске интеграције, европске државе су прошле кроз све фазе регионалне интеграције са различитим периодом трајања. Оно што је карактеристика европске економске интеграције јесте да је вертикално продубљивање економске интеграције пратило и њено хоризонтално ширење. Економске интеграције обично настају на два начина. Први је политичком вољом државе која је довољно снажна да такву идеју наметне (нпр. Римско царство или европске колонијалне силе 18. и 19. века). Други је на бази споразума између суверених држава. То је уобичајени начин стварања интеграција у 20. веку, и обично подразумева неку врсту институционалне форме удруживања. Постоји неколико различитих облика економских интеграција:

Споразум о преференцијалној трговини – Државе које су закључиле наведени споразум у обавези су да приликом међусобне трговинске размене примењују ниже царинске стопе у односу на царинске стопе које се примењују на увоз из држава изван споразума. Ниже царинске стопе се не примењују на целокупан увоз, већ само на оне производе који задовољавају правила о преференцијалном пореклу.

Зона слободне трговине се формира приликом договора две или више држава о укидању интерних баријера за обављање трговине. На овај начин се укидају све царинске дажбине приликом међусобне трговинске размене. Приликом увоза из трећих земаља, свака држава задржава сопствени царински режим. Као примери постојања оваквих Зона су: Европска економска зона (ЕЕЗ) и Зона слободне трговине Централне Европе (ЦЕФТА).

Царинска унија представља трговински споразум којим одређена група држава уводи заједничку царинску тарифу у односу на увоз из трећих земаља, при чему се између њих одвија слободна трговина. Овај споразум се

[13] Ibid., стр. 28.

може представити и у виду формуле, царинска унија = зона слободне трговине + заједничка царинска тарифа.

Заједничко тржиште представља не само слободно кретање робе него је омогућено и слободно кретање капитала и радне снаге (тржиште Европске економске заједнице).

Економска унија обухвата заједничко тржиште где се државе чланице договарају и хармонизују своје економске политике, односно спроводе јединствену економску политику. Из тог разлога постоји делимична и потпуна економска унија (која се још назива и економска и монетарна унија). Код делимичне уније државе чланице се договарају о политици каматне стопе, девизних курсева, пореској хармонизацији и слично, док код потпуне уније постоји јединствена монетарна политика, заједничка валута, заједничка централна банка и друго.

Политичка унија подразумева усклађивање јединствене економске политике од стране националних владе земаља чланица уз присуство међусобне сарадње. Осим економске, сарадња је присутна и у другим областима, укључујући пре свега одбрамбену и безбедносну политику, што представља креирање политичке уније.

Економска политика се дефинише на различите начине. Суштински, економска политика представља основ економског раста и развоја сваке земље. У зависности од начина на који се дефинишу циљеви економске политике, зависи и успех економије у целини. Економска политика је свесна, циљна промена одређених економских величина да би се остварили неки унапред постављени економски циљеви. У ужем смислу, то је скуп инструмената, мера и механизама које предузима влада да би остварила економске циљеве, а то су: раст друштвеног производа, ниска стопа инфлације и буџетска равнотежа. Основни субјекти економске политике су влада и централна банка.[14] Економска политика се укратко може дефинисати као део државне политике који се бави односом државе и привреде. Она прати процес привређивања у одређеној друштвеној заједници са тежиштем на организацију и усмеравање токова репродукције у оквиру дате заједнице. Оно што је заједничко за све дефиниције јесте да је то скуп циљева који се желе постићи, затим мера, инструмената, односно средстава којима ће се циљеви реализовати, и субјеката, односно носилаца те економске политике који су задужени за њено спровођење.[15] На овај начин обезбеђује се усклађивање националних економских политика са наднационалним

[14] *Економски речник*, Центар за издавачку делатност Економског факултета, Београд, 2006, стр. 146.

[15] Александра Николић, *Европске јавне финансије и буџет Европске уније*, Привредна академија, Нови Сад, 2008, стр. 25.

економским политикама.[16] Уопштавајући обавезе извршне власти у савременим државама, у управљању привредним системом, владе имају задатке да уједначавају услове привређивања, да осигурају стабилност привреде, да елиминишу административне интервенције у привреди, да спрече монополе и уклањају имперфектност тржишта. Поред тога, владе имају и обавезе да осигурају тржишну равнотежу, која значи постизање пуне запослености радне снаге и осталих фактора производње, стабилизацију цена, усклађивање платног биланса, уз очување конвертибилности домаће валуте и осигурање привредног раста.[17] Као што се дâ видети, економска политика представља окосницу развоја сваког друштва. Међутим, у анализи одређене економске политике јављају се и неке тешкоће. Често се у анализи одређене економске политике јавља њено појмовно преплитање са политичком економијом, али и са политиком, као вештином управљања одређеним друштвом, у смислу усаглашавања одлука и интереса који се тичу одређене друштвене заједнице. Од значаја је нагласити да је политика шири концепт од економске политике, јер се економска политика односи само на оне одлуке које су од великог економског значаја за одређену друштвену заједницу. Међутим, имајући у виду да економска политика умногоме детерминише ток и развој целокупне друштвене заједнице, њен значај никако не треба миноризовати. Економска политика се може посматрати и као индикатор ефикасности и домета политике уопште. Може да буде њен развојни, али и ограничавајући фактор.[18] Слабост економске политике огледа се у промоцији програмских опредељења разних партијских структура, па се све чешће говори о доминацији политике над економијом. Томе у прилог говори и чињеница да је држава главни (али не и једини) субјект, односно носилац економске политике. У зависности од односа носилаца политичке власти према економској политици зависи и просперитет целокупне друштвене заједнице. Често је економска политика у служби одржања владајућих структура на власти, те је као таква и одраз политичког субјективизма (веома израженог у земљама у транзицији), а не економског објективизма, карактеристичног за развијене економије данашњице. Један од најважнијих сегмената економске политике јесте макроекономска политика. Макроекономска политика су све акције државе и њене владе које утичу на економију, с циљем отклањања инфлације и незапослености.[19] Макроекономска политика представља и најважнији сегмент економске

[16] Slobodan Nešković, op. cit., p. 78.

[17] Branko Horvat, *Ekonomska politika stabilizacije*, Naprijed, Zagreb, 1976, str. 117–130.

[18] Slobodan Nešković, op. cit., p. 34.

[19] Миомир Јакшић, *Макроекономска структурна политика и транзиција, Пословне финансије,* 1997, бр. 9, стр. 1.

политике јер се односи на виталне сегменте економије у целини. Упоређујући економије земаља у транзицији и развијених земаља, наилазимо на одређене тешкоће у дефинисању циљева макроекономске политике. Наиме, долази до базичне конфликтности двају циљева – постизања и одржавања макроекономске равнотеже и убрзавања привредног раста: уклањање инфлације и платнобилансне неравнотеже, структурна прилагођавања и подизање продуктивности изискују рестриктивну политику која онемогућава привредни раст. Развијене земље немају тих проблема, јер имају развијен индустријски сектор, школовану радну снагу, која је високопродуктивна, затим развијени сектор услуга, конвертибилну националну валуту и стабилне монетарне токове.[20] Због наведених чињеница, неопходно је при дефинисању циљева економске политике реално сагледати сопствене потенцијале и уважити објективне показатеље тренутног економског стања, а при томе инсистирати на постепеном подизању капацитета домаће привреде, сопствене акумулације капитала, како би се, горе поменута, конфликтност циљева макроекономске политике превазишла. Можемо закључити да је овде улога економске политике незамењива. Иако је ЕУ наддржавна институција, то ипак не значи да националне политике уласком у Унију престају да постоје или да се национални интереси држава чланица потпуно игноришу. У Уговору о ЕУ, у члану 6, изричито је наведено да „Унија поштује национални идентитет држава чланица". Све државе чланице очувале су сва обележја националног идентитета, попут језика и културе. Исто важи и за све друге језике који су у употреби у ЕУ. Службени језик сваке државе чланице је у исто време званични језик Уније. Уласком у Европску унију држава чланица преноси остваривање дела државног суверенитета на ниво заједничког одлучивања у ЕУ. То се односи на области које су у искључивој надлежности Уније, као што су унутрашње тржиште, царинске тарифе, економска и монетарна унија, заједничка пољопривредна политика, заштита животне средине и др. То не значи да се држава чланица тог суверенитета одриче, већ га делегира ЕУ на чије одлуке ће и сама утицати. На тај начин се усклађују националне активности и одлуке са другим државама чланицама ради заједничке користи. Државе чланице су пренеле надлежност на ЕУ како би се делотворније одлучивало и регулисале области у којима се заједничким одлукама и активностима може постићи више него што би свака држава могла да постигне појединачно.[21] Тако, држава чланица постаје део наддржавне Уније, али не губи своја специфична обележја и национални идентитет. У сваком случају, мултикултуралност и културни диверзитет су

[20] Миомир Јакшић, op. cit.

[21] Ibid., стр. 25.

обележја Уније, а не унитарност у том смислу. Грађани држава чланица могу се осећати истовремено и грађанима Уније и грађанима сопствене земље, бити и патриоте и европејци, то се нужно не искључује.[22] Када је реч о односу националног и европског идентитета, тај однос лепо илуструје истраживање БЦБП-а спроведено у мају 2011. године. То истраживање је циљано било креирано тако да се њим могу тестирати теоријске поставке о односу европског и националног идентитета. Упитник садржи батерију питања посвећених мерењу осећања блискости са различитим унутрашњим и спољашњим групама (укључујући нацију, ЕУ, Европу, Централну Европу и Источну Европу). Уз њу су ишле и две батерије тестова састављене од 14 ставки, од којих је свака повезана са другачијом компонентом идентитета. Главно питање на које су истраживачи желели да одговоре било је – да ли се европски и национални идентитет међусобно искључују или је њихов суживот ипак могућ? Овај однос разматран је на основу процента оних испитаника који у исто време испољавају обе везаности (и према нацији и према Европи), али и на основу интензитета ове повезаности у оба случаја.[23]

Табела 1: Део добијених резултата у истраживању БЦБП-а о односу националног и европског идентитета[24]

	A	B	C
Zapadna Nemačka	47	-6	0,715
Istočna Nemačka	45	-10	0,792
Austrija	51	2	0,689
Velika Britanija	36	-28	0,758
Italija	64	28	0,669
Španija	61	22	0,718
Grčka	40	-20	1,099
Mađarska	54	8	1,043
Poljska	46	-8	1,012
Češka	54	8	0,748

A – procenat populacije sa dvojnim identitetom (i evropskim i nacionalnim)

B – procenat populacije sa dvojnim identitetom, od koga je oduzet procenat populacije koja ispoljava samo nacionalni identitet

C – intenzitet vezanosti za naciju

[22] Slobodan Nešković, op. cit., p. 19.

[23] Зоран Крстић, „Однос националног и европског идентитета Срба", у: *Безбедност Западног Балкана,* Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2011, стр. 51–61.

[24] Ibid.

5) ПРАВНЕ ТЕКОВИНЕ

Правне тековине ЕУ *(Acquis communautair*е), представљају у ствари њено право – тзв. *комунитарно право*. Комунитарно право садржи права и обавезе земаља чланица ЕУ формулисана у њеним нормативним актима који, између осталог, садрже начела и политичке циљеве оснивачких уговора, законодавство усвојено применом оснивачких уговора и пресуде Европског суда правде, затим декларације и резолуције које је усвојила ЕУ, мере које се односе на заједничку спољну и безбедносну политику, мере које се односе на правосуђе и унутрашње послове, међународне уговоре које је закључила ЕУ, као и уговоре између земаља чланица на подручју деловања ЕУ (конвенције). Свака држава чији је циљ чланство у ЕУ мора да прихвати одредбе оснивачких уговора и да усвоји правне тековине Уније. Из наведеног следи да се од националних власти захтева не само да поштују уговоре Уније и секундарно законодавство, већ државе морају и да их спроводе и оживљавају. Две ствари су јасне: *прво,* од судова у државама чланицама се захтева да поштују и примењују право Уније; *друго,* тумачење права Уније и декларације о његовој валидности су искључива надлежност Суда правде. Међусобна зависност права ЕУ и националног права је додатно илустрована оним до чега се долази када је потребно попунити празнине у праву Уније: право Уније се позива на постојећа правила националног права како би употпунило правила која само одређује. Овај принцип важи за читав низ обавеза које потичу из права Уније, осим уколико право Уније није дефинисало правила за сопствену примену. У сваком таквом случају, националне власти примењују право Уније кроз одредбе из сопствених правних система. Међутим, тај принцип важи под једним условим. Једнообразна примена права Уније се мора очувати, јер би у супротном за грађане и предузећа било потпуно неприхватљиво да им се суди по различитим критеријумима – те да се тако неправедно третирају. С обзиром на очекиване потешкоће при спровођењу прописа Уније, Европска комисија обезбеђује државама кандидатима различите врсте финансијско-техничке помоћи. Врховни суд државе чланице ће остати највиша инстанца којој грађани те државе могу да се обрате. Судови у држави чланици су у могућности, а Врховни суд те земље у обавези, да уколико се пред њима расправља случај који се односи на примену европског права, захтевају од Европског суда правде одговор о тумачењу и примени европског права. Домаћи судови ће и даље бити адреса којој ће се грађани обраћати за заштиту својих права. У земљи која је чланица Савета Европе, грађани могу да се обраћају Суду за људска права у Стразбуру, ако су њихова права угрожена неким актом државних власти у сопственој земљи. Међутим, да би упутили жалбу суду у Стразбуру, грађани морају да исцрпе сва редовна правна средства у својој земљи. Примера ради, све државе које су ратификовале Европску конвенцију за заштиту људских права и

основних слобода могу у извесној мери ограничити њену примену. Државе тако дефинишу своју надлежност Конвенције у својој правној пракси.

6) ИЗВОРИ

Аврамовић, Н., *Право Европске уније,* Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, 2009.

Будимир, Б., Мећак, В., *Придруживање Србије Европској унији,* ИСАЦ Фонд, Београд, 2010.

Будимир, Б., Мећак, В., *Водич кроз придруживање Европској унији*, Исак Фонд, Београд, 2007.

Horvat, B., *Ekonomska politika stabilizacije*, Naprijed, Zagreb, 1976.

Јакшић, М., *Макроекономска структурна политика и транзиција, Пословне финансије,* 1997, бр. 9.

Крстић, З., „Однос националног и европског идентитета Срба", у: *Безбедност Западног Балкана,* Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2011.

Медовић, В., *Европска унија после Лисабонског уговора*, Фимек, Нови Сад, 2012.

Нешковић, С., С*пољна безбедносна политика ЕУ и положај Републике Србије – студија случаја*, ЦЕСНА Б и Технички факултет у Бору Универзитета у Београду, 2016.

Nešković, S., *Risk management, media and public opinion during COVID-19 pandemic,* CESNA B, MANUB, Univerzitet „Sv. Kiril i Metodij", Veliko Trnovo, Bugarska, 2020.

Nešković, S., *Western Balkan countries strategies and the European Union security paradigm*, Beograd: CESNA B, Univerzitet „Sv. Kiril i Metodij", Veliko Trnovo i Internacionalni Univerzitet Travnik u Travniku, BiH, 2020.

Nešković, S., *Countries of southeast Europe and the Republic of Serbia in the processes of regional cooperation*, CESNA B, Univerzitet „Sv. Kiril i Metodij", Veliko Trnovo, Fakultet za pravo, Bezbednost i menadžment „Konstantin Veliki", Niš i MANUB, 2021.

Nešković, S., *Digital transformation, information security and logistics in the context of social development,* CESNA B, Institute of Philosophy and Sociology, Department Social theories, strategies and prognoses, Bulgarian Academy of Sciences, 2021.

Вапа Танкосић, Ј., *Економија европских интеграција*, Универзитет Привредна академија, Нови Сад, 2011.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Правни поредак ЕУ од основног је значаја за њено функционисање, јер је ЕУ једина гаранција да право Уније неће бити разводњено интеракцијом са националним правом и да ће се једнако примењивати широм целе Уније. Из тог разлога се појмови права Уније тумаче у светлу циљева правног поретка ЕУ и Уније уопште. Право Уније осигурава одређена права и без њега она би била угрожена, пошто би свака држава чланица, тумачећи одредбе на различите начине, тада засебно одлучивала о садржају слобода које би право Уније требало да гарантује. За разлику од националних правних поредака, правни поредак ЕУ није затворени систем већ се у својим активностима ослања на националне системе. ЕУ није само заједница интереса, она је заједница која се заснива на солидарности. При томе, институционалне политике ЕУ манифестују функционисање структуралних делова чланица и саме Уније. Председник и премијер државе чланице учествују на састанцима Савета који на европским самитима окупља шефове држава и влада држава чланица ЕУ и поставља дугорочне политичке приоритете развоја ЕУ попут увођења заједничке европске валуте. Ресорни министри државе чланице састају се са европским колегама на састанцима Савета ЕУ у којем национални представници заступају интересе својих влада. Савет мења учеснике зависно од тема о којима расправља (при усвајању европског закона у подручју рибарства учествују европски министри за рибарство, а при усвајању буџета ЕУ – министри финансија). Одлуке у Савету доносе се једногласно или већином гласова, зависно од тога о којем се питању расправља, а његов се рад, у складу с његовим изразито политичким карактером, у великој мери темељи на преговорима и компромисима између држава, и у том процесу, неминовно, значајну улогу играју однос политичких снага и стратешке способности држава. Уласком у ЕУ држава чланица именује једног повереника у Комисију коме ће бити додељено одређено подручје секторске надлежности. Иако се повереници не бирају непосредно, што се често наводи као пример демократског дефицита Уније, они су подвргнути својеврсној посредној контроли будући да се њихово именовање, према редовној процедури, одобрава на изборима изабрани европски Парламент. Тај повереник се прикључује осталим европским повереницима у Комисији, институцији чији је задатак да промовише интересе Уније као целине, а не поједине националне интересе. Комисија, условно речено, представља европску „државну управу". Прворазредни значај у позиционирању легислативе, односно прагматичном ангажману европске номенклатуре има конципирање и имплементација Лисабонског споразума. У сфери спољне и безбедносне политике инаугурисан је Високи представник ЕУ. То је институција од посебног значаја за решавање наших политичких проблема, пре свега питање статуса Косова и Метохије, које по одредбама међународног права представља интегративни део Републике Србије.

INSTITUTIONAL POSITIONING OF THE EUROPEAN UNION

Summary: The concept of European integration is an essential strategic and development approach for European countries. The study of this concept presupposes the determination of the institutional position of the European Union (EU). In order to be able to adequately determine this position, the paper analyses some of the most important EU normative acts and the provisions of the Lisbon Agreement. This approach enables the perception of the legal and political context of European integration necessary to ensure full membership in the EU. The author believes that the implementation of EU legislation is as important as the implementation of its common policies. The process of European integration depends on the ability of the candidate countries to realise the accepted international obligations in the legal and political fields. Two important conditions are met for every country that aspires to join the EU. The first is about upholding legal standards, and the second is about including them in EU institutional policies, which mark the EU's worldwide geopolitical ambitions on a global level.

Keywords: European Union, institutional positioning, Lisbon Treaty.

УДК: 341.217.04(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 21 (2022)
Год XXI, бр. 77-78, стр. 63–85
Изворни научни рад
Рад примљен 7. 3. 2022. године
Рад одобрен 25. 3. 2022. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.77_78.4

ПРАВО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ КАО САМОДОВОЉНИ ПРАВНИ РЕЖИМ – ИЗМЕЂУ МИТА И РЕАЛНОСТИ

Антониа ЈУТРОНИЋ[1]

Апстракт: Правни поредак Европске уније представља динамичну структуру успостављену у складу са важећим нормама међународног јавног права. Међутим, сама Европска унија, која је основана међународним уговором њених држава чланица, представља атипичну међународну организацију. Због наднационалне надлежности које поседује, Европска унија се посматра кроз призму самодовољног режима, односно скупа правних правила који поседује извесну аутономију у односу на примену важећих норми и принципа међународног јавног права, које има претпостављено јединство као и друге области права, без обзира на специфичност децентрализоване међународне заједнице. У том смислу, функционисање Европске уније одвија се у складу са њеним прописима. У новијем периоду ова тема се анализира у контексту фрагментације међународног јавног права, која подразумева ситуације конфликта правила или система правила, девијацију институционалне праксе и губљење правне перспективе. Предметни чланак управо разматра на који начин европски интегративни процеси у свом правном устројству чине дезинтегративне процесе у односу на јединство међународног јавног права, односно колико интегративни процеси доприносе његовој фрагментацији. У анализи се прво полази од испитивања околности успостављања новог правног поретка: права Европске уније, а затим се анализирају мере Европске уније у светлу

[1] Министарство спољних послова Републике Србије.
E-mail: antonia.jutronic@gmail.com.

доприноса фрагментацији међународног јавног права у формалном и материјалном смислу. Потом се разматра општење Европске уније са другим субјектима међународног права у примени норми међународног права и извршавању међународних обавеза.

Кључне речи: Фрагментација међународног јавног права, самодовољни режим, право Европске уније, европске интеграције, Суд правде Европске уније.

1) УВОД

У контексту анализирања и доказивања јединства међународног јавног права, феномен његове фрагментације представља незаобилазну тему у радовима чувених правника специјализованих за међународно право. Неретко су ти правници управо личности које су у својим каријерама заузимали функције судија у међународним судовима, или трибуналима, попут Бруна Симе (*Bruno Simma*), Антонија Касезеа (*Antonio Cassese*) или Теодора Мерона (*Theodor Meron*). Управо правнику таквог профила стављено је у задатак да изведе студију о фрагментацији међународног јавног права. Фински професор међународног права, бивши дипломата и човек са искуством у Међународном суду правде, Марти Коскенијеми (*Martti Koskenniemi*) предводи студијску групу у Комисији за међународно право, која ће 2006. године Генералној скупштини Уједињених нација представити Извештај „Фрагментација међународног права: „Проблеми који проистичу из диверсификације и експанзије међународног права" (Извештај Комисије). Осим што дефинише појам фрагментације међународног јавног права, Извештај Комисије анализира најпре фрагментацију у материјалном смислу и даје посебан осврт на самодовољне режиме, као што је то случај са Европском унијом (ЕУ) или Светском трговинском организацијом (СТО). Случај ЕУ, као међународне организације са напредним унутрашњим правним устројством, посебно је интересантан, јер уједно представља и регионалну организацију и политички ентитет који има своје сопствено спољнополитичко деловање и општење са другим субјектима међународног јавног права. Такође, Извештај Комисије ставља у фокус и намеру ЕУ да буде третирана као посебан правни режим, што се огледа кроз низ одлука органа ЕУ и правних инструмената који уређују њено функционисање, како унутрашње тако и спољашње.

С обзиром на то да је у Извештају Комисије фрагментација формулисана као „појава специјализованих и релативно аутономних сфера социјалних активности и структура" које воде ка „конфликту између правила или система правила, девијације институционалне праксе, уз могућност губљења свеукупне правне перспективе", фрагментација представља појаву која прети да угрози јединство међународног јавног права, односно његово

претпостављено јединство.[2] Ова појава специјализованих и релативно аутономних сфера активности и структура указују на постојање тзв. *самодовољних режима*. Термин „самодовољни режими" (енг. *self-contained regime*), у правну литературу уводи Бруно Сима који кроз концепт режима анализира проблематику односа општих и посебних правних правила у међународном праву, са посебним освртом на латинску максиму да посебни пропис дерогира примену општег прописа (*Lex specialis derogat legi generali*). Он је дошао до закључака да су самодовољни режими „мање или више" комплетни, а да у случају када за одређену ситуацију не предвиђају правно решење, треба прибећи тумачењу норми општег међународног јавног права.[3] За Мартија Коскенијемија самодовољни режим је поткатегорија *lex specialis*, а Европска унија представља његову подесну илустрацију кроз своје право које је резултат функционалне специјализације, и које у свој систем уводи посебне принципе који су у уској релацији са вредносним оквиром ЕУ.

Право ЕУ чине сви они уговори, анекси, споразуми који данас чине *acquis européen,* а као динамична структура ЕУ је деценијама продубљивала области сарадње и вршила ревизију надлежности држава чланица и ЕУ у појединим областима. С циљем да после економске уније створи јединствено тржиште, јединствену валуту, јединствен банкарски систем, па и једног дана јединствени политички ентитет, већ 65 година европски политичари покушавају да на најбољи могући начин дефинишу стратешке смернице функционисања и рада ЕУ. Сваки уговор којим је ЕУ продубљивала сарадњу, као и свака декларација иза које стоје њени представници, представљају политичку одлуку, тј. вољу да се такав одређен ниво сарадње између држава чланица обезбеди. Дакле, као и када је реч о преношењу надлежности и подели надлежности између ЕУ и њених чланица, захваљујући принципима супсидијарности и супрематије, реч је о дефинисаној политичкој вољи демократски изабраних представника појединачних држава, иза којих постоји низ преговора националних представника и озбиљног технократског рада комитета и службеника у институцијама ЕУ. У том смислу, ЕУ унија није продукт провизорне регионалне интеграције, већ договора и воље за унапређењем сарадње. Међутим, ствараоци система и доносиоци одлука нису у тренуцима доношења одлука могли да претпоставе да ће институције ЕУ, а посебно судски органи ЕУ, на себи својствен начин, још више тежити

[2] International Law Commission, "Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law – Report of the Study Group of the International Law Commission", UN Doc. A/CN.4/L.682 (Apr. 13, 2006), as corrected UN Doc. A/CN.4/L.682/Corr.1 (Aug. 11, 2006) (Finalized by Martti Koskenniemi), p. 11.

[3] Bruno Simma, "Self-Contained Regimes", *Netherlands Yearbook of International Law*, 1985, Vol. 16, pp. 112–136.

осамостаљивању ЕУ у односу на друге субјекте међународног права, али и осамостаљивању права ЕУ у односу на опште међународно јавно право. То ће доказати низ случајева кроз јуриспруденцију Суда правде ЕУ и изазвати посебну пажњу доктрине у смислу анализе фрагментације међународног јавног права. Најзад феномен ЕУ је врло важно посматрати и кроз призму процеса глобализације. Глобализација (*mondialisation*), коју међународна заједница познаје од пада Берлинског зида 1989. године, представља ближу интеграцију држава и народа широм света, омогућену захваљујући смањењу трошкова транспорта и комуникација и укидању вештачких граничних баријера, протоку добара, услуга, капитала, знања и људи.[4] У економском смислу, глобализација је везана за процес експанзије капитализма као економског модела, за међународну трговину, светску прерасподелу производње добара и услуга, али и убрзање процеса „офшоринга" и „аутсорсинга" (које, насупрот заговорницима неолиберализма и неофункционализма, иду у прилог заступницима неомарксизма као што је Холц, чија теорија међузависних система света објашњава нови вид „експлоатисања"), и јачање улога мултинационалних компанија. У оваквој подели света треба поменути и три међународне организације које својим деловањем умногоме дефинишу и одређују функционисање међународног тржишта: Међународни монетарни фонд (ММФ), Светска банка и СТО. Свака од ове три организације у свом пољу деловања дефинише политике и финансирање земаља у развоју и пружа новчану помоћ у циљу постизања макроекономске стабилности и смањењу сиромаштва, али и промоције међународне трговине, страних инвестиција, либерализације тржишта, приватизације. Светска трговинска организација, са своје стране, дефинише и обезбеђује оквире преговора и склапање међународних споразума, али и пружа подршку решавању међународно-трговинских спорова. Глобализација се, осим у економском смислу, остварује и у политичком и у културолошком аспекту и управо, говорећи о ЕУ, њена „мека" моћ на глобализованом тржишту базирана је на специфичности политичко-културног модела, тј. на њеном систему вредности. С тим у вези, глобализација која као првенствено економски феномен покреће интегративне процесе, као што је то био случај са ЕУ с краја Хладног рата, јер се економски модели не подводе више кроз призму дуализма капитализам-социјализам. Европски интегративни процеси се савршено подударају и временски са настанком феномена глобализације – после 1989. године, те се глобализација у једну руку може посматрати и као варијабла европских интегративних процеса. Међутим, та визура би била сувише једноставна уколико се не би узело у обзир да европски интегративни процеси захтевају и усвајање одређених правних оквира, како би били

[4] Joseph E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, W.W.Norton&Company, New York, 2003, p. 52.

регуларни и контролисани. У том смислу, требало би размотрити на који начин европски интегративни процеси, у свом правном устројству, чине дезинтегративне процесе у односу на јединство међународног јавног права, односно колико исти доприносе његовој фрагментацији. Стога ће овај чланак најпре размотрити околности успостављања новог правног поретка – права ЕУ, а затим ће се бавити анализом мера ЕУ у погледу фрагментације међународног јавног права у материјалном смислу. Након тога, биће дат преглед на који је начин фрагментација у институционалном смислу на извору фрагментације у материјалном смислу, када је реч о „општењу" норми права ЕУ и норми међународног јавног права. Коначно, у чланку се дају и закључна разматрања о ЕУ, првенствено као политичком ентитету у његовом односу са осталим субјектима међународног јавног права, попут држава кандидата за чланство у ЕУ (каква је Република Србија), да би се пружила разговетна објашњења о ерозији правног јединства и девијацији институционалне праксе, како је то својевремено навео Марти Коскенијеми дефинишући у Извештају Комисије фрагментацију међународног јавног права.

2) УСПОСТАВЉАЊЕ НОВОГ ПРАВНОГ ПОРЕТКА: ИНТЕНЦИЈА ДОНОСИЛАЦА ОДЛУКА И МАРГИНАЛИЗАЦИЈА ПРИМАРНИХ СУБЈЕКАТА МЕЂУНАРОДНОГ ЈАВНОГ ПРАВА

Жан Комбако (*Jean Combacau*) и Серж Сир (*Serge Sur*) излажу да међународне организације, као удружења држава, теже хомогенизацији и унификацији међународног друштва и то на два начина. Први подразумева статичан начин – када државе у складу с њиховим националним суверенитетима на егалитаристички начин учествују у доношењу одлука у оквиру јединствених органа, док други антиципира динамичан начин – који подразумева дубљу интеграцију и делегирање процеса одлучивања на субнационалне институције, какве под својим устројством има ЕУ. Такође, ови писци наводе да упркос разликама у суштини међународних организација постоје елементи који чине право међународних организација и који су подређени општем међународном праву, као што му је подређена и свака држава у међународној заједници.[5] Даље, принципи међународног јавног права обавезују све државе, као и Повеља Уједињених нација (Повеља УН), посебно у својим члановима 103 и 25, као и императивне норме и обавезе *erga omnes*. Међутим, међународне организације нису директно обавезане према поменутим нормама и принципима, посебно што не представљају савршене субјекте међународног права. Таква је и ЕУ. Иако међународна организација *sui generis* која има наднационалне надлежности, ЕУ

[5] Jean Combacau, Serge Sur, *Droit international public,* Montchrestien, 9e édition, Paris 2010, pp. 705–709.

је међународна организација која почива на уговорима које су закључиле њене државе чланице и којима су успостављени нови правни односи између држава чланица. Како принцип националне суверености омогућава државама да ступају у правне односе са другим државама, посебно у светлу духа Повеље УН која у циљу очувања међународног мира и безбедности подстиче регионално организовање држава и предвиђа и преношење надлежности на посебне организације, регионално међувладино организовање у Европи само по себи не представља проблем, јер и Уједињене нације (УН) и ЕУ имају за крајњи циљ спречавање рата, што се огледа и у формулацијама којима почињу преамбула Повеље УН и Шуманова декларација. Осим појмова хомогенизације и унификације међународног друштва, које наводе Комбако и Сир, ваљало би се осврнути на појам интеграција, односно интегративних процеса, јер се они могу посматрати као средство постизања хомогенизације. У историјском контексту, ЕУ је од Заједнице за угаљ и челик прерасла у економски ентитет који тежи да постане и јединствен политички ентитет, али и субјект међународног права. Успостављање јединственог тржишта и преношење националних надлежности држава на институције ЕУ управо доказују такво опредељење држава чланица, а интегративним процесима приступају и државе кандидати за чланство у ЕУ, како би пре приступања ЕУ имале усклађено законодавство и праксе, и тиме се брже уклопиле у процесе одлучивања и праксе поступања у ЕУ. С обзиром на то да се суверености држава, као субјеката међународног права када ступају у уговорне односе, огледа у њиховој вољи да се обавежу одређеним правилима, проблем настаје уколико из поменутих уговорних односа настане непредвиђена правна ситуација, односно ситуација супротна израженој вољи држава. Стога Извештај Комисије и наводи проблематичну ситуацију формирања специјалних режима које не прати свесно опредељење држава и за илустративни пример се узима Европска економска заједница (ЕЕЗ). Према мишљењу које је тада у пресуди *Van Gend & Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration* из 1963. године изнео Европски суд правде, ЕЕЗ је успоставила нови правни поредак. То ауторитативно мишљење Европског суда правде је надаље утицало и на даљу судску праксу, али и поступање институција ЕУ. Тако је и Европска комисија (ЕК) тај став изражавала и кроз коментаре на извештаје Комисије за међународно право о Нацрту чланова о одговорности међународних организација, указујући на специфичности ЕУ као некласичну међународну организацију, јер у одређеним сегментима функционисања ЕУ, када она има искључиву надлежност, њене државе чланице поступају као органи ЕУ.[6] Уз констатацију у Извештају Комисије да је данас европско право у још већој мери постало самодовољни режим, посебно када је реч о улози Суда правде ЕУ, односно ЕК,

[6] International Law Commission, "Responsibility of international organizations: Comments and observations received from international organizations" 25 June 2004, Doc.A/CN.4/545. Интернет: http://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_545.pdf, 27/02/2022.

који су као органи ЕУ чувари европског правног поретка, и неретко и ситуацији незадовољства држава чланица поводом таквог тумачења права ЕУ, директна примена норми права ЕУ у државама чланицама додатно усложњава ситуацију, будући да усвајање директно примењивих правних правила може лако довести и до ситуације колизије правних правила, због изостанка процеса провере уставности и законитости.[7] У том смислу, правни теоретичари Паиви Леино (*Päivi Leino*) и Марти Коскенијеми, када разматрају питање паралелног процеса ерозије унутрашег суверенитета са ерозијом јединствене међународне заједнице, разложно закључују да је улога државе сведена на улогу законодавца, односно на фасилитатора функционисања саморегулишућих система.[8] Даље, с обзиром на различитости теорије и праксе, односно непредвидивости јуриспруденције у случајевима специјалних режима, један други правни теоретичар – Кемпбел Меклахлан (*Campbell McLachlan*), указује на опасност конфликта између норми на оперативном нивоу – у текстовима конвенција и у одлукама међународних трибунала, на шта је указивао раније чувени професор међународног права Јан Браунли (*Ian Brownlie*). Међутим, Меклахлан не дели Браунлијево мишљење да је међународно право одраз реалполитике, већ сматра да је међународно право прожето вредностима човечанства.[9] С обзиром на изнето, интегративни процеси у ЕУ, у појединим случајевима, доводе до дезинтегративних процеса у погледу јединства међународног јавног права, што се одражава на маргинализацију примарних субјеката међународног јавног права – држава. Нови правни поредак ЕУ нису успоставиле само државе чијом је сувереном вољом формирана ЕУ, већ и институције које га чувају и тумаче – Суд правде ЕУ и ЕК, што је на извору институционалне фрагментације међународног јавног права, а дезинтегративни процеси се огледају у изузећима од примене општих правила међународног права, што ће се посебно анализирати кроз наредна поглавља.

3) МЕРЕ ЕУ У СЛУЖБИ СТВАРАЊА САМОДОВОЉНОГ ПРАВНОГ ПОРЕТКА

Мере ЕУ подразумевају правне прописе које ЕУ усваја у виду правних аката, одлука о акцијама ЕУ у одређеним ситуацијама, до пресуда и мишљења

[7] International Law Commission, "Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law – Report of the Study Group of the International Law Commission", op. cit., p. 84.

[8] Martti Konskenniemi, Paivi Leino, "Fragmentation of International Law: Postmodern Anxieties", *Leiden Journal of International Law*, 2002, Vol. 15, Issue 3, p. 557.

[9] Campbell McLachlan, "After Baghdad: Conflict or Coherence in International Law", *New Zealand Journal of Public and International Law*, New Zealand Centre for Public Law and contributors, Wellington 2003, pp. 46–47.

Суда правде ЕУ, односно сва она документа која подразумевају разумевање ЕУ као субјекта међународног права, када се о ЕУ говори као о економској заједници, и разумевање ЕУ када као политички ентитет више личи на државу него на међународну организацију, и када постоји паралелизам поступања са њеним државама чланицама. Уколико узроци фрагментације међународног јавног права леже у појави специјализованих и самодовољних режима, приказано је зашто се државе јављају као главни „кривци" сопствене маргинализације због њихових одлука да учествују у специјалним режимама, било да желе да одговоре на процес глобализације или да избегну обавезу поштовања обавеза према међународном јавном праву тежећи да кроз мању групу држава остваре већи политички утицај. Упркос интегративним процесима ЕУ од 1951. године до Уговора из Мастрихта из 1992. године, када се ЕУ формира и постаје политички ентитет у јавноправном смислу, јер може и формално да општи са другим субјектима међународног права, државе чланице ЕУ не успевају да створе Федерацију европских држава, односно усвоје Устав Европске уније 2005. године. У блажој верзији покушаја наставка европских интеграција државе чланице ЕУ усвајају Лисабонски уговор 2007. године, који ступа на снагу 2009. године. Лисабонским уговором је утврђена и кодификована подела надлежности које искључиво припадају ЕУ, надлежности које су подељене између ЕУ и њених држава чланица, и надлежности где ЕУ може само да подржи активности држава чланица. До тада је подела надлежности била присутна у пракси Суда правде ЕУ и код извесних теоретичара. Члан 3 Уговора о функционисању Европске уније (УФЕУ) одређује области које су у искључивој надлежности ЕУ – царинска унија, норме о конкуренцији које су неопходне за обезбеђивање доброг функционисања унутрашњег тржишта, монетарна политика држава чланица чија је валута евро, очување биолошких ресурса мора у оквиру заједничке политике риболова и заједничка комерцијална политика. У оквиру тих области ЕУ доноси правне акте, а државе их примењују, а када желе саме да предузму решавање неких питања из ових области оне траже дозволу од ЕУ. Даље, члан 4 УФЕУ набраја подељене надлежности ЕУ и њених чланица, али не лимитативно – унутрашње тржиште, социјална политика, политика економског, социјалног и територијалног усклађивања, пољопривреда и риболов, животна средина, заштита потрошача, превоз, трансевропске мреже, енергија, подручје слободе, безбедности и правде и заједничка безбедност у здравству.[10] Таква подељена надлежност подразумева да државе могу да доносе прописе у овим областима, све док ЕУ не одлучи да уреди ту област новим правним прописима. У случају да правна правила ЕУ и правна правила у националним законодавствима дођу у конфликт, државе

[10] Слободан Зечевић, „Проблематика одређивања надлежности Европске уније", *Европско законодавство,* 2014, Vol. XIII, бр. 47–48, стр. 22.

чланице ЕУ морају да усвоје нове прописе како би се конфликт норми избегао. Најзад, надлежности држава где ЕУ има само потпорну улогу обухватају области заштите и побољшања људског здравља, индустрију, културу, туризам, образовање, стручно усавршавање, спорт, омладину, цивилну заштиту и управну сарадњу.[11] Следствено, Уговором из Лисабона омогућује се јединствено утврђивање надлежности ЕУ и држава чланица ЕУ, а све у циљу избегавања преклапања надлежности и конфликта између норми (што не искључује конфликт са нормама других међународних организација или са нормама општег међународног права). Међутим, у тзв. *мешовитим уговорима*, чије су стране уговорнице како ЕУ тако и државе чланице ЕУ, обавезе из уговора извршавају, према унутрашњем устројству ЕУ, саме државе.[12]

Право ЕУ, као што је познато, чине примарне и секундарне норме а његови извори су сви правни акти, правне радње и неписани правни принципи који производе правна дејства у поретку ЕУ.[13] Примарне норме садржане су у Уговору о Европској унији (УЕУ) и УФЕУ. Тумачење да су УЕУ и УФЕУ примарни извори права ЕУ везани су за конститутивна тумачења тих уговора, јер иако не чине устав у формалном смислу неки аутори, али и сам Суд правде ЕУ, сматрају их уставом у материјалном смислу.[14] Уколико су у почетку и били међудржавног карактера, уговори о ЕУ су временом стекли статус устава, што је потрдио и Суд правде ЕУ.[15] С обзиром на то да се наднационална примена права ЕУ остварује на три начина: примену права ЕУ на државе чланице, примену права ЕУ у државама чланицама и кроз примену аката ЕУ од стране држава чланица, јасно је да УЕУ није обичан међународни уговор.[16] Мишљење Европског суда правде у случају *Costa v. Enel* указује да примат права ЕУ није зависан од тога да ли то унутрашњи системи држава чланица признају или не, а значајно је увидети да сами уговори нису пружали одговор о односу права заједница и националних права држава чланица, већ

[11] Ibid., стр. 23.

[12] Stefan Talmon, "Responsibility of International Organizations: Does the European Community Require Special Treatment", *International Responsibility Today*, Chapter 34, Maurizio Ragazzi (Eds.), Koninklijke Brill, 2005, pp. 407–409.

[13] Будимир П. Кошутић, *Основи права Европске уније*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 97.

[14] Rainer Arnold, *European Constitutional Law, The Process of Constitutionalisation of the EU and Related Issues,* Europa Law Publishing, Washington 2008, p. 41.

[15] Alberto Vespaziani, "Comparison, Translation and the Making of a Common European Constitutional Culture", *German Law Journal*, 2008, Vol. 9, No. 5, p. 547.

[16] Бранко Ракић, „Фрагментација међународног права и европско право – На Западу нешто ново", *Анали Правног факултета у Београду*, Година LVII, 1/2009, pp. 129–130.

је то утврдио Суд правде ЕУ. У питању је, дакле, стваралачка делатност Суда правде ЕУ, која је допринела стварању доктрине о непосредном дејству права ЕУ у њеним државама чланицама. Слично резоновање Суд правде ЕУ имао је и приликом решавања спора, две године раније, у случају *Van Gen den Loos* – да је комунитарно право по својој природи другачије од међународног права.[17] Уколико се заузме став да је правни поредак ЕУ јединствен и аутономан, не треба сметнути с ума да он није настао у јукстапозицији са међународним јавним правом, већ у складу са његовим примарним нормама. Разрада права ЕУ огледа се у продукцији секундарних норми иза којих стоје институције ЕУ, и то све у сврху испуњавања циљева и достизања вредности из оснивачких уговора ЕУ.[18] У погледу права ЕУ, надређеност права ЕУ у односу на национална права држава чланица није неограничена, али је свакако постојана у мери у којој треба остварити циљеве ЕУ. Сами уговори о ЕУ не садрже одредбе о надређености права ЕУ над правима држава чланица, али је то потврдио Суд правде ЕУ у својој јуриспруденцији.[19] Иако је неоспорна улога Суда правде ЕУ на пољу унапређења институционалне стабилности између ЕУ и њених држава чланица, Коен Ленертс (*Koen Lenaerts*) увиђа да Суд правде ЕУ разматрајући случајеве тежи да примени решење које можда није најкомплексније, али је ексклузивно у односу на промоцију права ЕУ, стриктно водећи рачуна да не угрози ефективност права ЕУ.[20] С тим у вези, треба уочити и запажања Мохамеда Шахабудина (*Mohamed Shahabuddeen*), који указује да одлуке које доносе различити судови у међународној заједници могу утицати на развој међународног права. Ово утолико пре уколико дође до ситуације да се ствара право у свакој од њихових одлука онда долази и до конфликта норми, како се то јавља у појединим случајевима када Суд правде ЕУ тумачи норме међународног јавног права игноришући њихово уобичајено тумачење.[21] Услед врло специфичне природе правног поретка ЕУ,

---

[17] Van Gen den Loos, *Judgment of the Court of 5 February 1963. – NV Algemene Transport – en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration. – Reference for a preliminary ruling: Tariefcommissie – Pays-Bas. – Case 26–62*. Интернет: *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61962CJ0026* , 17/02/2020.

[18] Rainer Arnold, *European Constitutional Law, The Process of Constitutionalisation of the EU and Related Issues,* op. cit., p. 42.

[19] Joseph H. H. Weiler, Ulrich R. Haltern, "Constitutional or International? The Foundations of the Community Legal Order and the Question of Judicial Kompetenz-Kompetenz", in: *European Court and the National Courts – Doctrine and Jurisprudence: Legal Change in Its Social Context,* Anne-Marie Slaughter, Alec Stone Sweet, Joseph H. H. Weiler (Eds.), Oxford University Press, Oxford 1998, p. 340.

[20] Koen Lenaerts, "Interlocking Legal Orders in the European Union and Comparative Law", *International and Comparative Law Quarterly,* 2002, Vol. 52, p. 879.

[21] Mohamed Shahabuddeen, *Precedent in the World Court,* Cambridge, 1996, p. 67.

који претендује да буде самодовољан режим нарочито кроз одлуке сопствених институција, однос држава чланица ЕУ је специфично уређен. Иако су све државе чланице ЕУ обавезане примарним и секундарним нормама ЕУ, оне су уједно обавезане и оним обавезама које проистичу из међународног права. С тим у вези, државе чланице ЕУ имају рестриктиван простор за склапање билатералних уговора јер они морају бити у оквиру права ЕУ. У том смислу интегративни процеси ЕУ приказују да међународно право није одсутно из права ЕУ, већ је његова примена ограничена на тај начин да доводи у питање јединствену примену принципа међународног јавног права, попут принципа суверене једнакости држава, а што је на најилустративнији начин представљено у односу на спољну и безбедносну политику ЕУ, односно одлуке које Савет министара и Европски савет усвајају у овој области будући да се те одлуке односе на друге државе.

4) ИНСТИТУЦИОНАЛНА ФРАГМЕНТАЦИЈА НА ИЗВОРУ МАТЕРИЈАЛНЕ ФРАГМЕНТАЦИЈЕ МЕЂУНАРОДНОГ ЈАВНОГ ПРАВА

Када је реч о забринутости по јединство међународног јавног права, управо су судије скретале пажњу на опасност пролиферације судских инстанци. Стефан Швебел (*Stephen Schwebel),* као председник Међународног суда правде, у обраћању Генералној скупштини Уједињених нација, 27. октобра 1998. године, указао је на опасност преклапања надлежности судова, и с тим у вези различитог тумачења норми међународног права. Не само да пролиферација других судова, који тумаче правна правила на неконвенционалан начин, угрожава светски институционални правни поредак већ директно урушава углед Међународног суда правде, који је један од главних органа Уједињених нација (УН).[22] С тим у вези, Стефан Швебел предлаже да се постојећим судским инстанцама омогући да се обраћају Међународном суду правде у циљу прибављања саветодавног мишљења ради унапређења кохерентности примене норми међународног права.[23] На сличним линијама у строжијем тону, у оквиру исте тематике, обратио се и његов наследник Жилбер Гијом (*Gilbert Guillaume*), који је указао на „потпуни губитак свеукупне правне контроле" због инцидентних случајева одступања од конвенционалног тумачења ефективне контроле на територијом у случајевима „Лоизиду против Турске", пред Европским судом за људска права,

[22] Anja Eikermann, *Forests in International Law: Is there Really Need for An International Forest Convention*, Springer International Publishing, New York 2015, p. 159.

[23] Tullio Treves, "Advisory Opinions of the International Court of Justice on Questions Raised by Other International Tribunals", *Max Planck United Nations Yearbook,* 2000, Vol. 4, Issue 1, pp. 215–216.

и „Тужилац против Душка Тадића", пред Међународним кривичним судом за Југославију, односно тумачења до којег није дошао Међународни суд правде у случају „Војних и паравојних активности у и против Никарагве", за који држи да поседује неоспоран судски ауторитет.[24] С друге стране, Розалин Хигинс (*Rosalyn Higgins*), која је такође обављала функцију судије у Међународном суду правде, не налази да пролиферација судских инстаци може имати негативне последице по јединство и кохерентност међународног права. Штавише, она налази да је сарадња између међународних судских инстанци добра и да саветодавна мишљења Међународног суда правде не доприносе развоју међународног права.[25] Међутим, инцидентни случајеви су се јавили и када је реч о Суду правде ЕУ, било да је реч о утврђивању његове надлежности, било да је реч о тумачењу обавеза држава чланица ЕУ које би, у складу са хијерархијом норми у међународном праву, требало да се посматрају најпре као државе чланице УН, које су обавезане Повељом УН. У правној литератури о институционалној фрагментацији међународног јавног права врло често се наводи пресуда „Погон Мокс". Ирска је, наиме, због течности коју фабрика за прераду горива за нуклеарне електране, локализована у Уједињеном Краљевству, испушта у море, позивајући се на Конвенцију Уједињених нација о праву мора (UNCLOS) и Конвенцију о заштити морске средине североисточног Атлантика (Конвенција OSPAR), поднела захтев за арбитражни поступак пред Међународним судом за право мора (ITLOS), односно OSPAR арбитраже. Међутим, не чекајући на одлуке наведеног међународног суда и арбитраже, ЕК тужи Ирску због кршења одредби из оснивачких уговора ЕУ, односно тадашње Економске заједнице (ЕЗ).[26] ЕК је, као чувар поретка ЕУ, тужила Ирску јер је нашла да је утуживањем Уједињеног Краљевства Ирска повредила своје обавезе које произилазе из оснивачких уговора ЕУ, јер је покретањем судског и арбитражног поступка повредила искључиву надлежност Суда правде ЕУ за решавање спорова у вези са применом и тумачењем права ЕУ, тј. комунитарног права, јер је пошавши од аргументације да је UNCLOS тзв. мешовит споразум, чији је потписник и ЕУ и њене државе чланице, нашла да је питања решавања спорова делокруг права ЕУ, која је приликом приступања споразума дала и изјаву о својим надлежностима. Штавише, Суд правде ЕУ је нашао да је Ирска, заиста, повредила своје обавезе из оснивачких уговора ЕУ, а Суд правде ЕУ је још једном утврдио своју искључиву надлежност у

[24] Martti Koskenniemi, Paivi Leino, "Fragmentation of International Law: Postmodern Anxieties", op. cit., p. 555.

[25] Rosalyn Higgins, "Respecting Sovereign States and Running a Tight Courtroom", *International & Comparative Law Quarterly*, 2001, Vol. 50, Issue 1, p. 122.

[26] Robin Churchill, Joanne Scott, "The MOX Plant Litigation: The First Half-Life", *The International and Comparative Law Quarterly,* 2004, Vol. 53, Issue 3, pp. 643–676.

односима држава чланица ЕУ у материји која је регулисана правом ЕУ. У другостепеном поступку Велико веће је ишло и корак даље истакавши да међународне обавезе држава чланица не могу мењати обавезе које државе чланице ЕУ имају из оснивачких уговора ЕУ.[27] Дакле, ауторитативно (само)позиционирање Суда правде ЕУ приказује у којој мери ЕУ тежи изолацији сопствених држава чланица од других правних режима у оквиру међународног права, истичући секундарне норме, попут правних правила ЕУ, релевантнијим од општих норми међународног права и то обавеза које проистичу из међународних уговора. Не само да је државама чланицама ЕУ онемогућено да у случају мешовитих споразума приступе уобичајеним и прописаним начинима решавања спорова, већ такво тумачење права ЕУ и надлежности Суда правде ЕУ ограничава извршење слободно изражене воље у међународним уговорима, што је основ за настајање норми међународног права. Да пролиферација судова доводи у питање правну сигурност субјеката међународног права, треба поменути да су одлуке арбитража, које је Ирска досегла у спору против Уједињеног Краљевства, различите. У случају тумачења Конвенције OSPAR, арбитража је нашла да тужена страна није повредила своје обавезе из Конвенције OSPAR, а поступак пред ITLOS је обустављен након тужбе ЕК и завршен је повлачењем тужбе Ирске. Дакле, представљен случај „Погона Мокс" илуструје да и неконвенционално тумачење надлежности међународних судова, односно формалне фрагментације међународног права, може бити значајан узрок материјалне фрагментације међународног права, која се првенствено огледа кроз конфликт норми, из два или три посебна режима, у којем превладава снага секундарне норме правног режима ЕУ. У смислу приказа формално-материјалне фрагментације међународног јавног права, да држава чланица ЕУ, уколико сматра да су јој угрожена права или уколико сматра да треба да потражи тумачење сопствених правних обавеза, попут оних које проистичу из уговора чија је потписница или обавеза из Повеље УН, треба да прибегне Суду правде ЕУ, у значајној мери доказује настојање формирања самодовољног режима у смислу нормативног регионализма.[28] С тим у вези, треба приказати и илустративни пример случајева „Кади" и „Ал Баркат" из 2008. године о којима се изјашњавао Суд правде ЕУ. Наиме, супротно резолуцијама Савета безбедности УН донетим у складу са овлашћењима из главе VII Повеље УН на тему замрзавања средстава правним и физичким

[27] Mox Plant, *Commission of the European Communities v. Ireland (Mox Plant), C-459/03, Grand Chamber, 2006, ECR I-4635,* para. 84–129.

[28] Ján Klucka, Ludmila Elbert, *Regionalism and Its Contribution to general International Law,* Pavol Jozef Šafárik University in Košice, Faculty of Law, Institute of European Law and Department of International Law, Košice 2015, p. 153.

лицима и увођење других рестриктивних мера услед повезаности тих субјеката са терористичком организацијом Ал Каидом, Бин Ладеном и талибанима, Суд правде ЕУ је, поступајући по захтеву странака Кади и фирме Ал Баркат, донео пресуду о поништавању Уредбе Савета 881/2002, донете у складу са горепоменутим резолуцијама. За разлику од Суда правде ЕУ, Првостепени суд је одбацио тужбе Кадија и фирме Ал Баркат, нашавши да је Уредба из 2002. године усвојена у складу са резолуцијама Савета безбедности УН, а да је њихов циљ био борба против тероризма односно одржање и успостављање међународног мира и безбедности. Образлажући своју пресуду Првостепени суд налази да Суд мора да тумачи закон тако да буде у највећој могућој мери компатибилан са обавезама држава чланица ЕУ које проистичу из Повеље УН, додајући да је једино ограничење у примени резолуција Савета безбедности УН – конфликт са императивном нормом међународног јавног права. Тиме је суд потврдио надређеност перемпторних норми о односу на остале норме у систему међународног права, укључујући и норме ЕУ, ма који био вредносни оквир правног поретка ЕУ, чиме је указано да се ЕУ тичу исте обавезе као и њених држава чланица. Будући да је Велико веће Суда правде ЕУ одлуку Првостепеног суда преиначило, поставља се питање о стварној аутономној природи права ЕУ, на чему је инсистирао правобранилац Пуареш Мадуро (*Poiares Maduro*).[29] Посебно је важно имати у виду да у случају императивних норми постоји сагласност да у случају конфликта са обавезама које проистичу из Повеље УН, не само да имају већу правну снагу већ их и анулирају.[30] Овако поимање права ЕУ свакако тежи његовој самоизолацији, као и изолацији држава чланица ЕУ, а с обзиром на довођење у питање хијерархије норми у међународном праву неки аутори иду и корак даље разматрајући и постојање принципа и обичајних правила европског права.[31] С тим у вези, специјализација правних режима води ка фрагментацији, јер се различити конкурентни режими затварају у оквиру својих правила која служе остваривању њихових партикуларних интереса, што се може подвести под дезинтегративне процесе када је реч о очувању јединства међународног јавног права.[32]

---

[29] Бранко Ракић, „Фрагментација међународног права и европско право – на Западу нешто ново", op. cit., стр. 122–147.

[30] Bardo Fassbender, "The United Nations Charter as Constitution of the International Community", *Columbia Journal of International Law,* Vol. 36, No. 3, 1998, p. 590.

[31] Samantha Besson, "General Principles and Customary Law in the EU Legal Order", 2017, pp. 105–129. Интернет: https://doc.rero.ch/record/289125, 28/02/2022.

[32] Jan Klabbers, "The Constitutionalism Lite", *International Organizations Law Review*, 2004, Vol. 1, Issue 1, p. 53.

5) САМОДОВОЉНИ РЕЖИМ ЕУ У ОПШТЕЊУ СА ДРУГИМ СУБЈЕКТИМА МЕЂУНАРОДНОГ ЈАВНОГ ПРАВА

Један од критеријума за стварање специјалних, односно самодовољних режима јесте да они не штете трећој страни, односно држави или међународној организацији које не припадају једном таквом режиму, као у случају закључивања међународних уговора, односно права и обавеза који произилазе из њих. Уколико се узме у разматрање случај ЕУ, инцидентни феномени самодовољних режима се остварују не само кроз правна правила већ и кроз политичка питања, што ће се даље видети из анализе правног система ЕУ у односу на политике ЕУ, где се ЕУ остварује као субјекат међународног права, али и политички ентитет *per se*. Пре Уговора из Лисабона, политике ЕУ су се делиле на три стуба од којих су два била међувладиног карактера одлучивања и деловања, укључујући и спољну и безбедносну политику, а трећи стуб који је покривао економске активности, односно наслеђене активности ЕЕЗ, био је наднационалног карактера. Након Уговора из Мастрихта, подела на три стуба ЕУ више не постоји у формалном смислу, с обзиром на то да се као таква не помиње у УЕУ и УФЕУ, дух разликовања облика сарадње између држава чланица ЕУ је опстао кроз поделу међудржавног и наднационалног карактера, што је далекосежно трансформисало међусобне односе између држава чланица ЕУ. Уколико се у правној литератури дефиниције међународних организација најчешће своде на својеврсно набрајање њихових конститутивних елемената, онда треба истаћи да је ЕУ смештена у највећем броју случајева у категорију регионалне специјалне организације са обележјима наднационалног карактера, који је преведен кроз специфичан институционални оквир ЕУ, принципе супсидијарности и супрематије, и правних прописа које ЕУ усваја и на крају Заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ, сходно којој ЕУ делује као спољнополитички субјекат политичког карактера, а сагласно сопственим вредностима и циљевима садржаним у члану 3 УЕУ (унапређење мира, сопствених вредности и благостања народа, да пружи подручје слободе, безбедности и правде и да успоставља унутрашње тржиште, економску и монетарну унију). Осим тога, њени циљеви су и да у односима са остатком света унапређује своје вредности и интересе, да доприноси миру, безбедности, као и строгом поштовању и развоју међународног права, укључујући поштовање Повеље УН. Своје интересе ЕУ треба да остварује сопственим средствима, у складу са надлежностима које су јој поверене уговорима.[33] Иако се из оснивачких уговора ЕУ може тврдити да је ЕУ опредељена за поштовање међународног права, а посебно Повеље УН, из праксе се може увидети да је она најпре опредељена за унапређивање

[33] Будимир П. Кошутић, *Основи права Европске уније, op. cit.,* стр. 97.

сопствених вредности и интереса. Будући да је правни поредак ЕУ настао у складу са међународним јавним правом, односно у складу са његовим примарним нормама, разрада тог поретка огледа се у секундарним нормама односно прописима ЕУ, што се остварује преко деловања институција ЕУ које имају и надлежност да саме одлучују у оквиру својих дефинисаних надлежности.[34] У складу с тим посебно је важно објаснити спољнополитичко деловање ЕУ. У члану 17 УЕУ се залаже да ће заједничка спољна и безбедносна политика ЕУ укључивати сва питања која се тичу безбедности ЕУ, подразумевајући и постепено уобличавање заједничке одбрамбене политике која би водила заједничкој одбрани, уколико тако одлучи Европски савет, из чега се огледа намера да спољна политика ЕУ не буде истоветна спољним политикама држава чланица ЕУ, односно њиховом збиру, иако у Декларацији бр. 13 уз УЕУ пише да одредбе о заједничкој спољној и безбедносној политици ЕУ неће ограничавати државе чланице ЕУ у вођењу њихових спољних политика. Иако искључиво вођење заједничке спољне и безбедносне политике није поверено ЕК, као наднационалној институцији ЕУ, успостављена је стална сарадња између чланица ЕУ у овој политици ЕУ.[35] Даље, у Декларацији бр. 14 пише да одредбе УЕУ које се односе на заједничку спољну и безбедносну политику ЕУ не могу имати утицаја на постојеће правне прописе, одговорности и моћ држава чланица ЕУ да формулишу њихове спољне политике, да воде своје дипломатске послове, односе са трећим земљама и учествују у међународним организацијама, подразумевајући и чланство у Савету безбедности УН, чиме је наглашена обавезност одредби Повеље УН, посебно резолуција Савета безбедности УН када одлучује о одржању међународног мира и безбедности.[36] Међутим, треба имати у виду да се спољна и безбедносна политика ЕУ спроводи на различите начине и путем прерогатива који не спадају под исту категорију, попут политике проширења, политике суседства, развојне сарадња, пружања хуманитарне помоћи и заједничке трговинске политике. С тим у вези, политика проширења, која подразумева низ мера које ЕУ предузима у односима са државама кандидатима за чланство у ЕУ, заслужује посебну пажњу која је од интереса за Републику Србију. Не само да ово спада у опсег њене спољне политике, већ представља један од њених циљева оснивања, садржаним у члану 21 став 2 УЕУ, да ће ЕУ унапређивати своје вредности и

[34] Rainer Arnold, *European Constitutional Law, The Process of Constitutionalisation of the EU and Related Issues,* op. cit., p. 42.

[35] Joris Larik, "EU Foreign Relations Law As a Field of Scholarship", *American Journal of International Law,* 2017, Vol. 111, p. 323.

[36] Nicola Verola, "The New EU Foreign Policy under the Treaty of Lisbon", *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe's Role in the World*, Federiga Bindi (Eds.), Bookings Institution Press, Washington 2010, p. 43.

ширити вредности демократије, владавине права и заштите људских права. Осим тога, у имплементацији спољне политике ЕУ користи и систем санкција према трећим државама, које су резултати уједно резолуција Савета безбедности УН, али и аутономних активности ЕУ.[37] На тај начин ЕУ остварује легитимитет сопствене спољне политике, али и тестирање сопственог спољнополитичког утицаја на понашање трећих држава. Имајући у виду да су односу ЕУ са трећим државама пре свега политички, а не правнообавезујући, значајно је илустровати и природу њених билатералних споразума.[38] Иако је субјективитет ЕУ као међународне организације потврђен Уговором из Лисабона, у смислу доказивања субјективитета међународних организација, какво помиње Међународни суд правде, субјективитет ЕУ се огледа и кроз општење са другим субјектима међународног права.[39] Међутим, пракса показује да се субјективитет ЕУ не осликава искључиво кроз одредбе УЕУ, већ и кроз одлуке њених институција, које неретко превазилазе оквире деловања класичних међународних организација. ЕУ нема општу уговорну способност, већ може склапати ограничен број уговора у циљу остваривања циљева из њених оснивачких уговора и у оквиру политика ЕУ (члан 216 став 1 УФЕУ).[40] С тим у вези, више није потребно да материја склапања уговора буде у надлежности ЕУ, што значи да ЕУ може склапати међународне уговоре и у области политика које нису у њеној искључивој надлежности. Један од илустративних примера је ситуација када ЕК потписује споразуме у оквиру политике придруживања, имајући у виду да је ЕК ненадлежна за заједничку спољну и безбедносну политику, али их у складу са практичним потребама ЕК може склапати. У пракси ЕУ превазилази сама себе, у смислу општења са субјектима које правна доктрина не признаје за субјекте међународног права, попут територијалних ентитета који супротно вољи државе која ужива национални суверенитет на себе преузимају права и обавезе. Илустративан пример је

[37] Paul James Cardwell, "EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era", *The Legalisation of European Union Foreign Policy and The Use of Sanctions*, Paul James Cardwell (Eds.), T.M.C. Asser Press, The Hague 2012, p. 3.

[38] Mary Farrell, "EU Policy Toward Other Regions: Policy learning in the external promotion of regional integration", *Journal of European Public Policy*, 2009, Vol. 16, Issue 8, p. 1170.

[39] Члан 47 Уговора о Европској унији; Видети: *Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union – Consolidated version of the Treaty on European Union – Protocols – Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007*, *Official Journal C 326,* 26. 10. 2012, pp. 1–390.

[40] Robert Schütze, "The European Community's Federal Order of Competences – A Retrospective Analysis", *50 Years of the European Treaties – looking back and thinking forward*, Michael Dougan, Samantha Currie (Eds.), Hart Publishing, Oxford 2009, pp. 63–92.

закључивање Споразума о стабилизацији и придруживању са Аутономном покрајином Републике Србије, сходно Уставу Републике Србије из 2006. године, односно једнострано проглашеном „Републиком Косово", који датира из 2016. године, без обзира на фусноте у Споразуму које наводе да нема прејудицирања о статусу „Косова", у складу са Резолуцијом 1244/1999 Савета безбедности УН и у складу са Саветодавним мишљењем Међународног суда правде о проглашењу независности „Косова".[41] С тим у вези, треба изнети да је ЕУ изашла и из оквира својих оснивачких уговора, али и Бечких конвенција о праву уговора које одређују стране уговорнице, будући да питање признања држава спада и даље у домен држава, а не међународних организација, а у складу са важећим прописима међународног права уговорница је била UNMIK, а не тзв. *представници привремених институција самоуправе у Приштини.* Таквим поступцима ЕУ уместо интегративних процеса спроводи дезинтегративне процесе у Европи подлежући процесима глобализације, односно економске либерализације, и тумачећи сувереност држава на неконвенционалан начин, односно супротан резолуцијама Савета безбедности УН, сходно члану 103 Повеље УН на које се позива. На крају, када је реч и политици придруживања, треба истаћи још један елемент. Иако пружање европске перспективе Западном Балкану чини део политике проширења ЕУ „јер на тај начин ЕУ шири свој вредносни систем и на друге државе, односно трећу страну, политика проширења не представља инструмент заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ. У самом УЕУ политика проширења се не помиње у делу који се односи на спољну политику, већ само скромно у члану 49 каже да свака држава која се залаже за унапређење вредности ЕУ, односно која их поштује, може да поднесе захтев за чланство у ЕУ.[42] Оно што је занимљиво истаћи јесте да политика проширења ЕУ, која се односи на све оне субјекте, односно ентитете који су са ЕУ закључили Споразум о стабилизацији и придруживању, укључујући и Републику Србију, није регулисана одредбама УФЕУ који уређује секторске политике, укључујући и заједничку спољну и безбедносну политику. Овај

[41] Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и ЕУРАТОМ и „Косова", *Stabilisation and Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community, of the one part, and Kosovo (*), of the other part, Official Journal of the European Union, L 71/3, 16. 3. 2016*, на *https://eur-lex.europa.eu/legal-content /EN/TXT/?uri=celex:22016A0316(01)*, 01/03/2022.

[42] Члан 49 Уговора о Европској унији, *Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union – Consolidated version of the Treaty on European Union – Protocols – Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007*, *Official Journal C 326, 26/10/2012 P. 0001 – 0390,* на *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri =celex%3A12012M%2FTXT*, 22/02/2022.

пример указује на закључак да су креатори Уговора из Лисабона имали намеру да од политика ЕУ, које потврђују њен субјективитет у међународном правном поретку, учине посебност, иако је илузорно посматрати ове политике као инструменте заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ.[43]

5) ИЗВОРИ

Arnold, Rainer, *European Constitutional Law, The Process of Constitutionalisation of the EU and Related Issues,* Europa Law Publishing, Washington 2008.

Cardwell, Paul James, "EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era", *The Legalisation of European Union Foreign Policy and The Use of Sanctions*, Paul James Cardwell (Eds.), T.M.C. Asser Press, The Hague, 2012.

Churchill, Robin, Scott, Joanne, "The MOX Plant Litigation: The First Half-Life", *The International and Comparative Law Quarterly,* 2004, Vol. 53, Issue 3.

Combacau, Jean, Sur, Serge, *Droit international public,* Montchrestien, 9e édition, Paris 2010.

Commission of the European Communities v. Ireland (Mox Plant), C-459/03, Grand Chamber, 2006, ECR I-4635.

Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union – Consolidated version of the Treaty on European Union – Protocols – Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007, *Official Journal C 326,* 26. 10. 2012, pp. 1–390. Интернет: *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT*, 01/03/2022.

Dubouis, Louis, Blumann, Claude*, Droit matériel de l'Union européenne*, Montchrestien, 4ème édition, Paris, 2006.

Eikermann, Anja, *Forests in International Law: Is there Really Need for An International Forest Convention*, Springer International Publishing, New York, 2015.

Farrell, Mary, "EU Policy Toward Other Regions: Policy learning in the external promotion of regional integration", *Journal of European Public Policy*, 2009, Vol. 16, Issue 8.

Fassbender, Bardo, "The United Nations Charter as Constitution of the International Community", *Columbia Journal of International Law,* 1998, Vol. 36, No. 3.

Higgins, Rosalyn, "Respecting Sovereign States and Running a Tight Courtroom", *International & Comparative Law Quarterly*, 2001, Vol. 50, Issue 1.

[43] Louis Dubouis, Claude Blumann, *Droit matériel de l'Union européenne*, Montchrestien, Paris 2006, pp. 630–633.

International Law Commission, "Responsibility of international organizations: Comments and observations received from international organizations", 25 June 2004, Doc.A/CN.4/545.

International Law Commission, "Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law – Report of the Study Group of the International Law Commission", UN Doc. A/CN.4/L.682 (Apr.13, 2006), as corrected UN Doc. A/CN.4/L.682/Corr.1 (Aug. 11, 2006) (Finalized by Martti Koskenniemi).

Jennings, Sir Robert, "The Proliferation of Adjudicatory Bodies: Dangers and Possible Answers", *Implications of the Proliferation of International Adjudicatory Bodies for Dispute Resolution*, ASIL Publications Number 9, 1995.

Judgment of the Court of 5 February 1963. – NV Algemene Transport – en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration. – Reference for a preliminary ruling: Tariefcommissie – Pays-Bas. – Case 26-62. Интернет: *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61962CJ0026*, 17/02/2020.

Klabbers, Jan, "The Constitutionalism Lite", *International Organizations Law Review*, 2004, Vol. 1, Issue 1.

Klucka, Ján, Elbert, Ludmila*, Regionalism and Its Contribution to general International Law,* Pavol Jozef Šafárik University in Košice, Faculty of Law, Institute of European Law and Department of International Law, Košice 2015.

Koskenniemi, Martti, Leino, Paivi, "Fragmentation of International Law: Post-modern Anxieties", *Leiden Journal of International Law*, 2002, Vol. 15, Issue 3.

Кошутић, Будимир П., *Основи права Европске уније*, Правни факултет Универзитета у Београду, Друго измењено и допуњено издање, Београд, 2010.

Larik, Joris, "EU Foreign Relations Law As a Field of Scholarship", *American Journal of International Law,* 2017, Vol. 111.

Lenaerts, Koen, "Interlocking Legal Orders in the European Union and Comparative Law", *International and Comparative Law Quarterly,* 2003, Vol. 52.

McLachlan, Campbell, "After Baghdad: Conflict or Coherence in International Law", *New Zealand Journal of Public and International Law*, New Zealand Centre for Public Law and contributors, Wellington 2003.

Ракић, Бранко, „Фрагментација међународног права и европско право – На Западу нешто ново", *Анали Правног факултета у Београду*, Година LVII, 1/2009.

Samantha Besson, "General Principles and Customary Law in the EU Legal Order", 2017. Интернет: *https://doc.rero.ch/record/289125*, 28/02/2022.

Schütze, Robert, "The European Community's Federal Order of Competences – A Retrospective Analysis", *50 Years of the European Treaties – looking back and thinking forward*, Michael Dougan, Samantha Currie (Eds.), Hart Publishing, Oxford 2009.

Shahabuddeen, Mohamed, *Precedent in the World Court,* Cambridge, 1996.

Simma, Bruno, "Self-Contained Regimes", *Netherlands Yearbook of International Law*, 1985, Vol.16.

Stabilisation and Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community, of the one part, and Kosovo (*), of the other part, Official Journal of the European Union, L 71/3, 16. 3. 2016. Интернет: *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:22016A0316(01)*, 01/03/2022.

Stiglitz, Joseph E., *Globalization and Its Discontents*, W.W.Norton&Company, New York, 2003.

Talmon, Stefan, "Responsibility of International Organizations: Does the European Community Require Special Treatment", *International Responsibility Today*, Chapter 34, Maurizio Ragazzi (Eds.), Koninklijke Brill, 2005.

Treves, Tullio, "Advisory Opinions of the International Court of Justice on Questions Raised by Other International Tribunals", *Max Planck United Nations Yearbook,* Vol. 4, Issue 1, 2000.

Verola, Nicola, "The New EU Foreign Policy under the Treaty of Lisbon", *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe's Role in the World*, Federiga Bindi (Eds.), Bookings Institution Press, Washington 2010.

Vespaziani, Alberto, "Comparison, Translation and the Making of a Common European Constitutional Culture", *German Law Journal*, 2008, Vol. 9, No. 5.

Weiler, Joseph H. H., Haltern, Ulrich R., "Constitutional or International? The Foundations of the Community Legal Order and the Question of Judicial Kompetenz-Kompetenz", *European Court and the National Courts – Doctrine and Jurisprudence: Legal Change in Its Social Context,* Anne-Marie Slaughter, Alec Stone Sweet, Joseph H. H. Weiler (Eds.), Oxford University Press, Oxford, 1998.

Зечевић, Слободан, „Проблематика одређивања надлежности Европске уније", *Европско законодавство,* Година XIII, бр. 47–48, јануар–јун 2014.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Уколико фрагментација у свом институционалном и материјалном смислу подразумева сукобе надлежности и конфликте између норми међународног права, онда је важно разумети узроке и природу настајања нових институција и нових норми, што се не своди под пуку пролиферацију судова. Нормативни регионализми који претендују да буду самодовољни

режими, који за своје функционисање имају сопствена правила, као острво усред океанског архипелага, нису инцидентни случајеви како тврди Жорж Сел (*Georges Scelle*), јер иза њих стоје како субјекти међународног права – државе које поседују сопствену вољу – тако и међународне организације чији је субјективитет окарактерисан такође поседовањем посебне воље која се разликује од воље њених држава чланица, односно њиховог збира.[44] Међутим, за разлику од међународних организација, понашање држава у међународној заједници ограничено је бројним нормама међународног права, од којих су најзначајније императивне норме међународног права, као и оне обавезе држава садржане у Повељи УН. С тим у вези, ниједно тело самодовољног режима не би смело да тумачи те обавезе на начин који се разликује од начина на који их тумачи Међународни суд правде, који је због ауторитета својих пресуда, допринео преиначавању тих норми из уговорног у обичајно право, где је доказивање воље и свести о обавезности правног правила од пресудног значаја. Дезинтегративни процеси, којима доприносе самодовољни режими попут ЕУ, огледају се кроз маргинализацију примарних субјеката међународног јавног права, што доприноси разликовању међу собом држава, услед припадања или неприпадања одређеном регионалном удружењу, а које би требало да су једнаке међу собом услед принципа суверенитета држава. Даље, бројна правна правила ЕУ усмерена су на стварање специјалног самодовољног режима, било да се тумаче онако како су наведена у важећим правним прописима ЕУ, било да томе доприноси „активизам" Суда правде ЕУ. Када је реч о Суду правде ЕУ и ЕК, као органима ЕУ наднационалног карактера, значајно је увидети да такво институционално решење у правном поретку ЕУ, који због питања утврђивања надлежности доприноси не само формалној фрагментацији међународног права него и материјалној, јер оба органа ЕУ кроз своја општења, штитећи посебност правног поретка ЕУ, утичу на стварање конфликта норми. Најзад, имајући у виду заједничку спољну и безбедносну политику ЕУ, њен вредносни систем повремено и надјача вредносни систем међународне заједнице у целини, који се огледа првенствено кроз императивне норме и Повељу УН. Када би се глобализација посматрала као варијабла европских интегративних процеса, дошло би се до закључка да је такво посматрање прилично ограниченог домета, јер обједињујући и униформишући поступање субјеката међународног права, глобализација доприноси дезинтегративним процесима у смислу да међународно право мора бити и остати јединствено и једнако примењиво у свим државама, упркос различитостима какве могу имати регионални подсистеми, што је

[44] Sir Robert Jennings, "The Proliferation of Adjudicatory Bodies: Dangers and Possible Answers", *Implications of the Proliferation of International Adjudicatory Bodies for Dispute Resolution*, ASIL Publications Number 9, 1995, p. 6.

посебно релевантно за државе кандидате за чланство у ЕУ попут Републике Србије, које су дужне да своје активности постепено усаглашавају са политикама и прописима ЕУ не би ли испуниле критеријуме за чланство.

EUROPEAN UNION LAW AS AN APPROPRIATE LEGAL REGIME – BETWEEN MYTH AND REALITY

Summary: This article deals with the phenomenon of the fragmentation of the Public International Law to illustrate how the so-called self-contained regime such as the European Union tends to be exempted from the application of general rules and principles of Public International Law when it does not suit its proper interests. The focus of this article is to demonstrate how European integration processes contribute to disintegration processes which may be harmful to the unity of Public International Law. While demonstrating that the establishment of such regimes marginalizes States in their capacity of international law subjects, this work proposes the analysis of the interconnection between formal and material fragmentation of international law, in the case of activities of supranational institutions and organs of the European Union, particularly the Court of Justice of the European Union. Finally, it shows the particularities of the European Union when it interacts with other international law subjects, such as candidates for the European Union membership.

Keywords: Fragmentation of the Public International Law, Self-Contained Regime, European Union Law, European Integration, Court of Justice of the European Union.

УДК: 341.4:343.131.7(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 21 (2022)
Год XXI, бр. 77-78, стр. 86–96
Изворни научни рад
Рад примљен 8. 2. 2022. године
Рад одобрен 31. 3. 2022. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.77_78.5

ПРЕТПОСТАВКА НЕВИНОСТИ У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Филип МИРИЋ, Садмир КАРОВИЋ[1]

Апстракт: Претпоставка невиности представља једно од основних права окривљеног у кривичном поступку. Њена суштина је у томе да ће се свако сматрати невиним док се његова кривица не утврди правоснажном одлуком надлежних органа. Предмет рада је приказ и анализа релевантних одредби Директиве ЕУ 2016/343 Европског парламента и Савета, од 9. марта 2016. године, о јачању одређених аспеката претпоставке невиности и права учествовања окривљеног у кривичном поступку. Примена расправног начела је нераздвојива од претпоставке невиности. Циљ рада је да се укаже на значај претпоставке невиности за савремени кривични поступак и прикажу домашаји права Европске уније у овој области, узимајући у обзир одредбе наведене Директиве.

Кључне речи: Претпоставка невиности, расправно начело, кривични поступак, Европска унија

1) УВОД

Претпоставка невиности представља једно од основних права окривљеног у кривичном поступку. Њена суштина је у томе да ће се свако сматрати невиним док се његова кривица не утврди правоснажном одлуком

[1] Правни факултет Универзитета у Нишу; Правни факултет Универзитета у Травнику, Државна агенција за истраге и заштиту, ЈУ Центар за едукацију судија и тужилаца Федерације Босне и Херцеговине.

E-mail: filip@prafak.ni.ac.rs; karovic.s@hotmail.com.

надлежних органа. Претпоставка невиности је оборива претпоставка *(praesumptio iuris tantum)*, која важи све док се не докаже супротно.[2] Кривица учиниоца мора бити доказана у кривичном поступку на бази личних и материјалних извора доказа и слободне оцене од стране судског већа. То практично значи да претпоставка невиности важи све док се не оспори од стране тужиоца и суда.[3] Када је реч о историјском развоју претпоставке невиности, постоје мишљења да се њени корени могу наћи још у римском праву. Истина је, међутим, да је тада постојало само правило да терет доказивања не лежи на окривљеном, а не и сама претпоставка невиности, јер нису постојали друштвени услови за гарантовање људских права у тадашњем робовласничком поретку. Касније, у инквизиционом типу кривичног поступка, постојала је супротна претпоставка (претпоставка кривице), а окривљени је доказивао сопствену невиност. Идејном претечом претпоставке невиности с правом се сматра Чезаре Бекарија. Јасно изражена, ова презумпција исказана је у његовом најзначајнијем делу „О злочинима и казнама". Као једна од тековина Француске буржоаске револуције, претпоставка невиности нашла је своје место у Декларацији о правима човека и грађанина из 1789. године.[4] Иако претпоставка невиности представља општеприхваћену процесну гаранцију окривљеном, начелна законска прокламација неће имати значаја уколико остане само мртво слово на папиру. Последњих година све чешће смо сведоци медијских извештаја у којима се осумњичени именују „убицом", „крадљивцем", „злочинцем", као и сензационалистичких телевизијских снимака хапшења. Сцене са лисицама на рукама, на којима се види лице осумњиченог, а у позадини чак и малолетници, свакако су мамац за гледаоце којима се подиже гледаност, или новинама тираж. Друштвена контрола рада правосуђа значајна је тековина савременог демократског друштва. Но, потреба јавности да се информише о кривичном поступку не сме бити неограничена. На другој страни налази се окривљени који током кривичног поступка нужно трпе ограничења својих права и слобода. Стога је потребно настојати да се уравнотеже интереси окривљеног са остваривањем *ius imperiuma*. Кршење претпоставке невиности сензационалистичким извештавањем, не вређа само личност окривљеног већ се претећи обрушава на независност и самосталност

[2] Marina Simović, Sadmir Karović, "Universal warranties of the suspect or accusedin criminal proceedings in Bosnia and Herzegovina", Conference: Archibald Reiss Days – X International Scientific Conference, University of Criminal Investigation and Police Studies, Belgrade, 2020, p. 190.

[3] Драган Јовашевић, *Лексикон кривичног права,* Службени гласник, Београд, 2006, стр. 571.

[4] Иван Илић, „Претпоставка невиности окривљеног и право на јавно информисање", *Зборник радова Правног факултета у Нишу: тематски број. Медији и људска права,* Правни факултет, Ниш, 2012, бр. 61 (2012), стр. 576.

правосудних органа.[5] Важно је истаћи да данас претпоставка невиности представља уставно начело. Према одредби члана 34 Устава Републике Србије, „свако се сматра невиним за кривично дело док се његова кривица не утврди правоснажном одлуком суда".[6] На овај начин претпоставка невиности је позитивно одређена као позитивна презумпција невиности, а не негативно као презумпција одсуства кривице. Из аспекта правне сигурности и заштите права окривљеног у кривичном поступку, овакво решење се може оценити као позитивно. У кривичноправној теорији спорно је и питање правне природе претпоставке невиности.

Према првом схватању, претпоставка невиности се може третирати као начело, руководни принцип кривичног поступка. Ово мишљење се може оправдати из два разлога. Претпоставка невиности обавезује све државне органе, средства јавног информисања, удружења грађана. За њено кршење предвиђене су санкције. На овај начин се жели постићи већа процесна равноправност окривљеног и тужиоца. Други разлог због кога се претпоставка невиности може сматрати процесним начелом јесте и чињеница да је она предвиђена процесним законодавством. Друго схватање претпоставку невиности третира као право окривљеног, јер он има право да се у кривичном поступку сматра невиним докле год се његова кривица не докаже правоснажном одлуком суда. Ово право је специфично у односу на друга права пошто се окривљени њега не може одрећи, јер претпоставка невиности делује ван његове воље, а суд је у обавези да поштује ову претпоставку у свим фазама поступка, као и приликом доношења својих одлука. И коначно, треће схватање претпоставку невиности посматра као правну презумпцију која је оборива јер се може доказивати супротно. Већина теоретичара претпоставку невиности посматра као правну презумпцију. Постоје и правна схватања које претпоставку невиности посматрају само као правну гаранцију, која престаје да важи доношењем правноснажне пресуде којом се окривљени оглашава кривим.[7] Постоје и мишљења према којима уопште не би требало разматрати правну природу претпоставке невиности. Наиме, претпоставка невиности има све три правне природе и правилна примена претпоставке невиности подразумева јединствену примену принципа субјективних права, процесних права и људских права. Коначно, важно је напоменути да садржина претпоставке невиности зависи и од временског опсега њене примене. Неспорно је да се претпоставка невиности у пуном обиму примењује на прошле догађаје. Међутим, претпоставка

[5] Иван Илић, op. cit., стр. 584.

[6] Устав Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије,* бр. 98/2006.

[7] Драгана Миловановић, *Претпоставка невиности окривљеног у кривичном поступку – мастер рад,* Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2019, стр. 7–9.

невиности, као људско право, не примењује се само у уском процесном смислу суђења за прошле догађаје, већ и *pro futuro*.[8] Без обзира које се схватање о правној природи претпоставке невиности прихвати, сасвим је јасан њен значај за положај окривљеног у кривичном поступку, те њеној примени треба посветити пажњу. Предмет рада је приказ и анализа релевантних одредби Директиве ЕУ 2016/343 Европског парламента и Савета, од 9. марта 2016. године, о јачању одређених аспеката претпоставке невиности и права учествовања окривљеног у кривичном поступку. Примена расправног начела је нераздвојива од претпоставке невиности. Циљ рада је да се укаже на значај претпоставке невиности за савремени кривични поступак и прикажу домашаји права Европске уније у овој области, узимајући у обзир одредбе наведене Директиве.[9]

2) СВРХА

Сврха Директиве је јачање одређених аспеката претпоставке невиности и права учествовања окривљеног у кривичном поступку. Предмет овог правног акта је утврђивање минималних заједничких правила која се односе на различите облике претпоставке невиности и примене права окривљеног да учествује у кривичном поступку. Важно је истаћи да се одредбе Директиве односе на физичка лица и на све фазе кривичног поступка. О садржају и мерама садржаним у Директиви биће више речи у наставку рада.

3) САДРЖАЈ

Директива се састоји из неколико функционално повезаних делова: 1) Увод; 2) Предмет и подручје примене; 3) Претпоставка невиности; право окривљеног да учествује у поступку, и 4) Прелазне и завршне одредбе. У уводној преамбули наводи се да се Директива примењује у свим фазама кривичног поступка, од тренутка када је лице осумњичено или окривљено да је починило кривично дело па све до тренутка доношења коначне одлуке о утврђивању кривице. Ова Директива има шири временски опсег од претходне Мапе пута за примену Директива, који почиње од тренутка када се осумњичено/окривљено лице обавести да је осумњичено или окривљено.

---

[8] Светлана Ненадић, *Претпоставка невиности као људско право са посебним осврто м на праксу Европског суда за људска права – докторска дисертација,* Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2019, стр. 18.

[9] Директиве ЕУ 2016/343 Европског парламента и Савета од 9. марта 2016. године. Интернет: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L0343&from=HR, 26. 1. 2022.

Државе чланице осигуравају да се осумњичено или окривљено лице сматра невиним док се не докаже кривица у складу са законом. Органи ће се уздржавати од објављивања изјава које се односе на осумњичено или окривљено лице као кривца, док се не докаже кривица у складу са законом. Ова обавеза не доводи у питање поступке тужилаштва који имају за циљ доказивање кривице осумњиченог или окривљеног лица, као и прелиминарне процедуралне одлуке које доносе надлежни органи на основу инкриминишућих доказа. Власти ће бити у могућности да износе информације о кривичном поступку у јавности само ако је то изричито потребно у сврху кривичне истраге или у јавном интересу. Потребно је да постоје правна средства за повреде обавезе да се осумњичено или окривљено лице не ословљава као кривац. Осумњичено или окривљено лице неће бити представљено на суду или у јавности као кривац, користећи мере физичког ограничавања слободе. Мере физичког ограничавања слободе могу се применити када је то потребно из разлога специфичних за поједине случајеве, који се односе на безбедност или на спречавање осумњиченог или окривљеног лица да побегне или да има контакт са трећим лицима. Терет доказивања за утврђивање кривице осумњиченог и окривљеног лица је на тужилаштву, без обзира на обавезу судије или суда да тражи инкриминишуће или ослобађајуће доказе, као и право одбране да поднесе доказе. Свака сумња по питању кривице иде у корист осумњиченом или окривљеном лицу. Осумњичено или окривљено лице има право на ћутање и право да не инкриминише само себе. То неће спречити органе да, путем законских овлашћења присиле, прикупе доказе који постоје независно од воље осумњиченог или окривљеног лица. Кооперативно понашање окривљеног лица треба узети у обзир приликом изрицања казне. Остваривање овог права неће се користити против осумњиченог или окривљеног лица и неће се сматрати доказом да је починило наведено кривично дело. Што се тиче прекршаја, државе чланице могу одлучити да се поступак делимично или у целини одвија у писаној форми или без испитивања осумњиченог или окривљеног лица, под условом да је то у складу са правом на правично суђење. Осумњичено и окривљено лице има на располагању делотворно правно средство ако су повређена његова права из ове Директиве. Не доводећи у питање националне прописе и системе прихватљивости доказа, права одбране и правичност поступка морају се поштовати приликом процене изјава осумњиченог или окривљеног лица или доказа добијених кршењем права на ћутање или права да не инкриминишу сами себе.[10]

[10] Мапа пута за примену инструмената за практичаре ЕУ директива о претпоставци невиности: приручник за спровођење, *FairTrails* стр. 8–9. Интернет: https://kliks.org/wp-content/uploads/2021/04/04.-SRB-Presumption-of-Innocence-Toolkit_2-1.pdf, 6. 2. 2022 (у даљем тексту: Мапа).

У општим и завршним одредбама Директиве прописано је право на делотворно право средство уколико се утврди кршење претпоставке невиности окривљених, као и обавеза подношења одговарајућих извештаја Европској комисији о примени права прописаних Директивом. Ово је веома важан механизам контроле примене права у оквиру ЕУ. Мере за примену претпоставке невиности и обезбеђивања права окривљеног да учествује у кривичном поступку биће приказане у наставку рада.

4) МЕРЕ ЕУ

Мере су груписане у односу на поштовање претпоставке невиности и у односу на право окривљеног да учествује у кривичном поступку.

Мере у односу на претпоставку невиности

Државе чланице обезбеђују да се осумњичени или оптуженици сматрају невиним док им се не докаже кривица у складу са законом. Државе чланице треба да предузму одговарајуће мере како би се обезбедило да се, док год се осумњиченом или оптуженом не докаже кривица у складу са законом, у изјавама за јавност и судским одлукама, осим оних о кривњи, за ту особу не наводи да је крива. Тиме се не доводе у питање радње кривичног гоњења којима је циљ доказати кривицу осумњиченог или оптуженог, ни привремене одлуке процесног карактера које доносе судски или други надлежни органи и које се заснивају на сумњи или доказима. Такође, државе чланице се обавезују да обезбеде услове да се Директивом потврђује добро познато правило да је терет доказивања кривице оптуженог увек на тужиоцу, а да суд мора једнаку пажњу да посвети доказима који терете окривљеног и онима који му иду у корист. Директивом се, такође, гарантује примена начела *in dubio pro reo.* Окривљенима се гарантује право да се бране ћутањем, што се ни у ком случају не може користити као доказ против окривљеног (чл. 4–7 Директиве). Из наведених одредби може се закључити да је претпоставка невиности један од важних предуслова за остваривање права на одбрану, као сегмента права на правично суђење. У пракси националних судова чланица ЕУ честе су повреде претпоставке невиности. Навођење свих могућих основа за њену повреду било би немогуће и превазишло би карактер овог рада. Илустрације ради, навешћемо само један пример из богате праксе Европског суда за људска права (ЕСЉП). Господин *Рибемон (Allenet de Ribemont)* ухапшен је због убиства. Током истраге, неки од највиших службеника у француској полицији и министар унутрашњих послова, одржали су конференцију за штампу у којој су јасно ословљавали Рибемона као једног од подстрекача и саучесника за покушај убиства, без икакве квалификације или ограђивања. ЕСЉП је утврдио да су ове изјаве представљале повреду битних одредби

члана 6(2) ЕСЉП јер је, „овим била јасно проглашена кривица подносиоца, која је, пре свега, охрабрила јавност да верује у његову кривицу и унапред извршила процену чињеница надлежних правосудних органа".[11] Интересантно је да се прва пресуда против Србије пред Европским судом за људска права односила управо на повреду претпоставке невиности, као елемента права на правично суђење. Реч је о пресуди Матијашевић против Србије из 2004. године. Подносилац представке, Милија Матијашевић, је држављанин Србије рођен 1976. године, и у тренутку доношења пресуде налазио се на издржавању затворске казне. Подносилац представке је ухапшен и задржан у притвору у мају 2003. године под сумњом да је починио убиство и превару. Окружни суд у Новом Саду му је продужио притвор. У образложењу решења суд је навео да је подносилац представке заправо починио кривична дела за која је ухапшен. Подносилац представке се жалио Врховном суду тврдећи да је судско решење прејудицирало исход његовог нерешеног кривичног случаја и повредило његово основно право на претпоставку невиности. Његова жалба је одбачена и он је окривљен за подстрекавање на убиство и осуђен на осам година затвора. Подносилац представке се жалио да је проглашен кривим пре него што је његова кривица доказана. Он се позвао на члан 6 става 2 Конвенције (претпоставка невиности). Суд је нашао да је Окружни суд прогласио подносиоца представке кривим пре него што је његова кривица доказана по закону и да је Врховни суд пропустио да исправи „грешку" по жалби. Он је даље навео да чињеница што је подносилац представке коначно окривљен и осуђен на затворску казну не негира иницијално право подносиоца представке на претпоставку невиности док се не докаже да је крив по закону. Суд је једногласно нашао да је дошло до повреде члана 6 става 2 и да је утврђивање те повреде представљало правичну накнаду за нематеријалну штету коју је подносилац представке могао претрпети.[12] Суд је подносиоцу представке досудио накнаду на име трошкова поступка у износу од 662 евра. Суд је заузео став у овој пресуди да утврђивање повреде права представља правично задовољење нематеријалне штете коју је подносилац представке могао претрпети.[13] Интересантно је да Суд није прихватио представку у делу у коме је захтевано утврђивање накнаде нематеријалне штете.

---

[11] Наведено према Мапи, op. cit., стр. 18. Више о овом случају видети у: Allenet de Ribemont v. France, Application No. 15175/89, https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-57914%22]}, приступ 6. 2. 2022.

[12] *Матијашевић против Србије,* http://www.zastupnik.gov.rs/cr/articles/presude/u-odnosu-na-rs/matijasevic-protiv-srbije-br.-23037-04.html, приступ 7. 2. 2022.

[13] *Matijašević v. Serbia* (Application No. 23037/04), http://www.zastupnik.gov.rs/images/matijasevic_p_23037-04_eng.pdf, 7. 2. 2022.

Мере у односу на право окривљеног да учествује у кривичном поступку

Директивом се гарантује право окривљеном да учествује у кривичном поступку, али се, истовремено, дозвољава суђење у одсуству увек када су испуњени услови предвиђени националним правом држава чланица (чл. 8 Директиве). Правом окривљеног да учествује у кривичном поступку у свим његовим фазама, конкретизује се расправно начело, као један од руководних принципа савременог кривичног поступка. Такође, окривљени под условима предвиђеним националним правом држава чланица има право да захтева понављање поступка (чл. 9 Директиве). Овде је заправо реч о захтеву за понављање кривичног поступка, као ванредном правном леку, који постоји у већини држава европско-континенталног правног система.

5) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Према одредби члана 15 Директиве она ступа на снагу двадесетог дана од дана објављивања у Службеном листу Европске уније, односно 29. марта 2006. године. Занимљиво је истаћи да је овде предвиђен знатно дужи *vacatio legis* у односу на Републику Србију, према којима обавезујући правни акти (закони) које усваја Народна скупштина Републике Србије, ступају на правну снагу, по правилу, осам дана од дана објављивања у Службеном гласнику Републике Србије.

6) ИЗВОРИ

Allenet de Ribemont v. France, Application No. 15175/89, Интернет: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-57914%22]}, 6. 2. 2022.

Matijašević v. Serbia (Application No. 23037/04), Интернет: http://www.zastupnik.gov.rs/images/matijasevic_p_23037-04_eng.pdf, 7. 2. 2022.

Simović, Marina, Karović, Sadmir, "Universal warranties of the suspect or accusedin criminal proceedings in Bosnia and Herzegovina", Conference: Archibald Reiss Days – X International Scientific Conference, University of Criminal Investigation and Police Studies, Belgrade, 2020.

Директива ЕУ 2016/343 Европског парламента и Савета од 9. марта 2016. године. Интернет: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L0343&from=HR, 26. 1. 2022.

Законик о кривичном поступку, *Службени гласник Републике Србије*, 72/2011; 62/2021-Одлука УС

Законик о кривичном поступку: Само трећина грађана зна шта је претпоставка невиности. Интернет: https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/010617/010617-vest5.html, 7. 2. 2022.

Илић, Иван, „Претпоставка невиности окривљеног и право на јавно информисање", *Зборник радова Правног факултета у Нишу: тематски број. Медији и људска права,* Правни факултет, Ниш, 2012, бр. 61.

Јовашевић, Драган, *Лексикон кривичног права,* Службени гласник, Београд, 2006.

Клеут, Јелена, Мишљеновић, Урош, *Заштита приватности и претпоставке невиности у медијима,* Партнери за демократске промене Србија, Београд, 2016.

Мапа пута за примену инструмената за практичаре ЕУ директива о претпоставци невиности: приручник за спровођење, *FairTrails.* Интернет: https://kli-ks.org/wp-content/uploads/2021/04/04.-SRB-Presumption-of-Innocence-Toolkit_2-1.pdf, 6. 2. 2022.

Матијашевић против Србије, Интернет: http://www.zastupnik.gov.rs/cr/articles/presude/u-odnosu-na-rs/matijasevic-protiv-srbije-br.-23037-04.html, 7. 2. 2022.

Миловановић, Драгана, *Претпоставка невиности окривљеног у кривичном поступку – мастер рад,* Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2019.

Ненадић, Светлана, *Претпоставка невиности као људско право са посебним освртом на праксу Европског суда за људска права – докторска дисертација,* Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2019.

Устав Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије,* бр. 98/2006.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Република Србија је у процесу приступања Европској унији и има статус кандидата за чланство. У складу с тим, постоји обавеза да свој правни систем хармонизује са правним системом ЕУ. Претпоставка невиности представља предуслов остваривања права окривљеног у кривичном поступку. Њена суштина омогућава окривљеном да се сматра невиним докле год његова кривица не буде утврђена правоснажном пресудом надлежног суда. Имајући у виду њену правну природу, претпоставка невиности представља и предуслов остваривања права на правично суђење из чл. 6 Конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Нормативно посматрано, Република Србија је направила и додатни напредак уводећи претпоставку невиности као уставни принцип, осим што је прописана и одредбом члана 3 Законика о кривичном поступку.[14] Забрињава чињеница да према

[14] Законик о кривичном поступку, *Службени гласник Републике Србије,* 72/2011; 62/2021– Одлука УС.

резултатима спроведеног истраживања само трећина грађана Србије зна садржину и значење претпоставке невиности. Истраживање које је методом теренског интервјуа, рађено на репрезентативном узорку од 1.048 испитаника, показало је и да о недовољном познавању људских права говори и то што грађани претпоставку невиности чак ни не препознају у довољној мери, јер су испитаници и у ситуацији у којој су им понуђени одговори, стварно значење претпоставке невиности препознали тек у 64,3% случајева. Судећи по истраживању, грађани Србије сматрају и да је одговорност за то што се у Србији годишње изрекне око 20.000 дана неоснованог притвора, подељена између тужилаштва (31,2%), полиције (30,9%) и суда (30,4%). Иако је од 2013. године у Србији на снази „тужилачка истрага" мање од половине грађана перципира тужилаштво као институцију задужену за вођење истраге у случајевима криминала и корупције (42,7%), готово трећина сматра да истрагу води полиција (29,5%), а 19,4% сматра да је за то задужено судство. Подељена су мишљења и око питања зашто долази до ослобађајуће пресуде донете због недостатка доказа. Да је разлог то што тужилаштво није добро водило истрагу мисли 25,7% испитаника, да полиција није добро радила свој посао сматра 25,6%, да је дошло до злоупотреба услед коришћења „рупа у закону" – сматра 24,9%, а 14% сматра да се случај нашао на суду из неправних разлога, незаснован на чињеницама, док је у 3,4% случајева сматрано да су медији вршили притисак. Скоро две трећине грађана сматра да медији оптужују осуђеног пре суда, 16% се не слаже с тим и 17% не зна да се изјасни по овом питању.[15] Непознавање садржине претпоставке невиности од стране грађана негативно се одражава на правну сигурност, јер позитивно право сваке државе треба да представља својеврсни штит интереса и субјективних права грађана. Иако је претпоставка невиности нормативно одређена у складу са међународним правним стандардима, долази до њеног кршења нарочито у медијском извештавању о различитим кривичним поступцима. У вези с тим, могу се издвојити два проблема. Први се односи на поступање медија. Не спорећи да су независност медија и слобода изражавања неопходни предуслови за демократско и отворено друштво, важно је раздвојити оно што „занима јавност" *(what interests the public)* од онога што је „у јавном интересу" *(what is in the public interest).* Медијска извештавања којима се крше права на приватност и претпоставку невиности понекад заиста могу бити занимљива читаоцима, али је важно имати у виду да она штете остваривању и заштити јавног интереса у медијима, који се заснива на истинитом, непристрасном, правовременом и потпуном информисању грађана. Други проблем односи се на поступање државних

[15] *Законик о кривичном поступку: Само трећина грађана зна шта је претпоставка невиности,* Интернет: https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/010617/010617-vest5.html, 7. 2. 2022.

органа. Кршење права грађана у медијима може се умањити уколико јавне институције утврде правила сарадње са медијима и правила објављивања информација о свом раду. Осим тога, потребно је и да уведу мере заштите против неовлашћеног коришћења личних података грађана, што подразумева и мере спречавања „цурења" података ка медијима.[16] Заштита права на приватност је често повезана и са поштовањем претпоставке невиности окривљеног у кривичном поступку, те је понекад корисно ова питања разматрати заједно, како би се пронашла одржива решења. Како осигурати поштовање претпоставке невиности? Доследна примена законских решења и подизање свести о значају поштовања људских права представљају најбољи начин за побољшање правне сигурности. Кршење претпоставке невиности често има несагледиве последице, не само по окривљеног већ и по целокупан правосудни систем једне државе. Уколико оваква противправна поступања остану несанкционисана, то неминовно доводи до урушавања поверења грађана у правосудни систем, отежава његов рад, а људска права своди на правну категорију. У том случају право бива лишено своје суштине. Тек кроз адекватну примену позитивно право добија свој пуни смисао.

THE PRESUMPTION OF INNOCENCE IN THE LAW OF THE EUROPEAN UNION

Summary: The presumption of innocence is one of the basic rights of the accused in criminal proceedings. Its essence is that everyone will be considered innocent until their guilt is determined by a final decision of the competent authorities. The subject of this paper is a review and analysis of the relevant provisions of EU Directive 2016/343 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on strengthening certain aspects of the presumption of innocence and the right to participate in criminal proceedings. The application of the adversarial principle is inseparable from the presumption of innocence. This paper aims to point out the importance of the presumption of innocence for modern criminal proceedings and to show the domestic law of the European Union in this area, taking into account the provisions of the said Directive.

Keywords: the presumption of innocence, trial principle, criminal procedure, European Union.

[16] Јелена Клеут, Урош Мишљеновић, *Заштита приватности и претпоставке невиности у медијима,* Партнери за демократске промене Србија, Београд, 2016, стр. 5.

УДК: 342.76:[616.98:578.834(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 21 (2022)
Год XXI, бр. 77-78, стр. 97–110
Изворни научни рад
Рад примљен 2. 3. 2022. године
Рад одобрен 6. 4. 2022. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.77_78.6

КООРДИНИСАНИ ПРИСТУП ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ЗА БЕЗБЕДНО И СЛОБОДНО КРЕТАЊЕ ТОКОМ ПАНДЕМИЈЕ COVID-19

Јелица ГОРДАНИЋ[1]

Апстракт: Пандемија вируса Covid-19 проузроковала је велику здравствену кризу која је умногоме изменила живот и навике целокупног човечанства. На нивоу ЕУ, свака држава чланица примењивала је рестриктивне мере којима је била ограничавана слобода кретања. То је било нужно како би се омогућио координирани одговор држава чланица на пандемију. Надлежни органи ЕУ истовремено су усвојили бројне препоруке у циљу усклађенијег приступа у управљању насталом здравственом кризом. Предметни рад је посвећен анализи Препоруке Савета ЕУ 2022/107 о координисаном приступу за олакшање безбедног и слободног кретања током пандемије Covid-19. Препоруком је измењена ранија Препорука 2020/1475. Предвиђене мере према Препоруци у први план стављају вакцинацију, тестирање и опоравак од болести Covid-19, а што се доказује издатом дигиталном Covid потврдом. Ова потврда је имала за циљ да олакша слободу и безбедност кретања унутар ЕУ без примене додатних рестриктивних мера. За грађане Србије, као земље кандидата за приступање ЕУ, овакав координирани приступ ЕУ у погледу обезбеђења слободе, такође је имао одређене последице.

Кључне речи: Европска унија, пандемија, Covid-19, вакцинација, ЕУ дигитална Covid потврда, Србија.

[1] Институт за међународну политику и привреду, Београд.

E-mail: jelica@diplomacy.bg.ac.rs

Рад је настао у оквиру пројекта „Србија и изазови у међународним односима 2022. године", који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, а реализује Институт за међународну политику и привреду током 2022. године.

1) УВОД

Из садашње перспективе може се закључити да је 2020. година неповратно изменила животне токове човечанства. Генерални директор Светске здравствене организације (СЗО) прогласио је 30. јануара 2020. године ванредну ситуацију за јавно здравље на глобалном нивоу услед избијања новог коронавируса – Covid-19.[2] Само месец касније, 11. марта 2020. године, СЗО је прогласио пандемију вируса Covid-19.[3] Пандемија је узроковала незапамћену здравствену кризу на глобалном нивоу. Заштита јавног здравља постала је најважнији приоритет свих држава света. За ЕУ као међународну организацију, и њене државе чланице, пандемија представља једну врсту теста на више нивоа. Ефекти и последице пандемије могу се посматрати кроз питање односа ЕУ и њених држава чланица, потом кроз питање будућности глобалне улоге и глобалних амбиција ЕУ, те кроз питање теста европског јединства и идентитета.[4] У циљу заштите јавног здравља, чланице ЕУ могу предузимати мере којима се ограничава слободно кретање лица унутар Уније. Према члану 168 став 7 Уговора о функционисању ЕУ, државе чланице су одговорне, „за утврђивање здравствене политике као и за организовање и пружање здравствених услуга и здравствене неге", које се могу разликовати од чланице до чланице.[5] У циљу ограничења ширења вируса, државе чланице усвојиле су разноврсне мере. Многе од тих мера „биле су изазов за принцип владавине права, и у неким случајевима, довеле су у питање њихову усклађеност са Уставом и правима гарантованим Европском конвенцијом о људским правима".[6] Одговоре неких чланица на пандемију теоретичари

---

[2] World Health Organization, Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV), 30. January 2020. Интернет: https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov), 25. 2. 2022.

[3] World Health Organization, WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19-11 March 2020. Интернет: https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19—-11-march-2020, 25. 2. 2022.

[4] Jelica Gordanić, "The global role and ambitions of the European Union – Before and during the Covid-19 pandemic", in: Sanja Jelisavac Trošić, Jelica Gordanić, (eds), *International Organizations and States' Response to Covid-19*, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, 2021, pp. 73–85, p. 78.

[5] Пречишћени текст Уговора о функционисању Европске уније. Интернет: http://www.azzk.me/1/doc/Ugovor_o_funkcionisanju_EU.pdf

[6] Hana Kováčiková, "COVID-19 – An excuse to avoid the rule of law? The case of Slovakia", in: Sanja Jelisavac Trošić, Jelica Gordanić (eds), *International Organizations and States' Response*

карактеришу као „мноштво поновљених грешака и неуспеха".[7] Оно што је, међутим, заједничко јесте мишљење да су мере увелико утицале на право грађана да се слободно крећу и бораве унутар државног подручја држава чланица, попут ограничења уласка или захтева да се прекогранични путници који остварују права на слободно кретање подвргну тестирању на инфекцију вирусом Covid-19. Иако су државе чланице надлежне за одлучивање о најадекватнијим мерама заштите јавног здравља, неопходна је њихова координација како би се омогућило остварење права на слободно кретање. Државе чланице, приликом усвајања мера којима се ограничава слобода кретања, требало би да поштују начела права ЕУ, са посебним акцентом на начело пропорционалности и начело недискриминације. Циљ Препоруке Савета 2022/107 јесте олакшавање координисане примене тих начела током пандемије Covid-19. Постојање једностраних мера на нивоу држава чланица може узроковати знатне практичне потешкоће. Грађани су суочени са мноштвом различитих, рестриктивних мера које се, поврх свега, релативно брзо мењају. Координисани приступ на нивоу ЕУ има за циљ избегавање поновног увођења надзора на унутрашњим границама. Ригорозне мере попут затварања граница, опште забране путовања или суспензије летова нису оправдане. С друге стране, циљане и координисане мере као тестирања или потврде о вакцинацији узрокују знатно мање поремећаја и несигурности. Имајући у виду велики постотак вакцинисаног становништва, у Препоруци Савета 2022/107 уочава се и измењена перцепција ЕУ у погледу борбе против болести SARS-CoV-2. Кључни фактор постаје чињеница да ли је лице вакцинисано, тестирано или се опоравило од болести, што је видљиво из ЕУ дигиталне Covid потврде. Према путницима који поседују ЕУ дигиталну Covid потврду не би требало да се примењују додатна ограничења слободе кретања. Посебно, од лица која путују унутар Уније не би требало захтевати подвргавање карантину, имајући у виду да та мера представља значајно ограничење слободе кретања.

2) МЕРЕ ЕУ

Препорука Савета 2020/1475 од 13. октобра 2020. године којом се утврђује координисани приступ у следећим кључним подручјима: примени заједничких критеријума при доношењу одлука о увођењу ограничења

to Covid-19, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, 2021, pp. 397–412, p. 408.

[7] Alexis Troude, "The management of the COVID-19 CRISIS by the French authorities", in: Sanja Jelisavac Trošić, Jelica Gordanić (eds), *International Organizations and States' Response to Covid-19*, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, 2021, pp. 449–557, p. 450.

слободног кретања, мапирању опасности од преношења болести SARS-CoV-2 на основу договореног кôда у боји, као и координисани приступ у погледу мера које се могу на одговарајући начин применити на лица које се крећу између подручја, зависно од степена опасности преноса у тим подручјима.[8]

Препорука Савета 2021/119 (од 1. фебруара 2021. године) о измени Препоруке 2020/1475, с обзиром на врло високу стопу преноса у целој Унији, која би могла бити повезана са већом преносивошћу нових варијанти вируса SARS-CoV-2 које изазивају забринутост.[9]

Уредба Европског парламента и Савета 2021/953 (од 14. јуна 2021. године) о оквиру за издавање, проверу и прихватање потврда о вакцинацији, тестирању и опоравку од болести SARS-CoV-2 (ЕУ дигитална Covid потврда) ради олакшавања слободног кретања током пандемије болести Covid-19.[10] Оквир је успостављен како би се носиоцима ЕУ дигиталне Covid потврде олакшало остваривање права на слободно кретање током пандемије болести SARS-CoV-2. Уредбом се доприноси и олакшавању поступног укидања ограничења слободног кретања која су државе чланице увеле у складу с правом Уније како би се ограничило ширење вируса SARS-CoV-2, на координисани начин. Уредба се почела примењивати од 1. јула 2021. године. Од тог датума вакцинисане, тестиране и особе које су прележале болест имају право да добију ЕУ дигиталну Covid потврду након вакцинисања, тестирања или опоравка од болести у држави чланици.

Како би на најбољи начин искористио оквир за ЕУ дигиталну COVID потврду, Савет је 14. јуна 2021. усвојио Препоруку 2021/961 о измени Препоруке 2020/1475.[11]

---

[8] "Council Recommendation (EU) 2020/1475 of 13 October 2020 on a coordinated approach to the restriction of free movement in response to the COVID-19 pandemic", *Official Journal of the European Union,* L 337/3. Интернет: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32020H1475 18.02.2022.

[9] "Council Recommendation (EU) 2021/119 of 1 February 2021 amending Recommendation (EU) 2020/1475 on a coordinated approach to the restriction of free movement in response to the COVID-19 pandemic", *Official Journal of the European Union*, LI 36/1. Интернет: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32021H0119 18.02.2022.

[10] "Regulation (EU) 2021/953 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2021 on a framework for the issuance, verification and acceptance of interoperable COVID-19 vaccination, test and recovery certificates (EU Digital COVID Certificate) to facilitate free movement during the COVID-19 pandemic", *Official Journal of the European Union,* L 211/1. Интернет: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021 R0953 18. 2. 2022.

[11] "Council Recommendation (EU) 2021/961 of 14 June 2021 amending Recommendation (EU) 2020/1475 on a coordinated approach to the restriction of free movement in response

Сам почетак пандемије на нивоу ЕУ показао је велику разједињеност и губитак поверења грађана у европске институције. Велики број грађана ЕУ сматрао је да је ова организација постала ирелевантна у погледу одговора на кризу. У анкети коју је спровео Европски савет за спољне односе, у јуну 2020. године, међу грађанима скоро свих ЕУ држава чланица постојао је осећај да је њихова држава препуштена сама себи у борби са пандемијом.[12] Откриће вакцина против болести SARS-CoV-2 узроковало је значајне геополитичке турбуленције на релацији Исток–Запад.[13] Почетак процеса вакцинације у ЕУ није текао добрим темпом, што је подстакло стратешке наративе Пекинга и Москве који су у први план истицали своје моделе управљања као боље у односу на тековине либералне демократије Запада. Поједини теоретичари оцењивали су овакве тенденције Пекинга и Москве као, „супарничке режиме задужене за подривање трансатлантског савеза".[14] Напредак процеса вакцинације бележи значајне позитивне промене у одговору ЕУ на пандемију. Од јуна 2021. догодиле су се две важне промене које су утицале на слободно и безбедно кретање унутар Уније. Више од 68% укупног становништва Уније вакцинисано је са две дозе вакцине, што је велики помак у односу на мање од 30% у тренутку усвајања последње измене Препоруке 2020/1475 и Уредбе 2021/953. Захваљујући вакцинацији, знатно већи проценат становништва је боље заштићен од тежих облика и смртности од болести SARS-CoV-2. Увођење ЕУ дигиталне COVID потврде показало је добре резултате. Потврда је постала поуздан механизам за олакшавање слободе кретања током пандемије. Комисија је 21. децембра 2021. године усвојила делегирану Уредбу 2021/2288 о измени Прилога Уредбе 2021/953 Европског парламента и Савета у погледу периода прихватања потврда о вакцинацији издатих у формату ЕУ дигиталне COVID потврде на којима је наведено да је одређено лице потпуно вакцинисано примарном серијом вакцине. Потврде о потпуној вакцинацији примарном серијом вакцине прихватају се уколико није прошло више од 270 дана од примања последње дозе у тој серији.[15]

---

to the COVID-19 pandemic", *Official Journal of the European Union,* L 213/1. Интернет: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32021H0961 18. 2. 2022.

[12] Susi Dennison, Pawel Zerka et al., "Together in trauma: Europeans and the World after Covid-19", *Policy Paper,* European Council on Foreign Relations, 2020, pp. 1–68. pp. 2–3.

[13] Igor Pellicciari, "The poor donor and the rich recipient. Foreign aid and donors' competition in the COVID-19 era", in: Sanja Jelisavac Trošić, Jelica Gordanić (eds), *International Organizations and States' Response to Covid-19*, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, 2021, pp. 261–277, pp. 268–271.

[14] Susan Corke, "Covid-19 pandemic recovery: If the US and Europe find the will, multilateralism is the way", *IAI Papers,* 2020, vol. 20, бр.40, pp. 1–18, p. 3.

[15] "Commission Delegated Regulation (EU) 2021/2288 of 21 December 2021 amending the Annex to Regulation (EU) 2021/953 of the European Parliament and of the Council as

3) САДРЖАЈ

Препорука Савета (EU) 2022/107 састоји се из неколико елемената: Општих начела; Координисаног оквира за олакшање сигурног слободног кретања током пандемије Covid-19; изузетака; ЕУ карте „семафор" и изузетака који се примењују у овом случају; Поступања у случају нових варијанти које изазивају забринутост или које су од интереса за механизам „хитног кочења"; Образац за лоцирање путника и праћење контаката, као и део који се односи на комуникацију и информисање јавности.

Општа начела

Препоруком се наводи да приликом усвајања мера које се односе на заштиту јавног здравља као одговора на пандемију Covid-19, државе чланице треба у што већој мери да ускладе своја деловања како не би дошло до конфузије у пракси. Како би се овај циљ остварио неопходно је поштовање одређених начела. На првом месту се истичу начела пропорционалности и недискриминације. Сва ограничења слободног кретања лица унутар ЕУ, која се уводе ради ограничавања ширења болести SARS-CoV-2, требала би се заснивати на конкретним разлозима. Мере које државе чланице предузимају не би требале надилазити оно што је неопходно за очување јавног здравља и требале би имати привремени карактер. Сва ограничења која су уведена у циљу заштите од болести SARS-CoV-2 требала би бити укинута чим то епидемиолошка ситуација дозволи.[16] Дискриминација не сме постојати између држава чланица, нити бити усмерена према грађанима других чланица. Тако, на пример, државе не би требале усвајати повољнија правила за путовања у суседне државе чланице а, рецимо, строжија правила у односу на друге чланице. Држављанство међу чланицама ЕУ не сме бити основ за ограничења. Препорука наводи и да државе чланице треба увек да прихвате своје држављане, као и грађане Уније и чланове њихових породица који бораве на њиховом државном подручју. У начелу, државе чланице ЕУ не би требале одбити улазак лицима која путују из других држава чланица и требало би да им омогуће брз транзит преко својих државних подручја.[17]

---

regards the acceptance period of vaccination certificates issued in the EU Digital COVID Certificate format indicating the completion of the primary vaccination series", *Official Journal of the European Union,* L 458/459. Интернет: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2288 19. 2. 2022.

[16] "Council Recommendation (EU) 2022/107 of 25 January 2022 on a coordinated approach to facilitate safe free movement during the COVID-19 pandemic and replacing Recommendation (EU) 2020/1475, General Principles". Интернет: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32022H0107, 22. 2. 2022.

[17] Ibid.

Оквир за олакшање сигурног слободног кретања током пандемије Covid-19

Све државе чланице ЕУ упућују се на прихватање ЕУ дигиталне Covid потврде, уколико се може проверити њена веродостојност. Потврда мора бити издата од стране неке од држава чланица ЕУ и мора испуњавати одређене услове:

– другу дозу вакцине у случају вакцина које се примају у две дозе;

– једну дозу вакцине у случају једнодозних вакцина;

– у складу са стратегијом вакцинације државе чланице у којој је обављено вакцинисање – једну дозу вакцине за које су предвиђене две дозе након што је лице претходно било заражено вирусом Covid-19;

– бустер доза, након завршетка примарне серије вакцинације.[18]

Државе чланице требале би осигурати приступ трећој дози вакцине за становништво чије се потврде о потпуној вакцинацији примарном серијом вакцине приближавају истеку стандардног раздобља прихватања и за које су национална тела издала препоруку за примање треће дозе. Препорука наводи да државе чланице могу да прихвате и потврде о вакцинацији за вакцине које су одобриле националне власти или СЗО.[19] Имајући у виду да вакцинисање против болести SARS-CoV-2 није обавезно на нивоу ЕУ, као једна од координисаних мера за државе чланице наводи се прихватање негативне потврде о тестирању у складу са Уредбом (ЕУ) 2021/953. Потврда о тестирању сматраће се валидном уколико је издата:

– највише 72 сата пре доласка, у случају молекуларног теста који се темељи на амплификацији нуклеинске киселине (NAAT), или

– највише 24 сата пре доласка, у случају брзог антигенског теста (RAT) који је наведен на заједничком ажурираном попису брзих тестова на антигене за Covid-19 утврђеном на основу Препоруке Савета од 21. јануара 2021. године.[20]

Државе чланице требале би настојати да потврде о тестирању издају у најкраћем могућем року након узимања узорка. За потребе путовања у оквиру остваривања права на слободно кретање, државе чланице требало би да прихвате обе врсте тестова. Трећа врста потврда, која припада координисаним мерама, је потврда о прележаној болести SARS-CoV-2. Ова врста потврде треба да буде издата у складу са Уредбом 2021/953 у којој се

[18] Ibid.

[19] Ibid.

[20] Ibid.

наводи да је прошло највише 180 дана од датума првог позитивног резултата NAAT-а. Од лица које не поседују ЕУ дигиталну COVID потврду, издату у складу са Уредбом 2021/953, државе чланице могу захтевати да се пре или најкасније 24 сата након доласка подвргну NAAT-у или RAT-у наведеном на заједничком ажурираном попису.[21]

Изузеци

Постоје одређене категорије путника од којих се не захтева поседовање ЕУ дигиталне COVID потврде издате на основу Уредбе (ЕУ) 2021/953. Ту спадају:

- радници у саобраћајном сектору или вршиоци услуга превоза, укључујући возаче и посаде теретних возила који превозе робу за употребу на државном подручју и они који су само у транзиту;
- пацијенти који путују из неопходних здравствених разлога;
- поморци;
- особе које живе у пограничним подручјима и свакодневно или често путују преко границе ради посла, пословања, образовања, породице или здравствене заштите
- деца млађа од 12 година.[22]

ЕУ карта „семафор" и изузеци

Важан део ове Препоруке односи се на ЕУ карту „семафор" и изузетке, као и додатне мере које се примењују са њом. Сврха „семафор" карте јесте информисање јавности и органа држава чланица о развоју епидемиолошке ситуације у ЕУ. На основу података, које достављају државе чланице, Европски центар за спречавање и контролу болести објављује карту, на којој се употребом боја семафора на одређеним регионима, означава потенцијални степен ризика зараженост путника из тих региона вирусом Covid-19. Европски центар за спречавање и контролу болести ажурира „семафор" карту сваког четвртка.[23] На основу карте „семафор" државе чланице би требало да примењују следеће мере за путовања у подручја, и из подручја, на

[21] Ibid.

[22] Ibid.

[23] European Centre for Disease Prevention and Control, Maps in support of the Council Recommendation on a coordinated approach to travel measures in the EU. Интернет: https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement 26. 2. 2022.

којима вирус циркулише на врло високим нивоима и која су класификована као „тамноцрвена": (а) грађани држава чланица требало би да избегавају сва необавезна путовања у та подручја и из њих; (б) од лица које не поседују потврду о вакцинацији или прележаном вирусу, а долазе из тих подручја, требало би захтевати да се пре одласка подвргну NAAT-у или RAT-у који су наведени на заједничком и ажурираном попису, и да се подвргну карантину/самоизолацији у трајању од десет дана након доласка. Карантин/самоизолација се може завршити и раније уколико се лице подвргне тестирању на инфекцију вирусом SARS-CoV-2, најраније петог дана након доласка и ако је резултат негативан.[24] Од лица на која се примењују изузеци од поседовања ЕУ дигиталног Covid сертификата не би требало захтевати самоизолацију или карантин, али се може захтевати поседовање потврде о негативном резултату тестирања. Радницима у саобраћајном сектору, или вршиоцима услуга превоза, док обављају своју нужну функцију не би требало захтевати мере самоизолације/карантина или поседовање потврде о негативном резултату тестирања. Такође, деци млађој од 12 година која долазе из подучја означених „тамноцрвеном", и која поседују ЕУ дигиталну COVID потврду или негативан тест на присутво Covid-19, не би требало захтевати да се подвргну карантину/самоизолацији.[25]

Поступање у случају нових варијанти које изазивају забринутост или су од интереса за механизам „хитног кочења"

Препоруком се предвиђа и поступање држава чланица у случају варијанти које изазивају забринутост или су од интереса, као и механизам хитног кочења. Државе чланице треба да обрате посебну пажњу на ширење нових варијанти вируса Covid-19, а посебно варијанти код којих је преносивост већа и које узрокују тежи облик болести или утичу на ефикасност вакцине. Чланице ЕУ требало би да користе податке и процене ризика које је објавио Европски центар за спречавање и контролу болести. Државама чланицама ЕУ препоручује се одржавање високог степена секвенцирања. Секвенцирање подразумева декодирање генетског материјала вируса како би се уочиле мутације и утврдило какав ефекат оне могу имати на вирус – да ли ће га учинити више или мање преносивим, да ли ће изазивати теже или лакше симптоме и слично. Једном седмично, државе чланице треба да доставе податке о опсегу и резултатима секвенцирања случајева позитивних на Covid-19 према регионалном критеријуму, како би се омогућило увођење евентуалних мера за неопходна подручја. Као вид

[24] "Council Recommendation (EU) 2022/107...", op. cit.

[25] Ibid.

одговора на нову варијанту вируса која изазива забринутост, држава чланица може захтевати од путника да се након уласка на њену територију подвргну различитим ограничавајућим мерама попут карантина/самоизолације, тестирања итд. О свим тим мерама, држава чланица треба да обавести Комисију и друге државе чланице и достави информације сходно одредби члана 11 став 2 Уредбе 2021/953. Уколико је могуће, информације би требало доставити 48 сати пре увођења ограничења.[26]

Државе чланице имају могућност да у напред наведеним ситуацијама уведу механизам „хитног кочења" и да захтевају да се радници у саобраћајном сектору и пружаоци услуга превоза подвргну тестирању на Covid-19. У оваквим ситуацијама требало би употребити брзе антигенске тестове и не захтевати карантин, како не би дошло до поремећаја у превозу. Уколико дође до појаве поремећаја у превозу или ланцу снабдевања, државе чланице требало би одмах да укину или ставе ван снаге захтеве за тестирање.[27] Савет би, на основу информација достављених у складу са чланом 22 Препоруке, у блиској сарадњи са Комисијом и уз подршку Европског центра за спречавање и контролу болести, требао преиспитати ситуацију на координисан начин. Током састанка држава чланица требало би да изнесе образложење својих мера. Комисија може, на основу редовне процене нових доказа Европског центра за спречавање и контролу болести, предложити и расправу у Савету о новој варијанти вируса SARS-CoV-2 која изазива забринутост или је од интереса, или о епидемиолошкој ситуацији која се брзо погоршава у држави чланици или у региону унутар државе чланице. Током расправе Комисија би могла предложити да Савет постигне договор о координисаном приступу у погледу путовања из угрожених подручја, којим се настоји одгодити ширење варијанте унутар Уније, као што су захтеви за путнике у погледу тестирања и/или карантина/самоизолације. Сваку ситуацију која је довела до усвајања додатних мера треба редовно преиспитивати. Комисија или државе чланице могу предложити укидање мера успостављених у складу са координисаним приступом новим варијантама вируса Covid-19 које изазивају забринутост или су од интереса.[28]

Образац за лоцирање путника и праћење контаката

У оквиру дела Препоруке који је насловљен „Образац за лоцирање путника и праћење контаката" државе чланице могу размотрити могућност да од лица које на њихово државно подручје улазе саобраћајним средствима за колективни превоз, захтевају да поднесу обрасце за лоцирање путника

[26] Ibid.

[27] Ibid.

[28] Ibid.

(„PLF") у складу с прописима о заштити података.[29] Уколико лице при доласку на одредиште развије симптоме, требало би спровести тестирање, дијагнозу, изолацију и праћење контаката у складу с локалном праксом. Информације о случајевима откривеним по доласку треба без одгађања проследити телима надлежним за јавно здравље у земљама у којима је лице боравило током претходних 14 дана, у сврху откривања контаката, и то путем, ако је то примењиво, платформе за размену PLF-ова, а ако није путем система раног упозоравања и одговора.[30]

Комуникација и информисање јавности

Последњи део Препруке регулише комуникацију и информисање јавности. У складу с чланом 11 Уредбе 2021/953 државе чланице треба да најширој јавности пруже јасне, потпуне и правовремене информације о свим мерама које утичу на слободно кретање, те свим попратним захтевима. Такву врсту информација требало би објавити најмање 24 сата пре него што мере ступе на снагу. Информације се морају редовно ажуририрати и бити доступне и на интернет платформи „Re-open EU", на којој се налази „семафор" карта коју редовно објављује Еропски центар за спречавање и контролу болести. Садржај свих мера, њихово подручје примене, као и категорије лица на које се примењују, треба бити јасно описан.[31]

4) СТУПАЊЕ НА СНАГУ

Препорука се примењује од 1. фебруара 2022. године и њоме се замењује Препорука (ЕУ) 2020/1475. Препорука ће престати да се примењује најкасније истовремено када и Уредба 2021/953.

5) ИЗВОРИ

"Commission Delegated Regulation (EU) 2021/2288 of 21 December 2021 amending the Annex to Regulation (EU) 2021/953 of the European Parliament and of the Council as regards the acceptance period of vaccination certificates issued in the EU Digital COVID Certificate format indicating the completion of the primary vaccination series", *Official Journal of the European Union,* L 458/459. Интернет: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2288

[29] "EU digital Passenger Locator Form". Интернет: https://app.euplf.eu/#/ 26. 2. 2022.

[30] "Council Recommendation (EU) 2022/107..." op. cit.

[31] Ibidem, Communication and information to the public.

Corke, Susan, Covid-19 pandemic recovery: If the US and Europe find the will, multilateralism is the way, *IAI Papers,* 2020, 20 (40).

"Council Recommendation (EU) 2020/1475 of 13 October 2020 on a coordinated approach to the restriction of free movement in response to the COVID-19 pandemic", *Official Journal of the European Union*, L 337/3. Интернет: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32020H 1475

"Council Recommendation (EU) 2021/119 of 1 February 2021 amending Recommendation (EU) 2020/1475 on a coordinated approach to the restriction of free movement in response to the COVID-19 pandemic", *Official Journal of the European Union,* L 36/1. Интернет: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32021H0119

"Council Recommendation (EU) 2021/961 of 14 June 2021 amending Recommendation (EU) 2020/1475 on a coordinated approach to the restriction of free movement in response to the COVID-19 pandemic", *Official Journal of the European Union,* L 213/1. Интернет: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32021H0961

"Council Recommendation (EU) 2022/107 of 25 January 2022 on a coordinated approach to facilitate safe free movement during the COVID-19 pandemic and replacing Recommendation (EU) 2020/1475", *Official Journal of the European Union,* L 18/110. Интернет: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32022H0107

Dennison, Susi, Pawel Zerka, et al. Together in trauma: Europeans and the World after Covid-19, *Policy Paper,* European Council on Foreign Relations, 2020.

European Centre for Disease Prevention and Control, Maps in support of the Council Recommendation on a coordinated approach to travel measures in the EU. Интернет: https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement

Gordanić, Jelica, The global role and ambitions of the European Union – Before and during the Covid-19 pandemic, in: Sanja Jelisavac Trošić, Jelica Gordanić (eds), *International Organizations and States' Response to Covid-19*, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, 2021.

Kováčiková, Hana, COVID-19 – An excuse to avoid the rule of law? The case of Slovakia, in: Sanja Jelisavac Trošić, Jelica Gordanić, (eds), *International Organizations and States' Response to Covid-19*, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, 2021, pp. 397–412.

Oliu-Bartona, Miquel, Pradelski, Bary B.S.R., "The effect of Covid certificates on vaccine uptake, health outcomes and the economy", *Working Paper 1*, Bruegel, 2022.

Pellicciari, Igor, The poor donor and the rich recipient. Foreign aid and donors' competition in the COVID-19 era, in: Sanja Jelisavac Trošić, Jelica Gordanić (eds),

International Organizations and States' Response to Covid-19, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, 2021.

Regulation (EU) 2021/953 Of The European Parliament and of the Council of 14 June 2021 on a framework for the issuance, verification and acceptance of interoperable COVID-19 vaccination, test and recovery certificates (EU Digital COVID Certificate) to facilitate free movement during the COVID-19 pandemic, Official Journal of the European Union, L 211/1. Интернет: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0953

Troude, Alexis, The management of the COVID-19 CRISIS by the French authorities, in: Sanja Jelisavac Trošić, Jelica Gordanić, (eds), *International Organizations and States' Response to*

World Health Organization, WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 – 11 March 2020. Интернет: https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19—-11-march-2020

World Health Organization, Statement on the second meeting of the International Health "Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV)", 30. January 2020. Интернет: https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)

Пречишћени текст Уговора о функционисању Европске уније. Интернет: http://www.azzk.me/1/doc/Ugovor_o_funkcionisanju_EU.pdf

6) ЗНАЧАЈ ЗА СРБИЈУ

Препорука Савета 2022/107 представља важан акт Европске уније у борби против пандемије вируса Covid-19. Пре свега, Препорука у први план ставља индивидуални статус лица, а не ситуацију на регионалном нивоу. Вакцинација, тестирање или опоравак од вируса Covid-19 постају кључне одреднице. Овакав приступ уноси и далеко више сигурности за путнике и знатно поједностављује правила у погледу путовања. Ове тенденције су свакако врло добре вести у погледу олакшавања слободе кретања. ЕУ дигитални COVID сертфикат је и значајно средство економског опоравка, јер вакцинисана лица могу нормално спроводити све активности, као пре почетка пандемије. Поред тога, висок степен вакцинације спречава нова затварања и рестриктивне мере.[32] С друге стране, Препорука Савета

[32] Miquel Oliu-Bartona, Bary B.S.R. Pradelski, "The effect of Covid certificates on vaccine uptake, health outcomes and the economy", *Working Paper 1*, Bruegel, 2022. p. 5.

2022/107 је само препорука, те нема својство правне обавезности за државе чланице ЕУ. Имајући у виду да Србија није чланица ЕУ, путовање њених грађана у државе ЕУ зависи искључиво од услова које те државе поставе. Тако нпр. држављани Србије тренутно могу ући у Мађарску без икаквих услова, па чак и без потврде о вакцинацији било којом врстом вакцине или поседовања PCR или брзог антигенског теста. С друге стране, путовања грађана Србије у Италију су изузетно рестриктивна и односе се искључиво на пословне и здравствене разлоге, школовање, апсолутну хитност или учешће на спортским такмичењима. И поред наведене Препоруке 2022/107 грађани Србије треба пред пут у иностранство да провере услове за улазак у одређену чланицу ЕУ. Омикрон, актуелни сој вируса Covid-19, не изазива теже последице. Уколико се овакве тенденције наставе, можда се могу очекивати у ближој будућности мање рестриктивна правила у погледу путовања у државе ЕУ, као и прихватање Препоруке од стране свих чланица ЕУ.

COORDINATED APPROACH OF THE EUROPEAN UNION FOR SAFE AND FREE MOVEMENT DURING THE COVID-19 PANDEMIC

Summary: The COVID-19 pandemic has caused a major health crisis that has greatly changed the lives and habits of all humanity. At EU level, each member state has applied restrictive measures restricting freedom of movement. This was necessary to allow a coordinated response by Member States to the pandemic. At the same time, the EU authorities have adopted a number of recommendations aimed at a more coherent approach to managing the emerging health crisis. The present paper is dedicated to the analysis of the EU Council Recommendation 2022/107 on a coordinated approach to facilitate safe free movement during the COVID-19 pandemic. The Recommendation replaced the previous Recommendation 2020/1475. The envisaged measures according to the Recommendation put vaccination, testing, and recovery from the COVID-19 disease at the forefront, which is proven by the digital COVID certificate issued. This confirmation was aimed at facilitating freedom and security of movement within the EU without the application of additional restrictive measures. For the citizens of Serbia, as a candidate country for EU accession, this coordinated EU approach to securing freedom has also had certain consequences.

Keywords: European Union, pandemic, COVID-19, vaccination, EU digital COVID certificate, Serbia.

УДК: 355.58(061.1EU)
Biblid 1451-3188, 21 (2022)
Год XXI, бр. 77-78, стр. 111–123
Изворни научни рад
Рад примљен 9. 3. 2022. године
Рад одобрен 21. 3. 2022. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.77_78.7

УРЕДБА 2021/836 ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА И САВЕТА О МЕХАНИЗМУ ЦИВИЛНЕ ЗАШТИТЕ ЕУ

Александар ЈАЗИЋ[1]

Апстракт: Константан развој система цивилне заштите Европске уније (ЕУ) захтева унапређење европског законодавства у складу са потребама ефикасног функционисања овог система. Усвајањем адекватних правних аката ЕУ је организовала и на стабилне основе поставила систем цивилне заштите на својој територији, оличен у поменутом Механизму цивилне заштите Европске уније (*European Union Civil Protection Mechanism* – EUCPM). Механизам цивилне заштите ЕУ представља оквир заједничког деловања држава чланица ЕУ пре и током ванредних ситуација. Зато је неопходно унапређење поменутог Механизма у циљу његовог несметаног функционисања и деловања у случају ванредних ситуација. То се односи и на правне акте ЕУ којима се регулише функционисање овог Механизма. Промене у међусобним односима чланица ЕУ, технолошки развој и климатске промене приморавају ЕУ да прилагођава своје законодавство новонасталим околностима. Тиме се осигурава спремност ЕУ да пружи брз и адекватан одговор у случају ванредних ситуација. Унапређењем законодавства ЕУ у области цивилне заштите осигурава се међусобна усклађеност у деловању држава чланица ЕУ у области цивилне заштите. Зато је брига ЕУ о функционисању поменутог Механизма веома изражена, јер је у

[1] Институт за међународну политику и привреду, Београд. E-mail: jazic@diplomacy.bg.ac.rs.

Рад је настао у оквиру пројекта „Србија и изазови у међународним односима 2022. године", који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, а реализује Институт за међународну политику и привреду током 2022. године.

питању основни оквир заједничке припреме и деловања чланица ЕУ пре, у току и након ванредних ситуација.

Кључне речи: Ванредне ситуације, катастрофе, цивилна заштита, превенција, европско законодавство, Механизам цивилне заштите ЕУ, Реск ЕУ, Европска унија, Србија.

1) УВОД

У складу са променама које се одвијају у оквирима политике ЕУ догађају се и промене у вези са организацијом и функционисањем њених појединих система. Тако се дешавају и промене везане за Механизам цивилне заштите ЕУ (у даљем тексту: *Механизам ЕУ*). Томе додатно доприносе климатске промене, које изазивају нове опасности. Развој међусобних односа држава чланица ЕУ захтева усклађивање и у области цивилне заштите, односно унапређење *Механизма ЕУ*. С друге стране, климатске промене утичу на неопходност трансформације *Механизма ЕУ* како би одговорио на потенцијалне опасности у случају ванредних ситуација. Темељ функционисања *Механизма ЕУ* су акти којима су дефинисана права и обавезе држава чланица, капацитети, активирање *Механизма ЕУ,* финансирање и ангажовање ван територије ЕУ. Када су околности захтевале, поменути акти били су предмет измена и допуна. Овом процедуром осигуравало се стабилно функционисање *Механизма ЕУ,* односно одржавала се спремност ЕУ да пружи адекватан одговор у случају ванредних ситуација на својој територији, али и шире. Први конкретан акт којим је основан *Механизам ЕУ* донет је 2007. године, с тим што је тада његов први назив био „Механизам цивилне заштите Заједнице" (*Community Civil Protection Mechanism – CCPM*).[2]

Формирањем *Механизма ЕУ* омогућена је већа активност ЕУ у вези са покушајима да што више уклони потенцијалне опасности које могу допринети настанку ванредних ситуација. Другим речима, *Механизам ЕУ* ојачао је превентивно деловање ЕУ. Овом ојачању допринело је јасније дефинисање циљева у вези са превентивним деловањем, а тичу се финансирања, истраживања, прикупљања података и деловања на терену. Да би се ови циљеви реализовали били су неопходни адекватни планови деловања у случају ванредних ситуација, које су државе чланице донеле или су тек требале да донесу. Постојање планова представља темељ за доношење адекватних мера на државном нивоу, али и на нивоу ЕУ, на основу којих ће се те мере реализовати. Ипак, најбитнији аспект остваривања циљева у домену цивилне заштите јесте развој превентивног деловања и подизање свести о

[2] "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.

њеном значају. Када се говори о превенцији, организација и функционисање система раног упозоравања има примарно место. Систем раног упозоравања може бити пресудан за ефикасан одговор на ванредну ситуацију, јер је у таквим ситуацијама брзина деловања од пресудног значаја за умањивање негативних ефеката. Не треба изгубити из вида ни питања обуке ради што ефикаснијег деловања у случају ванредних ситуација. Ту је, ради ефикасности заједничког деловања, развој међусобне сарадње између кључних актера држава чланица ЕУ од пресудног значаја. Предуслов развоја овакве сарадње је одржавање континуиране међусобне комуникације. ЕУ се за сада највише бави питањима финансирања, али и унапређењем прописа у вези са превентивним деловањем у области ванредних ситуација.[3]

2) МЕРЕ ЕУ

Мере ЕУ обухватају следеће нормативне акте:

1. "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.
2. "Commission implementing decision (EU) 2019/1930 of 18 November 2019 amending Implementing Decision (EU) 2019/570 as regards rescEU capacities", *Official Journal of the European Union*, L299, 20.11.2019.
3. "Commission implementing decision (EU) 2021/88 of 26 January 2021 amending Implementing Decision (EU) 2019/570 as regards rescEU capacities in the area of chemical, biological, radiological and nuclear incidents", *Official Journal of the European Union*, L30, 28.1.2021.
4. "Commission implementing decision (EU) 2019/1310 of 31 July 2019 laying down rules on the operation of the European Civil Protection Pool and rescEU", *Official Journal of the European Union*, OJ L 204, 2.8.2019.
5. "Council decision of 5 March 2007 establishing a Civil Protection Financial Instrument", *Official Journal of the European Union*, L71, 10.3.2007.
6. "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.
7. "Council regulation (EU) 2016/369 of 15 March 2016 on the provision of emergency support within the Union", *Official Journal of the European Union*, L70, 16.3.2016.

[3] "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.

8. "Decision (EU) 2019/420 of the European Parliament and of the Council of 13 March 2019 amending Decision No 1313/2013/EU on a Union Civil Protection Mechanism", *Official Journal of the European Union*, L 347, 20 March 2019.
9. "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.

3) САДРЖАЈ

„Уредба (ЕУ) 2021/836 Европског парламента и Савета од 20. маја 2021. о изменама Одлуке бр. 1313/2013/ЕУ о Механизму цивилне заштите ЕУ" (даље: Уредба) састављена је из два дела. У првом делу дато је објашњење неопходности доношења ове Уредбе. Други део састоји се из два члана. У првом члану су садржане све измене и допуне, док се у члану 2 налази датум ступања на снагу. Параграфи 2 и 3 у члану 1 „Одлуке бр. 1313/2013/ЕУ Европског парламента и Савета од 17. децембра 2013. године о Механизму цивилне заштите ЕУ" (даље: Одлука) су замењени. Сада је у Уредби наглашено да је кључни задатак *Механизма ЕУ* заштита људи, али и заштита животне средине и имовине. Под имовином се подразумева и културно наслеђе. У заштиту животне средине спада заштита од свих катастрофа, што укључује последице тероризма и загађења мора, као и од хемијских, технолошких, радиолошких и сличних акцидената. *Механизам ЕУ* ће у вези са наведеним опасностима деловати унутар и ван ЕУ. У случају радиолошких акцидената и терористичких аката *Механизам ЕУ* ће деловати само у домену спремности и одговора. У новом параграфу 3 истакнуто је да ће *Механизам ЕУ* промовисати солидарност међу државама чланицама кроз практичну сарадњу координацију, без довођења у питање примарне одговорности држава чланица да на њеној територији заштити људе, животну средину и имовину од катастрофа. То се односи и на омогућавање њиховим системима управљања катастрофама довољно капацитета да спрече и да се адекватно носе са ванредним ситуацијама, чији се обим и снага могу реално проценити и на које могу одговорити. У члану 4 додат је став у коме стоји да „циљеви отпорности на катастрофе ЕУ" подразумевају необавезујуће циљеве установљене у области цивилне заштите да ојачају активности превенције и припремљености како би се побољшаји капацитети ЕУ и држава чланица да поднесу ефекте катастрофе који могу изазвати прекограничне последице у више држава. Чланови 7 и 8 су замењени. Члан 7 односи се на Координациони центар за одговор на ванредне ситуације (*Emergency Response Coordination Centre – ERCC*). Наводи се да се оснива *ERCC* који ће осигурати непрекидан оперативан капацитет, као и да ће служити државама чланицама и Европској комисији (ЕК) у остваривању циљева *Механизма ЕУ*. Посебан

задатак *ERCC* је координација, надгледање и одговор на ванредне ситуације у реалном времену на нивоу ЕУ. *ERCC* ће блиско сарађивати са кључним субјектима цивилне заштите на националном нивоу и релевантним телима ЕУ у циљу промоције међусекторског приступа управљању ванредним ситуацијама. Биће омогућен приступ *ERCC-a* оперативном, аналитичком, надзорном и информативном управљању, као и комуникационим капацитетима, у циљу решавања широког спектра ванредних ситуација унутар и ван ЕУ. Члан 8 говори о општим активностима припреме ЕК. У овом члану дефинисане су активности ЕК које се тичу управљања *ERCC*-ом и Заједничким системом за ванредне ситуације и информације (*Common Emergency and Information System – CECIS*). Суштински, улога ЕК је да координира кроз ова два центра и ојача припремљеност држава чланица за ванредне ситуације, као и да учини ефикаснијим деловање током њиховог трајања. Нагласак је стављен на развој капацитета за реаговање на бази успешне праксе, логистичку подршку, слање стручних лица и креирање програма евалуације. *CECIS* треба превасходно да омогући ширење информација које произилазе из релевантних научних анализа, али уз сагласност држава које су погођене ванредном ситуацијом. Истакнуто је да се ове активности ЕК односе на деловање унутар ЕУ. У ставу 2 члана 8 истакнуто је да на захтев државе чланице, треће државе, Уједињених нација (УН) или УН-ових агенција ЕК може распоредити тим стручњака на одређеном подручју како би пружили савете у вези са мерама за припремљеност. Члан 10 је такође замењен. Овај члан тиче се прављења сценарија и планирања управљања катастрофама. ЕК и државе чланице треба да раде заједно на унапређењу међусекторског планирања управљања ризиком од катастрофа на нивоу ЕУ. То се односи на све катастрофе које могу имати прекогранични ефекат у више држава, што укључује и негативне ефекте климатских промена. Планирање ће укључити креирање сценарија на нивоу ЕУ у циљу превенције катастрофа, припремљености и одговора. У ставу 2 наглашено је да ће ЕК и државе чланице утврдити и промовисати синергије између помоћи цивилне заштите и финансирања хуманитарне помоћи које омогућава ЕУ и државама чланицама у планирању операција за хуманитарне кризе ван ЕУ. У члану 11 замењен је параграф 2. Сада се у њему истиче да ће на основу идентификованих ризика, раскорака и постојеће изградње сценарија ЕК дефинисати типове и број капацитета који су најважнији за одговор на ванредне ситуације, а који су потребни за Европски фонд за цивилну заштиту (*European Civil Protection Pool – ECPP*). ЕК ће у сарадњи са државама чланицама надгледати напредак у остваривању циљева који су везани за неопходне капацитете. То укључује и идентификовање потенцијалних и значајних раскорака у изградњи капацитета *ECPP-a*. Уколико се ти раскораци утврде ЕК ће утврдити да ли су неопходни капацитети доступни

државама чланица ван *ECPP-a*. Члан 12 измењен је у параграфима 2 и 3. ЕК се обавезала да ће дефинисати капацитете *rescEU,* који треба да буду адекватни за шумске пожаре, хитну медицинску помоћ, хемијске, биолошке, радиолошке и нуклеарне инциденте, као и за транспорт и логистику. У параграфу 3 члана 12 наводи се да ће капацитети *rescEU* бити стечени, изнајмљени, закупљени или на други начин уговорени од држава чланица ЕУ. Измењени члан 13 односи се на Мрежу знања цивилне заштите ЕУ (*Union Civil Protection Knowledge Network – UCPKN*). ЕК ће основати *UCPKN* у циљу сакупљања, обраде и ширења знања и информација који су релевантни за *Механизам ЕУ*. Наведене активности *UCPKN* биће засноване на приступу који подразумева вишеструке опасности и укључује релевантне субјекте из области цивилне заштите и управљања катастрофама, центре изврсности, универзитете и истраживаче. ЕК ће у својим активностима повезаним са *UCPKN* узети у обзир стручност која постоји у државама чланицама, као и на нивоу ЕУ, других међународних организација, трећих држава и организација које су присутне на терену. Један од задатака ЕК и држава чланица је промовисање равнотеже у заступљености полова у организацији и функционисању *UCPKN*. Такође, ЕК ће кроз *UCPKN* подржати повезаност у планирању и доношењу одлука кроз сталну размену знања и информација повезаних са свим областима функционисања *Механизма ЕУ.* У вези са деловањем у пракси, ЕК ће *UCPKN* успоставити и руководити програмима тренинга и вежби за особље цивилне заштите и управљања катастрофама у области превенције, припремљености и одговора на ванредне ситуације. Члан 18, који се тиче транспорта и опреме, сада је замењен и у њему је дефинисано на који начин државе чланице у случају ванредне ситуације долазе до опреме и логистичких ресурса. Први начин је кроз омогућавање и ширење информација о опреми, транспорту и логистичким ресурсима који могу бити на располагању државама чланицама. Развој картографског материјала за брзо распоређивање и мобилизацију ресурса представља други начин. Трећи начин је пружање помоћи држави чланици да идентификује транспортна и логистичка средства која се могу ангажовати из других извора, као што је, на пример, област привреде. Четврти начин је сличан трећем и подразумева помоћ државама чланицама да идентификују опрему која се може ангажовати из других извора. У Уредби је члан 19 измењен параграфом који је додат. Овај параграф тиче се финансијских средстава и наведено је да ће финансијски оквир за функционисање *Механизма ЕУ* за период од 1. јануара 2021. до 31. децембра 2027. године износити 1.263.000,000 евра.

Уредба уноси нови члан 19а у Одлуку, а тиче се ресурса из Инструмента за опоравак Европске ЕУ (*European Union Recovery Instrument – EURI*). Финансијска помоћ на коју се односи овај члан биће додељена трећој држави

само уколико се та помоћ спроводи у складу са циљевима наведеним у Уредби (ЕУ) 2020/2094,[4] без обзира да ли та држава учествује у *Механизму ЕУ* или не. Дошло је до измене члана 20а који се односи на видљивост и награде. Примаоци финансијских средстава ЕУ и корисници помоћи обавезни су да то признају и да осигурају видљивост фондова ЕУ. Другим речима, обавезни су да на одговарајући начин омогуће да јавност буде упозната са пореклом средстава и помоћи. То се посебно односи на промовисање активности и постигнутих резултата. Средства за промоцију биће ефикасне и циљане информације намењене широкој публици, што укључује медије и јавност. Свака помоћ или финансијска средства која буду додељена треба да имају адекватну видљивост у складу са упутствима ЕК. Када се буду користили капацитети *rescEU* на националном нивоу државе чланице ће признати извор из којег су ови капацитети добијени и осигураће видљивост средстава које је ЕУ доделила ради добијања наведених капацитета. ЕК се обавезује да спроводи активности информисања и комуницирања у вези са Одлуком, уз пружање помоћи државама чланицама у њиховим активностима у области комуницирања. Доделу медаља спроводиће ЕК како би одала признање посвећености и изузетном доприносу функционисања *Механизма ЕУ*. Прихватљиве акције повезане са опремом и операцијама утврђене су чланом 23. То су акције за које се може добити финансијска помоћ како би се приступило опреми, транспортним и логистичким средствима у оквиру *Механизма ЕУ.* У те акције спада: (1) пружање и размена информација о опреми, транспортним и логистичким ресурсима које су државе чланице спремне да ставе на располагање, а ради олакшавања удруживања такве опреме или транспортних и логистичких ресурса; (2) помагање државама чланицама да идентификују транспортне и логистичке ресурсе који могу бити доступни из других извора и олакшавање њиховог приступа таквим ресурсима; (3) помагање државама чланицама да идентификују опрему која може бити доступна из других извора; и (4) финансирање транспортних и логистичких ресурса који су неопходни за обезбеђивање брзог одговора на катастрофе, али уз испуњавање одређених критеријума. Износ финансијске помоћи ЕУ намењене за транспорт капацитета који нису унапред одређени у оквиру *ECPP-a* не може прелазити 75% укупних трошкова. За капацитете који јесу унапред одређени за *ECPP* износ финансијске помоћи ЕУ намењене за функционисање капацитета такође не може прелазити 75% од укупних трошкова. Када се ради о већ описаним акцијама у вези са пружањем и разменом информација о опреми, транспортним и логистичким ресурсима, као и са брзим одговором на

[4] "Council Regulation (EU) 2020/2094 of 14 December 2020 establishing a European Union Recovery Instrument to support the recovery in the aftermath of the COVID-19 crisis", *Official Journal of the European Union*, L 433, 22 December 2020.

катастрофе, износ помоћи ЕУ може покривати 100% трошкова. У случају распоређивања *rescEU* капацитета у оквиру *Механизма ЕУ,* финансијска помоћ ЕУ може покрити до 75% од укупних оперативних трошкова. Када је у питању распоређивање ван ЕУ, а у складу са чланом 12 Одлуке, финансијска помоћ ће покрити све оперативне трошкове. Уколико финансијска помоћ ЕУ не покрива 100% трошкова, онда ће преостале трошкове сносити тражилац помоћи. Изузетак су случајеви где постоји договор са државом чланицом која нуди помоћ, или са државом чланицом на чијој се територији налазе *rescEU* капацитети. Још један случај где финансијска помоћ ЕУ може покрити 100% укупних трошкова је распоређивање капацитета *rescEU*, односно биће покривени сви трошкови транспорта терета, логистичких средстава и услуга у оквиру ЕУ и на релацији од трећих држава до ЕУ. Члан 25, који се односи на типове финансијских интервенција и процедура спровођења такође је измењен. Тако, одредбом је предвиђено да ће финансијску подршку спроводити ЕК у складу са „Уредбом (ЕУ, Euроатом) 2018/1046 Европског парламента и Савета од 18. јула 2018".[5] ЕК ће у случајевима директног пружања финансијске помоћи ЕУ руководити неопходним активностима, док ће у случају индиректног додељивања помоћи те активности спроводити одређена тела. Финансијска помоћ коју ће пружити ЕУ може имати било какав облик који је утврђен у горенаведеној Уредби. Да би се спровеле одредбе Одлуке ЕК ће усвојити годишње и вишегодишње радне програме у којима ће бити утврђени циљеви, очекивани резултати, методе спровођења и износ средстава неопходан за њихову реализацију. Ови програми треба да садрже опис активности које треба да буду финансиране. Процедура подразумева утврђивање износа за сваку активност појединачно и временски оквир за њену реализацију. Наведени захтевани оквири, односно годишњи и вишегодишњи програми, не обухватају активности које спадају у одговор на ванредну ситуацију, а које се не могу предвидети унапред. У циљу обезбеђивање јасноће и предвидљивости, реализација буџета и планирање будућих издвајања биће презентовани и разматрани на годишњем нивоу. Ставке буџета које нису искоришћене у текућој години, за активности за које су намењене, биће аутоматски пренете у буџет за наредну годину и могу се искористити до 31. децембра наредне године.

Заштита финансијских интереса ЕУ утврђена је у члану 27. Његовом новом формулацијом предвиђено је да, у случају учешћа треће државе у

[5] "Regulation (EU, Euratom) 2018/1046 of the European Parliament and of the Council of 18 July 2018 on the financial rules applicable to the general budget of the Union, amending Regulations (EU) No 1296/2013, (EU) No 1301/2013, (EU) No 1303/2013, (EU) No 1304/2013, (EU) No 1309/2013, (EU) No 1316/2013, (EU) No 223/2014, (EU) No 283/2014, and Decision No 541/2014/EU and repealing Regulation (EU, Euratom) No 966/2012", *Official Journal of the European Union*, L 193, 30 July 2018.

Механизму ЕУ, а на основу међународног споразума или другог правног инструмента, држава је у обавези да омогући приступ овлашћеном службенику, Европској канцеларији за борбу против превара и Ревизорском суду. Наведеним субјектима мора се омогућити да свеобухватно реализују своје надлежности, што укључује право да спроводе истраге, провере и инспекције.[6] У члану 34 замењени су параграфи 2 и 3. У параграфу 2 сада се истиче да је ЕК обавезна да сваке две године подноси извештај Европском парламенту (ЕП) и Савету о оствареном напретку.[7] Извештај треба да садржи информације о напретку у области отпорности на катастрофе и у развоју капацитета, али и информације о преосталим недостацима у развоју. Такође, извештај треба да узме у обзир и успостављање *rescEU*. Део извештаја треба да обухвати приказ кретања буџета и трошкова који се тичу капацитета за одговор, као и процену потреба за развој ових капацитета. У параграфу 3 утврђено је да ће ЕК до 31. децембра 2023. године донети оцену о спровођењу Одлуке и доставити извештај о ефективности, исплативости и континуитету у њеној примени. Након овог датума, ЕК ће идентичан извештај подносити на сваких пет година. Оцена и извештај ЕК може садржати предлоге о могућим изменама и допунама ове Одлуке.[8]

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Уредба (ЕУ) 2021/836 Европског парламента и Савета од 20. маја 2021. године, о изменама Одлуке бр. 1313/2013/ЕУ о Механизму цивилне заштите ЕУ ступила је на снагу на дан њеног објављивања у Службеном листу Европске ЕУ, тј. од 1. јануара 2022. године. Одлука се у целини и директно односи на све државе чланице ЕУ.

5) ИЗВОРИ

"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.

[6] "Regulation (EU, Euratom) No 883/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 September 2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) and repealing Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (Euratom) No 1074/1999", *Official Journal of the European Union*, L 248, 18 September 2013.

[7] U daljem tekstu: Savet.

[8] "Regulation (EU) 2021/836 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2021 amending Decision No 1313/2013/EU on a Union Civil Protection Mechanism", *Official Journal of the European Union*, L 185, 26 May 2021, Art. 1.

Споразум између Републике Србије и Европске ЕУ о учешћу Републике Србије у Механизму цивилне заштите ЕУ, *Сл. гласник Републике Србије*, бр. 11, 22. мај 2015.

"Council Decision of 8 November 2007 establishing a Community Civil Protection Mechanism", *Official Journal of the European Union*, L 314, 1 December 2007.

"Council Regulation (EU) 2020/2094 of 14 December 2020 establishing a European Union Recovery Instrument to support the recovery in the aftermath of the COVID-19 crisis", *Official Journal of the European Union*, L 433, 22 December 2020.

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

"Mission, Goals & Objectives", *Disaster Preparedness and Prevention Initiative for South Eastern Europe*. Internet: http://www.dppi.info/dppi-see/mission-goals-objectives, 6/3/2022.

Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, *Службени гласник РС*, 86/2011 од 18. новембра 2011.

"Regulation (EU, Euratom) No 883/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 September 2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) and repealing Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (Euratom) No 1074/1999", *Official Journal of the European Union*, L 248, 18 September 2013.

"Regulation (EU) 2021/836 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2021 amending Decision No 1313/2013/EU on a Union Civil Protection Mechanism", *Official Journal of the European Union*, L 185, 26 May 2021.

"Regulation (EU, Euratom) 2018/1046 of the European Parliament and of the Council of 18 July 2018 on the financial rules applicable to the general budget of the Union, amending Regulations (EU) No 1296/2013, (EU) No 1301/2013, (EU) No 1303/2013, (EU) No 1304/2013, (EU) No 1309/2013, (EU) No 1316/2013, (EU) No 223/2014, (EU) No 283/2014, and Decision No 541/2014/EU and repealing Regulation (EU, Euratom) No 966/2012", *Official Journal of the European Union*, L 193, 30 July 2018.

"South Eastern Europe Disaster Risk Mitigation and Adaptation Initiative: Risk Assessment for South Eastern Europe", Desk Study Review, *United Nations*, Geneva, 2008

„Србија приступила Механизму Европске ЕУ за цивилну заштиту", *Делегација Европске ЕУ у Србији*. Internet: https://europa.rs/evropski-komesar-za-humanitarnu-pomoc-i-vanredne-situacije-u-poseti-beogradu/#, 4/3/2022.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Из предметне анализе Уредбе (ЕУ) 2021/836 Европског парламента и Савета од 20. маја 2021. године, о изменама Одлуке бр. 1313/2013/ЕУ о Механизму цивилне заштите, произилазе одговарајући закључци. Прво, термин „треће државе" често се појављује у тексту ове регулативе. То се посебно односи на делове који говоре о функционисању *Механизма ЕУ* и сарадњи. Сматрамо да би Србија у постојећим околностима могла да се ослони на *Механизам ЕУ* како би ојачала свој систем цивилне заштите. Када се говори о сарадњи, чини се да ЕУ жели да укључи околне земље у сарадњу у оквиру *Механизма ЕУ.* Зато Србија има прилику да дâ свој допринос развоју цивилне заштите, што би њеним стручњацима и надлежним субјектима омогућило вредну размену искуства. Такође, Србији би био омогућен увид у нове токове у вези са савременим трендовима организације и функционисања система цивилне заштите у ЕУ. Могућност за учешће Србије у *Механизму ЕУ* створена је потписивањем Споразума између Републике Србије и ЕУ о учешћу Републике Србије у Механизму цивилне заштите ЕУ.[9] Овај Споразум потписан је 16. априла 2015. године у Београду, чиме је Србија постала 33. чланица *Механизма ЕУ*.[10] Преузимање обавеза на међународном плану поклапа се са нашим дугогодишњим плановима цивилне заштите. Наведени планови, као и циљеви, могу се разумети на основу докумената које је Република Србија донела како би свој систем цивилне заштите унапредила и ускладила са системом који постоји у ЕУ. Један од важнијих докумената у вези са развојем домаћег система цивилне заштите и његовим усклађивањем са системом цивилне заштите ЕУ јесте „Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама". Овај документ креиран је и усвојен како би се створио интегрисан систем цивилне заштите у Републици Србији. Још једна сврха усвајања поменутог документа јесте усклађивање домаћег законодавства у области цивилне заштите са међународним актима који регулишу исту област. Сходно томе, током израде ове Стратегије узете су у обзир важеће норме и стандарди у вези са цивилном заштитом који постоје у ЕУ.[11] Поред овог документа усвојени су и други законски и подзаконски акти којима се унапређује функционисање система цивилне заштите у Србији. Још један облик сарадње у области цивилне

[9] Споразум између Републике Србије и Европске уније о учешћу Републике Србије у Механизму цивилне заштите Уније, *Сл. гласник Републике Србије*, бр. 11, 22. мај 2015.

[10] „Србија приступила Механизму Европске уније за цивилну заштиту", *Делегација Европске уније у Србији*. Internet: https://europa.rs/evropski-komesar-za-humanitarnu-pomoc-i-vanredne-situacije-u-poseti-beogradu/#, 4/3/2022.

[11] Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, *Службени гласник РС*, 86/2011 од 18. новембра 2011.

заштите где Србија учествује са државама чланицама ЕУ, као и са државама из региона које нису њене чланице, је Иницијатива спремности и превентиве у несрећама и катастрофама (*Disaster Preparedness and Prevention Initiative – DPPI*). Ова Иницијатива покренута је 2000. године, у оквиру Пакта за стабилност Југоисточне Европе (*Stability Pact for South Eastern Europe – SP*). Њени оквири омогућавају развој сарадње кроз различите програме и пројекте међу државама Југоисточне Европе у области цивилне заштите. *DPPI* је оквир који омогућавама државама у региону да прилагоде своје системе цивилне заштите савременим токовима развоја и да их интегришу у шире системе. Функционисање *DPPI* засновано је на одређеним принципима међу којима је усклађивање домаћих правних прописа у области цивилне заштите.[12] Општи циљ *DPPI* јесте развој регионалне сарадње у области превенције и припреме за ванредне ситуације, али без креирања нових структура. Остали циљеви у функционисању ове Иницијативе тичу се изградње институционалних капацитета организација које се баве управљањем катастрофама, а крајњи резултат треба да буде јачање превенције и припремљености за катастрофе у државама Југоисточне Европе. *DPPI* треба да ојача међусобну билатералну и мултилатералну сарадњу, као и размену информација између надлежних државних органа и других релевантих субјеката у региону.[13] Још једна иницијатива у којој Србија учествује, а везана је за регион, јесте Иницијатива за ублажавање ризика од катастрофа и прилагођавање Југоисточне Европе (*South Eastern Europe Disaster Risk Mitigation and Adaptation Initiative – SEEDRMAI*). Ова Иницијатива покренута је под покровитељством Уједињених нација (УН) и Светске банке (*World Bank –WB*), а у њој учествују све државе Југоисточне Европе од којих су неке чланице ЕУ, док су друге кандидати за чланство или желе да се прикључе ЕУ. Смисао покретања поменуте Иницијативе је предлагање активности којима се могу елиминисати празнине у капацитетима држава Југоисточне Европе и промовисање брзог усвајања најбољих пракси, али и тешње регионалне сарадње. Три области су у фокусу функционисања *SEEDRMAI*, а то су: (1) хидрометеоролошка прогноза; (2) координација у ублажавању катастрофа, припремљености и одговора; и (3) финансирање. Основни циљеви ове Иницијативе тичу се процене ризика и рањивости сваке државе учеснице, приступа постојећим капацитетима, као и утврђивања потреба, средстава сарадње и приоритета улагања како би се промовисала припремљеност и ојачали капацитети за одговор на ванредне ситуације.

---

[12] Предраг Ђ. Марић, Душко М. Томић, *Управљање ванредним ситуацијама*, Балкански институт за управљање и процену ризика, Београд, 2010.

[13] "Mission, Goals & Objectives", *Disaster Preparedness and Prevention Initiative for South Eastern Europe*. Internet: http://www.dppi.info/dppi-see/mission-goals-objectives, 6/3/2022.

Функционисање ове Иницијативе усклађено је са активностима које промовише ЕУ и Савет Европе (*Council of Europe – CE*).[14] Може се слободно рећи да Република Србија у континуитету прилагођава своје законодавство у области цивилне заштите са стандардима који постоји у ЕУ. У том циљу донети су многи законски акти који су трансформисали домаћи систем цивилне заштите, како у организацији тако и у функционисању. На тај начин, Србија се умногоме приближила државама чланицама ЕУ када је у питању њено управљање ванредним ситуацијама, што је последица дугогодишњег рада на правној хармонизацији домаћег законодавства са правом ЕУ.

REGULATION 2021/836 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL ON THE EU CIVIL PROTECTION MECHANISM

Summary: The constant development of the civil protection system of the European Union (EU) requires the improvement of European legislation in accordance with the needs of the efficient functioning of this system. By adopting adequate legal acts, the EU has organized and set up a stable system of civil protection on its territory, embodied in the above mentioned Union Civil Protection Mechanism. The Union Civil Protection Mechanism represents a framework of joint action by EU Member States before and during emergencies. Therefore, it is necessary to improve the Mechanism in order to ensure its smooth functioning and operation in case of emergency. This also applies to EU legal acts regulating the functioning of this Mechanism. Changes in the EU member states mutual relations, technological development and climate changes are forcing the EU to adapt its legislation to new circumstances. This ensures the EU's readiness to provide a swift and adequate response in the event of emergency situations. The improvement of EU legislation in the field of civil protection ensures mutual coherence in the actions taken by the EU member states in the field of civil protection. This is why the EU's concern about the functioning of the Mechanism is very pronounced, because it is a basic framework of joint preparation and actions of the EU members before, during and after emergency situations.

Keywords: Emergency situations, disasters, civil protection, prevention, European legislation, European Union Civil Protection Mechanism, rescEU, European Union, Serbia.

[14] "South Eastern Europe Disaster Risk Mitigation and Adaptation Initiative: Risk Assessment for South Eastern Europe", Desk Study Review, *United Nations*, Geneva, 2008, pp. III and XI.

УДК: 336.76(4-672EU:497.11)
Biblid 1451-3188, 21 (2022)
Год XXI, бр. 77-78, стр. 125–139
Изворни научни рад
Рад примљен 7. 3. 2022. године
Рад одобрен 21. 3. 2022. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.77_78.8

НОВИ ЗАКОН О ТРЖИШТУ КАПИТАЛА СРБИЈЕ И ХАРМОНИЗАЦИЈА СА MiFID II

Марија ВИЋИЋ СИМИЋ[1]

Апстракт: У овом раду аутор се бави резултатима хармонизације новог Закона о тржишту капитала Републике Србије са релевантном Директивом Европске уније (MiFID II). Из анализе произилази да спроведена хармонизација домаћег законодавства, са правом ЕУ у предметној материји, представља велики корак напред у даљем развоју српског тржишта капитала које је од виталног значаја за напредак српске привреде у целости. Рад је подељен у три целине. У првој целини разматра се тренутно стање регулативе тржишта капитала и указује се на неке кључне проблеме који су проистекли из праксе. У другој целини приказани су основни појмови и институти MiFID II, као и њене основне вредности. У завршном, и најзначајнијем делу рада, разматрају се институти који су имплементирани у нови закон о тржишту капитала у Републици Србији, даје се приказ њихових основних карактеристика, као и оцена постигнутих унапређења у односу на претходна законодавна решења.

Кључне речи: Закон о тржишту капитала, Република Србија, Европска унија, MiFID II, хармонизација.

[1] Адвокатска канцеларија Karanović & Partners, Београд; Правни факултет Универзитета у Београду. E-mail: marija.vicic@karanovicpartners.com

1) УВОД

У процесу придруживања Републике Србије Европској унији и хармонизације релевантних прописа у различитим областима, крајем 2021. године, Народна скупштина Републике Србије усвојила је нови Закон о тржишту капитала који је у великој мери усаглашен са Директивом Европског парламента и Савета 2014/65 о тржиштима финансијских инструмената (*MiFID II).*[2] Овом Директивом измењене су и допуњене раније Директиве 2002/92 и 2011/61 којима је регулисана материја тржишта капитала и, уопште, послови који се на њему закључују и финансијски инструменти који се на њему користе.[3] Закон о тржишту капитала Републике Србије ступио је на снагу 5. јануара 2022. године, а почеће да се примењује девет месеци од ступања на снагу, тј. од 6. јануара 2023. године (осим одређених одредби којима се дају овлашћења за доношење прописа, општих и других аката којима се врши усклађивање рада и пословања одређених субјеката са одредбама новог закона, које се примењују од дана ступања на снагу новог закона и одредби чија је примена одложена до ступања Републике Србије у Европску унију), будући да се у међувремену очекује доношење подзаконских прописа којим се процес хармонизације заокружује, а сама област детаљније уређује. Овај законодавни искорак у пракси је добро примљен, с обзиром на то да се дуго чекало да српско тржиште капитала буде адекватно припремљено за хармонизацију са једним софистицираним прописом који доноси много тога новог и унапређеног као што је *MiFID II.* У том смислу, унапређена је регулатива о тржишту, правила о транспарентности, правила о заштити инвеститора, надзорна овлашћења надлежних органа, и др. Међутим, остало је отворено питање – да ли је српско тржиште капитала сада спремно за даље унапређење у смислу регулаторног оквира? Будући да Закон тек треба даље да се разради доношењем подзаконских аката од стране надлежних органа, сматрамо да би било корисно дати приказ шта нас у ствари очекује када закон почне збиља да се примењује у правној пракси. Која су то нова решења која Закон доноси, а која су преузета из *MiFID II*?

2) САДРЖАЈ ЗАКОНА

Важећи Закон о тржишту капитала у Србији резултат је хармонизације са Првом директивом ЕУ у области регулисања финансијских инструмената и

[2] „Закон о тржишту капитала", *Службени гласник РС,* бр. 129/2021.

[3] "Directive 2014/65/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on markets in financial instruments and amending Directive 2002/92/EC and Directive 2011/61/EU", *OJ* L 173/349, 12.6.2014.

тржишта капитала *MiFID I* из 2004. године (али и другим прописима Европске уније који су у међувремену знатно измењени или им је престала важност).[4] Иако је српско тржиште капитала и даље неразвијено, ослањање на ранија регулисања сматра се застарелим, а свакако да постоји значајан раскорак у односу на регулативу европских земаља. У наставку овог дела рада приказаћемо неке основне институте сада важећег Закона о тржишту капитала, који се најчешће тумаче у пракси, и покушати да укажемо на мањкавости тих института. Напомињемо да је избор института које ћемо изложити заснован на професионалном искуству аутора на основу досадашње праксе.

Финансијски инструменти

Закон о тржишту капитала таксативно наводи финансијске инструменте на идентичан начин како то чини *MiFID I,* а та листа укључује преносиве хартије од вредности (што закон посебно дефинише), инструменте тржишта новца, јединице институција колективног инвестирања и све врсте деривативних инструмената, чија је дефиниција постављена веома широко тако да може да обухвати најразличитије креације (на пример, „друге изведене финансијске инструменте који се односе на имовину, права, обавезе, индексе и мере које нису наведене а које имају одлике других изведених финансијских инструмената, имајући у виду, између осталог, да ли се њима тргује на регулисаном тржишту или МТП, да ли се клиринг и салдирање врше у признатим клириншким кућама и да ли подлежу редовним позивима за доплату").[5] У погледу ове дефиниције истичемо две недоследности. Закон дефинише само „преносиве" хартије од вредности, а у самом тексту се на више места прописују одређена правила која важе за хартије од вредности, без назнаке да ли треба да буду преносиве и уз изостанак саме дефиниције хартија од вредности као таквих. Додатно, на више места Закон предвиђа одређена правила која би требало да важе за све финансијске инструменте, али језички она важе само за хартије од вредности. Друго, Закон не даје поделу деривативних инструмената на стандардизоване и нестандардизоване, док у члану 5 предвиђа да се не примењује на тзв. *нестандардизоване изведене финансијске инструменте* (деривате, прим. аут.).[6] У пракси се искристалисало

[4] „Закон о тржишту капитала", *Службени гласник РС*, бр. 31/2011, 112/2015, 108/2016, 9/2020 и 153/2020; "Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on markets in financial instruments amending Council Directives 85/611/EEC and 93/6/EEC and Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 93/22/EEC", *OJ* L *145,* 30.4.2004.

[5] „Закон о тржишту капитала", чл. 1, ст. 1, тач. 1; *Annex 1, Section C.*

[6] „Закон о тржишту капитала", чл. 5, ст. 1

значење појма „нестандардизовани" дериват – дериват којим се не тргује на организованом тржишту (регулисаном тржишту или МТП-у), већ слободно (на ОТЦ тржишту), док, с друге стране, „стандардизовани" дериват је онај којим се тргује на неком организованом тржишту, што су потврдили и ставови Народне банке Србије.

Инвестиционе услуге и додатне услуге

Слично као и финансијске инструменте и инвестиционе и додатне услуге важећи Закон о тржишту капитала дефинише по узору на *MiFID I*, наводећи услуге таксативно.[7] Посебно скрећемо пажњу на додатну услугу чувања и администрирања финансијским инструментима за рачун клијената, што је тзв. *кастоди услуга*, али то није на први поглед јасно из дате дефиниције.[8] У вези са дефинисањем инвестиционих и додатних услуга јавља се дилема њихове територијалне примене. Наиме, важећи Закон не дефинише могућности прекограничног пружања ових услуга, али у исто време не даје ни смернице за одређивање своје територијалне примене. Са тим у вези, у пракси се јавља дилема када се закон има применити на пружаоце услуга из иностранства када пружају услуге српским резидентима, а те услуге по свом опису одговарају описаним инвестиционим или додатним услугама. До сада је Комисија за хартије од вредности ово питање тумачила рестриктивно, те сматрала да има места за примену закона увек када се одређене услуге које по свом опису одговарају инвестиционим или додатним услугама пружају српским резидентима.[9] Такође, Закон дефинише да пружаоци инвестиционих услуга могу бити инвестициона друштва (брокерско-дилерска друштва или овлашћене банке), која су за то добила дозволу Комисије за хартије од вредности, док додатне услуге може обављати и кредитна институција на основу дозволе Народне банке Србије за обављање кредитно-депозитних послова, без добијања посебне дозволе Комисије за хартије од вредности.[10]

---

[7] *Annex 1, Sections A&B.*

[8] Небојша Јовановић, *Берзанско право,* Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009, стр. 176–179.

[9] Мишљење Комисије за хартије од вредности бр. 2/0-03-103/2-12 од 22. марта 2012. године; Мишљење Комисије за хартије од вредности бр. 2/0-03-435/2-14 од 2. септембра 2014. године; Мишљење Комисије за хартије од вредности бр. 2/0-03-51/4-17, 20. фебруара 2017. године; и Мишљење Комисије за хартије од вредности бр. 2/0-03-399/3-17 од 13. децембра 2017. године. Више о томе у Марија Вићић, „Проблеми учешћа запослених у програмима улагања које нуде иностране компаније", *Право и привреда 4–6/2019,* стр. 380–395.

[10] Небојша Јовановић, *Берзанско право,* op. cit., стр. 139–140; Закон о тржишту капитала, чл. 147 и 148.

Међутим, важећи закон пропушта да регулише сва релевантна питања која се јављају када кредитне институције без посебне дозволе пружају друге услуге, а која су специфична за ову врсту услуга, те не постоје еквивалентна правила за саме кредитне институције која се могу аналогно применити. Мислимо, пре свега, на правила о сегрегацији имовине пружалаца инвестиционих и додатних услуга од имовине њихових клијената, као и правила о сегрегацији имовине за сваког од њихових клијената понаособ. Ова правила су експлицитно прописана за инвестициона друштва, а од нарочитог су значаја посебно у случају стечаја пружаоца инвестиционих и додатних услуга, односно извршења над њиховом имовином.[11] С обзиром на то да је у пракси веома често случај да се додатне услуге пружају од стране кредитних институција без посебне дозволе, регулисање поменутих пропуста је од великог практичног значаја.

Регулисана тржишта

Од регулисаних тржишта важећи закон познаје организовано тржиште (берзу, прим. аут.), и мултилатералну трговачку платформу, а познаје и ОТЦ тржиште.[12] У погледу регулисаних тржишта и њиховог уређења у важећем Закону о тржишту капитала, такође се поставља питање територијалне примене овог закона, односно да ли се он има применити и на иностранa тржишта која испуњавају услове из српског закона да би се сматрала регулисаним, уколико се одређени производи којима се на њима тргује нуде српским резидентима. Следећи генерално рестриктивне ставове Комисије за хартије од вредности, када је у питању тумачење територијалне примене овог закона, сматрамо да би се без јасних смерница у пракси Закон имао применити и на те маргиналне случајеве.

Јавна понуда

Јавну понуду хартија од вредности важећи Закон о тржишту капитала дефинише по угледу на Директиву о проспекту као свако обавештење дато у било ком облику и путем било ког средства, а које даје довољно података о условима понуде и о хартијама од вредности из понуде, тако да се инвеститору омогући доношење одлуке о куповини или упису ових хартија од вредности, а јавном понудом се сматра и понуда и продаја хартија од

[11] „Закон о тржишту капитала", чл. 180 и 181.

[12] Небојша Јовановић, *Берзанско право,* op. cit., стр. 112; Мирко Васиљевић, *Компанијско право,* Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011, стр. 428–434; „Закон о тржишту капитала"; чл. 1, ст. 1, тач. 20, 21 и 22.

вредности преко финансијских посредника, односно покровитеља и агента.[13] У пракси су се јавила два проблема са датом дефиницијом. Прво, дефиниција је постављена сувише широко, што иде у прилог рестриктивном тумачењу сваке појединачне ситуације која има било које елементе дате дефиниције да се подведе под појам јавне понуде.[14] Такво рестриктивно тумачење доводи до тога да би се нуђење било којих хартија од вредности, које би се као такве сматрале обухваћене законском дефиницијом српским резидентима, сматрало јавном понудом за коју је потребно испунити услове одобравања и објављивања проспекта у складу са одредбама закона. Друго, јавна понуда односи се само на хартије од вредности (без напомене да су то преносиве хартије од вредности), али не и на друге финансијске инструменте који се по својој природи такође могу јавно нудити. Сматрамо да у случају нуђења других финансијских инструмената јавним путем ову дефиницију, и правила прописана за јавну понуду, такође можемо аналогно применити иако закон то експлицитно не чини.

Законити ималац финансијских инструмената

Важећи Закон не прави јасну разлику између власника финансијског инструмента (тзв. стварног власника – *beneficial owner*) и лица које за рачун власника држи тај финансијски инструмент (тзв. формалног власника – *legal owner*). Уместо тога он препознаје појам законитог имаоца финансијског инструмента као лица на чије име гласи рачун на ком се финансијски инструмент води, односно лица за чији се рачун финансијски инструмент води у Централном регистру за депо и клиринг хартија од вредности (у даљем тексту: ЦРХоВ).[15] Овом дефиницијом Закон прави разлику у односу на имаоце финансијских инструмената који се воде на власничком рачуну и оних који се воде на збирном рачуну, будући да код потоњих финансијске инструменте на збирном рачуну воде инвестициона друштва (или кредитна институција у оквиру своје надлежности) за своје клијенте и само они имају евиденцију стварних власника финансијских инструмената. Међутим, овакво дефинисање појма законитог имаоца није до краја адекватно за конструкције

[13] "Directive 2003/71/EC of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 on the prospectus to be published when securities are offered to the public or admitted to trading and amending Directive 2001/34/EC", *OJ* L 345, 31. 12. 2003; „Закон о тржишту капитала", чл. 1, ст. 1, тач. 37. О одобрењу проспекта за јавну понуду хартија од вредности видети: Мирко Васиљевић, op. cit., стр. 261; О правној природи јавне понуде видети: Небојша Јовановић, op. cit., стр. 465.

[14] Марија Вићић, „Проблеми учешћа запослених у програмима улагања које нуде иностране компаније", op. cit., стр. 380–395.

[15] „Закон о тржишту капитала", чл. 1, ст. 1, тач. 32.

низа кастодијана (депозитара) који држе финансијске инструменте у низовима на чијем крају се налази стварни власник. Тумачењем би се могао постићи жељени резултат, међутим једноставније би било уколико би јасно разграничење на стварног и формалног власника постојало и у самом закону.

3) РЕШЕЊА САДРЖАНА У MIFID II

Као одговор на финансијску кризу 2008. године, *MiFID II* уводи у комунитарне правне оквире нови режим регулисања финансијских инструмената и финансијског тржишта, што је фундаментално променило начин функционисања тржишта капитала у Европској унији.[16] Циљ *MiFID-a II* јесте увођење заједничког детаљног регулаторног оквира тржишта капитала, с циљем промоције развоја тржишне конкуренције и боље заштите инвеститора. У наставку овог рада биће представљена нека од решња која су прихваћена и у новом Закону о тржишту капитала.

Регулисана тржишта

MiFID II настоји да регулише све платформе за трговање финансијским инструментима на јединствен начин. Поред већ присутних – регулисано тржиште и мултилатерална трговачка платформа (у даљем тексту: МТП), *MiFID II* уводи и организовану трговачку платформу (у даљем тексту: ОТП), а додатно појашњава појам ОТЦ тржишта нагласивши да је реч о ванберзанском тржишту, а поставља и строже капиталне захтеве за организовање поменутих тржишта, као и појачану супервизију над њиховим пословањем. Посебан (олакшан) режим регулисаних тржишта важи за рад са малим и средњим предузећима. *MiFID II* поставља захтеве да се свим деривативним уговорима који су погодни за клиринг тргује на некој врсти регулисаног тржишта, те даје опширну дефиницију аутоматског (алгоритамског) трговања.[17]

Правила о транспарентности

Значајна новина је и увођење нових правила о транспарентности трговања, и то како пре тако и после обављеног трговања. Постојећа правила

[16] PriceWaterhouse Coopers, "MiFID II – Driving change in the European securities market", p. 3. Интернет: www.pwc.com/mifid, 11.1.2022; Lucasz Prorkowski, "MiFID II compliance – are we ready?", *Journal of Financial Regulation and Compliance,* 2015, vol. 23, no. 2, pp. 196–206. Интернет: https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JFRC-02-2014-0009/full/html, 1.2.2022.

[17] PriceWaterhouse Coopers, op. cit., p. 4.

MiFID II проширује и на МТП-ове и ОТП-ове. *MiFID II* такође уводи и обавезу објављивања података о трговању непосредно после обављеног трговања по реалном времену, а забрањује задоцнело објављивање ових података. Правила о транспарентности се односе на све власничке финансијске инструменте, укључујући и депозитне потврде и сертификате, али и на невласничке инструменте и деривате који су погодни за клиринг на неком од организованих тржишта или на ОТЦ тржишту. Обавеза објављивања података о трговању односи се и на инвестициона друштва ангажована у ОТЦ трговању. Уједно *MiFID II* уводи строжа правила о извештавању о токовима трансакција на финансијским тржиштима, ширећи правила о извештавању на трансакције са финансијским инструментима којима се тргује на МТП-у или ОТП-у, као и на било које инструменте чија вредност утиче на вредности финансијских инструмената којима се тргује на овим тржиштима, али и уводећи обавезу извештавања о трансакцији директно регулисаним тржиштима када на њима тргују лица која нису инвестициона друштва нити кредитне институције.[18] У склопу потоње обавезе, *MiFID II* уводи и обавезу чувања налога од стране регулисаних тржишта пет година од трансакције. Такође, уводи се и обавеза сакупљања података о лицима у трансакционом ланцу, укључујући и о лицу које доноси инвестициону одлуку. Уводи се и образац за извештавања о трансакцији на нивоу свих земаља чланица. Обавеза извештавања је искључена за послове са дериватима на ОТЦ тржишту за које је обавеза извештавања прописана ЕМИР Регулативом.[19]

Послови са дериватима

MiFID II се бави посебно и унапређењем послова са дериватима, са идејом да се сви послови са дериватима који су иоле стандардизовани и погодни за клиринг ставе под надзор инвестиционог друштва и да се њима тргује на неком од доступних организованих тржишта.[20] *MiFID II* се бави и уједначавањем правног оквира за све врсте робних деривата, будући да су врсте робних деривата у сталној експанзији. Такође, *MiFID II* тежи и

[18] PriceWaterhouse Coopers, op. cit., pp. 5–6; Dany Busch, "MiFID II and MiFIR: stricter rules for the EU financial markets", *Law and Financial Markets Review,* 2017, vol. 11, nos. 2–3, pp. 126–129. Интернет: https://doi.org/10.1080/17521440.2017.1412060, 12. 1. 2022.

[19] "Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council of 4 July 2012 on OTC derivatives, central counterparties and trade repositories" *OJ* L 201/1, 27.7.2012; Dany Busch, op. cit., pp. 130–135, Marius Cristian Milos, "Impact of MiFID II on the Market Volatility – Analysis on Some Developed and Emerging European Stock Markets", *Laws,* 2021, pp. 1, etc. Интернет: https://doi.org/10.3390/laws10030055, 13. 1. 2022.

[20] Дејан Ерић, *Финансијска тржишта и инструменти,* Београдска банкарска академија, Београд, 2003, стр. 384–420.

уједначавању правила националних система о мешању регулатора у послове са дериватима који се обављају на конкретној територији.[21]

Заштита инвеститора и супервизија

У домену заштите инвеститора, *MiFID II* даље учвршћује минималне захтеве за инвестициона друштва усмерена на заштиту инвеститора у домену процеса ауторизације, информација о клијентима, теста подобности и обавезе инвестиционог друштва да делује у најбољем интересу клијента. У циљу заштите инвеститора, *MiFID II* прецизира појам инвестиционог савета, али и уводи концепт грађанске одговорности инвестиционог друштва према клијентима у случају повреде правила прописаних у *MiFID II*, као и строжа правила о сегрегацији имовине клијената у односу на имовину инвестиционог друштва. Уводи се, такође, и режим снимања телефонске и електронске комуникације у вези са извршењем налога и пружањем других услуга инвестиционог друштва, уз обавезу чувања снимака најмање три године. *MiFID II* оставља простор државама чланицама да поставе додатне захтеве за своја инвестициона друштва у оправданим ситуацијама. Такође, оставља и органима држава чланица да спроведу директну супервизију над пословањем инвестиционих друштава уз могућност изрицања различитих мера.[22]

4) ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА MIFID-A II У ЗАКОН О ТРЖИШТУ КАПИТАЛА

У оквиру процеса приступања Републике Србије Европској унији, у склопу преговарачког поглавља 9 „Финансијске услуге“ и поглавља 6 „Право привредних друштава”, преузета је, између осталог, обавеза потпуног усклађивања важећег Закона о тржишту капитала са *MiFID I* и усклађивања са *MiFID II*. У циљу реализације ових обавеза, Република Србија је донела и Стратегију за развој тржишта капитала са акционим планом за период од 2021. до 2026. године, како би се утврдила политика уређења тржишта капитала и пружања инвестиционих услуга у наредном периоду.[23]

[21] Dany Busch, op. cit., pp. 136–137.

[22] PriceWaterhouse Coopers, op. cit., p. 7; Iain Sheridan, “MiFID II in the context of Financial Technology and Regulatory Technology”, *Capital Markets Law Journal,* 2017, vol. 12, no.4, pp. 417–427. Интернет: https://doi.org/10.1093/cmlj/kmx036, 17. 1. 2022.

[23] Образложење уз предлог Закона о тржишту капитала, стр. 256.

Стратегија за развој тржишта капитала

Донета стратегија би требало да доведе до унапређења понуде финансијских инструмената на српском тржишту и до повећања домаћих и страних инвестиција у српско тржиште капитала, као и да осигура да се тржиште капитала у Републици Србији развија на утемељен, транспарентан и свеобухватан начин, обезбеђујући већу привлачност српског тржишта капитала страним инвеститорима и уз подстицање инвестирања у домаће финансијске инструменте, будући да српско тржиште капитала до сада не успева да постигне своју основну функцију а то је алокација финансијских ресурса, те осигурање економског раста и обезбеђење финансијске стабилности државе. Након спровођења акција из акционог плана требало би да постигнемо основне циљеве стратегије, а то су: унапређен институционални оквир и законска регулатива тржишта капитала, затим измењена структура и проширен спектар услуга на домаћем тржишту капитала и на крају већи капацитети и ниво знања о тржишту капитала код свих његових учесника.[24]

Нова решења у Закону о тржишту капитала

Нови Закон о тржишту капитала у односу на тренутно важећи, *inter alia,* уређује дематеријализоване хартије од вредности; услове и облике организованог трговања финансијским инструментима; пружаоце услуга у вези са доставом података који су уведени с циљем максимизирања транспарентности и смањења фрагментације података; унапређену заштиту инвеститора и побољшање квалитета информација које добијају клијенти у вези са инвестиционим услугама које им се пружају; строже регулаторне захтеве, нарочито у вези са новим трговинским платформама и високофреквентним и алгоритамским трговањем, посебно узевши у обзир развој технологије и тржишне инфраструктуре; обавезе учесника на тржишту капитала у делу који се односи на злоупотребе на тржишту; обавезе извештавања и надзорна овлашћења Комисије за хартије од вредности у циљу јачања транспарентности, уз прописивање строжих мера и санкција које могу бити предузете против правних и физичких лица који су учесници на тржишту капитала.[25] По узору на *MiFID II*, нови Закон о тржишту капитала уводи неке нове институте. Наводимо неке које сматрамо најважнијим

[24] Стратегија за развој тржишта капитала од 2021. до 2026. године и Акциони план за период 2021–2023. године за спровођење Стратегије за развој тржишта капитала за период од 2021. до 2026. године". Интернет: https://mfin.gov.rs/dokumenti2/strategija-za-razvoj-trita-kapitala-za-period-2021-do-2026-godine

[25] Образложење уз предлог Закона о тржишту капитала, op. cit., стр. 258.

новинама. Нови закон уводи појам „организоване трговачке платформе", односно ОТП који дефинише као вишестрани систем који није регулисано тржиште или МТП, у оквиру ког се повезују понуде за куповину и понуде за продају обвезница, структурираних финансијских производа, емисионих јединица или изведених финансијских инструмената више заинтересованих трећих лица, на начин који доводи до закључења уговора у складу са Законом.[26] Затим, уводи појам „систематског интернализатора" кога дефинише као инвестиционо друштво које, без управљања вишестраним системом, на организован начин, учестало и систематично и у значајном обиму тргује за сопствени рачун, извршавајући налоге клијената ван регулисаног тржишта, МТП-а или ОТП-а, док „вишестрани систем" дефинише као сваки систем или платформу у оквиру које је омогућено повезивање понуда за куповину и понуда за продају финансијских инструмената више заинтересованих трећих страна.[27] Закон уводи и нову форму трговања коју назива „алгоритамско трговање", што је према слову новог закона трговање финансијским инструментима у којем компјутерски алгоритам аутоматски одређује појединачне параметре налога, као што су одлука да ли да се покрене поступак извршења налога, време извршења налога, цена или количина налога или начин управљања налогом по пријему, са ограниченом или без људске интервенције. Алгоритамско трговање не укључује системе који се користе искључиво за усмеравање налога на једно или више места трговања, или за обраду налога без одређивања параметара трговања, или за потврду налога или обраду извршених трансакција након трговања.[28] Алгоритамско трговање може се спроводити „техником високофреквентног алгоритамског трговања", што је једна од техника алгоритамског трговања коју карактерише: (1) инфраструктура намењена томе да се на најмању могућу меру сведу мрежна и друга кашњења, укључујући барем једну од следећих алгоритамских могућности уноса налога: колокацију, чување датотека на серверу у непосредној близини или брз директан електронски приступ; (2) системско покретање поступка давања, усмеравање и извршавање налога без људске интервенције за појединачне трансакције или налоге; и (3) висок број порука на дневном нивоу који представљају налоге, понуде или отказивања.[29] Такође, закон уводи и појам „централне друге уговорне стране", што је централни тржишни учесник – правно лице које посредује између уговорних страна у уговорима којима се тргује на једном или више финансијских тржишта, тако да постаје купац сваком продавцу и

[26] „Закон о тржишту капитала", чл. 2, ст. 1, тач. 27.

[27] Ibid., чл. 2, ст. 1, тач. 24; чл. 2, ст. 1, тач. 23.

[28] Ibid., чл. 2, ст. 1, тач. 49.

[29] Ibid., чл. 2, ст. 1, тач. 50.

продавац сваком купцу.[30] За разлику од тренутно важећег Закона о тржишту капитала, нови закон дефинише „законитог имаоца финансијског инструмента" као лице на чије име гласи рачун хартија од вредности у ЦРХоВ-у, односно, у случају обављања послова чувања и управљања финансијским инструментима (тзв. кастоди услуга, прим. аут.), лице за чији рачун се финансијски инструмент води на рачуну хартија од вредности у ЦРХоВ-у, или лице чији се финансијски инструмент води на номинованом рачуну у ЦРХоВ-у. Оваквим дефинисањем прецизније је разликовање стварног и формалног власника финансијских инструмената што је од значаја у случају низа кастодијана који их воде.[31] Нови закон такође јасно наглашава да се примењује на дематеријализоване финансијске инструменте и регулише њихов пренос.[32] Такође, нови закон је посебну пажњу посветио спровођењу нетирања у систему за салдирање где се први пут регулише тренутак неопозивости налога за пренос финансијског инструмента и тренутак наступања неспособности измиривања обавеза, као и права примаоца средства обезбеђења у случају наступања неспособности измиривања обавеза.[33] Овим одредбама се по први пут законски регулише питање наступања неспособности измиривања обавеза, које се често јавља као уговорна одредба енглеских модела уговора о чувању и администрирању финансијским инструментима, чија је извршивост до сада била упитна баш због примена општих правних начела у недостатку специфичних законских решења, а која општа начела нису до краја адекватна да буду примењена на концепт неспособности измирења обавеза у овим уговорима. Нови Закон о тржишту капитала регулише и успостављање заложног права на финансијским инструментима, што није био случај са сада важећим законом где се у случају залоге примењују Правила пословања ЦРХоВ-а. Закон сада регулише целокупну материју извршења и намирења на успостављеном заложном праву на финансијском инструменту и, што је веома важно, решава присутан проблем из праксе да се заложеним финансијским инструментом не може располагати будући да ће забрана располагања постојати само ако је то уговорено.[34] Закон детаљно регулише извештавање издавалаца о хартијама од вредности укљученим у трговање на регулисаном тржишту у Републици Србији. У њему су разрађене одредбе које се односе на редовно и повремено извештавање, као и начин објављивања потребних података у вези са хартијама од вредности којима се тргује. Међутим, чини се да се ове

[30] Ibid., чл. 2, ст. 1, тач. 67.

[31] Ibid., чл. 5, ст. 1.

[32] Ibid., чл. 7 и 9.

[33] Ibid., глава XIII.

[34] Ibid., глава III.

одредбе новог Закона односе само на хартије од вредности, али не и на све остале финансијске инструменте. Иако се њима у овом тренутку не тргује на регулисаним тржиштима у Србији, то се може променити у будућности.[35] Закон уводи и решење о достави података и пружаоцу услуге доставе података, што важећи Закон о тржишту капитала не познаје.[36] Такође, њиме се уводи нова делатност посредника на тржишту. Коначно, Закон детаљно регулише транспарентности трговања и прописује посебна правила за мале инвеститоре по узору на *MiFID II*.[37] Пратећи важећи Закон, нови Закон о тржишту капитала регулише и пословање инвестиционих друштава, регулисаних тржишта (уз увођење новог тржишта – ОТП-а), пословање и статусни положај ЦРХоВ-а и Комисије за хартије од вредности.[38]

5) ИЗВОРИ

Busch, Dany, "MiFID II and MiFIR: stricter rules for the EU financial markets", *Law and Financial Markets Review,* 2017, vol. 11, nos. 1–3. Интернет: https://doi.org/10.1080/17521440.2017.1412060, 12. 1. 2022.

Cristian, Milos Marius, "Impact of MiFID II on the Market Volatility – Analysis on Some Developed and Emerging European Stock Markets", *Laws,* 2021. Интернет: https://doi.org/10.3390/laws10030055, 13. 1. 2022.

"Directive 2003/71/EC of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 on the prospectus to be published when securities are offered to the public or admitted to trading and amending Directive 2001/34/EC", *OJ* L 345, 31. 12. 2003.

"Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on markets in financial instruments amending Council Directives 85/611/EEC and 93/6/EEC and Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 93/22/EEC", *OJ* L *145*, 30. 4. 2004.

"Directive 2014/65/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on markets in financial instruments and amending Directive 2002/92/EC and Directive 2011/61/EU", *OJ* L 173/349, 12. 6. 2014.

"Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council of 4 July 2012 on OTC derivatives, central counterparties and trade repositories", *OJ* L 201/1, 27. 7. 2012.

[35] Ibid., глава V.

[36] Ibid., глава VII.

[37] Ibid., глава IX, X и XI.

[38] Ibid., глава VI, VIII, XIV–XVI.

PriceWaterhouse Coopers, "MiFID II – Driving change in the European securities market", доступно на адреси: www.pwc.com/mifid, 11. 1. 2022.

Prorkowski, Lucasz, "MiFID II compliance – are we ready?", *Journal of Financial Regulation and Compliance* 2015, vol. 23, no. 2. Интернет: https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JFRC-02-2014-0009/full/html, 1. 2. 2022.

Sheridan, Iain, "MiFID II in the context of Financial Technology and Regulatory Technology", *Capital Markets Law Journal,* 2017, vol. 12, no. 4. Интернет: https://doi.org/10.1093/cmlj/kmx036, 17. 1. 2022.

Васиљевић, Мирко, *Компанијско право,* Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011.

Вићић, Марија, „Проблеми учешћа запослених у програмима улагања које нуде иностране компаније", *Право и привреда,* 2019, бр. 4–6.

Ерић, Дејан, *Финансијска тржишта и инструменти,* Београдска банкарска академија, Београд, 2003.

Јовановић, Небојша, *Берзанско право,* Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009.

Стратегија за развој тржишта капитала од 2021. до 2026. године и Акциони план за период 2021–2023. године за спровођење Стратегије за развој тржишта капитала за период од 2021. до 2026. године". Интернет: https://mfin.gov.rs/dokumenti2/strategija-za-razvoj-trita-kapitala-za-period-2021-do-2026-godine.

„Закон о тржишту капитала", *Службени гласник РС,* бр. 129/2021.

„Закон о тржишту капитала", *Службени гласник РС*, бр. 31/2011, 112/2015, 108/2016, 9/2020 и 153/2020.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У недостатку детаљних подзаконских аката, тешко је са прецизношћу рећи да ли се са хармонизацијом новог Закона о тржишту капитала са *MiFID II* успело. Можемо рећи да делује да је велика већина адекватних одредаба имплементирана на језички адекватан начин. Хармонизација је изостала у погледу оних одредби *MiFID II* које се односе на европске регулаторне органе (нпр. *ESMA*), на државе чланице Европске уније, на тржишта на вишем степену развоја од српског или у погледу института који у српском праву још увек нису адекватно регулисани посебним законима, а примена неких одредби је одложена до ступања Републике Србије у Европску унију.[39] Дакле, на основу самог текста Закона, чија примена у тренутку писања овог рада

[39] Образложење уз предлог Закона о тржишту капитала, op. cit., стр. 292–1245.

није тестирана, може се рећи да се са хармонизацијом формално гледано успело у великој мери. Оно што, међутим, недостаје јесу подзаконски акти који разрађују дате законске одредбе, као и тестирање нових решења у пракси и формирање ставова надлежних органа у погледу посебно нових института и домашаја њихове примене, што сматрамо да је од суштинског значаја да би се тврдило да се са процесом хармонизације успело, будући да и ставови надлежних органа морају бити у корак са ставовима европских надлежних тела, како би се осигурало хомогено тумачење прописа и избегло увођење нејасноћа и правне несигурности уколико у тумачењима буду постојала велика одступања. Свакако да је доношење новог Закона и спроведена хармонизација за похвалу, а на надлежним органима и пракси је сада да осигурају његову адекватну примену, чиме ће се српско тржиште капитала и суштински, а не само формално-правно, приближити развијенијим тржиштима Европске уније.

NEW CAPITAL MARKET LAW AND HARMONIZATION WITH MiFID II

Summary: In this paper, the author deals with the results of the harmonization of the new Capital Market Law of the Republic of Serbia with the relevant European Union Directive (MiFID II). The analysis shows that the harmonization of domestic legislation with EU law in the subject matter is a big step forward in the further development of the Serbian capital market, which is vital for the progress of the Serbian economy as a whole. The paper is divided into three parts. In the first part, the current state of capital market regulation is considered and some key problems that have arisen from practice are pointed out. The second part presents the basic concepts and institutes of MiFID II, as well as its basic values. In the final and most important part of the paper, the institutes implemented in the new law on the capital market in the Republic of Serbia are discussed, their basic characteristics are presented, as well as the assessment of the achieved improvements in relation to previous legislative solutions.

Keywords: Capital Market Law, Republic of Serbia, European Union, MiFID II, harmonization.

УДК: 347.27(497.11)
Biblid 1451-3188, 21 (2022)
Год XXI, бр. 77-78, стр. 140–155
Изворни научни рад
Рад примљен 12. 3. 2022. године
Рад одобрен 6. 4. 2022. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.77_78.9

ОБРНУТА ХИПОТЕКА – ПОТЕНЦИЈАЛ ЗА РАЗВОЈ ТРЖИШТА НЕКРЕТНИНА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Марија МАЈСТОРОВИЋ[1]

Апстракт: Тржиште некретнина у Србији доживело је експанзију у последњој деценији због појачаних грађевинских и инвестиционих активности домаћих и страних инвеститора, као и због појачане понуде стамбених кредита услед којих је дошло до пораста понуде и тражње, али и до раста цена непокретности. Новим тржишним тенденцијама прекинута је вишедеценијска стагнација тржишта непокретности, што је био добар показатељ остварене макроекономске и политичке стабилности. Међутим, на домаћем тржишту непокретности и даље недостаје шири избор финансијских и осигуравајућих производа/услуга, какви постоје на развијеним тржиштима некретнина попут САД, Канаде и Аустралије, или какви постоје на тржиштима некретнина у Европи. Један од таквих производа је и „обрнута хипотека". У САД и ЕУ обрнута хипотека представља вид финансирања који је доста популаран будући да има двоструке ефекте на повећање финансијске моћи старије популације и развој банкарског сектора. С обзиром на то да овај финансијски производ није присутан у домаћој регулативи, у раду ћемо предочити његове основне карактеристике и указаћемо на позитивну праксу која постоји у неким европским земљама у вези са његовом имплементацијом, која може бити од значаја и за унапређење домаћег тржишта непокретности. Развој овог производа на домаћем тржишту претпоставља успостављање адекватног законодавног оквира и финансијског система који би омогућио оптималнији систем финансирања становништва.

Кључне речи: Обрнута хипотека, тржиште некретнина, упоредно право, право Европске уније, домаће законодавство, Србија.

[1] Факултет за пословне студије и право, Универзитет „Унион – Никола Тесла", Београд. E-mail: majstorovic.m@live.com.

1) УВОД

Предметно истраживање засновано је на примени мултидисциплинарног методолошког приступа. Ово из разлога саме природе индустрије и тржишта некретнина које се огледа у кохезији права и економије. У том смислу, рад је концентрисан на емпиријска истраживања постојеће праксе. У уводном делу рада читаоцу се предочава смисао и проблем истраживања, као и тежње аутора ка проналажењу одговора – да ли је финансирање путем обрнуте хипотеке адекватно за домаћу популацију, те да ли би потенцијално обрнута хипотека могла имати позитивне ефекте на домаће тржиште некретнина? Аутор закључује да је основни предуслов за то да се институт обрнуте хипотеке инкорпорира у правни поредак Србије. На основу упоредноправне праксе и праксе банкарског и осигуравајућег сектора европских земаља, аутор закључује да би овај институт могао бити од користи не само домаћој старијој популацији већ и домаћем банкарском и осигуравајућем сектору.

2) СВРХА

Различити термини за обрнуту хипотеку – „реверзна хипотека", „повратна хипотека", „хипотека за конверзију домаћег капитала", „шема ослобађања капитала", „доживотна хипотека", представљају у ствари један те исти вид хипотекарног зајма који је осигуран стамбеном некретнином.[2] Обрнута хипотека у међународној пракси служи као корисно средство за финансирање старије популације а, с друге стране, представља компликовану регулативу за коју је неопходно разумевање више параметара. С обзиром на то да већина земаља Европе углавном обилује старијом популацијом, систем обрнуте хипотеке представља се као адекватан вид финансијске „инјекције" за ову категорију становништва. Током 20. века обрнута хипотека је развијена у пракси САД, Канаде и у Аустралији. У Европи је овај модел био заступљен у Великој Британији и Пољској. Будући да концепт обрнуте хипотеке није препознат у домаћем законодавству, те да не постоји као услуга ни у банкарском ни у осигуравајућем сектору, потребно је ближе утврдити њене циљеве и сврху кроз дескрипцију, анализу и синтезу одређених закључака који би били од значаја за њену примену у Републици Србији. Познато је, наиме, да је овај институт као банкарска услуга намењена старијој популацији која је остварила пензију и окончала свој радни век. Тако, ако кренемо од анализе статистичких и јавних података Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, приказаним у Информатору о раду предметне институције за период од 2007–2022. године, са последњим датумом ажурирања у фебруару

[2] Merriam Webster, *Dictionary*. Интернет: https://www.merriam-webster.com/dictionary/reverse%20mortgage, 21. 2. 2022.

2022. године, можемо на примеру Србије утврдити да је укупан број корисника пензија на дан 31. 12. 2021. године, износио 1.660.460, док је 2020. године у истом периоду износио 1.692.282 пензионера.[3] О укупном броју становника постоје различити подаци. Према подацима Републичког завода за статистику у Србији живи 6.899.126 становника, док је према Статистичком календару за 2021. годину наведен податак да укупно становништво Србије износи 6.945.235 становника.[4] Ради лакше анализе узећемо у обзир да је број становника у Србији приближно седам милиона. У овом броју учествује радно активних (15–64 година) преко 4,5 милиона. Даље, очекивано трајање живота за жене је 78 година, а за мушкарце 73, док однос старог (60 и више година) и младог (0–19 година) становништва износи 144,1 у процењеном индексу старења. Према приказаним подацима добијамо увид да пензионери чине готово четвртину становништва у Републици Србији. Просечна пензија према поменутом информатору у децембру 2021. године, износила је 29.365 динара. Овој математици додајемо и информацију о вредности просечне потрошачке корпе коју је објавило Министарство трговине, туризма и телекомуникација, те нова просечна потрошачка корпа за месец децембар 2021. године износи 80.181,37 динара, док минимална потрошачка корпа за посматрани период износ 41.390,11 динара. Анализа је рађена у односу на просечну бруто зараду од 102.196 динара, односно нето 74.629 динара.[5] Максимална пензија износи око 150.000 динара, а прима је свега 46 корисника. Највећи проценат пензионера око 65% прима старосну пензију која износи нешто мање од 32.000 динара. Између 15.000–20.000 динара пензије прима готово 300.000 људи. Посечна потрошачка корпа два пензионера финансира се уз помоћ остварене штедње током година и коришћења чекова или других кредитних производа за вандредне трошкове, потребе лечења и друго. Ипак, у ситуацији где домаћинство остане на само једном пензионеру, са једним месечним примањем које је изузетно ниско, готово да се живот своди на задовољавање основних егзистенцијалних потреба. Притом, говоримо о популацији која је деценијама радила, штедела, градила за време социјализма, која представља најодговорније и најуредније „платише" пореских и комуналних обавеза. Одлазак у пензију за многе није идиличан период. Услед година и болести ова

[3] *Информатор о раду Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање 2007–2022*, Београд 2022. Интернет: https://www.pio.rs/sites/default/files/Informator/2022/Informat%D0%BEr-mart%202022.pdf, 10. 2. 2022.

[4] Александра Вучићевић, *Статистички календар Републике Србије 2021*, Републички завод за статистику, Београд 2021, стр. 26–34. Интернет: https://www.stat.gov.rs/sr-cyrl/publikacije/publication/?p=12972, 10. 2. 2022.

[5] *Куповна моћ становништва, Потрошачка корпа,* Република Србија Министарство трговине, туризма и телекомуникација. Интернет: https://mtt.gov.rs/extfile/sr/35637/1KUPOVNA%20MOC%20dec%202021.pdf, 10. 2. 2022.

популација није више радно активна и нема могућности да оствари додатне приходе сем пензије. С друге стране, захваљујући масовним откупима станова из друштвене својине у току транзиције друштвене својине у приватну својину, ова група становништва обухвата највећи удео у власничкој структури некретнинама. С обзиром на просечан животни век, колико год штедње да су пензионери остварили за живота и оставили у залихама, пристојан живот је доведен у питање. Трошкови попут обавеза према држави остају исти (порез), као и накнаде јавно-комуналним предузећима и остале животне потрепштине, потребе за лечењем се повећавају, као и потреба за туђом негом и помоћи. Ипак, пензионери поседују највреднију имовину – некретнину, коју често не посматрају на тај начин, већ им обавезе које прате коришћење предметне некретнине представљају терет. Како из вредности своје непокретне имовине извући највећу корист за себе? Један од начина за то је механизам обрнуте хипотеке. Узевши у обзир макроекономске параметре који погађају ову групу становништва, уочава се јасан простор за разматрање обрнуте хипотеке и евентуалну примену овог вида финансирања на територији Србије.

3) САДРЖАЈ

Као што и сам назив овог финансијског производа упућује „обрнута хипотека" *(Reverse mortgage)* опонира појму традиционалне хипотеке. Традиционална хипотека подразумева узимање кредита – новчаних средстава од банке, при чему зајмопримац – корисник кредита мора да испуни низ услова и да буде кредитно способан. Један од начина обезбеђења за исплату предметног кредита је хипотека која се конституише на предметној некретнини. Лице које је узело кредит у месечним ануитетима отплаћује рате кредита уз приписану камату. Кроз године отплате кредита расте удео у власништву зајмопримца, а по исплати целокупног износа банци, терет хипотеке се исписује из власничког листа. Код обрнуте хипотеке принцип финансирања је „обрнут". Уместо кредитне способности, отплате месечних рата и других обезбеђења кредита зајмопримац банци даје у власништво своју некретнину. Заузврат добија износ новца. Кредит не отплаћује за време живота, већ се банка наплаћује по смрти зајмопримца из предметне некретнине. Зајмопримац све време свог живота остаје у предметној некретнини да несметано живи и користи исту. Евентуални преостали износ који је зајмопримац примио од банке по његовој смрти наслеђују наследници у складу са законима који регулишу породично и наследно право.[6] Као основне предности обрнуте хипотеке, наводи се да је обрнута хипотека одличан начин да се у позним годинама обезбеди додатни новац за свакодневне трошкове,

[6] Vlado Leko, Branka Tuškan, „Financiranje osoba starije životne dobi tehnikom obrnute hipoteke", *Računovodstvo i financije*, Zagreb 2009, br. 6.

лечење и тућу негу и помоћ. Код ње не постоје трошкови отплате кредита као при узимању стандардних банкарских кредита (потрошачки, пензионерски и др.), где се подразумева да се позајмљени новац враћа кроз месечне ануитете уз приписану камату (по правилу у дугорочним кредитима зајмопримац прво враћа износ камате, а потом и главницу). Тржишна кретања у вредности некретнине не утичу на кредит. Уколико вредност некретнине значајно опадне за време трајања обрнуте хипотеке, услед одређених поремећаја макроекономских фактора, не постоји обавеза продавца–зајмопримца да надокнади штету. Износ новца који је добио приликом закључења уговора је само његов и на располагању му је до краја живота. У многим законодавствима постоји опција за избор начина исплате износа обрнуте хипотеке, односно постоји избор да се предметни износ исплати одједном или у месечним ратама, или у некој другој уговореној динамици. Основна предност оваквог вида финасирања огледа се у томе што зајмопримац задржава комфор и остаје у стану у којем је до тада живео. Ово су изузетно институционализовани поступци, који пролазе кроз озбиљне провере надлежних органа за оверу предметних уговора, као и банкарских процедура, те је ризик смањен на минимум. Продавац–зајмопримац не мора бити кредитно способан јер у овај правни посао не улази с циљем отплате примљеног зајма, већ уместо своје кредитне способности пружа власништво на предметној некретнини заузврат примљеном новцу. У одређеним законодавствима постоје опције и превремене отплате кредита, као и опције да наследници врате кредит и задрже власништво на предметној некретнини. Наравно, постоје и недостаци оваквог вида финансирања, а то су пре свега високи трошкови. Цена обрнуте хипотеке, односно исплате коју добија продавац углавном износи између 50–60% вредности саме некретнине. Даље, у многим законодавствима је ова процедура изузетно сложена, изискује поприлично времена и компликована је, а свакако захтева и ангажовање правног саветника или адвоката који ће заступати интересе продавца и предочити му све правне последице и упозорења. На овај начин корисник услуге добија новчана средства и доживотно право становања у предметној некретнини, али губи својину на некретнини. Уколико нерационално располаже новцем, постоји ризик да се нађе у независној ситуацији, без финансијских средстава и власништва над некретнином.

4) ОБРНУТА ХИПОТЕКА У ЕВРОПСКИМ ЗАКОНОДАВСТВИМА

Број људи који имају преко 65 година у ЕУ је значајан, с тенденцијом раста, а они уједно представљају и највећу групацију власника некретнина.[7]

[7] Dora Peračković, *Značajke obrnute hipoteke u okviru suvremenih financijskih tržišta*, master rad, Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet, Zagreb 2019. Интернет: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:148:894994, 22. 1. 2022.

С друге стране, одлазак у пензију се старосно помера, расту трошкови живота и потребе за лечењем, а пензије су релативно ниске. Тржиште приватног пензионог осигурања није довољно распрострањено да би могло да компензује ова дешавања, а државни пензиони фондови под притиском су услед растућег тренда старења популације. То је и узрочник потребе за обрнутом хипотеком.[8] Обрнута хипотека је присутна у законодавству и пракси у Великој Британији и Пољској, Ирској, Француској, Холандији, Данској, Белгији, Немачкој, Аустрији, Италији, Шпанији, Швајцарској, Шведској, Финској, као и у Бугарској и Румунији.[9] Проценат власништва значајно је виши у мање развијеним земљама, у односу на високо развијене земље попут Немачке. Овај однос власништва на некретнинама приказан је у следећој табели *Eurostata.*

Табела 1: Приказ власништва на некретнинама у Европској унији

% власништва на некретнинама у распону 80% –100%	**2020**	**2019**	**% власништва на некретнинама испод 80%**	**2020**	**2019**
Албанија	96,3	96,5	**Чешка**	78,9	78,6
Румунија	96,1	95,8	**Португал**	77,3	73,9
Словачка	92,3	90,9	**Шпанија**	75,1	76,2
Мађарска	91,3	91,7	**Словенија**	74,6	74,8
Хрватска	91,3	89,7	**Грчка**	73,9	75,4
Црна Гора	90,2	91	**Италија**	-	72,4
Литванија	88,6	90,3	**Белгија**	71,1	71,3
Србија	86	83,3	**Финска**	70,7	71,1
Македонија	-	85,9	**Ирска**	70,3	68,7
Пољска	85,6	84,2	**Холандија**	69,1	68,9

[8] Carole Bonnet, Sandrine Juin, Anne Laferrère, *Financing long term care through housing in Europe*, Documents De travail 233, Institut national d'études démographiques, 2017, p. 2. Интернет: https://www.ined.fr/fichier/s_rubrique/26740/document_travail_2017_233_long.term.care_reverse.mortgage.fr.pdf, 22. 1. 2022.

[9] Branka Tuškan, „Uloga i potencijal obrnute hipoteke u ponudi štedno-ulagačkih proizvoda na financijskom tržištu", u: *Hrvatski dani osiguranja,* Hrvatski ured za osiguranje, Zagreb, 2018, str. 70–72. Интернет: https://dani-osiguranja.huo.hr/wp-content/uploads/2018/11/Zbornik-2018-WEB.pdf, 1. 1. 2022.

% власништва на некретнинама у распону 80% –100%	**2020**	**2019**	**% власништва на некретнинама испод 80%**	**2020**	**2019**
Бугарска	84,3	84,1	**Кипар**	68,6	67,9
Малта	81,9	79,8	**Луксембург**	68,4	70,9
Естонија	81,4	81,7	**Шведска**	64,5	63,6
Летонија	81,2	80,2	**Уједињено Краљевство**	65% (2018)	
Норвешка	80,8	80,3	**Француска**	64	64,1
			Данска	59,3	60,8
			Турска	57,9	58,8
			Аустрија	55,3	55,2
			Немачка	50,4	51,1
			Швајцарска	42,3	41,6

Извор: Eurostat, Distribution of population by tenure status, type of household and income group – EU-SILC survey. Интернет: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do, 10. 3. 2022.

Из горе наведеног приказа можемо закључити да неке од најразвијенијих земаља имају релативно низак проценат власништва на некретнинама (Немачка око 50%, Аустрија око 55%, Швајцарска око 42%, Француска око 64% и др.). Рекордни проценат власништва над некретнинама преко чак 90% бележе Хрватска, Мађарска, Румунија, Словачка, Црна Гора и Албанија. Ове државе, као и земље источне Европе, представљају погодно тло за тржиште обрнуте хипотеке. У ове земље се може убројати и Србија из разлога што је проценат власништва на некретнинама изузетно висок, чак 86%. У одређеним државама на тлу Европе, попут Шведске и Уједињеног Краљевства, тржиште обрнутих хипотека (и сличних видова финансирања) имају разрађену праксу и послују у оквиру регулатива и кодекса пословања. Област „ослобађања капитала" *(Equity release)* у Европској унији дефинисана је Директивом о хипотекарним кредитима 2014/17/EU, као и домицилним законима и прописима у земљи у којој се примењује.[10] Тако на пример, Кодекс понашања Савета у Уједињеном Краљевству *(Equity Release Council)* има

[10] "Directive 2014/17/EU of the European Parliament and of the Council of 4 February 2014 on credit agreements for consumers relating to residential immovable property and amending Directives 2008/48/EC and 2013/36/EU and Regulation (EU) No 1093/2010 Text with EEA relevance", *OJ L* 60/34, 28. 2. 2014.

најдужу праксу и поставља строге критеријуме којих се кредитори морају придржавати. Такође, ово тело има и заштитну улогу ка корисницима ових услуга, како би се осигурало законито пословање у овој сфери и осигурало поверење у сам Савет и функционисање и транспарентност тржишта реверзних хипотека.[11] Настојање ове институције је да установи основне карактеристике производа за ослобађање капитала (у које спада и обрнута хипотека), са гледишта корисника услуга али и пружаоца услуга – кредитора. Ови стандарди могу послужити као својеврстан водич, база или као путоказ за примену или доношење закона и прописа који се примењују у овом виду финансирања, као и да обезбеде сва права корисницима ових услуга који су садржани у ЕППАРГ стандардима. Ово је нарочито битно за законодавства која тек треба да започну имплементацију обрнуте хипотеке.[12]

Према подацима из објављеног извештаја о стању тржишта за прошлу годину, најбоље ће се добити увид у грандиозност тржишта хипотекарних кредита у УК. Отплата хипотекарног капитала у Великој Британији порасла је за 20% у односу на претходну годину, чиме је укупан износ отплаћеног дуга у првој половини 2021. достигао невиђених 38 милијарди фунти. Укупна вредност стамбеног фонда у Великој Британији порасла је са 5,67 трилиона фунти на 6,42 трилиона фунти током прошле године, а богатство приватне имовине достигло је нови максимум од 4,87 билиона фунти. Опције доживотних хипотекарних производа су се удвостручиле у последње две године, што у комбинацији са ниским стопама и флексибилним функцијама повећава привлачност коришћења описаног начина финасирања, путем ослобађања капитала како би се задовољиле финансијске потребе трећег животног доба. Просечан корисник ове услуге има око 70 година.[13] Ипак, постоје и ризици оваквог кредитирања и забринутост одређених регулаторних тела, те је са имплементацијом Солвентности II према директивама ЕУ, *Prudential Regulatory Authority* (PRA) изразио забринутост због управљања ризиком овог вида кредитирања, нарочито уколико зајмопримац позајми више новца од кредитора него што његова некретнина вреди.[14] Односно, у

[11] European Pensions and Property Asset Release Group, *About Equity Release in Europe*. Интернет: https://epparg-org.translate.goog/about-us/about-equity-release-in-europe/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=sr&_x_tr_hl=sr&_x_tr_pto=op,wapp#, 1. 2. 2022.

[12] European Pensions and Property Asset Release Group, *Code of practice*. Интернет: https://epparg.org/standards/code-of-practice/, 1. 2. 2022.

[13] Equity release council, *Market report Autumn 2021*, London, 2021. Интернет: https://www.equityreleasecouncil.com/wp-content/uploads/2021/09/Equity-Release-Council-Autumn-2021-Market-Report.pdf, 1. 2. 2022.

[14] Tripti Sharma, Declan French, Donal McKillop, "Risk and Equity Release Mortgages in the UK", *The Journal of Real Estate Finance and Economics*, 2022, p. 277. Интернет: https://link.springer.com/article/10.1007/s11146-020-09793-2#citeas, 1. 2. 2022.

Великој Британији је готово постала пракса да је овај вид финансирања везан за гаранцију ННЕГ (*No Negative Equity Guarantee*), а која у слободном преводу значи „гаранција од негативног капитала". Ова гаранција подразумева да ће уколико преостане вишак од акумулираног износа кредита, а који премашује продајну вредност предметне некретнине, бити отписан или одузет од стране зајмодавца, по утврђеним условима. Ова гаранција има заштитну функцију за зајмопримца од дуговања по основу обрнуте хипотеке и евентуалне измене вредности његове некретнине, те поставља ограничење да зајмопримац дугује само утврђени износ хипотеке. Да би се ова услуга одобрила мора да испуњава стандарде из Изјаве о принципима Савета за издавање капитала, као и да садржи поменуту гаранцију, што доказује да је предметна гаранција постала стандардно обележје овог вида финансирања у Великој Британији.[15] На самом тржишту у Великој Британији постоје две врсте овог вида финансирања: обрнуте хипотеке и планови за враћање непокретности, а који су под контролом Управе за финансијско понашање. Начин исплате зајма који се може утврдити у паушалном износу од једне исплате или више већих исплата, док се зајмопримцу може утврдити и динамика исплате у више једнаких месечних рата. У овој држави се користи назив *Equity release* (у слободном преводу „отпуштање капитала"), а функционише кроз два модела – кредитни и продајни. Кредитни модел је заправо претходно више пута описан, а основна обележја су му да је зајмопримац власник некретнине током уговорног односа, а да власништво припада кредитору тек по смрти зајмопримца, корисник остаје у својој некретнини и сноси трошкове око коришћења исте. С друге стране, у продајном моделу кредитор постаје власник некретнине одмах по закључењу уговора, те је као нови власник дужан да сноси све трошкове око предметне некретнине. Зајмопримац остаје у предметној некретнини по основу новог Уговора, најчешће Уговора о издавању некретнине, са или без надокнаде.[16] С обзиром на то да је претходно приказан модел финансирања обрнутом хипотеком у Великој Британији, као земљи зачетници овог модела финансирања на територији Европе са утемељеном праксом финансирања, регулативама, кодексима и стандардима, а уједно и државом у којој проценат власништва није претерано висок (по подацима Еуростата из 2018. године износио је 65%), следећа држава коју ћемо посматрати кроз ову тему је Пољска. Пољска има значајно виши удео власништва над некретнинама према истоименом извору, и у 2020. је износило готово 86%. У погледу регулативе

[15] Bank of England, Prudential Regulation Authority, *Discussion Paper | DP1/16 Equity release mortgages March 2016*, London. Интернет: https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/prudential-regulation/consultation-paper/2016/dp116, 1. 2. 2022.

[16] Marino Barešić, *Obrnuta hipoteka u izabranim zemljama i mogućnosti njene primene u Republici Hrvatskoj*, master rad, Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet, Zagreb 2020, str. 21–26. Интернет: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:148:578866, 1. 2. 2022.

ово тржиште се развија у Пољској од 2008. године, а четири године касније усвојен је и Кодекс пословања. У Пољској функционише модел обрнуте хипотеке, а 2014. године ступио је на снагу Закон који омогућава банкама да дају доживотну хипотеку. Грађански законик уређује ову област пословања као и Закон о обрнутој хипотеци из 2014, а професионални субјекти морају да се придржавају и индустријских принципа добре праксе.[17] У Пољској такође постоје два основна производа за ослобађање капитала: кредитни и продајни модел. Према шеми обрнуте хипотеке, која представља кредитни модел, зајмопримац узима кредит за који некретнина представља обезбеђење. Право власништва прелази на кредитора годину дана након смрти зајмопримца. Наследници полажу право да откупе предметну некретнину у овом периоду. Продајни модел функционише исто као и описани продајни модел у Великој Британији. Пренос власништва на кредитора врши се након потписивања Уговора, а који фактички представља обрнути Уговор о ануитету у коме се накнада исплаћује одједном за цео животни век, и овере пред надлежним јавним бележником. Уједно, ово је и стабилно тржишне некретнина у којем су чак 90% сениора власници некретнина, а имају ниске пензије. Потенцијал тржишта је огроман, с обзиром на популацију од 38 милиона становника и изузетно висок удео старије популације у власништву некретнина. Ово мишљење дели и Централни завод за статистику и Владин савет за становништво о демографској ситуацији у Пољској.[18]

5) ПОТЕНЦИЈАЛНА АЛТЕРНАТИВА ОБРНУТОЈ ХИПОТЕЦИ НА ТРЖИШТУ НЕКРЕТНИНА У СРБИЈИ

С обзиром на то да у Републици Србији није до сада постојао овакав начин финансирања кроз концепт обрнуте хипотеке, у тржишним условима промета некретнина развила се опција продаје неусељивог стана. Оваква продаја некретнине, односно имовине која постаје оптерећење за власника некретнине (који поседује власништво и вредну имовину – некретнину, али не поседује довољно средстава за пристојан живот) регуларан је правни посао у Србији. Овакав вид конверзије неликвидне имовине у ликвидну изузетно је примамљив за особе старије животне доби, претежно пензионере. Уједно, ово је и групација људи међу којима је власништво на некретнинама

[17] European Pensions and Property Asset Release Group, *Robert Majkowski: Poland is a country with great opportunities and potential for equity release*, б.д., доступно на: https://epparg.org/news/robert-majkowski-poland-is-a-country-with-great-opportunities-and-potential-for-equity-release/, 1. 2. 2022.

[18] Szymon Pawlęga, *Ocena założeń Ministerstwa Finansów do ustawy o odwróconym kredycie hipotecznym. Wiadomości Ubezpieczeniowe*, Wiadomości Ubezpieczeniowe 3/2010, p. 68. Интернет: https://piu.org.pl/public/upload/ibrowser/WU/WU3_2010/pawlega.pdf, 1. 2. 2022.

најраспрострањеније и чини преко половине укупног власништва на некретнинама у Србији. Основ те чињенице су откупи станова у друштвеној својини којима су дотадашњи носиоци права коришћења предметних некретнина, у овом случају станова, откупљивали и тако постајали власници предметних некретнина. Ови процеси су били најзаступљенији крајем осамдеседих и деведесетих година прошлог века. Осим тога што су пензионери велика већина власника станова, млади људи по својој природи нису заинтересовани за овај вид финансирања јер тек стичу имовину, углавном купујући некретнине посредством стамбених кредита или удруживањем породичног капитала. Са социолошке стране гледано, млађа популација се не прибојава старости већ гради будућност, а и има услова да уколико има потребу за додатним приходима да ради додатни посао. Такође, они су и кредитно способни, а и могу да удруже приходе са својим партнером што вишеструко доприноси кућном буџету. Ипак, у ситуацији где сте самац са приходима од једне пензије, или услед смрти супружника остајете са једном пензијом у домаћинству, имовина која је до сада представљала иметак и позитивну страну биланса, одједном постаје терет. Како уновчити некретнину, а с друге стране остати у истом микроокружењу – свом стану – и помирити ове две ситуације? Тржиште некретнина у Србији је специфично јер се тек последњих година активирало у погледу градње, инвестиција, модерних трендова у области изградње и архитектуре, прокламацији стамбеног кредитирања и погодној економској клими у виду релативно ниских каматних стопа, након вишедеценијске стагнације. Све наведено представља позитивне тенденције тржишта некретнина, а које се, између осталог, показало и као веома отпорно на последице пандемије корона вируса.[19] Ипак, тржиште некретнина, као и правно уређење истог уз потпору банкарског сектора и сектора осигурања, умногоме заостају за развијеним светским и европским тржиштима, не препознајући многе финансијске производе везане за имовину. Један од тих је и концепт обрнуте хипотеке. Дакле, с обзиром на претходно наведено, узимајући у обзир и то да пензионери нису платежно и кредитно претерано способни, на тржишту се јавља потреба за продајом неусељивих станова. Овај концепт продаје подразумева да власник некретнине продаје своју некретнину купцу, углавном по цени од 50% од процењене тржишне вредности некретнине и задржава право доживотног становања и/или доживотног плодоуживања на предметној непокретности. Уобичајено је да све трошкове који се тичу састављања Уговора о продаји неусељивог стана, овере предметног уговора пред надлежним јавним бележником, банкарске трошкове у вези трансфера

[19] Марија Мајсторовић, Милан Радосављевић, „Функционисање тржишта некретнина у Републици Србији у савременим условима пандемије Корона вируса", у: *Право, економија и менаџмент у савременом амбијенту LEMIMA 2021*, Београд 2021. стр. 135–153.

купопродајне цене са рачуна купца на рачун продавца, трошак уписа права својине у корист купца тзв. укњижбе у јавне књиге и Катастар непокретности, као и порезе сноси купац. Трошак пореза на пренос апсолутних права који износи 2,5% од процењене тржишне вредности некретнине сноси купац. Као нови власник некретнине, он постаје и обвезник плаћања пореза на имовину. На овај начин некадашњи власник некретнине остварује више користи. Пре свега, он долази до значајне суме новца. Узевши у обзир тренд високих цена некретнина у Србији, вредност од 50% некретнине представља значајан износ новца који један просечан српски пензионер може да усмери на адекватно лечење, туђу негу и помоћ, и у крајњој линији испуни све оне потребе које није могао у младости, а ни касније у старости услед ниских пензија. Узећемо у обзир и податак Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање да просечна пензија износи нешто мање од 31.000 динара, што износи око 260 евра.[20] Даље, остаје у истом стану, задржавајући навике које је имао до тада. Осим тога што остаје у својој познатој микролокацији, на овај начин се постиже и финансијска уштеда. Нема додатних трошкова око продаје стана и куповине мањег чија је цена квадратног метра по правилу увек скупља. Такође, нема трошкова пореза на пренос апсолутних права и других пратећих трошкова у виду адвоката и јавних бележника, као ни трошкова око селидбе, куповине намештаја и адаптације на ново окружење. Продавац неусељивог стана остаје да живи доживотно у предметном стану. Обавезан је да се према стану односи са пажњом доброг домаћина, а за шта има директан интерес јер он и даље борави у истом, те сноси текуће трошкове животе (струја, Инфостан, телефон и друго). Будући да живимо у традиционалном окружењу, где се подразумева да се имовина наслеђује са једног лица на друго, овај вид „уновчавања" непокретне имовине није доживео експанзију. Наравно, уколико предметно лице жели да задовољи и овај фактор, увек је могуће одређеним правним послом, попут завештања, односно тестамента, преостали износ новца или евентуално чак и покућство оставити некоме од жељених наследника. Термин „неусељив стан", по мишљењу аутора, није адекватан. Ови станови нису неусељиви, одавно су изграђени и у њима се живело више деценија, већ су временом усељиви, односно усељиви су за купца одмах по смрти продавца. На овај начин закључењем Уговора о купопродаји неусељивог стана продавац губи право својине – власништва на предметном стану, а добија новац и право доживотног становања у предметној некретнини. С друге стране, купац врши алокацију слободних средстава у један од најсигурнијих видова инвестирања – куповину некретнине, и то по 50% повољнијим условима.

[20] *Преглед просечних износа пензија,* Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање. Интернет: https://www.pio.rs/sites/default/files/Statistike/Prosecna%20penzija/2022/Prosecan%20iznos%20penzije-januar%202022.pdf, 1. 3. 2022.

Ипак, овакав вид продаје некретнине представља облигациони однос између купца и продавца, регулисан је позитивним законима РС који регулишу промет некретнина и право власништва на истима. Концепт обрнуте хипотеке, уколико би био заснован на тржишту некретнина у Србији, био би додатно законски регулисан и институционализован, а постојала би и већа понуда са стране других уговарача, јер би овакву услугу нудиле претежно банке и евентуално и неке друге кредитне установе.

6) ИЗВОРИ

Bank of England, Prudential Regulation Authority, *Discussion Paper | DP1/16 Equity release mortgages March 2016*, London. Интернет: https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/prudential-regulation/consultation-paper/2016/dp116, 1. 2. 2022.

Barešić, Marino, *Obrnuta hipoteka u izabranim zemljama i mogućnosti njene primene u Republici Hrvatskoj*, master rad, Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet, Zagreb 2020, str. 21–26. Интернет: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:148:578866, 1. 2. 2022.

Bonnet, Carole, Juin, Sandrine, Laferrère, Anne, *Financing long term care through housing in Europe*, Documents De travail 233, Institut national d'études démographiques, 2017, Интернет: https://www.ined.fr/fichier/s_rubrique/26740/document_travail_2017_233_long.term.care_reverse.mortgage.fr.pdf, 22. 1. 2022.

"Directive 2014/17/EU of the European Parliament and of the Council of 4 February 2014 on credit agreements for consumers relating to residential immovable property and amending Directives 2008/48/EC and 2013/36/EU and Regulation (EU) No 1093/2010 Text with EEA relevance", *OJ L* 60/34, 28. 2. 2014.

Equity release council, *Market report Autumn 2021*, London, 2021. Интернет: https://www.equityreleasecouncil.com/wp-content/uploads/2021/09/Equity-Release-Council-Autumn-2021-Market-Report.pdf, 1. 2. 2022.

Escobar, L., Suárez S., Lucas, M., González, N., European Conservatives and Reformists (ECR) Party, *Mortgage Markets,* 2020, Интернет: https://www.ecrparty.eu/files/ECRpreportMortageMarket.pdf, 1. 3. 2022.

European Pensions and Property Asset Release Group, *About Equity Release in Europe*, Интернет: https://epparg-org.translate.goog/about-us/about-equity-release-in-europe/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=sr&_x_tr_hl=sr&_x_tr_pto=op,wapp# , 1. 2. 2022.

European Pensions and Property Asset Release Group, *Code of practice*, Интернет: https://epparg.org/standards/code-of-practice/, 1. 2. 2022.

European Pensions and Property Asset Release Group, *Robert Majkowski: Poland is a country with great opportunities and potential for equity release*, Интернет: https://epparg.org/news/robert-majkowski-poland-is-a-country-with-great-opportunities-and-potential-for-equity-release/, 1. 2. 2022.

Информатор о раду Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање 2007–2022, Београд 2022. Интернет: https://www.pio.rs/sites/default/files/Informator/2022/Informat%D0%BEr-mart%202022.pdf, 10. 2. 2022.

Куповна моћ становништва, Потрошачка корпа, Република Србија Министарство трговине, туризма и телекомуникација. Интернет: https://mtt.gov.rs/extfile/sr/35637/1KUPOVNA%20MOC%20dec%202021.pdf, 10. 2. 2022.

Leko, Vlado, Tuškan, Branka, „Financiranje osoba starije životne dobi tehnikom obrnute hipoteke", *Računovodstvo i financije*, Zagreb 2009, br. 6.

Мајсторовић, Марија, Радосављевић, Милан, „Функционисање тржишта некретнина у Републици Србији у савременим условима пандемије Корона вируса", у: *Право, економија и менаџмент у савременом амбијенту LEMIMA 2021*, Београд 2021.

Преглед просечних износа пензија, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање. Интернет: https://www.pio.rs/sites/default/files/Statistike/Prosecna%20penzija/2022/Prosecan%20iznos%20penzije-januar%202022.pdf, 1. 3. 2022.

Pawlęga, Szymon, *Ocena założeń Ministerstwa Finansów do ustawy o odwróconym kredycie hipotecznym. Wiadomości Ubezpieczeniowe*, Wiadomości Ubezpieczeniowe 3/2010. Интернет: https://piu.org.pl/public/upload/ ibrowser/WU/WU3_2010/pawlega.pdf , 1. 2. 2022.

Peračković, Dora, *Značajke obrnute hipoteke u okviru suvremenih financijskih tržišta,* master rad, Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet, Zagreb 2019. Интернет: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:148:894994, 22. 1. 2022.

Sharma, Tripti, French, Declan, McKillop, Donal, "Risk and Equity Release Mortgages in the UK", *The Journal of Real Estate Finance and Economics*, 2022. Интернет: https://link.springer.com/article/10.1007/s11146-020-09793-2#citeas, 1. 2. 2022.

Tuškan, Branka, „Uloga i potencijal obrnute hipoteke u ponudi štedno-ulagačkih proizvoda na financijskom tržištu", u: *Hrvatski dani osiguranja,* Hrvatski ured za osiguranje, Zagreb, 2018, Интернет: https://dani-osiguranja.huo.hr/wp-content/uploads/2018/11/Zbornik-2018-WEB.pdf, 1. 1. 2022.

Вучићевић, Александра, *Статистички календар Републике Србије 2021*, Републички завод за статистику, Београд 2021, стр. 26–34. Интернет: https://www.stat.gov.rs/sr-cyrl/publikacije/publication/?p=12972, 10. 2. 2022.

Webster, Merriam, *Dictionary*. Интернет: https://www.merriam-webster.com/dictionary/reverse%20mortgage, 21. 2. 2022.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

На основу спороведеног истраживања може се закључити да више друштвених, економских и социо-демографских параметара утичу на тржиште обрнуте хипотеке. Потреба за овим видом финансирања и конверзијом капитала генерисаног из вредности непокретне имовине у новац који се може користити за текуће потребе старије популације је растућа у највећем броју земаља у Европи. Томе доприноси пад наталитета, пораст удела старијег становништва, али и чињеница да пензије нису довољне да поткрепе све потребе просечног пензионера. Развој овог вида финансирања има вишеструке позитивне ефекте. Пре свега, то је побољшање животног стандарда старије популације, јер на овај начин долазе до неопходних средстава за живот и потребе лечења и максимизирају користи из имовине коју су стекли, а која им сада кад нису радно активни представља терет, а истовремено остају до краја свог живота у предметној некретнини не мењајући своје животне навике. Даље, овај вид финансирања доприноси релаксацији приватних и државних пензионих фондова који су на удару због тренда раста века живота, а самим тим и година у којима се исплаћује пензија. За консеквенцу тога се и здравствени ситеми и социјална подршка релаксирају, јер пензионери долазе до неопходних новчаних средстава, те могу себи самостално да пруже одговарајућу лекарску негу, без оптерећивања и коришћења програма из здравствене и социјалне помоћи. Банкарски и осигуравајући сектор су неопходи за функционисање овог тржишта, а укључивањем ових професионалних субјеката у овакав вид финансирања доприноси се безбедности функционисања трансакција и поверењу. Тржиште некретнина добија на разноврсности и постаје поље за увођење иновативних производа везаних за имовину. Такође, ово су изузетно регулисани процеси, те законодавни системи имају одлучујућу улогу у томе да ли ће имплементација обрнуте хипотеке на тржиште капитала и некретнина имати повољне ефекте по власнике некретнина, односно зајмопримце, или не. Ипак, оно што се може закључити јесте да не постоји унифицирани систем функционисања обрнуте хипотеке на свету, а студија Европске хипотекарне федерације о финансијској интергацији у вези европских хипотекарних тржишта говори у прилог томе, те се дошло до закључка да су тржишта доживотних хипотека у ЕУ појединачна тржишта са својим специфичним покретачима и карактеристикама.[21] С обзиром на

[21] L. Escobar S. Suárez M. Lucas N. González, European Conservatives and Reformists (ECR) Party, *Mortgage Markets, 2020*, https://www.ecrparty.eu/files/ECRpreportMortageMarket.pdf

позитивну праксу земаља у ближем окружењу у Европској унији, а узимајући у обзир параметре да Србија има висок удео власништва на некретнинама – чак 86%, који је у високом проценту власништво пензионера, а с друге стране ниске пензије и растуће трошкове живота, тржиште некретнина у Србији има потенцијал за примену обрнуте хипотеке. Тржиште некретнина у Србији је доживело „бум" у последњих пар година у погледу инвестиционе и грађевинске активности, дигитализације тржишта некретнина, допринело се и транспарентности и повећању правне безбедности увођењем јавних бележника у правни поредак, а значајном развоју тржишта допринеле су и ниске каматне стопе на стамбене кредите и бројне олакшице које је држава током година пружала купцима некретнина и инвеститорима. Ипак, ово тржиште не препознаје многе производе, како финансијске, банкарске, осигуравајуће, као и правне механизме какви постоје на развијеним тржиштима у Европској унији. Један од тих производа је и обрнута хипотека. Реализација овог вида финасирања грађанства могла би да има позитивне ефекте уз адекватну регулацију у унутрашњем законодавству, као и уз адекватну подршку банкарског и осигуравајућег сектора.

REVERSE MORTGAGE – POTENTIAL FOR REAL ESTATE MARKET DEVELOPMENT IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary: The real estate market in Serbia expanded in the last decade due to the increased construction and investment activities of domestic and foreign investors as well as an increased supply of housing loans, which increased supply and demand but also real estate prices. The new market tendencies have broken the decades-long stagnation of the real estate market, which was a good indicator of the achieved macroeconomic and political stability. However, the domestic real estate market still lacks a wider range of financial and insurance products/services that exist in developed real estate markets such as the US, Canada, and Australia, or in Europe. One such product is the "reverse mortgage". In the US and the EU, the reverse mortgage is a type of financing that is quite popular since it has double effects in increasing the financial power of the elderly population and the development of the banking sector. Since this financial product is not present in domestic regulations, I will present its basic characteristics and point out the positive practise that exists in some European countries regarding its implementation, which may be important for improving the domestic real estate market. The development of this product on the domestic market presupposes the establishment of an adequate legislative framework and financial system that would enable an optimal system of financing the population.

Keywords: Reverse mortgage, real estate market, comparative law, European Union law, domestic legislation, Serbia.

УДК: 347.736/.739(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 21 (2022)
Год XXI, бр. 77-78, стр. 157–172
Изворни научни рад
Рад примљен 8. 3. 2022. године
Рад одобрен 11. 4. 2022. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.77_78.10

СЕКУНДАРНИ СТЕЧАЈНИ ПОСТУПАК У ПРАВУ ЕУ И ПОТРЕБА ЊЕГОВОГ СПРОВОЂЕЊА У МЕЂУНАРОДНОМ СТЕЧАЈУ

Владимир ЧОЛОВИЋ[1]

Апстракт: Секундарни стечајни поступак покреће се у земљи у којој стечајни дужник има сталну пословну јединицу и имовину. Овај поступак зависан је у односу на главни стечајни поступак који се води у земљи у којој дужник има средиште својих пословних интереса, односно где има седиште. Циљ истовременог вођења више стечајних поступака против истог дужника јесте испуњење начела јединства стечајне масе. Уредбом ЕУ 848/2015 којом се регулишу стечајни поступци, предвиђена је могућност непокретања секундарног стечајног поступка. У случају када се не покреће секундарни стечајни поступак, стечајни управник који је именован у главном стечајном поступку мора да пружи гаранцију повериоцима из те земље да ће се њихова потраживања намирити. Стечајни управник из главног стечајног поступка одлучује о покретању секундарног поступка. Исто тако, управник одлучује и о могућности да се, уместо секундарног, покрене неки други поступак који неће довести до гашења дужника, већ до наставка његовог пословања. У раду се испитује нужност покретања секундарног стечајног поступка у међународном стечају. Анализирају се ситуације кад неће доћи до његовог покретања, односно кад ће се покренути неки други поступак уместо секундарног. Анализирају се недостаци и предности покретања секундарног стечајног поступка, као и његова правна природа. На крају, посвећује се пажња и регулисању ове материје у стечајном законодавству Републике Србије.

Кључне речи: Секундарни стечајни поступак, стечајни управник, стечајни дужник, стечајна маса, гаранција, локални повериоци.

[1] Институт за упоредно право Београд E-mail: v.colovic@iup.rs

1) СВРХА

Сврха Уредбе 848/2015 Европског парламента и Савета од 20. маја 2015. године, у случају инсолвентности (даље: Уредба), састоји се у регулисању поступака који су повезани са инсолвентношћу.[2] Уредба се примењује на поступке у којима је дужнику потпуно или делимично одузета имовина па је именован стечајни управник, потом у поступцима у којима имовина и пословање дужника подлежу надзору или праћењу од стране суда, као и у поступцима у којима је дошло до застоја по сили закона како би се омогућили преговори између дужника и поверилаца, под условом да су предвиђене одговарајуће мере за заштиту поверилаца, а ако не би дошло до постизања споразума да те мере претходе једном од прва два наведена поступка. Кад наведени поступци могу да се покрену у случајевима ако постоји само претња инсолвентности, њихова је сврха да се избегне иста, односно да дође до прекида пословне делатности дужника. Иначе, Уредба се не примењује на поступке које се тичу инсолвентности осигуравајућих друштава, кредитних институција и инвестиционих и других субјеката, предузетника у којој су они обухваћени изменама Директиве 2001/24/ЕЗ, као и на поступке које се тичу субјеката који се баве заједничким улагањима.[3] С друге стране, Уредба регулише и међународни стечај, односно стечајни поступак са елементом иностраности, који подразумева могућност вођења више стечајних поступака против истог стечајног дужника, од којих је један главни, док се може покренути више секундарних стечајних поступака (даље: секундарни поступци). Уредба регулише и ситуације када се поставља питање потребе покретања и вођења секундарних поступака. Као што се види, Уредба регулише могућност вођења различитих поступака у вези са инсолвентношћу, који могу, али не морају довести до прекида обављања пословне делатности од стране дужника, тј. његовог гашења. Уредба регулише и нови институт у вези покретања секундарних поступака, односно, регулише могућност да се не покрене секундарни поступак у одређеним ситуацијама. О наведеној могућности одлучује стечајни управник који је именован у главном поступку.

2) МЕРЕ ЕУ

Ако говоримо о статусу секундарних поступака по одредбама Уредбе 848/2015, онда мислимо, пре свега, на питање потребе за покретањем и

[2] "Regulation (EU) 2015/848 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on insolvency proceedings", *Official Journal of the European Communities*, L 141, 05/06/2015, pp. 19–72.

[3] "Directive 2001/24/EC of the European Parliament and of the Council of 4 April 2001 on the reorganisation and winding up of credit institutions", *Official Journal of the European Communities,* L 125, 5. 5. 2001, pp. 15–23.

вођењем тог поступка, имајући у виду неке од мера које је Уредба дефинисала у уводном делу, односно Преамбули. Пре свега, како би правилно функционисало тржиште једне земље, као и како би били заштићени повериоци, требало бу уводити мере везане за избегавање преноса имовине од стране дужника из једне у другу државу чланицу. Наравно, оваквим преносом имовине из једне у другу земљу, дужници „траже" бољи статус на штету поверилаца, а у циљу избегавања плаћања потраживања.[4] Уредба дефинише да се секундарни поступци покрећу у земљи где дужник има пословну јединицу, када су дејства тих поступака ограничена само на имовину која се налази у тој земљи. Исто тако, предвиђена је и координација са главним поступком који је покренут по критеријуму искључиве надлежности.[5] Но, секундарни поступци могу да отежају ефикасно управљање стечајном масом. Зато, Уредба предвиђа могућност да суд коме је поднесен предлог за покретање секундарног поступка, може одложити или одбити покретање тог поступка, на захтев стечајног управника именованог у главном поступку.[6] У вези с тим, Уредба даје могућност да стечајни управник из главног поступка, у односу на локалне повериоце из секундарног поступка, преузме обавезу да ће према њима поступати као да је секундарни поступак покренут. Но, такав поступак мора да буде одобрен од стране локалних поверилаца. У том случају, суд ће одбити предлог за покретање секундарног поступка, ако утврди да су заштићени интереси локалних поверилаца.[7]

3) САДРЖАЈ

Уредба регулише детаљно избегавање покретања секундарног поступка у одређеним ситуацијама. У вези с тим, регулише се и преузимање обавезе у тим случајевима.[8] Преузимање обавезе односи се на стечајног управника из главног поступка, када се ради о имовини која се налази у земљи у којој би могао да се покрене секундарни поступак. Наиме, ако се не би покренуо секундарни поступак, имовина која се налази у тој земљи морала би да се расподели по праву те земље. Том једностраном обавезом, предузетом од стране наведеног стечајног управника, гарантује се да ће повериоци имати сва права, као да је секундарни поступак покренут.[9] У ствари, једнострана

[4] Преамбула 5 Уредбе 848/2015.

[5] Ibid., para. 23.

[6] Ibid., para. 41.

[7] Ibid., para. 42.

[8] Члан 36 Уредбе 848/2015.

[9] Владимир Чоловић, „Измене у регулисању секундарног стечајног поступка у праву ЕУ", *Правни живот* 2016, бр. 1, стр. 119.

обавеза стечајног управника је његова гаранција да ће повериоци бити заштићени. Та гаранција обухвата претпоставке на којима се заснива једнострана обавеза стечајног управника, а што се, на првом месту, односи на вредност имовине дужника, као и на могућност наплате потраживања. На права поверилаца, која се односе на исплату њихових потраживања, примењује се право по *lex fori,* односно право земље у којој је могао да буде покренут секундарни поступак.[10] Осим тога, веома је битно одредити шта све спада у имовину дужника, као и моменат у коме ће се ова чињеница утврдити, а који представља моменат давања гаранције од стране стечајног управника. Иако стечајни управник даје гаранцију, она не може имати дејства ако се са њом не сагласе сви локални повериоци, повериоци земље у којој је могао да буде покренут секундарни поступак. Она мора да испуни све захтеве који се тичу расподеле имовине дужника. Гласање локалних поверилаца за гаранцију се врши по правилима те земље. Стечајни управник из главног поступка дужан је да локалне повериоце упозна са свим елементима гаранције. Тек након добијања сагласности од стране локалних поверилаца, гаранција ће имати дејство према стечајној маси. У случају покретања секундарног поступка, тада ће стечајни управник из главног поступка бити у обавези да имовину, која је пренесена из те државе у другу, пренесе у секундарни поступак како би њоме управљао стечајни управник из тог поступка. Затим, стечајни управник из главног поступка мора да обавести све повериоце на територији земље у којој је могао да буде покренут секундарни поступак о расподели имовине, што мора да учини у складу са гаранцијом, као и правом те земље. У супротном, локални повериоци могу да оспоре такву расподелу имовине пред судом државе у којој је покренут главни поступак. До доношења судске одлуке, неће се спроводити расподела имовине. Осим тога, локални повериоци могу тражити заштиту пред судом земље у којој је покренут главни поступак, како би се предузеле све мере везане за заштиту наплате њихових потраживања, а које су саставни део гаранције коју је дао стечајни управник из главног поступка. Но, локални повериоци могу тражити заштиту и пред судом земље у којој би могао да буде покренут секундарни поступак, како би се испунила гаранција. Уколико дође до непоштовања обавеза према локалним повериоцима које су дефинисане гаранцијом, стечајни управник је дужан да им накнади штету. Исто тако, предвиђена је и заштита запослених лица која су радила код стечајног дужника. Наиме, по Директиви бр. 2008/94/ЕЗ о заштити запослених у случају инсолвентности њихових послодаваца, овлашћени орган земље у којој је могао да буде покренут секундарни поступак дужан је да гарантује исплату потраживања запослених

[10] Kwan Kiat Sim, "Jurisdictional Basis of Synthetic Proceedings in Cross-Border Insolvency", *SAL Practitioner,* 4 June 2019, p. 2.

која произлазе из уговора о раду и радних односа.[11] У наведеном случају, запослени се сматрају локалним повериоцима.

Заштита и статус поверилаца (посебно локалних поверилаца)

Основна сврха одредаба Уредбе 848/2015, које се односе на случајеве када се не покреће секундарни поступак, испуњена је ако говоримо о заштити поверилаца, пре свега, локалних поверилаца. Та заштита је двострука. Прво, локални повериоци могу наплатити потраживања након реализације гаранције стечајног управника. Њима ће се исплатити потраживања из имовине која се налази у земљи у којој је могао да буде покренут секундарни поступак. Друга врста заштите састоји се у томе што може бити покренут секундарни поступак, кад ће стечајни управник именован у главном поступку морати да пребаци имовину дужника у тај поступак. Веома је битно да одредимо ко представља локалне повериоце. Ради се о повериоцима који имају пребивалиште у земљи, у којој је могао да буде покренут секундарни поступак, односно који имају држављанство те земље. Њихова потраживања су настала у вези са радом пословне јединице, филијале, односно, дела дужника у земљи која није земља центра главног интереса дужника.[12] Што се тиче гаранције, она производи дејства ако за њу гласају повериоци, тачније већина поверилаца. Овде се поставља питање – какав ће бити статус оних поверилаца који нису гласали за гаранцију или су гласали против њеног усвајања? Прописи земље у којој је могао да буде покренут секундарни поступак, морали би да садрже одредбе о заштити ове категорије поверилаца.

Правна природа гаранције

Гаранција коју локалним повериоцима даје стечајни управник из главног поступка има посебан статус. Наиме, њу даје стечајни управник на основу правила законског акта и она гарантује локалним повериоцима да ће бити намирена њихова потраживања.[13] Но, за њу морају да гласају повериоци, како би она произвела дејства. Поставља се питање – да ли гаранција представља

[11] "Directive 2008/94/EC of the European Parliament and of the Council of 22 October 2008 on the protection of employees in the event of the insolvency of their employer", *Official Journal of the European Union,* L 283, pp. 36–41.

[12] Elisa Torralba Mendiola, "Synthetic" insolvency proceedings", *Analysis Gomez-Acebo&Pombo*, November 2015, p. 1. Интернет: https://www.ga-p.com/wp-content/uploads/2018/07/synthetic-insolvency-proceedings.pdf, 5. 3. 2022.

[13] Владимир Чоловић, op. cit., стр. 122.

једнострано обећање или понуду?[14] С обзиром на то да гаранцију даје стечајни управник, онда би она могла бити третирана као једнострано обећање, али за њу морају да гласају повериоци, па је због тога можемо посматрати и као понуду. Међутим, гаранција је резултат процене вредности имовине и могућности намирења потраживања. На основу чега ће се проценити имовина? Да ли се може извршити процена без отварања секундарног поступка? Најзад, на основу којих мерила ће се проценити вредност имовине дужника?[15] Те чињенице утврђује стечајни управник из главног поступка заједно са надлежним органима у којој би могао да буде покренут секундарни поступак. Али, овде морамо имати на уму да је стечајни управник из главног поступка тај који ће одлучити о отварању секундарног поступка, што значи да отварање или неотварање тог поступка не зависи од локалних поверилаца, као ни од надлежних органа у тој земљи. Иначе, лако можемо дефинисати да ће гаранција имати посебан статус, односно да ће бити *sui generis*.

Избегавање секундарног поступка

Избегавање покретања секундарног поступка везује се за англосаксонску праксу. Овде морамо приметити да се Уредба 848/2015 вратила на ранија решења у овој области, када се водио само један, главни поступак против дужника који је могао да има имовину или пословне јединице у другим земљама. Након признања стечајне одлуке, која је донсена у стечајном поступку који се водио по седишту или центру пословања дужника, имовина дужника се пребацивала у тај поступак и формирала се јединствена стечајна маса из које су се намиривали сви повериоци, без обзира да ли имају пребивалиште у земљи покретања поступка, односно држављанство те земље или не. Анализирајући одредбе Уредбе које се односе на избегавање покретања секундарног поступка у земљи, у којој се налази пословна јединица, односно део стечајног дужника или његова имовина, поставља се питање одступања од правила *lex fori* и могуће примене страног права. Наиме, овлашћења стечајног управника који је именован у главном поступку су широка у земљи у којој је могао да буде покренут секундарни поступак, будући да он одлучује о томе, односно управља имовином дужника у тој земљи и, сходно томе, утиче на права локалних поверилаца[16]. Да ли би овде

[14] Bob Wessels, The EU Regulation in Insolvency Proceedings (Recast); the first commentaries, April 2016, p. 7. Интернет: https://bobwessels.nl/wp-content/uploads/2016/09/eucl_wessels_13-4.pdf, 5.3.2022.

[15] Ibid.

[16] Charles W. Mooney Jr., "Harmonizing Choice-of-Law Rules For International Insolvency Cases: Virtual Territoriality, Virtual Universalism, and the Problem of Local Interests", *Penn Law: Legal Scholarshp Repository*, University of Pennsylvania Carey Law School, 2014, p. 121.

могли да говоримо о примени начела *comity* које је продукт англосаксонског права, тачније речено законодавства САД. Начело *comity* даје предност примени страног права, као и примени страних стечајних одлука, али то објашњава међународном учтивошћу.[17] Да ли се код избегавања вођења секундарног поступка ради о међународној учтивости или о ефикасности стечајног поступка? Пре би рекли да се ради о другој наведеној чињеници, имајући у виду да су два основна циља стечајног поступка – намирење поверилаца и гашење стечајног дужника императив овог поступка, што значи да се, на првом месту, мора водити рачуна и о трајању стечајног поступка, као и о заштити поверилаца, без обзира да ли се ради о локалним или повериоцима из главног, односно других секундарних поступака. Осим тога, у стечајном поступку треба водити рачуна и о трошковима који могу настати, нарочито покретањем и вођењем секундарног поступка. Поменућемо одредбу поглавља 15 Стечајног законика САД које носи наслов „Зависни (помоћни) и други прекогранични случајеви" у коме се разликује главни и споредни (секундарни) поступак.[18] У овом поглављу се каже да је основни циљ вођења више стечајних поступака против истог дужника потреба за избегавањем губитака у стечајној маси која се налази у другим земљама у односу на ону, у којој се налази центар пословања или седиште дужника.[19] Како стечајни поступак није савршен и поступак са собом носи и друге проблеме, нарочито када се имовина дужника, као и његови саставни делови, налазе у више земаља.

Да ли је секундарни поступак уопште потребан?

Тешко је одговорити на питање да ли је секундарни поступак уопште потребан. Ако стечајни управник из главног поступка управља секундарним поступком, односно, ако он одлучује о томе да ли ће овај поступак бити покренут, онда он управља свим сегментима везаним за пословне јединице и имовину дужника која се налази у другој земљи. Осим тога, стечајни управник из главног поступка договара са локалним повериоцима како ће изгледати гаранција која се односи на намирење њихових потраживања, а може одлучити и о покретању неког другог поступка, уместо секундарног, као што смо видели. У вези с тим, поставља се питање – шта је сврха

[17] John A. E. Pottow, "A New Role for Secondary Proceedings in International Bankruptcies", University of Michigan Law School 2011, *Texas International Law Journal*, vol. 46, no. 579, p. 580, http://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1613&context=articles, 4. 3. 2022.

[18] Владимир Чоловић, op. cit., стр. 122.

[19] Neil Joshua Saltzman, Cross Border Insolvencies and the United States Bankruptcy Code. Интернет: http://lawfirm.ru/article/print.php?id=3773, 3. 3. 2022.

секундарног поступка? Да ли се она односи само на заштиту локалних поверилаца и ни на једну другу чињеницу? С друге стране, да ли се може очекивати да сви локални повериоци буду обухваћени гаранцијом стечајног управника из главног поступка? Такође, да ли би сви локални повериоци били заштићени ако би се прихватио предлог за покретање неког другог поступка, уместо секундарног? На крају, да ли би сви локални повериоци били заштићени, ако би дошло до обуставе секундарног поступка?

Секундарни поступак је статусно другачији од главног. Наиме, у главном поступку правила стечајног поступка дефинишу да се, код отварања овог поступка, одузима пословна способност стечајном дужнику, као и да му се ограничава располагање имовином која представља стечајну масу. Кад говоримо о секундарном поступку, морамо имати на уму да се поступак отвара у земљи у којој дужник има пословну јединицу, односно филијалу која нема статус правног лица, јер да има онда би се радило о покретању главног, а не секундарног поступка.[20] Други критеријум за отварање секундарног поступка односи се на место налажења имовине. Имовина се може налазити и у земљи у којој дужник нема пословну јединицу. Главни стечајни поступак обухвата, практично, и имовину дужника која се налази у земљи отварања секундарног поступка. Из наведеног можемо закључити да се секундарни поступак отвара само ради заштите локалних поверилаца. Након намирења локалних поверилаца, остатак имовине, односно стечајне масе, пребацује се у главни поступак. Но, локални повериоци могу пријавити своја потраживања и у главном поступку. То значи да су они заштићени у смислу могућности наплате тих потраживања, али не постоји гаранција да ће они та потраживања и наплатити, имајући у виду правила стечајног поступка која јасно одређују процентуално намирење поверилаца у зависности од њиховог исплатног реда. Секундарни поступак производи велике трошкове. Ради се, практично, о паралелном поступку или паралелним поступцима у односу на главни, у коме се спроводе све радње као и у главном поступку. Но, и намирење потраживања од стране локалних поверилаца доводи до стварања великих трошкова, јер се морају увести мере којима се штите права локалних поверилаца и њихов статус у главном поступку. Рекли смо да институт избегавања отварања секундарног поступка налазимо у англосаксонској пракси. Наиме, у неким случајевима у Великој Британији увидело се да секундарни поступци оптерећују стечајни поступак са елементом иностраности. Но, и у пракси у Великој Британији поставило се питање третмана других нелокалних поверилаца, с обзиром на то да секундарни поступак има универзалан карактер, који се тиче

[20] Милена Јовановић Затила, Владимир Чоловић, *Стечајно право*, Центар за публикације Правног факултета Универзитета у Нишу, 2013, стр. 236.

примене правила *lex fori concursus.*[21] Већ смо поменули велике трошкове отварања секундарног поступка, као и трошкове које изазива намирење локалних поверилаца, у случају кад се секундарни поступак не покреће. Наиме, ти трошкови се могу односити на слање обавештења о садржини гаранције сваком повериоцу која мора бити састављена на службеном језику државе поверилаца. Само трошкови превођења могу бити већи од трошкова вођења секундарног поступка.[22] Уредба предвиђа могућност да се секундарни поступак одложи. То ће бити у ситуацијама када се може очекивати да ће отварање секундарног поступка ометати правилно третирање стечајне масе која се налази у земљи могућег отварања тог поступка.[23] Уредба није сасвим јасна кад је у питању одлагање секундарног поступка, али, у сваком случају, ову одредбу можемо посматрати као могућност накнадног разматрања покретања секундарног поступка.

Вођење другог поступка уместо секундарног

Уредба 848/2015 предвиђа могућност да у земљи, у којој може да буде отворен секундарни поступак, буде покренут неки други поступак који се односи на наставак рада дужника. Ти поступци могу бити реструктурирање дужника, стечајна нагодба или неки други поступак који је могуће покренути у односној земљи.[24] Значи, овде се искључиво ради о примени правила *lex fori*, тј. о томе да ће се неки од ових поступака покренути, ако је то могуће по праву земље секундарног поступка. Осим тога, то такође значи да ће стечајни управник из главног поступка моћи да предложи покретање таквог поступка, поштујући правило *lex fori.*[25] Морамо се критички осврнути на ову могућност коју предвиђа поменута Уредба ЕУ. Наиме, поступци, који би били покренути, захтевају примену не само правила стечајног поступка и стечајног права, већ и других поступака. У поступку реструктурирања дужника се комбинују предности вансудских поступака реструктурирања дугова и реорганизације, која се спроводи по правилима судског стечајног поступка. Самим тим, овај поступак се одвија ефикасније и брже, уз ниже трошкове у односу на стечајни поступак, као и друге поступке и са знатно мање ризика за будући наставак делатности од стране дужника. Једна од предности овог поступка је то што он има дејство и на оне повериоце који нису сагласни са покретањем овог

[21] Elisa Torralba Mendiola, op. cit., pp. 1–2.

[22] Ibid.

[23] Bob Wessels, op. cit., p. 6.

[24] Владимир Чоловић, op. cit., стр. 123.

[25] Члан 47 Уредбе 848/2015.

поступка, из разлога покушаја остварења повољнијег намирења.[26] Ако говоримо о реструктурирању у стечају, овај поступак се односи на комплетну ревизију и санацију рада стечајног дужника што, такође, треба да доведе до наставка његовог пословања. У овом поступку искључиво се примењују правила стечајног поступка. Поступак реструктурирања у стечају је економско-правни поступак, у коме се доноси одлука да ли се може спровести реструктурирање и на који начин ће се спровести нови концепт рада дужника. Ипак, поново истичемо да се у овим поступцима примењују и друга правила која се односе на радне односе, трговачка друштва, уговорне односе итд.[27] Кад је у питању стечајна нагодба, она се односи на прихватање споразума између дужника и поверилаца, а што треба да доведе до поновног успостављања солвентности дужника. Без обзира да ли се ради о избегавању покретања секундарног поступка или покретању неког другог поступка уместо секундарног, не сме доћи до оштећења поверилаца.[28] Ако се ради о покретању неког другог поступка, који се односи на наставак рада дужника, онда то значи да ће се тај наставак односити на филијалу, пословну јединицу, односно други део дужника који има одговарајућу форму по праву те земље. Наравно, покретање неког другог поступка, уместо секундарног, не може доћи у обзир ако се у тој земљи налази само имовина дужника. Свакако, у овом случају морамо консултовати правила те земље. С друге стране, иако би, претпоставимо, та правила предвиђала покретање неког другог од наведених поступака, поставља се питање односа пословне јединице дужника са матичним друштвом који се налази у другој земљи, тј. земљи главног поступка. Да ли би филијала дужника могла наставити са радом ако се против матичног друштва са седиштем или центром пословне делатности води стечајни поступак у другој земљи? Мислимо да не може, имајући у виду да пословна јединица не би могла да има својство правног лица, односно да се ради о зависном субјекту у односу на матично друштво које има својство правног лица.

Дефинисање статуса секундарног поступка

Доношењем предметне Уредбе статус секундарног поступка измењен је у односу на раније решења. То се, пре свега, односи на ситуације када се тај

[26] Бранко Радуловић, „Унапред припремљени планови реорганизације у Републици Србије – упоредноправна и емпиријска анализа", у: *Усклађивање пословног права Србије са правом ЕУ,* Београд, 2013, стр. 58.

[27] Domagoj Sajter, „Procedura i praksa restrukturiranja u stečaju u Republici Hrvatskoj", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu,* 2010, vol. 47, no. 3, str. 731–732.

[28] Владимир Чоловић, op. cit., стр. 124.

поступак не покреће. Процена стечајног управника из главног поступка је, у овом случају, веома важна, имајући у виду да он даје гаранцију повериоцима да ће бити намирени. И у случајевима када се секундарни поступак покреће, он је зависан у односу на главни. Наведеним решењем у Уредби његова зависност у односу на главни поступак је већа, с обзиром на то да ће стечајни управник из главног поступка одлучити да ли је потребан. Сигурно је да ће трошкови које производи секундарни поступак играти главну улогу у одлучивању да ли ће бити покренут или не, али морамо имати на уму да ће критеријум ефикасности стечајног поступка, као намирења поверилаца, такође играти велику улогу у доношењу те одлуке. Зависност секундарног поступка у односу на главни огледа се и у трансферу средстава стечајне масе. Ако се у секундарном поступку појави вишак имовине, након намирења локалних поверилаца, тада ће стечајни управник из главног поступка пребацити ту имовину у стечајни поступак у ком је и именован на ту функцију. Он располаже том имовином. С друге стране, повериоци из главног поступка имају право да пријаве потраживања у секундарном поступку (ако нису иста намирили у потпуности у главном поступку), али они немају привилегован положај у односу на непривилеговане локалне повериоце. У сваком случају, статус секундарног поступка, доношењем Уредбе 848/2015, мења се у односу на раније решења, имајући у виду да се може или не мора водити, а да о томе одлучује стечајни управник из главног поступка. Ипак, и даље се примењују основна правила која се, иначе, примењују у стечајном поступку са елементом иностраности, када је у питању примена меродавног права, а то су правила *lex fori* и *lex fori concursus.*

Предности и недостаци секундарног поступка

Издвојићемо предности и недостатке секундарног поступка, не само у односу на главни већ и у односу на испуњење начела ефикасности и равномерног намирења. Предности секундарног поступка су следеће: Секундарни поступак омогућава да сва имовина стечајног дужника, или њен већи део, буде део стечајне масе, будући да се у свакој земљи, у којој се дужникова имовина налази, може покренути овај поступак. Локални повериоци из земље секундарног поступка могу намирити своја потраживања, првенствено из имовине дужника која се налази у тој земљи; Могућност трансфера вишка средстава стечајне масе из секундарног у главни поступак омогућава остварење начела јединства стечајне масе;[29] Могућност контроле отварања и вођења секундарног поступка, од стране

[29] Владимир Чоловић, *Стечајно право*, Паневропски Универзитет Апеирон Бања Лука, 2010, стр. 180.

стечајног управника из главног поступка, такође омогућава остварење начела јединства стечајне масе и равномерног намирења поверилаца. Недостаци овог поступка су следећи: Велика зависност секундарног поступка у односу на главни, потом велики трошкови покретања и вођења овог поступка, затим неопходност сарадње стечајног управника из главног поступка са стечајним управником из секундарног поступка доводи до смањења ефикасности секундарног, али и главног поступка и, коначно, стечајном масом у секундарном поступку управљају оба стечајна управника, и из главног и из секундарног поступка. Наведена ситуација може довести до умањења имовине, као и оштећења поверилаца. Ова чињеница може довести и до злоупотреба у поступку. Ово су само неке од предности и недостатака секундарног поступка, имајући у виду да се може поставити и питање да ли је упутно да се главни поступак покреће и води у земљи у којој дужник има средиште пословног деловања, чак иако се у тој земљи не налази већи део имовине дужника, односно може се десити да се у тој земљи налази незнатан део те имовине, или чак да дужник нема имовину у тој земљи. Тада се поставља питање – да ли би секундарни поступак морао да буде зависан у односу на главни, с обзиром на могућност да дужник своју делатност обавља претежно у земљи у којој се не налази средиште његовог пословног деловања? Имајући у виду одредбе Уредбе 848/2015 које дозвољавају могућност да се секундарни поступак уопште не покрене, такво поступање би било оправдано једино у случају када би се у земљи средишта пословног деловања дужника налазио већи део имовине и када би дужник у тој земљи претежно обављао своју делатност. Наравно, овде се, с друге стране, поставља питање дефинисања института средишта пословног деловања, а што зависи од права односне земље у којој се оно налази. Оно се може третирати као место седишта, односно оснивања и регистрације дужника, затим као центар пословне делатности, стварно седиште итд. То ствара додатни проблем и код питања односа секундарног и главног поступка. Оно што на овом месту морамо да истакнемо тиче се могућности укидања секундарног поступка, односно могућности вођења стечајног поступка у земљи која није земља средишта пословног деловања дужника. Тада би се вратили уназад, односно, морало би се детаљаније регулисати признање стране стечајне одлуке о отварању стечајног поступка, али и о закључењу истог.

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Уредба 848/2015 се примењује на поступке који су покренути после 26. јуна 2017. године. Што се тиче радњи стечајног дужника, које су предузете пре наведеног датума, оне ће се регулисати по праву које се на њих примењивало у време предузимања истих. На поступке који су покренути

пре 26. јуна 2017. године, примењиваће се Уредба 1346/2000.[30] Осим тога, Уредба 848/2015 регулише да су државе чланице дужне да доставе називе закона и других прописа који се примењују у овој области, као и списак поступака који се односе на инсолвентност, а који се спроводе у тим земљама.[31]

5) ИЗВОРИ

Чоловић, Владимир, Милијевић, Недељко, *Стечај, теорија – пракса,* Бања Лука 2020.

Чоловић, Владимир, *Стечајно право*, Паневропски Универзитет Апеирон Бања Лука, 2010.

Чоловић, Владимир, „Измене у регулисању секундарног стечајног поступка у праву ЕУ", *Правни живот* бр. 11/2016.

"Directive 2008/94/EC of the European Parliament and of the Council of 22 October 2008 on the protection of employees in the event of the insolvency of their employer", *Official Journal of the European Union,* L 283.

General Assembly Resolution 52/158 of December 15, 1997 – Model Law on Cross-Border Insolvency of the United Nations Commission on International Trade Law.

Јовановић, Затила Милена, Чоловић, Владимир, *Стечајно право*, Центар за публикације Правног факултета Универзитета у Нишу, 2013.

Mendiola, Elisa Torralba, "Synthetic insolvency proceedings", *Analysis Gomez-Acebo&Pombo*, November 2015. Интернет: https://www.ga-p.com/wp-content/uploads/2018/07/synthetic-insolvency-proceedings.pdf.

Mooney, Charles W. Jr., "Harmonizing Choice-of-Law Rules For International Insolvency Cases: Virtual Territoriality, Virtual Universalism, and the Problem of Local Interests", *Penn Law: Legal Scholarshp Repository*, University of Pennsylvania Carey Law School, 2014.

Pottow, John A. E., "A New Role for Secondary Proceedings in International Bankruptcies", University of Michigan Law School, *Texas International Law Journal*, 2011, vol. 46.

Радуловић, Бранко, „Унапред припремљени планови реорганизације у Републици Србије – упоредноправна и емпиријска анализа", у: *Усклађивање пословног права Србије са правом ЕУ,* Београд, 2013.

[30] Члан 91 Уредбе 848/2015; Council Regulation (EC) No 1346/2000 of 29 May 2000 on insolvency proceedings – *Official Journal of the European Union,* L 160 , 30/06/2000 pp. 1–18.

[31] Члан 86, ст. 1 Уредбе 848/2015.

"Regulation (EU) 2015/848 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on insolvency proceedings", *Official Journal of the European Communities*, L 141, 5/6/2015.

Sajter, Domagoj, „Procedura i praksa restrukturiranja u stečaju u Republici Hrvatskoj", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu,* god. 47, 3/2010.

Saltzman, Neil Joshua, Cross Border Insolvencies and the United States Bankruptcy Code, Интернет: http://lawfirm.ru/article/print.php?id=3773

Sim Kwan, Kiat, "Jurisdictional Basisof Synthetic Proceedings in Cross-Border Insolvency", SAL Practitioner, 4 June 2019.

Wessels, Bob, The EU Regulation in Insolvency Proceedings (Recast); the first commentaries, April 2016, p. 7. Интернет: https://bobwessels.nl/wp-content/uploads/2016/09/eucl_wessels_13-4.pdf.

„Закон о стечају Републике Србије", *Службени гласник Републике Србије* бр. 104/2009, 99/2011 – др. закон, 71/2012 – одлука УС, 83/2014, 113/2017, 44/2018 и 95/2018.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Закон о стечају Републике Србије (даље: Закон), преузео је одредбе из Модела закона о прекограничној инсолвентности који је донет од стране Комисије УН за међународно трговачко право.[32] Закон дефинише да се након признања стране стечајне одлуке може покренути стечајни поступак у домаћој земљи – земљи признања, само ако стечајни дужник поседује имовину на територији те државе. Одлука која буде донесена у том поступку односиће се само на наведену имовину.[33] Под страним представницима Закон подразумева, између осталог, стечајне управнике, али и остале субјекте који су овлашћени да заступају стечајног дужника и његову имовину. Предвиђа се директна комуникација наведених субјеката, као и посредна, преко именованог лица или тела. Закон одређује да страни повериоци имају исти положај као и домаћи, односно да могу, као и домаћи повериоци, покретати стечајни поступак и учествовати у њему на територији домаће државе.[34] Закон дефинише споредни поступак (не користи термин секундарни) под

[32] General Assembly Resolution 52/158 of December 15, 1997 – Model Law on Cross-Border Insolvency of the United Nations Commission on International Trade Law; „Закон о стечају Републике Србије", *Службени гласник Републике Србије* бр. 104/2009, 99/2011 – др. закон, 71/2012 – одлука УС, 83/2014, 113/2017, 44/2018 и 95/2018.

[33] Видети: члан 199, ст. 1. ЗС.

[34] Владимир Чоловић, Недељко Милијевић, *Стечај, теорија – пракса,* Бања Лука 2020, стр. 305.

којим подразумева стечајни поступак који се покреће, ако дужник има сталну пословну јединицу без својства правног лица на територији Републике Србије. Уколико дужник на територији Републике Србије нема сталну пословну јединицу, тада ће се споредни поступак отворити ако постоји стечајни разлог, а у земљи у којој је средиште главних интереса дужника не може се покренути стечајни поступак, због услова који су дефинисани у праву те земље, затим ако се у тој земљи стечајни поступак односи само на имовину у тој држави и када се страна стечајна одлука о отварању поступка не може признати.[35] Као што видимо, споредни поступак се другачије регулише у односу на секундарни у законодавству ЕУ, као и у законодавствима земаља која су прихватила сличну дефиницију секундарног поступка. Закон дефинише споредни поступак са становишта права Републике Србије. Покретање споредног поступка је ограничено дефинисаним условима који се тичу и могућности покретања стечајног поступка у страној земљи. Практично, споредни поступак у потпуности зависи од главног, без обзира што се дејства споредног поступка тичу само оне имовине дужника која се налази у земљи покретања тог поступка. Оно што изазива недоумицу је термин сталне пословне јединице који се користи у Закону. Шта је стална пословна јединица и да ли се она разликује у односу на пословну јединицу која није стална? Осим тога, стална пословна јединица нема својство правног лица, по праву Републике Србије, као што ни остале пословне јединице (које нису сталне), немају то својство. У сваком случају, споредни поступак по одредбама Закона (односно по одредбама Модел-закона), тиче се имовине дужника у земљи у којој он има филијалу или неки други део који има одређену форму. Стечајни управник из главног поступка има овлашћења на територији друге земље која се односе на његово својство заступника дужника и дужникове имовине.

[35] Ibid., стр. 307.

SECONDARY BANKRUPTCY PROCEEDINGS IN EU LAW AND THE NEED FOR ITS IMPLEMENTATION IN INTERNATIONAL BANKRUPTCY

Summary: Secondary bankruptcy proceedings are initiated in the country where the bankruptcy debtor has a permanent branch office and assets. This procedure is dependent on the main bankruptcy proceedings being conducted in the country where the debtor has the centre of his business interests, i.e., where he has his seat. The goal of conducting several bankruptcy proceedings against the same debtor at the same time is to fulfil the principle of unity of the bankruptcy estate. EU Regulation 848/2015, which regulates the bankruptcy proceedings, provides for the possibility of not initiating secondary bankruptcy proceedings. If secondary bankruptcy proceedings are not instituted, the bankruptcy trustee appointed in the main bankruptcy proceedings must provide a guarantee to the creditors of that country that their claims will be settled. The Bankruptcy Trustee from the main bankruptcy procedure decides on initiating the secondary procedure. Also, the trustee decides on the possibility of initiating another procedure instead of the secondary one, which will not lead to the closure of the debtor but to the continuation of his business. The paper examines the necessity of initiating secondary bankruptcy proceedings in international bankruptcy. Situations are analysed when it is not initiated, i.e., when another procedure will be initiated instead of the secondary one. The disadvantages and advantages of initiating secondary bankruptcy proceedings are analysed, as well as its legal nature. Finally, attention is paid to the regulation of this matter in the bankruptcy legislation of the Republic of Serbia.

Key words: Secondary bankruptcy procedure, bankruptcy trustee, bankruptcy debtor, bankruptcy estate, guarantee, local creditors.

УДК: 658.7(497.11)(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 21 (2022)
Год XXI, бр. 77-78, стр. 173–192
Изворни научни рад
Рад примљен 9. 3. 2022. године
Рад одобрен 28. 3. 2022. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.77_78.11

РЕВИЗИЈА И НАДЗОР ЗАДРУЖНОГ ПОСЛОВАЊА У ДОМАЋЕМ И ЕВРОПСКОМ ПРАВУ

Марина ПРОТИЋ[1]

Апстракт: Задруге представљају јединствену комбинацију друштва лица и капитала, аутономне и утемељене привредне субјекте који се заснивају на демократском управљању и поштовању задружних вредности и принципа. Као и за остале привредне субјекте, тако и за задруге, данас важе посебна правила о ревизији, контроли и надзору пословања која су мање-више уједначена са правилима која се примењују на остале привредне субјекте. Предметни рад има за циљ да размотри различите концепте ревизије, контроле, управног и инспекцијског надзора пословања задруга у домаћем задружном праву, уз компарацију решења присутних у задружном праву неких од држава чланица Европске уније (ЕУ). Анализа полази од претпоставке да у националним законодавствима постоје уједначени приступи у регулацији пословних активности задруга. Детаљнији приказ регулаторног оквира садржаја и правне природе посебних облика ревизије и надзора задружног пословања у Србији, треба да укаже на одређене разлике које постоје између домаћег и европског права, а што може бити од значаја за даљу хармонизацију нашег задружног законодавства са правом ЕУ.

Кључне речи: Ревизија, задруга, надзор, контрола пословања, инспекција, Србија, ЕУ.

1) УВОД

У склопу организације једног друштва, поред јавног и приватног сектора постоји и трећи – социјални (задружни), који подразумева реализацију

[1] Универзитет „Унион – Никола Тесла" Београд, Confida Serbia.
E-mail: majaprotic@yahoo.com

одређених економских и социјалних активности које су од значаја за одређене интересне групе и друштвену заједницу. Међупростор између приватног и државног сектора заузима управо овај трећи сектор. Државни сектор карактеришу императивне норме, јавна власт и принуда, док се приватни сектор огледа у слободи предузетништва, иницијативности и профитној оријентацији. Супротно од њих, социјални сектор своје активности усмерава према задругама и другим добровољним организацијама и удружењима грађана. Историјски гледано, најпре је настао задружни сектор привређивања и искључиво се тако називао. Крајем 20. века тај сектор, осим задруга, обухвата и друге правне форме којима се реализују социјални циљеви, услед чега се све чешће назива социјални сектор привређивања. И у савременом добу најдоминантнији је задружни сектор, јер чини 90% социјалног сектора. Задружни сектор је продукт нарочитих друштвених околности на крају 18. и на почетку 19. века. Настао је у периоду либералног капитализма, наглим индустријско-технолошким развојем привреде (увођењем нових технологија које су за последицу имале крупну производњу), обарањем надница запослених и масовним губљењем радних места у производњи. Наведено је имало за последицу осиромашење радника и чланова њихових породица. Задружни сектор се традиционално дефинише као део привреде у коме производно, трговинско или кредитно пословање обављају задруге као организације посебног типа, сопственим радом и сопственим средствима. Задруга као посебан организациони облик почива на задругарима, а два основна субјекта задружног сектора су: задруге и задружни савези. Кооперативни сектор чине организације задружног типа (различите врсте задруга) и организације које представљају различите облике струковног удруживања (различите врсте задружних савеза). За функционисање задружног сектора одговорни су задругари преко органа задруге. Упоредноправним истраживањем задружне политике и националних законодавстава, долази се до закључка да је неопходна унутрашња и спољашња ревизија задруге. Унутрашњу ревизију обавља група чланова задруге, чији број утврђује генерална скупштина задруге, њихов мандат, потребне квалификације, овлашћења, дужности, зараде као и њихову грађанску и кривичну одговорност. За „унутрашње ревизоре" се не смеју именовати чланови задружних органа чији би послови били предмет њихове контроле. Спољашњу (екстерну) ревизију обављају задружни савези (федерације, конфедерације) или „приватни" ревизори ангажовани по основу уговора.[2] Из наведеног би било могуће даље извести развијенију класификацију посебних облика контроле и надзора задруга и задружних савеза. Први облик контроле и надзора се одвија унутар задруге од задружног

[2] Henry Hagen, "Guidelines for Co-operatives Policy and Legislation (Guidelines for Co-operatives Legislation)", *Review of International Co-operation*, 2021, vol. 94, no. 2, p. 98.

органа – надзорног одбора. Ради се о унутрашњој, тј. интерној контроли рада и пословања задруге. Други облик контроле се одвија од екстерног субјекта – ревизијског (задружног) савеза. Трећи облик контроле тиче се финансијске контроле, коју као екстерну и накнадну врши законом овлашћени субјект изван задруге – предузеће (друштво) за ревизију. Четврти облик контроле и надзора врши надлежни државни орган на основу закона, у форми управног и инспекцијског надзора. У наставку овог рада ближе ћемо анализирати наведене посебне облике контроле и надзора над радом и пословањем задруга.

2) КОНТРОЛА, РЕВИЗИЈА И ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР

У највећем броју друштвених области постојање контроле је неминовно, а такав је случај и са контролом рада и пословања задруга. У управној науци, једни аутори под контролом (тзв. надзирањем) у најширем смислу подразумевају трајну делатност пажљивог и систематског посматрања, проверавања и оцењивања туђег рада и пословања.[3] Наиме, реч је о правној контроли, ако је делатност уређена правним нормама, ако су критеријуми на основу којих се врши правни и ако субјект контроле има на располагању правне инструменте корективне природе, с једне стране, ради отклањања утврђених недостатака и, с друге стране, инструменте репресивне природе, у смислу примене санкција за отклањање утврђених недостатака у раду контролисаног. Сврха правне контроле огледа се у оцени правилности (законитости), као и целисходности рада и пословања контролисаног.[4] Контрола има три релативно одвојене фазе: Прва се огледа у надгледању ради упоређивања предвиђеног и оствареног; Друга се везује за оцену стања, тј. за констатације на основу извршеног проверавања, односно потврђивања или негирања контролисаног понашања; Трећа се исцрпљује у одговарајућој интервенцији као последици изречене оцене. Треба имати у виду да ће трећа фаза контроле изостати, уколико је оцена из друге фазе била позитивна.[5] У чему је разлика између термина „контрола" и „надзор"? По правилу, контрола значи исто што и надзор. Обе друштвене појаве имају одређени предмет и укључују утицај надзорног, односно контролног субјекта на лице које трпи надзор, односно контролу. Међутим, надзор се може ипак сматрати ширим и трајнијим поступком. Одатле произлази констатација да је „контрола саставни део надзора".[6] Полазећи од економског приступа, још ближе

[3] Лаза Костић, *Административно право Краљевине Југославије,* Надзирарање управе, Београд, 1939, vol. III, стр. 2.

[4] Ратко Марковић, *Управно право,* Београд, 2002, стр. 468.

[5] Зоран Томић, *Опште управно право*, Правни факултет Унивезитета у Београду, Београд, 2012, стр. 49.

[6] Ibid., стр. 49–50.

рачуноводственог, може се констатовати да је контрола задруге у њеном раду и пословању стална, систематска и научно заснована на одговарајућим активностима. Усмерена је на проверу економичности, ефикасности и ефективности конкретног пословања задруге. У суштини, контрола задруге је провера која се врши упоређивањем или супротстављањем онога што јесте и онога што треба да буде у раду и пословању задруге. Реч је о поступку утврђивања чињеница и њиховом упоређивању. Контрола задруге је стручни и систематски надзор заснован на испитивању, упоређивању и оцени рада и пословања задруге. С друге стране, надзор задруге представља скуп мера, метода и поступака чији је основни циљ утврђивање да ли се рад и пословање задруге врши у складу са законом и другим прописима, као и да се отклоне уочени недостаци и спречи њихово понављање у њеном будућем раду и пословању. Поступак надзора је организован низ активности у задрузи усмерених на упоређивање унапред утврђених норматива или стандарда (нпр. план производње) са остварeним у њеном раду и пословању. Осим тога, у поступку надзора задруге утврђују се узроци и последице евентуалних одступања, као и предлажу мере за превазилажење негативности и подстицање позитивних кретања у њеном раду и пословању. Вршење надзора над задругом представља истовремено и инструмент сигурности и заштите имовине задруге и значајан фактор у поступку управљања задругом.[7]

Интерни надзор

Унутрашњи надзор задруге одвија се по правилу у континуитету. Извршиоци су органи и овлашћена лица задруге чији је објект надзора рад и пословање задруге. Интерни надзор обухвата послове интерне контроле и интерне ревизије. По својој природи може бити:

- правни и ванправни,
- претходни (превентивни),
- накнадни,
- посредни (када га врши одређени орган или стручна служба задруге: надзорни одбор, директор, служба контроле), и
- непосредни (када надзор врше сви чланови задруге и запослени).

[7] Љубиша Дабић, „Посебни облици контроле и надзора над радом и пословањем задруга", у: *Савремено задругарство у Србији,* Кнић, Правни факултет, Економски факултет и Агрономски факултет Универзитета у Крагујевцу, 2020, стр. 39.

Екстерни надзор

Спољни или екстерни надзор задруге врши се повремено. Извршиоци су овлашћена лица и органи изван задруге. Субјекти екстерног надзора су овлашћена лица и надлежни државни органи.

Одлука о вршењу контроле

У одлуци о вршењу контроле и надзора у пракси обавезно се наводи:

- шта је предмет контроле,
- време у коме се врши контрола, и
- рок у коме мора бити састављен извештај о контроли, са налазом стања и мерама за отклањање уочених недостатака и пропуста у раду и пословању задруге.

Појам ревизије

Задружна ревизија је предмет појмовног одређења, односно дефинисања у законодавству, а још чешће у економској и правној теорији. Ревизија задруге или поново виђење њеног пословања је накнадно проверавање обухваћених догађаја који се врше на основу постојећих докумената. За разлику од контроле, ревизија је корективне природе. Шире посматрано, ревизија задруге је испитивање пословних књига и докумената задруге у складу са прихваћеном методологијом, ради идентификовања исправности и усклађености рачуноводства задруге и поузданости рачуноводствених и других исказа или извештаја. Полазећи од предмета ревизије задруге, разликујемо: ревизију рада и пословања задруге (ревизија пословања), ревизију поштовања нормативно регулисаног у задрузи (ревизија исправности), ревизију рачуноводствених извештаја (финансијска ревизија).[8] Финансијска контрола (ревизија) задруге има за предмет редовне и консолидоване финансијске извештаје задруге. Врше је екстерни субјекти који се називају друштва за ревизију (или преко неког другог законом овлашћеног субјекта), на основу посебних прописа којима се уређују питања комерцијалне ревизије. Законодавац Србије под задружну ревизију подразумева контролу усклађености пословања, управљања и организовања задруге са одредбама Закона о задругама, задружним принципима и задружним вредностима.[9] Осим контролне функције, задружна ревизија у праву Србије има још две функције – превентивну и инструктивну, ради

[8] Ibid.

[9] „Закон о задругама", *Службени гласник РС,* бр. 112/2015, чл. 80.

заштите интереса задруга, задругара и унапређења задругарства. Из циљне функције задружне ревизије произлази и њена четврта функција – развојна функција. У задружном праву Србије је крајем 2015. донет нови Закон о задругама, којим је поново предвиђена и уређена задружна ревизија.[10] Развој задружног законодавства уопште, укључујући и законодавства о задружној ревизији, имао је своју генезу, уз мање или веће специфичности, у земљама Европе и света, нпр. Француској, Италији, Шпанији, Немачкој, Аустрији, Холандији, Финској, Шведској, САД.[11]

Извори о ревизији и унутрашње законодавство

Државе својим унутрашњим законодавством регулишу ревизију задружног пословања. У том погледу, њихово задружно законодавство опредељује и изворе права којима је ова материја ближе регулисана. Према изворима права о задружној ревизији, државе се разврставају у четири групе, и то:

- државе које задружну ревизију регулишу у оквиру општих прописа о задругарству (нпр. Немачка, Србија, Босна и Херцеговина – Република Српска);[12]
- државе које задружну ревизију регулишу посебним законом (нпр. Аустрија);
- државе које познају задружну ревизију, али њену организацију и вршење препуштају посебним прописима о комерцијалној ревизији (нпр. Словенија) и,
- државе које не познају задружну ревизију као посебну врсту ревизије и које је не регулишу унутар прописа о задругама или посебним прописом о задружној ревизији, већ њено вршење препуштају општим прописима који се примењују на ревизију у приватном сектору економије (нпр. Хрватска и Црна Гора).

Управни и инспекцијски надзор

Управни и инспекцијски надзор представљају облике правног надзора. Управни надзор је правно регулисан, а његова основна сврха је да произведе правне ефекте према надзираном субјекту – задрузи. Реч је о „скупу правним

[10] Ibid., чл. 80–101.

[11] Марија М. Николић, *Еволуција задружног законодавства у Европи,* у: М. Шеварлић, Д. томић (ур.), Задружно право, Друштво аграрних економиста, Београд, 2009, стр. 215.

[12] „Закон о задругама", op. cit.

нормама утврђених овлашћења и поступака којима се у оквиру надзорног односа обезбеђује законитост рада органа и лица над којима се врши надзор.[13] Када је законом предвиђен надзор над задругом од одређеног министарства, онда је циљ тог правног надзора обезбеђивање законитости рада задруге, а ефикасност надзора се огледа у могућности примене санкције од овлашћеног министарства. Инспекцијски надзор је посебан облик управног надзора у којем надлежно министарство остварује непосредан увид у рад и пословање задруге. Има одређена општа обележја:

- врши се на одређеном подручју неауторитативних делатности;
- врши се од специјализованих и квалификованих субјеката који су овлашћени за предузимање значајних активности;
- инспекцијски послови су државни послови и у начелу се не могу поверавати недржавним субјектима;
- врши се путем посебних метода – инспекцијских прегледа, по чему се инспекцијски надзор разликује од других облика управног надзора;
- инспекцијски преглед је начин непосредног увида у рад и пословање, нпр. задруге, ради утврђивања поштовања закона, других прописа и општих аката;
- лица која врше инспекцијски надзор располажу посебним овлашћењима и могу примењивати посебна средства; и др.[14]

3) РЕШЕЊА О РЕВИЗИЈИ У ЗАКОНОДАВСТВУ СРБИЈЕ

У правном систему Србије, инспекцијски надзор је посао државне управе чији појам и садржина су утврђени законом којим се уређује њен рад. Врше га органи државне управе, органи аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе. Циљ је да се превентивним деловањем или налагањем мера обезбеди законитост и безбедност пословања и поступања надзираних субјеката, и спрече или отклоне штетне последице по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе. Инспекцијском надзору се уподобљавају други облици надзора и контроле чијим вршењем се испитује примена закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање надзираног субјекта, које врше надлежни органи и други субјекти са јавним овлашћењима, у складу са посебним законом. А надзирани субјекат је правно лице (укључујући задруге и задружне савезе), предузетник и физичко лице, организациони облик преко кога физичко или правно лице обавља делатност или врши активност за кога не постоји обавеза

[13] Ратко Марковић, op. cit., стр. 233.

[14] Ibid., стр. 236–237.

регистрације, као и субјект са јавним овлашћењима у складу са законом, чије пословање и поступање се надзире.[15] Према врсти, инспекцијски надзор може бити: *редован, ванредан, мешовити, контролни и допунски.* А према облику може бити: *теренски и канцеларијски*. Надзор се заснива на процени ризика и сразмеран је процењеном ризику, тако да се ризиком делотворно управља. Процена ризика је део поступка анализе ризика, који обухвата и управљање ризиком и обавештавање о ризику. Први облик надзора и контроле над радом и пословањем задруга (и задружних савеза) одвија се унутар задруге од стране задружног органа – надзорног одбора задруге. Реч је о унутрашњој, тј. интерној контроли рада и пословања задруге. Од почетка задружног покрета, тј. од оснивања првих задруга у задружном праву Србије, успостављен је принцип самоуправљања у задругама, који је конципиран тако да чланови задруге имају право и дужност да из својих редова бирају органе задруге: скупштину, управни и надзорни одбор и руководиоца задруге. На пример, у прводонетом Закону о земљорадничким и занатским задругама (1898), у посебном одељку („О представљању задруге и управљању њеним пословима"), између осталог, био је уређен и надзорни одбор задруге. Он је имао најмање три члана које је бирала скупштина задруге. Био је надзорни орган у задрузи, који је у име скупштине вршио контролу над радом и пословањем задруге. „Надзор се вршио у кругу самих задругара и није долазио изван задруге".[16] Због оваквог положаја и места надзорног одбора задруге, његова улога била је од великог значаја у задрузи, као самоуправној и демократској организацији, која је морала да обезбеди себи самоуправу. Док су се чланови управног одбора задруге руководили пословима у задрузи, дотле су чланови надзорног одбора контролисали обављање тих послова. Надзорни одбор задруге био је дужан да: надзире целокупни рад управног одбора; тражи обавештења о току задружних послова; у свако доба прегледа задружне књиге, све писане исправе, ефекте, робу и стање задружне благајне; испитује билансе (месечне и годишње рачуне) и предлоге о подели добитка или губитка, и да о свему подноси извештај скупштини задругара. Друге дужности надзорног одбора одређивале су се правилима задруге. Значи, надзорни одбор задруге је имао право да „чешће прегледа задружне рачуне и списе, те надзире сав рад управног одбора, да ли задруга уопште ради у границама задружних правила".[17] Права надзорног одбора задруге била су претежно ограничена на

[15] „Закон о инспекцијском надзору", *Службени гласник РС,* бр. 36/2015, 44/2018 – др. закон и 95/2018, чл. 2 и 3, ст. 1, тач. 3.

[16] Божидар Марковић, *Коментар Закона о земљорадничким и занатским задругама,* Београд, 1921, стр. 29.

[17] Љубиша Дабић, op. cit., стр. 40.

вршење интерне, унутрашње и накнадне контроле управљања задругом, а право представљања задруге имао је само за случај да се појави у улози заштите права задругара од управног одбора. Напред набројана права контроле имао је само надзорни одбор као колегијални орган задруге, а не и сваки појединачни члан надзорног одбора самостално. Надзорни одбор је могао опуномоћити једног или више својих чланова да предметну контролу врше, али тиме неопуномоћени чланови нису скидали са себе одговорност чланова надзорног одбора.[18] У контексту упоредног права, у шпанском праву задруге су уређене Општим законом о задругама (1987) и законима неких аутономних заједница, нпр. Баскије (1982), Каталоније (1983), Андалузије (1985) и Валенсије (1985). Обавезни органи задруге су: скупштина, управни савет и један или више рачунских контролора. Скупштина је највиши орган управљања задругом, управни савет је орган који води пословање задруге, а рачунске контролоре бира и разрешава скупштина задруге. Они спроводе унутрашњу контролу пословања задруге, тј. задужени су да прегледају годишњи обрачун, пословне књиге и др. Они одговарају за свој рад по принципу „бриге савесног пословође", односно „бриге законског заступника".[19] У савременим условима, на примеру српског Закона о задругама из 2015. године, органи задруге су: *скупштина, управни одбор, надзорни одбор и директор*. Законодавац је оставио могућност задругама које имају мање од 20 задругара да својим задружним правилима одреде да функцију управног и надзорног одбора врши скупштина задруге.[20] Надзорни одбор се састоји најмање од три члана, чији број, начин избора и разрешења уређују задругари задружним правилима. Надзорни одбор има председника кога бирају међу собом чланови, већином гласова од укупног броја. Његове чланове бира скупштина задруге из реда задругара, с тим да за члана не може бити биран председник задружног савеза, чланови управног одбора, директор и председник скупштине задруге. Овај одбор задруге има надлежности да врши надзор над радом органа управљања, заступања и пословођења, тј. над управним одбором и директором задруге; да врши преглед финансијских и других извештаја и извештаја о пословању, и извештава скупштину задруге о финансијским извештајима задруге; да контролише усклађеност пословања задруге са законом и задружним правилима и принципима; да ангажује, по потреби, друга стручна лица за одговарајућу област када је то потребно ради стручне анализе финансијских и других извештаја и извештаја о пословању задруге; да подноси извештај

[18] Божидар Марковић, op. cit., стр. 31.

[19] Мирослав Витез, „Управљање задругом и њени органи у југословенском и упоредном праву", *Правни живот,* 2000, бр. 11, стр. 245–246.

[20] „Закон о задругама", op. cit., чл. 34.

задругарима на свакој годишњој скупштини задруге, а по потреби и на ванредној скупштини задруге када сматра да је то потребно или када то затражи скупштина, управни одбор или директор задруге и да доноси пословник о свом раду, као и да обавља друге послове, у складу са законом и задружним правилима.[21] С обзиром на претходно изнето, постављају се два логична питања: Која су овлашћења законом дата надзорном одбору задруге и каква је одговорност чланова надзорног одбора задруге? Управни одбор и директор задруге дужни су да надзорном одбору дају сва обавештења и податке о пословању задруге, као и да му омогуће увид у документацију задруге и несметан рад. Надзорни одбор дужан је да поднесе захтев за сазивање седнице скупштине задруге, ако у вршењу надзора утврди да су повређени интереси задруге, а нарочито ако утврди неправилности у раду и пословању задруге или теже кршење закона, задружних правила или одлука скупштине задруге. Чланови надзорног одбора дужни су да врше своју функцију савесно, поштено и одговорно према задрузи, са дужном пажњом и у складу са интересима задруге и свих њених чланова. Такође, они су одговорни, у складу са законом, за штету коју проузрокују задрузи. Из интерпретираних законских одредаба произлази да је и у савременим условима надзорни одбор задржао функцију аутоконтроле и надзора над задругом, тј. да врши интерну, унутрашњу и накнадну контролу над задругом. Овај унутрашњи надзор и контрола одвијају се аутономно, унутар задруге, од стране њеног органа – надзорног одбора задруге. Међутим, иако је надзорни одбор орган скупштине задруге, он је самосталан у оквирима његових надлежности, независан је у односу на управни одбор и директора задруге. Како се запажа од појединих аутора, објективна препрека да сам врши послове надзора и контроле над задругом лежи, најчешће, у недовољној стручној оспособљености његових чланова, јер се они бирају из редова задругара, и који не могу да избегну субјективност у поступку закључивања и извештавања. Недостатак недовољне стручности чланова надзорног одбора задруге надокнађује се тим што му законодавац даје право да може да затражи интервенцију спољњег органа надзора и контроле, тј. да затражи ванредну задружну ревизију. Овом надлежношћу надзорног одбора надокнађује се недостатак превентивне контроле, који не постоји у задрузи.[22]

[21] Ibid., чл. 44.

[22] Ђорђе Бугарин, „Неопходност задружне ревизије", у: Главинић, В., Ревизија кроз историју задругарства, Задружни савез Војводине, Нови Сад, 2009, стр. 49–50.

4) ЗАДРУЖНА РЕВИЗИЈА, ФИНАНСИЈСКА КОНТРОЛА – НАДЗОР НАД ЗАДРУГОМ

Задруге које су се оснивале по иницијативи Рајфајзена (*Friedrich Wilhelm Raiffeisen),* у првој половини 19. века, увеле су систем екстерног задружног надзора. Ова врста надзора је у ствари била претеча праве задружне ревизије. У поменутом периоду постојали су кадрови који су обављали функције надзорника. Они су ишли од задруге до задруге и вршили финансијски преглед једанпут у две године. Успостављање задружне ревизије довело је до установљавања задружних принципа – принципа задружне самосталности и аутономне контроле задружног пословања.[23] Они су припомогли да се ревизија врши професионално и на екстеран начин, будући да је организационо смештена изван самих задруга. Њено вршење је било аутономно, јер се организовало унутар задружног сектора и преко задружних (ревизијских) савеза. Надзор пословања задруга од стране независних задружних ревизора омогућио је задругама да очувају своју самосталност, самоуправу и демократичност. Полазећи од основних функција задружне ревизије, могу се извући и њене најважније карактеристике које указују да је задружна ревизија посебна врста ревизије, која се разликује од других врста, посебно од државне ревизије која се врши у јавном сектору и законске (комерцијалне) ревизије која се врши у приватном сектору. Задржна ревизија се организује и врши од стране задружног професионалног удружења – задружног (ревизијског) савеза. Она се врши искључиво у задружном сектору и обавезна је за све задруге и тзв. привредне задружне савезе, без обзира на њихову величину и врсту делатности које обављају. Будући да ова обавеза произлази из закона, субјекти задружне ревизије (субјекти ревидирања) су искључиво задруге и задружни савези. Према природи, задружна ревизија је накнадна, инструктивно-едукативна, усмеравајућа и развојна, пре свега превентивна, опомињућа за задруге, а не егзекутивна, јер се само изузетно могу испољити ауторитативни елементи (нпр. извршни орган ревизијског савеза може да донесе одлуку о покретању поступка принудне ликвидације према ревидираном субјекту).[24] Ревизија се врши унутар задружних савеза стручно и професионално од стране овлашћених лица – задружних ревизора који су запослени у задружном савезу или су ангажовани по основу уговора. Ревизија има за предмет контролу усклађености пословања, управљања и организовања задруге са одредбама закона о задругама, задружним принципима и задружним вредностима, односно испитивање: примене задружних принципа у задрузи, пословања задруге са задругарима и трећим лицима, имовинскоправних односа и међусобних односа задруге и

[23] Ibid., стр. 37.

[24] „Закон о задругама“, op. cit., чл. 98 и 63.

запослених, те примене општих и задружних правила у погледу оснивања, организовања и целокупног пословања задруге. Она почива на сопственим функцијама, и то: *контролној, превентивној, инструктивној и развојној функцији*. Задружна ревизија има за циљ да се у задрузи превентивно делује како би се спречиле грешке у пословању, као и да се уочене грешке исправе пре него што се активирају механизми надлежних државних органа – управни и инспекцијски надзор. Према врсти, ревизија може бити редовна и ванредна. По правилу, трошкове редовне задружне ревизије сноси задруга или задружни савез, а ванредне ревизије онај који је покренуо поступак, под условом да захтев није био оправдан. Из наведеног је јасно да задружна ревизија има велики значај за развој задругарства. У правном смислу, задружна ревизија је комплексан и сложен правни институт, док је као економска категорија такође важна јер обухвата целокупну економску структуру задруге, почев од оснивања, организовања, унутрашње организације, унутрашњих и екстерних односа, пословне оријентације и финансија, па до имовинско-правних односа. Поједини аутори значај задружне ревизије виде у њеној неопходности, а пословање задруге као привредног субјекта, у условима отворене и слободне тржишне привреде, условљавају потребом установљавања ревизије, као својеврсног облика контроле и давања легитимитета задругама у привредном систему.[25] У упоредном задружном праву обвезници задружне ревизије су задруге и задружни савези (субјекти ревизије), а у задружном праву Србије обвезник ове посебне врсте ревизије је искључиво задруга. У историјском контексту, Законом о привредним задругама из 1937. године, успостављено је правило да „свака задруга и сваки задружни савез морају, у свако доба, примити ревизију". Такође, и у претходно важећем Закону о задругама СР Југославије из 1996. године, осим обавезности задружне ревизије за задруге, она је била обавезна и за задружне савезе. Била је предвиђена сходна примена законских одредаба о задружној ревизији и на ревизију задружних савеза.[26] Над другим субјектима у праву врше се друге врсте ревизије, нпр. интерна и законска ревизија над привредним субјектима, државна ревизија над директним и индиректним корисницима буџета. Задружна ревизија се може класификовати по основу различитих критеријума, па одатле и различите врсте задружне ревизије. Ово разврставање може да потекне од законодавца, али још чешће је дело правне и економске доктрине.[27] У законодавству и правној теорији постоје различите врсте задружне ревизије. Тако, у литератури се среће подела на формалну и материјалну задружну ревизију.

[25] Ђорђе Бугарин, op. cit., стр. 49.

[26] „Закон о задругама", *Службени лист СРЈ*, бр. 41/96, 12/98 и 34/06), чл. 84.

[27] Љубиша Дабић, op. cit., стр. 55.

Прва је усредсређена на нормативну и књиговодствену сагласност пословања задруге, јер испитује да ли је рад задруге у складу са постојећим прописима, посебно са задружним правилима и задружним вредностима. Друга врста задружне ревизије акценат ставља на испитивање и критичко оцењивање укупног пословања задруге. До Првог светског рата у Србији су задруге биле подвргаване задружној ревизији једном годишње, у облику редовне ревизије. Постојала је могућност вршења и ванредне ревизије, у зависности од потреба задруге. И у савременом задружном праву Србије задружна ревизија може бити редовна и ванредна. Прва се обавља на захтев задруге, сваке две године, док се друга обавља по потреби. Задруга је дужна да се подвргне ванредној задружној ревизији на захтев законом овлашћених субјеката, и то: органа задруге; најмање 50 задругара, односно најмање 30% задругара, ако задружним правилима није одређен већи број задругара; задружног савеза чији је члан; надлежних министарстава и поверилаца задруге. Полазећи од критеријума правног основа за вршење редовне ревизије, она може бити обавезна, јер се врши сваке друге године по сили закона, или добровољна (факултативна), јер се врши на захтев надлежног органа задруге када он нађе да је то потребно.

Упоредноправна решења

У задружном праву Немачке законодавац прави разлику на редовну и ванредну задружну ревизију. Прва се врши једном годишње, а друга на захтев овлашћених субјеката. У ревизијском праву Аустрије законодавац прави разлику између најављене и ненајављене ревизије. Прва се врши на основу претходне најаве овлашћеног субјекта – ревизијског савеза, а друга без претходне најаве. У контексту упоредног права, у Немачкој је обавезност ревизије и контроле пословања задруге утврђена Законом из 1899. године. Задруге које су биле са приходом преко два милиона ДМ (немачких марака) биле су дужне да сваке године обављају ревизију, а мање задруге једном у две године. У задружном праву Аустрије ревизија може бити редовна, која се обавља сваке друге године, и ванредна, која се врши по потреби. И у Италији задружна ревизија може бити редовна и ванредна. Док се прва обавља најмање једанпут у две године, а врши је задружни савез који има право ревизије, дотле се ванредна ревизија обавља када се за то укаже потреба, а врши је министарство надлежно за рад и социјалну политику (ово министарство врши ревизију над задругама које нису чланице ниједног ревизионог савеза).[28] У задружном праву Словеније, Законом о задругама из

[28] Љиљана Васић, „Задружна ревизија у другим земљама", у: *Задружна ревизија*, op. cit., стр. 63–66.

1992. године била је уређена задружна ревизија, а задружним савезима стављено у дужност да је обављају. Изменама овог Закона 1993. и 2007. године није дирано у питања задружних савеза и задружне ревизије. Међутим, његовим изменама од 2009. укинуто је поглавље о задружној ревизији. И у овом случају може се констатовати да постоје одређене дилеме код словеначког законодавца у погледу постојања задружне ревизије као посебне врсте ревизије.

Решења у домаћем праву

У литератури постоје залагања за увођење у задружно право Србије правног института „суперревизије", коју би требало омогућити само са оправданим разлозима, нпр. груби пропусти ревизора. Њена суштина би се огледала у могућности преиспитивања већ извршене задружне ревизије над задругом од стручних ревизора. Реч је о поновном испитивању да ли је конкретна ревизија извршена у складу са законом – стручно, објективно и непристрасно. Превентивна и инструктивна функција задружне ревизије, законом уређен поступак задружне ревизије, али и коначан извештај о обављеној задружној ревизији, дају довољно гарантија ревидираном субјекту задружне ревизије, чиме се суперревизија чини сувишном. Полазећи од субјекта који је овлашћен за покретање поступка задружне ревизије и правног основа за њено покретање, она се дели на обавезну и добровољну. Код прве врсте се поступак покреће на основу закона, по службеној дужности од стране овлашћеног субјекта – обавезна (законска) задружна ревизија. Код друге врсте поступак се покреће на захтев субјекта ревизије, на основу уговора – факултативна (добровољна) задружна ревизија. Правни инструменти за вршење задружне ревизије код прве врсте је издавање налога за вршење ревизије од законом овлашћеног субјекта, а код друге врсте пуноважно закључени уговор о обављању задружне ревизије. Полазећи од критеријума шта представља предмет ревизије и који орган врши ревизију, ревизију над задругама можемо поделити на: ревизију финансијских извештаја (финансијску контролу) и задружну ревизију (контролу пословања). Надзор и контрола над задругама, који се тичу искључиво финансијске контроле задружног пословања као екстерни, одвија се изван задружног сектора, а врши се од стране екстерних субјеката који се називају предузећа (друштва) за ревизију (или преко неког другог законом овлашћеног субјекта), на основу посебних прописа којима се уређују питања законске (комерцијалне) ревизије. Наиме, над задругом се врши, осим задружне ревизије, још једна врста ревизије – ревизија задружних финансијских извештаја, тј. финансијска ревизија. За разлику од задружне ревизије, коју по правилу врше задружни савези, ревизију финансијских извештаја задруге врше друштва за ревизију у складу са одредбама закона о ревизији. На пример, Законодавац Србије је

једном лапидарном одредбом предвидео да се „ревизија финансијских извештаја задруге, врши у складу са законом којим се уређује ревизија".[29] На истим позицијама стајао је и законодавац некадашње СР Југославије.[30] Право рачуноводства и ревизије у Србији почива на два темељна закона – на Закону о рачуноводству и на Закону о ревизији.[31] У обвезнике примене Закона о рачуноводству разврстане су и задруге, а ревизија њихових финансијских извештаја обавља се у складу са Законом о ревизији. Полазећи од критеријума законске обавезе да се привредни субјект подвргне законској ревизији, она може бити обавезна и добровољна. Обавезна је за редовне финансијске извештаје великих и средњих привредних друштава, јавних друштава, независно од њихове величине и свих друштава, односно предузетника чији пословни приход остварен у претходној пословној години прелази 4.400.000 евра (обавезна законска ревизија). Такође, законска ревизија је обавезна за консолидоване финансијске извештаје матичних привредних друштава. Сва друга привредна друштва и други субјекти, који нису напред наведени, могу (не морају) да врше законску ревизију својих финансијских извештаја (добровољна законска ревизија).[32] У ову другу категорију улази највећи број задруга у Србији. У економској теорији се истиче да су данас скоро у целом свету мала предузећа ослобођена обавезне ревизије, иако су многа од њих често предмет ревизије по захтеву власника капитала.[33] И у нашем законодавству она нису предмет обавезне ревизије. Ревизија финансијских извештаја задруга само се изузетно врши као обавезна, на основу Закона о ревизији, јер је по правилу добровољна. Због тога се може закључити да највећи број задруга у пословној пракси неће вршити ревизију својих финансијских извештаја. Међутим, треба запазити да се у вршењу задружне ревизије у одређеној мери врши и ревизија финансијских извештаја задруге, сходно правилима закона којим се регулише задружна ревизија. Најзначајнији разлог за доношење новог Закона о ревизији 2019. године, огледа се у потреби за усклађивањем са прописима ЕУ, у контексту обављања законске ревизије, чиме се постиже већи степен предвидљивости и транспарентности захтева који се тичу друштава за ревизију, ревизора и јачање њихове независности и објективности у вршењу ревизије. Управни надзор задруге се може вршити само када је то законом одређено. Манифестује се кроз три појавна облика: надзор над законитошћу рада задруге; надзор над законитошћу акта задруге,

[29] „Закон о задругама", op. cit., чл. 57. ст. 2.

[30] „Закон о задругама", 1996, op. cit., чл. 63. ст. 2.

[31] „Закон о рачуноводству" и „Закон о ревизији", *Службени гласник РС*, бр. 73/2019.

[32] „Закон о ревизији", Ibid., чл. 21.

[33] Богољуб Виторовић, „Ревизија малих предузећа са посебним освртом на саопштење Међународне федерације рачуновођа", *Ревизија,* 2004, бр. 24, стр. 4–11.

само ако су јој законом поверена јавна овлашћења; и инспекцијски надзор. Први облик надзора подразумева укупан рад задруге, из аспекта његове укупне усклађености са законом. У вршењу тог надзора, надлежно министарство има овлашћења да задрузи налаже извршавање законом одређених обавеза, да покреће иницијативу за другачије утврђивање законом уређених односа, да иницира, односно покреће поступак за оцену законитости, општих аката задруге, да предлаже престанак, односно забрану рада задруге и да предузима друге мере за које је законом овлашћено. Путем трећег облика надзора (инспекцијски надзор), као врстом управног надзора, надлежно министарство може да остварује непосредан увид у рад и пословање конкретне задруге у погледу поштовања закона, других прописа и општих аката задруге, да изриче управне мере и предузима друге радње за које је законом овлашћено. Управни и инспекцијски надзор над задругама и задружним савезима врши надлежни државни орган у форми екстерног надзора, на основу закона. Међутим, имајући у виду да су задруге аутономне и самоуправне организације, с једне стране, и да имају законом успостављену унутрашњу и екстерну контролу унутар задружног сектора економије, с друге стране, то се може констатовати да нема места за превеликим државним надзором над задругама. Због тога се у литератури констатује да државни надзор „ни у ком случају, не би смео додиривати материјалну страну установе (задруге – Љ. Д.), ни сва она делања њених органа, од којих је она зависна".[34] Држава има одређене гаранције у заштити јавног интереса кроз организацију и рад ревизијских савеза и вршења финансијске контроле над задругама од стране овлашћених ревизора, због чега надлежни орган власти у својству вршења управног надзора над задругама може да наступи само у оним изузетним ситуацијама када стекне потпуно и стварно уверење да одређена задруга штети остварењу јавног интереса, јер не послује у складу са законом, задружним принципима и задружним вредностима.[35] На пример, у историјском контексту, законодавац је предвиђао да, „министар народне привреде има право да врши надзор над задругама и савезима", а у савременим условима, српски законодавац је нашао за потребно да сузи управни надзор над задругама само на „спровођење задружне ревизије".[36] На основу Закона о привредним задругама, државни надзор над задругама није вршило само једно министарство, већ је он стављен у надлежност више министарстава (министри пољопривреде, трговине и индустрије, социјалне политике и народног здравља и финансија), у зависности од врста задруга и њихових савеза. У пракси су се због оваквог законског приступа у вршењу

[34] Божидар Марковић, op. cit., стр. 83.

[35] Љубиша Дабић, op. cit., стр. 61.

[36] „Закон о задругама", op. cit., чл. 101.

надзора јављали проблеми у координацији, уједначавању праксе и једнакости поступања државне управе у контроли и надзору над задругама. Инспекцијски надзор над радом и пословањем конкретне задруге огледа се у превентивним активностима, у смислу предлагања и предузимања неопходних мера ради спречавања повреде Закона о задругама и других прописа. Потом, у корективним активностима, у смислу изрицања забрана, односно привремених наређења, сагласно закону, те коначно и у репресивним функцијама, у смислу изрицања мандатних казни. По правилу, надлежно министарство врши инспекцијски надзор преко инспектора, односно другим законом овлашћених лица. Инспектор је самосталан у свом раду, у границама овлашћења утврђених законом, и за свој рад је лично одговоран. О свом инспекцијском прегледу и предузетим радњама, инспектор је дужан да састави записник који садржи налаз стања и предложене или наложене мере. Записник се обавезно доставља задрузи над чијим је радом и пословањем вршен надзор, с тим да задруга обавештава инспектора о предложеним мерама наложеним у записнику. Инспектор је службено лице са посебним овлашћењима, обавезама и одговорностима прописаним законом, који испуњава услове за обављање инспекцијског надзора и врши инспекцијски надзор. Мора да има легитимацију којом доказује положај инспектора. Дужан је да чува као службену тајну податке до којих дође у поступку вршења надзора, као и које му доставе заинтересована лица. У вршењу послова инспекцијског надзора сарађује са другим инспекторима судовима и другим заинтересованим органима, организацијама и лицима. Сарадња обухвата, нарочито, међусобно обавештавање, размену података, пружање помоћи и заједничке мере и радње од значаја за инспекцијски надзор. Надзор државних органа који се врши над задругом преко различитих инспекцијских органа није од утицаја на задружну ревизију, као што ни задружна ревизија не утуче на рад инспекцијских органа. Напросто, њихове надлежности су различите и међу њима нема преклапања, реализују се на различите начине и од различитих субјеката, а међу њима нема елемената субординације јер се њихови односи заснивају на сарадњи, међусобном обавештавању, размени искуства и др. Реч је суштински о две различите врсте послова, иако између њих има додирних тачака, али се разликују у организацији, предмету, мотивима, поступку, домету и правним последицама њиховог вршења. „Задружна ревизија је универзалнија од инспекцијског надзора, будући да у себи садржи поред надзорних елемената и елементе инструктивног, едукативног и превентивног деловања".[37]

[37] Драгољуб Говедаровић, „Задружна ревизија – посебан облик ревизије", *Економика пољопривреде*, 1999, vol. 46, бр. 1–2, стр. 62.

5) ИЗВОРИ

Бугарин, Ђ., „Неопходност задружне ревизије", у: *Задружна ревизија,* Задружни савез Војводине, Нови Сад, 2009.

Васиљевић, М., *Компанијско право – Право привредних друштава*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011.

Витез, М., „Управљање задругом и њени органи у југословенском и упоредном праву", *Правни живот*, бр. 11/2000.

Виторовић, Б., „Ревизија малих предузећа са посебним осврtом на саопштење Међународне федерације рачуновођа", *Ревизија,* 2004, бр. 24.

Главинић, В., „Ревизија кроз историју задругарства", у: *Задружна ревизија*, Задружни савез Војводине, Нови Сад, 2009.

Говедаровић Д., „Задружна ревизија – посебан облик ревизије", *Економика пољопривреде*, 1999, vol. 46, бр. 1–2.

Дабић, Љ., „Посебни облици контроле и надзора над радом и пословањем задруга", у: *Савремено задругарство у Србији,* Кнић, Правни факултет, Економски факултет и Агрономски факултет Универзитета у Крагујевцу, 2020.

Костић, Л., *Административно право Краљевине Југославије*, Надзирарање управе, Београд, 2009.

Николић, М., *Еволуција задружног законодавства у Европи*, Службени гласник, Београд, 2009.

Томић, З., *Опште управно право*, Правни факултет Унивезитета у Београду, Београд, 2012.

Hagen, H., "Guidelines for Co-operatives Policy and Legislation (Guidelines for Co-operatives Legislation)", *Review of International Co-operation*, 2001, vol. 94, no. 2.

Protić, M., *Crisis trend management in the countries of Southeast Europe with a focus on the audit and control of business entities,* Beograd, Sofija: CESNA B i Institute of Philosophy and Sociology, Department Social theories, strategies and prognoses, Bulgarian Academy of Sciences, 2021.

„Закон о задругама", *Службени гласник РС,* бр. 112/2015.

„Закон о задругама", *Народне новине*, бр. 34/2011, 125/2013 и 76/2014.

„Закон о задругама", *Службени лист СРЈ,* бр. 41/96, 12/98 и 34/06

„Закон о инспекцијском надзору", *Службени гласник РС*, бр. 36/2015, 44/2018

„Закон о рачуноводству и Закон о ревизији", *Службени гласник РС*, бр. 73/2019.

„Закон о ревизији", *Службени гласник РС*, бр. 62/2013.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У Србији највише пажње поклања се интерној контроли и надзору на пословањем задруга. У највећем обиму контролу и надзор врши задружни орган – надзорни одбор са стручним службама, али и сами задругари и запослени. Ради се о унутрашњој контроли и надзору која се врши у континуитету и накнадно и одвија се аутономно, унутар задруге. Задружна ревизија је посебна врста ревизије која се разликује у низу карактеристика од интерне, законске и државне ревизије као посебних облика ревизије које се врше у приватном, односно јавном сектору економије. Задружна ревизија се врши над задругама и задружним савезима као субјектима ревизије, под условима и на начин одређен законом и на основу правила о вршењу задружне ревизије која доносе законом овлашћени ревизијски савези. За разлику од неких других законодавних решења на просторима бивше Југославије (Хрватске, Црне Горе, Словеније), која су показала одређени степен колебања, недоследности и несигурности, у законодавству Србије (али и Босне и Херцеговине – Републике Српске), усвојена решења су постојана и недвосмислена, будући да се њима предвиђа регулација задружне ревизије као посебне врсте ревизије која се организује унутар задружног сектора од стране задружних (ревизијских) савеза, коју врше задружни ревизори или друга овлашћена лица ангажована по основу уговора. Функције задружне ревизије су кроз историју до данас биле нераскидиво везане за развој задругарства и задруга у свету. Протеком времена задружна ревизија је доживела успоне и падове. Независно од напред изнетих констатација, задружна ревизија је од настанка, односно успостављања у задружном сектору до данас, била од огромног значаја за развој овог сектора и имала посебно место у развоју задругарства. Значај задружне ревизије се првенствено огледа у обезбеђивању квалитетних, тачних и благовремених информација за потребе чланова управног одбора задруге ради доношења одлука о будућим активностима, али и о конкретном поступању у појединим задружним пословима. У крајњем случају, задружна ревизија треба да обезбеди правилно функционисање односа унутар задруге као и правилно функционисање спољних односа које задруга успоставља са трећим лицима. Правилним и усклађеним пословањем, управљањем и организовањем задруга у задружном сектору, сагласно Закону о задругама, задружним принципима и задружним вредностима, обезбеђује се остваривање многобројних задружних функција (контролних, превентивних, инструктивних и развојних). Пословање задруге, у складу с тим принципима, обезбеђује да њен рад буде првенствено у интересу њених задругара, али и у ширем интересу – локалне заједнице у којој задруга послује и друштва у целини. Коначно, ваља уочити да ће усвојена решења у домаћем законодавству у вези ревизије и надзора зависити од

суверене процене колико одређена решења у праву ЕУ и другим правним системима могу имати позитивне ефекте за задругарство у Србији.

AUDIT AND SUPERVISION OF COOPERATIVE BUSINESS IN DOMESTIC AND EUROPEAN LAW

Summary: Cooperatives are a unique combination of a society of persons and capital, autonomous and established economic entities based on democratic governance and respect for cooperative values and principles. As for other economic entities, special rules on audit, control, and supervision of operations also apply to cooperatives, which are more or less harmonized with the rules that apply to other economic entities. The present paper aims to consider different concepts of audit, control, administrative and inspection supervision of cooperatives in domestic cooperative law with a comparison of solutions present in the cooperative law of some EU member states. The analysis starts from the assumption that in national legislation, there is uniformity in the regulation of business activities of cooperatives. A more detailed overview of the regulatory framework and the legal nature of special forms of audit and supervision of cooperative business in Serbia should point out certain differences between domestic and European law, which may be important for further harmonization of our cooperative legislation with EU law.

Keywords: Audit, cooperative, supervision, business control, inspection, Serbia, EU.

УДК: 656.62:34(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 21 (2022)
Год XXI, бр. 77-78, стр. 193–204
Изворни научни рад
Рад примљен 28. 2. 2022. године
Рад одобрен 5. 4. 2022. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.77_78.12

УСКЛАЂИВАЊЕ ПРАВИЛА О ТЕХНИЧКИМ УСЛОВИМА ЗА ПЛОВИЛА НА УНУТРАШЊИМ ПЛОВНИМ ПУТЕВИМА

Ирис БЈЕЛИЦА ВЛАЈИЋ[1]

Апстракт: Водни саобраћај је посебна грана привреде која доприноси укупном економском развоју државе. Због тога су изградња лука и увећање трговачке флоте стратешки циљеви сваке земље. Транспорт унутрашњим пловним путевима карактеришу поузданост, енергетска ефикасност и висок степен безбедности, али и могућност повезивања са другим привредним гранама и делатностима. Трговина и комуникација унутар и изван јединственог европског тржишта почивају на несметаном саобраћају. Ради олакшавања саобраћаја и повећања безбедности потребно је ускладити техничке услове који се бродарским друштвима намећу кроз правне акте Уније, међународне уговоре и национална права држава чланица, с циљем побољшања функционисања унутрашњег тржишта и задовољавања потреба грађана и компанија. Европска комисија подстиче коришћење унутрашњих пловних путева у транспортном систему због ниске емисије буке и уклањања преоптерећења на путној мрежи у европским регионима. Коришћењем историјског и метода анализе садржаја, у раду су приказани захтеви који се постављају пред чланице у погледу техничких услова који прописују надлежна тела у Европској унији, као и степен усаглашености домаћег законодавства у области пловидбе унутрашњим путевима са правом ЕУ.

Кључне речи: Унутрашњи пловни путеви, технички стандарди, право ЕУ.

[1] Војна академија Универзитета одбране у Београду. E-mail: iris_bjelica_vlajic@yahoo.com

1) УВОД

Директива (ЕУ) 2016/1629 прописује систем техничких услова за пловила унутрашње пловидбе и успоставља систем њихове контроле. Циљ јој је да учини идентичним захтеве за добијање сведочанства о испуњености услова за пловидбу на унутрашњим пловним путевима широм ЕУ, поједностављујући правила и доприносећи бољој безбедности. Уводи посебна правила за транспорт опасних материја и опреме под притиском, границе емисије загађујућих материја за моторе, реципрочне аранжмане за признавање лиценци и јединствену Европску базу података бродова (*EHDB*). Један од циљева Директиве је и избегавање дуплирања поступака и захтева по међународном и европском праву. Директива се неће примењивати у чланицама које немају унутрашње пловне путеве или се унутрашња пловидба не користи у значајној мери, јер би наметање обавезе тим државама да преносе и проводе Директиву било несразмерно и непотребно.[2] Европски комитет за стандарде навигације унутрашњих водних путева (*CESNI*) основан је како би се олакшало усклађивање техничких стандарда који се примењују у сектору унутрашњих пловних путева у Европи, односно како би се осигурао висок степен безбедности унутрашње пловидбе, одржала једнака вредност сведочанстава за унутрашњу пловидбу, те узели у обзир научни и технички напредак и друга кретања у водном сектору. Због тога се у овој Директиви ажурира упућивање на европски стандард којим се утврђују техничка правила за пловила унутрашње пловидбе (стандард *ES-TRIN*). Комисији је делегирано овлашћење за доношење аката у складу с чланом 290 Уговора о функционисању Европске уније (УФЕУ), у вези са ажурирањем упућивања на најновију верзију стандарда *ES-TRIN* и одређивањем датума његове примене, као и делегирање надлежности Комисији за измену категорија пловних путева или података који се уносе у европску базу (*EHDB*). Директивом се осигурава и одговарајући оквир за координацију и сарадњу с међународним организацијама надлежним за пловидбу унутрашњим пловним путевима, а посебно с Централном комисијом за пловидбу Рајном (CCNR). Постављањем јединствених техничких стандарда за унутрашњу пловидбу, на које би се Унија и међународне организације могле позивати, постиже се јединственост и једнообразност.

2) МЕРЕ ЕУ

Директива оставља државама чланицама слободу избора начина на који ће се проводити мере које треба да доведу до усвајања једнообразности.

[2] Према члану 40 Директиве, то су следеће чланице: Данска, Естонија, Ирска, Грчка, Шпанија, Кипар, Латвија, Малта, Португал, Словенија и Финска.

Чланице достављају Комисији текст мера националног права које се односе за област регулисану Директивом. Делотворност мера за усаглашавање техничких стандарда и правила за унутрашњу пловидбу, уведених Директивом, подноси се у виду извештаја Европском парламенту и Већу до 7. октобра 2021. године. Могуће је предложити нове мере које би допринеле даљем усаглашавању стандарда и поједностављивању промене Директиве. Такође, чланице прописују делотворне, пропорционалне и одвраћајуће санкције којим се обезбеђује поштовање обавеза наведених у директиви. Прописане мере се могу груписати на следећи начин:

- Провођење техничких прегледа
- Државе чланице осигуравају да надлежна тела чланица спроводе почетне, периодичне, посебне и добровољне прегледе из ове Директиве. Ова тела не морају подвргнути, у целости или делимично, пловне или плутајуће објекте техничком прегледу ако је из важеће потврде, коју је издало признато класификационо друштво, очигледно да пловни или плутајући објекат испуњава, у целости или делимично, прописана техничка правила. Свака држава чланица саставља попис у којем се наводе њена тела одговорна за провођење техничких прегледа и доставља га Комисији која води ажурирани попис надлежних тела и инспекцијских тела на одговарајућим интернет страницама.
- Издавање сведочанстава
- Пловним или плутајућим објектима издају се сведочанства на основу обављених техничких прегледа. Објектима који немају важећа сведочанства може се спречити наставак пловидбе, ако надлежна тела током контроле утврде да тај пловни или плутајући објекат представља очиту опасност за особе на њему, околину или сигурност пловидбе, док се не предузму потребни кораци за поправљање ситуације. Такође, надлежна тела могу прописати пропорционалне мере којима ће се пловном или плутајућем објекту, према потреби, по завршетку превоза омогућити сигуран наставак пловидбе до места на којем ће бити прегледан или поправљен. Држава чланица која је спречила наставак пловидбе пловног или плутајућег објекта, или је обавестила власника пловног или плутајућег објекта или његовог представника о својој намери да је спречи ако утврђени недостаци не буду исправљени, о одлуци коју је донела или коју намерава донети у року од седам дана обавештавају надлежно тело државе чланице које је издало или обновило сведочанство тог објекта. У свакој одлуци о прекиду пловидбе пловног или плутајућег објекта, донетој приликом провођења Директиве, детаљно се наводе разлози на којима се она базира. О њој се без одлагања обавештава странка, уз истовремено информисање о жалбеним

поступцима доступним према законима који су на снази у држави чланици и о њиховим роковима.

- Контрола поседовања сведочанстава
- Надлежна државна тела могу у сваком тренутку контролисати налазе ли се на пловном или плутајућем објекту важећа сведочанства у складу с чланом 7, и испуњава ли пловни или плутајући објекат правила за издавање таквог сведочанства. У случају неусклађености с правилима надлежна тела предузимају одговарајуће мере и захтевају да власник пловног или плутајућег објекта, или његов представник, предузму све потребне мере за поправљање ситуације у року који утврди то тело. Надлежно тело које је издало сведочанство, које се држи на пловном или плутајућем објекту, обавештава се о неусклађеностима у року од седам дана од контроле.
- Признавање класификационих друштава
- Комисија доноси акте неопходне за признавање класификационих друштва која испуњавају критеријуме наведене у Прилогу уз Директиву или повлачење признања, у складу са утврђеним поступком.[3] Захтев за признавање Комисији подноси држава чланица у којој класификационо друштво има седиште, или друштво кћерка овлашћено за издавање потврда о томе да пловни или плутајући објекат задовољава правила прописана Директивом. Такође, свака држава чланица може поднети Комисији захтев за повлачење признања ако сматра да класификационо друштво више не испуњава прописане критеријуме. И уз један и уз други захтев прилажу се све информације и документација потребни за проверу испуњености критеријума за признавање, односно повлачење признања.
- Попис класификационих друштава, признатих у складу с Директивом, Комисија објављује у року од годину дана од дана ступања Директиве на снагу и ажурира на одговарајућим интернет страницама. Државе чланице обавештавају Комисију о свим променама које се односе на називе или адресе класификационих друштава чије су признавање захтевале. Класификациона друштва која су до ступања на снагу Директиве била призната у складу с Директивом 2006/87/ЕЗ задржавају своје признање.

[3] За добијање признања, класификационо друштво треба да испуни низ критеријума, међу којима су: искуство, углед и етички кодекс; довољан број стручног кадра; седиште у чланици Уније; детаљна правила о пројектовању, конструкцији и периодичним прегледима пловила, посебно о рачунању стабилитета који се морају објавити барем на холандском, енглеском, француском или немачком језику; систем квалитета постављен у складу са међународно признатим нормама квалитета EN ISO/IEC 17020:2004, према тумачењу у захтевима схеме IACS за потврђивање система квалитета; независну ревизију система квалитета; самосталност од компанија регистрованих за бродоградњу или осигурање бродова.

- Одређивање јединственог европског идентификационог броја (ЕНИ)
- Сваком пловном објекту се додељује јединствен европски идентификациони број (ENI) који се уписује у сведочанство и остаје непромењен током целог века трајања тог објекта.
- Стварање европске базе података о пловним објектима
- Комисија води европску базу података (EHDB) како би обезбедила примену мера из Директиве. Приступ бази имају надлежна тела државе чланице која у базу уносе сваки пловни или плутајући објекат за који су издала сведочанства.
- Уписник хомологиране опреме
- Комисија на одговарајућим интернет страницама објављује уписник опреме која је хомологизована у складу с прилозима уз Директиву, а надлежна инспекцијска тела чланица врше контролу те усклађености.
- Формирање националних тела за провођење мера из директиве
- Од чланица се очекује формирање националних административних тела која ће пратити извршавање обавеза прописаних у Директиви. Такође, предвиђено је формирање Европске базе пловила унутрашње пловидбе (EHDB). О одржавању и прилагођавању базе потребама Директиве стара се Комисија.
- Делимична примена стандарда из Директиве
- Ако би примена прелазних одредби за резултат имала спуштање постојећих националних безбедносних стандарда, држава чланица није дужна примењивати те прелазне одредбе у погледу путничких пловила која плове њеним неповезаним унутрашњим пловним путевима. Држава чланица може захтевати да од 30. децембра 2008. године таква путничка пловила, која плове њеним неповезаним унутрашњим пловним путевима, буду у потпуности усклађена с техничким правилима из прилога уз Директиву. Такође, држава чланица може допустити делимичну примену техничких правила или утврдити техничка правила која су мање строга од оних из Директиве у погледу пловних или плутајућих објеката који плове искључиво пловним путевима 3. и 4. зоне унутар њеног државног подручја. О тим изменама држава чланица обавештава Комисију која информацију прослеђује осталим чланицама. Поред тога, Комисија доноси проведбене акте ради одобравања додатних техничких правила. Усклађеност с измењеним техничким правилима наводи се у сведочанству Уније за унутрашњу пловидбу или у допунском сведочанству Уније за унутрашњу пловидбу.
- Пловни или плутајући објекти искључени из подручја примене Директиве 82/714/ЕЕЗ.

- За сва пловила која нису обухваћена овом Директивом, на примењује се Директива 2009/100/ЕЗ. За разлику од ње, Директива 2006/87/ЕЗ се ставља ван снаге.

3) САДРЖАЈ

Основ за доношење Директиве налази се у Уговору о функционисању ЕУ, члан 91, став 1. Претходно је ову област уредила Директива 2009/100/ЕЗ, али је уочено да између правила која је она прописала и члана 22 Ревидиране конвенције о пловидби Рајном постоје неусаглашености, које су доводиле до правне несигурности јер су постављена различита правила за различите пловне путеве, што представља опасност за ниво на ком су се усвојени стандарди налазили. Такође, наметнула се потреба класификовања свих унутрашњих пловних путева у четири зоне и зону Р која обухвата пловидбу Рајном.

Директива (ЕУ) 2016/1629 Европског парламента и Већа, од 14. септембра 2016. године, о утврђивању техничких правила за пловила унутрашње пловидбе, измени Директиве 2009/100/ЕЗ и стављању ван снаге Директиве 2006/87/ЕЗ, прописује техничка правила којим се осигурава безбедност пловних или плутајућих објеката који плове унутрашњим пловним путевима и класификација унутрашњих пловних путева у Европи. Обухвата сва:

– пловила намењена искључиво или претежно за пловидбу унутрашњим пловним путевима дужине 20 метара или дуже или,

– пловила и објекте којима производ дужине, ширине и газа износи 100м^3 или више,

– тегљаче и гураче намењене за тегљење или гурање било пловних или плутајућих објеката или плутајућих постројења, или намењене за помицање таквих пловних или плутајућих објеката или плутајућих постројења бочно или,

– путничка пловила односно пловила за дневне излете или пловила с кабинама изграђена и опремљена за превоз више од 12 путника или,

– плутајућа постројења у смислу било које плутајуће конструкције која није намењена за помицање, као што је базен, пристан, гат или кућица на води.

Не примењује се на трајекте, ратне бродове и поморске бродове нити на поморске тегљаче и потискиваче који могу само повремено да раде у унутрашњим водама. За поморске бродове који улазе у унутрашње воде, Директива се не примењује уколико имају сведочанства у складу са захтевима Међународне конвенције о заштити људских живота на мору (SOLAS) из 1974. и Међународне конвенције о спречавању загађења с бродова (MARPOL) из 1973. године. Обавеза је чланица да пловила и пловне објекте граде и

одржавају у складу са техничким стандардима из Директиве, и то доказују одговарајућим уверењима и сведочанствима. Сведочанство се издаје на одређени временски рок пловном или плутајућем објекту који прође технички преглед пре пуштања у рад. Издато сведочанство се може обновити, заменити новим или му се може продужити важење. Сведочанства издају надлежна тела, а свака држава чланица саставља листу тела овлашћених за издавање сведочанстава на њеној територији и тај списак доставља Комисији. Сведочанства се обавезно морају налазити на броду. Сведочанства имају рок важења који износи до 5 година за путничка пловила и до 10 година за све остале пловне или плутајуће објекте. Рок важења се уписује на сведочанство и његовим истеком се обнавља након извршеног техничког прегледа. Надлежна тела чланица могу издавати и привремена сведочанства од значаја за унутрашњу пловидбу. Ради се о привременим документима, ограниченог трајања који привремено мењају изгубљена или оштећена документа или се издају за само једну пловидбу, под условом да се ради о пловном објекту. Чланице утврђују услове под којима се врши замена докумената уз назнаку да се ради о дупликату. Преправке или поправке пловног или плутајућег објекта, које утичу на усклађеност са техничким правилима у погледу конструкције, пловидбе, маневрисања или других посебних карактеристика, захтевају поновни технички преглед пре пловидбе. Све измене се уписују у ново сведочанство. Свака одлука о неиздавању или необнављању сведочанства доставља се подносиоцу захтева уз навођење разлога, жалби и рокова за њено подношење. Такође, издата сведочанства се могу повући ако нема усклађености објекта са техничким стандардима. Унија потписује споразуме о узајамном признавању сведочанстава са трећим земљама, који обавезују све чланице. О издатим сведочанствима чланице воде уписнике. Сваком пловном објекту се додељује јединствен европски идентификациони број (ENI) и он остаје непромењен током целог века трајања тог објекта. Европски идентификациони број се уписује и у сведочанство. Комисија води европску базу података (EHDB) како би обезбедила примену мера из Директиве. Надлежна тела државе чланице у ту базу уносе сваки пловни или плутајући објекат за који издају сведочанства.[4] За националне унутрашње пловне путеве могуће је ограничавање примене Директиве уколико је њена примена несразмерна или непотребна. Државе чланице могу, у погледу пловидбе унутар свог државног подручја, одобрити одступања од Директиве

[4] У базу уносе: податке којима се идентификује и описује пловни или плутајући објектат; податке о издатим, обновљеним, замењеним и повученим сведочанствима и подаци о надлежном телу које је издало сведочанство; дигиталну копију свих сведочанстава која су надлежна тела издала у складу с Директивом; подаци о свим одбијеним захтевима за сведочанства или захтевима за сведочанства која су у поступку решавања; и све промене података.

за пловне или плутајуће објекте који обављају ограничене вожње од локалног интереса или у лучким зонама. Одступања и вожње или зоне за које она вреде наводе се у сведочанству пловног или плутајућег објекта. Други изузетак за промену Директиве постоји када је то потребно за укључивање иновација, или смањење трошкова, или узимање у обзир регионалне специфичности. За сва изузећа држава чланица тражи сагласност Европске комисије која та овлашћења треба да извршава у складу са Уредбом (ЕУ) бр. 182/2011. Директива (ЕУ) 2016/1629 у свом прилогу класификује све унутрашње пловне путеве у четири зоне и посебну зону Р, која се односи на (Ревидирану конвенцију о пловидби Рајном). Сведочанства за унутрашњу пловидбу која издају земље ЕУ морају осигурати да се пловила која плове унутрашњим пловним путевима ЕУ граде и одржавају у складу са овом директивом. Сведочанства се издају након техничког прегледа пре пуштања пловила у употребу. Привремена сведочанства се издају само под одређеним изузецима (у случају губитка или оштећења постојећег сведочанства). Рок важења уверења о унутрашњој пловидби за новоизграђена пловила не сме бити дужи од 5 година (за путничка и брза пловила) или 10 година (за сва остала пловила). Изузетно, рок важења се може продужити до 6 месеци без даљег прегледа. Када су веће измене или поправке које утичу на структурну чврстоћу, навигацију, маневарску способност или посебне карактеристике, пловило се мора поново прегледати пре сваког даљег путовања. Ако сертификат није обновљен, национални орган мора навести разлог зашто и обавестити власника о поступку жалбе и роковима. Земље ЕУ обезбеђују да њихове именоване власти сваком пловилу додељују јединствени европски идентификациони број пловила (*ENI)*, који остаје непромењен током животног века пловила. Европска комисија је одговорна за одржавање *EHDB* мера подршке како би се осигурала безбедност, лакоћа навигације и начин на који се примењује Директива (ЕУ) 2016/1629. Земље ЕУ обезбеђују да њихове власти ажурирају базу података за потребе примене директиве, управљања пловним саобраћајем и инфраструктуром, одржавања безбедности и прикупљања статистичких података, тако што: уносе податке који идентификују и описују пловни објекат; уносе податке о издатим, обновљеним, замењеним или повученим сертификатима, са дигиталном копијом свих сертификата издатих на основу ове директиве; уносе податке о свим одбијеним или нерешеним захтевима за сертификате; бришу податке који се односе на пловило када се пловило расходује; евидентирају било какву промену наведених података. Пренос личних података у земљу која није чланица ЕУ или међународну организацију у складу са законом ЕУ о заштити личних података.[5]

[5] Усклађеност са Уредбом (ЕУ) 2016/679 (*GDPR*) и Уредбом (ЕУ) 2018/1725 која прописује заштиту физичких лица у вези са обрадом личних података од стране институција, тела,

Комисија може, у посебним случајевима, пренети личне податке телу треће земље или међународној организацији, или им дати приступ EHDB под условом да је пренос или приступ потребан и да су испуњени захтеви којима се осигурава да та трећа земља или међународна организација не преноси податке некој другој трећој земљи или међународној организацији, осим ако је за то добила изричито писано одобрење и испунила услове које је утврдила Комисија. Надлежно тело осигурава брисање података повезаних с пловним или плутајућим објектом из базе података након отписа тог пловног или плутајућег објекта. Комисија је овлашћена да доноси делегиране акте којима прецизира: податке које чланице уносе у базу података; врсте дозвољеног приступа; упутства у вези са коришћењем и радом базе података, посебно у погледу безбедности података, кодирања и обраде. Земље ЕУ оснивају инспекцијска тела која се састоје од стручњака за пројектовање пловила на унутрашњим пловним путевима и њихових мотора, и наутичких стручњака са лиценцом управитеља чамца на унутрашњим пловним путевима која овлашћује власника да плови пловилом ради прегледа. Земље ЕУ ће обезбедити да именована тела спроводе почетне, периодичне, посебне и добровољне инспекције о којима се говори у Директиви. Док одржавају адекватан ниво безбедности земље ЕУ могу одобрити изузеће за пловила која раде на неповезаним унутрашњим пловним путевима, или одређена пловила чија носивост не прелази 350 тона или нису намењена за превоз робе. Да би подстакла иновације и нове технологије, Комисија може дозволити привремена изузећа за инсталације или дизајне који нису укључени у анексе – или за пробне сврхе – под условом да је обезбеђена еквивалентна безбедност. Сведочанство Уније за унутрашњу пловидбу издаје се пловним или плутајућим објектима искљученим из подручја примене Директиве Већа 82/714/ЕЕЗ, али обухваћеним овом Директивом у складу са чланом 2, став 1 ове Директиве, након техничког прегледа с циљем провере усклађености пловних или плутајућих објеката с техничким правилима из прилога ове Директиве. Тај технички преглед проводи се при истеку важења важећег сведочанства пловног или плутајућег објекта, а у сваком случају најкасније до 30. децембра 2018. године. Свако непоштовање техничких правила наводи се у сведочанству Уније за унутрашњу пловидбу. Ако надлежна тела сматрају да ти недостаци не представљају очигледну опасност, пловни или плутајући објекат може наставити да плови све док се ти делови или зоне пловног или плутајућег објекта који нису усклађени са правилима не замене или преправе, након чега ти делови и зоне морају бити усклађени са техничким правилима из Директиве.[6] Директива 2009/100/ЕЗ

канцеларија и агенција Уније и о слободном кретању таквих података и стављању ван снаге Уредбе (ЕЗ) бр. 45/2001 и Одлуке бр. 1247/2002.

[6] Очигледна опасност односи се на правила о конструкцији, пловидби, маневрисању.

се мења тако да се примењује на пловила којима се превози терет унутрашњим пловним путевим, носивости од 20 тона или више, код којих је укупна дужина мања од 20 метара или је производ дужине, ширине и газа мањи од 100м^3. И даље је на снази Правилник о прегледима пловила која плове Рајном и Европски споразум о међународном превозу опасних ствари унутрашњим пловним путевима (АДН).

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Директива (ЕУ) 2016/1629 усвојена је 14. септембра 2016. године. На снагу је ступила двадесетог дана од дана објаве у „Службеном листу ЕУ", 6. октобра 2016. године, а примењује се од 7. октобра 2018. године.

5) ИЗВОРИ

"Directive (EU) 2016/1629 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 laying down technical requirements for inland waterway vessels, amending Directive 2009/100/EC and repealing Directive 2006/87/EC", *OJ* L 252, 16. 9. 2016, pp. 118–176.

„Правилник о врсти, намени и прегледима чамаца, пловећих тела и плутајућих објеката", *Службени гласник РС*, бр. 98/17, 63/19.

„Правилник о техничким правилима за статутарну сертификацију бродова унутрашње пловидбе", *Службени гласник РС*, бр. 76/2018, 80/2019.

„Правилник о техничким правилима за чамце, пловећа тела и плутајуће објекте", *Службени гласник РС*, број 35/18.

Звонимир Лушић, „Развој свјетског бродарства", *Наше море* 50(5–6)/2003, стр. 189–196.

„Закон о пловидби и лукама на унутрашњим водама", *Службени гласник РС*, бр. 73/2010, 121/2012, 18/2015, 96/2015 – др. закон, 92/2016, 104/2016 – др. закон, 113/2017 – др. закон, 41/2018, 95/2018 – др. закон, 37/2019 – др. закон, 9/2020 и 52/2021).

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Република Србија везана је за ток и слив Дунава, јер 588 км пловног пута ове реке пролази кроз Србију, повезујући Север Европе са Црним и Средоземним морем. Сливу Дунава припадају и сливови других пловних река које Србија има, због чега је развој пловидбе унутрашњим водама стратешки интерес земље. Поред тога, усклађивање са правилима ЕУ неопходно је не само због приступања Унији већ и због повећања броја пловила која користе домаће пловне путеве и инфраструктуру. Ову област у домаћем

законодавству детаљно регулишу Закон о пловидби и лукама на унутрашњим водама и Закон о државној припадности и упису пловила.[7] Усвојени су и правилници о статутарној сертификацији и техничким прегледима за бродове, чамце, пловне и плутајуће објекте којима је извршено усаглашавање са законодавством Уније, па и Директивом 2016/1629. Такође, основана је Управа за утврђивање способности бродова за пловидбу као орган управе у саставу Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре који врши делатности: надзора над градњом брода и чамца, преглед за пробну вожњу брода, основни преглед брода/плутајућег објекта за привредне сврхе и чамаца, надзор над преправком брода, редовни и ванредни преглед брода/плутајућег објекта за привредне сврхе и чамаца, добровољни преглед брода, наменски преглед појединих делова пловила, баждарење пловила, замену бродских исправа и књига, издавање техничке документације, мерење дебљине лимова пловила, типско одобрење производа или испитне институције (машинских уређаја, електричних уређаја, материјала за градњу брода, бродограђевинске опреме), издавање исправа за завариваче и квалификација технологије заваривања. У Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, које је надлежно за питања везана за пловидбу, постоји Сектор за инспекцијске послове чији инспектори контролишу провођење правила везаних за бродске књиге и сведочанства и правила пловидбе.

На овај начин испуњене су све обавезе које ова, али и други акти заједничког права Уније, предвиђају за област унутрашње пловидбе.

[7] „Закон о пловидби и лукама на унутрашњим водама", *Службени гласник РС*, број 73/2010, 121/2012 и 18/2015, „Закон о државној припадности и упису пловила", *Службени гласник РС*, број 10/2013 и 18/2015.

HARMONIZATION OF RULES ON TECHNICAL REQUIREMENTS FOR INLAND WATERWAY VESSELS

Summary: Waterborne transport is a special branch of the economy, which contributes to the overall economic development of the country. That is why the growth and increase of the fleet are the strategic goals of every country. Inland waterway transport is characterised by reliability, energy efficiency and a high degree of safety, but also the possibility of connecting with other industries and types of traffic. Trade and communication within and outside the European single market are based on unhindered traffic. In order to facilitate traffic and increase safety, it is necessary to harmonize the technical conditions imposed on shipping companies by Union legal acts, international treaties and national laws of the Member States. The European Commission encourages the use of inland waterways in the transportation system due to low noise emissions and the removal of congested road networks in European regions. The Republic of Serbia has adopted the legislation for inland waterways and has harmonized it with the EU legislation.

Keywords: Inland waterways, technical standards, EU legislation.

УДК: 656.1.05
Biblid 1451-3188, 21 (2022)
Год XXI, бр. 77-78, стр. 205–219
Изворни научни рад
Рад примљен 9. 3. 2022. године
Рад одобрен 1. 4. 2022. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.77_78.13

КУЛТУРА БЕЗБЕДНОСТИ У ДРУМСКОМ САОБРАЋАЈУ

Раде БОГОЈЕВИЋ[1]

Апстракт: Данас скоро свака држава Европске уније (ЕУ) тежи да развије што савременије системе и да предузме што адекватније мере којима се иде ка смањењу страдања и угрожености учесника у друмском саобраћају. Ова тенденција повезана је са развојем културе безбедности учесника у друмском саобраћају. Од почетка деведесетих година прошлог века, ЕУ је развила стратегију о безбедности у друмском саобраћају прихватањем свих битних показатеља који су били релевантни за доношење регулаторних правила. Ови показатељи, између осталог, обухватају информације о мобилности, перцепцији ризика, ставовима, понашању и искуствима на путу. Користећи се методом студије случаја, аутор предметног рада испитује културу безбедности саобраћаја у Републици Србији за период од 2016. до 2020. године. Кроз анализу примарних и секундарних извора, аутор долази до закључака о међусобној повезаности која постоји између својства учесника у саобраћају и њихове старосне структуре, с једне стране, те броја и последица саобраћајних незгода које су се догодиле на домаћим путевима, с друге стране. На основу поменуте корелације, али и због опште експанзије броја возила на домаћим путевима, аутор сматра да је потребно улагати додатне напоре с циљем иновирања законодавног оквира којим се омогућава безбеднији систем заштите свих учесника у друмском саобраћају.

Кључне речи: Друмски саобраћај, култура безбедности, учесници, страдања.

[1] Центар за основну полицијску обуку, Сремска Каменица.
E mail: radebogojevic4444@gmail.com

1) УВОД

Безбедност саобраћаја једним делом припада организацији сваке гране саобраћаја и уједно је део свеукупне безбедности зависно од схватања ризика. Стварно значење појма безбедности саобраћаја ипак треба детељније рашчланити да би се приближили суштини организације, односно инструментима безбедности. Проблем безбедности постоји нарочито у друмском саобраћају, јер је појединац објективно онемогућен да оствари апсолутну безбедност у окружењу, а као део организоване друштвене заједнице усваја само делимично стварне ризике одвијања друмског саобраћаја.[2] За безбедност друмског саобраћаја на глобалном нивоу, још увек није успостављен универзални модел који би прецизно указао шта је безбедно а шта небезбедно, односно шта је најважније и најрационалније предузети у циљу побољшања безбедности.[3] До сада, за процену нивоа безбедности у друмском саобраћају углавном су се користили подаци о броју саобраћајних незгода и последицама насталим у тим саобраћајним незгодама. Овакав приступ обухвата само објективне околности (материјалну штету, телесне повреде и смрт лица), које су проистекле из саобраћајних незгода. Свакако да је ово веома битан показатељ који нам уједно може послужити као мотив и за неке субјективне активности које треба да се предузму у циљу побољшања нивоа безбедности учесника у друмском саобраћају. Те субјективне активности могу да се испољавају у подизању нивоа саобраћајне културе у друштву, бољој едукацији учесника у друмском саобраћају, изградњи савременије путне инфраструктуре, бољем одржавању путне мреже, савременијој контроли возача и других учесника у саобраћају (видео надзор и сл.), учесталијој контроли исправности возила и сл. На овај начин би се веома брзо дошло до једног савременијег и свестранијег приступа побољшању нивоа безбедности у друмском саобраћају, по коме би се и пре досадашњег традиционалног начина анализом података о броју и последицама саобраћајних незгода које су се већ догодиле на путу, могло предвидети и спречити само наступање саобраћајне незгоде и њених последица. Многа досадашња истраживања показала су да је човек најдоминантнији чинилац безбедности друмског саобраћаја и да безбедно одвијање друмског саобраћаја у великој мери зависи од људског фактора, првенствено понашања човека и његове непосредне реакције на ситуације

[2] Слободан Пантазијевић, *Безбедност саобраћаја*, Виша школа унутрашњих послова, Београд 1994, стр. 45–47.

[3] Познато је да на путевима у свету, због непажње и неодговорног понашања учесника у друмском саобраћају, смртно страда око 1,3 милиона људи годишње. Око 50 милиона људи задобије лакше или теже телесне повреде. Имајући то у виду, друмски саобраћај је у свету прихваћен као глобални проблем.

са којима се сусреће у саобраћају на путу. Нарочито је ово изражено када се ради о возачима моторних возила, јер се од њих истовремено захтева знање, вештина, способност и безбедно понашање у саобраћају. Недостатак минимума знања повећава ризик учешћа у саобраћајним незгодама код свих категорија учесника у саобраћају (возача, бициклиста, пешака итд.).[4]

На стицање неопходних знања, вештина и ставова за безбедно учешће возача у друмском саобраћају, свакако да најзначајнији и најнепосреднији утицај имају саобрћајна култура у друштву и мотивисаност самог возача за вожњу. Међутим, поред тога, као један вид посредног утицаја не треба занемарити ни неке конкретне ситуације у саобраћају на путу (број раскрсница, стање коловоза, густина саобраћаја, ометања и прекршаји других учесника и сл.), јер све то може да утиче на возача, тако да он због тих утицаја направи неку грешку која за последицу може да има угрожавање другог учесника у саобраћају или да изазове саобраћајну незгоду. Свакодневно можемо да уочимо мноштво ситуација у којима се возачи не придржавају саобраћајних прописа, а посебно прописа о ограничењу брзине кретања. Брза вожња је опасна за све учеснике у саобраћају, посебно за пешаке на пешачким прелазима и оне који у саобраћају на путу управљају бициклима, мопедима и мотоциклима. Такође, свакодневно се дешава да неправилно, а понекад и правилно, кретање пешака поједине возаче иритира, па им из возила прете и изговарају погрдне и непримерене речи, јер их наводно „спречавају" да се брже крећу возилом. Посебно је ово изражено на пешачким прелазима који су регулисани светлосним саобраћајним знацима за саобраћај пешака – у тренутку када пешак отпочне прелазак када му је то светлосним знаком дозвољен, а у међувремену наступи промена светла на семафору за пешаке, а пешак још увек није довршио прелазак преко коловоза или коловозне траке.

2) САОБРАЋАЈНА (НЕ)КУЛТУРА

Саобраћајна култура је део опште културе, менталитета и цивилизацијског нивоа друштвене заједнице једног локалитета, регије или региона. Она се може дефинисати и као збир стечених навика и усвојеног саобраћајног образовања и васпитања.[5] Човек је узрочник различитих сложених саобраћајних ситуација у којима је непосредан учесник, а те су ситуације специфичне по својим карактеристикама, димензијама и капацитетима. Култура безбедности у саобраћају испољава се у односима: возач према возачу, возач према пешаку (посебно рањивим категоријама –

[4] Крсто Липовац, *Безбедност саобраћаја*, ЈП Службени лист СРЈ, Београд 2008, стр. 111.

[5] *Приручник за лиценцирање кадрова у процесу оспособљавања кандидата за возаче*, Агенција за безбедност саобраћаја, Београд, 2012, стр. 49.

деци, старијим и изнемоглим лицима, инвалидима и др.), возач према бициклистима, мотоциклистима и запрежним возилима, возач према животињама, возач према моторном возилу, возач према путевима, возач према прописима и правилима и возач према себи самом.[6] У многим ситуацијама у саобраћају на путу човек специфично реагује због брзине којом се возилом креће, снаге самог возила, окружења, карактеристика пута и проточности саобраћајних токова. У тим сложеним и специфичним ситуацијама већина возача је под неком врстом благе тензије. Управо у оваквим ситуацијама, највише се испољавају обрасци саобраћајне културе, односно некултуре. Може се рећи да се већина учесника у друмском саобраћају, а првенствено возачи возила, понашају у саобраћају на путу онако како се понашају иначе у животу, што нас наводи на закључак да је саобраћајна култура део општедруштвене културе. Деца своја почетна знања о безбедности у друмском саобраћају стичу најпре у оквиру своје породице. Кроз савете, поруке, претње, забране, као и кроз саму шетњу, игру и друге дечје радиности, старији чланови породице (родитељи, бабе, деде, сестре и браћа) упознају децу са начином безбедног понашања у саобраћају на путу. На самом почетку, старији чланови породице саветују децу да се играју што даље од саобраћајница којима се крећу возила. Дозвољавају им да се играју у двориштима, парковима и другим површинама које су ван домашаја кретања возила. Када деца треба да крену у предшколску установу или основну школу, пре тога добијају савете од својих чланова породице којим путем и на који начин је најбезбедније да оду и да се врате кући. Након породице, велики допринос за усвајање позитивних ставова у вези са саобраћајном културом код деце и малолетника имају основна и средња школа, јер оне кроз своје планове и програме, из појединих предмета изучавају област безбедности у саобраћају. За оне који желе да управљају моторним возилима, можемо слободно рећи да они најзначајније елементе саобраћајне културе усвајају током обуке у вожњи моторног возила и полагања возачког испита. Поред свега овога, важно је истаћи и значај сваког вида едукације учесника у саобраћају, без обзира у ком је периоду живота реализована та едукација. Сваки програм едукације, у вези са безбедним учешћем у саобраћају на путу, има за циљ стицање знања и вештина, као и усвајање позитивних ставова и навика усмерених ка културном понашању у саобраћају. Културног учесника у саобраћају можемо окарактерисати као смиреног и опрезног поштоваоца саобраћајних прописа и правила саобраћаја, који није склон предузимању непромишљених потеза и одлука. Насупрот овоме, некултурног учесника у саобраћају можемо окарактерисати као агресивног, непослушног и себичног,

[6] Тихомир Ђурић, Ђорђе Поповић, Миленко Бошковић, *Едукација за саобраћај*, Саобраћајни факултет, Добој, 2016, стр. 51–52.

који не показује довољно обзира према безбедности других учесника у саобраћају на путу.

3) СВОЈСВО УЧЕСНИКА У САОБРАЋАЈУ И КУЛТУРА БЕЗБЕДНОСТИ

Култура безбедног учешћа у саобраћају на путу се првенствено огледа у правовременом и јасном исказивању своје намере другим учесницима у саобраћају. Возачи, поступајући у складу са саобраћајним прописима и правилима саобраћаја, то чине давањем одговарајућих светлосно-сигналних уређаја на возилу или рукама (бициклисти, они који управљају електричним бициклима, запрежним возилима, мотокултиваторима и јахачи домаћих животиња). Поред тога, у саобраћају на путу је потребно и „додатно споразумевање". Додатно споразумевање је један вид надоградње на саобраћајне прописе и правила о безбедном учешћу у друмском саобраћају, који уједно доводи и до подизања нивоа саобраћајне културе. Као примере додатног споразумевања можемо навести оне који се врши звучним сигналима (сиреном), вербално (речима) и невербално (покретима руке, главе, осмехом, погледом, мимиком и сл.). Реч је, дакле, о неагресивној комуникацији и вожњи у којој појединац своју вожњу прилагођава другим учесницима у саобраћају. На пример, пропуштање других возача из споредне улице и/или из „загушене" саобраћајне ситуације на раскрсници. Возач који уступа другим возачима могућност простора и/или прикључења са споредне улице, паркиралишта или кућног дворишта се понаша рационално, што представља неопходну културу рационалног размишљања и понашања.[7] Као културни учесници на путу отуд се подразумевају само они који поштују правилно и благовремно укључивање других учесника у саобраћај (како возача, тако и пешака, гонича стоке и јахача домаћих животиња); благовремено престројавање у саобраћајну траку којом намерава возач да се својим возилом даље креће; који омогућавају возачу другог возила да изврши престројавање у саобраћајну траку за даље кретање или скретање, и када на то није обавезан; који поштују прописане брзине кретања возила по саобраћајном знаку, врсти пута и врсти возила, а које уједно искључује, како бржу вожњу од дозвољене тако и спору вожњу којом се омета проточност саобраћаја на одређеним деоницама пута (а касније, доводи до журбе возача и небезбедног претицања); који врше адекватну процену безбедног одстојања од другог возила по дубини (пази на возило испред себе), и процену безбедног растојања по бочном размаку при претицању, мимоилажењу и скретању (пази на возило поред себе); који доследно поштују

[7] Миодраг Тојагић, *Безбедност друмског саобраћаја*, Маркос Бања Лука, Европски универзитет, Брчко 2015, стр. 17.

прописе о пропуштању возила под пратњом и возила са првенством пролаза; који доследно поштују прописе у насељу о омогућавању укључивања у саобраћај аутобуса који се прописно укључује са аутобуског стајалишта; који поштују правила да се возило за организован превоз деце заустављa ради уласка и изласка деце, на путу са по једном саобраћајном траком по смеру кретања; који уважавају исказане намере пешака, нарочито код пешачких прелаза; који не започињу управљања возилом са недозвољеном количином алкохола и/или присуством психоактивних супстанци у организму; који поштују прописе о обавезном везивању сигурносних појасева у возилу, обавезном ношењу сигурносне кациге на глави за поједине врсте возила, коришћењу телефона и других аудио или видео уређаја на начин који није дозвољен, те који поштују све остала правила и прописе наведена у Закону о безбедности саобраћаја на путевима.[8] Насупрот културном, некултурно понашање у саобраћају на путу подразумева брзу и безобзирну вожњу; честе беспотребне маневре возилом; „круто" коришћење предности; непрописно претицање, заустављање и паркирање; изненадно и непотребно успоравање или заустављање возила; нагло убрзавање возилом, поготово у моменту када је возач другог возила испред њега исказао намеру да жели да претекне возило испред себе, или када је возач иза њега отпочео претицање над његовим возилом; недржање довољног растојања приликом обилажења или мимоилажења са пешаком или бициклистом; намерно убрзавање по улегнућима на коловозу у време кише како би „испрскао" пешаке; код условног скретања удесно (на семафору), пролазак иза пешака на пешачком прелазу, уз саму ногу која је приликом корачања била позади; прекомерна употреба звучних и светлосних сигналних уређаја на возилу (сирена, наизменично паљење дугих и кратких светала без потребе), као и све остало што би се могло подвести под обрасце некултурног понашања у саобраћају на путу. Достигнути ниво културе безбедности у саобраћају, односно некултуре, за обичног грађанина најуочљивији је на раскрсницама где је присутан већи број пешака (у близини пијаца, школа, државних институција, здравственог и других установа, и сл.). Ту се управо, како од возача тако и од свих осталих учесника у саобраћају, очекује један коректан, максимално толерантан и културан однос, поготово између возача и пешака. Културан, односно некултуран однос непосредних учесника у саобраћају, не запажа се само код возача моторних возила, већ се запажа и код осталих учесника у саобраћају. У великом броју случајева, бициклисти и они који управљају мопедима користе површине намењене за њихово кретање, али свакодневно срећемо и оне који користе површине намењене за кретање пешака.

[8] „Закон о безбедности саобраћаја на путевима", *Службени гласник РС,* бр. 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013-одлука УС, 55/2014, 96/2015-др. закон, 9/2016-одлука УС, 24/2018, 41/2018-др. закон, 87/2018, 23/2019 и 128/2020-др. закон.

Запрежна возила виђамо и тамо где је за њих саобраћајним знаком забрањено кретање. Већина пешака је савесна и на прописан начин прелази коловоз, али има и оних који приликом преласка не користе пешачке прелазе, односно подземне и надземне пролазе. Има и оних који на пешачком прелазу, који је регулисан светлосним саобраћајним знацима за саобраћај пешака, прелазе док им је светлосним знаком забрањен пролаз, а често то раде и у присуству или наочиглед деце. Врло често можемо уочити пешака да прелази пут на коме нема пешачког прелаза дијагонално, а не најкраћом путањом, и сл. У „западном свету", обично 10–30% свих смртних случајева у саобраћајним незгодама на путу чине пешаци. У многим другим земљама удео погинулих пешака и ови проценти су знатно већи, иако је тачне бројке често тешко одредити.[9] На путевима у Републици Србији, у односу на својство учесника у саобраћају, посматрајући у овом раду временски период од 2016. до 2020. године, погинуло је 24,9% пешака, чиме се „уклапамо" у процентуални однос „западног света".

Имајући све ово у виду, поред спољних фактора који на неки начин имају непосредан утицај на понашање учесника у саобраћају (пројектовање саобраћајница, пешачких прелаза, подземних или надземних пролаза, бициклистичких трака и стаза, стаза или других погодних површина за кретање пешака), мишљења смо да су учесници у саобраћају још увек недовољно едуковани, и поред тога што се едукативне мере већ дуго сматрају средствима уз помоћ којих се најбоље учи како да се безбедно учествује и понаша у саобраћају на путу. Потребно је овом веома важном сегменту живљења у друштву посветити много више пажње, како би се побољшала безбедност учесника у саобраћају на путу, а самим тиме смањило страдање људи. Да би су успело у томе, морамо схватити да је најважнији заједнички именилац за све успешне праксе у безбедности друмског саобраћаја стратешко управљање безбедношћу друмског саобраћаја које се темељи на науци, а има јасну, искрену и јавно исказану политичку подршку. Најбољи начин да се обезбеди амбијент за успешно и ефикасно управљање и достизање циљева у безбедности друмског саобраћаја је постојање и доследно спровођење стратешких докумената (политика, стратегија и стратешких акционих планова).[10]

На основу свега наведеног, може се констатовати да културног учесника у саобраћају на путу одликује смиреност, доследно поштовање правила

[9] W. Odero, P. Garner, A. Zwi, *Road traffic injuries in developing countries: a comprehensive review of epidemiological studies*, 1997, p. 447.

[10] Јелица Давидовић, Петар Красић, Милан Лазаревић, Петар Пантелинац, *Анализа стања безбедности саобраћаја у Суботици*, у: Липовац, К. (ед.), *Безбедност саобраћаја у локалној заједници,* Криминалистичко-полицијски универзитет, Београд, 2019, стр. 21–30.

саобраћаја и саобраћајних прописа, и лична одговорност за све своје поступке током учешћа у саобраћају на путу. Када је у питању возач возила, треба нагласити да културан возач пажљиво разматра све околности које се догађају у саобраћају, изузетно је опрезан и није склон предузимању непромишљених потеза и одлука. Основне одлике културних возача су толеранција и стрпљење, и за њих важи – стрпљив возач, спасен возач.[11] У раду смо анализирали податке о својству погинулих учесника у саобраћају за последњих пет година за које су нам доступни званични подаци Агенције за безбедност саобраћаја Републике Србије (2016–2020). Подаци су указали да је у посматраном периоду највише погинуло возача и/или путника у путничком возилу и пешака. У односу на ове две категорије погинулих учесника у саобраћају, више је погинуло возача и/или путника у путничком возилу. Најмање је погинуло возача и/или путника у аутобусу.

4) СТАРОСНА СТРУКТУРА УЧЕСНИКА У САОБРАЋАЈУ И КУЛТУРА БЕЗБЕДНОСТИ

У данашњој литератури и електронским записима углавном можемо пронаћи податке истраживања о односу саобраћајне културе и возача моторних возила. Међутим, као што смо раније у раду навели, нису само возачи моторних возила учесници у саобраћају на путу, већ има и других категорија учесника који се у саобраћају на путу понашају културно, или некултурно, без обзира на године старости. Саобраћајну културу, односно културу безбедности у друмском саобраћају, можемо директно повезати и са нивоом ризика за учешће у саобраћајним незгодама. До сада је истражено да млади возачи до 25 година и старији возачи преко 65 година старости имају повећан ризик за учешће у саобраћајним незгодама. И једни и други, када је у питању друмски саобраћај, имају својих предности и мана. Млади возачи су способнији, здравији, брже реагују, боље виде и чују итд. Њихов ризик лежи у неискуству, склоности ка ризичном понашању, почетничким грешкама, недовољно изграђеној саобраћајној култури и сл. Старији возачи добро познају ризике у друмском саобраћају, имају веће искуство али, с друге стране, старост умањује њихове психофизичке способности па се теже сналазе у сложенијим ситуацијама у друмском саобраћају. Код ове категорије учесника у саобраћају на путу, већина се културно понаша, али има и оних који то не чине. Индиректно, саобраћајну културу можемо поменути и када је у питању однос ризика учешћа у саобраћајним незгодама и пола возача (мушко–женско). Наизглед, ту нема значајнијих разлика али, како неки аутори наводе, ипак постоје две уочљиве разлике. Наиме, они истичу да млади мушкарци имају знатно већи ризик него младе жене, док је то код

[11] Тихомир Ђурић, Ђорђе Поповић, op. cit., стр. 27.

старијих обрнуто, већи ризик имају старије жене у односу на старије мушкарце.[12] Свакако да у овоме има и сегмената саобраћајне културе, односно некултуре, како код мушкараца тако и код жена, без обзира на старосно доба. Међутим, мишљења смо да приликом оваквих констатација још увек, када су у питању жене у Републици Србији, треба узети у обзир чињеницу да жене процентуално мање учествују у саобраћају на путу у својству возача од мушкараца (податак из студије „Родна равноправност у саобраћају у Србији", из 2020. године, указује да још увек само 35% жена у Србији има положен возачки испит).[13] Ризик учешћа у саобраћајним незгодама код младих возача је три до четири пута већи него код осталих возача. Код старијих возача ризик од саобраћајне незгоде и смртоносних повреда расте, тако да за возаче преко 80 година он је око пет пута већи него за возаче од 40 до 49 година старости.[14] Без обзира на старосну структуру, уколико возач својим понашањем у саобраћају на путу емитира мањи ризик (безбедније вози), сразмерно томе ће се повећавати и вероватноћа да ће време без доживљене саобраћајне незгоде бити дуже, и обрнуто. Централно је питање како појединац својим понашањем у саобраћају на путу може смањити ризик у постојећим условима у којима се друмски саобраћај одвија данас.[15] У раду се анализирају подаци за последњих пет година који произилазе из јавно доступних извештаја Агенције за безбедност саобраћаја Републике Србије (2016–2020). Полазећи од чињенице да су млађи учесници у саобраћају до 30 година, а старији 65 и више година старости, подаци за посматрани период указују да је највише погинулих старости до 30 (млади учесници у саобраћају) и 65 и више година старости (старији учесници у саобраћају). У односу на ове две старосне категорије погинулих учесника у саобраћају, више је погинуло старијих учесника. Најмање је погинуло учесника у саобраћају старосне структуре од 45 до 54 године. Морамо истаћи да, без обзира на старосну структуру, смртна страдања у саобраћају на путу имају немерљив утицај на породице погинулих лица. Често се животи чланова оваквих породица мењају у негативном контексту, дуги низ година или трајно. Поред овога, овакве породице бивају директно материјално угрожене насталим трошковима око сахране погинулог, а и због евентуалне, изгубљене потенцијалне зараде која би била остварена да није дошло до

[12] Крсто Липовац, op. cit., стр. 106–107.

[13] Раде Богојевић, Тихомир Ђурић, *Приручник – Безбедност друмског саобраћаја*, Факултет за правне и пословне студије др Лазар Вркатић, Нови Сад, 2020, стр. 21.

[14] M. Bedard et al., *The Independent Contribution of Driver, Crash and Vehicle Characteristics to Driver Fatalities, Accident Analyusis and Prevention,* New York, 2002, vol. 34, no 6, pp. 717–727.

[15] Владимир Водинелић, *Саобраћајна криминалистика*, Савремена администрација, Београд 1986, стр. 88.

страдања. Шире гледано, саобраћајне незгоде као реалне негативне појаве у саобраћају на путу, чине велику улогу и у морталитету савременог човечанства и разарању материјалних вредности друштва.[16]

5) ОДНОС ИЗМЕЂУ СВОЈСТВА УЧЕСНИКА У САОБРАЋАЈУ И СТАРОСНЕ СТРУКТУРЕ ПОГИНУЛИХ ЛИЦА У САОБРАЋАЈНИМ НЕЗГОДАМА

У овом круцијалном делу рада анализираћемо званичне податке Агенције за безбедност саобраћаја о погинулим лицима на путевима у Републици Србији, у односу на својство учесника у саобраћају и старосну структуру, за период од 2016. до 2020. године.

Табела 1: Број погинулих лица у саобраћајним незгодама у Републици Србији у периоду од 2016. до 2020. године[17]

Година	Укупан број погинулих лица
2016	607
2017	579
2018	548
2019	534
2020	492
УКУПНО	**2.760**

Из података, наведених у табели, уочавамо следеће: У посматраном периоду (2016–2020), почевши од 2016. године сваке наредне године се смањивао број погинулих учесника у саобраћају. Тако је од 2016. до 2020. године дошло до знатног смањења броја погинулих учесника у саобраћају, 2016. године је погинуло 607, а 2020. године су погинула 492 учесника у саобраћају. Упоређујући почетну и крајњу годину посматраног периода, смањен је број погинулих за 115 (или за 19%). Свакако, ово није занемарљив помак када је у питању безбедност учесника у саобраћају на путевима Републике Србије. Мишљења смо да је оваквом позитивном тренду, имеђу

[16] G. Jacobs, A. Aeron-Thomas, A. Astrop, *Estimating global road fatalities*, TRL Report, no. 445, Crowthorne, 2012, pp. 112, etc.

[17] Агенција за безбедност саобраћаја. Интернет: https://www.abs.gov.rs/sr/analize-i-istrazivanja/baza-podataka и http://bazabs.abs.gov.rs/, 10. 3. 2022.

осталог, допринело и улагање у инфраструктуру савременије путне мреже, посебно брзих саобраћајница и ауто-путева.

Табела 2: Број погинулих лица у саобраћајним незгодама према својству учесника у саобраћају у Републици Србији у периоду од 2016. до 2020. године[18]

Година	Путн. возило	Пешаци	Бицикласти	Двоточкаши	Трактори	Аутобуси	Терет. возила	Остали	Укупно
2016	281	140	57	52	40	7	24	6	**607**
2017	269	141	48	57	29	2	20	13	**579**
2018	239	151	38	49	25	15	20	11	**548**
2019	247	129	65	43	25	6	11	8	**534**
2020	219	127	41	52	25	5	10	13	**492**
Укупно	**1.255**	**688**	**249**	**253**	**144**	**35**	**85**	**51**	**2.760**

Напомена: Код свих категорија учесника у саобраћају, осим пешака, ради се о погинулим возачима и/или путницима у/или на возилу

Из података наведених у табели уочавамо следеће: Сваке године посматраног периода највише учесника у саобраћају погинуло је у путничком возилу, а најмање у аутобусу (изузимајући остале, где је скупно исказано више својстава осталих учесника). Исто тако, приметно је да је из године у годину опадао број погинулих у путничком возилу, као и у аутобусу, што је иначе у складу са трендом опадања броја погинулих, посматрано хронолошки по годинама од 2016. до 2020. године. Овде треба имати у виду чињеницу да су код нас у саобраћају на путу и најзаступљенија путничка возила, те је и за очекивати да највише учесника у саобраћају гине баш у путничком возилу. За целокупни посматрани период уочавамо да је од 2.760 погинулих учесника у саобраћају, највише погинуло у својству возача и/или путника у путничком возилу 1.255 (или 45,5%), а најмање возача и/или путника у аутобусу 35 (или 1,3%). Када су у питању друга својства учесника у саобраћају, погинуло је 688

[18] Ibid.

(или 24,9%) крећући се пешке, 249 (или 9%) на бициклима, 253 (или 9,2%) на „двоточкашима", 144 (или 5,2%) на тракторима и 85 (или 3,1%) у теретним возилима. У осталим својствима погинуо је 51 (или 1,8%) учесник у саобраћају. На крају, мишљења смо да не треба да нас охрабри овакав, донекле позитиван помак, већ треба и даље изналазити могућности и улагати средства да се овакав тренд не само настави, већ и да се на неки начин убрза.

Табела 3: Старосна структура погинулих лица у саобраћајним незгодама у Републици Србији у периоду од 2016. до 2020. године[19]

Година	**0–14 г.**	**15–30 г.**	**31–44 г.**	**45–54 г.**	**55–64 г.**	**65 и +**	**Укупно**
2016	12	119	129	88	113	146	**607**
2017	17	103	105	97	92	165	**579**
2018	12	109	99	72	96	160	**548**
2019	10	98	90	79	90	167	**534**
2020	13	100	90	67	84	138	**492**
Укупно	**64**	**529**	**513**	**403**	**475**	**776**	**2.760**

Из података наведених у табели уочавамо следеће: За период од 2016. до 2020. године, подаци из табеле нам указују да је од укупног броја погинулих учесника у саобраћају (2.760) највише погинулих старости од 65 и више година (776 или 28,1%), а најмање старости 45 до 54 године (403 или 14,6%). Када узмемо да су млади старосне структуре до 30 година, тада они чине укупно 593 или 21,5% погинулих (од чега су у оквиру ове старосне структуре, 64 или 10,8% деца). Када издвојимо само децу до 14 година старости, они у укупном броју погинулих за посматрани период чине 2,3%. Посматрајући обрађивани период хронолошки по годинама, код деце је варирало стање, али је приметно да их је највише погинуло 2017. (њих 17), а најмање 2019. године (њих 10). Слична ситуација у смислу варирања стања је и када су у питању погинули млади старосне структуре од 15 до 30 година. Највише их је погинуло 2016. (њих 119), а најмање 2019. године (њих 98). Приметан је константан раст броја погинулих старости 65 и више година од 2016. до 2019. године, да би се тај број у 2020. години смањио са 167 (у 2019) на 138 (у 2020), тј. за 29 или 17,4% погинулих. Мишљења смо да су на овај пад броја погинулих донекле утицале и мере предузимане због пандемије вируса корона, као и њихов дисцилинованији однос у 2020. години, према оваквој ситуацији у

[19] Ibid.

друштву. Код средњовечних старосних структура (31–44, 45–54 и 55–64), када је у питању 2020. година, ситуација је слична као и код старијих са 65 и више година, јер се може извести закључак да их је у све три старосне структуре најмање погинуло током те године. Појединачно, код старосне структуре од 31 до 44 године старости, приметан је костантан пад броја погинулих од 2016. до 2019. године, док је у 2020. години број исти као и 2019. године (90 погинулих). Такође, не треба да прође незапажено код ове старосне структуре да је у 2019. и 2020. години, у односу на 2016. годину било значајно мање погинулих, и то за 39 или 30,2%. Код погинулих од 45 до 54 године, имамо варирајуће податке, с тим што уочавамо да их је најмање погинуло 2020. и 2018. године. Када анализирамо податке за старосну структуру од 55 до 64 године примећујемо да, изузев 2018. године када је дошло до благог пораста броја погинулих, хронолошки је опадао број погинулих по годинама. Такође, и код ове старосне структуре можемо констатовати да је 2020. године, у односу на 2016. годину, дошло до значајнијег смањења броја погинулих лица, и то за 29 или 25,7% погинулих.

6) ИЗВОРИ

Агенција за безбедност саобраћаја. Интернет: https://www.abs.gov.rs/sr/analize-i-istrazivanja/baza-podataka и http://bazabs.abs.gov.rs/, 10. 3. 2022.

Adminaité-Fodor, Dovilé, Carson, Jenny, Jost, Graziella, *Ranking EU Progress on Road Safety*, 15th Road Safety Performance Index Report, European Transport Safety Council, Brussels, 2021.

Bedard, M. et al., *The Independent Contribution of Driver, Crash and Vehicle Characteristics to Driver Fatalities, Accident Analyusis and Prevention,* New York, 2002, vol. 34, no. 6.

Богојевић, Раде, Ђурић, Тихомир, *Приручник – Безбедност друмског саобраћаја*, Факултет за правне и пословне студије др Лазар Вркатић, Нови Сад, 202.

Давидовић, Јелица, Красић, Петар, Лазаревић, Милан, Пантелинац, Петар, *Анализа стања безбедности саобраћаја у Суботици*, у: Липовац, К. (ед.), *Безбедност саобраћаја у локалној заједници,* Криминалистичко-полицијски универзитет, Београд, 2019.

Ђурић, Тихомир, Поповић, Ђорђе, Бошковић, Миленко, *Едукација за саобраћај*, Саобраћајни факултет, Добој, 2016.

Jacobs, G., Aeron-Thomas, A., Astrop, A., *Estimating global road fatalities*, TRL Report, no. 445, Crowthorne, 2012.

Липовац, Крсто, *Безбедност саобраћаја*, ЈП Службени лист СРЈ, Београд 2008.

Odero, W., Garner, P., Zwi, A., *Road traffic injuries in developing countries: a comprehensive review of epidemiological studies*, 1997.

Пантазијевић, Слободан, *Безбедност саобраћаја*, Виша школа унутрашњих послова, Београд 1994.

Приручник за лиценцирање кадрова у процесу оспособљавања кандидата за возаче, Агенција за безбедност саобраћаја, Београд, 2012.

Тојагић, Миодраг, *Безбедност друмског саобраћаја*, Маркос Бања Лука, Европски универзитет, Брчко 2015.

„Стратегија безбедности саобраћаја на путевима Републике Србије за период од 2015. до 2020. године", *Службени гласник РС,* бр. 64/2015.

Водинелић, Владимир, *Саобраћајна криминалистика*, Савремена администрација, Београд 1986.

„Закон о безбедности саобраћаја на путевима" *Службени гласник РС,* бр. 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013-одлука УС, 55/2014, 96/2015-др. закон, 9/2016-одлука УС, 24/2018, 41/2018-др. закон, 87/2018, 23/2019 и 128/2020-др. закон.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У предметном раду се испитују опште и посебне карактеристике културе безбедности у друмском саобраћају. Развијање културе саобраћаја на путевима има за крајњи циљ смањење броја саобраћајних незгода. Култура безбедности учесника у друмском саобраћају претпоставља одређену смиреност, доследно поштовање правила саобраћаја и саобраћајних прописа, као и личну одговорност. Да бисмо остали безбедни на путевима, потребна нам је добра и ефикасна инфраструктура и технологија. На основу студије случаја, испитујући стање културе безбедности аутор је дошао до одређених закључака у вези броја, својстава и старосне структуре учесника у саобраћајним незгодама у друмском саобраћају Републике Србије, у периоду од 2016–2020. године. Према ауторовом налазу, највише је погинуло возача и/или путника у путничком возилу и пешака. У односу на ове две категорије погинулих учесника у саобраћају, више је погинуло возача и/или путника у путничком возилу него пешака. Најмање је погинуло возача и/или путника у аутобусу. Упоређујући почетну и крајњу годину посматраног периода, уз константно смањење броја погинулих (из године у годину), број је смањен за 115 (или 19%). Наведени налаз није занемарљив када је у питању безбедност учесника у саобраћају на путевима Републике Србије. Узимајући у обзир да су млађи учесници у саобраћају до 30 година, а старији 65 и више година старости, подаци за обрађивани период, указују да је у Републици Србији највише погинулих старости 65 и више година (старији учесници у саобраћају) и старости до 30 година (млади учесници у саобраћају). У односу на ове две старосне категорије учесника у саобраћају више је погинуло старијих, него млађих учесника. Најмање је погинуло учесника у саобраћају

средњовечне старосне структуре од 45 до 54 године. И поред неких позитивних тенденција у погледу културе безбедности у друмском саобраћају, ваља уочити да је степен угрожености остао веома висок. С обзиром на то да су извори опасности у друмском саобраћају бројни и разноврсни, аутор сматра да је потребно улагати додатне напоре с циљем иновирања националне Стратегије безбедности саобраћаја на путевима како би се омогућио безбеднији систем заштите свих учесника у друмском саобраћају.[20] У том смислу, према његовом мишљењу, била би неопходна и даља хармонизација домаћег законодавства са правом ЕУ, ради унапређења концепта безбедносне културе у друмском саобраћају и усклађивање националних приоритета са дугорочним циљевима ЕУ у овој области, који *inter alia* подразумевају смањење броја погинулих и озбиљно повређених учесника у саобраћају на пола до 2030. године.[21]

ROAD TRAFFIC SAFETY CULTURE

Summary: Today, almost every country in the European Union (EU) strives to develop the most modern systems and take the most adequate measures to reduce the suffering and vulnerability of road users. This tendency is connected with the development of a culture of safety of the participants in road traffic. Since the early 1990s, the EU has developed a strategy on road safety by adopting all relevant indicators relevant to the adoption of regulatory rules. These indicators include, *inter alia*, information on mobility, risk perception, attitudes, behaviour and experiences along the way. Using the case study method, the author of the subject paper examines the culture of traffic safety in the Republic of Serbia for the period from 2016 to 2020. Through the analysis of primary and secondary sources, the author comes to the conclusion that there is an interrelationship between the characteristics of traffic participants and their age structure on the one hand and the number and consequences of traffic accidents that occur on domestic roads on the other. Based on the mentioned correlation, but also due to the general expansion of the number of vehicles on domestic roads, the author believes that additional efforts are needed to innovate the legislative framework that enables a safer system of protection for all road users.

Keywords: Road traffic, safety culture, participants, suffering.

[20] „Стратегија безбедности саобраћаја на путевима Републике Србије за период од 2015. до 2020. године", *Службени гласник РС,* бр. 64/2015.

[21] ovilé Adminaité-Fodor, Jenny Carson, Graziella Jost, *Ranking EU Progress on Road Safety*, 15th Road Safety Performance Index Report, European Transport Safety Council, Brussels, 2021, p. 7.

УДК: 502.131.1:631
Biblid 1451-3188, 21 (2022)
Год XXI, бр. 77-78, стр. 221–241
Изворни научни рад
Рад примљен 10. 3. 2022. године
Рад одобрен 29. 3. 2022. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.77_78.14

ПОЉОПРИВРЕДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У СВЕТЛУ СТРАТЕГИЈЕ ЗА ЗАШТИТУ БИОДИВЕРЗИТЕТА 2030

Душан ДАБОВИЋ[1]

Апстракт: Сврха овог чланка је утврђивање утицаја ЕУ Стратегије за заштиту биодиверзитета 2030 на пољопривреду Републике Србије, како у нормативном смислу тако и смислу правца даљег развоја пољопривреде. Методе коришћене у овом раду су формално-правни метод, компаративни метод, метод анализе текста и статистичке методе. Након уводних разматрања, у одељку који се односи на ЕУ Стратегију за заштиту биодиверзитета 2030, анализирана су питања која су од највећег значаја за пољопривреду Европске уније, у погледу биодиверзитета, али индиректно и за нашу пољопривреду, како нормативно тако и за одговарајућу праксу: заштита и обнова природе у ЕУ, јачање правног оквира ЕУ за обнову природе, повратак природе на пољопривредно земљиште, подршка агрошумарству, управљање земљиштем и др. У делу који се односи на значај наведеног европског закнодавства за нашу земљу, анализирана је Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014–2024. године, као основни стратешки документ у области пољопривреде, који поред осталог уређује и питање заштите биодиверзитета, као и два одговарајућа средњорочна програма којима је рок важности истекао. Такође, у овом делу анализиране су и одговарајуће одредбе три важећа релевантна закона и неколико подзаконских аката. Може се закључити да су домаћи стратешки акти у области пољопривреде, као и најважнији прописи у општим

[1] Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде.
E-mail: dusan.dabovic@minpolj.gov.rs

принципима, у највећем делу већ усклађени са стратегијом ЕУ о заштити биодиверзитета, иако период примене нашег стратешког акта касни за око пет година, осим кључног принципа смањења пољопривредне производње за који се може очекивати да ће бити унет у наш најважнији стратешки документ о развоју пољопривреде и руралног развоја у наредном периоду, односно након истека важења актуелне стратегије, дакле од 2025. године, са коначним циљем примене до 2035. године.

Кључне речи: Пољопривреда, биодиверзитет, екологија, органска производња, заштита животне средине.

1) СВРХА

На основу Извештаја о Глобалној процени стања биодиверзитета и екосистемских услуга, који је 2019. године објавила Међувладина платформа за биодиверзитет и екосистемске услуге Уједињених нација (ИПБЕС), у Европској унији је у мају 2020. године донета Стратегија за заштиту биодиверзитета 2030, са поднасловом: „Повратак природе у наше животе".[2] Ова стратегије је донета на самом почетку пандемије COVID-19, што је у великој мери обележило овај документ. Наиме, у уводу, као разлог за доношење овог акта, наводи се да здрава и отпорна друштва зависе од тога да природи дамо простор који јој је потребан, те да пандемија COVID-19 чини потребу за заштитом и обнављањем природе још хитнијом. Јер пандемија, како се истиче, подиже свест о везама између нашег здравља и здравља екосистема, што показује потребу за одрживим ланцима снабдевања и обрасцима потрошње који прелазе међудржавне границе. У тексту се још наводи да се ризик од појаве и ширења заразних болести повећава како се природа уништава, стога је заштита и обнављање биодиверзитета и екосистема који добро функционишу кључ за јачање наше отпорности и спречавање појаве и ширења будућих болести.[3] У Стратегији је стога

[2] "Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services". Интернет: https://ipbes.net/sites/default/files/ipbes_7_10_add.1_en_1.pdf, 10. 3. 2022; "Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and Social Committee and the Committee of the regions EU Biodiversity Strategy for 2030 Bringing nature back into our lives COM/2020/380 final". Интернет: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52020DC0380, 10. 3. 2022.

[3] "Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and Social Committee and the Committee of the regions EU Biodiversity Strategy for 2030 Bringing nature back into our lives, COM/2020/380 final", op. cit.; Види: Cameron Hepburn, "Will COVID-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change?", *Smith School Working Paper* 20-02. Интернет: https://www.smithschool.ox.ac.uk/publications/wpapers/workingpaper20-02.pdf, 10. 3. 2022.

препознато да заштита биодиверзитета има потенцијалне директне економске користи за многе секторе привреде ЕУ. Тако се, на пример, наводи да би очување морских ресурса могло повећати годишњи профит индустрије хране из мора за више од 49 милијарди евра, док би заштита обалних мочвара могла уштедети индустрији осигурања око 50 милијарди евра годишње кроз смањење губитака од штете од поплава. Укупан однос користи и трошкова ефективног глобалног програма за очување преостале дивље природе широм света процењен је на најмање 100:1. При томе, улагање природног капитала, укључујући обнављање станишта богатих угљеником и пољопривреду погодну за климу, истиче се као једна од пет најважнијих политика фискалног опоравка, која нуди значајне економске параметре и позитиван утицај на климу. Стога, закључује се да ће за ЕУ бити важно да искористи овај потенцијал како би осигурала просперитет, одрживост и отпорност у свом опоравку. Осим тога, додаје се да је биодиверзитет кључан за очување безбедности хране у ЕУ и свету, тако да губитак биодиверзитета, доводи у опасност исхрану. Биодиверзитет такође обезбеђује хранљиву исхрану и побољшава живот на селу и пољопривредну продуктивност. При томе, наводи се пример да се више од 75 одсто глобалних врста прехрамбених усева обавља опрашивањем животиња.[4] Основна идеја ове Стратегије јесте амбиција која је постављена на 15. Конференцији чланица Конвенције о биолошком диверзитету, да до 2050. године сви светски екосистеми буду обновљени, отпорни и адекватно заштићени. Стога, свет би до тада требало да се посвети принципу природног нето добитка, односно да се у том периоду природи врати више него што је потребно од ње узети. У том смислу, свет би требало да се обавеже, барем тамо где је то могуће, да избегне нестанак врста, који су људи проузроковали.[5] Стратегија утврђује како Европа може да помогне да се то оствари. Пре свега, Стратегија има за циљ да осигура да европски биодиверзитет буде на путу опоравка до 2030. године, за добробит људи, планете, климе и ЕУ привреде, у складу са Агендом за одрживи развој 2030 и циљевима Париског споразум о климатским променама.[6] Стратегија

[4] "Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and Social Committee and the Committee of the regions EU Biodiversity Strategy for 2030 Bringing nature back into our lives, COM/2020/380 final", op. cit.; Види: Andrew Balmford et al., "Economic Reasons for Conserving Wild Nature", *Science*, Vol 297, Issue 5583, pp. 950–953.

[5] "Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and Social Committee and the Committee of the regions EU Biodiversity Strategy for 2030 Bringing nature back into our lives, COM/2020/380 final", op. cit.

[6] "2030 Agenda for Sustainable Development", *UNHCR*, https://www.unhcr.org/2030-agenda-for-sustainable-development.html, 10.3.2020; "The Paris Agreement", *UN*, COP 21 Paris France Sustainable Innovation Forum 2015 working with UNEP, 10. 3. 2020.

анализира постојеће стање и предлаже мере против пет главних покретача губитка биодиверзитета (промене у употреби копна и мора, прекомерна експлоатација, климатске промене, загађење и инвазивне стране врсте), поставља побољшани оквир управљања како би се попуниле преостале празнине, осигурава пуну примену законодавства ЕУ и има за циљ да обједини све постојеће програме у овој области. При томе, како се наводи, Стратегија има интенцију да буде предузимљива и подстицајна, јер постоји свест да ће за заштиту и обнављање природе бити потребно више од саме регулативе, односно да ће адекватна примена ове стратегије захтевати активности грађана, привреде, друштвених партнера и научне заједнице, као и снажно партнерство између локалног, регионалног, националног и европског нивоа власти.[7] Стратегија препознаје пољопривреду као једну од кључних области за заштиту биодиверзитета, јер биодиверзитет омогућава одрживу пољопривреду која даје безбедну, квалитетну и здраву храну. С друге стране, интензивна пољопривреда може бити један од основних узрока нарушавања биодиверзитета. Стога стратегија, осим у оквиру општих ставова, правац развоја пољопривреде ЕУ, у погледу биодиверзитета, уређује посебним одељцима, са посебном пажњом на пољопривредно земљиште, односно на угрожавање пољопривредног земљишта пестицидима и минералним ђубривима, промовишући органску пољопривреду као једини прихватљиви начин пољопривредне производње. При томе, Стратегија препоручује интегралну примену ових планова заједно са Стратегијом ЕУ од њиве до трпезе и одговарајућим прописима Заједничке пољопривредне политике.[8, 9]

Заштита биодиверзитета у области пољопривреде у Републици Србији уређена је стратешким документима, како дугорочним тако и средњорочним, као и одговарајућим законима и подзаконским актима. Наиме, ово питање је дугорочно уређено Стратегијом пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014–2024 године, која је

[7] "Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and Social Committee and the Committee of the regions EU Biodiversity Strategy for 2030 Bringing nature back into our lives, COM/2020/380 final", op. cit.

[8] Ibidem

[9] "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system, COM/2020/381 final". Интернет: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0381#:~:text=The%20Farm%20to%20Fork%20Strategy%20lays%20down%20a,and%20driving%20significant%20change%20in%20the%20food%20market, 10.03.2022; "The new common agricultural policy", https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/new-cap-2023-27_en, 10. 3. 2022.

обавезујућа за примену за све институционалне субјекте у овој области.[10] У Стратегији, одрживи развој пољопривреде, у складу са принципима заштите животне средине и очување биодиверзитета, унети су у визију, односно у основне принципе и циљеве развоја пољопривреде у наведеном периоду. Осим тога, Стратегија сугерише да посебној групи мера (органска производња, заштита биодиверзитета итд.) буду одређена компензациона плаћања за пропуштену добит због бриге о животној средини, у складу са системом подршке у ЕУ. У складу са дугорочном стратегијом, донети су обавезујући стратешки програми за краћи период, односно Национални програм за пољопривреду и Национални програм за рурални развој, оба за период 2018–2020 године.[11] Такође, у складу са стратегијом, донете су одговарајуће измене и допуне Закона о пољопривреди и руралном развоју и Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју, као и Закона о органској производњи.[12] Осим тога, на основу наведених закона, донети су одговарајући подзаконски акти који ближе уређују поједина питања из ове области, као што су подстицаји за биљну производњу, сточарску производњу, за очување биљних генетичких ресурса, животињских генетичких ресурса, органску производњу и др.[13] Стога, сврха овог рада је да утврди постојећи

[10] „Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014–2024. године", *Службени гласник РС*, бр. 85, Београд, 2014.

[11] „Национални програм за пољопривреду за период 2018–2020. године", *Службени гласник РС*, бр. 120, Београд, 2017; „Национални програм руралног развоја за период 2018–2020. године", *Службени гласник РС*, бр. 60, Београд, 2018; Период примене за оба национална програма је истекао, а нови национални програми у овим областима нису донети, што се може објаснити наступањем пандемије КОВИД-19 у датом периоду, јер нови национални програми у таквим условима не би могли бити адекватно примењени.

[12] „Закон о пољопривреди и руралном развоју", *Службени гласник РС*, бр. 41, Београд, 2009; „Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју", *Службени гласник РС*, бр. 10, Београд, 2013; „Закон о органској производњи", *Службени гласник РС*, бр. 30, Београд, 2010.

[13] „Правилник о коришћењу подстицаја за органску биљну производњу", *Службени гласник РС*, бр. 31, Београд, 2018; „Правилник о коришћењу подстицаја за органску сточарску производњу", *Службени гласник РС,* бр. 25, Београд, 2020; „Правилник о подстицајима за очување биљних генетичких ресурса", *Службени гласник РС*, бр. 85, Београд, 2013; „Правилник о подстицајима за очување животињских генетичких ресурса", *Службени гласник РС*, бр. 83, Београд, 2013; „Правилник о документацији која се доставља овлашћеној контролној организацији ради издавања потврде, као и о условима и начину продаје органских производа", *Службени гласник РС,* бр. 88, Београд, 2016; „Правилник о контроли и сертификацији у органској производњи и методама органске производње", *Службени гласник РС*, бр. 95, Београд, 2020; „Списак

ниво усаглашености домаћих стратешких докумената, како дугорочних тако и средњорочних у области пољопривреде, као и релевантних прописа, пре свега закона, али и одговарајућих подзаконских аката са ЕУ Стратегијом за заштиту биодиверзитета 2030. Поред тога, сврха овог рада је и да утврди на који начин наведена стратегија утиче не само на развој одговарајућег дела нашег законодавства већ и, генерално, на развој пољопривредне праксе.

2) МЕРЕ ЕУ

У анексу који је дат у прилогу ЕУ Стратегије за заштиту биодиверзитета 2030, наводе се одговарајући документи који се морају донети, односно њихове измене и допуне у одређеном року. Између осталих, наводе се и документи из области пољопривреде: Ревизија Директиве о одрживој употреби пестицида и побољшање одредби о интегрисаном управљању штеточинама, са роком доношења до 2022. године; мере којима се осигурава да стратешки планови ЗПП држава чланица поставе експлицитне националне вредности за релевантне циљеве стратегија биодиверзитета и „од фарме до трпезе", подржане, између осталог, инструментима ЗПП-а и применом Директиве о стаништима, са роком доношења од 2020. године; Акциони план за органску пољопривреду за 2021–2026, са роком доношења до 2020. године; Ревизија Тематске стратегије за заштиту пољопривредног земљишта, са роком доношења до 2021. године.[14]

3) САДРЖАЈ

Стратегија за заштиту биодиверзитета 2030

Заштита и обнова природе у ЕУ

У ЕУ Стратегији за заштиту биодиверзитета 2030 наводи се да је у време доношења овог акта ЕУ већ поседовала правни оквир, стратегије и акционе планове за заштиту природе и обнову станишта и биљних и животињских врста, али је заштита била непотпуна, обнова је била малог обима, а спровођење прописа недовољно. Стога, да би се биодиверзитет поставио на пут опоравка до 2030. године, закључено је да се морају појачати заштита и

овлашћених организација за обављање послова контроле и сертификације у органској производњи за 2022. годину", *Службени гласник РС*, бр. 3, Београд, 2022.

[14] "Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and Social Committee and the Committee of the regions EU Biodiversity Strategy for 2030 Bringing nature back into our lives, COM/2020/380 final", op. cit.

обнова природе развојем амбициозног Плана ЕУ за обнову природе и унапређењем и проширењем мреже заштићених подручја.[15] Наиме, утврђено је да је биодиверзитет боље заштићен у заштићеним подручјима. Међутим, тренутна мрежа законом заштићених подручја у ЕУ, укључујући она под строгом заштитом, није била довољно велика да би се очувао биодиверзитет у складу са циљевима дефинисаним Конвенцијом о биолошкој разноврсности. Стога је закључено да и сама ЕУ треба да учини више за заштиту природе и изгради кохерентну трансевропску мрежу природе. У том смислу, предлаже се да у ЕУ најмање 30 одсто површине копна и 30 одсто морске површине треба да буде заштићено. У оквиру овога, требало би се посебно фокусирати на подручја са веома високом вредношћу или потенцијалом биодиверзитета, јер су ове области најосетљивије на климатске промене и треба им посветити посебну пажњу.[16] Стога, предлаже се да најмање једна трећина заштићених подручја – што представља 10 одсто површине копна и 10 одсто морске површине – треба да буде посебно заштићено. Као део ове посебне заштите сматра се да је кључно дефинисати, мапирати, пратити и посебно заштитити све преостале примарне и старе шуме у ЕУ. При томе је важно, истиче се, залагати се за исте активности на глобалном нивоу и осигурати да ове мере у ЕУ не доведу до крчења шума у другим регионима света. Ово стога јер су примарне и старе шуме најбогатији шумски екосистеми који уклањају угљеник из атмосфере, док истовремено складиште значајне залихе угљеника. Значајне области других екосистема богатих угљеником, као што су тресетишта, травњаци, мочваре, мангрове и ливаде морске траве, такође треба да буду посебно заштићене, узимајући у обзир пројектована померања у вегетационим зонама, наводи се у Стратегији.[17] У том смислу, прописано је да су државе чланице одговорне за одређивање додатних заштићених и посебно заштићених подручја, при чему сва заштићена подручја морају да имају јасно дефинисане циљеве и мере очувања. Комисија, у сарадњи са државама чланицама и Европском агенцијом за животну средину, предлаже критеријуме и смернице за идентификацију и одређивање додатних области, укључујући дефиницију посебне заштите, као и за одговарајуће планирање управљања. Према овој процедури, постављени циљеви се односе на ЕУ као целину и могу се рашчланити према био-географским регионима и морским басенима или на локалном нивоу.

[15] "Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and Social Committee and the Committee of the regions EU Biodiversity Strategy for 2030 Bringing nature back into our lives, COM/2020/380 final", op. cit.

[16] Посебна заштита не значи да то подручје није доступно људима, већ оставља природне процесе у суштини неометаним како би се поштовали еколошки захтеви подручја. Видети: Ibidem

[17] Ibidem

Свака држава чланица мора да уложи одговарајући део напора на основу објективних еколошких критеријума, имајући у виду да свака земља има различиту количину и квалитет биодиверзитета. Посебан фокус је стављен на заштиту и обнављање тропских и суптропских морских и копнених екосистема у најудаљенијим регионима ЕУ, с обзиром на њихову изузетно високу вредност биодиверзитета. Поред тога, ради успостављања кохерентне и отпорне трансевропске мреже природе, предвиђено је постојање еколошких коридора како би се спречила генетска изолација, омогућила миграција врста и одржавали и унапређивали здрави екосистеми. Стратегија, у том контексту, сугерише улагања у зелену и плаву инфраструктуру и прекогранична сарадњу међу државама чланицама треба промовисати и подржавати, укључујући и европску територијалну сарадњу.[18] Стратегија је овластила Комисију да до краја 2021. године, са државама чланицама усагласи критеријуме и смернице за додатна проглашења заштићених зона. Државе чланице ће тада имати рок до краја 2023. да покажу значајан напредак у законском одређивању нових заштићених подручја и интеграцији еколошких коридора. На основу тога, Комисија до 2024. године процењује да ли је ЕУ на путу да испуни своје циљеве за 2030. годину, или су потребне снажније акције, укључујући законодавство ЕУ. Осим тога, сматра се да су прекоморске земље и територије такође домаћини важних жаришта биодиверзитета, која нису регулисана еколошким правилима ЕУ. Стога, Комисија има задатак да подстиче релевантне државе чланице да размотре промовисање једнаких или еквивалентних правила у овим земљама и територијама.[19]

Јачање правног оквира ЕУ за обнову природе

Обнова природе, која се планира овом стратегијом, већ је делимично захтевана од држава чланица постојећим прописима ЕУ. Међутим, утврђено је да значајне празнине у примени и недостатак адекватних прописа ометају напредак у овој области. Наиме, уочено је да не постоји обавеза да државе чланице имају планове за обнову биодиверзитета, као и да не постоје увек јасни или обавезујући циљеви и временски оквири нити дефиниције или критеријуми за обнову или одрживо коришћење екосистема. Такође, не постоји обавеза за свеобухватно мапирање, праћење или процену здравља екосистема, или напора за његову обнову. Овакво стање је погоршано недостатком адекватне примене постојећих прописа, што спречава постојеће

[18] "Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and Social Committee and the Committee of the regions EU Biodiversity Strategy for 2030 Bringing nature back into our lives, COM/2020/380 final", op. cit.

[19] Ibidem

законодавство да постигне своје циљеве. Стога је, закључује се, потребна јача институционална подршка, како би се осигурало да се обнова природе убрза, повећа отпорност ЕУ и да се допринесе ублажавању климатских промена и прилагођавању као кључном решењу заснованом на природи. У том смислу, ова стратегија предлаже два правца деловања: *Прво* – Комисија је требало да изнесе предлог за правно обавезујуће циљеве ЕУ за краткорочну обнову природе до 2021. године како би се обновили деградирани екосистеми, посебно они са највећим потенцијалом за прикупљање и складиштење угљен-диоксида и за спречавање и смањење утицаја природних катастрофа. Овим би се идентификовали услови за испуњење циљева, као и најефикасније мере за постизање датих циљева. Такође је требало да се размотри могућност утврђивања методологије на нивоу ЕУ за мапирање, процену и постизање доброг стања екосистема, односно за регулацију климе, воде, здравље земљишта, опрашивање и превенцију и заштиту од катастрофа; *Друго* – Комисија је овлашћена да захтева од држава чланица да подигну ниво примене постојећег законодавства са јасним роковима. Посебно ће се тражити од држава чланица да обезбеде да до 2030. године нема погоршања трендова очувања и статуса свих заштићених станишта и врста. Поред тога, стратегијом се предвиђа да ће државе чланице морати да обезбеде да најмање 30 одсто врста и станишта, која тренутно нису у повољном статусу, буду у тој категорији или да покажу снажан позитиван тренд у том правцу. У том смислу, Комисија и Европска агенција за животну средину пружиће смернице државама чланицама о томе како да одаберу и дају приоритет заштићеним врстама и стаништима.[20]

Повратак природе на пољопривредно земљиште

У Стратегији се наводи да пољопривредници у свакој држави играју виталну улогу у очувању биодиверзитета, јер су међу првима који осећају последице када се биодиверзитет изгуби, али и међу првима који имају користи када се обнови. Наиме, биодиверзитет омогућава пољопривредним произвођачиима да обезбеде сигурну, одрживу, хранљиву и приступачну храну, а тиме и приход који им је потребан за напредовање и развој. Стога се истиче да су европски фармери суштински део будућности ЕУ и да морају да наставе да буду друштвено и економско средиште многих заједница широм Уније. Истовремено, узима се у обзир да су одређене пољопривредне праксе кључни покретач смањења биодиверзитета, те се закључује да је због тога важно радити са пољопривредницима на подршци и подстицању преласка на потпуно одрживе праксе. Дакле, побољшање стања и разноврсност агроекосистема повећава отпорност пољопривредног сектора на климатске

[20] Ibidem

промене, еколошке ризике и социоекономске шокове, док се истовремено отварају нова радна места, на пример у органској пољопривреди, сеоском туризму и рекреацији. Планира се да ће се ова стратегија примењивати са новом Стратегијом од фарме до трпезе и новом Заједничком пољопривредном политиком (ЗПП), укључујући промовисање еко-система и система плаћања заснованих на резултатима, како би се подржала дугорочна одрживост природе и пољопривреде.[21] При томе, предвиђено је да у примени ове стратегије Европска комисија пажљиво прати напредак и побољшања у погледу сигурности хране и прихода фармера. Комисија ће обезбедити да се стратешки планови ЗПП процене у односу на климатске и еколошке критеријуме и да државе чланице поставе јасне националне вредности за одговарајуће циљеве изнете у овој стратегији. Ови планови би, како се наводи, требало да доведу до одрживих пракси као што су, органска пољопривреда, агроекологија, агрошумарство, ниско интензивни трајни травњаци и строжији стандарди добробити животиња. Осим тога, у Стратегији за заштиту биодиверзитета 2030 истиче се да су птице и инсекти, посебно опрашивачи, кључни показатељи здравља неког агроекосистема и да су од виталног значаја за пољопривредну производњу и сигурност хране, те да се, стога, њихов алармантан пад мора преокренути. При томе се наводи Стратегија од фарме до трпезе, према којој ће Комисија предузети мере да смањи за 50% укупну употребу – и ризик од – хемијских пестицида до 2030. године, као и да смањи за 50 одсто употребу опаснијих пестицида у истом периоду. У том смислу, предвиђа се да овај план буде подржан пуном применом Иницијативе ЕУ о опрашивачима.[22] Наиме, планирано је да Европска комисија у најкраћем року размотри ову иницијативу и предложи додатне мере уколико буде потребно. Да би се обезбедио простор за дивље животиње, биљке, опрашиваче и природне регулаторе штеточина, утврђено је да постоји хитна потреба да се најмање 10 одсто од укупних пољопривредних површина врати под пејсажне карактеристике високог диверзитета, што укључује, између осталог, тампон траке, ротационе или неротационе угаре, живе ограде, непродуктивно дрвеће, зидове тераса и језерца. Ово би, како се истиче у Стратегији, помогло смањењу угљеника, спречавању ерозије и исцрпљивања земљишта, филтрирању ваздуха и воде и прилагођавању клими. Поред тога, узима се у обзир и да већи

[21] "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system, COM/2020/381 final", op. cit.; "The new common agricultural policy", op. cit.

[22] "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions EU Pollinators Initiative COM/2018/395 final". Интернет: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52018DC0395, 10. 3. 2022.

биодиверзитет често помаже да се повећа пољопривредна производња. Стога, државе чланице су обавезане да осигурају повезаност међу стаништима, посебно путем стратешких планова и инструмената ЗПП, у складу са Стратегијом од фарме до трпезе, као и кроз примену Директиве о стаништима. При томе, предвиђа се да напредак ка овом циљу буде под сталном контролом и прилагођавањем, ако је потребно, како би се ублажио неприкладан утицај на биодиверзитет, сигурност хране и конкурентност фармера.[23] У вези органске производње, у Стратегији се истиче да агроекологија може да обезбеди здраву храну уз одржавање продуктивности, повећа плодност земљишта и биодиверзитет и смањи нежељени утицај производње хране. Зато се органској пољопривреди придаје велики значај, јер како се наводи овај начин пољопривредне производње „има велики потенцијал за пољопривреднике и потрошаче". Наиме, указује се да овај сектор отвара нова радна места и привлачи младе пољопривреднике, обезбеђује 10–20 одсто више радних места по хектару од конвенционалних фарми и ствара додатну вредност за пољопривредне производе. Стога, да би се овај потенцијал максимално искористио, Стратегија предвиђа да у ЕУ до 2030. године најмање 25 одсто пољопривредног земљишта мора бити органски обрађено. Предвиђено је да, поред мера ЗПП, Комисија предложи акциони план за органску пољопривреду како би помогла државама чланицама да стимулишу понуду и потражњу ових производа. Такође, планирају се и промотивне кампање и зелене јавне набавке како би се повећало поверење потрошача у ове производе. При томе, у постизању агроеколошких циљева, наведених у овој стратегији, биће узете у обзир различите почетне тачке и разлике у оствареном напретку у државама чланицама.[24]

Подршка агрошумарству

У погледу агрошумарства у Стратегији се наводи да примена мера подршке овом сектору у оквиру руралног развоја треба да се повећа, јер има велики потенцијал да пружи вишеструке користи за биодиверзитет, људе и климу. Поред тога и пад генетске разноврсности се мора преокренути, укључујући и олакшавање употребе традиционалних сорти усева, што би такође донело здравствене користи кроз разноврснију и хранљивију исхрану. Комисија је размотрила ревизију тржишних правила за традиционалне сорте усева како би допринела њиховом очувању и одрживој употреби и предузела мере да олакша регистрацију сорти семена, укључујући и сорте семена за

[23] "Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and Social Committee and the Committee of the regions EU Biodiversity Strategy for 2030 Bringing nature back into our lives, COM/2020/380 final", op. cit.

[24] Ibidem

органску пољопривреду, и да обезбеди лакши приступ тржишту за традиционалне и локално прилагођене сорте.[25]

Управљање земљиштем

У Стратегији се наводи да је земљиште један од најсложенијих екосистема, јер је станиште великом броју разних организама који регулишу и контролишу кључне услуге екосистема као што су плодност земљишта, кружење хранљивих материја и регулација климе. Земљиште је, дакле, изузетно важан необновљиви ресурс, од виталног значаја за људско и економско здравље, као и за производњу хране и нових лекова. Стога, у ЕУ деградација земљишта има значајне еколошке и економске последице – лоше управљање земљиштем, као што је крчење шума, прекомерна испаша, неодржива пољопривредна и шумарска пракса, грађевинске активности и заптивање земљишта су међу главним узроцима ове деградације. Утврђено је да упркос недавном смањењу брзине затварања тла, плодна тла се и даље губе због заузимања земљишта и ширења урбаних подручја. При томе, када се погоршају климатске промене, ефекти ерозије и губитака органског угљеника у земљишту постају све очигледнији. Дезертификација је такође растућа претња у ЕУ. Због тога је, наводи се, неопходно појачати напоре за заштиту плодности земљишта, смањење ерозије земљишта и повећање органске материје у земљишту. Ово би, како се предвиђа, требало да се уради усвајањем одрживих пракси управљања земљиштем, укључујући и одговарајући део ЗПП.[26]

Побољшање примене прописа – агенда

У тачки 3.2. ЕУ Стратегије за заштиту биодиверзитета 2030, којом се уређује примена и спровођење прописа ЕУ у области заштите животне средине, утврђено је да је током последњих 30 година ЕУ успоставила чврст законодавни оквир за заштиту и обнову свог природног капитала, али да недавне процене показују да иако прописи одговарају сврси, њихова примена значајно заостаје, што има драматичне последице по биодиверзитет и увећава одговарајуће трошкове. Стога, како се наводи, од суштинске важности за ову стратегију је пуна примена и спровођење прописа ЕУ у области заштите животне средине, што мора бити приоритет како за политичку подршку тако и за финансијске и људске ресурсе. У закључку

[25] Ibidem

[26] "Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and Social Committee and the Committee of the regions EU Biodiversity Strategy for 2030 Bringing nature back into our lives, COM/2020/380 final", op. cit.

Стратегије за заштиту биодиверзитета 2030 наводи се да је заштита и обнављање биодиверзитета једини начин да се очува квалитет и континуитет људског живота на Земљи. Стога, обавезе предложене у овој стратегији отварају пут амбициозним и неопходним променама које ће обезбедити благостање и економски просперитет садашњих и будућих генерација у здравом окружењу. Приликом примене наведених обавеза, како се предвиђа, требало би да се узме у обзир разноликост изазова у секторима, регионима и државама чланицама, потреба да се осигура социјална правда, правичност и инклузивност у складу са Европским стубом социјалних права, као и осећај одговорности и снажне заједничке напоре ЕУ, њених држава чланица, заинтересованих страна и грађана.

4) ДОМАЋИ ПРАВНИ ПРОПИСИ О ЗАШТИТИ БИОДИВЕРЗИТЕТА

У *Стратегији пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014–2024. године,* визија развоја пољопривреде и руралних подручја Републике Србије састоји се од два аспекта: једног економског и другог који се у великом делу односи на заштиту животне средине, односно како се наводи, да се природним ресурсима, животном средином и културном баштином руралних подручја управља у складу са принципима одрживог развоја, како би се руралне средине учиниле примамљивим местом за живот и рад младима и другим становницима руралних подручја.[27] Према овој стратегији, реализација овако постављене визије подразумева уважавање три кључна принципа, од којих је један одговорно управљање ресурсима и њихово очување за наредне генерације, уз дугорочно боље очување биодиверзитета. Сагласно визији, а у складу са наведеним принципом Стратегије, утврђено је да је један од пет стратешких развојних циљева: одрживо управљање ресурсима и заштита животне средине. Овај циљ за домаћу пољопривредну производњу основа је, како се наводи, за обезбеђење дугорочне прехрамбене сигурности и доприноси стабилности и квалитету производње у условима све већих ризика на глобалном тржишту хране. При томе, узима се у обзир да специфични карактер пољопривредне производње, који се огледа у њеној високој зависности од обима и квалитета природних ресурса који су ограничени и објективно дати, сугерише да држава својим ауторитетом треба да креира услове који ће допринети очувању њихове виталности за наредне генерације. Стога се истиче неопходност реакције на климатске промене,

[27] „Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014–2024. године", op. cit.; Видети: Rural Srbija, „Biodiverzitet, održivost, inovativnost". Интернет: https://ruralsrbija.rs/sites/default/files/doku_vest/12_2020/biodiverzitet_odrzivost_inovativnost.pdf, 10. 3. 2020.

заштите пољопривредног земљишта од трајне промене намене, смањења емисије гасова стаклене баште, заштите биодиверзитета и типичних руралних пејзажа, рационално коришћење водних ресурса, шума и других природних потенцијала руралних средина, што захтева дефинисање нове политике подршке која уважава мултифункционалност пољопривреде.[28] Стратегија предвиђа да ће се реализација концепта одрживог развоја пољопривреде и остваривање постављених стратешких циљева постићи интервенцијама у неколико приоритетних подручја деловања пољопривредне политике, од којих су, између осталих: Ефикасно управљање земљиштем и повећање доступности земљишних ресурса; прилагођавање и ублажавање утицаја климатских промена; заштита и унапређење животне средине и очување природних ресурса; диверзификација руралне економије и очување природне (и културне) баштине. У погледу управљања пољопривредним земљиштем наводи се да је пољопривредна производња у Републици Србији током последње две деценије заснована на претераном исцрпљивању земљишта, те да је употреба стајњака недовољна, као и улагање у поправку физичко-хемијских особина земљишта и уређење земљишне инфраструктуре. Као последица тога, утврђено је да су главне претње по очување земљишних потенцијала: трајни губитак земљишта, смањење органске материје, закишељавање, збијеност, ерозија, загађење, заслањивање, плављење и губитак биодиверзитета. У том смислу, истиче се да је очување и унапређење плодности пољопривредног земљишта, као и креирање ефикасног система управљања земљишним ресурсима, један од приоритета пољопривредне политике. Стога су као оперативни циљеви дефинисани: Већи степен коришћења пољопривредних површина; унапређење земљишне инфраструктуре; смањење губитка и деградације земљишта; систематско праћење квалитета земљишта; успостављање ефикасног система управљања земљиштем и др.[29] Стратегија предвиђа да ће развој пољопривреде Републике Србије у будућности бити још више суочен са последицама климатских промена. Очекује се да виша концентрација угљен-диоксида и других гасова са ефектом стаклене баште, пораст температуре, промене режима годишњих и сезонских падавина и већа учесталост екстремних температура, неминовно утиче на обим производње и квалитет хране, стабилност приноса и животну средину. Поред тога, како се наводи, очекују се и последице у виду смањене доступности воде, учесталих појава болести и штеточина, као и на смањење квалитета земљишта, те ће сви ови ефекти имати значајне последице за приносе, производну структуру пољопривреде, а самим тим и прехрамбену сигурност и безбедност. У таквим околностима,

[28] Ibidem

[29] Rural Srbija, „Biodiverzitet, održivost, inovativnost", op. cit.

утврђено је, неминовно нарастају ризици за приходе пољопривредних газдинстава, квалитет живота и социо-економски статус руралних домаћинстава. Зато су као оперативни циљеви који треба да помогну ефикаснијем суочавању производње хране са овим изазовом наведени: Праћење климатских промена, креирање мера адаптације и адекватних мера усмерених на смањење емисије гасова са ефектом стаклене баште из пољопривредне производње; унапређење и прилагођавање технологије производње; техничка побољшања земљишта, објеката и опреме; и јачање свести о климатским променама, њеним последицама и потребама њиховог решавања. При томе, утврђено је да ће велики изазов за пољопривредну политику бити да пронађе адекватне механизме подршке техничко-технолошким решењима која спречавају или умањују ефекте климатских промена, као и да се одговори изазову потребе раста производње хране. Планира се да ће се прилагођавање пољопривреде ефектима климатских промена подстицати институционалним решењима у домену дефинисања стандарда и система перманентног праћења ефеката климатских промена, подршком научним иновацијама и дисемнацијом знања и информација из ове области. Требало би да се приликом подршке инвестицијама у сектору пољопривреде посебно уважава примена технологија са ниским последицама по животну средину и глобално загревање. У том смислу, технологије и праксе (примена агротехничких мера, сортимент, системи гајења и управљања) које доприносе смањењу утицаја глобалног загревања имаће приоритет, а иновативна решења биће посебно награђивана и подстицана.[30] У вези приоритетног подручја које се односи на заштиту и унапређење животне средине и очување природних ресурса, у Стратегији се наводи да је јасна стратегија управљања природним ресурсима од пресудне важности за одрживо управљање заштитом животне средине и за дугорочан и стабилан економски раст, те да одговарајући политички оквир и подстицајни програми доприносе већој одговорности и рационалнијој употреби природних ресурса, као и активнијем учешћу у спровођењу активности везаних за проблеме животне средине. У том смислу, истиче се да ова стратегија обраћа посебну пажњу на реформе које је неопходно спровести с циљем подстицања одрживе пољопривредне праксе (органска пољопривреда, агроеколошке мере, агрошумарство, интегрисано управљање природним ресурсима, интегрална заштита биља, плодност земљишта и др.). Стога су за реализацију овог приоритетног подручја наведени следећи оперативни циљеви: Заштита вода од негативних утицаја пољопривреде; већа примена пољопривредних пракси (примена агротехничких мера и технологије) повољних по животну средину; успостављање и промовисање система интегралне производње; унапређење

[30] Ibidem

органске производње, система контроле, сертификације и надзора у органској производњи; подизање свести о значају коришћења обновљивих извора енергије и производњи енергетских усева; контролисано управљање отпадом из примарне пољопривредне производње; развој и унапређење система управљања споредним производима прехрамбене индустрије; очување и одрживо управљање биљним и животињским генетичким ресурсима; и очување пејзажа, пољопривредних подручја високе природне вредности и њихових ресурса.[31] Сугерише се да посебној групи мера (органска производња, заштита биодиверзитета, заштита вода итд.) буду одређена компензациона плаћања за пропуштену добит због бриге о животној средини, посебно за пољопривредна газдинства и подручја која имају капацитет да понуде ове производе и услуге. Стога, како се истиче, политика подршке у датом периоду требало би постепено да преузима обрисе система хармонизованог са системом ЕУ у овој области, што захтева јачање капацитета администрације у домену спровођења и мониторинга агроеколошког система.[32]

Националним програмом за пољопривреду за период 2018–2020. године одређују се полазишта и општи и специфични циљеви пољопривредне политике, врсте мера и динамику њиховог спровођења.[33] У тачки 4, која се односи на мере пољопривредне политике, у оквиру принципа и приступа приликом дефинисања мера, наводи се да је приликом програмирања свих наведених мера пољопривредне политике за дати период посебна пажња усмерена на одрживо управљање природним ресурсима, заштиту животне средине и очување биодиверзитета. Осим тога, у *Националном програму за рурални развој за период 2018–2020. године,* који прописује средњорочне правце развоја руралних подручја и детаљније описује начине спровођења мера руралног развоја за програмски период, наводи се да је одржива пољопривреда главна оријентација стратешког деловања пољопривредне политике. При томе, у том контексту, поштовање принципа одрживог развоја сектора пољопривреде подразумева, поред осталог, раст економске ефикасности сектора пољопривреде, базиран на техничко-технолошком напретку и иновативним производима и решењима, одговорно управљање ресурсима и њихово очување за наредне генерације, уз дугорочно боље очување биодиверзитета.[34] У том смислу, Национални програм за рурални развој за постизање одрживог управљања ресурсима и заштитом животне средине, што је један од циљева постављених важећом Стратегијом

[31] Rural Srbija, „Biodiverzitet, održivost, inovativnost", op. cit.

[32] Ibidem

[33] „Национални програм за пољопривреду за период 2018–2020. године", op. cit.

[34] „Национални програм руралног развоја за период 2018–2020. године", op. cit.

пољопривреде и руралног развоја Републике Србије, као мере за постизања овог циља одређује следеће подстицаје: за очување биљних генетичких ресурса; за очување животињских генетичких ресурса; за подршку агроеколошким мерама, доброј пољопривредној пракси и другим политикама заштите и очувања животне средине; за органску пољопривредну производњу; за одрживо коришћење пољопривредног земљишта – контрола ерозије земљишта; и за одрживо коришћење шумских ресурса.[35]

Закон о пољопривреди и руралном развоју, као највиши правни акт у области пољопривреде у Републици Србији, уређује циљеве пољопривредне политике и политике руралног развоја, као и начин њиховог остваривања, Регистар пољопривредних газдинстава, евидентирање и извештавање у пољопривреди, надзор над спровођењем овог закона, правила посебног поступка спровођења и контроле ИПАРД програма, као и друга питања од значаја за развој пољопривреде.[36] У погледу заштите биодиверзитета од значаја су одредбе којима се уређују облици структурних подстицаја, у којима се наводи да структурни подстицаји обухватају подршку програмима који се односе на: мере руралног развоја; побољшање заштите и квалитета пољопривредног земљишта, као и друге мере. Прописано је да је једна од мера руралног развоја подстицај унапређења програма заштите животне средине и очување биодиверзитета. Осим тога, предвиђено је да се мерама побољшања заштите и квалитета пољопривредног земљишта врши побољшање физичких, хемијских и биолошких особина земљишта, док су подстицаји усмерени за заштиту земљишта противерозивне мере и мере контроле и испитивања земљишта, комасација, мелиорација, рекултивација и друге мере за заштиту земљишта. При томе, одређено је да Влада прописује за сваку буџетску годину врсте и облик подстицаја, као и обим, услове и начин остваривања права на поједине врсте и облике подстицаја и одређује кориснике подстицаја. У том смислу, *Законом о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју* уређују се врсте подстицаја, начин коришћења подстицаја, Регистар подстицаја у пољопривреди и руралном развоју, као и услови за остваривање права на подстицаје у пољопривреди и руралном развоју.[37] У оквиру подстицаја за рурални развој, прописани су подстицаји за унапређење конкурентности и то за: одрживо коришћење пољопривредног земљишта; одрживо коришћење шумских ресурса; органску производњу; очување биљних и животињских генетичких ресурса; очување пољопривредних и осталих подручја високе природне вредности; подршку агроеколошким мерама, доброј пољопривредној пракси и другим политикама заштите и

[35] Ibidem

[36] „Закон о пољопривреди и руралном развоју", op. cit.

[37] „Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју", op. cit.

очувања животне средине. *Законом о органској призводњи* уређује се производња пољопривредних и других производа методама органске производње, циљеви и начела органске производње, методе органске производње, контрола и сертификација у органској производњи, прерада, обележавање, складиштење, превоз, промет, увоз и извоз органских производа, као и друга питања од значаја за органску производњу.[38]

У Републици Србији постоје и одговарајући подзаконски акти од значаја за очување биодиверзитета у области пољопривреде. Коришћење подстицаја за органску биљну производњу ближе је прописано Правилником којим се утврђују услови, начин и образац захтева за остваривање права на подстицаје за органску биљну производњу.[39] Право на ову врсту подстицаја има правно лице, предузетник и физичко лице – носилац комерцијалног породичног пољопривредног газдинства, који испуњава прописане услове. При томе, прописано је да се ови подстицаји утврђују у одговарајућем износу који се увећава 550% од износа за подстицаје који се исплаћују за основне подстицаје за биљну производњу, максимално 520.000 динара за дату годину. За органску сточарску производњу коришћење подстицаја је уређено Правилником којим се ближе прописују врсте ових подстицаја, услови, начин остваривања права на подстицаје и обрасци захтева.[40] Као и за органску биљну производњу, право на подстицаје за ове подстицаје остварује правно лице, предузетник и физичко лице – носилац комерцијалног породичног пољопривредног газдинства, које испуњава прописане услове. Ови подстицаји утврђују се у одговарајућем износу по врсти поједине мере који се увећава 40% од износа за подстицаје који се за исту врсту мере исплаћују у складу са одговарајућим посебним прописом. Подзаконским прописом о подстицајима за очување биљних генетичких ресурса ближе се прописују врсте ових подстицаја, услови, начин остваривања права на подстицаје и образац захтева.[41] Ови подстицаји обухватају подршку програмима који се односе на одрживи рурални развој који се спроводи с циљем унапређења заштите животне средине, и то за следеће програме: за очување и одржавање националне ex situ (ван места гајења) колекције у семену; за очување и одрживо коришћење биљних генетичких ресурса; за реализацију посебних пројеката у области очувања биљних генетичких ресурса. Подстицај се даје само за прописане трошкове и активности и то до 2.000.000 динара на годишњем нивоу. Прописом о подстицајима за очување животињских

[38] „Закон о органској производњи", op. cit.; Види: Milovan Veličković, „Biodiverzitet i organska poljoprivreda", Acta agriculturae Serbica, vol. 21, br. 42, str. 123–134;

[39] „Правилник о коришћењу подстицаја за органску биљну производњу", op. cit.

[40] „Правилник о коришћењу подстицаја за органску сточарску производњу", op. cit.

[41] „Правилник о подстицајима за очување биљних генетичких ресурса", op. cit.

генетичких ресурса прописани су врсте ових подстицаја, услови, начин остваривања и образац захтева.[42] При томе, под животињским генетичким ресурсима, подразумевају се само прописане врсте и расе, односно сојеви, док корисник ових подстицаја може бити физичко лице – носилац комерцијалног породичног пољопривредног газдинства, правно лице и предузетник, уз испуњеност услова. По овом основу, може се остварити подстицај до 3.000.000 динара. Подзаконским актима о органској производњи уређена су питања о документацији која се доставља овлашћеној контролној организацији ради издавања потврде и о условима и начину продаје органских производа, затим о контроли и сертификацији у органској производњи и методама органске производње, као и списак овлашћених организација за обављање послова контроле и сертификације у органској производњи за 2022. годину.[43]

5) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

ЕУ Стратегија за заштиту биодиверзитета 2030 ступила је на снагу даном доношења од стране Европске комисије, односно 20. 5. 2020. године, са датим роком важења до 2030. године.

6) ИЗВОРИ

Balmford, Andrew et al., "Economic Reasons for Conserving Wild Nature", *Science*, Vol 297, Issue 5583, pp. 950–953.

Cameron Hepburn, "Will COVID-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change?", *Smith School Working Paper* 20-02, https://www.smithschool.ox.ac.uk/publications/wpapers/workingpaper20-02.pdf, 10. 3. 2022.

EUR-Lex: Document 52020DC0380.

Haas, G., Stanje i okvir agrobiodiverziteta useva u EU – zaključak i perspektive za Srbiju. Zbornik radova, Organska proizvodnja i biodiverzitet, i otvoreni dani biodiverziteta, Institut Tamiš Pančevo, Pančevo, str. 9–25, 2012.

[42] „Правилник о подстицајима за очување животињских генетичких ресурса", op. cit.

[43] „Правилник о документацији која се доставља овлашћеној контролној организацији ради издавања потврде, као и о условима и начину продаје органских производа", op. cit.; „Правилник о контроли и сертификацији у органској производњи и методама органске производње", op. cit.; „Списак овлашћених организација за обављање послова контроле и сертификације у органској производњи за 2022. годину", op. cit. Види: Srđan Šeremešić i ost., „Organska poljoprivreda u službi biodiverziteta i zdravlja", *Letopis naučnih radova*, Vol. 41, No 2, 51–60. Види: Haas, G., 2012. Stanje i okvir agrobiodiverziteta useva u EU –zaključak i perspektive za Srbiju. Zbornik radova, Organska proizvodnja i biodiverzitet, i otvoreni dani biodiverziteta, Institut Tamiš Pančevo, Pančevo, str. 9–25. Види: Nicolas Lampkin, *Organic Farming,* Farming Press, UK, 1999.

Lampkin, Nicolas, Organic Farming, Farming Press, UK, 1999.

Veličković, Milovan, „Biodiverzitet i organska poljoprivreda", *Acta agriculturae Serbica,* vol. 21, br. 42, str. 123–134.

Šeremešić, Srđan i ost., „Organska poljoprivreda u službi biodiverziteta i zdravlja", *Letopis naučnih radova*, Vol. 41, No 2, str. 51–60.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Домаћи стратешки акти у области пољопривреде, као и најважнији прописи у погледу заштите биодиверзитета, у највећем делу су већ усклађени са ЕУ Стратегијом за заштиту биодиверзитета 2030. Иако период примене нашег највишег стратешког акта у области пољопривреде и руралног развоја касни за овим европским планом у овој области за око пет година, јер су и ранији европски стратешки документи, као и прописи са којима су усклађени одговарајући домаћи акти, прогресивно прихватали принципе заштите животне средине а смањивали важност интензивне пољопривредне производње. Наиме, у том смислу је увођење обавезе законодавца да све мере аграрне политике усклади са захтевима заштите животне средине и биодиверзитета, затим уношење заштите животне средине у циљеве пољопривреде, давање подстицаја органској производњи, очувању генетичких ресурса, одрживом коришћењу пољопривредног земљишта и сл. Међутим, домаће законодавство у области пољопривреде и руралног развоја у погледу заштите биодиверзитета није у сагласности са Стратегијом за заштиту биодиверзитета 2030 у делу који се генерално односи на смањење пољопривредне производње, тако што би се у датом периоду смањила укупна површина пољопривредног земљишта за 10 одсто, које би се вратило природи, односно непољопривредним садржајима, док би се истовремено површине под органском производњом повећале до 25 одсто од укупног пољопривредног земљишта. Такође, према овој стратегији, потребно је смањити потрошњу минералних ђубрива за око 20 одсто а садржај минералних материја у пољопривредном земљишту за око 50 одсто. Може се очекивати да ће ови циљеви ЕУ Стратегије за заштиту биодиверзитета 2030 бити унети у наш најважнији стратешки документ о развоју пољопривреде и руралног развоја у наредном периоду, односно након истека важења актуелне стратегије у овој области, дакле од 2025. године, да би у нашој земљи, односно важећим прописима као и у пракси, евентуално били достигнути до 2035. године.

AGRICULTURE OF THE REPUBLIC OF SERBIA IN THE LIGHT OF THE EU BIODIVERSITY STRATEGY FOR 2030

Summary: The purpose of this article is to determine the impact of the EU Biodiversity Strategy for 2030 on agriculture in the Republic of Serbia, both in the normative sense and in the sense of the direction of further development of domestic agriculture. The methods used in this paper are the formal-legal method, the comparative method, the text analysis method, and the statistical methods. After introductory considerations, the section related to the EU Biodiversity Strategy for 2030 analyses issues that are most important for agriculture in the European Union and also indirectly for our agriculture: protection and restoration of nature in the EU; strengthening the EU legal framework for nature restoration; return of nature to agricultural land; support of agroforestry, etc. In the part that refers to the importance of the mentioned European legislation for our country, the Strategy of Agriculture and Rural Development of the Republic of Serbia for the period 2014–2024 is analysed as a basic strategic document in the field of agriculture. This document, among other things, regulates the issue of biodiversity protection as well as two appropriate medium-term programs. Also, in this part, the relevant provisions of three valid relevant laws and several bylaws are analysed. The conclusion states that domestic strategic acts in the field of agriculture, as well as the most important regulations, are already harmonized with the EU Biodiversity Strategy for 2030 for the most part, although the period of implementation of our highest strategic act in the field of agriculture is delayed by about five years. European strategic documents, as well as regulations, with which the relevant domestic acts were harmonized, progressively accepted the principles of environmental protection and reduced the importance of intensive agricultural production. In that sense, it means the legislator's obligation to harmonise all agricultural policy measures with the requirements of environmental protection and biodiversity, and then introducing environmental protection into agricultural goals, supporting organic production, conservation of genetic resources, sustainable use of agricultural land, etc. However, domestic legislation in the field of agriculture and rural development regarding the protection of biodiversity is not in line with the EU Biodiversity Strategy for 2030 in the part that generally refers to the reduction of agricultural production by reducing the total agricultural land area by 10 percent, which would return to nature, i.e., non-agricultural contents. At the same time, the areas under organic production would increase up to 25 percent of the total agricultural land. Also, according to this strategy, it is necessary to reduce the consumption of pesticides by 20 percent and the content of chemical substances in the soil by 50 percent. It can be expected that these goals of the EU Biodiversity Strategy for 2030 will be implemented in our most important strategic document on agricultural and rural development in the upcoming period, that is, after the expiration of the current strategy from 2025. In other words, the relevant regulations will eventually be carried out by 2035.

Key words: Agriculture, biodiversity, ecology, organic production, environmental protection.

УДК: 338.434(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 21 (2022)
Год XXI, бр. 77-78, стр. 242–254
Изворни научни рад
Рад примљен 6. 3. 2022. године
Рад одобрен 9. 4. 2022. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.77_78.15

СУБВЕНЦИЈЕ У ПОЉОПРИВРЕДИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И ДРЖАВНА ПОМОЋ

Вук РАИЧЕВИЋ, Нада ЖИВАНОВИЋ[1]

Апстракт: Субвенције у пољопривреди, као изузетно важна област, представљају изазов, како за правну науку тако и за економију. Значај ове теме видљив је и кроз чињеницу да у Европској унији постоји Заједничка пољопривредна политика (*Common Agricurtural Policy* – CAP), око које су све државе чланице постигле сагласност. Усклађујући своје законодавство са правом Европске уније и Република Србија настоји да област субвенција у пољопривреди, уз пружање државне помоћи и заштите животне средине, регулише на што уједначенији начин. У том погледу, Србија је усвојила Закон о пољопривреди и руралном развоју и Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју, као основу за доношење подзаконских аката којима се уређују посебни подстицаји у пољопривреди и услови за њихову примену.

Кључне речи: Пољопривреда, Заједничка пољопривредна политика ЕУ, државна помоћ, заштита животне средине, хармонизација законодавства

1) УВОД

Основни циљ аграрне политике у Европи после Другог светског рата било је повећање интензивности пољопривредне производње и повећање приноса. Таква пољопривреда представљала је један од фактора нарушавања екосистема. Њен утицај на стање заштите животне средине у протеклим

[1] Факултет за економију и инжењерски менаџмент, Привредна Академија, Нови Сад; Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Србије. E-mail: vuk.m.raicevic@gmail.com; nada.zivanovic@minpolj.gov.rs.

деценијама био је негативан.[2] Стога је кроз Заједничку пољопривредну политику ЕУ требало измирити потребе пласмана, захтеве понуде и тражње за пољопривредним производима, као и захтеве за адекватним приходима. Међутим, то је довело до стварања вишкова производа, с једне стране, али и до повећања издатака за субвенције пољопривреди, с друге стране. Извештај Европске комисије о примени законодавства ЕУ за 2010. годину садржи посебно поглавље о пољопривреди и руралном развоју.[3] Између осталог, у Извештају се наводи: „Од 1962. године, Заједничка пољопривредна политика успоставила је свеобухватан правни оквир за европску пољопривреду ради постизања циљева утврђених у консолидованим верзијама Уговора о ЕУ и и Уговора о функционисању ЕУ (ПДЕУ).[4] Интегрисана заједничка политика требало је да замени значајан део националног законодавства. У великој мери Заједничка политика је остварила своје циљеве истовремено ублажавајући социјални утицај реструктурисања пољопривреде. Као последица тога, пољопривредници и управе суочавају се са сложеним сетом правила и мера садржаних у 1436 аката секундарног права ЕУ који су тренутно на снази. Већина тих аката су прописи Савета или Комисије који су „у целости обавезујући и директно се примењују у свим државама чланицама". Приступ пољопривредном законодавству побољшан је развојем информационих алата. Сва законодавства ЕУ сада су слободно доступна преко EUR Lex веб сајта.[5] Консолидација и кодификација правних текстова чине правну целину доступнијом грађанима и побољшава правну сигурност. Заједничка пољопривредна политика јединствена је у мери у којој је регулисана и финансирана на нивоу ЕУ. Њен заједнички приступ, посебно јединственом тржишту, омогућава гарантовање функционисања унутрашњег тржишта

[2] Татјана Јованић, „Условљеност државне помоћи поштовањем правила о заштити животне средине и стандарда добре пољопривредне праксе – пример Европске уније", у: *Контрола државне помоћи у Србији и Европској унији*, Правни факултет, Београд, 2011, стр. 105–124.

[3] "Commission staff working paper – Situation in the different sectors, Accompanying the document Report from the Commission – 28th Annual report on monitoring the application of EU law (2010)", European Commission, Brussels, 29. 9. 2011, SEC(2011) 1093 final, SEC(2011) 1094 final, COM(2011) 588 final.

[4] "Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union – Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union – Protocols – Annexes – Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007 – Tables of equivalences", *Official Journal,* C 326, 26/10/2012, pp. 1–390.

[5] "Commission staff working paper – Situation in the different sectors, Accompanying the document Report from the Commission – 28th Annual report on monitoring the application of EU law (2010)", op. cit., p. 63.

пољопривредних производа. Оквир ЕУ осигурава да се програми руралног развоја изводе по заједничким правилима без стварања неправедних конкурентских предности. Основни стандарди у пољопривредној области, на пример органске пољопривреде и обележавања, утврђени су на заједничкој основи. То захтева снажно законодавство и ефикасне механизме финансирања и праћења како би се заштитио јавни интерес и осигурала одговорност.[6]

Узимајући у обзир значајан обим пољопривредних закона, и више од педесет година историје, Заједничка пољопривредна политика (Стреса конференција из јула 1958. године) може се сматрати прилично стабилним правним тековинама које, с једне стране, подлежу честим техничким изменама у складу са Поступком комитологије и, с друге стране, редовно подлежу много дубљим модификацијама. Последња од њих јесте реформа из 2003. године, која је довела до радикалних промена у Заједничкој пољопривредној политици, посебно у политици подршке приходима. Успостављена је шема јединственог плаћања и јединствена шема плаћања на површини где се подршка директним примањима пољопривредника у великој мери одваја од производње и уведен је систем унакрсне усклађености (Уредба Савета 1782/2003 која је укинута Уредбом 73/2009). Такође су утврђена опсежна заједничка правила за директну подршку у већини сектора. Учинак ових реформи преиспитан је у „Здравственом прегледу" из 2008. године, а на основу тога је Савет донео одлуку о прилагођавањима приоритета политике и буџета Уредбама 72/2009 и 73/2009. Пољопривредна политика значајно је допринела процесу поједностављења прописа, посебно у 2007. и 2008. години, усвајањем Уредбе о јединственом заједничком тржишту. Заједничка тржишна организација (CMO) у пољопривредном сектору омогућила је јединствени правни оквир који регулише домаће тржиште, трговину са трећим земљама и правила у вези са конкуренцијом.[7] Како се у стручним радовима истиче: „Формулисање заједничке пољопривредне политике ЕУ подразумевало је и уважавање начела заштите животне средине. Још 2000. године Европска комисија је формулисала низ индикатора за укључивање питања заштите животне средине у оквирима пољопривредне политике. На основу модела развијеног од стране Организације за економску сарадњу и развој (OECD), који у фокусу имао три фактора: а) узроке (*driving forces);* б) стање (*state*) и в) одговор (*response*), Европска агенција за заштиту животне средине (*European Environmental Agency*) оформила је модел индикатора заштите животне средине који је био нужан приликом формулисања пољопривредне политике. Под „узроцима" су се тако подразумевали фактори који у

[6] Ibid.

[7] Ibid., p. 64.

одређеном периоду утичу на животу средину (нпр. коришћење земље, фитосанитарни производи, енергија). Под „притисцима" су се подразумевали позитивни или негативни ефекти пољопривредне праксе. Индикатор „одговори" био је нужан за идентификацију мера које се предузимају на регионалном, националном или европском нивоу.[8]

2) РАЗВОЈ СИСТЕМА ДИРЕКТНИХ СУБВЕНЦИЈА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Систем директних субвенција намењених пољопривреди уведен је као реформска мера Заједничке пољопривредне политике 1992. године, а детаљније је разрађен Агендом 2000, којом су постављени темељи интегрисаног управљања и контроле.[9] Заједничка пољопривредна политика ЕУ у периоду 1962–2007. године, финансирана је из Европског фонда за смернице и гаранције у пољопривреди (*European Agricultural Guidance and Guarantee Fund* – EAGGF), као дела општег буџета Уније, који се првобитно користио ради субвенционисања домаће пољопривредне производње и извоза у треће земље. Из овог Фонда касније су почеле да се финансирају и друге мере међу којима су најзначајније – директна помоћ пољопривредницима и систем директних помоћи руралном развоју. У почетку је планирано да се буџет EAGGF највећим делом пуни средствима прикупљеним од наплате дажбина на увоз пољопривредних производа из трећих земаља, али су због смањења извоза највећи део терета поднеле земље чланице. Други стуб ове политике представља политика руралног развоја. Стога од 2007. године почињу да функционишу два фонда: Европски фонд за гаранције у пољопривреди (*European agricultural guarantee fund* – EAGF) и Европски пољопривредни фонд за рурални развој (*European Agricultural Fund for Rural Development* – EAFRD). Први је примарно намењен финансирању извоза пољопривредних производа у треће земље и мерама интервенције на домаћем тржишту, што се пре свега односи на директна плаћања пољопривредницима и промоцију пољопривредних производа, док се путем EAFRD финансирају мере руралног развоја".[10] Предмет оправданих критика постојећег режима пољопривреде у ЕУ јесте недовољно уважавање циљева заштите животне средине у сектору пољопривреде. Као један од основних инструмената истичу се пољопривредно-еколошке субвенције и

[8] Татјана Јованић, op. cit., стр. 107.

[9] Нада Живановић: „Управно поступање у области субвенција у пољопривреди Европске уније у контексту заштите животне средине", докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, 2020.

[10] Татјана Јованић, op. cit., стр. 107–108.

подвлачи потреба за сразмерним смањењем других облика субвенција, како би се више средстава преусмерило на пољопривредно-еколошке субвенције. У буџетском периоду од 2007–2013. године, Европски пољопривредни фонд за рурални развој (EAFRD) био је усмерен на три области, док се, у складу са Стратегијом ЕУ 2020, помиње шест приоритета. Пет се односи искључиво на пољопривреду, док се само шести односи на рурални развој и потребу да се фондови користе и за промовисање друштвеног укључивања у заједницу, смањење сиромаштва и развој руралних подручја. Предлогом је предвиђена обавеза земаља чланица да најмање 25% средстава која добију од фонда усмере ка програмима руралног развоја и ублажавање климатских промена. Јачање свести о утицају пољопривреде на стање животне средине условило је увођење тзв. *агроеколошких шема*, односно система инструмената и мера за смањење негативног утицаја пољопривреде на животну средину. У спровођењу одрживог развоја, као једног од оперативних циљева политике заштите животне средине, уводе се механизми путем којих се пољопривредници финансијски обештећују за смањење профита због предузетих мера заштите, односно због пословања у складу са правилима и стандардима заштите животне средине (укључујући и биодиверзитет) и добром пољопривредном праксом. Директне субвенције у оквиру агроеколошких шема подразумевају директна новчана давања пољопривредницима, с циљем да они промене свој дотадашњи начин обављања активности и тиме умање негативан или повећају позитиван утицај на животну средину. Међутим, требало би још указати и на битну разлику која постоји.[11]

3) ДОБРА ПОЉОПРИВРЕДНА ПРАКСА

Осим директних плаћања чији је циљ да се пољопривредницима пружи финансијска подршка за спровођење мера заштите животне средине, државна помоћ пољопривреди се условљава поштовањем правила о заштити животне средине и стандарда добре пољопривредне праксе. Добра пољопривредна пракса обухвата не само правила из корпуса заштите животне средине већ и безбедност хране, добробит животиња и уопште, друштвено одговорно пословање у обављању пољопривредних активности. На нивоу ЕУ, први кораци ка увођењу регулаторног оквира као подстицаја за одговорну пољопривреду, на основу *Зелене књиге* из 1985. године у којој је анализиран утицај пољопривреде на губитак биодиверзитета, била је Уредба Савета 797/85 о подизању ефикасности пољопривредних структура.[12]

[11] Татјана Јованић, op. cit., стр. 108–109.

[12] "Council Regulation (EEC) No 797/85 of 12 March 1985 on improving the efficiency of agricultural structures", *OJ* L 93, 30. 3. 1985, pp. 1–18.

Њеним чланом 19 земљама чланицама је отворена могућност да из својих средстава одобре помоћ у осетљивим областима. Поред поменуте Уредбе, којој је у међувремену престала важност, донета је и Уредба 2078/92 којом су постављени захтеви земљама чланицама да примене мере у складу са својим могућностима и потребама заштите животне средине и којом је предвиђено суфинансирање из заједничких фондова.[13] Први обавезујући правни акт у ЕУ који уводи обавезу унакрсне усклађености (*cross-compliance*), целокупног режима директних плаћања, односно условљености корисника ових средстава да у обављању пољопривредних делатности испуњавају захтеве који су постављени правилима о заштити животне средине и стандарде добре пољопривредне праксе, била је Уредба Савета 1782/2003 о заједничким правилима за шеме директних плаћања у заједничкој пољопривредној политици и установљењу одређених шема подршке пољопривредницима, којом је такође измењено неколико уредби од значаја за поједине пољопривредне гране.[14] Најважнији пропис за спровођење ове Уредбе, дакле акт за имплементацију била је Уредба Комисије 796/2004 о детаљним правилима за спровођење унакрсне усклађености, модулације и интегрисаног система контроле.[15] Државе чланице су обавезне да обезбеде да целокупно пољопривредно земљиште, а нарочито земља која се више не користи у пољопривредној производњи, буде у добром стању, како у погледу агрономских параметара тако и са становишта заштите животне средине *(good agricultural and environmental condition).* Анекс IV Уредбе Савета бр. 1257/1999 о помоћи за рурални развој садржи низ параметара на основу којих земље чланице одређују минималне захтеве за добро стање пољопривредног земљишта, узимајући у обзир специфичне карактеристике појединих предела, укључујући квалитет земљишта и климатске услове, постојећу организацију и структуру фарми, начин коришћења земљишта,

[13] "Council Regulation (EEC) No 2078/92 of 30 June 1992 on agricultural production methods compatible with the requirements of the protection of the environment and the maintenance of the countryside", *OJ* L 215, 30. 7. 1992, pp. 85–90; Татјана Јованић, op. cit., стр. 112.

[14] "Council Regulation (EC) No 1782/2003 of 29 September 2003 establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers and amending Regulations (EEC) No 2019/93, (EC) No 1452/2001, (EC) No 1453/2001, (EC) No 1454/2001, (EC) 1868/94, (EC) No 1251/1999, (EC) No 1254/1999, (EC) No 1673/2000, (EEC) No 2358/71 and (EC) No 2529/2001", *OJ* L 270, 21. 10. 2003, pp. 1–69.

[15] "Commission Regulation (EC) 796/2004 of 21 April 2004 laying down detailed rules for the implementation of cross-compliance, modulation and the integrated administration and control system provided for in of Council Regulation (EC) No 1782/2003 establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers", *OJ* L 141, 30. 4. 2004, pp. 18–58.

ротирање усева и сл.[16] Осим тога, државе чланице су у том периоду морале уврстити и правила о еколошки одговорној пољопривреди предвиђена Уредбом Савета 1257/1999 о помоћи за рурални развој.

4) УНАКРСНА УСКЛАЂЕНОСТ

Основни захтев који се поставља пред корисника јесте институт „унакрсне усклађености" (*cross-compliance*), а то је обавеза корисника директних плаћања да у обављању пољопривредних делатности поштују захтеве који су уведени Уредбом Савета 1782/2003 о шемама директних помоћи за пољопривреду, прописе у области заштите животне средине и стандарде добре пољопривредне праксе. Дакле, у вези са обављањем своје делатности, пољопривредници и корисници субвенција морају да поштују прописе и стандарде чији је циљ заштита здравља људи, биљака и животиња; добробит животиња и заштита животне средине. Међутим, с обзиром на њихову комплексност, ова Уредба је обавезала државе чланице да пруже подршку пољопривредницима тако што би одговарајућа национална тела формулисала листу захтева са упућивањем законске обавезе и стандарде добре пољопривредне праксе коју ће пољопривредници морати да поштују. Нова Уредба Савета 73/2009 о директној помоћи пољопривредницима поставља основне захтеве у чл. 5 и Анексу II, који се односе на заштиту здравља људи, биљака и животиња; заштиту животне средине и добробит животиња, упућујући на Анекс II у коме се таксативно наводи листа прописа и конкретних одредби ових прописа које фармери морају да поштују.[17] У ЕУ постоји листа минималних захтева усклађености пословања са правилима регулативе заштите животне средине и добре пољопривредне праксе, што не значи много уколико пољопривредници нису довољно упућени у могуће негативне стране конвенционалне пољопривредне производње и мера заштите. Због тога се инсистира на успостављању система пољопривредних саветодавних служби. Од јануара 2007. године, све државе чланице су обавезне да установе систем саветодавних служби. Пољопривредне саветодавне службе могу бити основане од надлежног министарства, а могуће је да буду део шире јавне администрације ван владиног апарата. Такође, могу

[16] "Council Regulation No 1257/1999 of 17 May 1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and amending and repealing certain Regulations", *OJ* L 160, 26. 6. 1999, pp. 80–102.

[17] "Council Regulation (EC) No 73/2009 of 19 January 2009 establishing common rules for direct support schemes for farmers under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers, amending Regulations (EC) No 1290/2005, (EC) No 247/2006, (EC) No 378/2007 and repealing Regulation (EC) No 1782/2003", *OJ* L 30, 31. 1. 2009, pp. 16–99; Татјана Јованић, op. cit., стр. 115.

бити и приватни субјекти под контролом надлежних државних органа. Уредбом Савета 1782/2003 земље чланице су обавезане да обезбеде да пољопривредне саветодавне службе барем саветују кориснике о минималним захтевима добре пољопривредне праксе и заштите животне средине, што је предвиђено и у чл. 12 нове Уредбе о директним плаћањима. У овом систему саветодавних служби пољопривредници могу учествовати на добровољној основи.[18] Уредбом Савета 1782/2003 било је прописано да се субвенција неће доделити корисницима за које се утврди да су вештачки створили услове за остваривање субвенција, дакле с циљем да се оствари корист супротно циљевима мера подршке, а исту одредбу има и нова Уредба о директним плаћањима. У том случају, као и у случајевима када пољопривредници не испуне законом прописане захтеве и не придржавају се добре пољопривредне праксе, а који се могу директно приписати радњама или пропустима индивидуалног пољопривредника, Уредбом је предвиђено да се укупан износ директних плаћања који је додељен у календарској години у којој је прекршена обавеза унакрсне усклађености, умањује или у потпуности обуставља, што потврђује и нова Уредба Савета о директним плаћањима. Иста правила важе и за лице које је у међувремену постало власник земљишта, односно лице које је отуђило земљиште. Приликом оцене о санкцијама мора се водити рачуна о озбиљности, размерама, учесталости и евентуалним понављањима неприхватљивог понашања. Усклађеност пословања са правилима о заштити животне средине и стандардима добре пољопривредне праксе мора бити предмет континуираног надзора, што претпоставља интегрисани систем и детаљна правила о непосредној контроли. То се односи и на став о пракси обавештавања пољопривредника о непосредној контроли ради утврђивања унакрсне усклађености, односно принцип да се пољопривредници не обавештавају, осим ако то не би угрозило сврху контроле. Како се у стручним радовима наводи: „Не само што се могу увести специфичне субвенције чији је циљ обештећење пољопривредника за смањење профита због испуњавања законом прописаних услова с циљем да се смањи негативни утицај конвенционалне пољопривреде на животну средину, већ се и читав режим субвенција пољопривреди може условити поштовањем правила из области заштите животне средине. Као таква, директна плаћања пољопривредницима могу бити *per se* облик државне помоћи, односно средства чија је намена својеврсна компензација пољопривредника, али, исто тако, пружање државне помоћи пољопривредницима за обављање пољопривредних активности може бити условљено задовољењем правила о заштити животне средине и стандарда добре пољопривредне праксе. У првом случају државна помоћ је инструмент непосредне компензације пољопривредника. Формално посматрано, режим

[18] Татјана Јованић, op. cit., стр. 117.

пољопривредних субвенција у ЕУ није саставни део општег режима државне помоћи у ЕУ, већ представља део посебно заокружене целине инструмената подршке пољопривреди. Иако пољопривредни буџет ЕУ износи 43% укупног буџета, до данас није успостављен ефикасан систем контроле ових средстава. Међутим, област еко-субвенција може се сматрати једним од највише уређених облика, односно поступака контроле државне помоћи у ЕУ. Због тога би требало прво размотрити захтеве који се постављају пред кориснике директних плаћања, а потом механизме интегрисаног система контроле овог облика државне помоћи".

5) КРИТЕРИЈУМИ ЗА ДОДЕЛУ СУБВЕНЦИЈА У ДОМАЋЕМ ПОРЕТКУ

Законом о пољопривреди и руралном развоју у Србији је створен правни оквир за додељивање подстицаја у овој области, односно утврђене су врсте и облици подстицаја пољопривреди, начин утврђивања њихове намене и расподеле, а формулисан је и правни основ за прописивање подстицаја у локалној самоуправи.[19] У погледу коришћења подстицаја дефинисано је ко има право на подстицаје, извршена је класификација породичних пољопривредних газдинстава, као оквира за добијање субвенција и утврђени су основни елементи поступка добијања подстицаја, као и обавезе корисника подстицаја. На основу Закона сваке године се доноси подзаконски акт којим се врши расподела подстицаја, односно утврђује обим средстава, врсте и максимални износи по врсти подстицаја у пољопривреди и руралном развоју у складу са важећим законом о буџету. Доношењем Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју створени су услови за успостављање функционалног и транспарентног механизма подстицаја у области пољопривреде и руралног развоја.[20] Овај Закон уређује врсте и начин коришћења подстицаја у пољопривреди и руралном развоју, као и услове за остваривање права на подстицаје. При томе се под подстицајима подразумевају средства обезбеђена буџетом Републике Србије, као и средства обезбеђена из других извора која се додељују пољопривредним газдинствима и другим лицима у функцији остваривања циљева пољопривредне политике и политике руралног развоја.[21] Закон препознаје четири врсте подстицаја: директна плаћања, подстицаје мерама руралног развоја, посебне подстицаје и кредитну

[19] „Закон о пољопривреди и руралном развоју", *Службени гласник Републике Србије*, бр. 41/2009, 10/2013, 101/2016, 67/2021-др. закон и 114/2021.

[20] „Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју", *Службени гласник Републике Србије*, бр. 10/2013, 142/2014, 103/2015, 101/2016.

[21] Душан Дабовић, *Пољопривредно право Србије*, DIS Public, Београд, 2016, стр. 61.

подршку. Све врсте подстицаја се могу утврдити под различитим условима и у различитом обиму, у зависности од тога да ли се ради о подручјима са отежаним условима рада у пољопривреди, односно у подручјима код којих због природних, социјалних или законских ограничења не постоје услови за интензиван развој пољопривредне производње. Као посебна врста субвенција издвајају се ИПАРД подстицаји, који су регулисани пре свега поменутим Законом о пољопривреди и руралном развоју, а потом и правилницима који свој основ црпе у овом Закону. Подстицаји представљају најбољи пример коришћења европских фонова, кроз одобрене (акредитоване) процедуре од стране Европске комисије, односно њених радних тела. Србија у том погледу прати модерне трендове у области субвенција у пољопривреди, заштити животне средине, те прави границе између националних подстицаја, европских фондова за подстицаје и државне помоћи која није дозвољена у области пољопривреде и рибарства, у складу са Законом о контроли државне помоћи.[22] Прописивањем услова и граница за остваривање права на подстицаје у оквиру наведених категорија, онемогућава се преклапање у остваривању права на подстицаје.

6) ИЗВОРИ

"Commission staff working paper – Situation in the different sectors, Accompanying the document Report from the Commission – 28th Annual report on monitoring the application of EU law (2010)", European Commission, Brussels, 29. 9. 2011, SEC(2011) 1093 final, SEC(2011) 1094 final, COM(2011) 588 final.

"Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union – Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union – Protocols – Annexes – Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007 – Tables of equivalences", *Official Journal,* C 326, 26/10/2012.

"Council Regulation (EC) No 73/2009 of 19 January 2009 establishing common rules for direct support schemes for farmers under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers, amending Regulations (EC) No 1290/2005, (EC) No 247/2006, (EC) No 378/2007 and repealing Regulation (EC) No 1782/2003", *OJ* L 30, 31. 1. 2009.

"Council Regulation No 1257/1999 of 17 May 1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and amending and repealing certain Regulations", *OJ* L 160, 26. 6. 1999.

[22] „Закон о контроли државне помоћи", *Службени гласник Републике Србије*, број 73/2019.

"Commission Regulation (EC) 796/2004 of 21 April 2004 laying down detailed rules for the implementation of cross-compliance, modulation and the integrated administration and control system provided for in of Council Regulation (EC) No 1782/2003 establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers", *OJ* L 141, 30. 4. 2004.

"Council Regulation (EC) No 1782/2003 of 29 September 2003 establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers and amending Regulations (EEC) No 2019/93, (EC) No 1452/2001, (EC) No 1453/2001, (EC) No 1454/2001, (EC) 1868/94, (EC) No 1251/1999, (EC) No 1254/1999, (EC) No 1673/2000, (EEC) No 2358/71 and (EC) No 2529/2001". *OJ* L 270, 21. 10. 2003.

"Council Regulation (EEC) No 2078/92 of 30 June 1992 on agricultural production methods compatible with the requirements of the protection of the environment and the maintenance of the countryside", *OJ* L 215, 30. 7. 1992.

"Council Regulation (EEC) No 797/85 of 12 March 1985 on improving the efficiency of agricultural structures", *OJ* L 93, 30. 3. 1985.

Дабовић, Душан, *Пољопривредно право Србије*, DIS Public, Београд, 2016.

Јованић, Татјана, „Условљеност државне помоћи поштовањем правила о заштити животне средине и стандарда добре пољопривредне праксе – пример Европске уније", у: *Контрола државне помоћи у Србији и Европској унији*, Правни факултет, Београд, 2011.

„Закон о контроли државне помоћи", *Службени гласник Републике Србије*, број 73/2019.

„Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју", *Службени гласник Републике Србије*, бр. 10/2013, 142/2014, 103/2015, 101/2016.

„Закон о пољопривреди и руралном развоју", *Службени гласник Републике Србије*, бр. 41/2009, 10/2013, 101/2016, 67/2021-др. закон и 114/2021.

Живановић, Нада, „Управно поступање у области субвенција у пољопривреди Европске уније у контексту заштите животне средине", докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, 2020.

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Узимајући у обзир значајан обим пољопривредних закона и вишедеценијску историју Заједничке пољопривредне политике, може се рећи да ова политика ЕУ јесте стабилна са редовним модификацијама у циљу модернизације и праћења потреба свих учесника. Последња реформа из 2003. године, довела је до озбиљних промена Заједничке пољопривредне политике посебно у погледу подршке приходима. Успостављена је нова шема

јединственог плаћања и јединствена шема плаћања по површини, где се подршка директним примањима пољопривредника у великој мери одваја од производње. Такође, уведен је систем унакрсне усклађености, који подразумева све веће уважавање начела заштите животне средине. Пољопривредници и корисници субвенција морају да поштују прописе и стандарде чији је циљ заштита здравља људи, биљака и животиња, добробит животиња и заштита животне средине. Међутим, с обзиром на њихову комплексност, прописи ЕУ обавезују државе чланице да пруже подршку пољопривредницима тако што би одговарајућа национална тела формулисала листу захтева са прецизирањем законских обавеза и стандарда добре пољопривредне праксе коју ће пољопривредници морати да поштују. Како је предвиђено, субвенција се неће доделити корисницима за које буде утврђено да су вештачки створили услове за остваривање субвенција, дакле с циљем да се оствари корист противно циљевима мера подршке. У том случају, као када пољопривредници не испуне законом прописане услове и не придржавају се добре пољопривредне праксе, а која се може директно приписати радњама или пропустима индивидуалног пољопривредника, предвиђено је да се укупан износ директних плаћања који је додељен у календарској години у којој је прекршена обавеза унакрсне усклађености, умањује или у потпуности обуставља. Настојећи да у што већој мери хармонизује своје законодавство са правом ЕУ, Србија је усвојила Закон о пољопривреди и руралном развоју и Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју, као основе за доношење правилника којима се регулишу посебни подстицаји у пољопиривреди и услови за њихово остваривање. Даље перспективе усаглашавања домаћег правног оквира у области пољопривреде са условима које прописује право ЕУ најбоље се очитује на примеру ИПАРД подстицаја, који се у Србији остварују захваљујући процедурама које одобрава Европска комисија.

EUROPEAN UNION AGRICULTURAL SUBSIDIES AND STATE AID

Summary: As an extremely important issue, subsidies in agriculture represent a challenge for both legal science and economics. The importance of this topic is also visible through the fact that there is a Common Agricultural Policy (CAP) in the European Union, on which all member states have agreed. By harmonizing its legislation with the law of the European Union, the Republic of Serbia strives to regulate the area of subsidies in agriculture, along with the provision of state aid and environmental protection, in the most uniform way. In this regard, Serbia has adopted the Law on Agriculture and Rural Development and the Law on Incentives in Agriculture and Rural Development as a basis for the adoption of bylaws governing special incentives in agriculture and the conditions for their implementation.

Keywords: Agriculture, EU Common Agricultural Policy, state aid, environmental protection, harmonization of legislation.

УДК: 34:351.777(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 21 (2022)
Год XXI, бр. 77-78, стр. 255–275
Изворни научни рад
Рад примљен 8. 3. 2022. године
Рад одобрен 7. 4. 2022. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.77_78.16

ПРАВО НА ЧИСТ ВАЗДУХ У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Љубомир ТИНТОР[1]

Апстракт: Право на чист ваздух данас се сматра једним од фундаменталних људских права на глобалном нивоу. Ваздух је неопходан ради одржавања живота, а лош квалитет ваздуха може да изазове разне болести и да наруши здравље. Загађење ваздуха се узима као један од највећих проблема и изазова када се говори о заштити животне средине. Основни циљ овог рада јесте да утврди како је право на чист ваздух регулисано у прописима Европске уније. У раду се анализира питање – да ли грађани ЕУ имају индивидуално право на чист ваздух, да ли је ово право регулисано на нивоу ЕУ и каква је пракса Суд правде ЕУ и Европског суда за људска права у Стразбуру по овом питању. Анализира се да ли је и у којој мери обезбеђено право на надокнаду штете услед кршења прописа о квалитету ваздуха у оквиру ЕУ? У раду се такође разматрају досадашњи успеси и изазови Републике Србије у погледу обезбеђивања права на чист ваздух и изазови приликом транспозиције прописа ЕУ у унутрашњи правни поредак. У раду се закључује да право на чист ваздух, као једно од основних људских права, није изричито загарантовано нормативним актима ЕУ, али се то право ипак признаје и у извесној мери прихвата у судској пракси, која кроз сваки нови случај разрађује његов обим и садржину.

Кључне речи: Право на чист ваздух, Европска унија, Република Србија, животна средина.

[1] Правни факултет Универзитета у Београду. E-mail: ljubomir.tintor@yahoo.com

1) УВОД

Очување животне средине представља значајан изазов међународној заједници последњих деценија. Уочава се да Европска унија (ЕУ) има амбицију и већ сад успева да се позиционира као светски лидер, како у борби против климатских промена тако и других проблема у борби за одржање адекватне животне средине. Актуелни проблеми са негативним ефектима климатских промена и прекомерним емисијама гасова са ефектом стаклене баште почели су додатно да актуелизују питање квалитета ваздуха и евентуалних утицаја климе на чистоту ваздуха. Загађење ваздуха узима се као други највећи проблем у области животне средине, одмах после климатских промена. Загађење ваздуха настаје као непосредна последица све већег развоја технике и технологије, а посебно тешке индустрије и енергетике. Ваздух је неопходан ради одржавања живота, а лош квалитет ваздуха може да изазове разне болести и да наруши здравље. Већина становништва у свету је без своје сагласности изложена опасним супстанцама који повећавају ризике од болести. Када се говори о последицама, у литератури се ово питање најчешће разматра у контексту утицаја појединих загађујућих материја на здравље становништва.[2] Према извештајима Светске здравствене организације процењује се да сваке године око осам милиона људи годишње умре прерано као последица удисања загађеног ваздуха.[3] Сматра се да загађен ваздух изазива више смртних случајева него ХИВ. Квалитет ваздуха је ствар права. О глобалном значају чистог ваздуха говори чињеница да је 2019. године Светски дан животне средине посвећен питању квалитета ваздуха.[4] Разматрања везана за уживање права на чист ваздух додатно добијају на значају, имајући у виду чињеницу да је ово право уско повезано са правом на здраву и чисту животну средину, које је прошле године препознато као фундаментално људско право на међународном нивоу. Током октобра прошле године Савет Уједињених нација за људска права усвојио је Резолуцију 48/13, по први пут признајући да је чиста, здрава и одржива животна средина људско право и позивајући државе чланице УН да сарађују у спровођењу овог права.[5] Проглашење права на здраву животну средину учињено је имајући у виду да

[2] Michael L Anderson, "As the Wind Blows: The Effects of Long-Term Exposure to Air Pollution on Mortality", *Journal of the European Economic Association,* 2019, vol. 18, no. 4, pp. 1886–1927.

[3] Olivia Lai, "WHO Says Clean Air is a Fundamental Human Right", *Imposes Stricter Air Pollution Guidelines* Интернет:https://earth.org/who-says-clean-air-is-a-fundamental-human-right-imposes-stricter-air-pollution-guidelines/ 1. 4. 2022.

[4] World Environment Day 2022, Интернет: https://www.worldenvironmentday.global/ 8. 2. 2022.

[5] Annalisa Savaresi, "The UN HRC recognizes the right to a healthy environment and appoints a new Special Rapporteur on Human Rights and Climate Change. What does it all mean?". Интернет: https://www.ejiltalk.org/the-un-hrc-recognizes-the-right-to-a-healthy-environ-

је право на разне начине препознато у законодавствима преко 150 држава широм света и да је неопходно радити на константном унапређењу овог права.[6] У раду ћемо се ближе бавити питањем – како је право на чист ваздух као предуслов опстанка људи регулисано у прописима Европске уније? Покушаћемо утврдити да ли грађани ЕУ имају индивидуално право на чист ваздух, да ли је ово право регулисано на нивоу ЕУ и каква је пракса два најбитнија суда у Европи – Европског суда за људска права и Суда правде ЕУ по овом питању. На крају, сагледаћемо колико је до сада Република Србија напредовала у погледу имплементације прописа ЕУ који се односе на квалитет ваздуха. Такође ћемо размотрити и досадашње успехе, али и изазове у погледу обезбеђивања чистог и здравог ваздуха.

2) ПРАВО НА ЧИСТ ВАЗДУХ У ПРОПИСИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Повезаност између климатских промена и права на чист ваздух утврђена је у климатској парници у Француској у случају "*Affaire du siècle*". Пресуда којом је утврђена одговорност Француске државе за изазивање климатских промена, чије последице се већ осећају на територији Француске. Ове последице се огледају кроз временске екстремне последице, као и пораст броја инсеката који преносе заразне болести.[7] Ова пресуда Управног апелационог суда у Версају из прошле године за последицу би могла имати револуцију у законодавству и судској пракси ЕУ. Након ове пресуде Суд правде Европске уније неминовно мораће да се изјасни о постојању права на удисање чистог ваздуха у оквирима ЕУ, и о одговорности држава чланица Европске уније у случају непоштовања својих обавеза у погледу квалитета ваздуха.[8] Такође, Суд

ment-and-appoints-a-new-special-rapporteur-on-human-rights-and-climate-change-what-does-it-all-mean/ приступљено 8. 2. 2022.

[6] Ibid.

[7] Суд се позвао на међународне и домаће правне обавезе Француске да спречи климатске промене, као и на научне доказе у вези са озбиљним климатским утицајима који владају у Европи. Суд је утврдио да је држава „значајно премашила" сопствени буџет за угљеник за период 2015–2018. године и да стога „није успела да спроведе радње потребне за смањење емисија". Према овом основу, држава је била одговорна за наношење штете по животну средину због свог доприноса климатским променама. Видети: Tribunal Administratif de Paris, N°s 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1. Интернет: http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2021/20211021_NA_decision.pdf, 14. 2. 2022.

[8] "Request for a preliminary ruling from the Cour administrative d'appel de Versailles (France) lodged on 2 February 2021 – JP v Ministre de la Transition écologique, Premier ministre, (Case C-61/21)", *Official Journal of the European Union,* C 128/25, 12. 4. 2021.

ће се морати изјаснити и у вези са обимом права појединаца на тражење одштете као одговор на кршење директива ЕУ које регулишу ову материју. Да би се добио адекватан одговор на питање у предмету пред Судом правде ЕУ, неопходно је сагледати досадашњу легислативу ЕУ која уређује ову област. Очигледно да се у оквиру ЕУ препознала потреба људи да удишу чист ваздух и дата им је правна заштита кроз директиве. Низ директива ЕУ наметнуле су све строжија ограничења нивоа штетног загађења ваздуха у амбијенталном ваздуху. Директива 2008/50 ЕЗ о квалитету амбијенталног ваздуха представља камен темељац ЕУ у погледу обезбеђивања чистог ваздуха. Ова Директива није прва која уређује питање амбијенталног ваздуха.[9] Директива 2008/50 ЕЗ о квалитету амбијенталног ваздуха донета је с циљем спајања већине постојећег законодавства у једну директиву, без промене постојећих циљева квалитета ваздуха. Она регулише квалитет искључиво ваздуха који се удише на отвореном простору, док је квалитет ваздуха у затвореном простор (станови, послови простор) остао нерегулисан. Ова Директива је увела циљеве квалитета ваздуха за *PM2,5* честица и утврђивање граничних дозвољености вредности изложености овим материјама. На крају, одредбама је омогућено одбацивање загађења проистеклог из природних извора приликом утврђивања да ли су прекорачене граничне вредности емисије честица.[10] Кључни део Директива 2008/50 ЕЗ представља члан 13 који одређује обавезе држава чланица у погледу обезбеђивања одређеног нивоа квалитета ваздуха. Обавеза поштовања граничних вредности примењује се у зонама и агломерацијама, односно означеним подручјима од стране држава чланица у сврху праћења и процене квалитета ваздуха.[11] У случају прекорачења намеће се обавеза држави да усвоји и спроведе планове за квалитет ваздуха који утврђују одговарајуће мере, како би период прекорачења био што краћи.[12] Директива 2015/1480ЕЗ представља допуну Директиве 2008/50/ЕЗ, којом се утврђују правила у вези са референтним методама, валидацијом података и локацијом места за узорковање процена квалитета амбијенталног ваздуха.[13]

---

[9] Прва директива посвећена овом питању је Директива 96/62 о процени квалитета амбијенталног ваздуха и његово управљање. Директива је деловала као основ за четири такозване ћерке директиве. Ове ћерке директиве усвојене су 1999. Њима су се регулисали дозвољени прагови гасова попут арсена, никла, угљен-диоксида. Директива 2008/50 о квалитету амбијенталног ваздуха и чистијем ваздуху за Европу, много више од обичне преинаке ранијих закона.

[10] "Air Quality – Existing Legislatio". Интернет: https://ec.europa.eu/environment/air/quality/existing_leg.htm приступљено 16. 2. 2022.

[11] Ugo Taddei, "Case C-723/17 Craeynest: New Developments for the Right to Clean Air in the EU", *Journal of Environmental Law,* 2020, vol. 32, no. 1, p. 152.

[12] Ibid.

[13] "Air Quality – Existing Legislation", op. cit.

Међутим, последњих година приметно је да су прописани стандарди застарели, те не прате најновија научна открића. У оквиру ЕУ видљиво је да се квалитет ваздуха последњих деценија значајно побољшао, али загађен ваздух и даље представља један од основних еколошких проблема. Загађен ваздух при томе изазива негативне ефекте на већи део природног окружења Европе. Обезбеђивање чистог ваздуха може допринети и значајном економском развоју ЕУ, пре свега у сектору развоја чистих технологија. Имплементација и транспозиција Директиве 2008/50/ЕЗ у земљама чланицама протекла је доста отежано будући да су чланице имале висок степен дискреције у примени. Без одговарајуће транспозиције, норме из директиве неће бити на одговарајући начин интегрисане у национални правни поредак, због чега се правна баштина ЕУ доводи у ризик од неуједначене примене.[14] Додатан проблем представљало је разумевање правне природе и озбиљност стандарда квалитета ваздуха варирао је од државе до државе.[15] Текућа значајна кршења стандарда квалитета ваздуха могу се решити краткорочним и дугорочним решењима. Основни начин решавања проблема је ефикасна транспозиција. Комисија је 2019. године закључила да је подобност Директиве тренутним потребама обезбеђивања чистог ваздуха делимична.[16] Да би обезбедила побољшан квалитет ваздуха, Европска унија је себи поставила циљ да постигне нивое квалитета ваздуха који не изазивају значајне негативне утицаје и ризике по здравље људи и животну средину. Акциони план за нулту загађеност поставља циљ – да се смањи број прераних смрти услед изложености *PM2,5* честицама за 55% до 2030. године, у поређењу са 2005. годином, односно 33% у свим државама чланицама Европске уније.[17] Тренутна ситуација је таква да на трећини подручја ЕУ суспендоване честице превазилазе дозвољене вредности.[18] Стандарди квалитета ваздуха у ЕУ и даље заостају за онима других развијених земаља. Како би спровела Европски зелени договор *(European Green Deal)* којим се жели постићи смањење антропогених гасова за 30% до 2030. године у односу на прединдустријски ниво, односно да се постигне климатска неутралност до 2050. године, ЕУ планира да ревидира стандарде квалитета

[14] Драгољуб Тодић, Љубомир Тинтор, „Директиве у правном систему Европске уније и њихов пренос (транспозиција) у унутрашње правне системе држава чланица", *Европско законодавство,* 2021, бр. 75, стр. 57.

[15] https://www.eea.europa.eu/themes/air, 16. 2. 2022

[16] "Air Quality – Fitness Check of the AAQ Directives". Интернет: https://ec.europa.eu/environment/air/quality/aqd_fitness_check_en.htm, 14. 2. 2022.

[17] "WEB Report Air quality in Europe 2021". Интернет: https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2021, 16. 2. 2022.

[18] Ibid.

ваздуха са законским предлогом до краја 2022. године.[19] Будући да се неколико држава чланица тренутно суочава са кршењем Директиве 2008/50 ЕЗ јер нису успели да обезбеде поштовање постојећих стандарда, па се Европска комисија определила за нову политику са строжим праговима емисије приликом планиране ревизије.[20] Проблем у спровођењу Директиве о квалитету амбијенталног ваздуха јесте и нејасноћа одређених појмова у самим одредбама. Питање шта се подразумева под појмом чистог и здравог ваздуха у оквирима ЕУ је доста изазовно, имајући у виду чињеницу да Директива 2008/50/ЕЗ садржи укупно 28 дефиниција појмова, али се појам квалитет ваздуха не дефинише посебно.[21] Приметно је да осим генеричке одредбе у њеној преамбули која потврђује поштовање основних права, Директива о квалитету амбијенталног ваздуха не помиње експлицитно термин „право на чист ваздух" нити користи било који сличан израз.[22] О дефинисању квалитета чистог ваздуха према стандардима ЕУ може се посредно закључити приликом тумачења одредби Директиве 2016/2284/ЕУ о смањењу националних емисија одређених атмосферских загађујућих материја.

3) ИНДИВИДУАЛНО ПРАВО ГРАЂАНА НА ЧИСТ ВАЗДУХ У СУДСКОЈ ПРАКСИ

Приликом разматрања питања да ли грађани Европске уније имају индивидуално право на чист и здрав ваздух треба имати у виду чињеницу да је деветнаест држава чланица признало право на здраву животну средину кроз уставе и уставне законе или одлуке највиших националних судова (уставних или врховних судова).[23] Осам преосталих држава чланица ЕУ признало је право на здраву животну средину ратификацијом међународних уговора, углавном ратификовањем Архујске конвенције.[24] Наведено указује на постојање

[19] Matteo Barisione, "Be bold on new air quality rules," *EPHA says*. Интернет: https://epha.org/be-bold-on-new-air-quality-rules-epha-says/, 14. 2. 2022.

[20] Carlos Borrego et. al., "Challenges for a New Air Quality Directive: The role of monitoringand modelling techniques", Urban Climate, 2015, vol. 14, no. 3, pp. 328–341, p. 332.

[21] Драгољуб Тодић, Иван Дујић, „'Квалитет ваздуха' у прописима Републике Србије и Европске уније (од нејасне дефиниције до сложеног система заштите ваздуха)", *Зборник радова Правног факултета у Нишу,* 2020, vol. 59, бр. 87, стр. 45.

[22] Delphine Misonne, "The emergence of a right to clean air: Transforming European Union law through litigation and citizen science", *Review of European Comparative and International Environmental Law,* 2020, vol. 29, no. 1, p. 36.

[23] Annex VI Eastern Europe and Annex VIII Western Europe to the UN Special Rapporteur report A/HRC/43/53.

[24] Ibid.

консензуса унутар државе чланице Европске уније ка законском признавању права на здраву животну средину.[25] Постојање консензуса по питању остваривања чисте животне средине од значаја је и за остваривање индивидуалног права на чист ваздух, с обзиром на то да је чист ваздух један од основних елемената чисте и здраве животне средине. Што се тиче саме Европске уније, она се још увек није определила да кодификује право на чист ваздух као фундаментално право. Такође, ЕУ није регулисала надокнаду штете услед неостваривања овог права, али се примећује да су се овим питањем бавили европски судови.

Право на чист ваздух у пракси Европског суда за људска права

Од Уговора из Мастрихта ЕУ је признала као једно од основних начела поштовање људских права. Притом, наглашавајући да ово признање подразумева заштиту на начин како је то гарантовано Европском конвенцијом о људским правима (ЕКЉП). Уговором из Амстердама Европски суд правде добио је надлежност да одлучује о кршењима људских права.[26] На овај начин пракса Европског суда за људска права постала је значајна и приликом доношења одлука у оквиру судског система ЕУ. Повеља ЕУ допуњује основна права гарантована националним уставима и/или ЕКЉП, не замењује их. Европска конвенција о људским правима служи као референтна основа за тумачење гарантованих права Повељом ЕУ о основним правима. Члан 52 Повеље ЕУ успоставља правило минималног стандарда поштовања људских права. Ово правило омогућава да када су идентична права гарантована у оба инструмента треба их тумачити према значењу ЕКЉП.[27] Неопходно је назначити да је остављен простор да институције ЕУ или судови својим тумачењем у оквиру система ЕУ омогуће и ширу заштиту људских права. Из ових разлога неопходно је сагледати однос ове Конвенције према праву на чист ваздух.[28] Ниједан члан

[25] Client Earth, *Individual right to clean and healthy air in the EU*, June 2021, p. 6. Интернет: https://www.clientearth.org/media/adtcznde/individual-right-to-clean-and-healthy-air-in-the-eu-pdf.pdf ,14. 2. 2022

[26] Ивана Крстић, Бојана Чучковић, „Приступање Европске уније Европској конвенцији о људским правима као вид унапређења заштите људских права у Европи", *Анали Правног факултета у Београду,* 2016, vol. 64, бр. 2, стр. 53; Nuno Fereira, "The human face of the European Union: Are EU law and policy humane enough? An introduction", Cambridge University Press, Cambridge, 2018, pp. 1–14.

[27] "EU Charter of Fundamental Rights", 2012/C 326/02, art. 53, para. 2, *Official Journal of the European Union*, 26. 10. 2012.

[28] Члан 6(3) Уговора из Лисабона предвиђа да „основна права, гарантована Европском конвенцијом о људским правима (ЕКЉП) и уставним традицијама које су заједничке

ЕКЉП не гарантује право на чист ваздух нити су чланови Конвенције дефинисани да омогуће право на чисту животну средину. Међутим, кроз разматрање праксе Европског суда за људска права, постоје чврсти разлози да се закључи да је ЕСЉП већ *de facto* признао право на здраву животну средину и право на чист ваздух као саставни елемент овог права. Кључне одредбе за овакав развој догађаја су члан 8 ЕКЉП (заштита права на приватност и породични живот) и члана 2 ЕКЉП (заштита права на живот). У бројним приликама, ЕСЉП је потврдио да постоји опасност по одржање адекватног квалитета ваздуха услед загађења. Нашло се кршења члана 8 ЕКЉП у контексту загађења азбестом.[29] Такође, утврђено је и кршење права услед индустријског загађења.[30] ЕСЉП је у случају Фадејева против Русије (Fadeyeva v. Russia) утврдио одговорност државе и угрожавање права на живот због непредузимања мера да спречи загађење проузрокованог превеликим испуштањем сумпор-диоксида и прашине која садржи тешке метале, углавном олово и кадмијум, у атмосферу које је изазвала фабрика олова.[31] Оваква одлука Суда иде у прилог тврдњи да је ЕСЉП препознао људско право на чист ваздух и јасно заузео став да да животна средина мора бити одговарајућег квалитета да би се могла ефективно уживати људска права. Када се расправља о праву на чист ваздух, као индивидуалном праву у оквирима ЕУ, потребно је напоменути да је ЕСЉП у случају Лопез Остра (*López Ostra v. Spain)* утврдио да онечишћен ваздух може утицати на добробит појединаца и спречити их да уживају у њиховом дому на начин да се штетно утиче на њихов приватан и породичан живот, иако не мора имати већег значаја по здравље људи.[32] Утврђено је да је подносилац представке у значајном временском периоду био изложен загађењу ваздуха које је озбиљно превазишло законом дозвољене националне вредности. Ова пресуда је значајна и из разлога што загађен ваздух, према ставу суда, може допринети оштећењу животне средине што, самим тиме, доводи до кршења загарантованих права чак и уколико нема негативних импликација по здравље људи. Суд је, такође, нашао да се повреда права не може оправдати „извесним пољем слободне процене" коју на располагању имају националне власти, тим пре што оне нису извршиле своје позитивне обавезе како би заштитиле права подноситељке представке из члана 8 Конвенције.[33]

државама чланицама, представљају опште принципе права ЕУ". "Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon", 17 December 2007, *Official Journal of the European Union.* Art. 6 para. 3.

[29] *Brincat and Others v. Malta,* ECtHR, Application no. 60908/ Judgment of 11, 24 July 2014.

[30] *Băcilă v. Romanie*, EctHR, Application no. 19234/04, Judgment of 30 March 2010.

[31] *Fadeyeva v. Russia*, ECtHR Application no. 55723/00, Judgment of 9 June 2005, para. 60.

[32] *Lopez Ostra v. Spain*, ECtHR Application no. 16798/90, Judgment of 9 December 1994, para. 51.

[33] Ibid.

Шпанске власти нису теоретски директно одговорне за емисије у питању, али град је дозволио да се фабрика изгради на његовом земљишту, стога сноси посредну одговорност за загађење ваздуха.[34] Потом, у случају Гринпис и остали против Немачке ЕСЉП је утврдио да „чађ и честице прашине које се могу удисати могу изазвати озбиљну штету која утиче на здравље, посебно у густо насељеним подручјима са густим саобраћајем", закључујући да емисије штетних гасова које се испуштају у саобраћају доприносе загађеном ваздуху што утиче на уживање породичног и приватног живота.[35] На крају разматрања праксе ЕСЉП потребно је споменути случај Гвера против Италије (*Guerra and Others v. Italy*) који се тицао испуштања запаљивог гаса и других токсичних супстанци из фабрике хемијске индустрије. Већ у овом случају је Суд имплицитно заузео став о ирелевантности везе између фабрике или постројења које се сматра извором загађења и државе. Према ставу Суда држава ће имати позитивне еколошке обавезе и сносити одговорност за загађење, не само када загађење потиче од ње већ и када загађење долази од приватних субјеката или активности с којима држава није директно у вези.[36] Овом пресудом ЕСЉП је утврдио обавезу државе да се обезбеди приступ информацијама које би људима омогућиле да процене ризике којима су изложени услед лошег квалитета ваздуха проузрокованог индустријским делатностима. Приликом утврђивања да ли је загађење ваздуха нарушило животну средину, и самим тиме дошло до повреде права гарантованих ЕКЉП, Европски суд за људска права ће узети у обзир факторе попут интензитета и трајања загађења, његовог утицаја на физичко и психичко здравље људи и квалитет живота.[37]

Пракса Суда правде ЕУ

Уочљиво је да постоји пракса Суда правде ЕУ која показује да чланови 13 и 23 Директиве 2008/50/ЕЗ омогућују појединцима права да се директно позивају пред националним судовима и захтева спровођење Директиве.[38] Постојање ових индивидуалних права је додатно ојачано тумачењем одредаба Директиве 2008/50/ЕЗ као директног израза основних права које грађани ЕУ уживају према Комунитарном праву ЕУ.[39] Суд правде ЕУ је

[34] Ibid., para. 52

[35] *Greenpeace E.V. and others v. Germany*, ECtHR, Application no. 18215/06, Judgment of 12 May 2009. paras. 48–58.

[36] *Guerra and Others v. Italy,* ECtHR Application no. 116/1996, Judgment of 19 February 1998. para. 57.

[37] *Fadeyeva v. Russia*, op. cit., paras. 68–69.

[38] Client Earth, op. cit., p. 10.

[39] Ibid., p. 11.

експлицитно назначио да је основни циљ Директиве 2008/50/ЕЗ очување здравља људи. У прилог тврдњи да постоји индивидуално право грађана Европске уније да удишу чист ваздух говори тумачење Суда да норме у директивама, које су донете с намером да заштите јавно здравље, стварају директна права појединцима.[40] Члан 13 Директиве прописује обавезу државе чланице да не дозволе присуство штетних материја у ваздуху већом од прописаних граница. Таква одредба садржи јасну, прецизну и безусловну обавезу, па појединци према комунитарном праву имају могућност да се директно позивају на повредбе одредби Директиве 2008/50/ЕЗ пред националним судовима.[41] Обавезе које се постављају држави у погледу очувања квалитета ваздуха је апсолутна и државе чланице морају да постигну усклађеност са граничним вредностима које је одредила ЕУ.[42] Према ставовима неких генералних бранилаца, право на удисање чистог ваздуха произилази из обавезе ЕУ према очувању животне средине која подразумева висок ниво заштите, узимајући у обзир разноликост ситуација у различитим регионима Европске уније.[43] Ове обавезе произилазе из одредби везаних за заштите јавног здравља и животне средине.[44] Обавезе обезбеђивања чистог ваздуха ЕУ уско је повезано за обезбеђивањем других права гарантованих Повељом ЕУ, попут права на живот (члан 2 Повеље ЕУ), права на приватни живот (члан 7 ЕУ Повеља) и права на здравствену заштиту (члан 35 Повеље ЕУ). Грађани и невладине организације прибегавају парницама пред националним судовима да спроведу одредбе Директива о квалитету ваздуха већ дуги низ година. Први пут је у судској пракси судова ЕУ право на чист ваздух признато у предмету Јанечек (*Janecek*) из 2008. године.[45] У овом предмету је назначено да појединцима треба омогућити да захтевају по потреби подношењем тужбе пред надлежним судовима да се омогући израда

---

[40] "Lies Craeynest and Others v Brussels Hoofdstedelijk Gewest and Brussels Instituut voor Milieubeheer; Request for a preliminary ruling from the Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel; Reference for a preliminary ruling — Directive 2008/50/EC — Articles 6, 7, 13 and 23 — Annex III — Assessment of air quality — Criteria for determining whether the nitrogen dioxide limit values have been exceeded — Measurements using fixed sampling points — Choice of appropriate sites — Interpretation of the values measured at the sampling points — Obligations of the Member States — Judicial review — Intensity of the review — Power to issue directions", Case C-723/17, Judgment of the Court (First Chamber) of 26 June 2019, ECLI:EU:C:2019:533 para. 67.

[41] *Client Earth,* op. cit., p. 12.

[42] Commission v Italy, Case C-644/18 Judgment ECLI:EU:C:2020:895, paras. 69–70.

[43] "Treaty on the Functioning of the European Union", art, 191, *Official Journal of the European Union*, vol. 51, 9 May 2008.

[44] Ibid.

[45] *Bundesverwaltungsgericht v. Germany*, CJEU, C-237/07. ECLI:EU:C:2008:447, InfoCuria.

плана квалитета ваздуха. Следећи случај од значаја за развој права на чист ваздух у оквирима ЕУ је случај *ClientEarth* против Велике Британије. Суд је у овом предмету појаснио да постоје ограничења дискреционог права држава чланица у погледу садржаја планова квалитета ваздуха.[46] Овај преседан отворио пут за мноштво судских спорова у питањима квалитета ваздуха широм света. Тако су под утицајем овог случаја национални судови у Чешкој, Француској и Италији наредили властима да усвоје планове за побољшање квалитета ваздуха.[47] За тему овог рада од значаја је одлука Суда правде ЕУ по претходном питању. Приликом одлучивања Суд правде ЕУ је истакао да су национални судови дужни да предузму све могуће мере када се прекораче граничне вредности и нису у складу са границама прописаним Директивом 2008/50/ЕЗ.[48] Иако су ове пресуде назначиле помак у примени и тумачењу Директиве, уочавају се и одређена ограничења судских поступака. Прво, подносиоци тужбе су у аргументима приморани да се ослоне искључиво на званичне податке о загађености – проблем је што је мрежа за праћење мањкава и не открива свуда кршења граничних вредности (постоји сумња намештања података), други проблем се може уочити након пресуде да власти нису формално обавезне да усвоје планове квалитета ваздуха.[49] Треба споменути последњи значајан случај везан за питање права на чист ваздух и тумачење Директиве од стране Суда правде ЕУ који се појавио 2019. године – Случај *Craeynest*. Прво – позивајући се на чланове 13 и 23 Директиве, подносиоци представке су тражили да суд наложи доношење адекватног плана квалитета ваздуха како би се осигурала усклађеност са граничном вредношћу NO2 у региону. Друго – подносиоци представке су оспорили поузданост мреже за праћење загађења у бриселском региону. У поступку су се поставила два претходна питања о којима је одлуку донео Суд правде ЕУ. Прво питање се тицало тога да ли грађани могу да оспоравају пропуст власти да успоставе станице за праћење загађења на тачно одређене локације. Овај аспект предмета пред Судом ЕУ тицао се права на поузданост информације о квалитету ваздуха.[50] Другим питањем тражило се појашњење одредби

[46] *ClientEarth v. The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs*, ECLI:EU:C:2014:2382, para. 57, InfoCuria.

[47] Judgment of the Czech Supreme Administrative Court on 20 December 2017 in Case 6 As 288/2016–146, Conseil d'E´tat decision n 394254, ECLI:FR:CECHR:2017:394254.20170712, *Genitori antismog v Regione Lombardia*, Consiglio di Stato judgment on 14 December 2012. Слични случајеви појавили су се и пред судовима Шпаније, Швајцарске и Уједињеног Краљевства.

[48] *ClientEarth v. The Secretary of State for the Environment*, Food and Rural Affairs, op. cit., para. 59.

[49] Ugo Taddei, "Case C-723/17 Craeynest: New Developments for the Right to Clean Air in the EU", op. cit., p.154.

[50] Ibid., p. 155.

Директиве 2008/50 ЕЗ о томе како власти треба да процене усклађеност са законским ограничењима концентрације загађујућих материја у амбијенталном ваздуху, тј. питање се тицало тумачења члана 13(1) Директиве 2008/50 ЕЗ. Приликом одлучивања на прво питање Суд правде ЕУ је прво указао на принцип искрене сарадње као темеља улоге националних судова у пуној примени норми ЕУ. Циљ Директиве је заштита животне средине и здравља грађана ЕУ.[51] Суд је затим анализирао релевантна правила о употреби и локацији мерења нивоа загађења и нашао да одредбе „садрже јасне, прецизне и безусловне обавезе, што значи да се на њих могу позивати појединци против државе".[52] Назначено је да је дискреционо право државе за одређивање локације мерења загађења ограничено циљем Директиве. Закључак Суда је да грађани могу оспорити адекватност мрежа за праћење загађења и да национални судови имају овлашћења да врше провере да ли су места на којима се врше мерења успостављена у складу са критеријумима утврђеним у Директиви, при томе судови имају овлашћења да предузму потребне мере како би се постигла усклађеност.[53] Што се тиче другог питања које је Суд морао да разреши, Суд је изнео јасан став у пресуди да грађани ЕУ имају право да захтевају да се мерење загађења врши на местима где се реално очекује највећа емисија загађења.[54] Овом пресудом и оваквим тумачењем повећава се значај граничних вредности загађивача ваздуха, пошто се законски обавезни прагови морају поштовати на свакој појединачној локацији где су људи присутни. То значи да свако одступање од граничних вредности може представљати основ повреде, против којих се може предузети правни поступак.[55] Овакав став у потпуности је сагласан са мишљењем опште правобранитељке Кокот (*Juliane Kokott*) везан за овај случај. Према њеном ставу Национални судови на захтев појединаца морају испитати јесу ли тачке узорковања постављене у складу са критеријумима Директиве и припадајућих анекса.[56] Према мишљењу Кокот другачије

[51] *Lies Craeynest and Others v. Belgium*, Case C-723/17, Judgment ECLI:EU, 2019:533, 26 June 2019. paras. 31–33, InfoCuria

[52] Ibid.

[53] Ibid., paras. 52–56.

[54] Ibid., para. 67.

[55] "Legal Actions on Clean Air Summary 2016–2019", *Laymars report – Right to claen air*, 2019. pp. 7–8.

[56] Opinion of Advocat Generale Kokott, *Lies Craeynest and Others v. Belgium*, 28 February 2019, paras. 73, 83. У складу са немачком верзијом члана 13 става 1 Директиве 2008/50, државе чланице осигуравају да „[свугде] у њиховим зонама и агломерацијама" ниво сумпор-диоксида, PM10, олова и угљеник-моноксида у зраку не прелазе граничне вредности утврђене у Прилогу XI Директиве 2008/50 ЕЗ.

тумачење Директиве и другачија пракса која би подразумевала извођење просечних вредности квалитета ваздуха водила би неприхватљивом ризику по јавно здравље.[57] За сликовит пример овог проблема везаног за просечне вредности може се узети случај када се неко удави у просечно плиткој реци.

Пресуда у случају *Craeynest* представља прогресиван корак у обезбеђивању високог нивоа заштите здравља људи и животне средине у праву ЕУ. Одговори на оба питања упућена суду ојачаће право на чист ваздух у ЕУ, нудећи нова средства грађанима да позивају власти на одговорност пред националним судовима, у вези са квалитетом ваздуха. Поред чињенице да је овај случај, као и претходни, допринео разјашњењу одредби Директиве 2008/50 ЕЗ посебан значај овог случаја огледа се у чињеници да је случај *Craeynest* допринео ревизији научних процена у области заштите животне средине. Приметно је да је властима у управним поступцима из области заштите животне средине остављено широко поље дискреционих области у погледу техничких и научних процена, док национални судови имају само ограничен опсег ревизије одлука које доносе власти. С обзиром на висок ниво заштите животне средине, који се мора обезбедити према члану 3 Повеље ЕУ, према ставу правобранитељице Кокот административне одлуке би требале подлегати стриктној ревизији, јер административне одлуке власти могу нарушити ефективну примену Директиве што може утицати на уживање основних људских права.[58]

Суд правде ЕУ у складу са мишљењем правобранитељице Кокот захтева да национални судови ангажују у техничким и сложеним проценама и да изврши строгу ревизију „исправних научних података". На надлежним је органима да убеде националне судове, посебно изношењем поткрепљених аргумената, да је мерење на одређеним локацијама нивоа квалитета ваздуха оправдано.[59] Допринос овог случаја може се видети и по томе што је Кокот у свом мишљењу недвосмислено указала на утицај квалитета ваздуха на право на живот као и повезаности између чистог ваздуха и климатских промена.[60] Тако ће се у будућим климатским парницама пред националним судовима, као аргументи за неуспехе у смањењу емисије штетних гасова, моћи користити и одредбе Директиве. На крају разматрања овог битног случаја пред Судом правде ЕУ треба нагласити да је Суд пропустио да се изјасни и јасно регулише ситуацију када национална процедурална права не омогућавају издавање налога како би се обезбедила ефикасна примена права ЕУ. Могуће да је до пропуста дошло зато што судови у Белгији, с обзиром на

[57] Opinion of Advocate General Kokott, op. cit., para. 85.

[58] Ibid., para 53.

[59] *Lies Craeynest and Others v. Belgium, Case,* op. cit., para. 51.

[60] Opinion of Advocate General Kokott, op. cit., paras. 33–51.

локалне прописе, не могу се суочити са таквим проблемима у пракси. Одређена појашњења, у погледу остваривања принципа ефикасне судске заштите, могу помоћи националним судовима да попуне евентуалне празнине. Принцип ефикасне судске заштите ствара обавезу националних судова да тумаче националне процесне одредбе на начин који олакшава ефикасну судску заштиту права која произилазе из права ЕУ.[61] Иако судска пракса Суда правде ЕУ пружа јасну и чврсту основу за вођење предмета пред националним судовима, проблеми са приступом правди и даље постоје у одређеним државама у централној и источној Европи, где национални судови често игноришу судску праксу овог суда ускраћујући појединцима право оспоравања.[62] Оваква пракса се за сада може уочити у Пољској, Бугарској и Мађарској.[63] У многим државама чланицама загађење амбијенталног ваздуха и даље је на опасним нивоима, који су знатно изнад оних законских ограничења постављених у Директиви. Један од основних проблема спровођења права на чист ваздух потврђеног судском праксом у реалности огледа се кроз слаб систем принудних мера у многим државама чланицама ЕУ. Овакво стање ствари је у супротности са одлуком Суда правде ЕУ да национални правни системи морају предвидети „ефикасне мере принуде како би се обезбедило да се државни органи повинују пресуди која је постала правоснажна".[64] Када се разматра питање обима штете, које државе чланице дугују појединцима због кршења Директиве, постоје одређени параметри који су се обликовали кроз судска тумачења, али ове одредбе за сада нису кодификоване. Суд правде ЕУ успоставио је низ фактора које треба узети у обзир приликом утврђивања обима надокнаде и одлучивања о озбиљности повреде. Између осталог, сагледава се јасност и прецизност норме, затим се сагледава степен дискреционог права остављеног држави која је у случају Директиве о квалитету амбијенталног ваздуха изузетно мала. Кључно је сагледати да ли је штета начињена намерно или случајно, те да ли да ли је било каква грешка у примени права оправдана.[65] Неспорно је да право ЕУ не оставља слободу дискреције државама чланицама у вези са њиховим чланом обавеза поштовања граничних вредности. Суд правде ЕУ доследно сматра да члан 13 Директиве поставља обавезу резултата. Уочљиво је да домаћи судови

---

[61] Ibid.

[62] *Client Earth*, Individual right to clean and healthy air in the EU, op. cit., p. 14.

[63] Ibid. У јануару 2021. мађарској невладиној организацији је такође одбијен приступ правди од стране Врховног суда у предмету који се тиче ревизије Будимпештанског плана квалитета ваздуха.

[64] *Deutsche Umwelthilfe eV v Freistaat Bayern Case C-752/18,* 19 December 2019. para. 40.

[65] *Brasserie du Pêcheur SA v Bundesrepublik Deutschland*, C-46/93 and C-48/93, Judgment of the Court of 5 March 1996, paras. 55–57.

ускраћују право грађанима на надокнаду штете услед кршења Директиве, и то тако што су судови пребацили доказивање узрочне везе између кршења одредби Директиве и претрпљене штете.

4) ПРАВО НА ЧИСТ ВАЗДУХ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

У овом делу размотриће се усклађеност прописа Републике Србије са релевантним прописима Европске уније по питањима квалитета чистог ваздуха, нарочито имајући у виду да је Србија кандидат за државу чланицу. Међу првим прописима који су усвојени 2004. године, када је држава почела са регулисањем питања заштите животне средине, био је Закон о заштити ваздуха.[66] Што се тиче питања дефинисања нивоа квалитета ваздуха прецизна формулација у домаћим прописима не постоји као ни у одредбама Директиве 2008/50 ЕЗ. Што се тиче системских прописа у области заштите ваздуха уочава се да је структуиран, тако да би се имплементирале одредбе Директиве 2008/50 ЕЗ и ћерки директива. Треба нагласити да Закон о заштити ваздуха заузима централно место у хијерархији прописа, с већим бројем подзаконских аката.[67] Што се тиче питања честица које загађују и утичу на квалитет ваздуха може се закључити да домаћи прописи у потпуности прате садржај Директиве.[68] Према извештајима током 2020. године није уочен значајан помак у погледу транспозиције одредби ЕУ. На доношење Стратегије заштите ваздуха, као кровног документа, и даље се чека.[69] Према извештајима надлежних тела у Србији удишемо прекомерно загађен ваздух.[70] Чак и у местима где је ваздух званично чист овакви резултати су нетачни и произилазе из чињенице да је мониторинг квалитета ваздуха непотпун, с обзиром на то да се не прате све загађујуће материје, а пре свега концентрације суспендованих честица. Оно где се уочава напредак јесте у развоју мреже за праћење загађења и да је валидност података

[66] „Закон о заштити ваздуха", *Службени гласник РС,* бр. 135/2004. Закон о заштити ваздуха који је тренутно на снази донет је 2009. године, заједно са неколико других прописа у овој области.

[67] Драгољуб Тодић, Иван Дујић, op. cit., стр. 42.

[68] У штетне честице се убрајају сумпор-диоксид, азот-диоксид и оксид-азот, суспендоване честице (PM10, PM2.5), олово, бензен и угљен-моноксид. Упореди чл. 8, ст. 1 Уредбе о мерењима емисија загађујућих материја у ваздух из стационарних извора загађивања. Видети: *Службени гласник РС, 5/16.*

[69] Коалиција 27, „Поглавље 27 у Србији – Напредак под кључем", Млади истраживачи Србије, Београд, 2021. стр. 32.

[70] Агенције за заштиту животне средине. Интернет: http://www.sepa.gov.rs/download/Vazduh_2020.pdf 25. 2. 2022.

процентуално значајно порасла – са 48% на 85%.[71] Један од главних проблема у Републици Србији огледа се у неусвајању нацрта Стратегије нискоугљеничног развоја, иако је нацрт предложен још 2019. године. Основни циљ Стратегије је да се Србија до 2050. године учини климатски неутралном државом, што би било у складу са политиком ЕУ о климатски неутралној економији предвиђеној Европским зеленим договором *(European Green Deal)* и пакетом мера "*fit for 55*". Сама стратегија предвиђа неколико концепата деловања, од којих је најамбициознија варијанта ублажавања ефеката климатских промена, од укупно четири, виђена да доведе до смањења испуштања гасова с ефектом стаклене баште за 26,4% од 2010. до 2030. године, а до запањујућих 69,1% укупно до краја периода.[72] Само смањење антропогених гасова са ефектом стаклене баште знатно би допринело подизању квалитета ваздуха. Међутим, оно што је у овој Стратегији кључно за тему која се овде обрађује јесте чињеница да би усвајањем Стратегије и њеном адекватном имплементацијом емисије суспендованих честица могле да се преполове. Према плановима Стратегије, ако би се применио најреалнији сценарио, М2 ниво суспендованих честица би се до 2025. године спустио за 1%, затим до негативних 7% до 2030. године, а 2050. је смањење за 28,7% испод почетне позиције.[73] Уколико би се применио амбициознији сценарио М3 емисије би се смањиле за чак 49% до краја 2050. године.[74] Тренутно је усвајање ове значајне стратегије на чекању и не постоје назнаке када ће бити усвојена. Основни проблем се огледа у недостатку политичке воље да се држава обавеже овим документом, с обзиром на то да тренутне процене говоре да су потребна значајна финансијска улагања, а да се при томе не очекује значајније отварање тзв. зелених радних места. Република Србија није учинила значајније помаке у погледу усвајања стратешких докумената у погледу квалитета ваздуха. Позитивно се може једино окарактерисати усвајање Националног плана за смањење емисија главних загађујућих материја које потичу из старих великих постројења за сагоревање – НЕРП током 2020. године, као део обавезе усаглашавања са Директивом која регулише ову материју, али то је учињено уз значајно закашњење од две године. НЕРП је усвојен и као део

[71] Коалиција 27, op. cit., стр. 33.

[72] „Нацрт Стратегије нискоугљеничног развоја Републике Србије". Интернет: https://balkangreenenergynews.com/rs/wp-content/uploads/2020/01/Strategija-niskougljeni%C4%8Dnog-razvoja-sa-akcionim-planom_za-javnu-raspravu.pdf, стр. 9–20, 25. 2. 2022. За више информација о моделима и сценаријима смањења нискоугљеничног развоја Србије погледати нацрт Стратегије.

[73] Ibid.

[74] Ibid.

обавеза у оквиру Енергетске заједнице којој је Република Србија приступила. Приступање Енергетској заједници повезано је са обезбеђивањем права на чист ваздух, будући да је један од зацртаних циљева Енергетске заједнице транспозиција норми Директиве ограничавања емисије штетних гасова из великих ложишта.[75] Србија такође треба да примени делове Директиве о индустријским емисијама. Адекватна примена ових норми допринела би значајном смањењу загађења ваздуха. Међутим, са усвајањем норми Директиве ограничавања емисије штетних гасова из великих ложишта каснило се пуне две године, а и проведба у пракси није потпуна.[76] Закон о заштити ваздуха предвиђао је да две године од ступања на снагу буду израђена Стратегија заштите ваздуха што још није урађено.[77] За 2020. годину било је планирано и доношење Плана за спровођење Директиве 2008/50 ЕЗ и тзв. ћерки директива, али поступак још није ни започео.[78] Један од основних проблема у обезбеђивању права на чист ваздух у Републици Србији огледа се у томе што постоји значајан број станица на којима нису вршена континуирана мерења суспендованих честица, што значајно утиче на оцену квалитета ваздуха. У већини градова и агломерација ваздух је оцењен као прекомерно загађен због високе концентрације суспендованих честица.[79] Установљавање зона агломерације представља имплементацију члана 4 Директиве 2008/50 ЕЗ. Успостављање зона регулисано је Правилником о садржају планова квалитета ваздуха.[80] Међутим, оно што се може критиковати јесте да је утврђивање зона учињено доста дискутабилно и сходно томе подложно преиспитивању. Свакако би боља била примена критеријума који више одражавају стање квалитета ваздуха, на основу анализе стварних извора загађивања ваздуха.[81] Право на уживање чистог ваздуха је уско повезано и са питањем доступности информација широј јавности о чистом ваздуху и стању животне средине. Закон о заштити ваздуха садржи одредбе о обавези обавештавања јавности у случају прекорачења

[75] Енергетска заједница: Директива бр. 2001/80/ЕЦ Европског парламента и Савета од 23. октобра 2001. године о ограничењу емисија одређених загађивача из великих ложишта у ваздух.

[76] Коалиција 27, op. cit., стр. 34; "European Western Balkans, Šta je Energetska zajednica i zašto je bitna za kvalitet vazduha u Srbiji?". Интернет: https://europeanwesternbalkans.rs/sta-je-energetska-zajednica-zasto-je-bitna-za-kvalitet-vazduha-u-srbiji/, 25. 2. 2022.

[77] „Закон о заштити ваздуха", op. cit., чл. 84, ст. 1. Стратегија је тренутно тек у фази израде нацрта.

[78] Коалиција 27, op. cit., стр. 34.

[79] Ibid., стр. 35–36.

[80] „Правилник о садржају планова квалитета ваздуха", *Службени гласник РС,* бр. 21/10.

[81] Драгољуб Тодић, Иван Дујић, op. cit., стр. 47.

концентрација, као и обавезан садржај информација о квалитету ваздуха.[82] На крају, треба нагласити да не постоји судска пракса по питању права на чист ваздух, што указује на чињеницу да српско друштво недовољно пажње посвећује овом питању, и да не постоји ни свест о потреби преиспитивања активности које држава предузима по овом питању. Овакав закључак се може навести с обзиром на то да из доступних извештаја произилази да Србија фактички иде у супротном смеру. Уместо да се побољшава квалитет ваздуха и остварује људско право на чист ваздух, квалитет ваздуха из године у годину је све лошији. Сви велики градови попут Београда, Ниша и Новог Сада налазе се на листи загађених градова, док је Смедерево типичан пример града који је израдило План квалитета ваздуха и добило сагласност Министарства, али је чекало две године са усвајањем Плана.[83] Као и у праву ЕУ и у Републици Србији за сада није препознато децидирано право на чист ваздух као основно људско право, али су видљиве тежње да се у догледно време ово право формализује.

5) ИЗВОРИ

Anderson, L. Michael, "As the Wind Blows: The Effects of Long-Term Exposure to Air Pollution on Mortality", *Journal of the European Economic Association,* 2019, 18(4).

Borrego, Carlos et. al., "Challenges for a New Air Quality Directive: The role of monitoringand modelling techniques", *Urban Climate*, 2015, 14(3).

Fereira, Nuno, "The human face of the European Union: Are EU law and policy humane enough? An introduction", *Cambridge University Press, Cambridge, preprint,* 2016.

Крстић, Ивана, Чучковић, Бојана, „Приступање Европске уније Европској конвенцији о људским правима као вид унапређења заштите људских права у Европи", *Анали Правног факултета у Београду*, 2016, vol. 64, бр. 2.

Коалиција 27, „Поглавље 27 у Србији – Напредак под кључем", Млади истраживачи Србије, Београд, 2021.

Misonne, Delphine, "The emergence of a right to clean air: Transforming European Union law through litigation and citizen science", *Review of European Comparative and International Environmental Law,* 2020, vol. 29, no. 1.

[82] „Закон о заштити ваздуха", *Службени гласник РС,* бр. 36/2009, 10/2013 и 26/2021, чл. 66.

[83] Центар за истраживачко новинарство Србије, „Док грађани удишу лош ваздух, решења за загађење не дају резултате". Интернет: https://www.cins.rs/dok-gradjani-udisu-los-vazduh-resenja-zazagadjenje-ne-daju-rezultate/, 27. 2. 2022.

Taddei, Ugo, "Case C-723/17 Craeynest: New Developments for the Right to Clean Air in the EU", *Journal of Environmental Law,* 2020, vol. 32, no. 1.

Тодић, Драгољуб, Дујић, Иван, „'Квалитет ваздуха' у прописима Републике Србије и Европске уније (од нејасне дефиниције до сложеног система заштите ваздуха)", *Зборник радова Правног факултета у Нишу,* 2020, vol. 59, бр. 87.

Тодић, Драгољуб, Тинтор, Љубомир, „Директиве у правном систему Европске уније и њихов пренос (транспозиција) у унутрашње правне системе држава чланица", *Европско законодавство,* 2021, бр. 75.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Примећује се да данас у свету, а нарочито у Европи, постоји тренд да грађани покрећу парнице пред националнм судовима како би заштитили своја људска права. То се уочава како кроз климатске парнице тако и кроз парнице у којима се од државе захтева да омогући право на чист ваздух. Држава је дужна да омогући чист ваздух својим грађанима тако што ће поштовати дозвољене прагове емисија штетних честица. Појединци имају право да од државе захтевају потпуну транспозицију и адекватну имплементацију Директиве 2008/50 ЕЗ. У случају пропуста државе, појединац би требало да има право на коришћење ефикасног правног лека који би обухватио обезбеђивање усклађености држава чланица са граничним вредностима у циљу спречавања штете. С друге стране, морала би бити установљена и обавеза држава чланица да обештете појединце у ситуацијама кад је штета већ настала. Овакво тумачење се оправдава с обзиром на приказану праксу Европског суда за људска права и Суда правде ЕУ, као и тренутним законодавством Европске уније. Право на чист ваздух у праву представља саставну компоненту права на здраву животну средину, које је данас на глобалном нивоу препознато као фундаментално људско право, што има утицаја на тумачење Повеље ЕУ. Међутим, чињеница да ово право није децидирано признато ни у једном правном акту ЕУ, значајно онемогућава пун обим остваривања права на чист ваздух. Један од основних проблема јесте што ни у једној ЕУ директиви не постоји прецизна дефиниција квалитета ваздуха. За очекивати је да ће се о остваривању пуног права на чист ваздух и обима надокнаде штете у случају кршења тог права, експлицитно Суд правде ЕУ одредити када буде одлучио о претходним питањима у предмету који се појавио пред овим Судом, а након успеха климатске парнице у Француској из 2021. године. Право ЕУ у својим прописима не признаје изричито право појединца на чист и здрав ваздух. Међутим, за очекивати је да ЕУ децидирано призна индивидуално право грађана на чист ваздух, уврштавајући ово право као засебно право у оквиру Повеље ЕУ, с обзиром на приказану праксу Европског суда за људска права и

одлуке Суда правде ЕУ, те чињеницу да су државе чланице самоиницијативно унеле ово право у своја законодавства. Накнадне измене Директиве 2008/50 ЕЗ ЕУ могле би потврдити да свако лице које је претрпело материјалну или нематеријалну штету, као резултат кршење одредби Директиве о квалитету ваздуха, има право на надокнаду штете.

У Републици Србији као држави кандидату успостављен је основни нормативни оквир који садржи све елементе прописане Директивом 2008/50/ЕЗ о квалитету амбијенталног ваздуха и чистијем ваздуху у Европи. Ипак, неки од тих елемената нису у потпуности усклађени са Директивом.[84] Србија ће морати још да се позабави смањењем емисија суспендованих честица. Биће неопходно усвојити и спровести Стратегију нискоугљеничног развоја како би се емисије честица преполовиле до 2050. године. Додатни проблем да се омогући чист ваздух представља непостојање стратешког документа како би се дефинисали циљеви Србије по овим питањима. Може се закључити да у Србији, по питању права на чист ваздух, постоји озбиљна дисхармонија између прописа и праксе. Године пред нама представљају кључ у погледу остваривања права на чист ваздух. Биће неопходно обезбедити да надлежне институције спроводе прописе у оквирима законских рокова, а не као до сада да се са транспозицијом норми и усвајањем стратегија чека годинама, јер се на тај начин губи на ефективности и константно се заостаје за стандардима ЕУ ка чијем чланству тежимо. Такође, видљива је потреба за побољшањем мониторинга загађења и потребно је обезбедити довољна финансијска средства за рад мрежа за праћење квалитета ваздуха. Остаје отворено питање – какве су реалне могућности и каква је спремност Србије да омогући у пуном обиму право на чист ваздух, имајући у виду нови кластер 4 (раније преговарачко поглавље 27 о животној средини), у оквиру којег се питање квалита ваздуха сматра економски најизазовнијим из аспекта усаглашавања домаћег законодавства са правом ЕУ.

[84] Драгољуб Тодић, Иван Дујић, op. cit., стр. 49.

THE RIGHT TO CLEAN AIR IN THE LAW OF THE EUROPEAN UNION

Summary: Today, the right to clean air is considered one of the fundamental human rights at the global level. Air is necessary for the maintenance of life, and poor air quality can cause various diseases and impair health. Air pollution is one of the biggest problems and challenges when it comes to environmental protection. The main goal of this paper is to determine how the right to clean air is regulated in the EU regulations. The paper analyses the questions of whether EU citizens have an individual right to clean air, whether this right is regulated at the EU level, and what the practice of the EU Court of Justice and the European Court of Human Rights in Strasbourg is on this issue. It is analysed whether and to what extent the right to compensation for damage due to violations of air quality regulations within the EU is provided. The paper also discusses the successes and challenges of the Republic of Serbia in terms of ensuring the right to clean air and the challenges of transposing EU regulations into the internal legal order. The paper concludes that the right to clean air, as one of the fundamental human rights, is not explicitly guaranteed by EU normative acts, but that right is still recognised, and to some extent, accepted in court practice, which through each new case elaborates its scope and content.

Keywords: the right to clean air, European Union, Republic of Serbia, environment.

УДК: 341.217.04:327(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 21 (2022)
Год XXI, бр. 77-78, стр. 277–290
Изворни научни рад
Рад примљен 10. 3. 2022. године
Рад одобрен 21. 3. 2022. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.77_78.17

ПАРЛАМЕНТАРНА ДИПЛОМАТИЈА КАО ИНСТРУМЕНТ СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Марија С. МИЛОШЕВИЋ[1]

Апстракт: Све сложенија улога парламента у спољној политици последњих деценија условила је могућност развоја парламентарне дипломатије, али и различито тумачење самог појма. Разлог томе треба тражити у различитим аспектима саме анализе – да ли парламентарну дипломатију одредити у односу на уставноправни оквир и надлежности парламента, или појам прецизирати у складу са анализом дјеловања политичких актера, прије свега чланова парламената на међународном плану. У недостатку теоријских расправа, али и међународних правних правила о парламентарној дипломатији, чини се да овај институт нема посебан значај или пак да је у сјенци онога што се сматра традиционалним обликом дипломатије. Ипак, пракса држава у савременим међународним односима и глобализованом свијету указује на све већу потребу коришћења овог атипичног облика представљања и преговарања. Стога, циљ аутора је да концептуализује парламентарну дипломатију као инструмент спољне политике и укаже на постојеће механизме за њену примјену. Примјена парламентарне дипломатије у овом раду ограничена је учешћем делегација на спољнополитичком нивоу Европске уније.

Кључне ријечи: Парламентарна дипломатија, спољна политика, Европски парламент.

[1] Секретаријат Одбора за европске интеграције Скупштине Црне Горе.
E-mail: marija.milosevic@skupstina.me

1) УВОД

Последњих деценија парламенти показују све већи интерес за јачу улогу у области спољне политике. Несумњиво, питања из области међународних односа и сарадње представљају предмет расправа на одборима и пленарним сједницама парламената. Осим тога, у пракси је видљиво све озбиљније учешће парламентарних делегација при међународним организацијама и допринос парламената развоју мултилатералне дипломатије. У теоријском смислу, улогу парламента у формирању спољне политике одликује мултидисциплинарност, будући да је предмет расправе у оквиру различитих призми уставног права, политичких наука и међународних односа.[2] Улога парламента у одржавању међународних односа отуд је сложена и вишедимензионална. Иако парламент није одређен као унутрашњи орган за одржавање међународних односа, признаје му се улога у тој области, прије свега због позиције парламента у политичком систему, али и чињенице да састав парламента одражава вољу грађана из које црпи свој демократски легитимитет.[3] Дјеловање парламента у спољној политици везује се за концепт парламентарне дипломатије или *парломатије*.[4] До данас није утврђена прецизна и општеприхваћена дефиниција појма парламентарне дипломатије и шта се под тим појмом подразумијева. Иако се парламентарна дипломатија генерално сматра обликом дипломатије, прецизни елементи тог концепта нису доктринарно појашњени, тако да се њено значење тумачи на основу политичке праксе. Правци парламентарне дипломатије у литератури су одређени тројако, и то: кроз „утицај парламената на спољну политику", кроз „паралелне дипломатске односе – парламентарну сарадњу" и кроз „успостављање и оснаживање парламената при представничким тијелима међународних организација". Литература о парламентарној дипломатији наводи нас на претпоставку да она остаје на прагу односа права и политике, а недостатак правних норми којом је регулисана онемогућава значајније позиционирање у међународном јавном праву, посебно у односу на традиционалну дипломатију, коју спроводе представници извршне гране власти. Ипак, пракса држава у међународним односима указује да се институт парламентарне дипломатије доста користи, да има своје предности и мане, али и изазове са којима се суочава у циљу веће

[2] Миодраг Митић, *Дипломатија, делатност, организација, вештина, професија*, Завод за уџбенике, Београд, 1999, стр. 43.

[3] Миленко Креча, Бојан Милисављевић, *Међународно право представљања (дипломатско и конзуларно право,* Универзитет у Београду, Правни факултет, 2017, стр. 77–90.

[4] У теорији се за идеју парламентарне дипломатије све чешће се користи израз "parlomacy". Видети: Daniel Fiott, "On the value of parliamentary diplomacy", *Madariaga Foundation*, 2011, vol. 4, no. 7, pp. 1–7.

ефикасности. Тако, на нивоу Европске уније (ЕУ) где је спољна политика у домену извршних структура власти (на националном и европском нивоу), постоји извесна кохабитација националних парламената и Европског парламента (ЕП). Подељене надлежности у домену спољне политке на најбољи начин одсликавају ЕУ као један незавршен пројекат који функционише на основама континуиране надоградње, ширења и консолидације. Позиционирање ЕП се стога временом мијењало од тога да је ЕП представљао „међународни форум на коме су државе чланице представљале своје националне интересе", преко институције која је „морала бити информисана приликом одлучивања Савјета ЕУ", до заједничког парламента који је помјерио границе у погледу „меке моћи у међународним односима", представљајући у извесном смислу „медијатора у сукобима и некога ко доприноси демократским процесима". Од првих избора за Европски парламент 1979. године, Уговора из Мастрихта, којим је успостављена Заједничка спољна и безбједносна политика (ЗСБП) и Лисабонског уговора који је ову политику ЕУ учинио јаснијом и видљивијом, Европски парламент је успео да ојача своју улогу на међународном плану. У наставку анализе дају се конкретна објашњења дјеловања ЕП и националних парламената држава чланица ЕУ на плану спровођења ЗСБП. Циљ аутора је да укаже на структуру различитих облика парламентарне дипломатије којима се остварује вишедимензионална међународна сарадња на нивоу ЕУ.

2) ПОЈАМ ПАРЛАМЕНТАРНЕ ДИПЛОМАТИЈЕ

Парламентарна дипломатија би се могла дефинисати у односу на два критеријума: надлежност парламента и комуникацију политичких актера на међународном плану. У складу са првим критеријумом, парламентарну дипломатију могуће је одредити као способност парламента да врши надзор спољне политике владе једне државе. С друге стране, на нивоу комуникације политичких актера на међународном нивоу парламентарна дипломатија подразумијева средство међупарламентарне сарадње у циљу остваривања било националних било заједничких интереса. Комуникација посланика на међународном плану подразумијева способност парламента не само да контролише извршне структуре у реализацији спољне политике, већ и да води спољну политику. Опсег дјеловања парламента у спољној политици зависи од историјског наслеђа државе, њене позиције на међународној сцени, али и самог политичког система, првенствено из аспекта односа извршне и законодавне власти. Овакве ставове дијели више аутора који су се бавили парламентарном дипломатијом, прецизирајући да недостатак теоријских расправа не успорава развој парламентарне дипломатије, посебно у новије вријеме када је „танка граница између спољнополитичких

и унутрашњополитичких питања".[5] Због тога би требало правити разлику на њено актуелно дјество у односу на оно што се „традиционално" сматра дипломатијом, односно оно што је чини атипичним обликом дипломатије. Георг Нулас *(George Noulas)* у дјелу: „Улога парламентарне дипломатије у спољној политици", наводи два нивоа анализе концепта парламентарне дипломатије, истичући да не постоји јасна дефиниција појма. Први се односи на „институционални капацитет парламента у оквиру спољне политике државе, док други ниво анализе подразумијева „ширу политичку улогу парламента у имплементацији спољне политике".[6] Из укрштања два нивоа анализе произилази да се парламентарна дипломатија, иницијално односи на активности парламента у вршењу спољне политике, које су ограничене институционалним капацитетима и положају парламента унутар политичког система. Нулас указује да сама форма владе утиче на овлашћења различитих институција. Па тако, једнопартијски и ауторитарни системи воде спољну политику самовољно, без утицаја осталих институција. С друге стране, у демократским системима, контрола владе је знатно шира, а тиме и улога парламента видљивија и значајнија. Као изазове, у том смислу, Нулас наводи „унутрашњи притисак јавног мњења", „већа транспарентност" и „снажан утицај медија".[7] Парламентарна дипломатија има своју улогу и у демократизацији друштва, кроз дјеловање парламентарних мисија за посматрање избора, како на европском тако и глобалном нивоу. Иако не постоји општеприхваћена дефиниција парламентарне дипломатије, ова дипломатија би се могла одредити као „низ међународних активности које парламентарци предузимају у циљу повећања међусобног разумијевања, међусобне помоћи у контроли влада и представљања својих грађана, као и повећања демократског легитимитета међувладиних институција".[8] Интерпарламентарна унија (ИПУ), међународна оргнизација, настала 1889. године као глобални форум парламентарног дијалога у циљу осигуравања парламентарне демократије, дефинише да парламентарна дипломатија обухвата „велики број активности ради унапређења међудржавних активности", као што су закључивање споразума о међупарламентарној сарадњи, организовање институционалних и редовних сусрета и посјета између парламентараца, а све у циљу рјешавања сукоба, размјене знања и

[5] George Noulas, "The Role of Parliamentary Diplomacy in Foreign Policy"*, Foreign Policy Journal*, Europe, Featured, News & Analysis, 2011; Daniele Fiott, "On the value of parliamentary diplomacy", *Madariaga Paper,* 2011, vol. 4, no. 7; F. W. Weisglasa, G. Boerb, "Parliamentary Diplomacy"*, The Hague Journal of Diplomacy*, 2007, vol. 2, no. 1, pp. 93–99.

[6] George Noulas, op. cit.

[7] Ibid., 3.

[8] Daniel Fiot, op. cit.

учешћа у међупарламентарним тијелима, и конференцијама.[9] Давор Јанчић у „Парламентарна дипломатија у Европској унији" истиче да би се парламентарна дипломатија могла дефинисати као, „појединачна или колективна акција парламентараца која има улогу катализатора и настоји да олакша и ојача постојеће уставне функције парламената кроз дијалоге између колега о бројним отвореним политичким питањима широм континената и нивоа власти".[10] Сличног става је и Франц Весглас *(Frans W. Weisglas)* који парламентарну дипломатију одређује као свеобухватан спектар међународних активности које предузимају парламентарци, у циљу повећања међусобног разумијевања између држава, помоћи једни другима у побољшању контроле влада и представљања народа и повећања демократског легитимитета међувладиних институција.[11] Микал Ондерко *(Michal Onderco)* бави се комплементарношћу традиционалног облика дипломатије и парламентарне дипломатије, као атипичног облика представљања, истичући да се она може мјерити кроз учешће и састав делегација на међународним конференцијама, али и самих дипломатских мисија.[12] Ондерко је става да су извршне власти заинтересоване за сарадњу са парламентарцима, како би их учинили мање супротстављеним политици владе. У даљој анализи улоге парламентарне дипломатије у одржавању односа међу државама, видјећемо у којој мјери је то исправно тврдити.

3) УЛОГА ПАРЛАМЕНТАРНЕ ДИПЛОМАТИЈЕ

Парламентарна дипломатија као идеја старија је од појаве парламента, будући да су још у античко доба скупштине у грчким градовима бирале изасланике, слале их у мисије и имале посредничку улогу у склапању мировних уговора. Састанци на којима су вођени преговори из тога доба подсјећају на данашње дипломатске конференције. Ипак, модерна парламентарна дипломатија формализована је кроз појаву међународних организација, прије свега Интерпарламентарне уније (ИПУ) 1889. године, касније Друштва народа и Уједињених нација, као и парламентарних димензија регионалних

[9] "Parliamentary Involvement in International Affairs", *The Inter-Parliamentary Union* R*eport to 11th World Conference of Speakers of Parliaments*, New York, 7–9 September 2005, p. 8.

[10] Davor Jančić, "Parliamentary Diplomacy in the European Union", in :Henk Kummeling et al. (eds), *De samengestelde Besselink, Bruggen bouwen tussen nationaal, Europees en internationaal recht,* Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 2012, p. 118.

[11] Franc Weisglas, Gonnie de Boer, "Parliamentary Diplomacy", The Hague Journal of Diplomacy 2 (2007) pp. 93–99.

[12] Michal Onderco, "Parliaentarians in governent delegations: An old question still not answered", *Sage Journals*, 2017, pp. 413–428.

међународних организација (Савјет Европе, НАТО, ОЕБС, ЕУ). Међутим, парламентарна дипломатија се не везује искључиво за рад међународних организација. У том смислу, Данијел Фиот *(Daniel Fiot)* сматра да треба разликовати неколико формалних и неформалних начина дјеловања различитих актера на међудржавном, унутардржавном и међурегионалном и регионалном нивоу. Када је ријеч о примјени парламентарне дипломатије, аутор сматра да на унутардржавном нивоу парламентарци и политичке партије су формално и углавном укључени у надзор спољне политике своје националне владе, и на тај начин могу директно утицати на облик и обим ових политика (нпр. британски доњи дом – *House of Commons*). Ти исти актери могу такође пружити свој глас подршке политикама, што им даје легитимитет и већу политичку тежину. На међудржавном нивоу парламентарне делегације, или мултилатералне парламентарне групе пријатељства, комуницирају како би побољшале легитимитет владе у трећој земљи, а такође могу играти улогу у развоју представништва људи (нпр. Парламентарна скупштина ОЕБС-а). Регионални ниво је такође важан, јер нпр. Европски парламент промовише културну размјену, дијалог и разумјевање између држава чланица ЕУ и између ЕУ и остатка свијета. На међурегионалном нивоу сви различити регионални парламенти се састају ради дијалога (нпр. Интерпарламентарна унија).[13] Унутрашњи органи за одржавање међународних односа, у сладу са националним законодавством, дио су извршне а не законодавне структуре власти.[14] Ипак, то не умањује значај улоге парламента у контроли спољне политике и потребу за већим укључивањем парламентараца у питања међународне сарадње. У том смислу, спољна политика парламента одвија се на два нивоа –институционалном и дипломатском. Институционални ниво се одвија у контексту обављања законодавног поступка – ратификације међународних уговора, као и имплементације закона који се односе на суверенитет, безбједност и сигурност државе, потом уобичајне парламентарне контроле – употребе средстава које чланови парламента имају на располагању (парламентарне истраге, посланичка питања, одбори и сл.), и ширења политичке улоге – засиједања и расправе о питањима из спољне политике (одобрења буџета, учешће делегација при међународним организацијама, одобрења чланства и сл.). Дипломатски ниво обухвата неколико области дјеловања, и то: билатералну дипломатију – јачање сарадње са другим парламентима и мултилатералну дипломатију – која подразумева учешће сталних делегација у оквиру парламентарних димензија регионалних међународних организација (Савјет Европе, ОЕБС, НАТО и др.) или међународне

[13] Daniel Fiot, op. cit., p. 9.

[14] Миленко Креча, Бојан Милисављевић, *Међународно право представљања (дипломатско и конзуларно право),* Правни факултет, Београд, 2017, стр. 81.

парламентарне организације (Интерпарламентарна унија). Такође, дипломатски ниво обухвата и дипломатију у оквиру Европске уније (учешће на конференцијама при институцијама ЕУ, конференције предсједника националних парламената, састанци предсједника одбора за европске послове држава чланица, међупарламентарне групе пријатељства).[15] Идеја парламентарне дипломатије заснива се на претпоставци да парламентарци који учествују на засједањима парламентних скупштина међународних организација могу утицати на мишљења парламентараца у националним парламентима и њихову способност да утичу на ситуацију у њиховим земљама. Због тога је важно ко представља државу при некој међународној организацији. Ако се делегација састоји од утицајних посланика, ефикасност парламентарне дипломатије се повећава. Улога парламентараца и њихов допринос зависи од положаја саме државе на међународној сцени, развоју дипломатске културе, релевантности парламентарних радних тијела и сл. У складу са наведеном анализом, може се закључити да се савремена парламентарна дипломатија одвија у оквиру неформалних група, али „пријети" да постане софистицирани алат напретка и сазријевања међународне сарадње у свијету којег карактерише партиципативност, глобализација, интердисциплинарност и интеркултуралност.

4) ИНСТРУМЕНТИ ПАРЛАМЕНТАРНЕ ДИПЛОМАТИЈЕ НА НИВОУ ЕУ

Органи за спровођење спољне политике на нивоу Европског парламента координирају активности усмјерене на одржавање односа са око 190 држава у свијету. Предсједник парламента, конференција предсједника, парламентарни стални одбори и пододбори, међупарламентарне делегације на различитим нивоима, те учешће политичких група представљају неке од инструмената парламентарне дипломатије на нивоу Европске уније.[16] У складу са Одлуком Европског парламента (2019/2698), о броју међупарламентарних делегација, 44 сталне делегације дјелују у циљу одржавања односа са трећим земљама, регионима и парламентарним димензијама међународних организација. Ове „амбасаде у покрету" у великој мјери доприносе дипломатској улози парламента, размјеном информација и његовањем ближих односа.[17] У складу са чланом 22 Пословника о раду ЕП,

[15] Упореди поглавље 4.1.

[16] Пословник о раду Европског парламента. Интернет: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2020-02-03-TOC_EN.html, 8.3.2022.

[17] Генерални директорат за спољне послове ЕУ. Интернет: https://europarl.europa.eu/the-secretary-general/en/directorates-general/expo, Одлука Европског парламента 2019/

предсједник има формалну дужност да представља Европски парламент у међународним односима.[18] За вријеме свог двоипогодишњег мандата (члан 19 Пословника о раду), предсједник, заједно са 14 потпредсједника, брани релевантне ставове Парламента на унутрашњем нивоу и међународној сцени, и бави се различитим аспектима парламентарне спољне политике. Конференција предсједника окупља шефове политичких група на нивоу ЕП и усмјерава рад парламента, како на унутрашњем тако и спољашњем плану. Редовно расправља и доноси одлуке стратешке природе, одржава размјене са високим представницима институција ЕУ, државама чланицама и трећим земаљама и, између осталог, одлучује о слању планираних и привремених мисија у иностранство. Одлуке спроводи Биро, који се састоји од предсједника и 14 потпредсједника.[19] Политичке партије на националном и европском нивоу играју све утицајнију улогу у укључивању Европског парламента у политике ЕУ, укључујући спољну политику, и постале су „фактор европских интеграција".[20] Политичке групе у ЕП чине заједнички институционални именилац интереса и приоритета грађана, укључујући и област спољне политике. На основу овог легитимитета и одговорности, они не само да представљају форум за разматрање, већ обликују политике усмјерене на широки међустраначки консензус, како на пленарном и одборничком нивоу тако и на Конференцији предсједника.

Међупарламентарна сарадња

Парламентарна дипломатија ЕУ познаје неколико врста учешћа делегација које имају за циљ координацију и јачање утицаја националних парламената на нивоу односа са ЕП, или у оквиру парламентарне димензије Савјета ЕУ. У оквиру међупарламентарне сарадње национални парламенти и Европски парламент учествују у сталним међупарламентарним конференцијама (*Interparliamentary conferences (IPCs*). IPC организује парламент у држави чланици која предсједава Савјету ЕУ, појединачно или заједно са Европским парламентом и постоји неколико различитих облика

2698(RSO) – 17/04/2019. Интернет: https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/printsummary.pdf?id=1582295&l=en&t=D, 8. 3. 2022. године.

[18] Пословник о раду Европског парламента. Интернет: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2020-02-03-TOC_EN.html, 27. 10. 2020.

[19] *Shaping and controlling foreign policy. Parliamentary diplomacy and oversight, and the role of the European Parliament*, study, Policy Department for External Relations, European Parliament, June 2015, p. 35.

[20] E. Calossi, F. Coticchia, F, "The Role of Europarties in Framing the European Union Foreign and Security Policy". *EUI Working Paper RSCAS*, 2013.

сарадње: Конференција предсједника парламената Европске уније (*Conference of Speakers of the EU Parliaments*) представља форум за размјену мишљења, информација и искустава између предсједавајућих националним парламентима држава чланица и Европског парламента. Уз пуно поштовање различитих овлашћења својих чланова, промовише улогу парламената, подржава њихову сарадњу и надгледа координацију међупарламентарних активности ЕУ.[21] Конференција предсједавајућих одборима за европске послове парламената ЕУ *(Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union, EUSC)* омогућава редовну размјену информација и најбољих пракси између одбора националних парламената и представника Европског парламента.[22] Конференција може кандидовати било које питање Европском парламенту, Савјету и Комисији, у складу са чланом 10 Протокола (број 1) о улози националних парламената у Европској унији Уговора из Лисабона, и чланом 150 Пословника о раду Европског парламента, што представља вид јачања легитимности одлука и сузбијања демократског дефицита ЕУ.[23] Међупарламентарна конференција о Заједничкој спољној и безбједносној, и Заједничкој спољној и одбрамбеној политици пружа оквир за размјену информација и најбољих пракси између националних парламената и Европског парламента у области ЗСБП и ЗБОП, и има за циљ да омогући парламентима да буду у потпуности информисани. Конференција предсједника парламената Европске уније успостављена је на овој Конференцији 2012. године. Међупарламентарна конференција о стабилности, економској координацији и управљању у ЕУ *(Inter-Parliamentary Conference on Stability, Economic Coordination and Governance in the EU)* пружа оквир за дебату и размјену информација и најбољих пракси у имплементацији одредби Уговора о стабилности, координацији и управљању у Економској и монетарној унији. Она има за циљ да обезбједи демократску одговорност у области економског управљања и буџетске политике у ЕУ, без прејудицирања надлежности националних парламената. Успостављена је на Конференцији предсједника парламената ЕУ 2013. године. Однос Европског парламента са државама кандидатима за чланство у ЕУ формализован је кроз оснивање заједничког парламентарног одбора европских парламентараца и посланика парламената држава кандидата, на основу Споразума о стабилизацији и придруживању Европске уније и државе која приступа

[21] Овај облик сарадње треба разликовати од Конференције предсједника *(The Conference of Presidents – CoP)* који је описан у првом дијелу поглавља 4 и који се односу на сарадњу шефова политичких група, предсједника и потпредсједника Европског парламента.

[22] Пословник о раду КОСАК-а. Интернет: http://www.cosac.eu/, 8. 3. 2022.

[23] Марија Милошевић, „Демократски дефицит ЕУ", *Европско законодавство,* 2018, бр. 66, стр. 5–7.

чланству. Па тако, у складу са чланом 12 Споразума, политички дијалог на парламентарном нивоу одвија се у оквиру Парламентарног одбора за стабилизацију и придруживање *(Stabilisation and Association Parliamentary Committee –SAPC),* који чине посланици парламента државе кандидата и посланици Европског парламента. Парламентарни одбор се оснива у складу са чланом 125 Споразума, с циљем разматрања свих аспеката односа између државе која приступа чланству и Европске уније и свих важних политичких и економских питања у процесу европских интеграција односне државе, нарочито у спровођењу Споразума о стабилизацији и придруживању. Методологија рада, интензитет састанака ПОСП-а уређен је Пословником о раду Одбора. Рад карактерише усвајање заједничке декларације са препорукама у односу на напредак државе кандидата у процесу интеграција. Остале интерпарламентарне делегације имају за циљ продубљивање сарадње које нису чланице, а ни државе кандидати за чланство. Углавном кооординацију активности води Одбор за спољне послове Европског парламента, а укључује и дјеловање Одбора за развој и одбора за међународну трговину.

Парламентарна скупштина Уније за Медитеран окупља 120 чланова које представљају ЕУ, с циљем расправе о политичким, економским, културним питањима од заједничког интереса и јачања европско-медитеранског партнерства.[24] Према истом принципу, на нивоу ЕУ формиране су и делегације за Европско-латинскоамеричку сарадњу, као форум сарадње ЕУ и Кариба и државе Латинске Америке *(EuroLat)* и парламентарна институција Источног партнерства *(Euronest),* која окупља 60 европских парламентараца и 10 посланика парламената Јерменије, Азербејџана, Грузије, Молдавије и Украјине.[25] Еуронест је мултилатерална платформа сарадње која одражава дијалог у различитим областима сарадње: стабилност, демократију, усклађивање правне тековине и стандарда, трговину, енергетику и сл.[26]

Сарадња ЕП са националним парламентима

Размјена мишљења на нивоу парламената не само да доприноси ширењу демократских вриједности, него парламенти треба да буду глас у спољнополитичким дебатама и преговорима, покушавајући да обликују и утичу на политике што је више могуће, водећи паралелне дипломатске

[24] Парламентарна скупштина Уније за Медитеран. Интернет: https://paufm.org/, 8. 3. 2022.

[25] Из политичких разлога чланство Бјелорусије је тренутно суспендовано.

[26] "European Parliament Delegations and Parliamentary Diplomacy (Parlomacy)", AALEP. Интернет: http://www.aalep.eu/european-parliament-delegations-and-parliamentary-diplomacy-parlomacy, 8. 3. 2022.

односе. Тиме се обезбјеђује свеобухватан и инклузиван приступ политикама, који води стабилности како на националном тако и европском нивоу. У том смислу, парламентарна дипломатија политикама додаје легитимитет и политичку тежину.[27] На нивоу ЕУ, воља за јачањем националних парламената произашла је из потребе превазилажења политичких изазова са којима се ЕУ суочавала. Ти изазови углавном су се тицали мањег повјерења европског грађанина у институције ЕУ и бриселску администрацију, те све веће отуђености од европских вриједности.[28] Однос Европског парламента са националним парламентима уређен је чланом 12 Уговора о Европској унији и Протоколом бр. 1 о улози националних парламената. Европски парламент донио је Резолуцију о примјени одредаба Уговора о националним парламентима који прецизира однос сарадње и промовише заједничко дјеловање. Смисао сарадње лежи првенствено у наднационалној природи Уније, али и потреби за већим утицајем националних парламената у контексту јачања легитимности и приближавању Уније грађанима. Протокол о улози националних парламената у Европској унији дефинише националне парламенте у смислу да „активно доприносе добром функционисању Уније". Њихова улога ојачана је у смислу да им се прослиједују нацрти законодавних аката и води рачуна о примјени принципа супсидијарности и пропорционалности, као и да учествују у међупарламентарној сарадњи националних парламената и сарадњи са Европским парламентом.[29] Што се тиче држава аспираната за чланство у ЕУ, иако парламенти нису укључени у директне преговоре и не траже краткорочни резултат, бивају ангажовани за реализацију европске агенде.

5) ИЗВОРИ

Calossi, Enrico, Coticchia, Fabrizio, "The Role of Europarties in Framing the European Union Foreign and Security Policy", *EUI Working Paper RSCAS*, 2013/03.

Eckes, C., *How the European Parliament's participation in international relations affects the deep tissue of the EU's power structures*, Oxford University Press, 2015.

Fiott, Daniel, "On the value of parliamentary diplomacy", *Madariaga Paper*, April 2011, vol.4, no. 7.

[27] Daniel Fiot, op. cit.

[28] Марија Милошевић, op. cit.

[29] „Протокол о улози националних парламената у Европској унији" и „Протокол о примјени принципа супсидијарности и пропорционалности". Интернет: http://www.lisbon-treaty.org. 8. 3. 2022.

Митић, Миодраг, *Дипломатија, делатност, организација, вештина, професија*, Завод за уџбенике, Београд, 1999.

Noulas, George, "The Role of Parliamentary Diplomacy in Foreign Policy", *Foreign Policy Journal, Europe*, Featured, News & Analysis, 2011.

Onderco, Michal, "Parliaentarians in governent delegations: An old question still not answered", *Sage Journals,* 2017.

Stratulat, Corina, Molino, Elisa, "Implementing Lisbon Treaty, What's new in 'comitology'", *European Policy Center*, 2011.

Thompson, Kenneth, "The New Diplomacy and the Quest for Peace", *International Organization*, 2009, vol. 19, no. 3.

Weisglas, Frans W., de Boer, Gonnie, "Parliamentary Diplomacy", *The Hague Journal of Diplomacy* 2007, vol. 2.

Крећа, Миленко, Милисављевић, Бојан, *Међународно право представљања, дипломатско и конзуларно право*, Правни факултет, Београд, 2017.

Милошевић, Марија, „Демократски дефицит ЕУ", *Европско законодавство*, 2018, бр. 66.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Спољна политика више није у искључивој надлежности традиционалне дипломатије. У савременој дипломатији активно дјелују организације цивилног друштва, предузећа и парламенти. Као непосредно изабрани представници грађана који учествују у доношењу одлука, како на унутрашњем тако и међународном плану, парламентарци доприносе одлукама о политикама, али утичу на јавно прихватање и осигуравање подршке тим политикама. У претходној анализи видјели смо да парламентарна дипломатија, или како је неки зову „парломатија", доприноси свеобухватнијој спољној политици, али да је њена ефикасност ограничена адекватним учешћем делегација, првенство доприносом парламентараца контролној улози парламента у оквиру спољне политике, који се огледа не само у политичкој вољи и капацитету парламентараца већ и међупарламентарној сарадњи, размјени информација и јачању ефикасности постојећих парламентарних форума. Осим тога, ослобођена одређених ограничења које има класична или традиционална дипломатија, „парломатија" омогућава директније контакте са различитим заинтересованим странама, отварање нових канала комуникације и пренос осјетљивијих порука. Нису ријетки примјери коришћења управо парламентарне дипломатије, као средства за ријешавање кризних ситуација у међународним односима, о чему свједоче бројне делегације на нивоу ЕУ успостављене у циљу ближе сарадње и рјешавања конфликата дијалогом.

Иако се не може у потпуности тврдити да је спољна политика искључиво у рукама представника извршних структура власти, те да владе окупљају парламентарце како би легитимисале своје одлуке, или макар утицали да се чланови парламента не противе политици влада. Ипак, представници парламената се у својој припреми за дјеловање на институционалном и дипломатском нивоу спољне политике, у значајној мјери ослањају на информације и ресурсе влада и дипломатских представништава. С друге стране, предност овог вида сарадње је могућност отварања врата синергији извршних и законодавних структура власти, усклађеним политикима, једнообразном заштитом националних а не искључиво политичких интереса, а да се при томе у потпуности задржава аутономија сваке гране власти. Флексибилност дијалога, непосредност у комуникацији који карактеришу парламентарну дипломатију, чине да она буде схваћена као мост који повезује стране уговорнице и доприноси сазријевању сарадње у данашњем свијету, али и пружа конкретне одговоре на различите изазове. На примјеру Европског парламента, видјели смо да може допринијети и јачању демократског легитимитета, приближавању ставова и ефикасном одржавању европског пројекта. Претходна анализа потврдила је релевантност парламентарне дипломатије и могућности њене примјене, али и перспективу за даљу анализу и потребу за кодификацијом правних правила у овој области. Било би отуд занимљиво истраживати вишеслојност парламентарне дипломатије у Републици Србији у односу на различите критеријуме. На примјер, кроз њен утицај на демократичност друштва и легитимност спољнополитичких одлука (дјеловање парламентарних мисија за посматрање избора, примјена контролних механизама парламената за спровођење спољне политике влада, ратификација међународних споразума и сл.), затим кроз њену улогу у рјешавању међудржавних конфликата (средство медијације), или кроз позиционирање предсједника и чланова парламента у дипломатском протоколу (пресеанс листа), као и кроз анализу последица њене примјене на унутрашње прилике у држави.

PARLIAMENTARY DIPLOMACY AS AN INSTRUMENT OF THE EUROPEAN UNION'S FOREIGN POLICY

Summary: The increasingly complex role of parliament in foreign policy in recent decades has conditioned the possibility of developing parliamentary diplomacy, but also a different interpretation of the term itself. The reason for this should be sought in various aspects of the analysis itself – whether to determine parliamentary diplomacy in relation to the constitutional framework and competencies of parliament or to specify the concept in accordance with the analysis of political actors, especially members of parliament at the international level. In the absence of theoretical discussions but also of international legal rules on parliamentary diplomacy, it seems that this institute has no special significance or that it is in the shadow of what is considered a traditional form of diplomacy. Nevertheless, the practice of states in modern international relations and the globalised world indicates the growing need to use this atypical form of representation and negotiation. Therefore, the author's goal is to conceptualise the parliamentary dilemma as an instrument of foreign policy and point out the existing mechanisms for its implementation. The application of parliamentary diplomacy in this paper is limited by the participation of delegations at the foreign policy level of the European Union.

Keywords: Parliamentary diplomacy, Foreign Policy, the European Parliament.

УДК: 341.238(4-672EU)
327(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 21 (2022)
Год XXI, бр. 77-78, стр. 291–304
Изворни научни рад
Рад примљен 21. 3. 2022. године
Рад одобрен 1. 4. 2022. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.77_78.18

УСКЛАЂИВАЊЕ ДРЖАВНЕ СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ СА СПОЉНОМ ПОЛИТИКОМ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ – ПРИМЕР СЕВЕРНЕ МАКЕДОНИЈЕ

Митко АРНАУДОВ[1]

Апстракт: Спољна политика малих, или тзв. „микро држава", од посебног је значаја за науку о међународним односима имајући у виду њихову улогу у савременој светској политици,. Мале или „микро државе", за разлику од прошлих времена, данас имају своје место у регионалним институцијама и организацијама, као и у бројним међународним, регионалним и локалним иницијативама које се баве политичким питањима, питањима економског развоја, економске одрживости, али и питањима екологије и развоја животне средине. Предметни рад је фокусиран на испитивање спољнополитичког деловања Републике Северне Македоније у светлу најновије кризе у Украјини. У том смислу, у раду се анализира у којој мери је спољна политика ове земље усклађена са спољном и безбедносном политиком Европске уније (ЗСБП), имајући у виду чињеницу да је Северна Македонија земља-кандидат за учлањење у ову међународну организацију. Кроз призму реалистичке теорије међународних односа, аутор је изнео и одређене закључке који се односе на неконзистентност Европске уније по питању процеса европских интеграција услед промењених међународних и регионалних околности.

Кључне речи: Република Северна Македонија, Европска унија, усклађивање спољне политике, украјинска криза.

[1] Институт за међународну политику и привреду, Београд.
E-mail: mitko@diplomacy.bg.ac.rs

Рад је настао у оквиру пројекта „Србија и изазови у међународним односима 2022. године", који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, а реализује Институт за међународну политику и привреду током 2022. године.

1) УВОД

Када је реч о постојећим стандардима, односно смерницама и критеријумима приликом дефинисања појма државе у међународним односима, у теоријском смислу не постоји јасно утврђена и општеприхваћена дефиниција којом се дефинишу мале државе.[2] У литератури посвећеној малим државама, постоје различити критеријуми за њихово дефинисање. Тако, политичка географија узима у обзир просторну величину државе, док наука о међународним односима и међународној економији помиње као основни критеријум број становника. Овај други критеријум нарочито је значајан у оквиру међународних организација и у процесу политичких и економских интеграција. Тако, на пример, Британска заједница народа званично као мале државе сматра државе које имају мање од 1,5 милиона становника, без обзира на њихову површину.[3] Ако се вратимо у далеку прошлост видећемо да су дефиниције о малим државама још више субјективније и релативније, имајући у виду чињеницу да су политичке јединице биле далеко разноврсније и фрагментираније, са различитим изворима државне моћи и са далеко мањим бројем становника.[4] Данас мале државе представљају важан чинилац у међународним односима, имајући у виду да стратегије „великих светских играча", односно њихово спровођење зависи од улоге малих држава. Тако су, својевремено, професори Војин Димитријевић и Радослав Стојановић на примеру сировина, које су најчешће од виталног интереса за развијене земље, указали колико велике државе у одређеним случајевима могу зависити од малих држава.[5] Према њиховим наводима: „Те сировине су растурене у малим количинама по разним земљама света, тако да на том пољу условљавају глобалну међузависност, која произлази из савремене технологије производње наоружања. Посед и набавка тих сировина увек су озбиљан посао за једну велику силу, те се често догађа да нека суперсила зависи на том пољу од неке сасвим мале земље".[6]

---

[2] Данчо Марковски, *Современи дипломатски методи и нивната примена во македонската дипломатија*, Friedrich Ebert Stiftung, Скопје 2017. Интернет: https://library.fes.de/pdf-files/bueros/skopje/14052.pdf, 20. 5. 2021, стр. 72.

[3] Petar Kurečić, „Problematika definiranja malih država", *Hrvatski geografski glasnik*, 2012, vol. 74, br. 2, str. 90.

[4] Baldur Thorhallsson, Sverrir Steinsson, "Small State Foreign Policy", *World Politics*, Oxford 2017, p. 3. Интернет: https://uni.hi.is/baldurt/files/2018/09/Small-State-Foreign-Policy-5404.pdf, 11. 3. 2022.

[5] Митко Арнаудов, „Стратегија спољне политике Републике Македоније од 2006. до 2015. године", докторска дисертација, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, 2021, стр. 40.

[6] Војин Димитријевић, Радослав Стојановић, *Међународни односи,* Службени лист СРЈ, Београд, 1996, стр. 180.

Оно што је од суштинског значаја у креирању стратегије спољне политике малих држава и њеном спровођењу јесте неопходност политичких одлучилаца у малим и „микро државама" да увек имају јасно разумевање и синхронизацију националних безбедносних и националних економских интереса. Имајући у виду да мале државе уживају ограничене капацитете аутентичне политичке, безбедносне и економске моћи, избегавање колизије између националних безбедносних економских интереса је од кључног значаја приликом дефинисања и спровођења спољне политике малих држава. Када је реч о стратегији спољне политике малих држава, занимљиво је питање које поставља професор Драган Симић: „Овде се очигледно појављује нејасноћа која се тиче одговора на питање, могу ли мале и средње државе да имају велике стратегије, тј. да се баве укупном моћи властитог друштва и планирају циљеве иза хоризонта рата?"[7] Премда, објашњава Симић, такве државе не задовољавају сва мерила која је у свом одређењу велике стратегије поставио војни теоретичар Базил Лидел Харт *(Basil Henry Liddell Hart)* – „наше мишљење је да свака држава, као и сваки народ, има право да, и онда када нема одговарајуће изворе моћи, планира свој положај и покуша да оствари циљеве у глобалној будућности".[8] У наведеном контексту, државе попут Републике Северне Македоније са површином од 25.713 км^2 и са 2.022.547 становника према подацима последњег пописа из 2002. године, спадају у ред малих држава које у савременим међународним односима треба да поседују адекватну стратегију спољне политике која може бити предмет средњорочног редефинисања у сврху прилагођавања новонасталим унутрашњим, регионалним и међународним околностима.[9] Република Северна Македонија од проглашења независности, у септембру 1991. године, до данас, нема усвојен јединствен документ стратегије спољне политике у којем би јасно били дефинисани спољнополитички циљеви те земље и акциони планови за њихову реализацију.[10] Како објашњава професор Нано Ружин, такве аномалије произилазе из потцењивања значаја спољне политика, како због финансијских тако и због кадровских проблема, због чега је и економска дипломатија остала велика непознаница у македонској дипломатији. Ружин сматра да су последице тога лоша искуства из времена владавине Николе Груевског, када су били назначени економски

[7] Драган Р. Симић, *Светска политика – Међудржавни и међународни поредак, Светска политика, Глобални односи,* Факултет политичких наука и Чигоја штампа, Београд, 2009, стр. 151.

[8] Ibid.

[9] Попис на населението, домакинствата и становите во Република Македонија 2002, Државен завод за статистика, Република Македониа, Скопје 2005. Интернет: https://www.stat.gov.mk/publikacii/knigaxiii.pdf, 15. 6. 2021.

[10] Митко Арнаудов, op. cit., стр. 48.

представници те државе који су, како тврди он, више радили за себе и одређене македонске лоби групе, а мање за интересе државе.[11] Заправо, посматрано из угла спољнополитичких стратешких циљева Републике Северне Македоније, та земља је 23. децембра 1993. године у Собрању једногласно усвојила декларацију о интеграцији у НАТО, док је 2004. године усвојила националну стратегију Републике Македоније о учлањењу у ЕУ.[12] Посматрано из данашње перспективе, Република Северна Македонија од стицања своје независности имала је јасно и консензуално дефинисане кључне спољнополитичке циљеве, односно учлањење у Европску унију и НАТО, али је пропуштена политичка прилика да се истовремено дефинише свеобухватна стратегија спољне политике у којој би, осим државних интереса и спољнополитичких циљева, били наведени и сви узроци и детерминанте спољнополитичких опредељења, као и капацитети, механизми и инструменти које би имала на располагању и које би примењивала у смеру реализације тих циљева.[13] На званичном интернет сајту Владе Републике Северне Македоније наводи се да ће „Влада Републике Северне Македоније предложити Собрању те земље Националну стратегију спољне политике, те да ће циљ ове Стратегије бити обезбеђивање широке дебате и консензуалне подршке о крупним спољнополитичким темама који ће бити стални предмет дебата у законодавном дому те земље, као и да ће се за њих захтевати вишепартијска сагласност".[14] Тако Република Северна Македонија, без прецизно дефинисаног документа националне стратегије спољне политике који би дефинисао и прецизно одређивао начине за реализацију спољнополитичких циљева, прилагођава своје спољнополитичке активности на „ситуационом нивоу", без јасног одређивања и дефинисања евентуалних предности и мана одређених спољнополитичких одлука. С друге стране, када је реч о усклађивању спољне политике Републике Северне Македоније са спољном и безбедносном политиком Европске уније, актуелни министар Бујар Османи изјавио је да Република Северна Македонија, „у времену када сама Европска унија не успева да обезбеди консензус за

[11] Митко Арнаудов, op. cit., стр. 148.

[12] „Меѓународни односи – надворешна политика – Интеграцијата во евро-атлантските структури е приоритет на Македонија". Интернет: http://bn-mk.org/mk/content/%D0%BD%D0%B0%D0%B4%D0%B2%D0%BE%D1%80%D0%B5%D1%88%D0%BD%D0%B0-%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0.html; Национална стратегија за интеграција на Република Македонија во Европската унија", Влада на Република Македонија, Скопје 2004. Интернет: https://www.sobranie.mk/wbstorage/files/nacionalna_strategija%2006.09.04.PDF, 12.06.2021;

[13] Митко Арнаудов, op. cit., стр. 49.

[14] „Република Северна Македонија – членка на НАТО и Европската унија", Влада на Република Северна Македонија. Интернет: https://vlada.mk/node/18041.

наставак европских интеграција, јасно показује да је чврст и принципијелан партнер, те да из тог угла македонске европске оријентације, не постоји сумња да је она део Европе и да припада Унији".[15] „Испунили смо једну важну одредницу, за мање од годину дана. Република Северна Македонија је испоручила тачно 100 придруживања ка заједничкој спољној и безбедносној политици Европске уније, укључујући рестрикције и санкције", навео је Османи.[16] Заправо, не постоје сумње да се Република Северна Македоније у целости усклађује са спољном и безбедносном политиком Европске уније, иако је реч о земљи-кандидату за пријем у Европску унију и земљи која још увек није започела процес приступних преговора о учлањењу у ЕУ. Али, питања која се намећу јесу следећа: Да ли је усклађивање спољне политике Републике Северне Македоније са спољном и безбедносном политиком ЕУ истовремено усклађено, односно синхронизовано са суштинским националним економским и безбедносним интересима те земље? Притом, не постоје адекватне анализе о томе како поменуто усклађивање утиче на развојне процесе Републике Северне Македоније, које су потенцијалне предности и негативне стране тог процеса.

2) УСКЛАЂЕНОСТИ СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ РЕПУБЛИКЕ СЕВЕРНЕ МАКЕДОНИЈЕ СА СПОЉНОМ ПОЛИТИКОМ ЕУ

Суседска политика и регионални односи

Да бисмо стекли прецизнији увид у спољну политику Републике Северне Македоније, као и о томе како службе Европске уније оцењују спољну политику ове земље, њене целисходности и ефикасности, прво ћемо анализирати односе које Северна Македонија остварује са својим суседима из непосредног окружења у ширем регионалном контексту. Последњи Извештај Европске комисије тако наводи да, „добросуседски односи и регионална сарадња представљају суштински део евроинтеграцијског процеса Северне Македоније и доприносе стабилности, помирењу и клими погодној за решавање отворених билатералних питања и наслеђа из прошлости".[17] У Извештају се даље наводи да је Северна Македонија

[15] „РСМ испорача придружување на заедничката надворешна и безбедносна политика на ЕУ", *Агенција Анадолија,* 11. 8. 2021.

[16] „РСМ испорача придружување на заедничката надворешна и безбедносна политика на ЕУ", *Агенција Анадолија,* 11. 8. 2021.

[17] „Работен документ на службите на комисијата – Извештај за напредокот за Република Северна Македонија 2021", Европска комисија, Брисел, 2021. Интернет: https://www.

наставила да учествује у великом броју иницијатива о регионалној сарадњи, као што су Споразум о слободној трговини Централне Европе (ЦЕФТА), Енергетској заједници, Транспортној заједници, Процесу сарадње у Југоисточној Европи (ПСЈИЕ) и Савету за регионалну сарадњу.[18] Али, оно што је важно, и што Извештај апострофира јесте, да су се политички лидери Албаније, Северне Македоније и Србије, 29. јула 2021. године, састали како би озваничили иницијативу *Отворени Балкан* која, како се наводи у тексту извештаја, има за циљ одстрањивање економских баријера између три земље, олакшавање трговине и кретања појединаца, а у циљу преузимања свих неопходних корака за успостављање јединственог тржишта рада. Заправо, реч је о иницијативи која је изазвала велику медијску пажњу у оквирима Западног Балкана. Док су, с једне стране, политички лидери Северне Македоније, Албаније и Србије, предвођени председником Србије Александром Вучићем и премијерима Северне Македоније и Албаније Зораном Заевим и Едијем Рамом, тврдили да је реч о пројекту који ће олакшати, убрзати и оснажити економске токове у региону, а самим тиме поспешити интеграцију региона са Европском унијом, с друге стране бројни политичари, пре свега из Подгорице, Сарајева и Приштине, оценили су пројекат као замену за европске интеграције, па у критикама на ову иницијативу су ишли и до тога да тврде да је реч о пројекту који отвара регион за руски и кинески утицај.[19]

Када је реч о појединачним односима које Република Северна Македоније остварује са државама из непосредног суседства, у Извештају Европске комисије наводи се да Северна Македонија остаје посвећена билатералним односима са другим земљама – кандидатима за проширење Европске уније и са суседним земљама – чланицама Европске уније.[20] Тако су односи са

---

sep.gov.mk/data/file/Pregovori/North-Macedonia-Report-2021-%D0%9C%D0%9A2.pdf, 17. 3. 2022.

[18] „Работен документ на службите на комисијата – Извештај за напредокот за Република Северна Македонија 2021", Европска комисија, Брисел, 2021. Интернет: https://www.sep.gov.mk/data/file/Pregovori/North-Macedonia-Report-2021-%D0%9C%D0%9A2.pdf 17.3.2022.

[19] Премијер привремених приштинских институција, Аљбин Курти, рекао је да иницијатива више личи на Балкан отворен за утицаје са истока, посебно из Руске Федерације и Кине, као и отворен за аутократију, корупцију, ратне злочинце, супротно европским вредностима демократије и владавине права. Видети: „'Otvoreni Balkan' otvara regiju za utjecaj Rusije i Kine", *AlJazeera,* 2. 8. 2021. Интернет: https://balkans.aljazeera.net/news/balkan/2021/8/2/kurti-otvoreni-balkan-otvara-regiju-za-uticaj-rusije-i-kine, 10. 3. 2022.

[20] „Работен документ на службите на комисијата – Извештај за напредокот за Република Северна Македонија 2021", Европска комисија, Брисел, 2021, op. cit., стр. 77.

Републиком Албанијом и Републиком Грчком оцењени као добри, док су односи са Републиком Србијом оцењени као интензивни, а као објашњење за такву оцену се наводи „одлука Републике Србије да у фебруару 2021. године, од својих залиха донира Републици Северној Македонији вакцине против вируса Covid-19". Међутим, када је реч о односима између Северне Македоније и Бугарске, у извештају се наводи да је посебан фокус усмерен ка превазилажењу билатералних спорова између ове две земље, а у циљу деблокирања званичног почетка приступних преговора Северне Македоније са Европском унијом. Суштина спорења између Скопља и Софије је у тумачењу Споразума о пријатељству, добросуседству и сарадњи потписаног 1. августа 2017. године. Заправо, проблем између Скопља и Софије потиче из члана 8, став 3 Споразума у коме се наводи да ће, „обе уговорне стране организовати, уз узајамну сагласност, заједничко обележавање заједничких историјских догађаја усмерених ка јачању добросуседских односа у духу европских вредности".[21] Таква формулација допринела је формирању дијаметрално супротстављених тумачења између Скопља и Софије у академским, политичким и експертским круговима. Док бугарска страна тврди да је овим чланом Република Северна Македонија прихватила чињеницу да је македонска историја заправо део званичне бугарске историје, односно да је македонска историја фалсификована у последњих 60 година, те да је коначно овим Споразумом прихваћен фалсификат, с друге стране политичари, али пре свега академици и експерти историјске науке у Скопљу тврде да није реч о фалсификованој историји, да постоји јасна граница између бугарске и македонске историје, као и историје и идентитета бугарског и македонског језика, те да је таква формулација последица политичког деловања македонских функционера у циљу стабилизације односа између Скопља и Софије, а самим тиме и убрзање процеса европских интеграција Северне Македоније. Различита тумачења овог споразума између Скопља и Софије и данас су актуелна. Република Бугарска одбија да прихвати почетак приступних преговора Северне Македоније са Европском унијом тврдећи да се у Скопљу води антибугарска кампања која негира бугарску историју и идентитет, док се, с друге стране, у Републици Северној Македонији тврди да није реч о спорним историјским питањима са Бугарском, већ о одбијању званичне Софије да прихвати постојање македонског народа и језика, као засебног народа и нације у односу на бугарски народ и језик.

[21] „Договор за пријателство, добрососедство и соработка меѓу Република Македонија и Република Бугарија", Член 8, став 3, Влада на Република Северна Македонија. Интернет: https://vlada.mk/sites/default/files/dogovori/Dogovor_Za_Prijatelstvo_Dobrososedstvo_Sorabotka_Megju_Republika_Makedonija_I_Republika_Bugarija.pdf, 9. 3. 2022.

Усклађеност са спољном и безбедносном политиком ЕУ

У Извештају Европске комисије из 2021. године наводи се да је „Република Северна Македонија наставила да буде умерено спремна у областима заједничке спољне, безбедносне и одбрамбене политике, те да је у тој години постигнут одређени напредак, повећано усаглашавање са заједничком спољном и безбедносном политиком Европске уније и кроз учешће у мисијама и операцијама ЕУ о управљању кризама. Наглашава се и да Северна Македонија посебно у наредној години треба да настави усаглашавање са заједничком спољном и безбедносном политиком ЕУ".[22] Како се наводи, стопа усаглашености према одлукама Савета била је 96% закључно са августом 2021. године (у поређењу са 92% у 2019. и 94% у 2020. години), што сведочи о позитивном тренду и стратешкој опредељености земље. Међутим, као замерка се наводи да „Република Северна Македонија није поштовала рестриктивне мере против Руске Федерације повезане са стањем у Украјини, иако је у марту 2021. године, поштовала мере повезане са озбиљним кршењем људских права у Руској Федерацији и у односу на случај Алексеја Навањог".[23] Политика Скопља према Москви, када је реч о актуелној кризи у Украјини, односно када је реч о такозваној *специјалној операцији* руске војске на територији Украјине, односно њеној агресији како тврде званичници Запада, у потпуности је промењена, те су власти у Републици Северној Македонији у потпуности прихватили и спроводе све наметнуте санкције против Руске Федерације које је усвојила Европска унија, али и поједине земље изван те заједнице, попут Сједињених Америчких Држава, Уједињеног Краљевства Велике Британије и Северне Ирске, Канаде и Аустралије. На 17. седници Владе Републике Северне Македоније усвојена је Информација о пакету рестриктивних мера Европске уније односно санкцијама против Руске Федерације у погледу актуелне ситуације у Украјини, те је усвојена препорука да се Северна Македонија прикључи свим одлукама Европске уније када је реч о рестриктивним мерама.[24]

[22] „Работен документ на службите на комисијата – Извештај за напредокот за Република Северна Македонија 2021", op. cit., стр. 124.

[23] Ibid.

[24] „Од 17-тата седница на Владата: Северна Македонија се придружува кон ЕУ со санкциите кон Руската Федерација", Влада на Република Северна Македонија. Интернет: https://vlada.mk/node/27889, 10. 3. 2022.

3) СПОЉНА ПОЛИТИКА СЕВЕРНЕ МАКЕДОНИЈЕ У КОНТЕКСТУ АКТУЕЛНЕ УКРАЈИНСКЕ КРИЗЕ

Премијер Републике Северне Македоније, Димитар Ковачевски, коментаришући актуелну украјинску кризу изјавио је да је „Северна Македонија чланица НАТО, те да све одлуке та земља усваја у складу са одлукама алијансе у процесу у коме и они учествују као држава чланица". Како је навео „Северна Македонија подржава територијални интегритет и суверенитет Украјине у име заштите међународних вредности, али и у циљу целокупне хармонизације са економским санкцијама које је Европска унија увела против Русије, а како би се зауставио наставак ескалације овог сукоба".[25] Из данашње перспективе чини се да је, без прецизне анализе о евентуалним штетама, пре свега на економском плану, Република Северна Македонија у потпуности прихватила све санкције које је Европска унија увела против Руске Федерације због украјинске кризе. Теза о томе да је Републици Северној Македонији главни спољнополитички циљ учлањење у Европску унију, као и да та земља није политички неутрална, јесте тачна. У актуелним околностима, без прецизне анализе о економским последицама усвојених рестриктивних мера занемарује се и питање енергетске одрживости Северне Македоније. Такође, не даје се реална процена последица пружања војне помоћи Украјини унутар НАТО савеза.[26] Званично је наведено да ће „Северна Македонија донирати војну опрему, али неће слати своје војнике у Украјину. Одлуке о слању наших војника у Украјину нема и неће је бити", рекла је македонска министарка одбране Славјанка Петровска.[27] Као последица једног таквог корака македонских власти, Република Северна Македонија се нашла на списку страних држава и територија које предузимају непријатељске акције против Москве. Русија је јасно назначила да су још и Аустралија, Албанија, Андора, Велика Британија, државе чланице Европске уније, Исланд, Канада, Лихтенштајн, Микронезија, Монако, Нови Зеланд, Норвешка, Јужна Кореја, Сан Марино, Сингапур, Сједињене Америчке Државе, Тајван, Украјина, Црна Гора, Швајцарска и Јапан, непријатељске државе.[28]

---

[25] „Војната во Украина е огромна опасност за европската и светската безбедност и треба веднаш да престане", Влада на Република Северна Македонија. Интернет: https://vlada.mk/node/27978, 18. 3. 2022.

[26] „Северна Македонија ќе испрати воена опрема, но не и војници во Украина", *Dojče Vele,* 1. 3. 2022.

[27] Ibid.

[28] „Русија објавила листу непријатељских земаља, међу њима Црна Гора и Северна Македонија", *Politika,* 7. 3. 2022. Интернет: https://www.politika.rs/scc/clanak/501280/Rusija-objavila-listu-neprijateljskih-zemalja-medu-njima-Crna-Gora-i-Severna-Makedonija, 10. 3. 2022.

Тиме је Северна Македонија стала насупрот неких других чланица ЕУ и НАТО, попут Мађарске и Бугарске, које су се придружиле економским санкцијама усмереним против Москве, али нису пристали да шаљу украјинским оружаним снагама војне снаге или било коју врсту војне помоћи. Шеф кабинета председника владе Мађарске, Гергели Гуљас, саопштио је одлуку да Мађарска неће слати трупе да се боре у Украјину и додао да је мађарски премијер Виктор Орбан наложио министарствима унутрашњих послова и одбране да припреме акциони план за таласе избеглица из Украјине. Када је реч о Бугарској, током овогодишње посете америчког државног секретара за одбрану Лојда Остина Бугарској, актуелни бугарски премијер Кирил Петков потврдио је да ће Бугарска слати само хуманитарну помоћ Украјини, те да Бугарска и Сједињене Државе нису разговарале о слању оружја у Кијев.[29] Бугарски председник Румен Радев такође се успротивио испоруци бугарског наоружања Украјини, рекавши да би то значило и директније укључивање Бугарске у сукоб.[30] Тако су Бугарска и Мађарска, подржавши економске санкције Европске уније против Руске Федерације, истовремено одлучиле да не предузимају активнију војну улогу у рату на територији Украјине. Република Северна Македонија, с друге стране, иако у кандидатском статусу по питању учлањења у Европску унију, прихватила је на основу чланских обавеза у НАТО да пружи војну помоћ украјинским одбрамбеним снагама. Тиме је озбиљно угрозила своје добре односе са Руском Федерацијом, пре свега на економском и енергетском нивоу. Бардур Торхалсон *(Baldur Thorhallson)* и Сверир Штајнсон *(Sverrir Steinsson),* тврде да се научници могу сложити у томе да мале државе генерално преферирају ка мултилатерализму као методу утицаја, али и средству за обуздавање великих држава.[31] Међутим, у случају активности Руске Федерације у Украјини, Северна Македонија није се суочавала нити са непосредном опасношћу, нити је имала директан интерес да усвоји мере изван оквира економских санкција, а које се односе на војну помоћ у форми наоружања. Да би задовољиле своје економске и безбедносне потребе, мале државе морају да исправе асиметрију моћи између себе и великих држава, те да попуне празнине користећи

[29] "САЩ изпращат рота "Страйкър" у нас, без оръжие за Украйна от наша страна (Обзор)", *BNT NOVINI,* 19. 3. 2022. Интернет: https://bntnews.bg/news/sasht-izprashtat-rota-straikar-u-nas-bez-orazhie-za-ukraina-ot-nasha-strana-obzor-1188989news.html, 10. 3. 2022.

[30] "Ukraine war: US to send army contingent to Bulgaria as part of NATO battle group", *South China Morning Post,* 20. 3. 2022. Интернет: https://www.scmp.com/news/world/europe/article/3171142/ukraine-war-us-send-army-contingent-bulgaria-part-nato-battle, 10. 3. 2022.

[31] Baldur Thorhallsson, Sverrir Steinsson, *Small State Foreign Policy,* World Politics, Oxford 2017. Available at: https://uni.hi.is/baldurt/files/2018/09/Small-State-Foreign-Policy-5404.pdf (Accessed 11. 3. 2022) стр. 2.

дипломатске ресурсе. Кад је реч о актуелној украјинској кризи, изгледа да је Република Северна Македонија мање користила свој дипломатски механизам како би покушала да сачува своју позицију неумешаности у највећој могућој мери, поред чињенице да је стална чланица НАТО, већ се најотвореније сврстала у текућим ратним активностима одлучивши да шаље војну опрему у Украјину, иако није била стриктно обавезна.[32] Да бисмо имали свеобухватнију слику односа између Руске Федерације и Републике Северне Македоније, битно је нагласити да према последњим подацима Народне банке Републике Северне Македоније укупна трговинска размена између Москве и Скопља у 2019. години износила је 173,82 милиона евра, од којих 127,11 милиона евра је на страни руског увоза у Северној Македонији, док су 46,71 милиона евра на страни македонског извоза на тржиште Руске Федерације.[33] Када је реч о компанијама са руским капиталом које послују у Северној Македонији, битно је нагласити да укупно у тој земљи послује око 70 руских предузећа са руским капиталом. Реч је о привредним субјектима који тренутно запошљавају око 1.250 грађана у Северној Македонији и који остварују приход од 210 милиона евра, према подацима из 2020. године.[34] У поменутом контексту битно је нагласити да се једна од десет компанија „Те-То" бави производњом електричне енергије која, како наводе македонски медији, представља битан чинилац на македонском тржишту енергената. Она поседује капацитете за производњу 220 мегавати електричне енергије на годишњем нивоу, као и 160 мегавати за производњу топлотне енергије, што је, како се истиче, укупно снабдевање централног грејања у главном граду Скопљу.[35] Следствено произилази да је Република Северна Македонија у потпуности усагласила своју спољну и безбедносну политику са ЗСБП Европске уније, а на случају кризе у Украјини без било каквог рационално постављеног циља и стручне анализе економских, безбедносних и енергетских ефеката. Притом, Северна Македонија није пуноправна чланица Европске уније, те самим тим није нити у обавези да њена спољна и безбедносна политика буде у целости усаглашена са политиком чланица Европске уније. Тачна је чињеница да европски званичници, али и званични документи Европске уније захтевају од земаља кандидата да ускладе своју спољну и безбедносну политику са ЗСБП Европске уније, и то не треба да

[32] Baldur Thorhallsson and Sverrir Steinsson, op. cit., p. 5.

[33] „Надворешно-трговска размена/годишни податоци 1990–2019", Народна банка на Република Северна Македонија, Available from: https://www.nbrm.mk/nadvoresno_trgovska_razmena.nspx. Интернет: 10. 3. 2022.

[34] „Ова се Руските компании во македонија", *Večer,* 3. 3. 2022. Интернет: https://vecer.mk/makedonija/ov/ 11. 3. 2022.

[35] Ibid.

представља предмет замерања у овом раду, већ чињеницу што су македонске власти пропустиле прилику да изграде јасан и суверен и независан положај који би овој земљи обезбедио одређени маневарски простор када је реч о вођењу спољне и безбедносне политике, до тренутка пријема у пуноправно чланство у Европску унију.

4) ИЗВОРИ

Alden, Chris, Aran, Amnon, *Foreign policy analysys – new aproaches*, Routledge, Abington, 2012.

Brown, Keith, *The Past in Question: Modern Macedonia and the Uncertainties of Nation,* Princeton University Press, Princeton, 2003.

Дашић, Марко, *Међународни политички положај као одредница спољне политике малих држава: студија случаја Републике Србије од 2001. до 2018*, докторска досертација, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду, Београд, 2020.

Deibel, Terry L., Foreign Affair Strategy – Logic for American statecraft, Cambridge University Press, New York, 2007.

Димитријевић, Војин и Стојановић, Радослав, *Међународни односи,* Четврто издање, Службени лист СРЈ, Београд, 1996.

Ђукановић, Драган, *Балкан на постхладноратовском раскршћу* (1989–2016), Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2016.

Глигоров, Киро, *Виорни времиња Република Македонија – реалност на Балканот,* Култура, Скопје, 2004.

Hill, Christopher, *The Changing Politics of Foreign Policy,* Palgrave MacMillan, New York, 2003.

Jović, Dejan (ur.), *Teorije međunarodnih odnosa – Realizam*, Politička kultura, Zagreb, 2013.

Karsh, Efraim, *Neutrality and small states*, Routledge, London, 1998.

Клепић, Давид, „Изазови Источног партнерства Европске уније – Случај Украјина", мастер рад, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду, Београд, 2014.

Murray, Williamson, Hart Sinnreich, Richard, Lacery, James (ed.), *The Shaping of Grand Strategy,* Cambridge University Press, Cambridge, 2001.

Pajaziti, Ali, Ylber, Sela and Trajkoska, Jasmina, *Multiculturalism in the Republic of Macedonia – case study of Kumanovo*, Institute for political and international studies, Skopje, 2015.

Pendarovski, Stevo, *Macedonian foreign policy 1991–2011 – Aspects of internal and international legitimacy*, Magor LDT & University American College, Skopje, 2012.

Sela, Ylber, *Euro regions (Integration societies, generation growth caring resources),* Institute for political and international studies, Skopje, 2015.

Sela, Ylber, *Euro-Atlantic values and the Balkans, Institute for political and international studies,* Skopje, 2016.

Симић, Драган Р., *Светска политика – Међудржавни и међународни поредак, Светска политика, Глобални односи*, Факултет политичких наука и Чигоја штампа, Београд, 2009.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Многе мале државе теже неутралности. Осим услова које намеће међународни систем и флуктуирајућих тежњи моћних лидера, опстанак неутралне мале државе зависи од њене способности да покаже да је заиста неутрална и да није претња већим државама.[36] За мале државе које се налазе између непријатељских великих сила, неутралност може бити једини разуман начин спољнополитичког деловања.[37] Република Северна Македонија, иако у политичком и безбедносном контексту није неутрална земља, будући да тежи учлањењу у Европску унију а истовремено је и пуноправна чланица НАТО, није била у стриктној обавези да узме учешће у актуелном сукобу на територији Украјине. Она није била приморана да се сврста уз било коју страну у сукобу. Као пуноправна чланица НАТО, она се ипак одредила и донела је одлуку о слању војне помоћи украјинским снагама и на тај начин се сврстала на листу непријатељских земаља Руске Федерације. Ово из три конкретна разлога. Прво – зато што је велики број знатно војно моћнијих и опремљенијих НАТО држава-чланица одбило да шаље било какву војну помоћ Украјини како додатно не би заоштравали односе са Москвом. Друго – зато што НАТО на свим званичним нивоима тврди да се неће умешати у украјински сукоб, те да ће само штитити границе држава-чланица алијансе, и треће – што традиционално Република Северна Македонија гаји одличне међудржавне односе са Руском Федерацијом, која је почетком деведесетих година 20. века била једна од ретких држава које су признале независност ове државе под тадашњим уставним именом „Република Македонија". Из предметне анализе потврђује се теза да мале државе у кризним временима често воде непрагматичну спољну и безбедносну политику, неусклађену са сопственим националним интересима. Политичка руководства малих држава доносе у тим ситуацијама спољнополитичке и одлуке из домена безбедности без јасне елаборације потенцијалних користи и штета које могу произаћи из исхитреног деловања. Интензитет рата у Украјини, као и

[36] Efraim Karsh, *Neutrality and small states*. Routledge, London, 1998, p. 122.

[37] Baldur Thorhallsson and Sverrir Steinsson, op. cit., p. 6.

динамика наметања санкција Европске уније против Руске Федерације, сведоче о свим манама са којима се мале државе, попут Северне Македоније, суочавају у процесу вођења спољне и безбедносне политике. Отуд, узимајући у обзир обавезу усклађивања државне спољне и безбедносне политике са Заједничком спољном и безбедносном политиком (ЗСБП) Европске уније, Република Северна Македонија морала би процењивати делотворност рестриктивних мера које Европска унија уводи против трећих земаља, а које дугорочно могу угрозити њене виталне националне интересе. Поуке које би могле произаћи из такве процене биле би од користи и за друге државе кандидате за пријем у ову међународну организацију са подручја Западног Балкана (укључујући и Републику Србију).

HARMONIZATION OF STATE FOREIGN POLICY WITH FOREIGN POLICY OF THE EUROPEAN UNION – THE EXAMPLE OF NORTH MACEDONIA

Summary: Foreign policy of small or so-called microstates is of special importance for the science of international relations, bearing in mind their role in contemporary world politics. Unlike in the past, small or "microstates" today have their place in regional institutions and organisations, as well as in numerous international, regional, and local initiatives dealing with political issues, economic development issues, economic sustainability, but also environmental issues, and environmental development. The present work is focused on examining the foreign policy activities of the Republic of North Macedonia in light of the latest crisis in Ukraine. In that sense, the paper analyses the extent to which the foreign policy of this country is harmonized with the foreign and security policy of the European Union (CFSP), bearing in mind the fact that North Macedonia is a candidate country for membership in this international organization. Through the prism of the realist theory of international relations, the author presented certain conclusions related to the inconsistency of the European Union regarding the process of European integration due to changed international and regional circumstances.

Keywords: the Republic of North Macedonia, European Union, foreign policy harmonization, the Ukrainian crisis.

УДК: 327(4-672EU)
341.232.1(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 21 (2022)
Год XXI, бр. 77-78, стр. 305–325
Изворни научни рад
Рад примљен 15. 3. 2022. године
Рад одобрен 14. 4. 2022. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.77_78.19

ЕВРОПСКА СЛУЖБА ЗА СПОЉНУ АКЦИЈУ

Никола СТАНКОВИЋ[1]

Апстракт: У раду се анализирају структура, положај и перспективе Европске службе за спољну акцију. Аутор разматра наведена питања кроз анализу Лисабонског уговора и тумачење Одлуке Савета од 26. јула 2010. године, о успостављању организације и функционисања Европске службе за спољне послове (2010/427/ЕУ). Применом нормативног метода, аутор је дошао до закључка да постоје одређени фундаментални проблеми везани за правни оквир којим се установљава Европска служба за спољну акцију. Постојећа решења која регулишу статус Европске службе за спољну акцију још увек су далеко од задовољавајућег, будући да постоје функционална преклапања унутар њене организација, али и извесна ограничења у поступању у односу на Високог представника за спољну политику и безбедност чије помоћно тело она представља. Међутим, према проценама аутора, Европска служба за спољну акцију заједно са Високим представником за спољну политику и безбедност могла би постати ефикасан инструмент ЕУ за њено даље јачање и интеграцију.

Кључне речи: Европска служба за спољну акцију, Високи представник за спољну политику и безбедност, Лисабонски уговор.

1) УВОД

Успешна интеграција једне државе у сложени механизам Европске уније (ЕУ) носи са собом бројне финансијске бенефите за државу чланицу. Ти бенефити су оличени у разноврсним облицима финансијске подршке из буџета ЕУ, а намењене су целокупном инфраструктуралном развоју и

[1] Правни факултет у Београду. E-mail: nstankovic@ius.bg.ac.rs

подршци новопримљеној држави чланици.[2] Штавише, и државе које имају статус кандидата уживају значајну финансијску подршку у циљу адекватног усаглашавања њиховог правног поретка са системом ЕУ, али и зарад ефективне употребе свих средстава које она нуди по ступању у чланство.[3] Аутор наведену чињеницу ставља у први план из простог разлога што је економски фактор, као иницијатор евроинтеграција, заузео централно место у модерној заједници европских народа. С обзиром на претрпљене последице једне светске економске кризе, а у ишчекивању нове услед пандемије изазване вирусом Covid-19, не постоје индикације да ће се то у скоријој будућности мењати. Међутим, ЕУ за своје темеље узима вредности поштовања људског достојанства, слободе, демократије, једнакости, владавине права са посебним акцентом на поштовању људских права и права мањина.[4] У спољнополитичким односима Унија тежи поштовању и промоцији својих интереса, али и доприносу заштити својих грађана.[5] Жеља за кохезивнијим и квалитетнијим спровођењем тих спољнополитичких односа један је од интегралних узрока оснивања Европске службе за спољну акцију *(European External Action Service).* Екстензивне студије ЕУ као дипломатског ентитета, нарочито кроз призму која нас занима – Заједничке спољне и безбедносне политике (ЗСБП), појављују се у теорији током деведестих година прошлог века и на самом почетку овог века.[6] Стога, највише структуре ЕУ закључују да по овом питању нису довољно предузели и да је „европски глас" остао недовољно гласан на глобалној сцени.[7] Међутим, дуг је историјски пут од оснивања ЕУ, њених фундаменталних, економских, али и вредносних темеља до оснивања Европске службе за спољну акцију која је предмет интересовања овог рада. Зарад доследности у наставку предметне анализе, пружићемо кратки приказ развоја ове Службе.

---

[2] Mojmir Mrak, Vasja Rant, "Financial flows between the Western Balkans and the EU budget in the preand post-accession period – Simulation based on the EU budget rules for the 2014–2020 multi-annual financial framework", Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2018, p. 2. Интернет: https://www.giz.de/en/downloads_els/Analysis_Financial_flows_between_the_WB6_and_the_EU_budget.pdf, 7. 3. 2022.

[3] Ibid.

[4] "Treaty of Lisbon", čl. 1, st. 3, "*Official Journal of the European Union*", 306/1, 2007.

[5] Ibid., čl. 1, str. 5

[6] Joachim A. Koops, Gjovalin Macaj, "Introduction", in: Joachim A. Koops, Gjovalin Macaj (eds.), *The European Union as a Diplomatic Actor*, Palgrave Macmillan, London, 2015, p. 1.

[7] Knud Erik Jørgensen, "EU Diplomacy in Global Governance: The Role of the European External Action Service", in: Joachim A Koops, Gjovalin Macaj (eds), *The European Union as a Diplomatic Actor,* Palgrave Macmillan, London, 2015, p. 31.

2) ИНСТИТУЦИОНАЛНИ РАЗВОЈ ЕУ

Као што смо већ указали у уводу, економски подстицај деловања на међународном плану, праћен жељом за финансијском стабилизацијом Европе и држава које на њеном тлу спавају, игра значајну улогу у формирању заједнице коју ми данас посматрамо као ЕУ. Наиме, последице Другог светског рата оставиле су дубок траг у инфраструктури и индустрији ратом захваћених држава.[8] Поред економије, која је неминовно захтевала опоравак на мултинационалном нивоу, било је потребно и помирити тада зараћене стране које су делиле континент – пре свега Француску, с једне стране, и Немачку и Италију, с друге.[9] Ова теза добија на посебној тежини када са ове историјске тачке у ретроспективи уважимо још један неизоставан фактор њиховог везивања – модернизацију међународне заједнице, њено темељење на принципима међузависности и међуповезаности који захтевају униформну правну регулацију.[10] Овај закључак односи се, како на глобалну међународну заједницу тако и на њен фундаментални део – а то је управо европски континент. Иако ове идеје везујемо још за нацрт стварања Европске заједнице за угаљ и челик, који је изнео министар спољних послова Робер Шуман (*Robert Schumann)*, модерна конструкција ЕУ следи нешто касније историјске нити.[11] Зарад избегавања нарочите дигресије вратићемо се у новију историју. Комисија коју је формирао Алтијеро Спинели *(Altiero Spinelli)*, у јулу 1983. године, представила је Предлог уговора о Европској унији, за којим три године касније следи и потписивање конститутивног акта ЕУ. Овај акт само је наговестио будући облик европске заједнице држава, представљајући историјску фазу у њеном даљем развоју која је надошла са усвајањем Јединственог европског акта.[12] Коначно, Уговор из Мастрихта који је ступио на снагу 1993. године, означио је стварање модерне ЕУ.[13] Уговор се сматра најважнијим инструментом у институционализацији европске спољне политике.[14] Ова институционализација била је кључна за све касније

[8] Будимир Кошутић, Бранко Ракић, Бојан Милисављевић, *Увод у право европских интеграција,* Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, 2016, стр. 131.

[9] Ibid.

[10] Миленко Крећа, *Међународно јавно право,* Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, 2007, стр. 28.

[11] Будимир Кошутић, Бранко Ракић, Бојан Милисављевић, op. cit., стр. 131.

[12] Ibid., стр. 139.

[13] Ibid.

[14] Michael Smith, "Still Rooted in Maastricht: EU External Relations as a 'Third – generation Hybrid", *Journal of European Integration,* 2012, vol. 34, no. 7, pp. 699, 702.

покушаје правног устројавања спољнополитичког деловања ЕУ, а нарочито у периоду након доношења Лисабонског уговора.[15] Лисабонски уговор сматра се манифестацијом институционалних промена у устројству ЕУ које су резултирале њеном ефективнијом и видљивијом улогом на светској позорници.[16] У том смислу, Лисабонски уговор дефинише институционални оквир ЕУ који има задатак да промовише њене вредности, циљеве, служи њеним интересима, интересима грађана држава чланица Уније, али и да обезбеди конзистентност, ефективност и континуитет њених политика и акција.[17] Обезбеђење конзистентности, ефективности, али и континуитета било је централно упориште за оснивање Европске службе за спољну акцију. Истовремено, оно је остало и један од централних проблема који је прати до данашњих дана. Будући да је Лисабонским уговором предвиђено функционисање најважнијих органа: *Европског парламента, Европског савета, Европске комисије, Министарског савета, Суда правде, Ревизорског суда* и *Европске централне банке,* у раду ће се анализирати улога само оних органа који имају улогу у одређивању правног положаја Европске службе за спољну безбедносну акцију. Односи између ових органа уређени су Уговорима о оснивању ЕУ где су прецизно утврђене и њихове надлежности, као и начини решавања међусобних спорова пред Европским судом правде.[18] С обзиром на то да Комисија штити интересе саме ЕУ, Министарски савет интересе држава чланица, а Европски парламент интересе европских грађана, јасно је да Комисија има најважнију улогу у систему одржавања спољних односа ЕУ.[19] С друге стране пак, Министарски савет је основни законодавни орган.[20] Он представља најважнији орган у сложеном процесу одлучивања у ЕУ.[21] Савет је сачињен од лица која представљају своју земљу на министарском нивоу и који својим изјавама могу да обавежу своју државу.[22] Ово је у складу са поимањем једностраних правних аката државе,

[15] Ibid., p. 700.

[16] Jan Wouters, Stephanie Bijlmakers, Katrien Meuwissen, "The EU as a Multilateral Security Actor afer Lisbon: Constitutional and Institutonal Aspects", *Lauven Centre for Global Governance Working paper,* 2012, no. 80, p. 4.

[17] "Treaty of Lisbon", op. cit., čl. 8b, st. 14.

[18] Будимир Кошутић, Бранко Ракић, Бојан Милисављевић, op. cit., стр. 159.

[19] Jan Wouters at al., "The organisation and functioning of the European external action service: achievements, challenges and opportunities", Directorate-General for External Policies of the Union, European Parliament, 2013, pp. 2–95.

[20] Ibid.

[21] Ibid.

[22] Ibid.

које доносе надлежни органи те државе с намером да произведу одређене међународноправне последице.[23] Министарски савет је састављен од по једног министра из владе држава чланица, који у зависности од сазива, може бити министар одбране, енергетике, животне средине итд.[24] Оно што је нарочито од значаја јесте сазив за спољне послове, јер се његов рад налази у директној вези и преклапа се са Европском службом за спољну акцију. Ова чињеница нарочито добија на тежини када узмемо у обзир то да у пракси Министарски савет представља Европску унију у односима на глобалној сцени, а да је Служба продукт инструменталне транзиције у спровођењу спољних односа.[25] Што се тиче статуса Европског парламента, он је настао према узору на националне парламенте и његов легитимитет појачан је увођењем могућности непосредног гласања за посланике од стране Европског савета 1978. године у Копенхагену.[26] Сви држављани ЕУ који имају право да гласају на изборима могу да бирају и буду бирани за Европски парламент. Будући да су изабрани непосредним изборима, они не представљају своје државе, као што је то случај код Министарског савета, већ иступају искључиво у личном својству.[27] Централно разумевање овог органа ЕУ везује се за пленарну улогу коју он има у овом сложеном механизму, а најзначајнији пораст његових надлежности огледа се у учешћу у легислативним активностима заједно са Министарским саветом и Комисијом ЕУ.[28] Коначно, што се тиче статуса Комисије, она је извршни орган, орган управе и контроле ЕУ.[29] Чланови ове Комисије, иако су регрутовани као држављани држава, своје интересе морају везивати искључиво за интересе ЕУ.[30] Она је састављена од 28 комесара са унутрашњом структуром која одговара структурама националних влада подељених на ресоре, а са комесаром на челу сваког комесаријата.[31] Председник Комисије има надлежност да утврђује смернице у оквиру којих Комисија обавља своје послове, Он одлучује о унутрашњој организацији Комисије ради обезбеђивања кохерентности, ефикасности, колегијалности њеног деловања. Такође, председник именује, из редова чланова Комисије,

[23] Миленко Креча, op. cit., стр. 106.

[24] Будимир Кошутић, Бранко Ракић, Бојан Милисављевић, op. cit., стр. 160.

[25] Ibid., стр. 161.

[26] Ibid., стр. 162–163.

[27] Ibid., стр. 164.

[28] Ibid., стр. 165.

[29] Ibid., стр. 166.

[30] Ibid.

[31] Ibid., стр. 167.

потпредседнике, као и Високог представника за спољну политику и безбедност (Високи представник).[32] Високи представник је неизоставна спона овог рада, јер је на челу Службе – њена централна личност. Увођење Високог представника у литератури се посматра као један од кључних новитета Лисабонског уговора.[33] С друге стране, Комисија је задужена да се стара о примени уговора и мерама које ЕУ усваја у складу са Уговором. Она формулише препоруке или даје мишљења о питањима која уређују Уговор. Она има овлашћење да самостално одлучује и учествује у припремању мера које доноси Савет и Европски парламент на начин како је то у Уговору предвиђено. Између осталог, она врши и овлашћења која је Савет пренео на њу у циљу спровођења прописа.[34] У састав Комисије улазе експерти за поједине области који делују само у оквирима правила струке и за добробит читаве ЕУ и свих њених чланица.[35] Високи представник успостављен је, као и Европска служба за спољну акцију – Лисабонским уговором. У жељи за унапређењем кохезије, репрезентације али и заједничког деловања ЕУ, државе чланице су одлучиле да велики део сопствених спољнополитичких овлашћења делегирају са традиционалних институција Уније на Високог представника за спољну политику и безбедност.[36] Самим тим и на Службу као његово помоћно особље. Анализу компликује чињеница да је положај Високог представника појачан његовим позиционирањем на место заменика председника Европске комисије.[37] Однос Европске службе и Високог представника – као два актера у правном животу и функционисању модерне ЕУ – од есенцијалног је значаја због чега јој ваља посветити посебну пажњу.

3) ЕВРОПСКА СЛУЖБА ЗА СПОЉНУ АКЦИЈУ

Често се у новијој литератури историјско-правни развој ЕУ дели на период пре и на период након усвајања Лисабонског уговора. Са овим

[32] Ibid., стр. 169.

[33] Christine Kaddous, "Role and position of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy under the Lisbon Treaty", in: Griller, S., Ziller, J. (eds), *The Lisbon Treaty,* Schriftenreihe der Österreichischen Gesellschaft für Europaforschung (ECSA Austria)/European Community Studies Association of Austria Publication Series, 2008, vol. 11. p. 205.

[34] Ibid., p. 168.

[35] Ibid., p. 169.

[36] Lisbeth Aggestama, Elsa Hedlingb, "Leaderisation in foreign policy: performing the role of EU High Representative", *European Security,* 2020, vol. 29, no. 3, p. 301.

[37] Ibid.

процесом дошло је до постепене реоријентације трговинске политике ЕУ на Заједничку спољну и одбрамбену политику (ЗСОП).[38] Европска служба за спољну акцију и сви спољни чиниоци који на њу утичу – припадају другом поменутом периоду. Са Лисабонским уговором отпочео је процес реформи институционалне структуре ЕУ, а једна од важнијих односи се на реформу дипломатске службе. У том смислу, Лисабонски уговор прописује крајње проактиван став ЕУ према међународном окружењу. Наиме, вођена идејама и принципима због којих је основана, а у складу са принципима Повеље Уједињених нација, ЕУ тежи развијању односа и успостављању партнерстава са државама ван њених граница, као и међународним организацијама које деле њене принципе.[39] Не улазећи у пуко цитирање чланова Лисабонског уговора, ауторов утисак иде на две стране. Прво – циљеви ЕУ на плану спољне акције су поприлично широко постављени. Између осталог, усмерени су на заштиту и промоцију вредности ЕУ, очување интегритета, мултилатерализма, стварање јединственог економског тржишта, заштиту мира и безбедности (...).[40] Врло је занимљиво да Лисабонским уговором постоји подела надлежности на овом пољу дипломатије између Европског савета и Комисије, којима Високи представник асистира у спровођењу конзистентности те акције.[41] У том смислу, постоје потенцијални проблеми за Европску службу за спољну акцију у погледу заснивања и ефикасног спровођења надлежности и операција. На то уосталом упућује и одлука Савета ЕУ о оснивању и организацији Европске службе за спољну акцију од 26. јула 2010. године. Европска служба за спољну акцију основана је као сложени хибридни актер у сложеном систему ЕУ са ауторитетом за спровођење спољне акције Уније, а делегираним од држава чланица.[42] Одлуком Савета, Европска служба за спољну акцију устројена је као аутономно тело под надлежношћу Високог представника, а у складу са правним оквирима Конвенције о функционисању, као и конвенцијом из Лисабона.[43] Служба је основана с циљем пружања подршке Високом представнику који је, како је већ поменуто, и потпредседник Комисије, али и председник Савета за спољне односе с јасним циљем обезбеђивања

[38] Thomas E. Henökl, "The European External Action Service: Torn Apart between Several Principals or Acting as a Smart 'Double-agent'", *Journal of Contemporary European Research*, 2014, vol. 10, no. 4, p. 385.

[39] "Treaty of Lisbon", op. cit., čl. 1, st. 24.

[40] Ibid.

[41] Ibid.

[42] Thomas E. Henökl, op. cit., p. 382.

[43] "Council decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (2010/427/EU)", *OJ* L 201, 3. 8. 2010, pp. 30–40.

конзистентности у спровођењу дипломатије ЕУ.[44] У жељи очувања демократске идеје на којој се ЕУ темељи, овом одлуком прописано је да Европски парламент задржава активну улогу у спољној акцији, како у вези политичких питања, правне регулативе, па чак и буџетских питања.[45] Мост између спољне акције и улоге коју Европски парламент у том смислу жели да задржи за себе, оличен је статусом, положајем и улогом Високог представника, а којем ће Европска служба за спољну акцију пружати неопходну подршку.[46] Утврђивањем Високог представника као централне личности на врху хијерархијског ланца Службе, а следећи структуру саме одлуке, отвара нам се пут ка подробнијој анализи. На овом пољу, као и за остатак особља Уније, регулативу доноси Европски парламент у сарадњи са Европским саветом, како на пољу ангажмана тако и уопште услова под којим неко лице постаје званичник ЕУ.[47] Европска служба за спољну акцију у том смислу није изузетак и препозната је као институција која потпада под регулативу Консолидоване конвенције о функционисању ЕУ (Консолидована конвенција). Што се Службе тиче, врховни ауторитет који именује особље јесте Високи представник, наравно у складу са Консолидованом конвенцијом и условима запошљавања осталих службеника.[48] Конкретан број службеника који је ангажован при Служби варира од године до године и зависи примарно од буџетске процедуре, буџетских капацитета.[49] Са пресеком од 1. фебруара 2022. године, Служба у свом сазиву има 150 службеника.[50] Европска служба за спољну акцију подељена је како по тематским тако и по географским критеријумима.[51] По тематском критеријуму, департмани су усмерени на различите глобалне и мултилатералне проблеме, попут поштовања људских права, демократије, ефикасне реакције у кризним ситуацијама итд.[52] Географски посматрано, департмани су подељени на: *азијско-пацифички, афрички, европски, централно-азијски, блискоисточни и департман посвећен*

[44] Ibid.

[45] Ibid.

[46] Ibid.

[47] "Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union", 2012/C 326/01.

[48] "Council decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service", op. cit., čl. 1, st. 8.

[49] Ibid.

[50] European External Action Service. Интернет: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/2022_-_02_-_01_-_eeas_orgchart.pdf, 11. 3. 2022.

[51] European External Action Service. Интернет: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/82/about-european-external-action-service-eeas_en, 11. 3. 2022.

[52] Ibid.

америчким континентима.[53] Дакле, изузетна географска „покривеност", али и усмереност на бројне фундаменталне теме модерног међународног права. Следећи дух Европске уније, Одлука стриктно прописује неопходност адекватне географске и родне заступљености приликом запошљавања.[54] Иако је овакав приступ заиста „европски" и у духу идеала на којима Унија почива, он твори практичне проблеме. Наиме, не улази се довољно у механизам примене критеријума запошљавања, већ се говори само о „смисленој заступљености свих земаља чланица".[55] Особље Службе сачињено је од званичника Генералног секретаријата Европског савета, Комисије, али и дипломатског особља држава чланица Уније.[56] Надовезивањем на претходни пасус, а притом и даље следећи структуру одлуке, релевантни департмани, али и функције Секретаријата Европског савета, Комисије, само су пресликани на структуру Европске службе за спољну акцију.[57] Похвално је, међутим, што се Европској служби за спољну акцију даје посебно место у финансијском систему Уније, усмеравајући део буџета само на њу.[58] Али, блага је употреба синтагме „збуњујуће је", што у наставку Одлука практично финансијски ограничава Службу. Прецизирајмо, Одлука прописује да се Служба оснива с циљем „буџетске неутралности" и са степеном рационализације у раду.[59] Одлука директно забрањује Служби било какво непотребно нагомилавање истих задатака, сличних функција, али и ресурса, како на унутрашњем плану тако и са осталим структурама Уније.[60] Принцип „буџетске неутралности" природно чини логичним потезом да се додатни трошкови избегавају ангажманом постојећих чланова институција ЕУ. Наравно, њихова улога се модификује у одређеној мери. Овакав приступ, иако не иде противно Одлуци у смислу унутрашњег нагомилавања функција и задатака, на ширем, међуинституционалном плану ради управо супротно, чинећи га можда чак и опаснијим по дипломатију ЕУ. У погледу привилегија и имунитета, Протокол о привилегијама и имунитетима Европске уније проширује своје дејство и на Службу.[61] Долазимо сада до најважнијег дела сваког, па и овог, међународног уговора, а то је онај део којим се утврђују

[53] Ibid.

[54] "Council decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service", op. cit., čl 1, st. 10.

[55] Ibid.

[56] Ibid. čl.1, st. 11.

[57] Ibid.

[58] Ibid., čl. 1, st. 14.

[59] Ibid., st. 15.

[60] Ibid.

[61] Ibid., st. 17.

права и обавезе потписница – диспозитивног или оперативног дела.[62] Пре свега, Европска служба за спољну акцију своје седиште има у Бриселу и оснива се као функционално аутономно тело ЕУ, одвојено од Генералног секретаријата Европског савета, али и Комисије, а са правним капацитетом у оној мери у којој је то неопходно за остваривање његових циљева.[63] Служба се ставља под директну ингеренцију Високог представника за спољне односе и безбедносну политику.[64] Служба је сачињена од Централне администрације и Делегација Уније при трећим земљама, али и међународним организацијама.[65] Што се задатака тиче, а без улажења у непотребно цитирање и гомилање текста, централна идеја поравната је са изнетом тезом са почетка – Европска служба асистира Високом представнику у реализацији његовог мандата.[66] Допуна која, међутим, заврђује помињање јесте подршка коју Служба пружа Председнику Европског савета, Европске комисије и Комисије при вршењу њихових функција на терену спољне акције.[67] Лутајући мотив централизације и успостављања кохерентности на плану спољнополитичког деловања остаје и задирањем у трећи члан Одлуке, којим се прописује да Служба активно сарађује и стоји на располагању осталим институцијама ЕУ, подразумевајући ту пре свега: Генерални секретаријат Савета, службе Европске комисије и наравно – Европски парламент.[68] Залазећи дубље у структуру Службе, под патронатом Високог представника, Службом руководи Извршни генерални секретар, са два заменика и који располаже овлашћењем да предузима све радње (пре свега административно-буџетске), неопходне за њено нормално функционисање.[69] Што се Централне администрације тиче – она се дели на претходно споменуте департмане по географском и тематском критеријуму, али и на Генерални директорат.[70] Овај Директорат своје деловање усмерава на питања администрације, буџета, особља, информационих система, али и комуникације.[71] Директора овог Директората поставља Високи представник

[62] Миленко Креча, op. cit., стр. 433.

[63] "Council decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service", op. cit., čl. 1, st. 2.

[64] Ibid., st. 3.

[65] Ibid., st. 4.

[66] Ibid., čl. 2, st. 1.

[67] "Council decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service", op. cit., čl. 2, st. 2.

[68] Ibid., čl. 3, st. 1–4.

[69] Ibid., čl. 4, st. 1–2.

[70] Ibid., čl. 4, st. 3.

[71] Ibid.

и он лично њему одговара за свој рад.[72] Када говоримо о Унији делегација (Делегација), као органу Европске службе, врховна контрола њеног рада, као и особља врши се од стране Високог представника.[73] Он именује шефа ове специјалне мисије, који има ауторитет над особљем Делегације.[74] Шеф добија упутства за рад директно од Високог представника и њему одговара за неуспешно спровођење истих, док периодичне контроле рада спроводи Извршни генерални секретар Службе.[75] С друге стране, на Високом представнику је да особљу Делегације обезбеди да им држава пријема пружи привилегије и имунитете у складу са Бечком конвенцијом о дипломатским односима.[76] Делегација је дужна да одговори позиву ЕУ и следи њена упутства – нарочито она која даје Европски парламент, као и да блиско сарађује са дипломатским апаратом држава чланица Уније.[77] То му, међутим, омогућава да у земљи пријема представља Унију, нарочито у погледу закључивања међународних уговора, али и других правних радњи.[78] Такође, врло важна ставка у разумевању улоге Делегације јесте и њена могућност да пружи неопходну подршку државама чланицама, како у погледу међусобних односа, али и пружању додатне дипломатске заштите грађанима Уније на територији државе пријема.[79] У погледу особља, Служба се састоји од званичника, осталог особља ЕУ, чак и дипломатског особља држава чланица, али и иностраних експерата – по потреби.[80] Сви они одговарају искључиво Високом представнику и никоме другом ван граница Службе, у том смислу се сматрају потпуно везаним оквирима Службе.[81] Конкретна процедура избора се, уз опште смернице садржане у Одлуци, спроводе од стране Високог представника уз активно учешће држава чланица, Генералног секретаријата Европског савета, али и Комисије.[82] Однос сталних представника ЕУ и представника држава чланица налази се у грубом односу од 60:30 процената, уз обавезу подношења годишњег извештаја Европском парламенту и

[72] Ibid.

[73] Ibid., čl.5, st. 1–10.

[74] Ibid.

[75] Ibid.

[76] Ibid.

[77] Ibid.

[78] Ibid.

[79] Ibid.

[80] Ibid., čl. 6, st. 3.

[81] "Council decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service", op. cit., čl. 6, st. 7.

[82] Ibid., čl. 6, st. 8.

Европској комисији, а који се тиче структуре попуњених места.[83] С обзиром на то да се преосталих 10 процената не уређује у овој дихотомији службеника, вероватно је да се они од године до године деле између те две категорије. Оно што се чини занимљивим, а само је још један у низу проблема правне регулативе Службе, јесте чињеница да службеницима није забрањено да, иако су у Служби, конкуришу за позиције у домаћим институцијама.[84] Наиме, то њих директно суочава са притисцима на унутрашњем плану да можда не делују у искључивом интересу ЕУ, него у непосредном интересу државе чланице унутар чијег система заузимају и формалне позиције. Горепоменута везаност за Високог представника губи на значају, јер иако формално он има доминантну улогу, неформалан утицај на службенике остаје стварна опасност. Одлука задржава пажњу и на неопходним безбедносним мерама које тело са овако важном улогом мора поштовати. Предвиђа се да ће Служба имати посебан департман одговоран за питања безбедности, а којем ће неопходну асистенцију пружати одговарајуће службе држава чланица.[85] Логичан закључак, на основу свега до сада изложеног, јесте да су службеници за кршење безбедносних мера, нарочито у погледу поверљивих података – одговорни Високом представнику који задржава овлашћење да предузме све неопходне мере у циљу поштовања мера безбедности Службе.[86] Прелазне и завршне одредбе на првом месту истичу одговорност Високог представника, Савета, Комисије и држава чланица за имплементацију норми садржаних у самој одлуци.[87] Ово се решење може двоструко тумачити. Наиме, с једне стране, ово јесте у духу ЕУ и идеје заједничког, демократског, проевропског деловања на спољном плану, јер задржава органску кохезију институција Уније, или је макар не подрива додатно. Истицањем одговорних елемената Уније за имплементирање норми, јасно видимо ко има интерес у погледу Службе, а самим тиме и интерес за активним утицајем на њу. С друге стране, природа задатака Службе води нас у смеру претходно поменуте „функционалне" аутономије која захтева степен независности у односу на остатак институционалног поретка – поготово ако у обзир узмемо ефикасније деловање на спољашњем плану због које је ово тело успостављено. Поменутим решењем се само појачава веза са тим механизмом, па макар и посредно. Отварају се врата повећаној улози осталих институција у правном животу Европске службе за спољну акцију, али подрива се и ефикасност њеног рада, јер је потребно одређено време за

[83] Ibid., čl. 6, st. 9.

[84] Ibid., čl. 5, st. 11.

[85] Ibid., čl. 10, st. 3.

[86] Ibid., čl. 10, st. 4.

[87] Ibid., čl. 13, st. 1.

успостављање њиховог међусобног заједничког односа о неком питању – па тек онда време за имплементирање сопствених одлука.

4) ПОЛОЖАЈ И ПЕРСПЕКТИВЕ ЕВРОПСКЕ СЛУЖБЕ ЗА СПОЉНУ АКЦИЈУ

Европска служба за спољну акцију имала је јасан идеолошки циљ – унификацију спољнополитичког деловања ЕУ као ентитета међународног јавног права. У својој суштини прогресиван пројекат Европске службе за спољну акцију далеко је од оствареног, како на нормативном тако и на практичном плану. У том смислу, важно је истаћи да постоји консензус у теорији да се мултилатерална дипломатија ЕУ налази у дубокој кризи.[88] Под мултилатералном дипломатијом аутор подразумева ону дипломатију која представља односе у оквиру међународних организација јавноправног карактера, и то пре свега односе држава са међународном организацијом.[89] У нашем случају та организација је ЕУ у целини. Годинама уназад, бројни теоретичари „подижу црвену заставицу" указујући да се цео институционални поредак ЕУ налази у стању које захтева дубоке и корените реформе.[90] Општа је теза правне науке у целини да право каска за животом. Ово се нарочито осећа на међународном плану који је прожет интензивном динамиком односа. У случају ЕУ, додатни фактор раздора јесте и стална борба Уније са екстерним интересима и спољним притисцима, али и са интересима држава чланица у њеном саставу. Не заборавимо, дипломатија је инструмент којим се остварује државна политика.[91] У том смислу, иако су фактори економски усаглашеног тржишта и европских вредности дубоко укорењени у свест држава чланица, они нису пресудни – свака држава тежи остваривању сопствених најповољнијих интереса који се не морају нужно поклапати са интересима Уније као целине. Притом, појам свести државе не треба ни на који начин бити схваћен као оксиморон, јер је општа претпоставка међународног јавног права да су државе разумна и свесна бића.[92] Сходно свему реченом, геополитичке околности су се више пута тектонски промениле од периода у којем се родила идеја за овом Службом, током периода њеног устоличења, па све до данашњице у којој она треба да функционише и испуњава своје задатке, те је потребно и мењати приступ

[88] Knud Erik Jorgensen, op. cit., p. 31.

[89] Бојан Милисављевић, *Дипломатско и конзуларно право,* Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, 2021, стр. 137.

[90] Knud Erik Jorgensen, op. cit.

[91] Бојан Милисављевић, op. cit., стр. 10.

[92] Миленко Креча, op. cit., стр. 94.

њеној регулативи. Велики изазов заједничком мултилатералном деловању ЕУ, управо јесте различита организација унутрашњих органа за спољно представљање држава чланица.[93] Самим тим, далеко је отежан процес делегације надлежности на институције Уније, али и јединствено усклађивање дипломатског деловања на нивоу ЕУ са деловањем држава које улазе у њен састав. Тиме се успорава ефикасност, али и динамика међународних односа на оба фронта. Додатну опасност проналазимо и у могућим различитим ставовима ЕУ и држава чланица о истим правно-политичким питањима на међународној сцени, па чак и унутар саме Уније. Изложена бројним изазовима на спољном плану, нарочито у временима криза – ЕУ не може себи приуштити овакву асиметрију ставова. Тренутно у име ЕУ иступају, или макар тврде да иступају, шефови држава чланица, њихови министри спољних послова, Европски комесар за спољне односе, председник Комисије, Високи представник и ротирајуће председништво.[94] Додатно, често се замера ЕУ да превише заступа правне елементе, нарочито процесно-правне у заједници која је испуњена и политичким елементима који неминовно захтевају одређени степен динамике коју у пракси Унија тешко прати.[95] У том смислу, велика опасност прети Европској служби за спољну безбедност и мора се јасно и директно задржати свест највиших званичника ЕУ о циљу који Служба треба да оствари, а који се тиче ефикасне, динамичне, кохезивне спољне политике кроз подршку Високом представнику. У противном, она неће моћи да испуњава своје планиране циљеве.[96] На „спољно-унутрашњем" плану, још један у низу проблема представља временска дискрепанција. Европска служба за спољну безбедност је институционални облик 21. века у породици институција 20. века.[97] Дакле, или ће доћи до потпуне реформе институционалног система ЕУ који ће бити ближи новој улози овог новог тела – што је погодније решење, или ће институције прошлости прогутати садашње. Тренутно стање ствари указује на другу опцију. Наиме, поменули смо да је Европска служба за спољну акцију основана на финансијском принципу „буџетске неутралности", што у великој мери рестриктивно делује на функционисање и остваривање њених циљева. С друге стране, европска дипломатија има 28

[93] Knud Erik Jorgensen, op. cit., p. 32.

[94] Hylke Dijkstra, "EU External Representation in Conflict Resolution: When does the Presidency or the High Representative Speak for Europe?", *European Integration Online Papers*, 2008, vol. 15, no. 1, p. 3.

[95] Hylke Dijkstra, op. cit., p. 34.

[96] Jozef Bátora, "A Democratically Accountable European External Action Service: Three Scenarios", *European Integration online Papers,* 2010, vol. 14, p. 3.

[97] Ibid., p. 36.

дипломатских служби, које броје преко три хиљаде амбасада, а притом често функционишу несинхронизовано.[98] Уколико већ постоји тежња за ЕУ, онда би напор држава чланица требао бити усмерен ка смањивању или макар преусмеравању логистике и особља на институције, нарочито Европске службе за спољну акцију и Високом представнику на њеном челу. Ово очигледно није случај. Разлози за поменуто стање су у недовољно ефикасној институционалној мапи ЕУ, која се често преплиће и непотребно гомила исте функције са истим процедурама, али и чињеници да нису све државе чланице нужно позитивно настројене према Служби. Тиме непотребно плаћа цену одржавања поретка у којем нема централизације власти, а сви имају активну улогу. У теорији, јачање Службе подразумева смањивање оперативне улоге дипломатских активности држава чланица. Овде ваља направити одређену границу будући да наведено смањивање оперативне улоге подразумева консензус држава чланица у интересима и вољи да се „препусте" Унији и њеном систему, као и да му пруже подршку. То није тако у пракси, а најпластичнији пример континуираног отпора неких од кључних држава чланица јесте напуштање ЕУ од стране Велике Британије. Положај Европске службе за спољну акцију додатно се ремети изворима њеног ауторитета. Иако централна личност јесте Високи представник, на Службу, било посредно или непосредно утичу – Европски парламент, Министарски савет, Европска комисија и дипломатске мисије држава чланица.[99] Ово је идеална станица за осврт на теорију о „принципалима и агентима". Не би требало да има дилеме да се ова теорија може применити на ЕУ. Теорија, анализирана стриктно у функцији теме, говори о појави да актери на међународној сцени, у нашем случају државе чланице, Европски савет, Европска комисија (принципали), врло радо приступају рационализацији трошкова, али и делегирању надлежности посебним институционалним облицима ради ефикаснијег постизања својих циљева у истим буџетским оквирима, али и избегавању сукоба различитих традиционалних институционалних деловања унутар Уније.[100] Агент је у нашем случају – Европска служба за спољну акцију. У случају ЕУ потенцијални број принципала који поверавају и делегирају функције агенту оличеном у Европској служби за спољну акцију је значајан. Оволики број принципала који, сваки на свој начин и у својој мери, делегирају функције Европској служби, оставља простор „агенту" да се домогне до већег степена аутономије од оног изворно предвиђеног.[101] То не би требало доживљавати као негативан след догађаја, већ као настојање да се у

[98] Ibid., p. 39.

[99] Thomas E. Henökl, op. cit., p. 385.

[100] Thomas E. Henökl, op. cit., p. 384.

[101] Ibid., p. 384.

перспективи Европској служби повери више аутономије, те да се постојећи хијерархијски однос ослободи од осталих институционалних утицаја и концентрише око Високог представника као кључне личности. С обзиром на то, како смо поменули, да су органи Уније пројектовани на такав начин да се избегне концентрација моћи, долазимо у ситуацију да се границе између онога ко делегира и коме се делегира бришу.[102] Ако томе додамо још и да припадници Европске службе фигурирају као званичници Уније, дакле оних институција које фигурирају као принципали, могућно би било закључити да досадашња пракса вођења униформне спољне политике ЕУ није уродила нарочитим плодом. Два очигледна примера јесу различити ставови држава чланица ЕУ у политици према Русији и Кини.[103] Одређене различитости према мигрантској кризи такође су изазвале превирања унутар ЕУ, а политику проширења ка истоку ставиле су под знак питања. Тренутни положај Европске службе за спољну безбедност далеко је од предвиђеног, чак се поставља и питање његове функционалности. У постојећој констелацији, аутор не види смисао постојања Службе уколико се не устроји јасна хијерархија између институција Уније, политике њених чланица и саме Службе. Аутор у том смислу види две перспективе ове службе – позитивну и негативну. Позитивна подразумева даље напоре држава чланица, како на домаћем плану, али и путем институција Европске уније, да се повећа степен аутономије Европске службе за спољну акцију и да се она више, одсечније својом судбином веже за Високог представника, ако је већ њему примарно намењена као помоћно тело. Потенцијално, али са контролом над самим Високим представником, могла би се задржати веза са Европским парламентом због његовог оличења принципа демократије унутар Уније. Овим путем Служба има потенцијал да донесе корист Унији на више фронтова. Пре свега, да заиста постане један мост између традиционалних институција ЕУ и Високог представника, којем је поверен задатак испољавања заједничке воље Уније на спољашњем плану, потом да олакша посао Високом представнику, али и постане сама ефикаснија на унутрашњем плану јер би све функције биле делегиране и под утицајем једног принципала – Високог представника, у односу на *status quo* у којем оне *de facto* долазе са више страна, чинећи Службу заиста једним „камелеоном" ЕУ. Негативна перспектива се огледа у томе да се служба угаси и њене функције врате институцијама Уније које су јој у старту њих повериле. Аутор сматра да би се овим путем створила непосреднија веза између Високог представника и институционалног оквира ЕУ, али и повећао степен мотивације постојећег

[102] Ibid., pp. 385–385.

[103] Brian Crowe, "The European External Action Service – Roadmap for Succes", *Chatam House,* Royal Institute of International Affairs, 2008, p. 9.

институционалног оквира да ефикасније и динамичније сарађује са Високим представником. Међутим, оваква солуција не делује реално. Кључан проблем који прожима целу ЕУ, па тако и адекватно смештање Европске службе за спољну акцију – јесте одсуство политичке воље држава чланица да своје домаће интересе подреде интересима Уније.[104] Једно од решења овог проблема било би у одвајању службеника Европске службе за спољну акцију од службеника Уније, па чак можда и од домаћег институционалног поретка. Тако би се јасно поставила функција службеника у интересу доминантно и искључиво Уније у односу на домаће системе држава чланица из којих долазе. Усвајање Лисабонског уговора отворило је врата позитивним нормативним променама у корист Европске службе за спољну безбедност.[105] Узимајући све до сада изложено у обзир, утисак је да је положај Европске службе за спољну акцију далеко од задовољавајућег. Уместо да постане облик практичног, директног, динамичног, униформног деловања ЕУ на плану дипломатских односа и дипломатског деловања, она подлеже опасности да прерасте у још један „зупчаник" већ процедурално затрпаног и недовољно нормативно ефективног поретка. У постојећем статусу, она не олакшава процес заједничке спољне акције, чак можда и доприноси његовом отежавању. У погледу перспективе, могуће је да ЕУ због унутрашњих превирања, али и спољашњих притисака изазваних најразличитијим кризама изгуби статус какав је некад имала. Поврх тога, јачањем политичке улоге у међународној заједници осталих глобалних актера, попут Кине, Бразила, Индије – постало је теже и државама чланицама ЕУ да наставе путем сопствене политике унутар политике Уније.[106] Наиме, у свету продрманом кризама у којем се тежишта економске, па самим тиме и политичке моћи, премештају са европског континента ка истоку и западу – прагматични интереси држава чланица појединачно, могли би их натерати да заиста усмере своје напоре ка јачању ЕУ као ентитета јер би им то можда био једини инструмент задржавања релевантности на глобалном игралишту. За њих, Европска служба за спољну безбедност може управо бити механизам конституисања јединственог става ЕУ, инструмент постизања, у сваком смислу, далеко бољих резултата у дипломатско-конзуларним односима са државама ван њених граница. Окрећући се више ЕУ, јачањем Европске службе за спољну акцију, повећавањем њене аутономије, одвајањем од осталих институција држава чланица и саме организације – јасно би се устоличила једна личност (Високи

[104] Brian Crowe, op. cit.

[105] Ibid.

[106] Ibid., p. 10.

[107] Ibid.

представник) у Бриселу са неопходним ауторитетом да у потпности обједини, али и изрази „европске интересе".[107]

5) ИЗВОРИ

Aggestama, Lisbeth, Hedlingb, Elsa, "Leaderisation in foreign policy: performing the role of EU High Representative", *European Security,* 2020, vol. 29, no. 3.

Bátora, Jozef, "A Democratically Accountable European External Action Service: Three Scenarios", *European Integration online Papers,* 2010, vol. 14.

Crowe, Brian, "The European External Action Service – Roadmap for Succes", *Chatam House,* Royal Institute of International Affairs, 2008.

Dijkstra, Hylke, "EU External Representation in Conflict Resolution: When does the Presidency or the High Representative Speak for Europe?", *European Integration Online Papers*, 2008, vol. 15, no. 1.

Henökl, Thomas E., "The European External Action Service: Torn Apart Between Several Principals or Acting as a Smart 'Double-agent", *Journal of Contemporary European Research*, 2014, vol. 10, no. 4.

Jorgensen, Knud Erik, "EU Diplomacy in Global Governance: The Role of the European External Action Service", in: Joachim A Koops, Gjovalin Macaj (eds), *The European Union as a Diplomatic Actor,* Palgrave Macmillan, London, 2015.

Kaddous, Christine, "Role and position of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy under the Lisbon Treaty", in: Griller, S., Ziller, J. (eds), *The Lisbon Treaty,* Schriftenreihe der Österreichischen Gesellschaft für Europaforschung (ECSA Austria) / European Community Studies Association of Austria Publication Series, 2008, vol. 11.

Koops, Joachim, Macaj Gjovalin, "Introduction", in: Joachim A. Koops, Gjovalin Macaj (eds.), *The European Union as a Diplomatic Actor*, Palgrave Macmillan, London, 2015.

Кошутић, Будимир, Ракић, Бранко, Милисављевић, Бојан, *Увод у право европских интеграција,* Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, 2016.

Крећа, Миленко, *Међународно јавно право,* Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, 2007.

Милисављевић, Бојан, *Дипломатско и конзуларно право,* Универзитет у Београду – Правни факултет, Београд, 2021.

Mrak, Mojmir, Rant, Vasja, "Financial flows between the Western Balkans and the EU budget in the preand post-accession period – Simulation based on the EU budget rules for the 2014–2020 multi-annual financial framework", Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2018, p. 2.

Интернет: https://www.giz.de/en/downloads_els/Analysis_Financial_flows_between_the_WB6_and_the_EU_budget.pdf, 7.3.2022.

Smith, Michael, "Still Rooted in Maastricht: EU External Relations as a Third – generation Hybrid", *Journal of European Integration,* 2012, vol. 34, no. 7.

Wouters, Jan, Bijlmakers Stephanie, Meuwissen Katrien, "The EU as a Multilateral Security Actor afer Lisbon: Constitutional and Institutonal Aspects", *Lauven Centre for Global Governance Working paper,* 2012, no. 80.

Wouters, Jan, De Baeare, Geert, Van Vooren, Bart, Raube, Kolja, Odermatt Jed, Ramopoulos Thomas, Van Den Sanden, Tina, Tanghe Yole, "The organisation and functioning of the European external action service: achievements, challenges and opportunities", Directorate-General for External Policies of the Union, European Parliament, 2013.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Европска служба за спољну акцију концептуално се може схватити као какав „камелеон", којем су поверене функције различитих традиционалних институција ЕУ. У том „шаренилу" Европска служба за спољну акцију мора да спроведе доследно додељене фукнције које дели паралелено са неким другим телима.[108] Међутим, иако је мултифункционална позиција Службе позитивна, штавише и неопходна карика механизма ЕУ, она још увек није довољно ефикасна. Борба за успостављањем повољне политичке климе за јединственије деловање ЕУ као актера светске дипломатије – далеко да је окончана. Може се рећи да је та борба у повоју, будући да је ЕУ у неколико наврата за кратко историјско време продрмана до темеља. Није спорно да идеја о интеграцији Европе датира још из 18. века, а ЕУ као творевина 20. века, међутим, увелико каска за динамичним развојем међународних односа.[109] Колико год тежила да буде нека наддржава или „држава Европе", тај циљ делује још увек претерано. Државе су прагматични субјекти који врло опрезно и пажљиво планирају сваки следећи корак који ће њихови унутрашњи органи за спољно представљање пренети на међународни план. Тај прагматизам гура у страну општи циљ ЕУ зарад личних интереса држава. Иако је Лисабонски уговор позитивно допринео и отворио врата даљем уједињењу и јачању међусобних веза држава чланица ЕУ, чиме би и оне саме на појединачном плану ојачале – још увек нема довољно политичке воље на унутрашњем плану Уније да се максимално искористе капацитети овог важног правног акта. Конзистентност, ефективност и континуитет политика

[108] Thomas E. Henökl, op. cit., p. 382.

[109] Budimir Košutić, Branko Rakić, Bojan Milisavljević, *Uvod u pravo evropskih integracija,* op. cit., стр. 13, 160.

и акција ЕУ остају неиспуњен циљ Лисабонског уговора.[110] Одлука Савета ЕУ пружа увид у структуру и функције Европске службе за спољну акцију. Кључни проблеми на које нам тај увид указује су бројни и угрожавају идејну позадину Службе. Пре свега, недовољан акценат дат је везама између Високог представника и Службе. Тај однос није довољно изолован од стране осталих институција ЕУ. Њихов утицај је негативан. Поменута Одлука, међутим, отвара простор ефикаснијем и кохерентнијем деловању Службе, узимајући у обзир да је њено деловање потпуно пригушено због примене принципа „буџетске неутралности".[111] Овакав утисак појачан је околношћу очувања веза које службеници Службе имају са институцијама ЕУ и државама чланицама из којих потичу.[112] Фактор дестабилизације чине још односи са Високим представником, потом смањење ефикасности рада услед нагомилавања истих функција и овлашћења ради чије рационализације је служба иначе и основана. Што се тренутног положаја Службе тиче, тај положај делује лошије од положаја какав би требало да буде. Асиметрична политика држава чланица ЕУ доводи неретко до неслагања, које због превише формализованог начина функционисања Службе спречава ефективност читавог система ЕУ. Међутим, поменута ситуација не значи да у перспективи не може доћи до трансформације потребне ради постизања јединства нужног за ефикасније, динамичније и кохерентније деловање Европске службе за спољну акцију. Уз непосредну подршку Високом представнику као централној фигури на пољу спољњег деловања Уније, Служба би имала и већи значај за остваривање циљева који се односе на изградњу и хармонизацију правних поредака држава Западног Балкана (што укључује и Републику Србију).[113] Коначно, то би сасвим сигурно био и начин да се допринесе ревитализацији спољнополитичког положаја саме ЕУ, те враћању њеног окрњеног „европског идентитета".

[110] "Treaty of Lisbon", op. cit., čl. 8b, st. 14.

[111] "Council decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (2010/427/EU)", op. cit., čl. 15.

[112] "Council decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (2010/427/EU)", op. cit., čl. 11.

[113] Jozef Bátora, op. cit., Brian Crowe, op. cit., p. 16.

THE EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE

Summary: The paper analyses the structure, position, and perspectives of the European External Action Service. The author considers these issues through the analysis of the Lisbon Treaty and the interpretation of the Council decision of July 26, 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (2010/427/EU). By applying the normative method, the author has concluded that there are certain fundamental problems related to the legal framework establishing the European External Action Service. The existing solutions governing the status of the European External Action Service are still far from satisfactory as there are functional overlaps within its organisations but also certain limitations in the treatment of the High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, whose subsidiary body it represents. However, according to the authors, the European External Action Service, together with the High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, could become an effective EU instrument for its further strengthening and integration.

Keywords: European External Action Service, High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, Lisbon Treaty.

УДК: 355.02(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 21 (2022)
Год XXI, бр. 77-78, стр. 327–347
Изворни научни рад
Рад примљен 10. 4. 2022. године
Рад одобрен 25. 4. 2022. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.77_78.20

СТРАТЕШКИ КОМПАС ЗА БЕЗБЕДНОСТ И ОДБРАНУ ЕУ

Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ[1]

Апстракт: Суочена са великим геополитичким променама, разним врстама хибридних претњи, бројним покушајима економске и енергетске присиле, климатским променама и надасве повраћајем политике силе у међународним односима која се очитовала у најновијој украјинској кризи, а којом је озбиљно доведена у питање европска безбедност и мир, Европска унија је 23. марта 2022. године усвојила „Стратешки компас за безбедност и одбрану" – стратегијски документ који по први пут садржи заједничку визију и детаљне циљеве о одбрани европског поретка. Наведеним документом државе чланице Европске уније утврдиле су четири приоритетне области које се односе на: 1) *Деловање* (самостално или у коалицији), на плану извршавања обавеза из Заједничке безбедносне и одбрамбене политике (ЗБОП); 2) *Безбедност*, која обухвата предузимање безбедносних мера ради побољшања одбрамбених способности и предвиђања разних облика претњи са мора, из ваздуха и свемира, као и из сајбер простора; 3) *Инвестиције*, с циљем финансијских улагања у нове технологије ради побољшања одбрамбених способности и капацитета и, 4) *Партнерства*, ради

[1] Институт за међународну политику и привреду, Београд.
E-mail: dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs.

Рад је настао у оквиру пројекта „Србија и изазови у међународним односима 2022. године", који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, а реализује Институт за међународну политику и привреду током 2022. године.

превладавања заједничких претњи и изазова, најпре кроз ојачавање стратешких веза са НАТО и УН, потом са регионалним партнерима попут ОЕБС-а, Афричке уније и АСЕАН-а, као и кроз унапређење билатералних односа са САД, Великом Британијом, Канадом, Норвешком и Јапаном, али и другим партнерским државама. Следећи наведене приоритете и узимајући у обзир актуелну кризу у Украјини, као и негативне геополитичке трендове у свету, ЕУ је усвојила Стратешки компас као дугорочни план деловања, који би требало да осигура њену властиту безбедност, а у сврху очувања међународног мира и безбедности.

Кључне речи: Европска унија, Стратешки компас, Заједничка безбедносна и одбрамбена политика, стратешка визија.

1) УВОД

Као супранационална међународна организација, Европска унија (ЕУ) имала је значајну улогу за одржање мира и стабилности на Старом континенту, као и за промовисање европских вредности и интереса у читавом свету. Градећи највеће јединствено тржиште, ЕУ је у претходном периоду постала најважнији трговински и инвестициони партнер, као и највећи извор развојне помоћи многим земљама, нарочито земљама у њеном непосредном окружењу. Залажући се за одржива политичка решења у међународним односима ЕУ је узела учешће у мисијама и операцијама за управљање кризама на три континента, чиме је показала спремност за формирањем аутохтоног идентитета европског система безбедности.[2] Таквим приступом ЕУ је показала и спремност за преузимањем безбедносних ризика у очувању светског мира. Јачање њене међународне мировне улоге, допринело је и ојачавању њене трансатлантске улоге. Комплементарност, солидарност и сарадња на том плану са НАТО савезом чинили су окосницу заједничкој одбрани која почива на принципима инклузивности, реципроцитета и аутономије у доношењу одлука. Интензивирање мировних акција било је засновано на правилима Повеље Уједињених нација.[3] Међутим, све веће супарништво великих сила и криза мултилатералног поретка, довело је до сложених и тешко предвидљивих хибридних претњи, које су почеле да угрожавају безбедност европских грађана, као и сам европски безбедносни систем. Иако је међузависност остала важна детерминанта међународних односа ЕУ, међузависност се показала крајње конфликтном у односима са појединим државама, будући да су партнерски односи у

[2] Жаклина Новичић, „Европска унија у кризи: Заједничка политика безбедности и одбране", у: Александар Гајић, Милан Игрутиновић, *Криза Европске уније*, *оквири, домети, трендови,* Институт за европске студије, Београд, 2013, стр. 157–184.

[3] Урош Живковић, *Водич кроз цивилне мисије,* Isac Fond, Београд, 2017, стр. 24–32.

међувремену прерасли у инструменте политичког надметања на економском, технолошком и комуникационом плану. То је *per se,* представљало велики проблем и изазов за међународне односе ЕУ, који су додатно нарушени повратком политике силе оличене у оружаној агресији на Украјину, чији су разлози наводно у „историјским правима", праву на интересне сфере или сфере утицаја, што представља негацију позитивног међународног правног поретка. Волунтаризам у међународним односима, који је започео са распадом СФР Југославије, озбиљно је нарушио фундаментална људска права и слободе, као и основне демократске вредности света успостављеног након Другог светског рата. Основни правни и политички принципи дубоко инкорпорирани у темељима европског безбедносног поретка попут неповредивости државних граница, територијалног интегритета, суверенитета и политичке независности, постали су крајње рањиви, а подручја отвореног мора, ваздушног и свемирског, као и виртуелног „сајбер простора", постала су све више изложена међународним споровима па чак и конфликтима. Међусобна супарништва великих сила, довела су до реалних сукоба између различитих држава и политичких система. У таквим околностима, Савет ЕУ усвојио је 21. марта 2022. године заједничку визију безбедносне и одбрамбене политике у стратегијском документу под називом: „Стратешки компас за безбедност и одбрану – за ЕУ која штити своје грађане, вредности и интересе и доприноси међународном миру и безбедности".[4] Усвајање Стратешког компаса био је снажан сигнал јединства. Поменутим документом ЕУ и њене државе чланице обавезале су се да ће заједничким и интегрисаним приступом, усклађеним са постојећим европским политикама, одговорити на све спољашње претње које утичу на њихову безбедност, а посебно у односу на претње које су изнете у Стратегији безбедности која је усвојена од стране Комисије 2020. године.[5] Овај стратегијски документ заснива се на пакетима безбедносних мера које је Комисија обзнанила у фебруару 2022. године, а чију примену би тек ваљало разрадити у сврху имплементације агенде из Версаја од 11. марта 2022. године. Поменута агенда донета је на неформалном састанку шефова држава и влада, а ради јачања одбрамбених способности ЕУ, смањења њене енергетске зависности од Русије (прекидом увоза гаса, нафте и угља, смањењем ослањања на фосилна горива, диверсификацијом снабдевања

[4] "A Strategic Compass for Security and Defence – For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security", Annex, 7371/22, Council of the European Union, Brussels, 21 March 2022.

[5] "Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions on the EU Security Union Strategy", COM (2020) 605 final, Europen Commission, Brussels, 24. 7. 2020.

енергентима, већом употребом течног природног гаса, развојем биогаса и тржишта водоника), те због изградње снажније европске економске базе.[6]

2) СУОЧАВАЊЕ СА САВРЕМЕНИМ ОБЛИЦИМА БЕЗБЕДНОСНИХ ИЗАЗОВА И ПРЕТЊИ

Данашњи свет пун је разноликих претњи и геополитичких изазова због којих је ЕУ била приморана да на средњорочном и дугорочном року планира своје делотворније деловање у области безбедности. У ту сврху, она је усвојила Стратешки компас за којим је утврдила јасне циљеве на подручју безбедности и одбране, као и средстава за њихово постизање, те конкретне рокове од најмање три године за мерење постигнутог напретка. Суочена са нестабилношћу на локалном и регионалном нивоу, која је довела до дисфункционалног управљања споровима у њеном непосредном окружењу, ЕУ је све више била изложена и неконвенционалним и транснационалним претњама, као и супарништву између великих сила. Њено настојање да развије мултилатерализам у међународним односима, те да успостави међународни поредак заснован на поштовању правила међународног права, није био општеприхваћен у међународним односима примарно због неједнаког приступа у решавању глобалних претњи и изазова. Разлике су проистекле из међусобно супротстављених идеологија које су, с једне стране, уважавале универзалне светске вредности, док су, с друге стране, строго браниле суверенистички став који је у стварности представљао ретроградни повратак политици силе. Како савремену реалност одликује мноштво политичких актера који настоје проширити своју политичку моћ инсталирањем ауторитарних режима, ЕУ настоји да таква реалност не дође у колизију са постојећом европском, а потом и међународном безбедносном структуром. ЕУ сматра да не може бити места употреби силе или претње употребом силе против територијалног интегритета, суверенитета и политичке независности других држава, будући да су ти принципи и те вредности загарантоване важећим међународним правом садржаним *inter alia* у Повељи УН, Завршном акту КЕБС-а из Хелсинкија из 1975. године, и у Париској повељи за Нову Европу из 1990. године. Најновија употреба оружане силе против Украјине, којој је претходила војна интервенција 2014. године а пре тога агресија у Грузији 2008. године, насилно припајање Крима, уз *de facto* контролу Белорусије и Молдавије значи, према процени ЕУ, нескривену намеру Руске Федерације да успостави свој поредак, односно сфере утицаја.[7]

---

[6] "Versailles Declaration", Informal meeting of the Heads of State or Government, Versailles, 11 March 2022.

[7] ЕУ сматра и да Русија има амбиције да прошири своје сфере утиција на Либију, Сирију, Централноафричку Републику и Мали. На тим кризним подручјима Руска Федерација се

Најновија, тзв. *специјална војна операција* у Украјини показује, према схватању ЕУ, спремност Руске Федерације да употреби жестоку оружану силу независно од правних и хуманитарних разлога у комбинацији са хибридним тактикама, софистицираним сајбер нападима и манипулацијама употребом дисруптивних технологија. Директна пенетрација у угрожена подручја није искључила ни уплитање у економске и енергетске системе тих држава, уз обилату употребу ратне реторике и пропаганде која је обухватила и претњу употребом нуклеарног наоружања. Према становишту ЕУ, ради се о очитим ревизионистичким обрасцима деловања који потиру опште принципе међународног права и угрожавају европску безбедност, а за шта су одговорне Владе Руске Федерације и Белорусије.[8]

Са друге стране, односе ЕУ и Кине карактеришу углавном јаке економске и трговинске везе. Међутим, те везе доста су нарушене чињеницом да је Кина постала велики трговински конкурнет ЕУ у међународним економским односима. Стога ЕУ доживљава Кину не само као свог партнера, већ и као свог системског такмаца. Неједнака отвореност тржишта и друштава узроковала је све већу забринутост ЕУ у погледу реципроцитета, економског надметања и отпорности према Кини. Кина је тенденциозно ограничила приступ свом тржишту, због чега је ЕУ донела одговарајуће мере како би успоставила економски баланс у међусобним трговинским односима.[9] Посебну забринутост ЕУ изазвала је околност да Кина упорно ради на остваривању својих политичких интереса на мору и у свемиру, те да такође обилато користи и сајбер простор применом хибридних тактика, што може да има снажне импликације на међународни мир и безбедност. Динамичан развој

користи дезинформацијама и плаћеницима, као што је озлоглашена Група *Wagner*. Руска Федерација, с друге стране, негира такве тврдње позивајући се на легитимну употребу силе. У случају Украјине, она као разлог употребе силе наводи право на самоодбрану, будући да ширење НАТО доживљава као директно угрожавање сопственог суверенитета.

[8] Због оружаног напада на Украјину ЕУ је, од фебруара до априла 2022. године, сукцесивно увела санкције против Руске Федерације које су обухваћене у пет пакета секторских рестриктивних мера. Ове санкције обухватају индивидуалне, економске, медијске и дипломатске рестриктивне мере, које су све дизајниране да ослабе способност руске политичке елите да воде рат у Украјини. Такође, санкције обухватају и извесна економска ограничења према Доњецкој и Луганској области које су прогласиле независност од Украјине, као и према Белорусији за коју ЕУ сматра да је непосредно умешана у сукоб у Украјини. Видети: "EU adopts fifth round of sanctions against Russia over its military aggression against Ukraine", Council of the EU, *Press Release,* 8 April 2022.

[9] Душко Димитријевић, „Уредба Европског парламента и Савета о успостављању оквира за проверу страних директних инвестиција у Европској унији", *Европско законодавство*, 2019, vol. 18, бр. 68, стр. 7–25; Регулаторни оквир Европске уније за стране инвестиције, у: Сања Јелисавац Трошић (ед.), *Регулаторни оквир Европске уније за стране инвестиције,* Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2019, стр. 45–77.

њене војно-одбрамбене индустрије, као и убрзана модернизација војних капацитета (која је планирана да се оконча до 2035. године), такође забрињавају ЕУ. Иако убрзани економски развој Кине и њене регионалне и међународне интеграције треба да допринесу очувању глобалне безбедности, забринутост за развој ових процеса у ЕУ не јењава, будући да ЕУ сматра да процес може да се измакне контроли и да угорзи њене стратешке и безбедносне интересе. Како је ова чињеница веома битна за очување међународне безбедности, ЕУ инсистира на снажнијем јединству свих држава чланица, те на појачаној сарадњи са регионалним и глобалним партнерима. Парирајући Кини на економском плану, ЕУ настоји да ојача и своје безбедносне активности у другим подручјима Азије, нпр. у Авганистану који представља обзиљан безбедносни проблем за регију, па самим тиме и за шире подручје ЕУ. Ово тим пре, јер се из Авганистана шири тероризам, кријумчарење дрога и незаконите миграције. ЕУ такође настоји да утиче и на дешавања у Северној Кореји, која угрожава регионалну стабилност и међународни мир путем пролиферације оружја за масовно уништавање, ширењем нуклеарних програма и балистичких ракета. У подручју Индо-Пацифика, које представља центар глобалног надметања у којем геополитичке напетости између великих сила угрожавају међународни поредак и стварају притисак на глобалне ланце вредности, ЕУ настоји да допринесе успостављању стабилности и равнотеже како би заштитила своје геополитичке и економске интересе. Стратешким компасом предвиђено је да ће ЕУ предузимати одређене активности у овом подручју, не би ли се осигурало поштовање међународног права и не би ли се унапредили економски односи са земаљама региона.

С обзиром на то да је ЕУ данас окружена нестабилношћу и различитим облицима хибридних и транснационалних претњи, почев од тероризма, насилног екстремизма, незаконитих миграција и организованог криминала, па све до сајбернапада и слабљења система за контролу наоружања, ЕУ мора да предузима одговарајуће безбедносне мере како би се одбранила од тих претњи које угрожавају њену безбедност дуж јужних и источних граница. У том погледу, ЕУ је јасно спознала важност процеса реформи земаља Западног Балкана које су нужан предуслов за њихово приступање овој организацији. Подржавајући напредак на подручју владавине права и испуњавању других приступних критеријума на којима се темеље европске вредности, правила и стандарди, ЕУ активно партиципира у тим реформским процесима. Што се тиче Источног партнерства, које је поприлично угрожено најновијим ратним дешавањима на територији Украјине, ЕУ је задржала проактивни приступ како би осигурала стабилност на својим источним границама.[10] Међутим, ЕУ

[10] Miloš Petrović, "European Union and Ukraine: the strategic partnership leading to (some)where?", *International Problems,* 2022, vol. 74, no. 1, pp. 75–101.

сматра да земље као што су Молдавија и Грузија, као и неке друге из подручја Јужног Кавказа, перманентно трпе застрашивања и директне претње што додатно доприноси политичкој нестабилности овог региона. На северним границама ЕУ, због утицаја глобалног загревања, регион Северног мора и Арктика постао је више проходан. Самим тим, и његови природни и енергетски ресурси постали су све атрактивнији не само за граничне државе већ и за велике силе које врше његову милитаризацију, чиме овај регион постаје поприште економског и геополитичког надметања.[11] У јужном суседству пак, кризе у Либији и Сирији остале су нерешене са дугорочним и неизвесним последицама за безбедност Средоземља. Будући да је та регија од стратешке важности за ЕУ, Унија је остала доследна у ставу да ове кризе морају бити адекватно решене. Посебно се то очитује у настајањима ЕУ да подржи стабилност источног Средоземља где су увелико присутна кршења суверених права држава и где се врши инструментализација незаконитих миграција (што алудира на понашање Турске као једног од кључних актера у региону). Такође, активни сукоби и трајна нестабилност на ширем подручју Блиског истока и Персијског залива угрожавају, према становишту ЕУ, њену безбедност и економске интересе. Решавање проблема нешириња нуклеарног оружја у регији остало је и даље питање од виталне важности за ЕУ. Иран према спољнополитичком становишту ЕУ, представља реално извор регионалне нестабилности. Тим пре, јер Иран директно или индиректно подупире своје политичке и војне савезнике на начин што шири оружје државним и недржавни актерима у овом подручју. Стога ЕУ планира да уложи додатне напоре како би заживео Заједнички свеобухватни акциони план, у циљу даље пацификације ове регије од насилног екстремизма и давања подршке терористичким организацијама као што су *Al Qaida* и *Daiš.* У погледу Африке, с обзиром на њене велике економске и демографске потенцијале, ЕУ гаји отворене симпатије будући да овај континент за њу има велику стратешку важност. Афричко подручје није само важно за ЕУ, већ и за друге важне политичке актере и велике силе које су у најновијем периоду покренуле нову трку за ресурсима, не бирајући притом средства деловања која неретко поткопавају међународне напоре за постизањем мира и стабилности у овом делу света. То је уз актуелне оружане сукобе, лоше системе управљања и појачани тероризам допринело политичкој нестабилности афричких земаља. У том смислу, нарочито брине ситуација у Малију, широј регији Сахела и централној Африци где су политичке

[11] Душко Димитријевић, „Трка за Арктик – одмеравање моћи или пут сарадње за нови међународни поредак", у: Владимир Трапара, Невена Шекарић (урс), *Регионална безбедност: приступи, елементи, динамика*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2021, стр. 217–258.

нестабилности довеле до још дубљег сиромаштва и социјалних разлика. Политичка нестабилност у Гвинејском заливу, на Рогу Африке и у Мозамбичком морском пролазу такође представљају важан безбедносни изазов за ЕУ, будући да је реч о значајним трговинским путевима чија је безбедност угрожена. Коначно, простор Латинске Америке, са којим ЕУ дели дубоке историјске и културне везе, након пандемије COVID-19 суочено је са озбиљном економском и социјалном кризом, која је у неким случајевима угрозила и политичку стабилност држава. У централној Америци, политичка ситуација довела је до додатних политичких подела које су потакле снажне миграцијске токове, а који су за последицу даље имали бујање организованог криминала и угрожавање регионалне стабилности (на пример, у Колумбији).

3) СТРАТЕГИЈСКИ ОДГОВОР ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Сви напред наведени безбедносни изазови имају вишедимензионални карактер и неретко су међусобно повезани. Будући да ЕУ сматра да је њена безбедност са њима угрожена, она је морала мобилисати јавност у циљу заштите заједничких вредности и интереса. Као што је раније поменуто, ЕУ је у том смислу промовисала свој план и визију о заједничкој безбедности и одбрани под називом: „Стратешки компас за безбедност и одбрану – за ЕУ која штити своје грађане, вредности и интересе и доприноси међународном миру и безбедности".[12] Користећи се интегралним приступом у одмеравању безбедносних ризика, ЕУ је тим документом потврдила да ће користити средства (укључујући и инструменте економских санкција), како би спречила сукобе и како би на адекватан начин одговорила на политичке кризе које угрожавају међународни мир и безбедност. Свесна ризика који постоје у њеном стратешком окружењу, ЕУ се обавезала да ће осигурати сарадњу на билатералном, регионалном и мултилатералном нивоу у сврху ојачавања европске безбедности. У том погледу, ЕУ је промовисала јединство и солидарност из Глобалне стратегије из 2016. године, с циљем оснажења европског система одбране. Преузимањем веће одговорности за сопствену безбедност деловањем у суседству, али и шире, ЕУ је испољила одлучност да допринесе глобалној и трансатлантској безбедности. Тиме, не само да је потврдила да ће и у перспективи блиско сарађивати са својим „природним" партнерима, попут НАТО који остаје основ њене колективне безбедности, већ је и обзнанила да ће успоставити и ојачати сарадњу с другим стратешким партнерима са којима гаји односе солидарности и узајамне помоћи. Садржај Стратешког компаса који утврђује начине деловања ЕУ против разних претњи и изазова, предмет је наше даље анализе.

[12] "A Strategic Compass for the EU", European Union External Action. Интернет: https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-eu-0_en, 21. 3. 2022.

Деловање

Стратешким компасом ЕУ се обавезала да искористи сва доступна средства и инструменте како би повећала синергију бржег, одлучнијег и снажнијег деловања на плану унутрашње и спољне безбедности. Она је одредила детерминанте и правце будућег деловања у свом оперативном подручју на мору, у ваздуху, свемирском и сајбер простору. Подстичући цивилну и војну димензију ЗБОП, ЕУ је прихватила спровођење читавог низа мера управљања кризама које би требало да буду спроведене у складу са општим међународним правом, правом о људским правима и међународним хуманитарним правом. Такође, ЕУ је Стратешким компасом потврдила спремност да одговори на непосредне претње у кризним ситуацијама изван Уније у свим етапама могућег оружаног сукоба. На том плану, ЕУ је одредила развој војних капацитета за брзо распоређивање (модуларних снага) од 5.000 војника до 2025. године. План укључује копнене, ваздушне и поморске снаге (компоненте), као и стратешку подршку која би била концентрисана на операције у непосредном окружењу, којима се осигурава почетни улазак, појачање или резерва потребна за излазак са ризичног подручја. Развој капацитета за операције спасавања и евакуације, као и стабилизације требало би да се састоје од борбених група ЕУ и војних снага способних да јединствено делују у зависности од природе кризе и крајњих циљева операције. Доступност оружаних снага ће омогућити потребну флексибилност у спровођњу заједничких операција. У циљу подизања ефикасности, ЕУ се обавезала да обезбеди ресурсе попут транспортних и медицинских средстава, сателитске опреме потребне за комуникацију и надзор, као и опреме за сајбер одбрану. На том плану, ЕУ ради заједно са националним властима и посебном Службом за војно планирање. Спровођење ових мера према Стратешком компасу, подразумева употребу механизама нужних за повећање оперативне ефикасности. Оперативну ефикасност требало би подићи организацијом тактичких вежби којима се повећава спремност и интероперабилност свих наведених капацитета (у складу са НАТО стандардима). То се, иначе, сматра и суштински важним ако ЕУ намерава савладати препреке са којима се тренутно суочава, а са којима је имала озбиљне проблеме и у недавној прошлости.[13] Сам процес доношења одлука, сходно члану 44 Уговора о ЕУ, а у оквиру ЗБОП-а, не би требало да доведе у питање планирање и спровођење операција и мисија под политичким надзором Савета. Суочавајући се са различитим облицима безбедносних изазова, ЕУ је исказала спремност за предузимањем

[13] Миша Ђурковић, Милан Игрутиновић, *Заједничка спољна и безбедносна политика Европске уније – актуелни изазови*, Институт за европске студије, Београд, 2016, стр. 1–209.

софистицираних мера за модулирање цивилних и војних мисија, пружањем одговарајуће подршке у оквиру Европског инструмента мировне помоћи и подстицањем структурних реформи у области безбедности и одбране.[14] Што се тиче конкретних активности, ЕУ је Стратешким компасом предвидела координирану поморску присутност на подручјима од њеног поморског интереса која утичу на безбедност (полазећи од ранијих искустава из Гвинејског залива и Индијског океана, а разматрајући могућности спровођења одговарајућих мера у Средоземном мору и уз поморску област Сомалије). Такође се обавезала да ојача безбедносну сарадњу и координацију у подручју ваздушног простора, како би обезбедила помоћ мисијама и операцијама ЗБОП-а и пружила потпору мултилатералним структурама и иницијативама као што је Европска команда за ваздушни саобраћај. У односу на цивилну заштиту и полицијску службу, као и безбедоносне службе држава чланица, ЕУ је Стратешким компасом предвидела давање адекватне подршке у сврху пружања ширег одговора савременим хибридним претњама. Стратешки компас у том погледу апострофира потребу за већом сарадњом у заједничком интересу у области правосуђа и унутрашњих послова, у оквиру Европске полицијске службе (EUROPOL), Агенције ЕУ за сарадњу у области кривичног правосуђа (EUROJUST), Агенције ЕУ за обучавање у спровођењу закона (CEPOL) и Агенције за европску граничну и обалску стражу (FRONTEX), како би се предупредили могући ризици и изазови. Надовезујући се на поменуто, ЕУ је у овом стратегијском документу подвукла важност Пакта за цивилну ЗБОП чију би нову верзију требало да усвоји до средине 2023. године. Његова имплементација има за циљ оснажење дејстава цивилних мисија за које се предвиђа нови систем распоређивања (у року од 30 дана), а у којима би партиципирало до 200 обучених стручњака. Додатно, уз поменуту обавезу, ЕУ је преузела дужност успостављања и ојачавање цивилних и војних структура потребних за команду и надзор (Службе за цивилно и војно планирање и спровођење). За подстицање припремних активности ЕУ је прихватила да спроводи редовне вежбе ради јачања узајамне помоћи, посебно у случају оружаног напада на подручје ЕУ, у складу са чланом 42 став 7 Уговора о ЕУ, и сходно праву на самоодбрану прописано чланом 51 Повеље УН. Обавеза сваке државе чланице ЕУ према НАТО-у, у том погледу, остаје део обавеза које проистичу из система колективне одбране. Извођење редовних тактичких вежби, план ротација војних и цивилних снага, ревидирање акционог плана војне мобилности и сношење финансијских трошкова у

[14] Савет је 22. марта 2021. године успоставио Европски инструмент мировне помоћи, специјалан ванбуџетски фонд вредан око пет милијарди евра за период 2021–2027, који се финансира доприносима држава чланица ЕУ. Овај финансијски инструмент има за циљ да покрије акције ЕУ које имају војне или одбрамбене импликације у оквиру ЗСБП.

складу са солидарношћу прописаном чланом 222 Уговора о функционисању ЕУ, такође су утврђени овим делом Стратешког компаса.

Безбедност

У погледу безбедности, Стратешки компас предвиђа да се ЕУ треба што боље припремити за нове изазове и претње. Конкретно то значи да ће ЕУ развити одговарајуће безбедносне системе и алате којима се може одупрети хибридним претњама на пољу сајбер безбедности, на пољу манипулативног деловања комуникационим технологијама, субверзивним и војним дејствима на мору, ваздуху и у свемиру. Способност супротстављања хибридним претњама претпоставља обједињавање постојећих и нових цивилних и војних инструмената којима је могуће превентивно деловати у сврху њиховог елиминисања. У том погледу, Служба за јединствену обавештајну анализу и Јединица за откривање хибридних претњи, треба да добију значајнију улогу у предикцији постојећих ризика. У циљу заштите обавештајних података, ЕУ се обавезала да током 2022. године усвоји додатне стандарде за њихово осигурање. ЕУ је предвидела већу економску и социјалну отпорност како би државе чланице биле спремне да заштите своју виталну инфраструктуру и свој политички систем на различитим нивоима. Да би одговорила хибридним претњама, ЕУ се обавезала да формира специјалне тимове за брзи хибридни одговор. Ти тимови би радили на сузбијању хибридних претњи у границама утврђеним ЗБОП. ЕУ се такође обавезала да на том плану уско сарађује са НАТО и другим партнерима. Европским актом о сајберотпорности, чије се новелирање очекује током 2022. године, ЕУ би требало да унапреди заједнички приступ инфраструктури и да формира нови Центар за безбедносне операције. У складу са стратегијом о сајбер безбедности из 2020. године, ЕУ би требало да развије инструменте за ефикасно спречавање напада у овом виртуалном простору. У том смислу, она је предвидела и различите мере стручног оспособљавања за борбу против иностраних манипулација информацијама. Посебан нагласак стављен је на јачање сарадње између војних тимова за хитне рачунске интервенције (*Military Computer Emergency Readiness Team* – MilCERT), који би требало да повећају интероперабилност и размену информација у сврху дефанзивних дејстава против сајбер напада. Јачање отпорности на безбедносне ризике у сајбер простору повезано је са елиминацијом безбедносних претњи у свемиру. Са новом свемирском стратегијом, коју ЕУ планира да донесе до краја 2023. године, требало би изградити адекватну сателитску, навигацијску и телекомуникациону инфраструктуру која би допринела глобалном свемирском комуникацијском систему у одбрани од могућих претњи. Та стратегија треба да потврди заједнички, стратешки и аутономни приступ свемиру и његовим ресурсима.

Њоме треба прецизирати заштиту свемирских ланаца снабдевања и развој кључне свемирске технологије у координацији између Европске свемирске агенције (*European Space Agency)* и Европске одбрамбене агенције *(European Defence Agency).*[15] Тиме би се ојачала отпорност повезаних европских ланаца снабдевања и осигурао би се интегритет, сигурност и функционисање свемирске инфраструктуре. ЕУ још планира и да унапреди сарадњу са својим партнерима и да подржи напоре Уједињених нација да регулишу предметну материју која би увела ред у одговорније деловање у свемиру. Ослањајући се на заједничко Саопштење Комисије и Високог представника, ЕУ ће осигурати јединствен приступ управљању свемирским саобраћајем. Након потврђивања механизма за одговор на могуће свемирске претње у оквиру програма *Galileo*, ЕУ треба да прошири овај механизам и на друге компоненте свемирског програма. У погледу безбедности ваздушног простора, ЕУ је изразила извесну бојазан од активности коју у овом подручју спроводе државни и недржавни актери. Примера ради, све су више приметне отмице цивилних ваздухоплова употребом беспилотних летилица и других иновативних технологија због којих ЕУ треба да развије напредне одбрамбене способности. Безбедан приступ ваздушном простору знатно је поремећен стратегијама конкурентских актера и активностима којима се онемогућава приступ или излазак из ваздушног простора (нарочито у непосредном окружењу ЕУ). Стога ЕУ планира да поспеши сарадњу на нивоу цивилних ваздухопловстава држава чланица, укључујући и сарадњу са НАТО, како би осигурала слободан приступ овом простору. У односу на присутност у поморској области, ЕУ планира да обезбеди неометан приступ отвореном мору и поморским линијама комуникације у складу са одредбама међународног права мора. Нелегалне и криминалне активности попут пиратерије и незаконите трговине, и најновији облици хибридних претњи неће се више толерисати и ЕУ ће предузети адекватне мере на њиховом сузбијању. У ту сврху, између осталих мера, ЕУ планира да развије заједничке оперативне и технолошке поморске капацитете, којима би појачала своју способност деловања у односу на отклањање свих могућих безбедносних ризика на мору. ЕУ ће искористити постојећа институционална решења и развиће посебан механизам за координирану сарадњу и подизање информисаности о поморској безбедности, као што су Заједничко окружење за дељење информација (*Common Information Sharing Environment* – CISE) и поморски надзор (*Maritime Surveillance* – MARSUR), ради подизања интероперабилности и функционисања. Поред наведених активности, ЕУ планира да настави да ради на мерама упереним против међународног

[15] Душко Димитријевић, Иван Дујић, „Европска одбрамбена агенција као фактор Заједничке безбедносне и одбрамбене политике ЕУ", *Европско законодавство*, 2014, vol. 13, бр. 49–50, стр. 359–369.

тероризма. На том плану намерава да ојача своју сарадњу са УН и другим партнерима, и да ову сарадњу прилагоди новим околностима, као што је употреба нових технологија за финансирање тероризма и ширење терористичког садржаја на интернету. ЕУ се обавезала да јача своју мрежу стручњака за борбу против тероризма у делегацијама при мултилатералним форумима какав је, примера ради, Глобални форум за борбу против тероризма и Глобална коалиција за борбу против *Daiša.* Унапређење безбедности ЕУ у перспективи, према Стратешком компасу, обухвата и ефективнији оквир за разоружање и нешириење наоружања. На том пољу ЕУ се обавезала да настави са подршком Уговору о нешириењу нуклеарног оружја, у сврху његове потпуне елиминације. ЕУ је спремна да у перспективи позове државе са највећим арсеналом нуклеарног оружја да смање тај арсенал, што укључује стратешко и нестратешко распоређено нуклеарно оружје. Такође, ЕУ остаје одлучна да повећа капацитете контроле пролиферације овог наоружања. Јачање постојећих режима контроле наоружања и његовог нешириења остаје један од њених приоритета. За ефикасну имплементацију може бити кључан координиран приступ сарадње са партнерима, као и поштовање прихваћених обавеза из новог START споразума о контроли нуклеараног наоружања (*Strategic Arms Reduction Treaty)*, потписаног између САД и Руске Федерације 2021. године.

Посебан безбедносни ризик за ЕУ представљају климатске промене. Њих Унија види као мултипликаторе безбедносних ризика. У Стратешком компасу посебно се апострофира глобално загревање које доводи до чешћих и екстремнијих временских непогода и природних катастрофа, које су потенцијални узрок за друштвене, економске и политичке нестабилности. То даље може утицати на регионалну, али и на глобалну безбедност. С тим у вези, ЕУ се обавезала да ојача свој одбрамбени сектор у оквиру ЗБОП. Ојачавање безбедности на том плану подразумева деловање на принципима солидарности и узајамне помоћи. Ојачавање безбедносног сектора требало би да следи повећање енергетске ефикасности, а што би било у складу с циљевима климатске неутралности коју ваља остварити до 2050. године, у оквиру Европског зеленог плана (*European Green Deal)*.[16] Ово ојачавање било би у складу и са развојем зелене технологије и одрживе дигитализације у оружаним снагама и у одбрамбеном сектору уопште. За оснажење безбедносног сектора ЕУ предвиђа развој система раног упозоравања и механизама предвиђања. На основу боље и правовремене информисаности,

[16] Душко Димитријевић, „Преусмеравање економске политике Европске уније након пандемије Covid-19", у: Невена Станковић, Драгана Дабић, Горан Бандов (урс), *Развојни правци Европске уније након пандемије Covid 19,* Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2021, стр. 217–238.

посебно у оквиру делатности Службе за јединствену обавештајну анализу и Сателитског центра, ЕУ ће стећи могућност да се приближи глобалном обавештајном систему и систему безбедне комуникације. Сходно Плану о климатским променама и одбрани *(The EU' climate change and defence roadmap)* планирано је доношење националних стратегија о припреми оружаних снага за климатске промене до краја 2023. године. Уз наведено, ЕУ планира и да унапреди своје способности пружања војне помоћи кроз ефикаснију координацију између цивилних и војних тела на националним нивоима. Ово ће бити могуће само уз ослонац на постојеће војне структуре, као што су Група за планирање кретања и Комисија за хуманитарну помоћ и помоћ у случају катастрофа. Поменутим приступом пружиће се подршка државама чланицама и трећим државама током криза, кроз коришћење инструмената мировне помоћи ЕУ или применом клаузуле о узајамној помоћи у складу са Уговором о ЕУ. У координацији са механизмом ЕУ за цивилну заштиту, планирано је пружање и шире помоћи у случају катастрофа. На том плану, ЕУ ће појачати своју координацију са УН и НАТО.

Инвестиције

У складу са агендом из Версаја, ЕУ је одлучила да повећа инвестиције у одбрамбене и иновационе технологије и капацитете. То је према њеној процени од стратешког значаја, као што је и испуњавање циљева сталне системске сарадње главни услов за јачање одбрамених снага, као и цивилних и војних способности суочавања са безбедносним ризицима и претњама. Наведене активности требало би да се одвијају кроз већа прекогранична улагања у кључним технолошким и индустријским областима. Инвестициона делатност, према становишту ЕУ, треба да задовољи принципе реципроцитета и узајамне користи. То би допринело и већој независности која је од суштинске важности за јачање економски одрживог одбрамбеног система ЕУ. На основу обавеза које су преузете са Сталном структуралном сарадњом (*Permanent Structured Cooperation* – PESCO), као делом ЗБОП-а, а која се односи на системску интеграцију националних одбрамбених снага, ЕУ се обавезала на већа финансијска улагања како би те снаге постале мобилне, интероперабилне и технолошки напредне, енергетски ефикасне и отпорне. Будући да планирање и развој одбрамбених способности такође захтева додатна издвајања и расходе, она би требало да се одвијају у складу са израђеним проценама и анализама, као и иницијативама о којима ће расправљати министри одбране држава чланица на годишњем нивоу. У погледу развоја стратешких способности, ЕУ планира да у дугорочном периоду пружи подршку иновационим пројектима као што су ваздухопловни системи наредне генерације *(Eurodron),* нове класе војних пловила и копнених борбених система. ЕУ ће подупрети и истраживачку делатност у

државама чланицама, као и специјализације које су у пракси имале добре резултате као што је, примера ради, европска мултинационална вишенаменска танкерска и транспортна флота. Путем Европског фонда за одбрану и коришћењем финансијских потенцијала из других програма и фондова као што су Хоризонт Европа, Инструмент за повезивање Европе (CEF), Свемирски програм ЕУ, Европски савет за иновације (EIC) и *InvestEU,* Унија ће настојати да успостави и развије своје стратешке одбрамбене способности на копну, мору, у ваздуху, свемиру и у сајбер простору. Конкретно ће то значити системски развој и успостављање копнених система одбране потребних за ефикасније деловање у операцијама и мисијама управљања кризама. Потом, то ће обухватити инсталирање врхунске поморске платформе потребне за већу присутност на морским подручјима, развој одбрамбених и борбених система наредне генерације у сврху надмоћи у ваздушном простору, изградњу технолошки најнапреднијих сензора и система свемирске технологије са којима би било могуће обезбедити слободан приступ свемиру и заштиту његових ресурса, те коначно, и изградњу најсавременијих система за одбрану од сајбер напада. За последњи случај, ЕУ намерава ставити у функцију Европски центар за сајбер безбедност како би развила европски индустријски екосистем сајбер безбедности. Иначе, ЕУ почев од 2023. године планира да обједини инвестиције у заједничке пројекте кроз давање одређених погодности и измену постојеће регулативе која се односи на Европски фонд за одбрану. На тај начин ЕУ жели да појача напоре на обједињавању инвестиција у иновације које су потребне за унапређење одбрамбене индустрије. У истом правцу ЕУ планира и оснивање посебног иновационог центра у оквиру Европске одбрамбене агенције. Европска одбрамбена агенција и Комисија, с друге стране пак, имају намеру да развију Програм за иновације како би убрзале развој одбрамбене индустрије и побољшале њену енергетску ефикасност. Пре тога Опсерваторија за кључне технологије треба да испита зависности у читавом одбрамбеном сектору, те да укаже на мере ради њиховог превазилажења. Координација активности на поменутом плану као и на плану дисруптивних технологија које су битне за одржавање војне предности, требало би да се оствари заједно са Европским саветом за иновације и Европским фондом за одбрану. С обзиром на то да се европска одбрамбена индустрија суочава са озбиљном конкуренцијом других светских сила и политичких актера, предвиђена је ужа сарадња између држава чланица и ЕУ у складу са Планом Комисије о кључним технологијама за безбедност и одбрану *(The Roadmap on critical technologies for* security and defence). Уз давање подстицаја јавним и приватним инвестицијама (коришћењем, између осталог, и приватних финансијских ресурса Европске инвестиционе банке), ЕУ је установила правни оквир за контролу директних страних инвестиција (FDI) у технологије и стратешки важне области индустрије. То је учинила пре свега

у односу на стране директне инвестиције које долазе из Кине, али и из других конкурентских држава, с позивом на заштиту јавног поретка и безбедности.[17] Увођењем контролних механизама ЕУ и државе чланице настоје да заштите своје виталне интересе у економској области, *inter alia*, и у одбрамбеном сектору.

Партнерства

Стратешки компас потврђује да су стратешка партнерства главни инструмент помоћу којег ЕУ планира да оствари своју амбицију да постане глобални политички актер. Партнерства која ЕУ настоји да успостави и ојача заснована су пре свега на очувању међународног поретка и ефикасном мултилатерализму у чијем средишту су Уједињене нације, као фактор мира и безбедности и као универзални чинилац који доприноси правној регулацији међународних односа. У наредном периоду (до 2024. године) ЕУ ће настојати да унапреди своју стратешку сарадњу са светском организацијом, нарочито на плану јачања оперативних способности које би допринеле испуњавању обавеза предвиђених Оквирним споразумом о узајамној помоћи за мисије и операције управљања кризама.[18] Такође, ЕУ ће настојати да оствари Програм о женама, миру и безбедности, као и сарадњу у погледу заштите цивилног становништа и деце током оружаних сукоба. Сарадња са Уједињеним нацијама требало би да значи и унапређење мирног решавања спорова кроз различите облике превентивне дипломатије, изградњу система раног упозоравања и посредовања у спречавању избијања оружаних сукоба. Као и своја друга стратешка опредељења, ЕУ ће настојати да развија стратешка партнерства на начин да партнерства буду од заједничке користи, посебно у ситуацијама када постоји настојање да се заједничким напорима и капацитетима одговори на актуелне безбедносне кризе. У том контексту, Стратешки компас упућује на синхронизацију сарадње о кључним питањима Заједничке спољне и безбедносне политике (ЗСБП), као и на усклађивање активности које се односе на спровођење цивилних и војних мисија унутар ЗБОП, као њеног дела. На билатералном плану, ојачавање партнерстава обухвата блиску сарадњу ЕУ са суседним државама и државама из ширег окружења путем имплементације инструмената ЕУ за мир, безбедност, суседство, сарадњу и развој. Према

[17] Душко Димитријевић, „Примена правног оквира Европске уније за проверу страних директних инвестиција у време пандемије Covid-19", *Европско законодавство,* 2021, vol. 20, бр. 75, стр. 5–20.

[18] "Framework Agreement between the European Union and the United Nations for the Provision of Mutual Support in the context of their respective missions and operations in the field", *OJ* L 389, 19. 11. 2020, pp. 2–20.

Стратешком компасу, ЕУ има намеру да и даље развија своја билатерална партнерства широм света прилагођавајући их заједничким вредностима. У том правцу, ЕУ ће настојати да у дијалог укључи све партнере који деле њене интересе у очувању светске безбедности и мира. ЕУ ће са својим партнерима током 2022. године организовати Форум за партнерство у области безбедности и одбране који ће се одржавати на двогодишњем нивоу. Овај Форум треба да окупи све билатералне и мултилатералне партнере ЕУ, а имаће задатак да размотри актуелне безбедносне изазове и ризике. То ће, уз продубљивање стратешких односа са САД, Норвешком, Канадом, Великом Британијом и Турском, и развијање сарадње са земљама Источног партнерства (Молдавијом, Грузијом и Украјином), земљама Западног Балкана, из Јужног суседства (Блиског истока и Средоземља), Африке, Латинске Америке и Индо-Пацифика (пре свега са Јапаном, Републиком Корејом, Индијом, Индонезијом, Пакистаном, Вијетнамом, и по потреби са Кином), допринети легитимности и делотворности њеног безбедносног деловања у савременим међународним односима.

У Стратешком компасу посебно се наглашава значај стратешког партнерства ЕУ са НАТО савезом. То партнерство је најважније за евроатлантску безбедност ЕУ. Стога, ЕУ припрема додатне мере да ово стратешко партнерство подржи и ојача и у будућности, посебно у контексту најновијих негативних дешавања у Украјини. Још од 2016. године две организације су осмишљавале заједничке одговоре на безбедносне претње и изазове, па су у духу тог промишљања у двема декларацијама јасно назначиле стубове међусобне партнерске сарадње која би антиципирала принципе инклузивности, реципроцитета, отворености, транспарентности и аутономије у одлучивању. Уз додатне напоре, две организације намеравају да побољшају своје везе кроз политички дијалог на високом нивоу, кроз дељење информација о ситуацијама које могу имати безбедносне реперкусије, и кроз одржавања заједничких војних вежби и учешћима у заједничким операцијама управљања кризама. Партнерство са Организацијом за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) такође је од велике важности за ЕУ, нарочито на Западном Балакну, источном суседству и у централној Азији где ЕУ настоји да делује превентивно на спречавању могућих безбедносних криза. У том погледу, ЕУ посебно даје акценат унапређењу сарадње са Центром ОЕБС-а за спречавање сукоба и њеним мисијама на терену. Изградња добрих међусобних односа требало би да се одвија кроз имплементацију мера изградње међусобног поверења, потом кроз размену информација за рано упозоравање, кроз спречавање сукоба и управљање кризама, кроз спровођење реформских мера и мера стабилизације након окончања сукоба, као и кроз друге заједничке активности које би значиле примену добрих пракси. Међу другим партнерствима ЕУ, истиче се партнерство са Афричком унијом (АУ), које се

одвија на основу политичког дијалога и оперативног ангажмана почев од Сомалије, па све до Сахела. Ојачавањем партнерства са АУ, ЕУ намерава да развије блиске везе са другим регионалним, али и субрегионалним организацијама као што су Економска заједница западноафричких држава (*Economic Community of West African States* – ECOWAS) и Сахелска група, Г5, Јужноафричка развојна заједница (*Southern African Development Community* – SADC) и Међувладино тело за развој *(Intergovernmental Authority on Development* – IGAD). На глобалном плану, заједно са УН, ЕУ ће настојати да подржи све афричке иницијативе које доприносе миру и стабилности на овом континенту.[19] На подручју Индо-Пацифика, ЕУ ће тежити да продуби везе са Заједницом држава југоисточне Азије *(Association of Southeast Asian Nations* – ASEAN) како би повећала сарадњу на сузбијању различитих облика транснационалних криминалних активности, укључујући хибридне претње хемијским, биолошким, радиолошким, нуклеарним и сајбер оружјем. Имајући у виду пуноправно чланство на састанцима министара одбране ASEAN Плус, ЕУ планира да искористи прилику да успостави сталну размену информација како би допринела имплементацији безбедносних аранжмана на подручју читаве Азије. Стратешким компасом планирано је проширење и ојачавање безбедносне сарадње и са другим регионалним организацијама (нпр. Арапском лигом и Саветом за сарадњу у Заливу). Веома је значајно што се овим стратегијским документом подвлачи да ће ЕУ следити нешто прилагођенији приступ у сарадњи са својим партнерима, који треба да обједини различите приступе у изградњи заједничких безбедносних капацитета неопходних у управљању безбедносним кризама. То конкретно значи интегрисано управљање кризама, кроз оспособљавање, саветовање, менторство и опремање оружаних снага и безбедносних служби партнерских држава и других партнера. Притом, Инструмент за суседство, развој и међународну сарадњу (*Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument* – NDICI), остаће и даље главни финансијски инструмент за пружање помоћи у иностранству. Европским инструментом мировне помоћи ЕУ планира даље повећање одбрамбених капацитета намењених управљању кризама у оквиру ЗБОП. Пружање војне помоћи у будућности требало би бити повезано са изградњом додатних цивилних капацитета, реформом сектора безбедности, бољим управљањем и демократским надзором, поштовањем владавине права, људских права и међународног права.

[19] Стратешки компас апострофира обавезу ЕУ да заједно са УН и АУ ради на координацији активности три афричке државе (А3) са представницима држава чланица ЕУ у Савету безбедности УН.

4) ИЗВОРИ

"A Strategic Compass for the EU", European Union External Action. Интернет: https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-eu-0_en, 21. 3. 2022.

"A Strategic Compass for Security and Defence – For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security", Annex, 7371/22, Council of the European Union, Brussels, 21 March 2022.

"Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions on the EU Security Union Strategy", COM (2020) 605 final, Europen Commission, Brussels, 24. 7. 2020.

Димитријевић, Душко, Дујић, Иван, „Европска одбрамбена агенција као фактор Заједничке безбедносне и одбрамбене политике ЕУ", *Европско законодавство*, 2014, vol. 13, бр. 49–50.

Димитријевић, Душко, „Трка за Арктик – одмеравање моћи или пут сарадње за нови међународни поредак", у: Владимир Трапара, Невена Шекарић (урс), *Регионална безбедност: приступи, елементи, динамика*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2021.

Димитријевић, Душко, „Регулаторни оквир Европске уније за стране инвестиције", у: Сања Јелисавац Трошић (ед.), *Регулаторни оквир Европске уније за стране инвестиције,* Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2019.

Димитријевић, Душко, „Уредба Европског парламента и Савета о успостављању оквира за проверу страних директних инвестиција у Европској унији", *Европско законодавство*, 2019, vol. 18, бр. 68.

Димитријевић, Душко, „Преусмеравање економске политике Европске уније након пандемије Covid-19", у: Невена Станковић, Драгана Дабић, Горан Бандов (урс), *Развојни правци Европске уније након пандемије Covid-19,* Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2021.

Димитријевић, Душко, „Примена правног оквира Европске уније за проверу страних директних инвестиција у време пандемије Covid-19", *Европско законодавство,* 2021, vol. 20, бр. 75.

Ђурковић, Миша, Игрутиновић, Милан, *Заједничка спољна и безбедносна политика Европске уније – актуелни изазови*, Институт за европске студије, Београд, 2016.

"EU adopts fifth round of sanctions against Russia over its military aggression against Ukraine", Council of the EU, *Press Release,* 8 April 2022.

"Framework Agreement between the European Union and the United Nations for the Provision of Mutual Support in the context of their respective missions and operations in the field", *OJ* L 389, 19.11.2020.

Новичић, Жаклина, „Европска унија у кризи: Заједничка политика безбедности и одбране", у: Александар Гајић, Милан Игрутиновић, *Криза Европске уније*, *оквири, домети, трендови,* Институт за европске студије, Београд, 2013.

Petrović, Miloš, "European Union and Ukraine: the strategic partnership leading to (some)where?", *International Problems,* 2022, vol. 74, no. 1.

"Versailles Declaration", Informal meeting of the Heads of State or Government, Versailles, 11 March 2022.

Живковић, Урош, *Водич кроз цивилне мисије,* Isac Fond, Београд, 2017.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Савремене међународне односе карактеришу убрзане промене које су надошле са појавом нових безбедносних претњи и изазова. ЕУ суочена са новим хибридним претњама заједно са својим партнерима усвајањем Стратешког компаса о безбедности изразила је спремност да одбрани европске вредности и глобални безбедносни поредак. Преузимајући обавезу доградње свог безбедносног и одбрамбеног система, ЕУ је изразила намеру да постане озбиљан геополитички актер. У Стратешком компасу разрађују се модели деловања, предузимања безбедносних мера, планови инвестирања у развој безбедносног и одбрамбеног сектора, као и различити облици јачања партнерстава која би у дугорочном периоду требало да доведу до већег степена безбедности у Европи. Повећање способности безбедносног деловања ЕУ, требало би да смањи нежељене безбедносне ризике у европском суседству, али и у другим регионима света. Будући да ЕУ инсистира на развоју партнерстава са земљама кандидатима Западног Балкана, Република Србија као кандидат за приступање овој организацији требало би да ради на усклађивању својих спољнополитичких и безбедносних приоритета са стратешким и безбедносним приоритетима ЕУ. Ојачавање партнерства на овом плану може допринети и убрзању приступних преговора са ЕУ, нарочито усаглашавању у области спољне, безбедносне и одбрамбене политике (Кластер 6, поглавље 31 нове методологије приступних преговора). Како би се остварила потребна синергија, Република Србија би морала да покаже проактивнији однос према безбедносним пројекцијама које је ЕУ усвојила са Стратешким компасом, не би ли на тај начин узела и активно учешће у деловању ове организације у оквиру њене ЗСБП и ЗБОП. То подразумева и одређену политичку преданост у испуњавању неких од приоритета у раније усвојеним стратешким документима ЕУ (Глобалној стратегији за спољну и безбедносну политику, Плану имплементације у области безбедности и одбране и „Пакету одбране"), који предвиђају одговоре на екстерне конфликте и кризе, доградњу

одбрамбених капацитета и јачање партнерске сарадње, али такође и испуњавање других европских вредности које се односе на домен владавине права и изградњу демократских институција. С обзиром на то да Стратешки компас пружа одређену стратешку перспективу свим државама чланицама, постепена хармонизација спољне, безбедносне и одбрамбене политике Републике Србије са ЗСБП-ом и ЗБОП-ом, омогућила би и нашој држави прилику да на трајни и систематски начин побољша и унапреди своје капацитете нужне за борбу против читавог низа претњи и изазова с којима се савремени свет суочава. У заједничким напорима са ЕУ, Република Србија би спроводила и сопствене безбедносне циљеве потребне за заштиту њених грађана, вредности и националних интереса, што би генерално допринело и очувању међународног мира и безбедности.

EU STRATEGIC COMPASS FOR SECURITY AND DEFENCE

Summary: Faced with major geopolitical changes, various types of hybrid threats, numerous attempts at economic and energy coercion, climate change and, above all, the reversal of the policy of force in international relations manifested in the latest Ukrainian crisis, which seriously jeopardised European security and peace, on March 23, 2022, the Europen Union adopted the "Strategic Compass for Security and Defence" – a strategic document that for the first time contains a common vision and detailed goals for the defence of the European order. With this document, the member states of the European Union have identified four priority areas related to 1) Action (independently or in coalition), in terms of fulfilling obligations under the Common Security and Defence Policy (CSDP); 2) Security, which includes taking security measures to improve defence capabilities and anticipate various forms of threats from the sea, air and space, as well as cyberspace; 3) Investments, aimed at financial contributions in new technologies to improve defence capabilities, and 4) Partnerships, to overcome common threats and challenges, first by strengthening strategic ties with NATO and the UN, then with regional partners such as the OSCE, the African Union and the ASEAN, as well as through the improvement of bilateral relations with the United States, Great Britain, Canada, Norway and Japan, but also with other partner countries. Following the stated priorities and taking into account the current crisis in Ukraine, as well as negative geopolitical trends in the world, the EU adopted the Strategic Compass as a long-term action plan that should ensure its own security, in order to preserve international peace and security.

Keywords: European Union, Strategic Compass, Common Security and Defense Policy, Strategic Vision.

УДК: 351.78(497.11)
Biblid 1451-3188, 21 (2022)
Год XXI, бр. 77-78, стр. 348–364
Изворни научни рад
Рад примљен 10. 3. 2022. године
Рад одобрен 5. 4. 2022. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.77_78.21

ИЗАЗОВИ ЛОКАЛНЕ И РЕГИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ И ЊИХОВЕ НАДНАЦИОНАЛНЕ ИМПЛИКАЦИЈЕ

Јелена МАТИЈАШЕВИЋ, Јоко ДРАГОЈЛОВИЋ[1]

Апстракт: Безбедност појединца у зависности је од очувања унутрашње безбедности државе. Савремени наднационални проблеми безбедности симптоми су структурне кризе савременог светског друштва и својеврстан су спој питања унутрашње и међународне безбедности. Питање наднационалних безбедносних проблема значајно је безбедносно и правно питање, које годинама уназад заокупља пажњу научне и стручне јавности. Оно што ову тему чини увек актуелном, такорећи ванвременском, јесте чињеница да се облици наднационалних ризика и претњи модификују, усложњавају, те иновирају са процесом глобализације, што доводи до све већих безбедносних проблема у широј међународној заједници. Савремене наднационалне форме безбедносних проблема поставиле су нове тенденције, како у науци тако и у безбедносној пракси, чинећи секторски приступ безбедности сложенијим и захтевнијим (и теоријски и практично). Република Србија годинама се суочава са не тако малим безбедносним изазовима, ризицима и претњама, које би могле потенцијално узроковати неповољан развој безбедносне ситуације. Предметни рад тематски обухвата осврт на локалну и регионалну безбедност, националне и наднационалне проблеме безбедности у контексту европске стратегије безбедности, посебно питања повезана са глобализацијом као савременим наднационалним безбедносним проблемом. Рад такође обухвата и анализира општи појам безбедности, појам

[1] Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду, Универзитет Привредна академија у Новом Саду. E-mail: jelena@pravni-fakultet.info, jdragojlovic@pravni-fakultet.info.

локалне и регионалне безбедности и њихове наднационалне импликације које могу бити од значаја за очување безбедности Републике Србије.

Кључне речи: Национална безбедност, локална и регионална безбедност, наднационална безбедност, европска стратегија безбедности, Србија

1) УВОД

Савремени наднационални проблеми безбедности симптоми су структурне кризе савременог светског друштва и својеврстан су спој питања унутрашње и међународне безбедности. Експанзивни развој информационо-комуникационих технологија условио је појаву нових, те ширење и усложњавање постојећих безбедносних ризика и претњи. Према Станимиру Ђукићу: „Развој модерног друштва довео је до појаве нових безбедносних изазова, ризика и претњи, док су стари добили нове појавне облике и нове димензије. Нови безбедносни изазови испољавају се у различитим облицима, зависно од политичког, економског и културног развоја појединих земаља и региона".[2] С друге стране, проф. Жељко Бјелајац сматра да „са напретком технологије и потребе за све већом ефикасношћу, умрежавањем и интеракцијом са околином одређени системи су превазишли границе појединачног система и укрупњавају се у веће системе, што доводи до тога да имамо значајно другачије интерне и екстерне односе у том новом, тзв. *систему система*, који је значајан сегмент безбедности једног друштва".[3] Проучавајући овај феномен са етиолошког аспекта, Ненад Путник и Милица Бошковић сматрају да „нови облици безбедносних претњи евидентирају се од почетка деведесетих година прошлог века, када је интернет постао широко доступан, тј. пуштен у комерцијалну употребу. Нове претње су представљене физичким и софтверским угрожавањем информационе инфраструктуре, али и све чешћом злоупотребом сајбер простора за различите субверзивне активности".[4] Према Ђукићу „савремено – проширено схватање националне безбедности (тзв. свеобухватна-интегрална национална безбедност), подразумева синтезу безбедности грађана и безбедности државе, али и допринос државе међународној и глобалној безбедности. Реч је о извесном стању заштићености виталних вредности и интереса, које се оптимизира функцијом државног и недржавног сектора

[2] Станимир Ђукић, „Савремени безбедносни изазови, ризици и претње као угрожавајуће делатности националној безбедности", *Правне теме*, 2017, vol. 4, бр. 8, стр. 228.

[3] Жељко Бјелајац, Славимир Весић, „Безбедност информационих система", *Право – теорија и пракса*, 2020, vol. 37, бр. 2, стр. 64.

[4] Ненад Путник, Милица Бошковић, „Савремени безбедносни изазови – хактивизам као нови облик друштвеног конфликта", *Култура полиса*, 2013, vol. 1, бр. 21, стр. 116.

националног система безбедности, и то не само од војних, него и од невојних претњи безбедности каква је организовани криминал".[5] Не постоји јединствена дефиниција безбедности као концепта, која би унификовала различите приступе и ставове. Оно што се може истаћи јесте да се појам безбедности уопштено може определити, „дуж различитих 'оса'", давањем одговора на одређена питања и њиховим концентрисањем у одређене логички заокружене и складне мисаоне целине. Пре свега, реч је о следећем питању: Чија безбедност – за које треба да се идентификује средиште конструкције безбедности. Потом, безбедност чега – на које треба одговорити идентификацијом вредности и интереса референтних објеката/субјеката који су предмет заштите, односно који су објект угрожавања. На питање безбедности од кога или од чега, одговор ваља да идентификује изворе, носиоце и облике угрожавања заштићених вредности референтних објеката/субјеката, који могу да буду природног, људског и техничко-технолошког карактера. На питање – ко пружа безбедност, одговор обухвата одређивање субјеката који штите вредности „референтних објеката/субјеката". На који начин се пружа/остварује безбедност подразумева идентификацију начелне методологије (методи, средства, делатности) заштите вредности референтних објеката/субјеката".[6] Тема предметног рада даље обухвата осврт на локалну и регионалну безбедност и глобализацију као савремене наднационалне безбедносне проблеме. У оквиру овог темата анализира се појам и концепт безбедности, појмовно одређење безбедносних проблема и наднационалних безбедносних проблема, локална и регионална безбедност и глобализација као савремени наднационални безбедносни проблеми, као и друштвени значај ове тематике за Републику Србију.

2) ПОЈАМ И КОНЦЕПТ БЕЗБЕДНОСТИ

На самом почетку разматрања значаја безбедности, како на локалном (националном), тако и на глобалном плану, неопходно је направити дистинкцију између појмова безбедности државе и безбедности друштва, уз нагласак да основни критеријум безбедности државе представља њен суверенитет, а безбедности друштва идентитет, тј. свест о припадности заједници. Кроз оба термина прожима се, у бити, егзистенција или преживљавање државе и друштва. Држава која изгуби суверенитет престаје да буде држава, а друштво кад изгуби идентитет престаје да постоји као

[5] Станимир Ђукић, op. cit., стр. 229.

[6] Саша Мијалковић, „Национална безбедност – од Вестфалског концепта до постхладноратовског", *Војно дело*, 2009, бр. 2, стр. 56–57.

суверена јединка".[7] Радослав Гаћиновић истиче да је држава „најодговорнија за постојање безбедности. Њена безбедносна функција је уједно и услужна функција, јер се друштву унутар државе: обезбеђују – пружају „услуге" сигурности; развијена економија је материјална база материјално-техничке опремљености и стручне оспособљености органа и служби безбедности; с правом се дефинишу виталне вредности друштва, друштвено опасни догађаји којима се угрожавају вредности и правни основи дужности и овлашћења органа безбедности на њиховом спречавању и сузбијању; добром социјалном политиком спречавају се сукоби социјалних групација са различитим стандардима живљења, а идеологија је основа за изградњу кодекса понашања који не трпи никакве небезбедносне појаве".[8] Безбедност је, притом, „својство неког реалног друшвеног, природног или техничког субјекта (бића, творевине или ствари) испољено као успостављено, одржано и унапређено стање и/или вредност, а која се изражава кроз испуњеност минимума одређених (безбедносних) стандарда својствених том субјекту, што му омогућава реалну основу за опстанак; рад, раст и развој без обзира на носиоце, облике, време и место угрожавања".[9] У делу разматрања безбедносних изазова треба рећи да безбедносни изазови не подразумевају искључиво одбрану територије једне државе, већ је у овој области примарна заштита првенствено следећих вредности: људских права, политичке стабилности и демократије, културног и верског идентитета, социјална и еколошка питања, миграције, и др. Та питања „полако постају важна за проучавање безбедности и спречавање сукоба. Концепт свеобухватне безбедности је понуђен од стране теоретичара безбедности, како би се решили многобројни нагомилани безбедносни проблеми. У оквиру овог концепта, сем војних, налазе се и социјетални, еколошки и економски аспекти безбедности".[10] Војна безбедност „има тежњу ка слободи од војних претњи и представља историјско полазиште студија безбедности".[11] Без обзира на промене у међународној политици, до којих је дошло у последње две деценије, „односи војне моћи између националних држава остали су доминантни у сектору војне безбедности. Држава више није једини, али је и даље централни актер међународне политике, а релевантност претње и

[7] Љубомир Стајић, *Основи безбедности*, Полицијска академија, Београд, 2004, стр. 25.

[8] Радослав Гаћиновић, „Безбедност као научна дисциплина", *Безбедност*, 2008, vol. 50, бр. 1–2, стр. 6.

[9] Љубомир Стајић, *Основи система безбедности*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2010, стр. 28.

[10] Далибор Кекић, „Култура безбедности у савременим схватањима безбедности", *Међународни проблеми*, 2014, vol. 56, бр. 2–3, стр. 229.

[11] Драган Симић, *Наука о безбедности*, Службени лист СРЈ – ФПН, Београд, 2002, стр. 26.

употребе војне силе у међународним односима није изгубила на значају, при чему су војни сектор и војне претње безбедности доживели значајне трансформације. Кључни референтни објекат у војном сектору безбедности је територијални интегритет и суверенитет државе".[12] Социјетална безбедност је, према Далибору Кекићу, „питање 'идентитета' и заснована је на обезбеђивању одређених феномена у друштву, почевши од миграција, претњи идентитета и културног империјализма па до сукоба цивилизација".[13] Дакле, социјетална безбедност се односи на „способност друштва да очува своје суштинске особине услед променљивих околности и упркос могућим или стварним претњама".[14]

Значајан аспект изучавања безбедности јесте и еколошка безбедност. Наиме, „угрожавајући природно окружење људи су истовремено довели у питање и угрожавање интегритета сопственог опстанка. Препознавајући животну средину као добро од општег интереса, нарочито у последње време, долази до изражаја развој еколошке свести и потреба уређивања интегралног система заштите животне средине, чиме се обезбеђује остваривање права човека на живот и развој у здравој животној средини и уједно уравнотежен однос привредног напретка и животне средине у глобалном размерама".[15] Сходно реченом, заштита животне средине и њено унапређење је веома значајан аспект концепта безбедности. Последњи аспект безбедности, на који ваља учинити осврт, јесте економски аспект безбедности. Економски сектор безбедности „обухвата безбедносну динамику у којој су доминантни трговински и производни односи".[16] Према Кекићу „последице по безбедност, које се могу јавити услед изазова и претњи на пољу економије можемо видети у оквиру Велике кризе из 1929. године, као и кризе из 1997. године, када је у једној малој држави, каква је Тајланд, настала, за остатак света у том тренутку, безначајна економска криза, која је довела до економских потреса, који су изазвали сукобе међу становништвом. Касније, последице те кризе осетиле су се на целој Планети. Суочавање са оваквим безбедносним дневним редом изискује потребу за новим инструментима и стратегијама".[17]

---

[12] Драгутин Сретовић, Мирослав Талијан, Хатиџа Бериша, „Савремени концепт безбедности", *Војно дело*, 2016, бр. 1, стр. 74.

[13] Далибор Кекић, op. cit., стр. 230.

[14] Peter Hough, *Understanding Global Security*, Routledge, New York, 2004, p. 106.

[15] Жељко Бјелајац, Драган Дашић, Милован Спасовић, „Еколошка политика ЕУ и њен кривичноправни оквир", *Међународни проблеми*, 2011, vol. 63, бр. 4, стр. 568.

[16] Жељко Бјелајац, „Секторски приступ безбедности – аналитички оквир комплексне безбедносне динамике", *Култура полиса*, 2016, vol. 13, бр. 31, стр. 308–309.

[17] Далибор Кекић, op. cit., стр. 231.

3) НАЦИОНАЛНИ И НАДНАЦИОНАЛНИ БЕЗБЕДНОСНИ ПРОБЛЕМИ И ЕВРОПСКА СТРАТЕГИЈА БЕЗБЕДНОСТИ

Од очувања унутрашње безбедности државе директно зависи и безбедност појединца. Суштински, да би држава очувала унутрашњу безбедност, неопходно је да штити економске, политичке, правне и социјалне интересе својих грађана, односно њихову сигурност у овом смислу. Унутрашња безбедност државе може се угрозити спољним и унутрашњим факторима. У спољне спадају оружана агресија, интервенција, међународни тероризам и слично, док су унутрашњи извори угрожавања оружана побуна, грађански нереди, разне психолошко-пропагандне и криминалне делатности, социопатолошке појаве, екстремизам, пожари, угрожавање животне средине и друго.

Према Зорану Аврамовићу „у сваком демократском друштву има појединаца и група који не прихватају вредности, потребе и интересе који се сматрају пожељним већ прихватају оне негативне. Одступање од нормативног поретка може да буде изражено као неконформитет, девијација, аномија. Конформизам појединаца и група према улогама које обављају и нормама које уређују живот у демократији неопходан је како би друштво складно функционисало. Хтели ми то или не, неконформизам увек постоји у међуљудским односима, а успешно функционисање установа не мора да елиминише сваки облик неконформизма. Блаже или оштрије одступање од позитивних вредности именује се као неконформитет и девијација. Најизраженији облици патолошког понашања су криминал, наркоманија, алкохолизам, проституција".[18] Појаве угрожавања „које прате развој сваког друштва неминовно се јављају и у нашем друштву, што као одговор има стварање одговарајућег заштитног система у виду организованог система безбедности".[19] У смислу реченог, у зависности од примењених критеријума, изворе угрожавања можемо класификовати као друштвене, природне и техничко-технолошке. Према Стајићу, у друштвене изворе угрожавања безбедности убрајају се: „супротност интереса у сфери националног, међудржавног, религиозног, професионалног и личног; друштвена неусклађеност; неуједначеност друштвено-економског развоја; култура и религија; идеологија; демографски развој; међународни односи; политика; међународни статус".[20] Затим, у природне изворе угрожавања безбедности убрајају се: „клима, територија и географски положај", а у техничко-

[18] Зоран Аврамовић, „Демократија и проблем безбедности", *НБП – журнал за криминалистику и право*, 2011, бр. 2, стр. 24.

[19] Љубомир Стајић, op. cit., стр. 55.

[20] Ibid.

технолошке изворе угрожавања безбедности: „постојање техничко-технолошких постројења носилаца угрожавања људи, њиховог здравља, као и животне средине; развијеност техничко-технолошких постројења носилаца угрожавања људи, њиховог здравља, као и животне средине".[21] Анализирајући тематику националне и наднационалне безбедности, може се уочити да је „класичан концепт националне безбедности задржао битно место у појму безбедности, али да је присутан општи тренд проширења садржаја концептима као што су: појединачна, друштвена и глобална безбедност, а што опет упућује на већи број референтних објеката безбедности, као што су појединци, друштвене групе, државе, међународне организације и мултинационалне компаније и међународни систем".[22] Као последица глобализма и посебно, „захваљујући последицама деловања глобализацијских „таласа" у последњој деценији XX века неки говоре и о постојању односа глобалне заједнице која у свој састав, пре свега, као основне јединице обухвата појединце, па тек онда и народе, различите биосоцијалне заједнице, друштвене групе итд.".[23] Савремени проблеми безбедности симптоми су структурне кризе савременог светског друштва и својеврстан су спој питања унутрашње и међународне безбедности. Глобално друштво је, како истиче Младен Костић, „производ глобализације у свим њеним видовима и као такво суочава се са глобалним безбедоносним изазовима и претњама: неконтролисаним неравномерним растом становништва, сиромаштвом, тероризмом, ширењем оружја за масовно уништење, организованим криминалом, извесношћу глобалне еколошке загађености, несташицом питке воде и здраве хране итд.".[24] У складу са владајућим ставовима безбедносне и правне теорије, у најзначајније савремене наднационалне безбедносне проблеме убрајају се следећи проблеми: локални и регионални сукоби, глобализација, употреба нуклеарног оружја, корупција, деловања деструктивних секти, организовани криминал, медији и медијски рат, криминал и рат у сфери информатике, тероризам (са нарочитим аксентом на нове форме тероризма, посебно на биотероризам). Имајући у у виду напред наведено, несумњиво је да је заједничка карактеристика савремених безбедносних изазова и проблема заправо транснационални карактер. Јелена Митић у овом контексту наводи да „државе улажу велике напоре у самом препознавању безбедносних изазова, ризика и претњи и труде се да их попишу у стратегијско-нормативним

[21] Ibid.

[22] Младен Костић, „Концепт безбедности", *Војно дело*, 2016, бр. 7, стр. 71.

[23] Драган Симић, *Поредак света*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1999, стр. 209–210.

[24] Младен Костић, op. cit., стр. 77.

документима, као што су стратегија националне безбедности и стратегија одбране".[25] Европска стратегија безбедности наводи пет кључних претњи по безбедност Европске уније, и то најпре тероризам, као глобални безбедносни проблем, који је у новом периоду повезан са насилним религијским екстремизмом. Како настаје због низа сложених узрока који укључују: притиске модернизације, културне, друштвене и политичке кризе, као и отуђење младих људи који живе у страним друштвима, ова појава је постала права пошаст за светску безбедност. Она је такође и део нашег друштва за коју аутор Драган Пашић тврди да је резултат верског фундаментализма.[26] Друга безбедносна претња за ЕУ представља пролиферација оружја за масовно уништење – потенцијално највећа претња безбедности, јер достигнућа у биолошким наукама могу увећати моћ биолошког оружја у годинама које долазе. Такође, и напади хемијским и радиоактивним материјалима представљају озбиљну безбедносну претњу, као и ширење ракетне технологије. Трећу претњу ЕУ представљају регионални сукоби који уништавају људске животе, као и друштвену и материјалну инфраструктуру, угрожавају мањине, основне слободе и људска права. Сукоби могу водити ка екстремизму, тероризму и урушавању држава, а стварају могућности за појаву организованог криминала. Четврти ризик за европску безбедност представљају тзв. неуспеле државе које настају због лоше управе – корупције, злоупотребе власти, слабих институција и недостатка одговорности, тј. грађанских сукоба који разједају државе изнутра. Неуспех држава је узнемирујућа појава, која подрива глобално управљање и доприноси регионалној нестабилности. Посебну претњу ЕУ представља и организовани криминал који поткопава владавину права и сам друштвени поредак. У крајњим случајевима, ризик од организованог криминала може довести до тога да криминал доминира државом. У Европи – 90% хероина долази од мака узгајаног у Авганистану, где трговина дрогом служи за финансирање приватних армија. Већина тога се дистрибуира кроз балканске криминалне мреже које су, примера ради, одговорне за око 200.000 од 700.000 жена жртава сексуалне трговине широм света. Нова димензија организованог криминала која заслужује даљу пажњу јесте пораст поморске пиратерије.[27]

---

[25] Јелена Митић, „ОЕБС и савремени безбедносни изазови", у: *ОЕБС и савремени безбедносни изазови – Збирка есеја*, ур. Група аутора, Организација за европску безбедност и сарадњу Мисија у Србији, Београд, 2016, стр. 86.

[26] Драган Пашић, „Утицај мигрантске кризе на тероризам у Европи", *Право теорија и пракса*, 2017, vol. бр. 7–9, стр. 41.

[27] Безбедна Европа у бољем свету – Европска стратегија безбедности. Интернет. https://www.isac-fund.org/download/Evropska%20strategija%20bezbednosti.pdf, 5. 3. 2022.

У даљој анализи осврнућемо се на локалну и регионалну безбедност и глобализацију као савремени наднационални безбедносни проблем.

4) ИЗАЗОВИ ЛОКАЛНЕ И РЕГИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ И ЊИХОВЕ НАДНАЦИОНАЛНЕ ИМПЛИКАЦИЈЕ

Имајући у виду да се у оквиру овог поднаслова ради о две засебне врсте савремених наднационалних безбедносних проблема, прво ће се определити и појаснити локална и регионална безбедност, а потом глобализација. Један од првих покушаја дефинисања регионалног безбедносног комплекса потекао је од Бузена, који под њим подразумева „групу држава чија је примарна безбедносна забринутост толико уско повезана да се њихова национална безбедност не може разложно разматрати одвојено".[28] Увиђајући могућност постојања и других актера, као и истицањем више сектора безбедности, неколико година касније у теорији долази до преобликовања постојеће дефиниције и регионални безбедносни комплекс одређују као „скуп јединица чији су главни процеси секуритизације и/или десекуритизације толико повезани да се њихови безбедносни проблеми не могу разложно анализирати или решавати одвојено".[29] На овај начин теоретичари су „постојећу дефиницију регионалног безбедносног комплекса обогатили својим комплетним теоријским доприносом у Савременим студијама безбедности. Теорија регионалних безбедносних комплекса наглашава дуалну природу социјалних структура, јер регионалне подсистеме посматра и као субјекте који често могу обликовати комплетан међународни систем. Тиме нуди аналитички оквир за проучавање безбедносних динамика у њима, али истовремено и за анализу унутрашње безбедности држава у ширем контексту, који подразумева утицаје безбедносних динамика држава које чине одређени комплекс, укључујући и утицаје великих сила и глобалне силе".[30] Поред регионалних, и локални сукоби могу имати значајан утицај, али и последице у безбедносном смислу. Због тога на овом месту ваља дати одређене напомене у смеру процене локалне безбедности. У том смислу, „процена локалне безбедности представља опис стања безбедности у заједници добијено процесом који подразумева анализу кључних чланова

---

[28] Barry Buzan, *People, states, and fear: The national security problem in international relations*, Wheatsheaf Books, Brighton, 1983, p. 106.

[29] Barry Buzan, Ole Waever, Jaap de Wilde, *Security: a new framework for analysis*, Publishers, Inc., Colorado – USA, 1998, p. 201.

[30] Сандра Вучић, Срђан Миленковић, „Македонија: Фактор стабилности или нестабилности у регионалном подкомплексу Западни Балкан?", *Међународна политика*, 2014, vol. 66, бр. 3–4, стр. 425.

локалне заједнице, затим прикупљање и анализу података о проблемима који се тичу безбедности и осећаја безбедности грађана, као и извођење закључака на основу анализе података и предлагање мера за решавање проблема. У пракси решавања безбедносних проблема на локалном нивоу најчешће се користи модел *SARA* чијом употребом се утврђују безбедносни проблеми и предузимају мере за њихово дугорочно отклањање. Овај модел се показао као посебно користан у превенцији криминала и у изградњи односа сарадње између полиције и актера на локалном нивоу. Модел *SARA* је израдила Национална група за полицију у заједници на Новом Зеланду. Поред овог модела користи се и Пакет за процену превенције криминала (енг. *Crime Prevention Assessment Tool*) Канцеларије УН за борбу против дрога и криминала (енг. *United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC*)".[31]

Табела 1: Образац модела *SARA*

Фаза:	Питање:	Опис:
СКЕНИРАЊЕ (прикупљање података о стању у локалном окружењу)	Шта је проблем на локалном нивоу?	Детаљан опис проблема који би требало да укључи понашање појединца или друштвене групе, као и место и време када се проблем појавио.
	На који начин је проблем забринуо заједницу?	Утврдити актера који је покренуо тему (појединац, заједница, локална самоуправа) и учесталост појављивања безбедносног проблема.
	Да ли постоје други извори о проблему који је забринуо заједницу?	Прикупљање додатних информација које ће да докажу да је претња стварна.
	Због чега је безбедносни проблем претња?	Утврдити специфичности (цена, трошак, перцепција) које дâти безбедносни проблем издваја од осталих.
	Ко је крив за проузроковање безбедносног проблема?	Постоји мноштво актера који би требало да реше безбедносни проблем, али је кривац углавном један.

[31] Маја Бјелош, Зорана Брозовић, Саша Ђорђевић, *Приручник за рад локалних савета за безбедност,* Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2011, стр. 16.

Фаза:	Питање:	Опис:
АНАЛИЗА (обрада прикупљених података због израде хипотезе о узроку проблема и модела решавања)	Ко?	Утврдити и разумети понашање субјекта и његових мотива због чега се безбедносни проблем јавио, односно урадити анализу актера окружења.
	Шта?	Обрада прикупљених података ради утврђивања узрока, врсте и последица безбедносног проблема.
	Када?	Разумети временски оквир настанка безбедносног проблема.
	Зашто?	Упоредити понашања субјеката који су проузроковали безбедносни проблем и утврђивање основних карактеристика за дату заједницу.
	Где?	Утврдити због чега се та локална заједница разликује од осталих.
	Како?	Приказ могућих решења заједно са њиховим ограничењима приликом примене на дату локалну заједницу.
ОДГОВОР (израда плана и његово спровођење)	Шта се жели постићи?	Утврдити почетни и крајњи жељени циљ који се жели постићи применом акција.
	На који начин изабрати право решење?	Пронаћи начине на које су сличне безбедносне проблеме решиле друге локалне заједнице. То је битно због одабира најоптималнијег решења између понуђених алтернатива и утврђивања трошкова који су у складу са материјалним и људским ресурсима.
	Да ли су неке акције већ примењене?	Идентификовати акције у прошлости у датој локалној заједници које су имале позитиван, односно негативан исход.
	Ко су одговорни?	На основу плана изабрати надлежне и одговорне за спровођење на основу одговарајућих критеријума.

Фаза:	Питање:	Опис:
ПРОЦЕНА	Да ли су сви циљеви постигнути?	Мерење учинка спроведених активности.
	Које активности су реализоване, а које нису?	Прикупљање података о резултатима спровођења активности и утврђивање разлога због којих неки планови нису реализовани.
	Да ли су сви актери спровели задате активности?	Прикупљање података о акцијама укључених актера у локалној заједници и оцена њиховог учинка.
	Које активности би требало предузети у будућности?	На основу измереног учинка извести закључак о могућим наредним активностима.

Избор: Маја Бјелош, Зорана Брозовић, Саша Ђорђевић, *Приручник за рад локалних савета за безбедност,* Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2011, стр. 17.

Глобализација „која има дугу предисторију, отелотворење је особеног антрополошко-цивилизацијског кода, вид је фасцинантне еволуције која води од првих усамљених група хуманоида, преко архаичних империја до модерног светског поретка. Глобализација, међутим, не задобија облик непрекинуте еволутивне линије. Напротив, у њеној бурној и драматичној историји смењују се раздобља експанзије и контракције, узлети и брутални прекиди – покренута незадрживим силама индустријске револуције и колонијалне експанзије, она доживљава невиђен полет који траје од педесетих година 19. века до Првог светског рата. Два велика светска и Хладни рат донеће, међутим, брутални прекид и осеку. Слом блоковске поделе света, тријумф Запада означиће доба њеног вртоглавог убрзања, еру турбо-глобализације. Но, путања света остаје отворена и даље неизвесна".[32] Процес европске интеграције формирао се у оквирима међународног поретка који су обезбеђивали САД и НАТО. Са објективним променама које се дешавају у међународним односима последњих година, а које обележавају релативно слабљење утицаја САД, те успон великих сила попут Кине, Русије, као и процес даље глобализације, Европска унија ће се дефинитивно суочити са проблематиком прилагођавања новонасталим односима и условима. Према Лопандићу „носећи политички пројекти ЕУ – од стварања монетарне уније и евра, преко Лисабонске

[32] Мирослав Печујлић, „Глобализација – два лика света", У: *Аспекти глобализације,* прир. Ивана Пантелић, Владо Павићевић, Владимир Петровић и Горан Миловановић, Београдска отворена школа, Београд, 2003, стр. 11.

стратегије о информатском друштву и јачању конкурентности привреде, до политике проширења на исток – у првој деценији XX века нису омогућили решавање кризе, па су понекад имали и супротне ефекте".[33] Како би се помириле супротстављене стране у дефинисању процеса глобализације, у теорији се издвајају следеће основне карактеристике глобализације:

1. Стварање нових и мултипликација постојећих друштвених мрежа и интеракција далеко превазилазе традиционалне, политичке, економске, културне и географске границе;
2 Експанзија друштвених веза, активности и међусобног деловања (нпр. финансијска тржишта, тржни центри, трговина електроником);
3. Интензивирање и акцелерација друштвених размена и активности (нпр. интернет, који нуди разне информације у року од неколико секунди, и сателитске антене)".[34]

Истраживања процеса глобализације „откривају да се суочавамо с појавом која има више димензија – економску, друштвену, политичку, културну, верску и правну – и да су све оне међусобно повезане на сложен начин. То значи да су једнозначна тумачења и објашњења која имају у виду само једну страну проблема неприкладна".[35] Глобализација, према Мирославу Јовановићу, „са собом носи и добре и лоше стране. Са једне стране, она може да повеже националне привреде, прошири тржиште и омогући приступ савременој технологији у производњи, дистрибуцији, комуникацијама и обради података. Са друге стране, она повећава рањивост економски слабијих и убрзава захтеве за прилагођавањем и модернизацијом привреде и услуга. Услед глобализације, поједина предузећа могу да створе, у одређеним нивоима, глобални светски монополски положај (случај *Microsoft*). Међутим, глобализација има као последицу и стварање широм света огромног броја предузећа мале и средње величине која могу да продру на широко тржиште. У оваквим условима брзе и лаке међународне покретљивости предузећа, образована, стручна и искусна радна снага је главна предност коју може да има једна национална економија".[36] Опасности које собом доноси глобализација су и „непредвидиви токови капитала, шпекулативни напади на поједине националне валуте, финансијске кризе и непредвидива пребацивања производње и запослености из једне земље

[33] Душко Лопандић, „Европска унија у новом међународном окружењу", *Међународни проблеми*, 2008, vol. 60, бр. 2–3, стр. 201.

[34] Татјана Ђурић Кузмановић, „Разноврсност приступа и отпора глобализацији", *Школа бизниса*, 2008, бр. 2, стр. 16.

[35] Santos Boaventura de Soza, „Процеси глобализације", *Реч*, 2002, vol. 68, бр. 14, стр. 6.

[36] Мирослав Јовановић, Глобализација и европске вредности, *Годишњак Факултета политичких наука, Универзитет у Београду,* 2013, vol. 7, бр. 9, стр. 36.

у другу. Све ово повећава економску и социјалну рањивост многих земаља, и то нарочито оних које су мале и које су у развоју".[37] Сумирајући утиске о глобализацији, Сантос сматра да „наизглед транспарентна и једноставна, она прикрива више него што открива стварна дешавања у свету. Кад се посматра из једне друге перспективе, оно што се маскира или скрива толико је важно да транспарентност и једноставност идеје о глобализацији не само што није безазлена већ се мора сматрати идеолошким и политичким средством које има специфичне циљеве".[38] Савремена глобализација, „спада у ред најпопуларнијих концепата стварања јединствене заједнице човечанства који је побудио огромна очекивања и подстакао огромну енергију. Аспирација за јединственим управљањем светом стара је колико и сам свет и континуитет глобалних политичких стремљења може се пратити од најранијих почетака друштвене историје човечанства. Међутим, никада до сада једна идеја која има за циљ географско и политичко обједињавање света није имала такву снагу и заводљивост као што је то случај са савременом глобализацијом".[39] Истовремено, према ставу истих аутора, „глобализација је увећала број проблема који траже глобални ангажман и умножила је делатности које захтевају међународно регулисање. Транснационално угрожавање безбедности, пре свих – тероризам, оружје за масовно уништавање, организовани криминал, еколошка деградација и демографска експлозија, као и пракса да се наднационалне безбедносне асоцијације и оружане снаге најмоћнијих држава света често ангажују супротно правилима међународног правног поретка која дефинишу употребу силе у међународним односима – само су део феномена савремене реалности који траже глобални приступ. Отуд, испољене суштинске мањкавости глобалног управљања светом, иако су обесхрабриле веру у једно човечанство нису умањиле објективну потребу глобалног приступа многима садржајима савремене егзистенције људи на планети Земљи".[40]

5) ИЗВОРИ

Аврамовић, Зоран, „Демократија и проблем безбедности", *НБП – журнал за криминалистику и право*, 2, 2011, стр. 19–28.

Безбедна Европа у бољем свету – Европска стратегија безбедности. Интернет: https://www.isac-fund.org/download/Evropska%20strategija%20bezbednosti.pdf, 5.3.2022.

[37] Ibid.

[38] Santos Boaventura de Soza, op. cit., стр. 25.

[39] Станислав Стојановић, Нењо Даниловић, „Глобализација и дефицити и ограничења глобалног управљања", *Мегатренд ревија*, 2016, vol. 13, бр. 2, стр. 134.

[40] Ibid., стр. 134–135.

Бјелајац, Жељко, „Секторски приступ безбедности – аналитички оквир комплексне безбедносне динамике", *Култура полиса*, 13 (31), 2016.

Бјелајац, Жељко, Весић, Славимир, „Безбедност информационих система", *Право – теорија и пракса*, 37 (2), 2020.

Бјелајац, Жељко, Дашић, Драган, Спасовић, Милован, „Еколошка политика ЕУ и њен кривичноправни оквир", *Међународни проблеми*, 63 (4), 2011.

Бјелош, Маја, Брозовић, Зорана, Ђорђевић, Саша, *Приручник за рад локалних савета за безбедност,* Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2011.

Boaventura de Soza, Santos, „Процеси глобализације", *Реч*, 68 (14), 2002.

Buzan, Barry, *People, states, and fear: The national security problem in international relations*, Wheatsheaf Books, Brighton, 1983.

Buzan, Barry, Waever, Ole, Wilde de Jaap, *Security: a new framework for analysis*, Publishers, Inc., Colorado-USA, 1998.

Ђукић, Станимир, „Савремени безбедносни изазови, ризици и претње као угрожавајуће делатности националној безбедности", *Правне теме*, 4 (8), 2017.

Ђурић Кузмановић, Татјана, „Разноврсност приступа и отпора глобализацији", *Школа бизниса*, 2, 2008.

Гаћиновић, Радослав, „Безбедност као научна дисциплина", *Безбедност*, 50 (1–2), 2008.

Hough, Peter, *Understanding Global Security*, Routledge, New York, 2004.

Јовановић, Мирослав, Глобализација и европске вредности, *Годишњак Факултета политичких наука, Универзитет у Београду,* 7 (9), 2013.

Кекић, Далибор, „Култура безбедности у савременим схватањима безбедности", *Међународни проблеми*, 56 (2–3), 2014.

Костић, Младен, „Концепт безбедности", *Војно дело*, 7, 2016.

Лопандић, Душко, „Европска унија у новом међународном окружењу", *Међународни проблеми*, 60 (2–3), 2008.

Мијалковић, Саша, „Национална безбедност – од Вестфалског концепта до постхладноратовског", *Војно дело*, 2, 2009.

Митић, Јелена, „ОЕБС и савремени безбедносни изазови", у: *ОЕБС и савремени безбедносни изазови – Збирка есеја*, ур. Група аутора, Организација за европску безбедност и сарадњу Мисија у Србији, Београд, 2016.

Пашић, Драган, „Утицај мигрантске кризе на тероризам у Европи", *Право – теорија и пракса*, 34 (7–9), 2017.

Печујлић, Мирослав, „Глобализација – два лика света", У: *Аспекти глобализације,* прир. Ивана Пантелић, Владо Павићевић, Владимир

Петровић и Горан Миловановић, Београдска отворена школа, Београд, 2003, стр. 8–19.

Путник, Ненад, Бошковић, Милица, „Савремени безбедносни изазови – хактивизам као нови облик друштвеног конфликта", *Култура полиса*, 10 (21), 2013, стр. 115–132.

Симић, Драган, *Наука о безбедности*, Службени лист СРЈ – ФПН, Београд, 2002.

Симић, Драган, *Поредак света*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1999.

Сретовић, Драгутин, Талијан, Мирослав, Бериша, Хатиџа, „Савремени концепт безбедности", *Војно дело*, 1, 2016.

Стајић, Љубомир, *Основи безбедности*, Полицијска академија, Београд, 2004.

Стајић, Љубомир, *Основи система безбедности*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2010.

Стојановић, Станислав, Даниловић, Нђо, „Глобализација и дефицити и ограничења глобалног управљања", *Мегатренд ревија*, 13 (2), 2016.

Вучић, Сандра, Миленковић, Срђан, „Македонија: Фактор стабилности или нестабилности у регионалном подкомплексу Западни Балкан?", *Међународна политика*, 66 (3–4), 2014.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

На основу прегледа безбедносне динамике, уочава се нагли пораст броја и облика изазова и претњи са којима се савремене државе суочавају. Питање наднационалних безбедносних проблема је значајно безбедносно и правно питање, које годинама уназад заокупља пажњу научне и стручне јавности. Оно што ову тему чини увек актуелном, такорећи ванвременском, јесте управо чињеница да се облици, односно форме наднационалних ризика и претњи модификују, усложњавају, те иновирају, доводећи друштвену заједницу до све већих безбедносних проблема. Савремене наднационалне форме безбедносних проблема поставиле су нове тенденције како у науци тако и у безбедносној пракси, чинећи секторски приступ безбедности сложенијим и захтевнијим (и теоријски и практично). Европска стратегија безбедности наводи пет кључних претњи по безбедност Европске уније. То су: тероризам, оружје за масовно уништење, регионални сукоби, неуспеле државе и организовани криминал. У правној и безбедносној теорији се пак у оквиру концепта савремених наднационалних безбедносних проблема анализирају следећа питања – локални и регионални сукоби, глобализација и употреба нуклеарног оружја, корупција, деловања деструктивних секти, организовани криминал, медији и медијски рат, криминал и рат у сфери информатике, тероризам (са нарочитим аксентом на нове форме тероризма, посебно на биотероризам). Република

Србија се годинама суочава са не тако малим безбедносним изазовима, ризицима и претњама, које би потенцијално могле узроковати неповољан развој безбедносне ситуације. Имајући у виду да последњих година у свету све више нараста међузависност, непредвидивост, као и сложени и нимало занемарљиви изазови, ризици и претње безбедности држава и грађана, све наведене импликације могу значајно да се одразе и на нашу државу. Да би се такве појаве и изазови предвидели, спречили/ограничили, али и по могућности што боље контролисали њихови ефекти, неопходна је посебна пажња надлежних институција, континуирано праћење и анализа европског и ширег међународног окружења. Ово је нарочито битно ако се узме у обзир сегмент локалне и регионалне безбедности. Све наведено служи заправо основном циљу, а то је заштита националних интереса Републике Србије – очување суверености, независности и територијалне целовитости, очување унутрашње стабилности и безбедности, очување културног, верског и историјског идентитета, мира и стабилности у региону и свету.

LOCAL AND REGIONAL SECURITY CHALLENGES AND THEIR SUPERNATIONAL IMPLICATIONS

Summary: The security of the individual depends on the preservation of the internal security of the state. Contemporary supranational security problems are symptoms of the structural crisis of modern world society and are a kind of combination of issues of internal and international security. The issue of supranational security problems is a significant security and legal issue, which has been attracting the attention of the scientific and professional public for years. What makes this topic always relevant, almost timeless, is the fact that forms of supranational risks and threats are modified, complicated, and innovated with the process of globalisation, leading to growing security problems in the wider international community. Modern supranational forms of security problems have set new tendencies in both science and security practice, making the sectoral approach to security more complex and demanding (both theoretically and practically). For years, the Republic of Serbia has been facing not so small security challenges, risks and threats, which could potentially cause the unfavourable development of the security situation. The subject paper thematically includes a review of local and regional security, national and supranational security issues in the context of the European security strategy, especially issues related to globalisation as a modern supranational security problem. The paper also includes and analyses the general concept of security, the concept of local and regional security, and their supranational implications that may be important for maintaining the security of the Republic of Serbia.

Keywords: National Security, Local and Regional Security, Supranational Security, European security strategy, Serbia.

УДК: 355.02(497.11)(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 21 (2022)
Год XXI, бр. 77-78, стр. 365–388
Изворни научни рад
Рад примљен 16. 3. 2022. године
Рад одобрен 28. 3. 2022. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.77_78.22

МЕСТО И УЛОГА ВОЈСКЕ СРБИЈЕ У ЗАЈЕДНИЧКОЈ БЕЗБЕДНОСНОЈ И ОДБРАМБЕНОЈ ПОЛИТИЦИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Хатица БЕРИША[1]

Апстракт: Предметна анализа полази од претпоставке да је Република Србија, сходно својим спољнополитичким приоритетима, показала спремност да кроз процес европских интеграција изграђује капацитете и способности система националне безбедности у складу са стандардима и обавезама које произилазе из Заједничке безбедносне и одбрамбене политике (ЗБОП). У том контексту, анализа пружа одговарајуће закључке према којима је потписивањем неопходних међународних споразума и усвајањем кључних закона успостављен одговарајући правни оквир нужан за активно учешће Министарства одбране Републике Србије (МО) и Војске Србије (ВС) у ЗБОП. Имајући у виду стратешка опредељења Србије у области одбране, учешће МО и ВС у ЗБОП је од вишеструке користи, јер се тиме изграђује регионално поверење, повећава се степен интероперабилности и размењује се искуство са оружаним снагама (ОС) страних земаља. Истовремено, ово учешће са собом носи и одређене изазове који могу отежати активнију улогу МО и ВС у наредном периоду. Имајући у виду да је Србија дефинисала своје приоритете учешћа у ЗБОП, у предметној анализи разматрају се могућности за унапређење административних капацитета неопходних за учешће у раду органа ЗБОП, као и могућности учешћа у операцијама и мисијама ЕУ за управљање кризама. У раду се такође разматрају и могућности ангажовања наших војних капацитета у оквиру борбених група ЕУ, учешћа у пројектима и програмима Европске одбрамбене агенције и деловања у преговарачким групама у оквиру процеса приступања Републике Србије Европској унији (ЕУ).

Кључне речи: Заједничка безбедносна и одбрамбена политика, Европска унија, Србија.

[1] Школа националне одбране, Београд. E-mail: berisa.hatidza@gmail.com.

1) УВОД

Крај Хладног рата генерисао је могућност моделовања европског безбедносног поретка сходно интересима трансатлантских центара моћи. У том процесу кључну улогу имале су САД, које су ради ширења утицаја у Европи инструментализовале НАТО и процес евроатлантских интеграција. Истовремено су и индустријски најразвијеније европске државе показале амбицију за аутономијом у вођењу спољне и политике одбране. То је резултирало потписивањем Уговора о оснивању ЕУ у Мастрихту, којим се Европска економска заједница трансформише у политичку и иницира процес стварања институционалног оквира за формирање европских дипломатских и војних капацитета (Заједничка спољна и безбедносна политика – ЗСБП). Лајтмотив креатора спољне и политике одбране ЕУ постаје америчка дипломатија са кредибилном војном силом иза себе, што је заједно представљало важан елеменат глобалне моћи Вашингтона. Међутим, разлике трансатлантских партнера у ставововима везаним за европску одбрану и безбедност (*атлантисти, евроцентристи* и *неутралисти*), као и зависност ЕУ од НАТО биле су битне препреке аутономији Заједничке безбедносне и одбрамбене политике ЕУ (ЗБОП), те разлог њене инфериорности у односу на Северноатлантски савез.[2] Уговором из Лисабона и Глобалном стратегијом ЕУ у нормативно-правном и стратегијско-доктринарном смислу створена је основа за јачање аутономије ЗБОП у кључним областима, што је дугорочан пројекат условљен даљом динамиком геополитичких промена у евроатлантском безбедносном окружењу.

2) ИСХОДИШТА ЗБОП

Током сукоба на простору бивше СФР Југославије, ЕУ је показивала изражену амбицију да се профилише као важан међународни актер, али без значајнијих успеха. Евидентне дефициите спољне и безбедносне политике ЕУ, са мање или више успеха, покушале су да надокнаде дипломатије њених најмоћнијих чланица (Немачке, Француске и Велике Британије). Управо

[2] „Атлантисти“ (САД, Велика Британија, источноевропске чланице ЕУ) инсистирају на кључној улози НАТО у Европи. „Евроцентристи” (Немачка и Француска), залажу се за стварање аутономних европских оружаних снага и формирање заједничке спољне политике и одбране Војно неутралне земље – тзв. док „неутралисти” (Шведска, Финска, Аустрија и Ирска) следећи своје националне интересе не подржавају у потпуности ниједну од наведених опција. Видети: *Оружане снаге ЕУ у сигурносним околностима постмодерне ере*. Интернет: https://www.pravst.unist.hr/dokumenti/zbornik/201097/zb201003_621.pdf, 15. 1. 2019.

неефикасност деловања ЕУ на Балкану био је повод за америчко-британско попуштање у контексту дефинисања европских инструмената за управљање кризама у окружењу.[3] Последично, у оквиру Европске спољне и безбедносне политике (ЕСБП), успоставља се Европска безбедносна и одбрамбена политика (ЕБОП), којој се додељује реализација Петерсбуршких задатака.[4] Након тога долази до оснивања сталних политичких и војних тела надлежних за спровођење ЕБОП.[5] Формирање цивилних и војних снага за реаговање на кризе, успостављање институционалне сарадње са НАТО (споразум Берлин плус), ангажовања снага у цивилним мисијама и војним операцијама и оснивања Европске одбрамбене агенције, надошло је такође са овим процесом.[6] Осим тога, усвојена је и прва европска стратегија безбедности 2003. године (Безбедна Европа у бољем свету), којом се на консенсуалној основи дефинишу заједнички спољнополитички интереси и претње безбедности.[7] Стратегија позива на спремност да се преузме одговорност за глобалну безбедност и да се ЕБОП усмери ка невојним претњама, пре свега тероризму. За управљање кризама и ради превенције сукоба предлаже се коришћење различитих инструмената – од политичких, преко дипломатских, војних, цивилних, трговинских до развојне помоћи. Такође, препоручује се развој стратешке културе која подржава правовремену, брзу и снажну интервенцију. Као кључан фактор ЕБОП детерминише се превентивно деловање у регионима где се криза генерише и у ту сврху прилагођавање снага које треба да постану флексибилније, мобилније и способније да одговоре новим (невојним) претњама. Истиче се важност сарадње са САД, НАТО и Руском Федерацијом (РФ), која је имала позитиван ефекат на стабилност Европе.[8]

---

[3] Декларација Велике Британије и Француске потписана 1998. године, у Сент Малоу, којом се ЕУ препоручује изградња војних капацитета за самостално деловање у случају настанка међународне кризе.

[4] На састанку министара спољних послова и одбране ЕУ одржаном 1992. године у Петерсбургу (СР Немачка), дефинисано је да се европске снаге могу ангажовати у операцијама изван ЕУ, што укључује извођење хуманитарних операција, операције спасавања, операције очувања мира и борбене операције управљања кризама. Примарно су наведени задаци били осмишљени за снаге Еврокорпуса, који је формиран 1992. године, са седиштем у Стразбуру (Француска), а касније за борбене групе ЕУ. Команди Еврокорпуса потчињена је француско-немачка бригада која је била ангажована на Балкану током ратних сукоба.

[5] Политички и безбедносни комитет, Војни комитет ЕУ, Војни штаб ЕУ, Политичко војна група и Комитет за цивилне аспекте управљања кризама.

[6] *Europäische Sicherheits und Verteidigungspolitik*. Интернет: http://www.mgfa.de/html/einsatzunterstuetzung/downloads/esvp.pdf, 16. 1. 2019.

[7] Претње безбедности: тероризам, ширење оружја за масовно уништење, регионални конфликти, неуспеле државе и организовани криминал.

Стратегија је, заједно са стратешким концпетом НАТО, генерисала нови тренд у Европи којим је успостављена супремација борбе против тероризма над одбраном од конвенционалних претњи. Наведено је имплицирало редукцију броја војника и буџета одбране, смањење броја оклопно-механизованих јединица, обуставу служења војног рока и промену стратегијско доктринарних докумената у већини држава евроатлантске провенијенције. Следећи важан документ у развоју европске спољне и политике одбране и безбедности представља Уговор из Лисабона, којим је омогућено да ЕУ постане правни субјекат у међународним односима.[9] Уговором је ЕБОП преименована у ЗБОП, а ЕСБП у ЗСБП. Осим тога, формирана је Европска служба за спољне послове *(European External Action Service – EEAS)*, која је објединила све некомунитарне политике ЕУ (спољну, безбедносну и одбрамбену политику). Обавезивањем Високог представника за спољну и безбедносну политику ЕУ да поред руковођења радом EEAS обавља и функцију потпредседника Европске комисије, остварена је директна институционална веза између ЗСБП, Европског савета, Спољнополитичког савета и Европске комисије. Уговором је дефинисано да ЗБОП Унији обезбеђује оперативну способност која се ослања на цивилна и војна средства. Унија их може употребити у мисијама ван својих граница ради очувања мира, спречавања сукоба и јачања међународне безбедности, а у складу са повељом УН. Ти задаци реализују се користећи капацитете које обезбеђују државе чланице.[10] Такође, у европску легислативу уведена је клаузула о узајамној помоћи, која по својој формулацији подсећа на члан 5 Вашингтонског споразума. Она прецизира да уколико једна чланица ЕУ постане жртва оружане агресије, друге чланице имају обавезу пружања помоћи свим средствима у њиховој моћи. Међутим, истиче се да то ни на који начин не доводи у питање посебан карактер политике одбране одређених држава чланица. Тиме се уводе јасна ограничења и штите државе које не желе да буду

[8] *European security strategy.* Интернет: https://europa.eu/globalstrategy/en/european-security-strategy-secure-europe-better-world, 18. 11. 2018.

[9] Уговор из Лисабона ступио је на снагу 1. децембра 2009. године. Уговором је омогућена изградња капацитета ЕУ, побољшање ефикасности њених органа и поједностављење поступка одлучивања. Он је допринео јачању улоге Европског парламента и утицао на то да наступ ЕУ на спољнополитичком плану делује јединственије. Кључне промене које уводи Лисабонски уговор односе се на повећање броја области у којима се гласа на основу квалификоване већине у Савету министара. Уговор је допринео јачању законодавне улоге Европског парламента и укидању система стубова. Три стуба успостављена Уговором из Мастрихта замењена су различитим нивоима овлашћења ЕУ.

[10] *Treaty of Lisbon*. Интернет: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT, 18. 11. 2018.

укључене у систем заједничке одбране, као и оне које националну одбрану базирају на чланству у НАТО. Затим, проширен је сет Петерсбуршких задатака за још три (задаци разоружавања, задаци војног саветовања и асистенције и задаци постконфликтне стабилизације), које Савет ЕУ може поверити групи држава чланица војних и са потребним способностима за њихово извршење. Значајну новину представља дефинисање Сталне структурне сарадње *(Permanent Structured Cooperation – PESCO),* којом је пружена могућност ближе сарадње државама чланицама, под условом да се обавежу да желе интензивније развијати своје одбрамбене способности, учествовати у мултинационалним операцијама и у развоју заједничких пројеката опремања.[11] И поред евидентног напретка, могућности ЕУ за ефикасно реаговање и суочавање са све већим бројем претњи остале су ограничене. То је постало изражено након избијања кризе у Украјини и интензивирања сукоба у Сирији и Ираку када САД преузимају иницијативу и евроатлантске одбрамбене капацитете стављају у функцију реализације својих интереса. Тек појава масовних миграција и интензивирање терористичких, хибридних и сајбер претњи мотивише европску администрацију и водеће европске државе да „оживе" активности на јачању сарадње у оквиру ЗБОП. Томе је допринело и јачање десничарских политичких покрета и популизма, који су значајно угрозили позиције водећих европских партија, неолибералне оријентације.[12] Осим тога, слабљење утицаја Велике Британије на институције ЕУ (након референдума о Брегзиту), створило је услове за интензивирање активности у вези са ЗБОП, док је непоузданост Вашингтона (након избора Доналда Трампа за председника САД), постала главни аргумент за протагонисте европске стратешке аутономије у области безбедности и одбране. Услед тога, Европски савет средином 2016. године, одобрава Глобалну стратегију ЕУ под називом: „Заједничка визија, заједничко деловање: јача Европа". Наведена стратегија настала је као одговор на кризе унутар и изван граница ЕУ које директно утичу на живот њених грађана, и потребе за дефинисањем заједничке стратешке визије и будућег деловања у области ЗСБП. Аутори стратегије оценили су да је пројекат ЕУ угрожен претњама које имају спољну и унутрашњу димензију (тероризам, хибридне претње, сајбер претње, енергетска безбедност, организовани криминал и управљање спољним границама). У стратегији се истиче да односи са РФ представљају кључни стратешки изазов ЕУ, јер Москва својим деловањем на истоку Европе нарушава европски безбедносни поредак. Стога ЕУ мора да развије

[11] *Treaty of Lisbon*. Интернет: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT, 18. 11. 2018.

[12] *Sicherheitspolitische Jahrevorschau* 2018, pp. 46–56. Интернет: http://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/sipol_jvs2018.pdf. 29. 1. 2019.

капацитете да ефикасно брани своје грађане, управља кризама у непосредном окружењу и штити своје границе. У том контексту, дефинисано је неколико приоритета који су у директној вези са ЗБОП: 1) Заједничка одбрана ЕУ од спољашњих претњи (у оквиру НАТО или самостално); 2) Борба против тероризма у оквиру граница ЕУ и изван њих и, 3) Спречавање и решавање сукоба изван граница ЕУ. Како би се подигао ниво кредибилитета (веродостојности) ЗБОП, стратегија позива на солидарност и узајамну помоћ држава чланица, подизање нивоа интероперабилности, повећање инвестиција у модернизацију НВО (20% буџета одбране), сарадњу у развоју НВО и опремању (достизање нивоа од 35% укупне потрошње за НВО у оквиру заједничке набавке), јачање конкурентности европске одрамбене индустрије „која је кључна за стратешку аутономију ЕУ и веродостојну ЗБОП", сарадњу са НАТО уз поштовање самосталног одлучивања и трансатлантско партнерство са САД.[13] Позивајући се на Уговор из Лисабона и Глобалну стратегију Спољнополитички савет ЕУ 2017. године, квалификованом већином гласа за оснивање PESCO, коме је приступило 25 чланица ЕУ.[14] Том приликом усвојено је 17 заједничких пројеката развоја.[15] У заједничкој Нотификацији о намерама учествовања у механизму PESCO је дефинисан као амбициозан, обавезујући, инклузивни европски правни оквир за инвестирање у ЗБОП, као и политички оквир за унапређење војних и одбрамбених капацитета држава чланица, путем спровођења координисаних иницијатива и конкретних заједничких пројеката. За управљање механизмом PESCO задужен је Савет ЕУ, међутим

[13] *Глобална стратегија ЕУ*. Интернет: https://europa.rs/category/globalna-strategija-eu/, 18. 11. 2018.

[14] Велика Британије је због процеса изласка из ЕУ остала ван механизма PESCO (иако је декларативно пружила подршку). Ирска и Малта нису приступиле механизму, као ни Данска која је традиционално већ две деценије ван иницијатива везаних за ЗБОП.

[15] Заједнички пројекти PESCO обухватају формирање европске Санитетске команде, развој европског софтвера за заштиту радио веза, повезивање логистичких центара у Европи ради подршке операцијама, повећање мобилности војних састава кроз Европу, формирање европског Центра за сертификацију европских армија, стандардизацију извора за напајање, изградњу војних капацитета за пружање помоћи у ванредним ситуацијама, развој поморских полуаутоматских система за разминирање, развој технике за заштиту и надзор поморске инфраструктуре, унапређење осматрања и извиђања на мору, унапређење размене информација о сајбер претњама, формирање заједничких тимова за хитно реаговање на претње из сајбер простора, стандардизацију система за командовање и контролу у мисијама и операцијама, развој нове генерације борбених возила пешадије, развој система за индиректну ватрену подршку и формирање језгра снага за брзо реаговање на кризе. Видети: *PESCO overview*. Интернет: www.consilium.europa.eu/media/32082/pesco-overview-of-first-collaborative-of-projects-for-press.pdf, 18. 11. 2018.

право гласа имају само чланице које у њему учествују. Сарадња у овом оквиру одвија се по пројектима, у којима немају обавезу да учествују све чланице, већ само оне које су заинтересоване. Свака од чланица израђује националне имплементационе планове како би се достигли договорени циљеви. Учешће у механизму PESCO је добровољно и не угрожава национални суверенитет држава чланица, али је спровођење преузетих задатака обавезујуће, што представља нови квалитет ЗБОП. Обавезујућа природа PESCO гарантује се редовним годишњим проценама испуњавања обавеза преузетих од стране учесника, коју спроводи Високи представник за ЗБОП, односно Европска одбрамбена агенција праћењем развоја капацитета и Војни штаб ЕУ праћењем развоја способности. Ради лакше координације и реализације наведених задатака формиран је Секретаријат PESCO у чијем раду учествују представници Европске одбрамбене агенције и Војног штаба ЕУ. У циљу реализације PESCO државе чланице су се, између осталог, обавезале да ће: 1) Редовно повећавати буџете одбране; 2) Средњорочно повећавати инвестиције у одбрану до 20% буџета одбране; 3) У случају кризе брже реаговати, уз могућност измена националних процедура доношења одлука о ангажовању снага; 4) Обезбедити већу подршку цивилним и војним мисијама и операцијам ЕУ; 5) Поједноставити и стандардизовати прекогранични транспорт НВО и војног персонала у циљу брзог распоређивања снага; 6) Договорити заједничке критеријуме евалуације за снаге у оквиру борбених група ЕУ; 7) Договорити заједничке оперативне процедуре у складу са стандардима НАТО; 8) Залагати се за веће заједничко финансирање војних операција ЕУ; 9) Одбрамбени капацитети изграђени у оквиру PESCO остаће у националној надлежности, уз могућност стављања на располагање НАТО и УН; 10) Обезбедиће конкурентност европске наменске индустрије и, 11) Спречаваће непотребна преклапања развоја пројеката НВО. У бројним иницијативама усмереним ка јачању ЗБОП, своју шансу видела је и европска одбрамбена индустрија, која постаје један од водећих лобиста за интеграције у области безбедности и одбране. Нотификацијом је предвиђена могућност пријема трећих држава у PESCO, о чему Савет ЕУ мора да донесе једногласну одлуку. Учешће трећих држава у оквиру PESCO могуће је на бази административног аранжмана са државом чланицом, учесницом одређених пројеката у оквиру PESCO, уз сагласност осталих учесница пројекта. Треће државе морају да обезбеде значајну додатну вредност за пројекте у којима желе да партиципирају, да допринесу јачању ЗБОП ЕУ и да испуњавају захтеване обавезе, али им се не даје право одлучивања у управљању PESCO.[16]

[16] *PESCO*. Интернет: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-Homepage/34226/permanent-structured-cooperation-pesco-factsheet_en, 11. 11. 2020.

3) ПОЛИТИЧКО-ПРАВНИ ОКВИР УЧЕШЋА МИНИСТАРСТВА ОДБРАНЕ И ВОЈСКЕ СРБИЈЕ У ЗБОП

Интеграција Републике Србије у ЕУ и друге међународне организације представља један од најважнијих националних интереса у области безбедности, којим су дефинисане основне претпоставке за заштиту националних вредности. Због наведеног, Република Србија се определила да спољну и безбедносну политику у највећој мери усклађује са позицијама и деловањем ЕУ у свим најважнијим питањима, глобалног, европског и регионалног карактера.[17] Осим тога, Република Србија је међу основне циљеве политике одбране уврстила, „интеграције у европске и друге међународне безбедносне структуре", а међу задатке за реализацију тог циља „ангажовање у активностима европске безбедносне и одбрамбене политике".[18] Имајући у виду наведено, допринос ВС реализацији ЗБОП ЕУ може се сматрати делом сета активности у имплементацији једног од најважнијих спољнополитичких приоритета Републике Србије – чланству у ЕУ.[19] Релевантан механизам за усмеравање учешћа ВС у ЗБОП ЕУ представља преговарачко поглавље 31 (Заједничка спољна, безбедносна и одбрамбена политика) претприступних преговора Републике Србије са ЕУ „које се често квалификује као политичко".[20] Поглавље 31 представља скуп смерница за прогресивно усклађивање спољнополитичког деловања Републике Србије са спољнополитичким одлукама, ставовима и мерама ЕУ, као и прилагођавање националних институција спољне, безбедносне и одбрамбене политике за функционисање и деловање у оквиру ЕУ. Обавезе које Република Србија треба да испуни у делу поглавља 31 подразумевају *inter alia*: Успостављање цивилне и демократске контроле над системом одбране; Активан рад на спречавању конфликата; Спречавање ширења ОМУ; Борба

[17] *Стратегија националне безбедности Републике Србије*. Интернет: http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/dokumenta/strategije/Strategija%20nacionalne%20bezbednosti%20Republike%20Srbije.pdf, 18. 1. 2019.

[18] *Стратегија одбране Републике Србије*. Интернет: http://www.vba.mod.gov.rs/strategija-_odbrane_lat.pdf, 18. 1. 2019.

[19] Спољнополитички приоритети Р. Србије: принципијелна борба за очување територијалног интегритета и суверенитета, наставак преговарачког процеса са ЕУ до пуноправног чланства, даљи развој добросуседских односа, чвршће економско повезивање са најзначајнијим земљама и војна неутралност. (*Чланак, Кључни приоритети спољне политике* 8. 1. 2019).

[20] Поглавље 31 за Републику Србију још увек није отворено иако је аналитички преглед (скрининг) извршен још 2014. Препреку за отварање овог поглавља представља негативан став појединих чланица ЕУ (пре свега Балтичких држава) због односа које Република Србија развија са Руском Федерацијом.

против тероризма; Јачање интероперабилности и Пружање доприноса мисијама, операцијама и борбеним групама ЕУ.[21] Важан инструмент праћења напретка Републике Србије у преговарачком поглављу 31 представља Годишњи извештај Европске комисије о напретку у процесу ЕУ интеграција, који се доставља Европском парламенту, Спољнополитичком савету, Европском економском и социјалном комитету, Комитету региона, као и држави кандидату за чланство у ЕУ.[22] Правни оквир за учешће МО и ВС у ЗБОП обезбеђују Закон о потврђивању Споразума између Републике Србије и ЕУ о безбедносним процедурама за размену и заштиту тајних података, Закон о потврђивању Споразума између Републике Србије и ЕУ о успостављању оквира за учешће Републике Србије у операцијама ЕУ за управљање кризама, Административни уговор о сарадњи МО са Европском одбрамбеном агенцијом, Закон о употреби ВС и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије и Закључак Владе Републике Србије о приступању Концепту борбених група ЕУ. Наведеним законодавним актима потврђена је спремност Републике Србије за вођење консултација и развијање сарадње са ЕУ о безбедносним питањима од заједничког интереса и у том смислу адекватној заштити тајних података, као услова за развој међусобног поверења.[23] Такође, усаглашен је оквир за учешће Републике Србије у операцијама ЕУ за управљање кризама (цивилним и војним), чиме је избегнута опасност да се услови за ангажовање дефинишу од случаја до случаја за сваку операцију.[24] Дефинисани су и основни принципи ангажовања

[21] *Водич кроз поглавље 31 претприступних преговора Србије са Европском унијом*. Интернет: https://www.isac-fund.org/download/Poglavlje-31.pdf, 15. 1. 2019.

[22] У Годишњи извештај Европске комисије о напретку у процесу ЕУ интеграција у 2018. наводи се да у Републици Србији постоји институционални оквир који омогућава учешће у ЗБОП. Констатује се да је Република Србија спроводила споразум са ЕУ о безбедносним процедурама за размену и заштиту тајних података, наставила активно да учествује у војним мисијама за управљање кризама ЕУ, као и у саставу борбених група ЕУ. У циљу унапређења реформи по овом питању указује се на потребу завршетка ревизије стратегија безбедности и одбране тако да оне у потпуности одражавају оријентацију Србије ка ЕУ у овим областима. Видети: *Годишњи извештај Европске комисије о Србији за 2018*. Интернет: https://europa.rs/tag/godisnji-izvestaj-evropske-komisije-o-srbiji-2018/, 20. 1. 2019.

[23] *акон о потврђивању Споразума између Републике Србије и Европске уније о безбедносним процедурама за размену и заштиту тајних података*. Интернет: http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/mu/skupstina/zakon/2012/1/19/reg, 15. 1. 2019.

[24] *Споразум о успостављању оквира за учешће Републике Србије у операцијама ЕУ за управљање кризама*. Интернет: http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/mu/skupstina/zakon/2012/1/18/reg, 15. 1. 2019.

припадника ВС и МО у мултинационалним операцијама, од којих су најважнији уставност, поштовање међународног права и усклађеност са националним интересима.[25] Успостављањем институционалне сарадње са Европском одбрамбеном агенцијом омогућено је учешће МО и ВС у програмима и иницијативама којима се унапређује интероперабилност, подижу одбрамбене способности, унапређује рад наменске индустрије и истраживачки потенцијали у области одбране.[26] Сарадња Републике Србије и ЕУ у области ЗБОП заокружена је приступањем ВС Концепту борбених група ЕУ.

4) УЧЕШЋЕ МИНИСТАРСТВА ОДБРАНЕ И ВОЈСКЕ СРБИЈЕ У РАДУ ОРГАНА ЗБОП

За имплементацију ЗБОП задужени су следећи органи ЕУ који су у функционалном смислу потчињени Високом представнику: 1) Политичко безбедносни комитет *(Political and Security Commitee – PSC*), којег чине национални представници на нивоу амбасадора. Наведени комитет задужен је за политичку контролу и стратегијско управљање мисијама и операцијама ЕУ; 2) Директорат за политику безбедности задужен је за послове који се односе на разоружање, контролу извоза наоружања, нешириење ОМУ, противтерористичку борбу, безбедносу политику и политику санкција; 3) Обавештајни ситуациони центар надлежан је за анализу обавештајних података добијених разменом са другим обавештајним службама и из отворених извора; 4) Директорат за управљање кризама и планирање бави се стратешким планирањем мисија и операција ЕУ, стратешким ревизијама постојећих мисија и операција, координирањем развоја цивилних и војних способности, развијањем партнерства ЗБОП са билатералним и мултилатаралним партнерима, развијањем политика и концепата ЗБОП, као и спровођењем вежби и развијањем обуке у оквирима ЗБОП; 5) Штаб за управљање цивилним мисијама ЕУ задужен је за управљање цивилним мисијама ЕУ, њихову координацију и подршку; 6) Војни комитет ЕУ је саветодавно тело PSC у вези са војним аспектима управљања кризама. Чине га начелници генералштабова држава ЕУ, који се састају два пута годишње (војни представници једном недељено). Војни комитет је надлежан и за

[25] *Закон о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије*. Интернет: http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/dokumenta/zakoni/ZAKON%20O%20UPOTREBI%20VS%20I%20DRUGIH%20SNAGA%20ODBRANE%20U%20MULTINACIONALNIM%20OPERACIJAMA%20VAN%20GRANICA%20RS_CIR.pdf, 15. 1. 2020.

[26] *Министарство одбране Републике Србије у оквиру процеса европских интеграција.* Интернет: http://www.mod.gov.rs/lat/5453/evropske-integracije-5453, 5. 1. 2019.

управљање Војним штабом ЕУ. Председавајући Војног комитета у функционалном смислу потчињен је Високом представнику и, 7) Војни штаб ЕУ у функционалном смислу потчињен је председавајућем Војног комитета ЕУ и надлежан је за координацију активности са националним оружаним снагама држава чланица и НАТО.[27] Основни задаци Војног штаба ЕУ обухватају рано упозоравање, процену ситуације, стратешко планирање и спровођење операција преко привремених и сталних оперативних команди *(Operations Headquarters – OHQ)*. До формирања Штаба за управљање војним операцијама ЕУ *(Military Planning and Conduct Capability – MPCC)* 2017. године, Војни штаб ЕУ имао је могућност да само привремено формира један OHQ ради командовања борбеним групама ЕУ или операцијама ЕУ са извршним мандатом. Отежавајућа околност била је што се персонал OHQ за ту прилику морао привремено ангажовати из директората Војног штаба ЕУ, што је представљало велико оптерећење за људство, посебно у контексту заменљивости и оспособљености. То је био један од разлога неангажовања борбених група ЕУ у протеклом периоду. Међутим, формирање MPCC у оквиру Војног штаба ЕУ, као сталног OHQ са сопственим људством, под командом Директора Војног штаба, представља револуционарни напредак у изградњи европских одбрамбених способности. Због става Велике Британије, MPCC је требао да функцију OHQ за операције ЕУ са извршним мандатом преузме тек 2020. године, до када би руководио војним мисијама обуке у Малију, Сомалији и Централноафричкој републици.[28] По питању места и улоге МО и ВС у ЗБОП, заокруживањем нормативно правног оквира и отварањем Војног представништва при НАТО у Бриселу 2010. године, створени су услови за активно учешће Републике Србије у ЗБОП. Основни задатак Војног представништва је да заступа безбедносне и одбрамбене интересе државе и да представља МО и ВС при НАТО и ЕУ (двојаки задатак). Војно представништво Републике Србије у Бриселу састоји се од Канцеларије ВС, Канцеларије одбране и Тима за везу при одељењу за војну сарадњу НАТО у Врховној савезничкој команди у Монсу (SHAPE). Осим тога, у Војном штабу ЕУ од 2018. године, налази се официр за везу из МО, ради ефикасније координације задатака везаних за операције ЕУ и припреме ВС за учешће у борбеној групи ЕУ. Осим тога, представницима МО и ВС од 2012. године

[27] Војни штаб се састоји из шест директората: Директорат за планирање и управљање способностима, Директорат за развој концепата и способности, Обавештајни директорат, Директорат за операције, Директорат за логистику и Директорат за телекомуникацију и информатику.

[28] Велика Британија се противила да се у оквиру Војног штаба ЕУ оснује стална команда која ће имати способност планирања и спровођења операцијама са извршним мандатом. Видети: *CSDP Structure*, https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5392/csdp-structure-instruments-and-agencies_en, 12. 1. 2019.

(Министру одбране и Начелнику Генералштаба), омогућено је да учествују на неформалним састанцима министара одбране и састанцима Војног комитета ЕУ, на којима се са партнерским земљама и организацијама разматрају теме из ЗБОП као што су мисије, операције, борба против тероризма, разоружање и забрана ширења ОМУ. У контексту преговора о приступању Републике Србије ЕУ припадници МО и ВС заступљени су у преговарачким групама за 20 поглавља, где се тежишно баве питањима усклађености прописа МО са правним тековима ЕУ. Министарство одбране од 2013. године, активно је укључено и у процес спровођења Споразума о стабилизацији и придруживању и то у раду Пододбора за трговину, индустрију, царине и порезе, Пододбора за унутрашње тржиште и заштиту конкуренције и Пододбора за правду, слободу и безбедност.[29]

5) УЧЕШЋЕ ВОЈСКЕ СРБИЈЕ У МИСИЈАМА И ОПЕРАЦИЈАМА ЕУ

Ради реализације операција очувања мира, спречавања сукоба и јачања међународне безбедности, ЕУ стоје на располагању цивилни и војни капацитети држава чланица који се могу ангажовати у извршавању хуманитарних задатака, разоружању, спасавању, спречавању сукоба и одржавању мира, пружању подршке трећим државама у борби против тероризма, управљању кризом укључујући успостављање мира и стабилизацију, као и саветовању и пружању помоћи у обуци. Наведени капацитети могу се ангажовати у војним операцијама без извршног мандата (званичан назив: *војне мисије ЕУ*), војним операцијама са извршним мандатом (званичан назив: *операције ЕУ*) и цивилним мисијама ЕУ.[30] Војне мисије ЕУ изводе оружане снаге држава чланица уз пуну подршку и сагласност нације домаћина, ради постконфликтне подршке изградње капацитета локалних снага безбедности. Операције ЕУ изводе оружане снаге држава чланица током којих се изводи широк спектар задатака, који по потреби могу да укључују и употребу силе у складу са правилима ангажовања. Најчешће се реализују са минималном подршком или без сагласности нације домаћина, односно страна у сукобу. Цивилне мисије ЕУ изводе цивилне снаге држава чланица ради постконфликтне стабилизације и обнове цивилних административних капацитета и способности угрожених држава (обука полицијских снага, изградња државне управе, правосудног

[29] *Званични сајт Војске Србије, међународни односи*. Интернет: http://www.vs.rs/, 12. 1. 2021.

[30] *EUMC, Concept for EU-led Military Operations and Missions, EEAS 00990/5/14, 2014, поглавље Д,* http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17107-2014-INIT/en/pdf. Интернет: 12. 1. 2021.

система и сл.).[31] Ланац командовања у војним мисијама и операцијама ЕУ обухвата политичку и војну командну структуру. На врху ланца командовања политичке структуре налази се Савет за спољне послове, који у складу са политичким смерницама Европског савета доноси одлуку о почетку мисије и операције и одређује циљеве, задатке, подручја примене и опште услове извршења операције.[32] Војну командну структуру практично чине Војни штаб ЕУ, односно OHQ на стратегијско-оперативном нивоу и команда снага (FHQ) на тактичком нивоу, којој су потчињене војне снаге за извођење мисије и операције у зони ангажовања. Обавезу планирања и контроле реализација мисија и операција на стратегијско-оперативном нивоу (OHQ), Савет за спољне послове може да повери: 1) Једној од укупно пет оперативних команди ЕУ; 2) Врховној савезничкој команди за Европу – SHAPE (али је тада у складу са споразумом Берлин плус командант операције Заменик врховног савезничког команданта за Европу) и, 3) MPCC који се налази у Војном штабу ЕУ. [33] Европска унија је ангажована у шест војних мисија и операција и десет цивилних мисија са око 5.000 припадника. Ангажовање припадника МО и ВС у војним мисијама и операцијам ЕУ представља значајан допринос процесу европских интеграција Републике Србије и реализује у складу са Законом о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије. Наведени Закон дефинише да се припадници ВС и МО у зависности од циља могу ангажовати у: Операцијама очувања, одржавања и изградње мира у свету; Операцијама спречавања сукоба и успостављања мира; Заједничким одбрамбеним операцијама у складу са прописима о одбрани; Операцијама пружања помоћи у отклањању последица међународног тероризма и терористичких напада већих размера и хуманитарним операцијама у случају природних, техничко-технолошких и еколошких несрећа већих размера и пружања помоћи у кризним ситуацијама.[34]

---

[31] *EUMC, Concept for EU-led Military Operations and Missions, EEAS 00990/5/14, 2014, поглавље Д.* Интернет: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17107-2014-INIT/en/pdf, 12. 1. 2019.

[32] Високи представник, Политичко безбедносни комитет, Војни комитет и остала тела ЗБОП имају саветодавну улогу, врше надзор и контролу реализације операције или се баве политичко-војним аспектима операције, координацијом, проценом и сл.

[33] Команде у Мон Валеријену – Француска, Улму – Немачка, Лариса – Грчка, Риму – Италија и Нортвуду – Велика Британија.

[34] *Закон о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије*. Интернет: http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/dokumenta/zakoni/ZAKON%20O%20UPOTREBI%20VS%20I%20DRUGIH%20SNAGA%20ODBRANE%20U%20MULTINACIONALNIM%20OPERACIJAMA%20VAN%20GRANICA%20RS_CIR.pdf, 2. 5. 2020.

У току извођења операција, национални контигенти се стављају у оперативну надлежност команде мултинационалних снага. Тренутно је у војним мисијама и операцијама УН и ЕУ ангажовано око 300 припадника ВС и МО. Од тог броја 33 припадника ангажовано је у четири (војне) мисије и операције ЕУ и то у Сомалији, Централноафричкој Републици и Малију.[35] Војна мисија ЕУ за обуку безбедносних снага *Сомалије (EUTM Somalia)* успостављена је одлуком Савета безбедности УН и Савета ЕУ 2010. године, са основним задатком да допринесе стабилизацији ситуације у Сомалији, јачањем ОС Сомалије. Војска Србије учествује у наведеној мисији од 2012. године, са једним штабним официром и медицинским тимом састава четири лица. Укупан број лица ангажованих у мисији из Републике Србије је шест.[36] Војна мисија ЕУ за обуку ОС Малија *(EUTM Mali)* успостављена је одлуком Савета безбедности УН и Савета ЕУ 2013. године, са основним задатком да допринесе стабилизацији ситуације у Малију, јачањем локалних снага безбедности. Војска Србије учествује у наведеној мисији од 2014. године, са медицинским тимом састава лекар и два медицинска техничара, који се налазе у саставу контигента ОС СР Немачке. Укупан број лица ангажованих у мисији из Републике Србије је три.[37] Војна мисија ЕУ за обуку ОС Централноафричке Републике *(EUTM RCA)* успостављена је одлуком Савета безбедности УН и Савета ЕУ 2015. године, са основним задатком да допринесе стабилизацији ситуације у Централноафричкој Републици, јачањем локалних снага безбедности. Војска Србије учествује у наведеној мисији од 2016. године, са медицинским тимом нивоа 1, састава четири лица и двочланим тимом за хитну медицинску помоћ. Укупан број лица ангажованих у мисији из Републике Србије је шест.[38] Поморска операција ЕУ у Сомалији *(EU NAVFOR Atalanta)* успостављена је одлуком Савета безбедности УН и Савета ЕУ 2008. године, са задатком борбе против пиратерије у близини обала Сомалије. Војска Србије учествује у операцији (са прекидима од 2012. године), ангажовањем два штабна официра и једног штабног подофицира у Оперативној команди у Нортвуду (OHQ), једног штабног официра у Команди снага (FHQ) на командном броду у Индијском океану и аутономног тима за заштиту бродова Светског програма хране. Укупно се ангажује око 17 припадника ВС и МО. Ради се о јединој операцији ЕУ са извршним мандатом у којој учествује ВС.[39]

---

[35] *Званични сајт Војске Србије, међународни односи*. Интернет: http://www.vs.rs/, 12. 12. 2021.

[36] Ibid.

[37] *Званични сајт Војске Србије, међународни односи,* op. cit.

[38] Ibid.

[39] *Званични сајт Војске Србије, међународни односи*. Интернет: http://www.vs.rs/, 12. 1. 2019.

6) УЧЕШЋЕ ВОЈСКЕ СРБИЈЕ У БОРБЕНОЈ ГРУПИ ЕУ

Борбене групе ЕУ (БГ ЕУ) представљају самоодрживе интероперабилне, мултинационалне јединице за брзо ангажовање у удаљеним кризним подручијима, под командом и контролом ЕУ.[40] Борбене групе ЕУ достигле су пуне оперативне способности 2007. године, што је подразумевало могућност извођења две истовремене операције брзог одговора на кризе. Од тада се у шестомесечној приправности налазе по две БГ ЕУ јачине од 1.500 до 2.000 војника. Оне морају бити оспособљене да се ангажују у зони извођења операција најкасније десет дана након доношења политичке одлуке, односно да буду у готовости за покрет пет до десет дана након пријема оперативног наређења. Захтев који стоји пред БГ ЕУ је самоодрживост извођења операција у периоду од 30 до 120 дана уз ротацију људства. БГ ЕУ током извођења операција могу обављати хуманитарне задатке, спасавање, постконфликтну стабилизацију, задатке очувања мира и спречавања сукоба, као и задатке управљања кризом. Максимални радијус могућег ангажовања БГ ЕУ је до 6.000 км од Брисела.[41] Снаге ангажоване у БГ ЕУ обезбеђују се из састава ОС чланица ЕУ, партнерских држава или кандидата за чланство. Борбене групе могу бити једнонационалног и мултинационалног састава, што зависи од могућности државе да обезбеди потребне кључне способности (стратегијски транспорт и логистичка подршка) за функционисање БГ ЕУ (Велике Британије, Француске, Италије и Шпаније). У мултинационалним БГ ЕУ учествују нације које не могу саме да обезбеде кључне способности или инсистирају на мултинационалном концепту БГ ЕУ који одражава карактер ЕУ (Немачка). Укупно има 17 БГ ЕУ које се ангажују по принципу ротација. Учешће у БГ ЕУ је искључиво на добровољној бази и допушта иступање држава учесница у било којој фази припреме и ангажовања, у складу са националним интересима.[42] Организацијска структура БГ ЕУ начелно се састоји од команде борбене групе – FHQ (ранг команде бригаде са приштапском једницом ТкИ) и главних снага, које се састоје од једног пешадијског батаљона (са три пешадијске чете), јединица борбеног обезбеђења (инжињеријског, артиљеријског и ПВО) и јединице за логистичку подршку. Поред тога, за стратегијску подршку БГ ЕУ, у зависности од конкретног задатка, одређују се посебне ваздухопловне, поморске, специјалне и логистичке снаге. Уобичајено је да оквирна нација узме учешће у језгру БГ ЕУ, а нације учеснице у саставу подршке. Припрема и обука јединица које улазе у састав снага за достизање захтеваних способности је у надлежности нација учесница, док је припрема и обука БГ ЕУ као целине у

[40] European Union Battlegroup – EU BG.

[41] *Водич за припрему БГ ЕУ, CCM 12904/2/08 REV 2*, Брисел, 2008. године.

[42] Ibid.

надлежности оквирне нације.[43] Најкасније месец дана пре ангажовања БГ ЕУ врши се провера спремности јединица за ангажовање реализацијом евалуације према стандарду „CREVAL".[44] Евалуација команде снага и главне јединице врши се на завршној вежби која се организује на територији оквирне нације. Евалуација јединица подршке врши се на националном нивоу у земљи и у одговорности је нације учеснице. Наведеној евалуацији обавезно присуствују представници команде снага. На основу резултата евалуације оцену спремности БГ ЕУ за ангажовање даје командант БГ ЕУ.[45] На стратегијско-оперативном нивоу БГ ЕУ у операцијама командује OHQ, у складу са одлуком Савета за спољне послове (процедура објашњења у поглављу 4 – Учешће Војске Србије у мисијама и операцијама ЕУ). Пошто Уговор из Лисабона искључује могућност финансирања борбених операција из фондова ЕУ, активности БГ ЕУ највећим делом финансирају саме државе контрибутори снага, док се мањи део трошкова финансира преко механизма *ATHENA*.[46] Тренутно се заједничким средствима из ванбуџетских фондова ЕУ врши финансирање операција ЕУ у распону од 5 до 10%. Управо недовољно финансирање представља још један проблем концепта БГ ЕУ.[47] Да би се наведени проблем превазишао предвиђено је оснивање Европског фонда за мир *(European Peace Facility – EPF),* пројектованог волумена од 10,5 милијарди евра (за период од 2021. до 2027. године).[48] Способност ЕУ да размести јединице за брзо реаговање као одговор на кризу представља значајан аспект ЗБОП развијен тако да буде комплементаран са НАТО Снагама за брзи одговор *(NATO Response Force).* Војска Србије је 2011. године добила позив да учествује у борбеним групама ЕУ *HELBROC* (Грчка , Бугарска, Румунија, Кипар

[43] Ibid.

[44] Евалуација снага које учествују у саставу БГ ЕУ реализује се по захтевима за евалуацију борбене готовости копнених снага НАТО (*CREVAL – Combat Readiness EVAL*uation). Евалуација се реализује уз примену Стандарда снага Савезничке команде за операције (*ACO Forces Standards* Volume VII).

[45] Ibid.

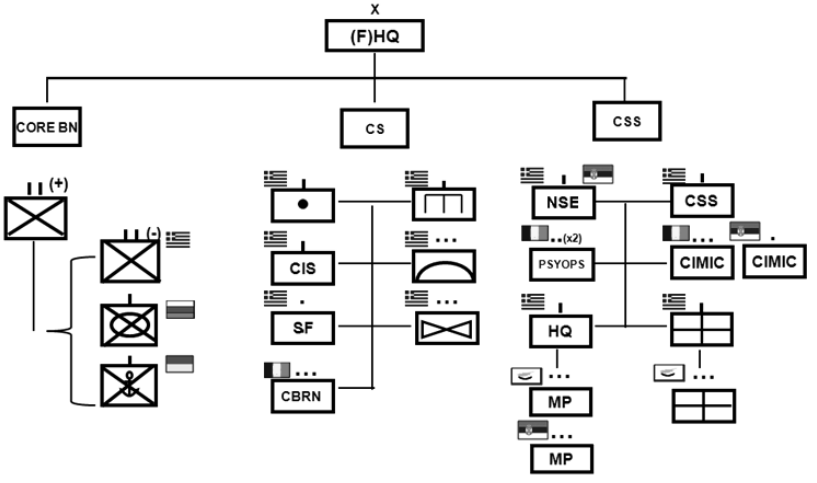
[46] Механизмом се покривају следећи трошкови: службена путовања, коришћење ИТ система, административни трошкови, трошкови информисања јавности, ангажовање локалног особља, размештање и смештај команде снага, медицинске услуге (у зони операције), медицинска евакуација, идентификација, сателитски снимци и сл.

[47] Европска унија је приморана да формира ванбуџетске фондове као што је *ATHENA*, јер се чланом 41 Уговора из Лисабона забрањује финансирање војних операција из Буџета ЕУ.

[48] EPF је ванбуџетски фонд, дакле захтева посебна издвајања чланица за његово функционисање. Видети: *European Peace Facility – EPF.* Интернет: https://cdn3-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/B3kB_8uX_TKq_a-C1Oix6Q4BqD-W5KknWCBjJkqz8j8/mtime:1528878631/sites/eeas/files/mff_dpeacefacility_v3_eu.pdf, 12.12. 2021.

и Украјина), *MLF – Multinational Land Forces* (Италија, Аустрија, Мађарска, Хрватска и Словенија), Вајмарска (Пољска, Немачка и Француска), Вишеградска (Пољска, Чешка, Словачка и Мађарска), Шпанска (Шпанија и Португал) и Италијанско-шпанска амфибијска (Италија и Шпанија). Након реализованих свеобухватних анализа донета је одлука о учешћу Војске Србије у БГ ЕУ *HELBROC.* Током 2015. и 2016. године реализован је процес усаглашавања са представницима нација учесница БГ ЕУ *HELBROC* и потписана је Нота о приступању Техничком споразуму о успостављању наведене БГ ЕУ. Њеним потврђивањем од стране нација учесница, Република Србија је и формално приступила БГ ЕУ *HELBROC*.[49] Војска Србије ће у БГ *HELBROC* учествовати у првом полугодишту 2020. године (2020–2021) са: 5 штабних официра у команди снага, водом Војне полиције, тимом за Цивилно-војну сарадњу и одговарајућим Елементом националне подршке.[50] Тренутно је у току реализација припреме декларисаних снага за ангажовање и уговарање свих аспеката њиховог ангажовања са Републиком Грчком, као оквирном нацијом, ради прецизног дефинисања обостраних обавеза. Тиме је повећано учешће Војске Србије у ЗБОП и пружена значајна подршка процесу евроинтеграција Републике Србије.

Слика 1: *Организацијска структура БГ ЕУ HELBROC*[51]



[49] Б. Букилић, *Завршни рад, Утицај промена у стратегијском окружењу на концепт борбених група Европске уније*, Школа националне одбране, 2018.

[50] Чланак *„Европске интеграције", Званични интернет сајт Министарства одбране РС*. Интернет: http://www.mod.gov.rs/lat/5453/evropske-integracije-5453, 15. 1. 2019.

[51] Б. Букилић, op. cit.

7) САРАДЊА МИНИСТАРСТВА ОДБРАНЕ И ЕВРОПСКЕ ОДБРАМБЕНЕ АГЕНЦИЈЕ

Европска одбрамбена агенција (*European Defence Agenci – EDA*) почела је са радом 2004. године, са задатком координације потреба националних оружаних снага држава чланица ЕУ у односу на ЗБОП. Агенција није задужена за послове набавке наоружања и војне опреме већ се бави питањима развоја и проценом. Циљ EDA је побољшање европске сарадње у области опремања НВО, јачање европске одбрамбене индустрије и подизање њене конкурентности, подизање ефективности европске научне и истраживачке делатности и хармонизација потреба држава чланица ЕУ у области одбране. Годишњи буџет EDA износи око 30 милиона евра. Све чланице ЕУ, осим Данске, чланице су EDA. Основу за рад EDA представља План развоја способности, који описује будуће националне и европске потребе за способностима, од краткорочних до дугорочних и пружа увид у будуће потребне способности (узимајући у обзир изазове безбедности, технолошки развој и друге трендове).[52] У процесу развоја способности EDA је имала задатак да повеже заинтересоване државе чланице за покретање и заједничку реализацију пројеката ради развоја потребних способности у оквиру иницијативе *Pooling & sharing*.[53] Наведена иницијатива је постала предмет критика због ниског степена реализације пројеката и принципа добровољности (најчешће због оријентисаности држава чланица на развој националних капацитета одбрамбене индустрије). То је био један од кључних разлога обавезе потписивања правно обавезујућег уговора од стране држава учесница у оквиру PESCO пројеката, у оквиру којег је EDA добила веома

[52] Кључни приоритети развоја способности дефинисаних Планом развоја способности обухватају: Унапређење способности супротстављања класичним и импровизованим експлозивним направама са АБХО агенсима у операцијама; Обезбеђење медицинске подршке операцијама; Надзор помоћу даљински управљаних летелица; Ваздухопловне способности унутар зоне операције; Супротстављање сајбер претњама; Унапређење логистичке подршке снага у операцијама; Унапређење ТкИ подршке; Борбене способности унутар зоне операције; Обезбеђење сателитских комуникација; Пружање ПВО и ПРО у операцији; Поморско патролирање и пратња, Морнарички системи за надзор; Енергија и заштита животне средине; Истраживање напредног управљања ваздушним саобраћајем (SESAR); Моделовање, симулације и експерименти и Информациони системи базирани у Космосу. Видети: *Званична интернет страница EOA: Capability Development Plan*, https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/capability-development-plan, 30. 12. 2019.

[53] Иницијатива у пракси представља удруживање капацитета држава учесница у појединачним програмима и пројектима (финансије, стручни и материјални ресурси, научни и капацитети за обуку и др.) ради заједничког достизања постављених циљева и дељења резултата (кроз достизање планираних способности, развој и опремање НВО и сл.).

значајну улогу.[54] Наведено представља потврду намере за унапређење њене улоге у оквиру ЗБОП ЕУ. Министарство одбране Републике Србије је 2013. године потписало Административни уговор са Европском одбрамбеном агенцијом *(European Defence Agenci – EDA)* ради унапређења оперативних и функционалних способности, а тиме и интероперабилности са државама чланицама ЕУ. Том приликом, МО РС определило се за учешће у развоју пројеката везаних за сајбер одбрану, беспосадне платформе, прецизно навођену муницију и борбу против импровизованих експлозивних направа. Такође, МО РС дозвољен је приступ базама података ЕОА – Колаборативној бази, Одбрамбеној бази за испитивање и оцењивање и Порталу европских одбрамбених истраживачких центара.

8) ИЗВОРИ

Оружане снаге ЕУ у сигурносним околностима постмодерне ере. Интернет: https://www.pravst.unist.hr/dokumenti/zbornik/201097/zb201003_621.pdf

Europäische Sicherheits und Verteidigungspolitik. Интернет: http://www.mgfa.de/html/einsatzunterstuetzung/downloads/esvp.pdf

European security strategy. Интернет: https://europa.eu/globalstrategy/en/european-security-strategy-secure-europe-better-world

Treaty of Lisbon. Интернет: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT

Sicherheitspolitische Jahrevorschau 2018. Интернет: http://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/sipol_jvs2018.pdf

Глобална стратегија ЕУ. Интернет: https://europa.rs/category/globalna-strategija-eu/

PESCO. Интернет: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-Homepage/34226/permanent-structured-cooperation-pesco-factsheet_en

Стратегија националне безбедности Републике Србије. Интернет: http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/dokumenta/strategije/Strategija%20nacionalne%20bezbednosti%20Republike%20Srbije.pdf

Стратегија одбране Републике Србије. Интернет: http://www.vba.mod.gov.rs/strategija_odbrane_lat.pdf

Кључни приоритети спољне политике Србије, *Политика*. Интернет: http://www.politika.rs/sr/clanak/396249/Kljucni-prioriteti-spoljne-politike-Srbije

[54] Б. Букилић, *Завршни рад, Утицај промена у стратегијском окружењу на концепт борбених група Европске уније*, 2018, Школа националне одбране.

Водич кроз поглавље 31 претприступних преговора Србије са Европском унијом. Интернет: https://www.isac-fund.org/download/Poglavlje-31.pdf

Годишњи извештај Европске комисије о Србији за 2018. Интернет: https://europa.rs/tag/godisnji-izvestaj-evropske-komisije-o-srbiji-2018/

Закон о потврђивању Споразума између Републике Србије и Европске уније о безбедносним процедурама за размену и заштиту тајних података. Интернет: http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/mu/skupstina/zakon/2012/1/19/reg

Споразум о успостављању оквира за учешће Републике Србије у операцијама ЕУ за управљање кризама. Интернет: http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/mu/skupstina/zakon/2012/1/18/reg

Закон о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије. Интернет: http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/dokumenta/zakoni/ZAKON%20O%20UPOTREBI%20VS%20I%20DRUGIH%20SNAGA%20ODBRANE%20U%20MULTINACIONALNIM%20OPERACIJAMA%20VAN%20GRANICA%20RS_CIR.pdf

Министарство одбране Републике Србије у оквиру процеса европских интеграција. Интернет: http://www.mod.gov.rs/lat/5453/evropske-integracije-5453

CSDP Structure, https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5392/csdp-structure-instruments-and-agencies_en

Званични сајт Војске Србије, међународни односи. Интернет: http:// www.vs.rs/

EUMC, Concept for EU-led Military Operations and Missions, EEAS 00990/5/14, 2014, поглавље Д. Интернет: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17107-2014-INIT/en/pdf

Водич за припрему БГ ЕУ, CCM 12904/2/08 REV 2, Брисел, 2008.

European Peace Facility – EPF. Интернет: https://cdn3-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/B3kB_8uX_TKq_a-C1Oix6Q4BqD-W5KknWCBjJkqz8j8/mtime:1528878631/sites/eeas/files/mff_dpeacefacility_v3_eu.pdf

Букилић, Б., Завршни рад, Утицај промена у стратегијском окружењу на концепт борбених група Европске уније, 2018, Школа националне одбране.

Чланак „Европске интеграције", Званични интернет сајт Министарства одбране РС. http://www.mod.gov.rs/lat/5453/evropske-integracije-5453

EOA: Capability Development Plan. Интернет: https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/capability-development-plan

Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr. Интернет: http://www.humanistische union.de/fileadmin/hu_upload/doku/frieden/weissbuch2006/WB_2006.09.28.pdf

9) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Динамика глобалних промена и мултиплицирања криза у европском безбедносном окружењу, као и слабљење кохезије ЕУ због различитих интереса њених чланица, ставио је Унију пред низ унутрашњих и спољашњих изазова које прете да је дестабилизују и поделе. Истовремено европска администрација, демонстрирајући виталност и ентузијазам, усмерава фокус свог деловања ка некомунитарним политикама (спољна и политика одбране и безбедности) с циљем јачања њихове аутономије (у односу на НАТО и државе чланице) и превођења на наднационални ниво одлучивања и управљања. Као кључни протагонисти интеграција ЕУ у тим областима, издвојиле су се њене индустријски најразвијеније чланице (Немачка и Француска) мотивисане дугорочним циљем стварања Европске одбрамбене уније, која би као кредибилна војна сила била ослонац европској спољној политици, а индиректно и њиховим спољнополитичким амбицијама.[55] Треба апострофирати да и поред евидентних тежњи, актуелни стратегијско нормативни оквир ЕУ (Лисабонски уговор и Глобална стратегија) не пружа адекватне могућности за унапређење аутономности и интегрисаности ЗСБП (мисли се и на ЗБОП), због чега се она колоквијално дефинише као координациони механизам за јачање аутономије и капацитета некомунитарних политика.[56] Управо, принцип постојања баланса између права држава чланица на вођење самосталне спољне и политике одбране и придржавања договора постигнутих на нивоу Европског савета и Савета за спољне послове, у условима глобалне мултиполарности, показао се као једна од највећих слабости ЕУ. Стога се јаз између реалних могућности ЕУ и амбиција најмоћнијих држава чланица може дефинисати као генератор будућих променама ЗБОП, које под одређеним околностима могу темељно изменити њен карактер. Тим пре, јер повлачења САД и РФ из Споразума о ракетама

[55] Скоро истовремено са Глобалном стратегијом објављена је Бела књига о немачкој безбедносној политици и будућности ОС Немачке, у којој се позива на стварање Европске безбедносне и одбрамбене уније (интеграције у области безбедности и одбране). Да би се безбедносна и одбрамбена унија остварила, по ауторима Беле књиге, ЗБОП мора да унапреди своје структуре, интегрише војне и цивилне способности и ојача европску одбрамбену индустрију. Видети: *Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*. Интернет: http://www.humanistische union.de/fileadmin/hu_upload/doku/frieden/weissbuch2006/WB_2006.09.28.pdf, 29.10.2018..

[56] Чланом 24 став 3 Лисабонског уговора, државе чланице су обавезне да поштују и подржавају спољну и безбедносну политику ЕУ у „духу лојалности и заједничке солидарности" и треба да се суздржавају од свих активности које су у супротности са интересима ЕУ или могу да се негативно одразе на њену спољнополитичку делотворност.

кратког и средњег домета убрзано мења међународни безбедносни поредак и прети да Европу поново трансформише у полигон за надметање великих сила. Наведени глобални контекст свој утицај неминовно ће изразити и на планове даљег позиционирања МО и ВС у ЗБОП. Што се тиче актуелних консталација Републике Србије и ЕУ, треба апострофирати да су МО и ВС, у релативно кратком временском периоду, успели да у оквиру ЗБОП пронађу своје место и улогу и постигну видан напредак. То се, пре свега, односи на учешће у мисијама и операцијама ЕУ, као и у борбеним групама ЕУ, затим на сарадњу са EDA, партиципирање у раду органа ЕУ и јачање административних капацитета за сарадњу. Политичко-војних бенефита, као и разлога за брзи напредак МО и ВС у овој политици ЕУ има више. Поред тога што се ради о једном од најважнијих спољнополитичких приоритета Републике Србије, партиципирање МО и ВС у ЗБОП је у односу на НАТО из историјских разлога комфорније, а због војне неутралности Републике Србије „политички коректније". Чињеница да у оквиру ЗБОП доминира принцип „вољности и добровољности" (осим у оквиру PESCO) и да се ради о некомунитарној европској политици а не о војном савезу, пружа МО и ВС повољан амбијент за учествовање, а Републици Србији за спољнополитичко деловање (посебно у контексту РФ). Осим тога, учествовање МО и ВС у ЗБОП треба разумети и као шансу за јачање регионалног поверења, а у контексту безбедносне дилеме и за снижавање тензија у региону. Такође, оно доприноси и развоју интероперабилности и подизању нивоа оспособљености команди, јединица и појединаца ВС за извршавање задатака у мултинационалном окружењу. У процесу приближавања Републике Србије ЕУ, могу се дефинисати и изазови учешћа МО и ВС у ЗБОП. У том контексту пажњу привлачи поглавље 31, које може отежати процес евроинтеграција Републике Србије јер не регулише који ниво учешћа МО и ВС у ЗБОП задовољава европске стандарде (нема посебно дефинисаних стандарда). Тиме се препушта свакој од чланица ЕУ да сама процени допринос државе кандидата ЗБОП (принцип покретне мете), што ће захтевати значајно ангажовање дипломатије одбране Републике Србије у стварању услова за реализацију тог спољнополитичког приоритета. У истом смислу треба споменути и учешће МО и ВС у мисијама и операцијама ЕУ и БГ ЕУ, које иако представља кредибилан показатељ пруженог доприноса ЗБОП може постати и изазов, јер је скупо и захтева континуирано финансирање. Такође, треба имати у виду да се вероватноћа ангажовања борбених група ЕУ повећава након 2020. године, због активирања новог оперативног штаба ЕУ (MPCC) и новог ванбуџетског фонда ЕУ (EPF), што се поклапа са периодом учешћа ВС у БГ ЕУ. То може генерисати политичке импликације по Републику Србију и довести у питање њену војну неутралност од стране других међународних актера. И поред тога што има право да одустане од учешћа из БГ ЕУ, Република Србија тиме ризикује да као партнер и учесник у ЗБОП изгуби кредибилитет, што ће се свакако негативно одразити и на процес ЕУ интеграција. Због растућих амбиција ЕУ у области

ЗБОП, Република Србија се у наредном периоду може суочити и са захтевом Брисела да прилагоди и убрза процедуре националног одлучивања о ангажовању снага у мисијама и операцијама ЕУ. Коначно, треба рачунати и са отежаном сарадњом са Европском одбрамбеном агенцијом у наредном периоду због њене значајне инволвираности у руковођење пројектима механизма PESCO. Управо механизам PESCO представља кључну тековину Уговора из Лисабона важну за европску аутономију и интеграције ЗБОП (у односу на НАТО и националне нивое одлучивања). Он се може разумети као платформа за деловање чланица ЕУ, које имају заједнички интерес да функционишу као одбрамбени савез. Практично, ради се о зачетку Европске одбрамбене уније, што постаје евидентно ако се узму у обзир прихваћене обавезе чланица PESCO садржане у Нотификацији и обавезност испуњавања преузетих задатака.[57] У случају оснивања Европске одбрамбене уније на темељима PESCO, могло би доћи до промене садашње изразито хоризонталне структуре ЗБОП (због доминације принципа добровољности и необавезности) у вертикалну структуру по узору на НАТО (где се договорене обавезе морају спроводити), а преговарачко поглавље 31 би уместо политичких услова могло бити састављено од јасно дефинисаних стандарда за пријем нових чланица. Треба истаћи да је ЕУ у контексту формирања PESCO показала значајну дозу флексибилности, како би привукла што већи број држава чланица. У том смислу, допустила је да војно неутралне чланице, односно чланице које желе да своју безбедност базирају на НАТО, остану ван механизма ако то желе. Истовремено је омогућила да се у оквиру PESCO формира коалиција вољних за интеграције у области одбране по угледу на Европску монетарну унију, окупљену око евра. Међутим, почетна флексибилност ЕУ односила се на државе чланице које су формирале механизам, док су услови за пријем нових чланица захтевнији, посебно за војно неутралне земље и државе које нису усагласиле спољну политику са ЕУ. Сходно томе, приступање Републике Србије PESCO не би требало очекивати пре учлањења у ЕУ, док би одређен вид ближе сарадње наведеног механизма са државама кандидатима за чланство у ЕУ могао бити понуђен (по угледу на Партнерство за мир). Узимајући у обзир горенаведено, као и војну неутралност Републике Србије, може се закључити

[57] Кључни захтеви ЕУ државама које учествују у PESCO подразумевају: 1) Редовно повећавање буџета одбране и инвестиције у НВО; 2) У случају кризе брже реаговање и прилагођавање националне процедуре доношења одлука о ангажовању снага; 3) Обезбеђивање веће подршке цивилним и војним мисијама и операцијам ЕУ; 4) Поједностављивање и стандардизовање прекограничног транспорта НВО и војног персонала у циљу брзог распоређивања снага; 5) Спровођење заједничких критеријума евалуације за снаге у оквиру борбених група ЕУ; 6) Договарање заједничке оперативне процедуре у складу са стандардима НАТО и, 8) Повећање заједничког финансирања војних операција ЕУ (борбених операција).

да постојећи статус ЗБОП представља оптималан оквир за деловање у коме МО и ВС могу пронаћи адекватно место и улогу. Свака промена ЗБОП која би ишла у правцу формирања одбрамбене уније, или војног савеза, представљала би нови изазов.

THE PLACE AND ROLE OF THE SERBIAN ARMY IN THE COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY OF THE EUROPEAN UNION

Summary: The subject analysis starts from the assumption that the Republic of Serbia, in accordance with its foreign policy priorities, has shown readiness to build the capacities and capabilities of the national security system in accordance with the standards and obligations arising from the Common Security and Defence Policy (CSDP). In this context, the analysis provides appropriate conclusions according to which the signing of the necessary international agreements and the adoption of key laws has established the appropriate legal framework necessary for the active participation of the Ministry of Defence of the Republic of Serbia (MoD) and the Serbian Army in the CSDP. Having in mind Serbia's strategic commitments in the field of defence, the participation of the MoD and the Armed Forces in the CSDP is of multiple benefits because it builds regional trust, increases the degree of interoperability, and exchanges experience with the armed forces of foreign countries. At the same time, this participation brings with it certain challenges that may hinder the more active role of the MoD and the Armed Forces in the coming period. Having in mind that Serbia has defined its priorities for participation in the CSDP, the subject analysis considers the possibilities for improving the administrative capacities necessary for participation in the work of the CSDP bodies, as well as the possibilities for participation in EU crisis management operations and missions. The paper also discusses the possibilities of engaging our military capacities within the EU battle groups, participating in projects and programmes of the European Defence Agency and acting in negotiating groups within the process of accession of the Republic of Serbia to the EU.

Keywords: Common Security and Defence Policy, European Union, Serbia.

УДК: 341.232(4-672EU)
339.92(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 21 (2022)
Год XXI, бр. 77-78, стр. 389–406
Изворни научни рад
Рад примљен 11. 3. 2022. године
Рад одобрен 22. 3. 2022. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.77_78.23

РАЗВОЈНЕ ИНИЦИЈАТИВЕ И МОДАЛИТЕТИ ПРЕКОГРАНИЧНЕ САРАДЊЕ ДРЖАВА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Анастазија Тања ЂЕЛИЋ[1]

Резиме: Пројекти прекограничне сарадње представљају регионалне иницијативе о економском и укупном друштвеном развоју. Постојећи модалитети кооперације афирмишу коегзистенцију суседних држава и елиминишу одређене противречности у међусобним односима. Сврха прекограничне сарадње јесте унапређење трансграничних односа у сврху убрзања европских интеграција и обезбеђења дугорочног просперитета. У раду се сагледавају различити аспекти прекограничне сарадње унутар Европске уније и дају се одређене предикције позитивних трендова у различитим областима јавног живота. С обзиром на то да политика регионализације и функционисање Еврорегиона у Југоисточној Европи имају велику важност, у том контесту рад пружа и одређене процене од значаја за Републику Србију.

Кључне речи: Прекогранична сарадња, модалитет, законодавство, Еврорегиони, Европска унија, Југоисточна Европа, Република Србија.

[1] Факултет за право, безбедност и менаџмент "Константин Велики" Ниш, Универзитет "Унион – Никола Тесла" Београд, Министарство финансија Републике Србије. E-mail: anastazija.djelic@gmail.com

1) УВОД

Трансгранични регион се јавља у условима филтрирајућих и контактних функција границе, где се индукују ефекти привлачења развојних импулса и повезивање два или више пограничних региона. Генерално посматрано, у трансграничном региону постоје центрипеталне и центрифугалне тенденције, или дијалектика конфликата и сарадње. У земљама западне Европе, у последњих 30-ак година, реализује се идеја „еврорегиона", тј. трансграничних региона који су подељени политичким границама и уједно повезани разноврсним везама, нпр. економским, друштвеним, културним, па чак и родбинским. Рад представља приказ области прекограничне сарадње Србије у погледу на Европску унију. Комплексност области захтева и сагледавање правних, финансијских, субнационалних, националних и наднационалних аспеката успостављања, одржавања и развоја прекограничне сарадње Србије са Европом. Историјски преглед развоја прекограничне сарадње у Европи, и осврт на документе у овој области, обухвата анализу Мадридске конвенције којом је Савет Европе пружио први правни оквир за успостављање и спровођење иницијатива прекограничне сарадње на међународном нивоу. Србија, као чланица ове међународне организације, још увек није потписала и ратификовала ову конвенцију, што је отежавајућа околност за јачање суседске сарадње на простору Западног Балкана. Процеси успостављања и форме прекограничне сарадње у оквиру регионалне политике требало би отуд да буду транспарентнији, као и преглед програма прекограничне сарадње које ЕУ подстиче у оквиру Европске политике суседства и политике проширења кроз своје важне инструменте попут: Европског суседског и партнерског инструмент (ЕНПИ) и Инструмента за претприступну помоћ (ИПА). Важност јачања прекограничне сарадње и интеграције Србије у кохезиону политику ЕУ требало би да буде императив из аспекта регионалног и економског развоја. У том контексту, Војводина као њена аутономна покрајина и као економски најразвијенији регион игра значајну улогу у погледу развоја прекограничне сарадње са регионима држава чланица ЕУ.

2) КОНЦЕПТ И МОДАЛИТЕТИ ПРЕКОГРАНИЧНЕ САРАДЊЕ

Прекогранична сарадња у проширеној ЕУ има велики значај с обзиром на то да велики проценат становништва живи у пограничним регионима. Прекогранична сарадња може се дефинисати као више или мање институционализована сарадња између регионалних и локалних власти у пограничном подручју суседних земаља.[2] Иницијативе прекограничне

[2] Marcus Perlman, *Cross – Border Regions in Europe Significance and Drivers of Regional Cross – Border Cooperation, European Urban and Regional Studies*, 2003, p. 153.

сарадње праве разлике имајући у виду различите административне структуре, нивое власти који су укључени у процес сарадње као и изворе и начине финансирања. Стога, прекогранична сарадња може бити дефинисана према неколико критеријума. Прво, као главни актери и протагонисти прекограничне сарадње јављају се регионалне и локалне самоуправе у различитим земљама, где самоуправе обично нису правна лица у складу са међународним правом, па им зато није дозвољено да закључују међународне уговоре са представницима институција из стране земље. То је кључни разлог зашто је прекогранична сарадња заснована на неформалним аранжманима између актера сарадње.

Прекогранична сарадња обухвата такозване "локалне политике" и свеобухватан живот грађана. Прекогранична сарадња подразумева унапређење односа са партнерима у прекограничном региону и често резултира изградњом заједничких институција. Комитет региона, као саветодавно тело ЕУ који представља регионалне и локалне власти из земаља чланица ЕУ, усвојио је 2002. године дефиницију прекограничне сарадње која превазилази оквире Мадридске конвенције дефиницијом да: „Прекогранична сарадња подразумева билатералну, трилатералну и мултилатералну сарадњу између локалних и регионалних власти (установе и приватни субјекти такође могу бити укључени у прекограничну сарадњу), који се налазе у географски суседним областима. То важи и у случају подручја одвојених морем".[3] Најновија дефиниција прекограничне сарадње развијена је од стране Европске комисије приликом дефинисања циљева кохезионе политике ЕУ за период од 2007–2013. године. Циљ у оквиру кохезионе политике Европске уније – Европска територијална сарадња – обухвата три различите области: ОБЛАСТ А: Прекогранична сарадња локалних власти у прекограничном подручју, са намером да промовишу интегрисани регионални развој пограничних региона, укључујући и спољне границе и погранична подручја на отвореном мору; ОБЛАСТ Б: Транснационална сарадња која укључује националне, регионалне и локалне власти с циљем унапређења боље интеграције у оквиру Уније кроз формирање велике групе европских региона и, ОБЛАСТ 3: Међурегионална сарадња која има за циљ да побољша ефикасност политике регионалног развоја и кохезионих инструмената кроз размену искустава између ЕУ региона.[4] Посматрајући историјски развој прекограничне сарадње, могу се идентификовати бројни примери сарадње у Европи. Кроз историју питања граница у Европи ово питање се није постављало будући да су границе

[3] Anastazija Tanja Đelic, Slobodan Nečković, Sonja Ketin, Mitar Lutovac, "Economic and Environmental Context of Organic Agriculture and Farms in Serbia – Case Study", *Fresenius Environmental Bulletin – FEB*, 2019, Vol. 28, No. 1, p. 88.

[4] Anastazija Tanja Đelic, Slobodan Nečković, Sonja Ketin, Mitar Lutovac, op. cit., p. 89.

биле предмет сукоба и раздвајања. Пре Другог светског рата билатерална прекогранична сарадња у Европи повлачила је питања спољне политике и билатералних односа између држава. Ситуација се променила после Другог светског рата када су се појавили први облици прекограничне сарадње суседних градова. Овај облик прекограничне сарадње после светског рата био је резултат политике помирења у Европи с циљем да претвори бивше непријатеље у нове пријатеље. Први пример институционализације прекограничних иницијатива представља прекогранична сарадња између Немачке и Холандије, која је настала оснивањем првог прекограничног региона *EUREGIO* 1958 године. Регион *EUREGIO* је прекогранични регион на холандско-немачкој граници у области Енсхеде у Холандији и Гронау у Немачкој.[5] Након овог успешног примера локалних иницијатива, током шездесетих година многе локалне прекограничне иницијативе у пограничним регионима земаља западне Европе доживљавају успон. У то време настаје Асоцијација европских пограничних региона с циљем координисања различитих иницијатива и размену искустава. Асоцијација европских пограничних региона и данас је још увек најважнија организација када је у питању прекогранична сарадња у Европи. Са порастом броја прекограничних иницијатива у Европи јавила се потреба за успостављањем заједничких стандарда и основних правила за спровођење иницијатива прекограничне сарадње. Савет Европе је 1980. године усвојио Мадридску конвенцију, која је снажно утицала на даљи развој прекограничне сарадње у Европи. Деведесетих година прошлог века, динамичан развој прекограничне сарадње мења и подршка Европске комисије преко програма *INTERREG.* Два наднационална тела – Савет Европе и ЕУ – били су од посебног значаја за побољшање услова под којим су регионални и локални нивои власти у Европи интензивирали прекограничну сарадњу. Док је Савет Европе био посебно активан на побољшању правног оквира за прекограничну сарадњу, Европска комисија пружила је значајну финансијску подршку за прекограничне иницијативе.[6] Савет Европе је у процесу развоја прекограничне сарадње у Европи имао велику улогу у успостављању одговарајућих правних инструмената које су омогућили локалним властима да обављају прекограничне послове у складу са својим националним законима. Процес европских интеграција представља најзначајнију покретачку снагу успостављања прекограничне сарадње. Искуства прекограничне сарадње у европским земљама показују да је понекад једини мотив и циљ прекограничне сарадње коришћење фондова ЕУ намењених за финансирање пројеката прекограничне сарадње. Бројна искуства европских земаља

[5] Marcus Perlman, Policy Enterpreneurship and Multi-Level Govermance, 2007, p. 861.

[6] Ibid., p. 862.

сугеришу да често почетни ентузијазам прекограничне сарадње опадне пре него што сарадња почне да производи конкретне резултате, пре свега зато што прекогранична сарадња представља комлексан процес за који је потребно много више времена да се појаве мерљиви резултати у односу на процес сарадње локалних власти у оквиру једне земље.[7] Прекогранична сарадња би требало да буде заснована на партнерству и супсидијарности, укључујући све оне који могу да допринесу процесу сарадње. Успешна прекогранична сарадња захтева, пре свега, снажну политичку подршку и укљученост доносилаца одлука на свим нивоима – локалном, регионалном и националном. У циљу ефикасног и ефективног спровођења процеса прекограничне сарадње, формирају се стручни тимови који управљају процесом прекограничне сарадње. Оно што је битно напоменути јесте да је прекогранична сарадња од виталног значаја за грађане, и због тога она мора бити доступна свима њима на регионалном и локалном нивоу. Сваки процес прекограничне сарадње уобичајено почиње са једнократном активношћу, да би се након тога претворио у дугорочну сарадњу актера у прекограничном подручју. На дугорочни карактер и одрживост прекограничне сарадње одлучујући утицај има неколико фактора, пре свега правни и економски систем у коме функционишу прекогранични партнери, затим институционални облици за спровођење процеса прекограничне сарадње, и на крају доступност финансијских средстава за финансирње пројеката прекограничне сарадње.[8] Процес успостављања прекограничне сарадње може се посматрати кроз неколико фаза. Прво, кроз иницијално успостављање сарадње, затим кроз стратешко планирање развоја и сарадње и на крају кроз управљање и имплементацију програма сарадње.

Иницијално успостављање сарадње

У првој фази сарадње неопходно је стицање узајамног разумевања учесника са обе стране границе и идентификовање проблема и активности од заједничког интереса прекограничних партнера. Ово је прва фаза када актери прекограничне сарадње доносе одлуке о покретању сарадње, успостављају механизме комуникације и дефинишу могуће области сарадње. У овој фази, раније успостављена сарадња у области културе и образовања од кључне је важности и често служи као основа за продубљивање сарадње у области економије, као и за припрему и спровођење инфраструктурних

[7] Milan Buffon, Vesna Markelj, "Regional Policies and Cross Border Cooperation: New Challenges and New Development Models in Central Europe", *Revista Română de Geografie Politică*, Vol. XII, No. 1, 2010, p. 24.

[8] Ibid., p. 27.

пројеката. Инструменти који се често користе током ове прве фазе јесу постојећи форуми и мреже у регионима са обе стране границе. Механизми служе за олакшавање сарадње и превазилажење постојећих културних и језичких баријера.

Стратешко планирање развоја и сарадње

После дефинисања потреба и приоритета прекограничне сарадње следи формулисање заједничких циљева и пројеката који задовољавају идентификоване развојне потребе прекограничних партнера. Међутим, треба имати на уму да стратешка развојна сарадња захтева дугорочан приступ, јер је за дефинисање заједничке визије развоја и сарадње у прекограничној области потребно време. Стога, друга фаза развоја прекограничне сарадње треба да буде посвећена анализи постојеће ситуације, а на основу претходног искуства у прекограничној сарадњи и на основу конкретних потенцијала за даљу сарадњу. Информације добијене анализом треба да послуже као основа за дефинисање приоритетних области у којој ће поједини пројекти бити спроведени. Такође, ова фаза захтева да се дефинише заједничка визија формализована у облику планског документа који ће садржати циљеве и конкретне области деловања, као и акционе планове за спровођење. Уколико околности у прекограничном подручју то дозволе онда је пожељно и да прекогранични партнери дефинишу скуп пројекта с циљивима које је могуће заједно спровести, имајући у виду тренутно доступне адмистративне, људске и финансијске ресурсе. С циљем обезбеђења ефикасног и координисаног развоја прекограничне области, веома је важно да договорени прекогранични пројекти буду укључени и у релевантне планске документе прекограничних локалних и регионалних власти. После почетне фазе прекограничне сарадње, циљ сарадње у овој фази није усмерен ка увођењу додатног нивоа власти, већ да се полако, са неформалне стране сарадње у прекограничној области, успостави систем заједничког управљања развојем прекограничног подручја кроз имплементацију прекограничних пројеката. Искуства су показала да се развој стратегије може показати као захтеван подухват за прекограничне партнере. Разлози леже у чињеници да је неопходно постићи консензус прекограничних партнера о начинима постизања заједничких циљева, као и о питањима која су из неког разлога посебно осетљива за неког од партнера. Осим тога, треба уважавати и чињенице да прекогранични партнери имају различите капацитете и да делују у различитим правним и економским системима, што додатно оптерећује ову фазу прекограничне сарадње.[9]

[9] AEBR and Europian Commision, 2002.

Управљање и имплементација програма сарадње

Фаза управљања и имплементације пројеката и програма прекограничне сарадње захтева сталну прекограничну организациону структуру, која ће бити укључена и у претходну фазу израде стратегијске прекограничне сарадње, као и у процесу праћења имплементације оргнизационе структуре за управљање и имплементацију пројеката/програма прекограничне сарадње. У овој фази та структура може бити у форми комисија, одбора, сталних радних група или прекограничног техничког секретаријата. Најпростији организациони облик структурисане прекограничне сарадње представљају прекогранични пројектни тимови, који се састоје од појединаца запослених у институцијама, учесницима у процесу прекограничне сарадње, или ангажованог професионалног особља с циљем имплементације пројеката прекограничне сарадње. Прекогранична организациона структура може бити формално правно регистрована према одредбама јавног или приватног права (еврорегиони, ЕГТЦ). Међутим, приликом формирања институција прекограничне сарадње треба водити рачуна о захтевима процеса прекограничне сарадње, као и да постоји једнака заступљеност актера прекограничне сардње са обе стране границе.

Прекогранична организација може имати различите облике, зависно од природе укључених партнера и њихових циљева. Међутим, важно је знати да било који од прекограничних организационих аранжамана не представља нови ниво власти у преговарачком подручју. Треба нагласити да је у овој фази прекограничне сарадње од суштинског значаја да у процесу имплементације буду укључени сви они који могу да допринесу успешној реализацији програма и пројеката прекограничне сарадње, било да се ради о локалним или регионалним нивоима власти, социјалним партнерима, разним удружењима итд. Укључивање свих релевантних актера доводи до стварања међусекторских партнерстава, што умногоме олакшава имплементацију прекограничних пројеката.[10]

Поред наведене три фазе прекограничне сарадње, могуће је предузети и низ других активности које могу да доведу до трајног успостављања прекограничне сарадње, попут покретање пилот прекограничних пројеката, обука за учеснике и подизање свести о прекограничној сарадњи између прекограничних партнера, презентација прекограничних пројеката путем медија, и друго. Кључно је да код успешне прекограничне сарадње дође до заједничког дефинисања циљева прекограничних партнера, док степен политичке воље за решавање проблема кроз пројекте прекограничне сарадње одређује организациони облик структуре прекограничне сарадње,

[10] AEBR and Europian Commision, 2002.

а домаћи правни систем одређује употребу могућих инструмената идентитета у односима између прекограничних партнера.

3) РЕГИОНАЛНЕ ПОЛИТИКЕ И ЕВРОРЕГИОНИ

Идеја о европској уравнотеженој територији и њеном развоју датира још из периода стварања Европске заједнице и писања уговора из Рима педесетих година 20. века, када је 1957. године основан Европски социјални фонд. Сврха регионалне политике, једне од најзначајнијих политика ЕУ, јесте пружање помоћи мање развијеним регионима у функцији смањивања разлика како би био олакшан развој региона и обнова старих индустријских области, али и развој територије читаве Европске уније повећањем кохезије и смањењем диспаритета. Регионална политика, као друга најскупља политика Уније после пољопривредне, јесте противтежа ударима који настају деловањем у пољу заједничког тржишта и монетарне уније или спровођењем неке од заједничких политика, услед којих долази до бржег развоја већ развијених региона. Због тога државе имају и различите степене развијености појединих региона и због тога нису у стању да самостално финансирају регионе у оквиру националних граница. Задатак регионалне политике је да исправља тржишне резултате, односно грешке „невидљиве руке". Речима Дануте Хибнер (*Danuta Hübner)*, представнице Европске комисије задужене за регионалну политику, „Кохезиона политика" је видљива рука тржишта, чији је циљ уравнотежен и одрживи развој уз паралелно подстицање економске интеграције ЕУ. Прекогранична сарадња постала је отуд важна нарочито у контексту глобализације која усложњава процесе доношења одлука, не само на европском, супранационалном нивоу већ и на регионалном и локалном нивоу, а место које овакав вид сарадње има у оквиру регионалне политике ЕУ омогућило је да данас говоримо и о прекограничном нивоу управљања. Прекогранична и међурегионална сарадња представљају изузетно важан сегмент и претпоставку регионалног развоја, а ЕУ је виђена као битан фактор због указивања на важност коришћења граница, не као препрека већ као прилика због повећања заступљености локалних јединица власти на наднационалном нивоу. Фондови ЕУ представљају најчешће коришћене инструменте за реализацију циљева регионалне политике. Међутим, остваривање циљева регионалне политике спроводи се и кроз такозване иницијативе заједнице, које је покретала Европска комисија. У последњих 20 година спровођењем неколико различитих иницијатива – од којих је најважнија иницијатива заједнице *INTERREG* – прекогранична сарадња је постала приоритет ЕУ. С једне стране, иницијативе и програми Заједнице повећале су могућности за успостављање оваквих облика сарадње и формирање различитих облика прекограничних региона, као саставног дела административног оквира у

већини пограничних подручја у Европи. С друге стране, програми подржани од стране Заједнице допринели су институционалној сарадњи недовољно развијених региона. Ипак, регионална политика може да има утицај на регионални развој уколико је прекогранична сарадња саставни део активности становника пограничних области, јер квалитет живота у пограничним областима зависи, изнад свега, од (степена) ангажованости људи у јавној сфери. Надаље, развој друштвеног капитала, бољи стандард и развој инфраструктуре у пограничним областима доприносе успешнијој примени мера за регионални развој. Као што је већ речено, процес развоја прекограничне сарадње може бити мање или више сложен и у зависности од величине и формално правног статуса партнера, броја партнера, више споразума, културе, традиције, етничке структуре и језика, историјских прилика, постојећих проблема и друштвених потреба у прекограничном подручју. Различити облици прекограничне сарадње примењују се у различитим облицима сарадње, тако да је веома тешко идентификовати модел који би могао бити универзално и једнако примењив, посебно имајући у виду фазе прекограничне сарадње, од успостављања преко постепеног развоја и каснијег прилагођавања сарадње широком спектру географских, институционалних и социо-економских карактеристика различитих прекограничних области. Међутим, једна од најчешћих подела прекограничне сарадње јесте подела на формални и неформални облик сарадње. Формализација сарадње може да има више облика. Први облик формалне сарадње подразумева најчешће склапање споразума о сарадњи између прекограничних партнера. У почетној фази кооперације, прекогранични партнери обично у знак успостављања сарадње и легализације њиховог партнерства дефинишу скуп заједничких циљева и активности у форми споразума, уз уважавање разлика међу земљама у погледу административних и институционалних структура прекограничних партнера. Споразуми о сарадњи, у зависности од типа, могу да буду обавезујући или необавезујући. Већина споразума сарадње имају облик Меморандума о разумевању, у коме уговорне стране дефинишу своје обавезе по одређеним питањима. Код напреднијих нивоа прекограничне сарадње, прекогранични партнери могу основати и заједничке прекограничне институције са правним субјективитетом и самосталношћу или без тога, и оне имају задатак да имплементирају одговорне прекограничне пројекте/програме под надзором својих чланова.[11] Успостављање таквих заједничких органа постало је могуће захваљујући комбинованим ефектима неких домаћих закона и међународних уговора, као што су Додатни протокол Мадридске конвенције. Најчешће коришћена форма прекограничне сарадње,

[11] AEBR and Europian Commision, 2002.

која укључује оснивање заједничких институција јесу еврорегиони, а у последње време и Груписање територијалне сарадње у Европи. Како прекогранична сарадња нуди нове могућности за успостављање и развој добросуседских односа, она подстиче толеранцију и разумевање између суседних народа, посебно тамо где постоје мањине. Погранични региони свуда у Европи имају посебне социо-економске карактеристике, које су додатно наглашене кроз прекограничну димензију у различитим областима као што су транспорт, тржиште рада, пружање услуга, трговина, миграције, криминал, заштита животне средине, туризам итд.

Сви ови процеси и решавање евентуалних проблема у наведеним секторима у пограничној области захтевају блиску сарадњу између суседних држава. Међутим, за разлику од вођења политика у овим областима у оквиру једне државе, где се регионална сарадња одвија у оквиру јединственог правног, институционалног и финансијског оквира, прекогранична сарадња се суочава са изазовом управљања различитим политичко-административним системима, који имају посебан правни основ и обично карактеришу различите степене вертикалне диференције у погледу административних структура, расположивих ресурса и надлежности.[12]

У последњој деценији дошло је до пораста броја еврорегиона као облика прекограничне сарадње, посебно у земљама централне и источне Европе. Термин еврорегион једноставно подразумева осећај припадности Европи и спремности локалних и регионалних власти да активније учествују у процесу европских интеграција. Еврорегиони представљају прекограничне структуре за сарадњу између јединица локалне или регионалне владе преко границе, с циљем промовисања заједничких интереса и побољшања животног стандарда становништва са обе стране границе. Анализа функционисања већине еврорегиона у Европи упућује на закључак како је заједничка полазна основа њиховог оснивања чињеница да погранична подручја у својим земљама по правилу имају географску, врло често и развојно-периферну позицију. Ова подручја своју неповољну географску позицију компензују повезивањем са суседним прекограничним подручјем, у условима интеграције Европе. Има и примера у којима интеграција Европе трансформише претходну периферну позицију многих пограничних регија у средишњу позицију унутар Европе. Ради ефикасног постављања дефинисаних циљева, еврорегиони најчешће оснивају стални секретаријат са административним особљем, а понекад се оснива и Скупштина еврорегиона. Неопходно је нагласити да еврорегион не представља нови облик власти на прекограничном нивоу и њихов рад је ограничен на

[12] Markus Perlman, "Policy Enterpreneurship and Multi – Level Governance", *Cities,* 2021, Vol. 119, p. 861.

надлежности локалних и регионалних власти који их чине.[13] Важно је истаћи да заједничким активностима кроз еврорегионе пограничне, локалне и регионалне власти, између осталог, усклађују своје планске документе (стратешке планове локалног економског развоја), унапређују економске и културне везе укључених подручја, усклађују активности у изградњи прекограничне саобраћајне инфраструктуре, заједнички раде на програмима заштите животне средине и просторног планирања, предузимају заједничке активности како би подручје еврорегиона било привлачно потенцијалним инвеститорима и успостављају везе између образовних, научних и истраживачких установа.

Еврорегиони се међусобно разликују по неколико критеријума. Према сложености прекограничнх активности које спроводе, еврорегиони се у пракси деле на еврорегионе који су ограничени на размене информација, консултације и израду заједничких студија, док други еврорегиони имају капацитет за управљање и реализацију конкретних прекограничнх пројеката. Из аспекта развијености прекограничне сарадње, разликују се еврорегиони у почетној фази сарадње са сарадњом средњег нивоа развијености, и еврорегиони са развијеном сарадњом. Из аспекта учесника у процесу прекограничне сарадње, разликују се еврорегиони који су основани од стране локалних и регионалних власти са територије прекограничне области. Трансгранични регион се јавља у условима филтрирајућих и контактних функција границе где се индукују ефекти привлачења развојних импулса и повезивање два или више пограничних региона. Генерално посматрано, у трансграничном региону постоје центрипеталне и центрифугалне тенденције или дијалектика конфликата и сарадње. У земљама западне Европе, у последњих 30-ак година, реализује се идеја „еврорегиона", тј. трансграничних региона који су подељени између себе политичким границама, али су повезани разноврсним везама, попут економских, социјалних, културних итд. Идеја „еврорегиона" је реализована у три временска периода и то: 1969. створена је Европска Асоцијација о трансграничним регионима (ЕАТГ); 1981. донета је Европска конвенција о пограничним и трансграничним регионима, и 1985. године донета је Декларација о локалној самоуправи, да би наредне 1986. године била донета Декларација ЕУ о регионализацији.[14] Идеја „еврорегиона" заснована је на три претпоставке које обухватају претпоставку да погранични простори заостају у економском развоју, потом претпоставку да заостајање пограничних региона постаје препрека или чак кочница даљег развоја држава,

[13] Ibid., p. 868.

[14] Мирко Грчић, Иван Раткај, „Еврорегиони и еврокоридори као фактори интеграције земаља Југоисточне Европе са Европском унијом", *Зборник радова Географског факултета,* Vol. LI, Београд, 2003, стр. 55.

због којих ови региони добијају третман проблематичних простора чији развој мора да помаже цела држава и, коначно, претпоставку да многи проблеми пограничних простора могу бити решени кроз сарадњу суседних земаља, на регионалном и локалном нивоу. У оквиру поменуте идеје „еврорегиона" обухваћена су и три циља који подразумевају политички циљ (стратегију интеграције Европске уније), као и друштвено-економски и еколошки циљ. Регионалне и локалне власти које су потписале документе о сарадњи имају директно право да закључују уговоре с локалним властима суседних земаља, а који се односе на успостављање заједничке стратегије и деловања у области просторног развоја, социјалне и економске кохезије, саобраћајних система и информационог друштва, промовисање предела природног и културног блага, заштиту животне средине, управљање ресурсима и превенцију ризика.[15]

Важно би било уочити да данас постоје три врсте еврорегиона.[16] Први су еврорегиони унутар Европске уније. Ови региони створени су на границама земаља са сличним економским профилом, нивоом животног стандарда, релативно финансијски јаких и предузимљивих по питању интеграција, у циљу ублажавања последица периферног положаја региона кроз трансграничну сарадњу, стимулисање нових делатности и отварање нових радних места. Други еврорегиони се стварају на спољашњим (шенгенским) границама Европске уније. Они имају за циљ да припреме за интеграцију оне земље које су кандидати за чланство у Европску унију. И трећи еврорегиони налазе се изван граница Европске уније. Стварање ових трансграничних региона било је праћено највећим проблемима, како политичке тако и финансијске природе, делимично и због ограниченог ангажовања Европске уније. Погранични региони југоисточне Европе најчешће се налазе ван главних токова робе, капитала и информација. Они су периферни у односу на главне развојне центре и коридоре, и као такви одликују се ниским нивоом привредног развоја и животног стандарда, депопулацијом, неповољном полном и старосном структуром становништва и, консеквентно, неискоришћеним привредним и другим развојним потенцијалима територије. Неповољан положај пограничних региона само је додатно наглашен утицајем шире геополитичке ситуације и оживљавањем различитих конфликата. Од 1990-их година већина земаља југоисточне Европе улаже знатне напоре како би модернизовале и реорганизовале своје економије, од централистичких ка тржишно оријентисаним. Све оне принуђене су да усклађују потребе за структурним реформама са борбом за одржавање крхке макроекономске стабилности.[17]

---

[15] Ibid., стр. 56.

[16] Ibid., стр. 62.

[17] Tanja Anastazija Đelić, "Customs Policy and Foreign Trade Agreements of Significance for Serbia and Developing Countries", u: *Društveni razvoj i bezbednost zajednice sa akcentom na*

Такође, формиран је читав спектар европских и ширих међународних институција и иницијатива, које су концентрисане на питања пројеката развоја нових трансграничних региона унутар југоисточне Европе, а као минимални услов који мора бити испуњен како би се обезбедила њихова подршка обично се наводи интегративни и транснационални карактер пројекта. Иницијатива *INTERREG* III садржи хармонизацију и територијално уравнотежавање ЕУ путем подржавања трансграничне сарадње у циљу унапређења регионалног и територијалног развоја на три географска нивоа. Први обухвата трансграничну сарадњу (нит А) између суседних региона у сфери стратегије и акција социјалног и економског развоја. Тиме погранични региони добијају нову географску перспективу у процесу ЕУ – интеграције. Други обухватају транснационалну сарадњу (нит Б) која укључује националне, регионалне и локалне нивое власти, у циљу промовисања боље интеграције унутар ЕУ кроз формирање ширих кооперационих зона. Трећа обухвата интеррегионалну сарадњу (нит Ц) која садржи увођење ефикасније политике и инструмената регионалног развоја кроз ширу европску размену информација и расподелу средстава (мреже).[18] Простор југоисточне Европе чине националне територије са интровертном организацијом урбаних система. Неуравнотежен развој и концентрација градова, у најчешће линеарним осовинама развоја, остављају пространо посебно погранични регион изван сфере главних утицаја. Због тога развојна политика земља региона треба да буде усмерена на стварање полицентричних и мултиполарних, уравнотеженијих урбаних система кроз координацију структурних политика, изградњу паневропске инфраструктурне мреже и унапређивање веза између међународних/националних и регионалних /локалних мрежа. Такође, пажњу треба посветити и унапређивању стратегија за интегрисани просторни развој група градова и мрежа мањих насеља, као и урбаних и руралних простора у контексту међународних, односно, трансграничних сарадњи. Јачањем малих и средњих градова и подстицањем њиховог инфраструктурног повезивања, они би добили функције локалних центара регионалног развоја. При томе, важно је унапредити кооперацију између урбаних и руралних простора на основу заједничких политика, које промовишу комплементарност и различитост њихових локалних економија. Метрополитанска подручја треба да остану носиоци економског развојног потенцијала и шире стратешке улоге „капија-градова". Повећана сарадња и комплементарност између метрополитанских центара би могли покренути стварање развојних коридора, који би могли постати носиоци развојних

Grad Valjevo i Kolubarski okrug, Proceedings, Beograd: Centar za strateška istraživanja nacionalne bezbednosti – CESNA B, Univerzitet „Sveti Kiril i Metodij" Veliko Trnovo, Bugarska i Internacionalni Univerzitet Travnik, BiH, 2020, str. 122.

[18] Ibid., стр. 70.

импулса и кохезије између регија и између градова и околине. Велике метрополе (Београд, Софија, Букурешт, Загреб....), али и главни градови попут Тиране и Скопља, као и бројни други градови са важним функцијама (Ниш, Нови Сад), морају се развијати како би се од њих могли ширити развојни импулси. Радикалне структурне промене не треба тражити на националном нивоу, већ на нивоу регија и градова. У том смислу, потребно је промовисати трансграничну сарадњу по систему „одоздо-нагоре" од локалних и регионалних власти. Већ је било сличних покушаја стварања еврорегиона, са различитим нивоом успеха, у пограничној зони Србије и Црне Горе, као што су сарадња између градова. Потписивање споразума о специјалним везама између Србије и Црне Горе, Републике Српске и Босне и Херцеговине отвара перспективу за формирање трансграничног региона. За Србију су посебно важни пројекти, студије и планови који на директан или индиректан начин третирају Дунав, будући да је подунавска оријентација приоритет у просторној организацији њеног становништва, индустрије и саобраћаја.[19] Трансгранична сарадња између суседних земаља, поред социо-економског има и шири политички значај, који се огледа у подстицању нормализације и унапређивања међудржавних односа. Стабилност у региону би могао осигурати заједнички циљ, а то је интеграција у Европску унију. Ипак, не може а да се не примети да се земље приближавају чланству у Европској унији различитим брзинама, на различитим колосецима. Оне су заинтересоване много више за сарадњу са Бриселом него међусобно. Уколико би се земље југоисточне Европе третирале као хомогена група, свеукупни процес интеграције у Европску унију одвијао би се брзином најспорије (односно, најудаљеније) земље. На тај начин је присутан страх од формирања две Европе, као и од могућности да би улагање у међусобно повезивање земаља југоисточне Европе заправо удаљило и преусмерило ресурсе од примарног циља. Само заједничким програмима земље региона могу се укључити у процесе глобализације, стварања регионалних тржишта, борбе против тероризма, трговине дрогом и људима и других облика криминалних активности. Основна логика регионалног приступа ЕУ према државама југоисточне Европе није се разликовала пуно од политике коју Унија води према осталим државама и групацијама са којима развија међусобне односе. Као политички и економски доминантан партнер ЕУ, из практичних разлога, уређује своје односе са групама мањих земаља које припадају одређеном региону. У тим ситуацијама ЕУ тежи да поспеши међусобну сарадњу партнера унутар региона онда када то коинцидира са њеним стратешким интересима. Према Уговору о ЕУ, у својим односима са трећим државама ЕУ тежи да допринесе учвршћивању демократије и

[19] Tanja Anastazija Đelić, "Customs Policy and Foreign Trade Agreements of Significance for Serbia and Developing Countries", op. cit., стр. 72.

владавине права, што обично подразумева различите облике политичког условљавања. Јединствен приступ ЕУ према југоистоку Европе има још један, вероватно најважнији узрок. Ради се о томе да је на овим просторима први пут после 1945. године вођен рат (односно ратови) на европском тлу.[20] Због тога је разумљиво опредељење ЕУ да, у циљу очувања безбедности и стабилности целокупног континента, државама са простора на којем је вођен рат покуша да наметне сличан програм оном послератном развоју разорене и подељене Европе, који је учинио да она крене путем интеграције (стране војне снаге, међународни протекторат, демократизација, Маршалов план, постепено унапређивање међусобне сарадње). Када су, почетком 1996. године главни органи ЕУ расправљали о томе како би требало да изгледа простор бивше Југославије у скорој будућности, истакли су становиште да, поред искрене и потпуне примене одредаба Дејтонског споразума, само успешан развој регионалне сарадње новонасталих држава представља гарант дуготрајније стабилности и безбедности. У више докумената и политичких изјава наведени су следећи приоритетни циљеви ЕУ на овом подручју: Потпуна реализација мировног процеса, под чиме се подразумевају и сарадња са Хашким трибуналом, ефективно међусобно признање и отклањање препрека за повратак избеглица и расељених лица; Унапређивање и развој владавине права и демократије, посебно на плану функционисања државног апарата, јавне управе и цивилног друштва; Покретање економских активности које, између осталог, захтевају улагања у инфраструктуру и преоријентацију из војне у цивилну, тржишну економију.[21] Према оцени која је том прилоком дата, стање у свакој од ових држава је такво да никакве мере које би биле предузете на националном нивоу не би биле довољне да се остваре поменути политички и економски циљеви. Ова оцена се заснива на комплементарности њихових економија, сличности проблема са којима се суочавају на плану економске транзиције и уверењу да нема дугорочне политичке стабилности у региону без успостављања значајног степена међусобне сарадње. Поред јачања стабилности региона, која представља основни дугорочни стратешки интерес ЕУ, сигурно је да обликовање регионалног приступа према југоистоку Европе условљавају и економски интереси Уније. Они се, између осталог, огледају у развоју инфраструктуре региона, уједначавању царинских и других прописа и стварању услова за профитабилну економску сарадњу.

[20] Оскар Ковач, „Регионални приступ Европске уније сарадњи држава претходне Југославије", *Међународна политика*, 1996, бр. 1051, стр. 1.

[21] Ibid., стр. 2.

4) ИЗВОРИ

Buffon, Milan, Markelj, Vesna, *Regional Policies and Cross Border Cooperation: New Challenges and New Development Models in Central Europe*, Revista Română de Geografie Politică, Year XII, no. 1, May 2010.

Грчић, Мирко, Раткај, Иван, *Еврорегиони и еврокоридори као фактори интеграције земаља Југоисточне Европе са Европском унијом*, Географски факултет, Београд, 2003.

Đelić, Tanja Anastazija, *Customs Policy and Foreign Trade Agreements of Significance for Serbia and Developing Countries*, Tematski Zbornik radova knjiga 30, Društveni razvoj i bezbednost zajednice sa akcentom na Grad Valjevo i Kolubarski okrug, Proceedings, Beograd: Centar za strateška istraživanja nacionalne bezbednosti – CESNA B, Univerzitet „Sveti Kiril i Metodij", Veliko Trnovo, Bugarska i Internacionalni Univerzitet Travnik, BiH, 2020.

Đelic, Tanja Anastazija, Neskovic, Slobodan, Ketin, Sonja, Lutovac, Mitar, *Economic and Environmental Context of Organic Agriculture and Farms in Serbia – Case Study*, Fresenius Environmental Bulletin – FEB, Volume 28, No. 1/2019.

Кнежевић, Иван, Авлијаш, Соња, Јеремић, Владан, *Прекогранична сарадња, инструмент развоја*, Фонд за отворено друштво, Центар за примењене европске студије, Београд, 2009.

Ковач, Оскар, *Регионални приступ Европске уније сарадњи држава претходне Југославије*, Међународна политика, бр. 1051/1996.

Лопандић, Душко, Кроња, Јасминка, *Регионалне иницијативе и мултилатерална сарадња на Балкану*, ЕПУС, Београд, 2010.

Минић, Јелица, Кроња, Јасминка, *Регионална сарадња за развој и европску интеграцију*, ЕПУС, Београд, 2007.

Perlman, Markus, Cross-Boder Regions in Europe Significance and Drivers of Regional Cross- Border Cooperation, European Urban and Regional Studies, 2003.

Perlman, Markus, Policy Enterpreneurship and Multi-Level Govermance, 2007.

Скакун, Милан, *Балкан – енигма без решења*, Научна књига, Београд, 1992.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Регионална, односно, кохезиона политика у свом наступу има за циљ смањење разлика између развијених и мање развијених земаља у региону. Повезивање путем прекограничне сарадње игра значајну улогу у свим сегментима заједничког постојања на Старом континенту. Само постојање ентузијазма није довољно да се одржи и унапреди прекогранична сарадња. Потребно је да се остваре сви важни циљеви и да се реализују стратегије и

планови у којима су они формулисани. Опречна мишљена по питању еврорегиона губе битку са реалношћу, из разлога што организациона структура не мења структуру врховне власти земаља учесница у прекограничној сарадњи већ, напротив, ојачава и чини земљу у целини конкурентнијом. У том смислу и Војводина, као водећа регија у Србији, има добру позицију на међународном плану а и по питању европских интеграција. Унапређење регионалне сарадње наше земље са суседима требало би да буде императив и полазна тачка за национални, али и регионални развој уопште. Ово тим пре, јер развој регионалне сарадње јесте једна од базичних политика Европске уније којој Србија тежи. Унапређење прекограничне сарадње на Балкану могуће је путем тзв. регионалног приступа у оквиру Процеса стабилизације и придруживања земаља Западног Балкана. Унапређење регионалне сарадње је неопходан услов за испуњавање других критеријума потребних за унапређење процеса интеграције у ЕУ. Као што је познато, регион југоисточне Европе укључен је у знатан број мултилатералних иницијатива које обухватају различите аспекте међународне сарадње. Разлози који су подстакли мултилатералну сарадњу на Балкану у новије време произилазе пре свега из интереса самог региона – потреба приближавања Европској унији и другим интеграцијама и објективне упућености суседа једних на друге. Одређену улогу у овом процесу имао је и притисак ЕУ и других међународних чинилаца на балканске земље да успоставе бољу међусобну сарадњу. Важну карактеристику регионалне сарадње, односно снажан везивни фактор региона, представља сама Европска унија са којом су све земље региона на овај или онај начин повезане. Део земаља су чланице Уније, остале су обухваћене политиком проширења ЕУ или имају посебне уговорне односе са ЕУ. Зато је процес европских интеграција за све земље региона од изузетног значаја. Постојеће иницијативе у сфери пројеката прекограничне сарадње, кроз имплементацију правне легислативе институција Европске уније, имају позитивне развојне конотације за Републику Србију. Различити модалитети трансграничних послова елиминишу одређене контроверзе, подстичу процесе европских интеграција и афирмишу трендове стабилне коегзистенције као значајног сегмента просперитета. Наведени постулати имају есенцијалну важност за све земље региона који је, традиционално, бременит противречностима и бројним постмодерним изазовима безбедности.

DEVELOPMENT INITIATIVES AND MODALITIES OF CROSS-BORDER COOPERATION OF STATES IN THE EUROPEAN UNION

Summary: Cross-border cooperation projects are essential regional initiatives in the context of their own economic and overall social development. The existing modalities of cooperation affirm the coexistence of the subjects in the observed space while significantly eliminating certain contradictions in mutual relations. The purpose of the programme is to improve cross-border relations between countries in line with the concept of European integration and to ensure their long-term prosperity. The aim of this paper is to review and implement the basic provisions of the European Union institutions in the observed sphere, the essence of the concept of fruitful cooperation in the neighbourhood, with positive trends in all areas of public life. The regionalization policy through the realisation of adequate forms and the strategic phenomenon of the functioning of the Euroregion in Southeast Europe are of first-class importance for the Republic of Serbia.

Keywords: Cross-border cooperation, modality, legislation, Euroregions, European Union, Southeast Europe, Republic of Serbia.

УДК: 339.54:061.1
339.5:332.1(497)
Biblid 1451-3188, 21 (2022)
Год XXI, бр. 77-78, стр. 407–423
Изворни научни рад
Рад примљен 11. 3. 2022. године
Рад одобрен 28. 3. 2022. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.77_78.24

CEFTA СПОРАЗУМ И ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ ЗЕМАЉА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА

Бирсена ДУЉЕВИЋ[1]

Апстракт: Процес глобализације светске привреде иницирао је потребу за укључивањем претежног броја земаља у светске привредне токове. У том смислу нарасла је и потреба за интензивнијом разменом робе, услуга, рада и капитала. За земље Западног Балкана овај процес представљао је суштински изазов у процесу придруживања Европској унији. Изазов се огледао у усклађивању царинских и других политика, постојећих институција, као и у прилагођавању економских система земаља у транзицији тржишним условима пословања. Полазећи од претпоставке да су земље региона Западног Балкана опредељене за придруживање Европској унији, у предметном раду разматрају се концептуално исходи сарадње држава региона имплементацији CEFTA споразума. Циљ истраживања у том погледу јесте научно сагледавање темељних постулата регионалне економске сарадње у контексту европских интеграција. Будући да је CEFTA споразум требало да доведе до веће и убрзаније либерализација тржишта, али и до већег привредног раста држава Западног Балкана, државе су морале прилагодити своје економске политике новонасталим условима пословања на светском тржишту које је умногоме било погођено економском кризом из 2008. године, а у сврху реализације предвиђених трговинских олакшица којима су биле укинуте увозне и извозне царине и којима се омогућавао слободан проток робе и капитала.

Кључне речи: Регионална сарадња, Западни Балкан, CEFTA, економија, Југоисточна Европа, Србија, Европска унија.

[1] Независни Универзитет Бања Лука, Економски факултет. E-mail: duljevicbirsena@gmail.com

1) УВОД

Пројекти регионалних интеграција земаља Западног Балкана значајни су са више становишта, првенствено економских. Пет земаља посматраног простора, као дела региона југоисточне Европе, егзистирају у различитим фазама процеса европских интеграција, при чему је извесно да у ближој будућности неће постати пуноправне чланице Европске уније. Због тога повезивање њихових привреда може позитивно да утиче на убрзани економски раст и укупни друштвени просперитет. Либерализација трговине и стварање великог јаза у размени са светом није само крупна невоља српске економије, већ пратећа појава и у другим транзиционим земљама због структурне неприлагођености њихових привреда. Чешка, Пољска, Мађарска и Словачка су у разумном року успешно прошле процес транзиције кроз коју су успеле да ојачају привреду и повећају извоз. Овим земљама је пошло за руком да на средњи рок успоставе спољнотрговинску равнотежу. Међутим, остали су неки негативни ефекти, попут губљења механизама заштите домаће производње, субвенција, квота и високих царина. Такође, улазак страних, конкурентнијих предузећа довео је до пропадања домаће производње, отпуштања радника и снижавања њиховог стандарда. И поред тога, мишљење је да либерализација доноси више користи него штете, јер доводи до ефикасније алокације и коришћења ресурса због прилагођавања правилима светског тржишта, а такође и лакшем приступу модерној технологији. Споразум *CEFTA (Central European Free Trading Agreement*) представља концепт сарадње земаља централне Европе о слободној трговини. Његова основна улога јесте припрема земаља потписница за приступање Европској унији. Предметни стратешки пројекат настао је 1992. године, потписивањем *CEFTA* 21. 12. 1992. у Кракову, у Пољској. Земље потписнице биле су такозване земље „Вишеградске групе": Пољска, Мађарска и Чехословачка (која се касније поделила на Чешку и Словачку). Вишеградска група представља групу земаља централне Европе и основана је с циљем да се олакшају и убрзају европске интеграције земаља потписница. Ова група земаља чини, после Словеније, групу најразвијенијих пост-комунистичких земаља, које још увек у много чему заостају за западним земљама. CEFTA споразум имао је отуд за циљ мобилизацију напора ових земаља за интеграцију у западноевропске институције. Споразум је ступио на снагу 1994. године, а касније је допуњаван 11. 9. 1995. у Брну и 4.7.2003. у Бледу. Овом споразуму су се касније прудружиле Словенија (1996), Румунија (1997), Бугарска (1999), Хрватска (2003) и Македонија (2006).[2] Приступни услови су претпостављали чланство у СТО или поштовање прописа СТО и потписивање

[2] Ј. Симић, Д. Ђурић, М. Михајловић, „ЦЕФТА и извозна оријентација земаља Западног Балкана", *Школа бизниса,* 2011, бр. 3, стр. 55.

Споразума о приступању Европској унији, или неки други документ о приступању. Такође, претприступни услов је подразумевао и потписивање споразума о слободној трговини са осталим чланицама CEFTA споразума.

Пошто су прве земље потписнице, након приступања Европској унији, напустиле CEFTA споразум, 6. 4. 2006. године донета је одлука о проширивању CEFTA споразума и приступању земаља југоисточне Европе овом споразуму. Овој одлуци је претходило оснивање Пакта за стабилност југоисточне Европе, који је основан 1999. године. Под покровитељством пакта, успостављена је зона слободне трговине у региону Југоисточне Европе (ЈИЕ). Ова зона је заснована на Меморандуму и олакшицама у трговини из 2001. године, а омогућила је потписивање билатералних уговора о слободној трговини између земаља чланица заснованих на принципима СТО. С обзиром на то да је спровођење одредаба 32 билатерална уговора било компликовано, донета је одлука о потписивању Споразума о измени и приступању Споразуму о слободној трговини у Централној Европи – CEFTA 2006. Потписнице овог Споразума су Србија, Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Црна Гора, Бугарска, Румунија, Македонија, Молдавија и УНМИК у име Косова. Бугарска, Румунија и Хрватска су након приступања Европској унији напустиле овај Споразум.

2) КОНЦЕПТ И ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА CEFTA СПОРАЗУМА

CEFTA као орган има неколико званичних тела, као што су: Заједнички комитет (којим председава једна од чланица на основу ротације), Подкомитет за пољопривреду и санитарна и фитосанитарна питања, Подкомитет за царине и правила о пореклу, Подкомитет за техничке баријере у трговини и нетарифне баријере, CEFTA секретаријат. Сваки од ових подкомитета може оснивати сопствена тела по потреби, такође се одржавају и редовни састанци одговарајућих министара земаља чланица. Будући да је за Србију најважнији споразум CEFTA из 2006. године, размотрићемо детаљније који су то елементи овог споразума.[3] Пре свега, њиме је омогућена већа хармонизација трговинских односа у региону имајући у виду да је мрежа билатералних споразума због различитих шема значајно компликовала међусобне трговинске односе, а самим тиме и сналажење пословних људи у њима. Побољшан је истовремено и механизам за решавање спорова до којих може доћи у току примене Споразума, што је био значајно нови квалитет и фактор веће сигурности либерализације трговине у региону. Отворена је могућност примене дијагоналне кумулације порекла робе (у трговини између земаља у региону и региона са ЕУ), што је снажно подстакло извозни

[3] Ibid., стр. 54.

и инвестициони капацитет региона, раст његове технолошке опремљености и конкурентности, а тиме и потребан ниво способности производа за пласман на тржишту ЕУ као и глобалним оквирима. Споразумом CEFTA отворене су и нове области развоја међусобних економских односа у погледу либерализације трговине услугама, питања инвестиција, јавних набавки, интелектуалне својине. За Републику Србију посебно је значајно што је Споразумом предвиђено да се међусобни трговински односи чланица CEFTA морају руководити правилима СТО и ЕУ.[4] То практично значи да и пре чланства у СТО и потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању, привредно системски амбијент Србије улази у зону прилагођавања са њиховим правилима што представља снажан фактор предвидљивости и транспарентности за стране партнере, за стране улагаче, али и за саме привреднике, посебно када се ради о малим и средњим предузећима која су најосетљивија на дефиците у системском оквиру и слабости институција. Основна или базна царина на коју ће се примењивати постепена смањења царина је она царинска стопа која која важи на дан пре ступања Споразума на снагу. У царинској класификацији роба, које су предмет Споразума CEFTA, предвиђа се да ће се користи комбинована царинска номенклатура. На дан ступања на снагу Споразума требало је да се укину сва количинска ограничења извоза и увоза, те да се не уводе нова. Србија је укинула царине на све индустријске производе у размени са Албанијом, Босном и Херцеговином, Македонијом и Црном Гором, као и царине на увоз пољопривредних производа из Албаније и Македоније. Листе производа на режиму царина и увозних квота су исте оне које су биле саставни део билатералних споразума, и у том смислу закључивање CEFTA не значи додатну либерализацију трговине пољопривредним производима, али је то интенција у току даљег развоја овог Споразума. Права и обавезе потписница CEFTA, у погледу примене санитарних и фитосанитарних мера, требало је да буду регулисане одредбама Споразума СТО о примени санитарних и фитосанитарних мера. Оно што је посебно значајно јесте да се стране потписнице охрабрују да ступе у преговоре који би водили закључивању споразума о хармонизацији или међусобном признавању ових мера, у складу са релевантним одредбама Споразума СТО о примени санитарних и фитосанитарних мера као и других релевантних међународних споразума.

[4] Од дана ступања Споразума на снагу предвиђено је укидање извозних царина и такси једнаких царинама и извозним таксама фискалне природе. Њиме је предвиђено и да се неће уводити нове увозне царине, таксе једнаког дејства и увозне таксе фискалне природе, нити ће се повећавати у односу на оне које се примењују од дана који претходи дану потписивања Споразума. Сви они индустријски производи чији увоз није био либерализован на дан ступања на снагу овог Споразума, биће предмет постепеног смањења царина до 31. децембра 2008. (тзв. транзициони период).

Такође, Споразум предвиђа да стране потписнице имају обавезу да ступе у преговоре за закључивање споразума о хармонизацији њихових техничких прописа и стандарда и међусобног признавања процедура оцењивања усклађености у складу са релевантним одредбама Споразума СТО о техничким баријерама у трговини и другим међународним споразумима пре 31. децембра 2010. године. Правила о пореклу заснивају се на Паневропским правилима о пореклу. Правила за доказивање порекла су углавном иста као и код билатералних споразума о слободној трговини. Суштинска новина је, што је дата могућност примене дијагоналне кумулације порекла робе у трговини између земаља у региону. Такође је предвиђено да ће се, у каснијој фази, када свака земља понаособ испуни одговарајуће услове према ЕУ и стекне право билатералне кумулације порекла са ЕУ, моћи вршити кумулација порекла земаља региона са ЕУ. Поједине земље из региона – Хрватска и Македонија, које имају закључене Споразуме о стабилизацији и придруживању ЕУ, су самим тиме и испуниле услов ЕУ да могу са њом да кумулирају порекло. За Србију се таква могућност отварила потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању са ЕУ. Споразумом су прецизно регулисани рокови за усаглашавање техничких препрека код трговине, конкуренције, јавних набавки и заштите интелектуалне својине. У погледу области конкуренције рок за примену принципа конкуренције за сва предузећа региона је 1. мај 2010. године, за усаглашавање техничких препрека трговини у складу са Споразумом СТО о техничким препрекама је 31. децембар 2010, а рок у коме све потписнице морају да обезбеде недискриминацију у погледу јавних набавки био је 1. мај 2010. године. Када се ради о мерама заштите, заједничка изјава свих земаља је она којом се утврђују правила да неће примењивати антидампинг, компезаторне или заштитне мере док не донесу детаљне интерне прописе и процедуре, и док не одреде техничка питања везана за примену таквих мера.

Међутим, без обзира на правила СТО и заједничку изјаву, у Споразуму је предвиђено да уколико се било који производ увози из потписнице овог Споразума, у тако повећаним количинама и под таквим условима да проузрокује или прети да проурокује озбиљну штету домаћим произвођачима сличних или директно конкурентних производа, страна увозница може предузети одговарајуће билатералне заштитне мере према страни извозници под условима и у складу са релевантним процедурама утврђеним у члану 24 Споразума.[5] Билатералне заштитне мере су требале бити у форми увећане царине, с тим да њихов ниво не би прелазио ниво МФН царинске стопе (њен ниво ће бити нижи од нивоа уобичајене царине), која

[5] Привредна комора Србије. Интернет: http://www.pks.rs/SADRZAJ/Files/01%20Sporazum%20CEFTA%202006.pdf, 10. 11. 2016.

се примењује и која је на снази у тренутку када је активност предузета, или је на снази на дан који непосредно претходи дану ступања на снагу овог Споразума. Такође, исти инструмент је могао да се примени уколико нека од страна потписница има озбиљне тешкоће са платним билансом, у складу са СТО одредбама – ограниченог трајања и неће прелазити оно што је неопходно за побољшање стања платног биланса, постепено ће се ублажавати како се буду побољшавали услови платног биланса и биће укинуте када услови више не буду оправдавали њихово одржавање. Стране су имале обавезу обавештавања друге стране о њиховом увођењу и кад год је то изводљиво, о временском распореду за њихово укидање. Трговина услуга је дефинисана у складу са одредбама Општег споразума о трговини услугама ГАТС и ова област је у наредном периоду требала бити у фокусу даље либерализације у региону. Посебно је наглашена обавеза потписница CEFTA ка стварању и одржавању стабилних, повољних и транспарентних услова за стране инвеститоре, као и међусобан недискриминаторан третман и пуну заштиту. Нова област сарадње – заштита интелектуалне својине – регулисана је у складу са релевантним међународним споразумима, као и са правилима Споразума СТО о трговинским аспектима права интелектуалног власништва. Треба напоменути, да као и сваки споразум, тако и CEFTA носи са собом одређене позитивне и негативне ефекте по земље потписнице. Предности CEFTA споразума састоје се у повећању обима трговине унутар зоне. Оваква ситуација претпостављала је претходно уклањање царина, количинских ограничења и уједначавање прописа. С једне стране, потрошачи су у таквим ситуацијама имали бољу понуду производа и ниже цене због конкуренције, а произвођачима је био олакшан излаз на страна тржишта. CEFTA је омогућила привлачење страних директних (посебно *greenfield*) инвестиција. Овакве ситуације су настале због јединствене политике прописа, слања сигнала о стабилности, као и приступу много већем тржишту (око 30 милиона потрошача). Привредама је тиме омогућено брже укључивање у трговинске токове (либерализација трговине), што је подстакло увођење модерних стабилних услова регулисања трговине у региону. Будући да CEFTA предвиђа стриктно поштовање прописа СТО, она је представљала и подршку земљама за улазак у њено чланство као и за брже интеграцију у ЕУ. Негативни ефекти CEFTA огледали су се у наглом расту увоза, што се негативно одразило на конкурентност производње, трговински и платни биланс земаља. Наиме, дошло је до смањења царинских прихода, и до појачане конкурецније у појединим индустријским секторима којима је фактички онеспособљена домаћа производња. Да би се избегли превелики негативни ефекти примене Споразума, земље потписнице су имале на располагању могућност да користе одређене мере за заштиту домаће привреде, које су се спроводиле у складу са мерама СТО и Законом о спољнотрговинском пословању. Те мере су подразумевале постојање

дампинга и субвенционисања производа чији је увоз могао да нанесе озбиљну штету домаћој производњи, те прекомерни раст увоза који би угрозио домаћу производњу, запосленост и извоз. Такође, те мере је било могуће предузети изузетно због пораста увоза пољопривредних производа, уколико би он изазивао озбиљан поремећај на тржишту. Крајем 2006. године, земље ЈИЕ потписале су јединствени мултилатерални споразум о слободној трговини и проширили постојећу CEFTA, под ревидираним условима за земље које још нису чланице СТО (Србија, Босна и Херцеговина и Црна Гора). Ипак, од маја 2007. године, када је Споразум ратификован у парламентима земаља чланица, остало је још много проблема који су препрека слободном протоку робе и услуга у овом региону. Споразум о слободној трговини између земаља Западног Балкана, „CEFTA Плус", који је потписан 19. децембра 2006. године, првенствено се односио на привреду и имао је за циљ нулти царински режим за све индустријске производе, док за пољопривредне производе је подразумевао нулти режим за око 90% производа. Споразум се првенствено односи на привреду. Потписивање CEFTA има и снажан маркетиншки аспект за земље Западног Балкана, јер је био гаранција страним инвеститорима да се у регион може улагати. Кључне препреке примени овог Споразума и даље су нецаринске баријере и нагомилани политички проблеми између земаља чланица. Један од примера био је и затвореност хрватског тржишта цигарета, који се остваривао путем акцизне политике и доводио је до неприродне ситуације да Хрватска има само једну фабрику дувана, а извози цигарете на српско тржиште, док Србија има три мултинационалне компаније из исте области, а не остварује извоз на хрватско тржиште. Као најважнија ставка Споразума, којим је замењена до сада важећа мрежа од 32 билатерална споразума, наведено је правило о дијагоналној кумулацији порекла роба. CEFTA је омогућила дијагоналну кумулацију, односно кумулирање порекла робе више земаља у региону која би имала статус домаћег порекла, за разлику од билатералних споразума, на основу којих се примењивала само билатерална кумулација порекла робе. То значи да производ или нека сировина из једне земље CEFTA, дорађен или обрађен у другој земљи чланици интеграције, мења своју земљу порекла, односно порекло производа је из државе чланице CEFTA у којој је производ дорађен или довршен. Споразум је омогућио ширење тржишта за све производе, али и трговину под истим условима за све произвођаче, проширио је и модернизовао домен слободне трговине, остварио је веће тржиште за трговину и инвестиције и створио институције надлежне да управљају у овој области.[6] Споразумом је предвиђена либерализација јавних набавки и привлачење инвестиција у земље потписнице. Такође, њиме је повећана шанса за излазак на европска

[6] З. Грандов, *Међународна економија и глобализација*, Београдско трговачко друштво, Београд, 2009, стр. 47.

тржишта по преференцијалном, повлашћеном третману. Споразум предвиђа кумулацију порекла и изван зоне CEFTA, са земљама ЕУ, EFTA (Исланд, Норвешка, Швајцарска, Лихтенштајн) и Турском. Међутим, да би се кумулирало порекло са земљама изван CEFTA подручја неопходно је испунити три услова:

- Да свака од земаља CEFTA има потписан споразум са ЕУ, EFTA или Турском;
- Да тај споразум буде базиран на паневропским правилима;
- Да у оквиру самог тог споразума постоји протокол који дозвољава једну такву кумулацију.

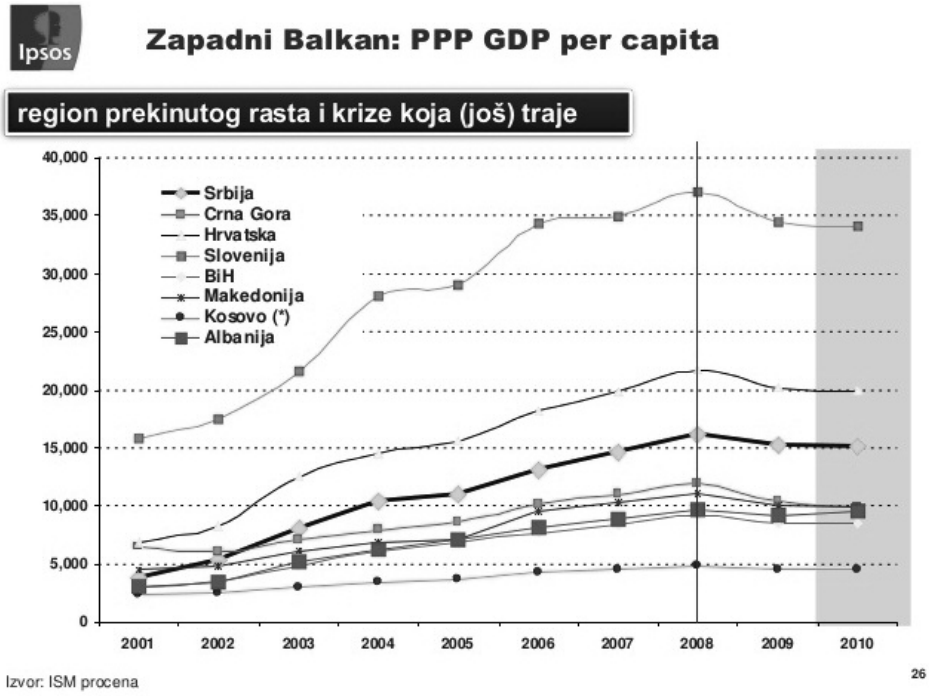
Царина и дажбине према Споразуму треба да се плаћају на оне састојке производа који су без порекла. Спољнотрговинска предузећа у том погледу су обавезна да воде евиденције да сертификати не би били повучени.[7] Примена дијагоналне кумулације порекла робе (у трговини између земаља у региону и региона са ЕУ), повећавао је извозни и инвестициони капацитет региона, раст његове технолошке опремљености и конкурентности, а тиме и потребан ниво способности производа за пласман на тржишту ЕУ, као и у глобалним оквирима. „CEFTA Плус" регулисао је и инвестиције, нетарифне баријере, интелектуалну својину, заштитне мере, решавање спорова и арбитражу. Највише отворених питања остало је у области пољопривредних производа, нарочито због увођења царина у Македонији на поједине робе из Србије у 2014. години, или поновног увођења селективних баријера на увоз одређених прозвода између Хрватске и Србије током 2014. и 2015. године. Међутим, постојале су сумње да ли ће нова CEFTA (или CEFTA из 2006) успети да оствари исти ниво трговине унутар региона, као што су то CEFTA и Балтичка зона слободне трговине (*BAFTA*) чиниле до маја 2004. године, за седам северних држава које су сада у ЕУ. Било је иницијатива да пажња треба да буде поклоњена идеји да ЕУ прошири царинску унију коју има са Турском на читав регион.[8] Оно што свакако представљало битну разлику у односу на ранију CEFTA био је нижи степен развијености привреда и политичке стабилности земаља ЈИЕ, што је могло имати значајан утицај на функционисање зоне слободне трговине. Стварање истинске зоне слободне трговине морало би бити урађено пажљиво, јер у региону још увек постоје политички осетљива питања. Такође, ове земље имају и различите статусе у преговорима о придруживању са ЕУ, што додатно отежава процес интеграције.

[7] Ј. Симић, Д. Ђурић, М. Михајловић, ЦЕФТА и извозна оријентација земаља Западног Балкана, *Школа бизниса,* број 3/2011*,* Нови Сад: Висока пословна школа струковних студија, 2011, стр. 53.

[8] Economic Analysis – Private Consumption Growth Confirms Recovery – NOV 2016, *South East Europe*, BMI Researsh-A Fitch Group, p. 10.

Већина земаља чланица CEFTA данас су чланице ЕУ. Бугарска и Румунија су примљене у ЕУ 2007. године, Хрватска је постала чланица 2013. године, док ће остале земље, како се процењује, постати чланице ЕУ до 2025. године.

Слика 1: Извоз и увоз земаља Западног Балкана *per capita* у еврима



Извор: ИПСОС

Реална оцена ефеката на спољнотрговинску размену обухвата анализу више фактора. Међусобни трговински токови земаља Западног Балкана и даље су веома интензивни, у поређењу са трговинским токовима тих земаља са ЕУ и остатком света – вероватно зато што су деведесете године 20. века за Западни Балкан биле буран период, једини трговински партнери били су они који су имали пословне односе и били упућени једни на друге. Регион ЈИЕ дуго је важио за ризично подручје, па су и трговински и инвестициони токови били слаби са другим, развијенијим земљама.

3) РЕГИОНАЛНА САРАДЊА ЗЕМАЉА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА

Западни Балкан, као део југоисточне Европе, представља последњи релативно заокружен и дефинисан простор који треба да се нађе у политичким оквирима европских интеграција. Регионална сарадња поставља се као један од стратешких праваца у процесима изједначавања нивоа економског, политичког и социјалног развоја, успостављања основе за подизање стандарда неопходних за интеграционе процесе и програмског инвестирања у подизање тих високих стандарда, демократизације међународне сарадње на неолибералним и глобалним основама, као и стварање етичких, политичких, институционалних и материјалних претпоставки сарадње на принципима функционисања интегрисаних мултилатералних организација и заједница.[9] Основни циљеви, који су у почетној фази прилагођавања за европске интеграције у земљама ЈИЕ требали да буду испуњени, дефинисани су као „успостављање стабилног безбедносног оквира који би онемогућио обнављање оружаних сукоба на простору Западног Балкана и успостављање колективних система безбедности као основа за спречавање сукоба". Потом, циљеви су обухватали и изградњу стабилних демократских институција и демократски избор одговорних влада у земљама региона, и усвајање европских вредности прихваћених и на истоку и на западу европског континента, заснованих на вишестраначкој парламентарној пракси, успостављање тржишне економије засноване на неолибералним друштвеним вредностима и методама изградње економских система која уважава слободно предузетништво, правне реформе и владавину закона, заштиту људских права и слобода, посебно права етничких мањина и других мањинских група, отклањање извора нестабилности у које спадају борба против међународног организованог криминала, тероризма, спреге високе политике и криминала, трговине људима, наркотицима и оружјем, смањење друштвене корупције, отклањање осталих врста криминалитета и угрожавања безбедности и регионалне интеграције као пут ка евроатлантским интеграционим процесима. Историјска искуства у регионалном повезивању појављују се као раније створени предуслови и као важан фактор који утиче на приступ земаља региона међународним односима и бројним интеграционим иницијативама. ЈИЕ посредно или непосредно, у целини или делимично, учесник је 12 регионалних иницијатива и интеграција чији би циљеви требало да буду бржи економски развој региона и међусобна сарадња међу државама региона, контрола и смањење наоружања и подизање нивоа

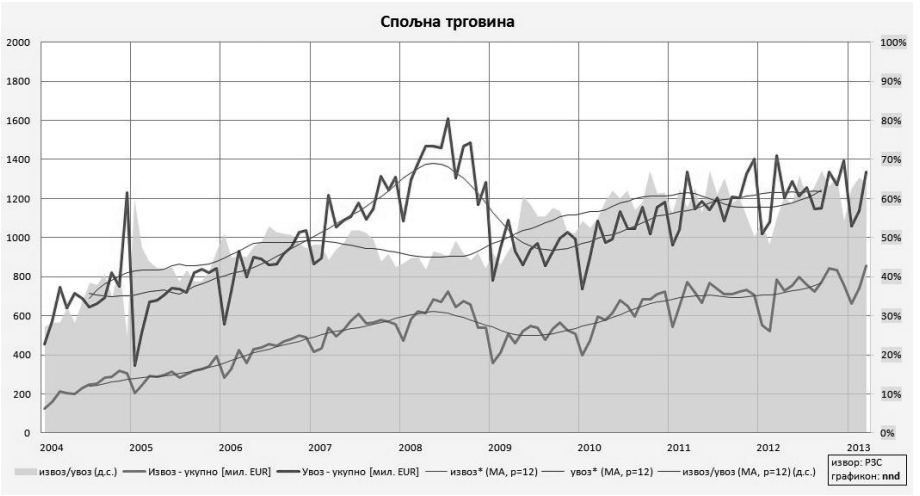
[9] J. Rupnik, "Europe's Challenges in the Balkans", *Europa South-East Monitor,* Center for European Policy, 2005, Issue 61, p. 1.

унутрашње и спољне безбедности и стабилности земаља, унапређење добросуседске сарадње и усмеравање и припремање држава региона у правцу европских интеграција.[10] Схватања регионалне сарадње у ЕУ у погледу ширења на простор Балкана прилично су јасна: она је потребна као неопходна припрема становништва за мулитлатералну сарадњу након негативних искустава са оружаним конфронтацијама и етничким сукобима и транзиционим процесима. Тај услов ће тешко бити испуњен све док је регионална сарадња од стране становништва виђена као диктат споља и која постоји док то захтевају актери међународних односа изван региона. Узимајући у обзир горенаведено, земље ЈИЕ имају релативно интензивну трговинску размену са ЕУ у поређењу са трговинском разменом са свим осталим партнерима. Током деведесетих година, земље Западног Балкана у великој мери преоријентисале су своју трговинску размену према ЕУ, и то услед распада централнопланског система спољне трговине.[11] С друге стране, прилив страних директних инвестиција у земље Западног Балкана може увећати њихов извозни капацитет и тражњу за увозом из ЕУ. Но, ови чиниоци имаће различит утицај на различите секторе: први ће утицати на трговину пољопривредним и прехрамбеним производима, док ће други повољно утицати на трговину производа са већом додатом вредношћу и то посебно производа од метала. Споразум CEFTA генерисао је повећање интрарегионалне трговине, иако је ЕУ и даље највећи трговински партнер за све земље региона.

[10] Облици регионалне сарадње у којима учествују земље ЈИЕ и Западног Балкана: Средњоевропски споразум о слободној трговини (CEFTA), Централно-европска иницијатива, Црноморска економска сарадња, Процес сарадње у Југоисточној Европи, Процес подунавске сарадње, Сарадња савских земаља 2002, Процес стабилности и добросуседства – Роуамонт иницијатива, Иницијатива за сарадњу у Југоисточној Европи, Пакт стабилности за Југоисточну Европу, Регионални стратешки оквир CARDS програма ЕУ, Јадранско-јонска иницијатива, Повеља о партнерству између Албаније, Хрватске, Македоније и Сједињених Америчких Држава – Јадранска повеља. Видети: Милош Шолаја, „Регионална сарадња на југоистоку Европе и интеграције”*, Зборник радова,* Центар за међународне односе, Бања Лука, 2013, стр. 233.

[11] E. P. Joseph, “Back to the Balkans”, *Foreign affairs*, 2005, Vol. 84, No. 1, p. 117.

Слика 2: Спољнотрговински биланс Републике Србије, 2013. година

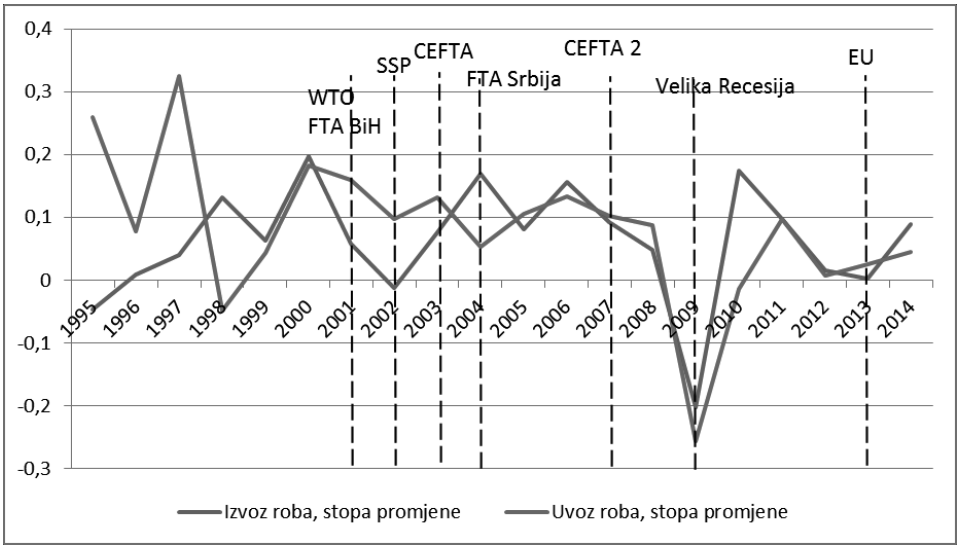


Извор: ОЕЦД (2015:11)

И у наредном периоду очекује се повећање трговинске размене са ЕУ и поред интензивирања међусобне економске сарадње земаља региона. То би требало да је резултат процеса којим земље које су остариле већи помак у интеграцији са ЕУ треба да имају и бољи трговински положај. Према стратегијама развоја, које су пројектовале земље ЈИЕ, као и сама ЕУ до 2020. године, није требало очекивати битније промене у погледу извозних дестинација. Раст удела извоза у ЕУ био је последица раста интраиндустријске трговине, а пад удела земаља CEFTA, при очекиваном високом расту вредности извоза био би последица релативне засићености тржишта постојећим нивоом размене. Апсолутни раст вредности извоза био би последица интензивирања робне размене између земаља где је она испод потенцијалног нивоа (Србија–Хрватска, Босна и Херцеговина–Србија, Република Српска–Хрватска), као и обнављања производне сарадње. Споразум CEFTA из 2006. године утицао је на повећање спољнотрговинског промета међу свим чланицама, па тако и на размену Босне и Херцеговине са државама CEFTA. Овај раст је посебно био наглашен у 2007. и 2008. години, да би са светском економском кризом почео да стагнира. Данас овај промет представља око 32% укупног промета Босне и Херцеговине, тако да државе CEFTA након држава ЕУ представљају главног спољнотрговинског партнера Босне и Херцеговине.[12]

[12] Примера ради, спољнотрговински промет Босне и Херцеговине у 2012. години износио је преко 23 милијарде КМ (23.122.868.224 КМ). Размена са државама CEFTA

Слика 3: CEFTA – повећање интрарегионалне трговине (2004=100)



Извор: ОЕЦД (2015:11)

Ситуација је иста и када је српска привреда у питању. У периоду пада робне размене, током 2010. године, пад трговине Србије био је већи са земљама ЈИЕ у односу на остатак света, док је у периоду опоравка, током наредних пет година, раст трговине са овим земљама спорији од раста трговине са остатком света. С обзиром на то да све земље региона Западног Балкана имају велике трговинске дефиците, изостанак спољних извора за финансирање логично је довео и до великог смањења увоза и локалне тражње.[13] Свим земљама у региону Западног Балкана ЕУ је главни извозни и увозни партнер. Богато тржиште ЕУ има велику моћ апсорпције за робу и услуге из балканских земаља а, с друге стране, ЕУ је велики произвођач робе и услуга које су нарочито потребне земљама ЈИЕ (технологија *Know-how*) и традиционално је највећи њихов добављач. Процеси регионалне интеграције су важни за привлачење директних страних инвестиција. Треба имати у виду

износила је 7.374.201.610 КМ или 31,89% укупног промета што упућује на горенаведену чињеницу да су државе CEFTA, након држава ЕУ, главни спољно-трговински партнер БиХ.[1]

[13] Б. Дуљевић, „Образовање у модерним токовима глобализације и друштвеног развоја", *Модернизација између просперитета и деструкције*, Београд: ЦЕСНА Б, Универзитет „Свети Кирил И Методиј" Велико Трново, Бугарска и Међународна Академија Наука, Уметности и Безбедности – МАНУБ, 2021, стр. 255.

да је регионална сарадња балканских земаља један од формалних услова за унапређење односа ових земаља са ЕУ и да иницијативе у овој области могу убрзати процес приближавања. У наредној деценији, услед заједничке изложености спољним ризицима, земље CEFTA требало би да развијају што блискију економску сарадњу, обнављајући старе и формирајући нове производно-процесне везе. Добар пример у правцу нормализације економских односа и стварања нових потенцијала за спољну трговину је долазак словеначких произвођача у Србију, како би кроз ценовну конкурентност задржали тржишне позиције у ЕУ и освојили трећа тржишта. Развој економске сарадње са УНМИК Косовом и Метохијом потребан је како би предузећа из Србије задржала тржишне позиције које на овој територији већ имају. Ограничења о достизању постављених циљева у погледу вредности извоза, до 2020. године има много, попут продуженог, дугорочног карактера светске економске кризе, уместо брзог опоравка. Неразрешени политички проблеми у региону продубљени су лошом економском ситуацијом услед економске кризе. Последњи у низу примера јесте немогућност да српски произвођач и продавац садница лаванде пласира своје производе у Хрватску, услед извештавања хрватских медија са јаком дозом економског претекционизма како Хрватска увози лаванду из Србије која је, како је истицано, првенствено хрватски производ. После тога, цео уговор је био отказан.[14] Врло висок ниво корупције у земљама ЈИЕ успорава и отежава прилив нових, пре свега страних директних инвестиција. Овај проблем веома дуго је актуелан, тако да је потребан системски приступ у свим земљама региона, јер појединачне мере дају слабе резултате. Опоравак токова страних директних инвестиција је неизвестан и из разлога што производне компаније немају банкарску подршку као у периоду пре избијања економске кризе. Поред наведених, остају и појединачни проблеми сваке од земаља чланица CEFTA, као што је прецењеност домаће валуте, што додатно успорава коришћење могућих позитивних ефеката интеграције.

4) ИЗВОРИ

Economic Analysis – Private Consumption Growth Confirms Recovery – NOV 2016, *South East Europe*, BMI Research-A Fitch Group.

Joseph, E., P., Back to the Balkans, *Foreign affairs,* Volume 84, No. 1, January/ February, London, 2016.

Nešković, S., Socio-economic trends in the countries of Southeast Europe and the position of Serbia, Tematski Zbornik radova „Modernizacija između

[14] Симић, Ј., Ђурић, Д., Михајловић, М., ЦЕФТА и извозна оријентација земаља Западног Балкана, *Школа бизниса Број 3/2011,* Нови Сад: Висока пословна школа струковних студија, 2011, стр. 62.

prosperiteta i destrukcije", Proceedings, Beograd: CESNA B, Univerzitet „Sveti Kiril i Metodij" Veliko Trnovo, Bugarska i Međunarodna Akademija Nauka, Umetnosti i Bezbednosti – MANUB, 2021.

Rupnik, J., Europe's Challenges in the Balkans, *Europa South-East Monitor,* Issue 61, Center for European Policy, Ljubljana, 2015.

Vincentz, V., Knogler, M., *Balkanlander und oklomishe EU-Beitrittskriterien,* Sudosteuropa Mittelungen, 2018.

Грандов, З., *Међународна економија и глобализација*, Београд: Београдско трговачко друштво, 2009.

Дуљевић, Б., Концепт организационе комуникације са освртом на ванредне ситуације, КОВИД-19 и међународне партнере, Тематски Зборник радова „Друштво и КОВИД-19", Београд: ЦЕСНА Б, Међународна Академија Наука, Уметности и Безбедности – МАНУБ и Универзитет „Свети Кирил и Методиј" Велико Трново, Бугарска, 2020.

Дуљевић, Б., Образовање у модерним токовима глобализације и друштвеног развоја, Тематски Зборник радова „Модернизација између просперитета и деструкције", Процеедингс, Београд: ЦЕСНА Б, Универзитет „Свети Кирил и Методиј" Велико Трново Бугарска и Међународна Академија Наука, Уметности и Безбедности – МАНУБ, 2021.

Дуљевић, Б., Рамовић, А., Економска дипломатија и регионална безбедност Југоисточне Европе у процесима глобализације, Тематски Зборник радова „Савремени трендови у развоју саобраћаја и безбедности региона Југоисточне Европе", Ниш: Факултет за право, безбедност и менаџмент „Константин Велики" Ниш, Универзитет „Унион Никола – Тесла", Београд, 2019.

Симић, Ј., Ђурић, Д., Михајловић, М., CEFTA и извозна оријентација земаља Западног Балкана, *Школа бизниса Број 3/2011*, Нови Сад: ВШБ, 2011.

Спољнотрговинска размјена Републике Српске и Босне и Херцеговине са државама CEFTA у 2014, години, Министарство трговине и туризма Републике Српске, Бања Лука, 2017.

Шолаја, М., Регионална сарадња на југоистоку Европе и интеграције*, Зборник радова,* Бања Лука: Центар за међународне односе, 2017.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

CEFTA споразум је својим чланицама донео вишеструке користи, како у производњи и трговини тако и у прилагођавању прописа и институција принципима слободног тржишног пословања. Можда и најбитнија ствар коју овај Споразум доноси, јесте дијагонални систем кумулације порекла, који омогућава да се у финални производ уграђују компоненте произведене у

било којој земљи зоне без плаћања додатних царинских дажбина. Ово представља добар сигнал за стране инвеститоре јер се укидају баријере које су стварали бројни билатерални уговори о слободној трговини. Нарочито је важан значајнији прилив страних директних инвестиција које представљају веома ефикасно средство развоја целих привреда. Јер, осим свежег капитала, доносе и бенефиције у виду увоза нових производних технологија које омогућавају боље искоришћавање свих предности привреде, као што су квалитетна радна снага и ниски трошкови производње. Све ово, уз наведени дијагонални систем кумулације порекла производа, чини земље CEFTA споразума веома атрактивним за улагања страних инвеститора. Наравно да, као и свака додатна либерализација тржишта и привреде уопште, носи са собом и одређене ризике или опасности, али су бенефиције далеко веће, стога државе чланице CEFTA споразума треба да правовременим, дугорочним плановима спрече евентуалну појаву штете по своју привреду која би могла настати његовом имплементацијом. Будући да индекс корупције у региону није значајније смањен државе чланице CEFTA, укључујући и Србију, налазе се пред тешким задатком да поред изградње повољнијег институционалног амбијента сузбију и системску корупцију која умногоме одвраћа крупније инвеститоре од значајнијих улагања. Као и у периоду пре светске економске кризе, регион Западног Балкана карактерише велики број неразрешених политичких проблема који представљају кочницу интензивнијој економској сарадњи и интра-регионалној трговини. Како није искоришћен пун трговински капацитет који би зона слободне трговине CEFTA могла да оствари, у перспективи би требало радити на обједињавању тржишта Западног Балкана и његовој интеграцији у заједничко европско тржиште, које представља приоритет у остваривању заједничких европских вредности. Економске претпоставке за постизање ових циљева подразумевају, између осталог, наставак европских интеграција, интензивирање економске сарадње у региону CEFTA, мотивисање прилива извозно оријентисаних инвестиција, раст интраиндустријске размене, уклањање административних баријера за стране директне инвестиције, омогућавање пореских стимуланса, развијање саобраћајне, телекомуникационе и индустријске инфраструктуре, развој средњих и малих предузећа итд. Уколико би се предложене мере спроводиле истовремено и у свим земљама чланицама CEFTA, укључујући и Србију, синергетски економски ефекти свако да не би били изостављени.

THE CEFTA AGREEMENT AND EUROPEAN INTEGRATION OF THE WESTERN BALKAN COUNTRIES

Summary: The process of globalisation of the world economy has initiated the need to include the majority of countries in world economic flows. In this sense, the need for a more intensive exchange of goods, services, labour, and capital has grown. For the countries of the Western Balkans, this process has been a major challenge in the process of joining the European Union. The challenge was to harmonize customs and other policies, and existing institutions, as well as to adapt the economic systems of countries in transition to market conditions. Starting from the assumption that the countries of the Western Balkans region are committed to joining the European Union, the present paper discusses the conceptual outcomes of cooperation between the countries of the region and the implementation of the CEFTA agreement. The aim of the research in this regard is to scientifically consider the basic postulates of regional economic cooperation in the context of European integration. Since the CEFTA agreement was supposed to lead to greater and faster market liberalization but also greater economic growth in the Western Balkans, countries had to adjust their economic policies to the new business conditions in the world market, which were largely affected by the 2008 economic crisis, and for the purpose of realising the envisaged trade facilitation, which abolished import and export duties and enabled the free movement of goods and capital.

Keywords: Regional cooperation, Western Balkans, CEFTA, economic, Southeast Europe, Serbia, European Union.

УДК: 342(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 21 (2022)
Год XXI, бр. 77-78, стр. 425–444
Изворни научни рад
Рад примљен 27. 2. 2022. године
Рад одобрен 23. 3. 2022. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.77_78.25

ЕВРОПСКО УСТАВНО ПРАВО – НОВА АКАДЕМСКА ДИСЦИПЛИНА

Светомир ШКАРИЋ[1]

Апстракт: У раду се разматра идеја о европском уставном праву као новој академској дисциплини у оквиру европског права. Аутор излаже генезу ове гране европског права кроз анализу његових материјалноправних и формалноправних особености, почев од оснивачких уговора Европских заједница па све до Лисабонског уговора и јуриспруденције Европског суда правде. У раду се истичу две кључне карактеристике европског уставног права, које се односе на супранационалност и космополитизам. С једне стране, супранационалност омогућава трансформацију држава чланица од националних ка транснационалним ентитетима, док, с друге стране, космополитизам отвара могућност трансформације Европске уније у глобални пројекат. У том смислу, европско уставно право представља први корак ка стварању међународног уставног права – поретка који *per se*, парира поретку међународног јавног права. Прогресивни развој европског уставног права требало би, према мишљењу аутора, да буде пропраћен активним учешћем и креативним приступом шире академске заједнице.

Кључне речи: ЕУ, европско уставно право, конституционализам, Европски Устав, међународно уставно право.

[1] Правни факултет „Јустинијан Први", Скопље. E-mail: s.skaric@hotmail.com

1) УВОД

Европско уставно право може се дефинисати слично као што се дефинише уставно право у унутрашњим правним системима држава чланица ЕУ. Суштински, развој европског уставног права као гране европског права и као посебне области правне науке, у зависности је од развоја правног поретка ове супранационалне организације. Европско уставно право има циљ да унесе више реда и стабилности у правни поредак ЕУ. Његов развој осветљава у великој мери и развојни пут ЕУ. Европско уставно право у материјалноправном смислу чини скуп правила и норми са којима се регулишу општа питања од конституционалног значаја, попут права и слобода појединаца и заједница, потом питања положаја органа у хијерархијској структури ове међународне организације. У том погледу, ова дефиниција не излази из традиционалног правног оквира који је својствен англо-саксонском конституционализму.[2] У формалноправном смислу, европско уставно право представља скуп норми у писменом облику чије је дејство супериорно у односу на уставне норме држава чланица ЕУ. Поменута формулација води више рачуна о снази конституционалних правила, тј. о хијерархијском положају успостављеном између супранационалног правног поретка Уније и националних правних поредака држава чланица. Следствено, овакав приступ је ближи француском конституционализму који, за разлику од англосаксонског обичајног и неписаног права, прихвата писане уставе као највише правне изворе у унутрашњем конституционалном поретку.[3] Европско уставно право у материјалном смислу шири је појам од европског уставног права у формалном смислу. То је и разумљиво, јер материјални појам европског уставног права обухвата неписане и писане норме, независно од степена њихове правне снаге. Материјални појам одсликава „дух Европе" који извире из највиших домета европског ума, као из најцрњих страница европске историје. Такав приступ омогућава ЕУ да се развија еластичније и да се успешније прилагођава новим околностима. Мекша норма понекад бива чвршћа и од најчвршћих писаних норми. С друге стране, формални појам европског уставног права обухвата, углавном, писане норме са најјачом правном снагом у оквиру европског правног система. Овај појам одговара националном уставном праву као грани права. Наведени појам уноси већи ред и предвидљивост правних норми у ЕУ. Од даљег развоја овог појма неће зависити будућност ЕУ него од материјалног појма, јер право је више окренуто будућности *de lege ferenda*, а мање садашњости *de lege lata.* О томе

[2] A. V. Dicey, *Intruduction to the Stady of the Law of the Constitution*, Macmillan & Co Ltd, New York, 1956, p. 35.

[3] Georges Burdeau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Quenzieme édition. LGDJ, Paris, 1972, pp. 56–57.

највише води рачуна Европски суд правде у Луксембургу, примењујући телеолошки метод у тумачењу европског права, на начин као што је тумачио право оснивач социолошке и историјске школе права Рудолф фон Јеринг *(Rudolf von Jhering)*.[4] Појмови европског уставног права у материјалном и формалноправном смислу у тесној вези су са материјалним и формалноправним појмом устава, који су стварани у последња два столећа, највише у живој и супротстављеној дебати британских и француских конституционалиста. Материјалноправни појам устава показује да једно одређено друштво може да има развијено уставно право као науку, а да нема устав у формалном смислу. Или да има уставни поредак, а да нема хијерархију правних аката. С друге стране, формални појам устава показује да једно друштво може да има писани устав, а да нема уставно право као науку. Или да има хијерархију правних аката, а да нема владавину права. Наведене контрадикције привлаче велику пажњу правне науке, нарочито кад је у питању европско уставно право. Јасно је отуд да су материјални и формални појам устава подједнако важни за европско уставно право. За сада материјални појам стоји боље од формалног појма. На већем броју европских универзитета, европско уставно право предаје се као посебна правна дисциплина, иако ЕУ нема устав у формалном смислу. Страх од писаног устава и од права као формалне категорије не ометају развој европског уставног права као науке. То је видљиво код заступљености ове дисциплине на европским универзитетима и од раста броја уџбеника за ту десциплину. Независно од центрифугалних политичких тенденција и процеса који су испољени кроз иступање Велике Британије из ЕУ (*BREXIT*), европско уставно право наставља свој природан пут развоја. У академским заједницама међународног права, међународних односа, политичких и економских наука, као и области социологије, трају полемике по овом питању. Интерес за европско уставно право порастао је од момента када је европски конституционализам постао значајнији појам од интернационализма, односно када се видело да се ЕУ у свом функционисању увелико ослања на принципе уставног права више него на принципе међународног права. Иначе, питање конституционализма или интернационализма се провлачило и у ранијим историјским епохама, а јасније се искристалисало тридесетих година прошог века.[5] Конституционализам и уставни принципи наметнули су се као својеврсна нужност на самом почетку европске интеграције. Оснивачи ЕУ схватили су да принципи међународног права не могу бити искључива основа за европску интеграцију, те да се правне основе морају тражити и у уставном праву као грани јавног права у чијем фокусу је

[4] Рудолф фон Јеринг, *Циљ у праву*, ЦИД, Подгорица, 1998, стр. 187.

[5] Boris Mirkin-Getzevich, *Droit constitutionnel international*, Paris, 1933.

транснационална држава. Из тога произилази уникатни карактер ЕУ која, са великим напорима у континуитету тражи своју јуридичку форму, као што су најбољи југословенски правници осамдесетих година 20. века тражили већу јуридизацију самоуправног права, као нове форме постдржавног (социјалног) права.[6]

2) ИНСТИТУЦИОНАЛНИ РАЗВИТАК ЕВРОПСКОГ УСТАВНОГ ПРАВА

Европско уставно право, у материјалном и формалном смислу, започело је свој развитак од момента доношења Париског уговора из 1951. године, којим је формирана Европска заједница за угаљ и челик. У Париском уговору уграђена је визија Робера Шумана *(Robert Schuman),* Жана Монеа *(Jean Monnet),* Алсида де Гасперија *(Alcide De Gasperi)* и Конрада Аденауера *(Konrad Adenauer),* за федералну Европу као наднационалну и космополитску заједницу. У том документу постављени су „први темељи једне европске федерације".[7] Са поштеним односом према Европи, наведене личности показале су ретко виђену политичку врлину у историји и политичку генијалност везујући будућност Европе за основне принципе уставног права као науке. Показали су и чврсту веру у праведност европске каузе и њене трајне одрживости као најбоље перспективе европских народа. И што је најзначајније – европској идеји били су посвећени до краја свог живота. Због тога су их њихови следбеници и европски правници називали „очеви оснивачи Европе" (*Péres fondateurs de l' Europe)*.[8]

Париски уговор омогућио је стварање заједничког европског тржишта за угаљ и челик као економске основе политичке уније између Француске и Немачке за одређени сектор, са елементима супранационалности и међувладине сарадње. Супранационалност је омогућила Заједници за угаљ и челик да се развија као федерална заједница, а међувладина сарадња је потпомогла стварање конфедералистичких веза. Таква комбинација комплементарних и супротстављених облика начинила је европску конструкцију специфичним феноменом друштвеног уређења *sui generis.* Париски уговор представља модел за развој ЕУ више у федералном него у конфедералном смеру. У уговору се као у огледалу одсликава идеја Хашког конгреса Европе одржаног 7. маја 1948. године. У документима тог конгреса експлицитно се указује на потребу изградње Европе као супранационалне

[6] *Samoupravljanje – okviri problema – samoupravljanje i pravo* (debata), JAZU, Zagreb, 1982, str. 7–140.

[7] Jean Boulouis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Montchrestien, Paris, 1997, p. 23.

[8] Robert Badinter, *Une Constitution européenne*, Fayard, Paris, 2002, p. 14.

заједнице, којој европски народи добровољно преносе део свог суверенитета. Такав пут неминовно води ка стварању „Сједињених европских држава". Занимљиво је да је поменути назив употребио Алберт Ајнштајн *(Albert Einstein)* на почетку Првог светског рата, тражећи формулу за спас Европе од нових ратова на њеном тлу.[9] Због супранационалности, Париски уговор има исти значај за европско уставно право као *Magna charta libertatum* за британско уставно право или Декларација за права човека и грађанина за француско уставно право. Париски уговор и даље инспирише уставну мисао иако је његово правно дејство престало 2002. године. Увек када се ЕУ сучава са дубљом кризом – Париски уговор постаје актуелан. То је случај и са идејама Жана Монеа, архитекте Париског уговора. Његов метод о стварању и проширивању ЕУ од трајне је вредности, нарочито када државе чланице инсистирају на „привелегији суверенитета и на право вета".[10] У функцији развоја европског уставног права у материјалном и формалном смислу, Париски уговор је предвидео неколико органа са посебним легитимитетом: Високу власт, независну од националних влада с правом да одређује цене угља и челика, да се стара о поштовању правила конкуренције, да усклађује инвестиције и да обезбеђује социјалну заштиту запослених лица у индустрији угља и челика; Савет министара као представника националних влада; Заједничку скупштину представника националних парламената; Суд правде надлежан за решавање правних спорова у вези тумачења Уговора и његове примене у пракси.[11] Наведени органи Заједнице за угаљ и челик били су повезани у један систем у којем је Висока власт била руководећа, надлежна за супранационално управљање заједницом. Овај орган, предвођен Монеом, био је наднационални орган у правом смислу речи, састављен од независних чланова сваке државе – чланице. То је модел у којем доминира супранационалност – модел који европској интеграцији омогућује бољу будућност када се ЕУ суочава са већим тешкоћама у свом развоју. Париски уговор означио је први „уставни момент" на дугом путу ка Уједињеној Европи. Он је значио почетак транснационалног савеза који је био непознат у дотадашњој историји уставног права. У основи тог момента били су економски развој и супранационалност. Наведене вредности, према Роберу Шуману, представљале су „скок у непознато" и увод у нове „уставне моменте". Мало касније, 1963. године, Валтер Халштајн *(Walter Hallstein),* један од архитеката Уједињене Европе, Шуманову декларацију од 9. маја 1950. године,

[9] Волтер Ајзаксон, *Ајнштајн – његов живот и универзум*, Лагуна, Београд, 2015, стр. 293.

[10] Жан Моне, *Европа наш заеднички дом*, Време, Скопје, 2007, стр. 30.

[11] Natali Berger, "Les origines du processus constitutionnel", in: Amato, Giuliano; Bribosia, Herve; De Witte, Bruno (eds), *Genèse et destinée de la Constitution européenne: commentaire du Traité établissant une Constitution pour l'Europe à la lumiére des travaux préparatoires et perspectives d'avenir,* Bruylant, Bruxeelles, 2007, p. 8.

означио је као „Основну повељу ЕУ", са федералном димензијом од трајног значаја.[12] У то време, Британци нису прихватали супранационалност јер су сматрали да је та вредност неспојива са „парламентарним суверенитетом" и са „неписаним уставом". Полазећи од националне идеје, за њих није била прихватљива идеја заједничке контроле производње угља и челика као кључне компоненте војне индустрије. То говори да Уједињено Краљевство у 1950. години није било на страни континенталне Европе и да није имало разумевања за страхове Европљана од нових ратова на њиховом тлу.

Касније, и Французи су одустали од супранационалности страхујући од поновног обнављања моћи Немачке. Насупрот томе, супранационалност је надживела Заједницу за угаљ и челик и продужила да буде водећа идеја у развоју ЕУ као космополитске заједнице, супротстављене моделу националне државе. „Космополитски пројекат је иницираи у Европи после Другог светског рата као полититичка антитеза национализму који је изазвао природно и физичко уништење континента".[13] Материјална и формална компонента европског уставног права настављају да се развијају и после Уговора о формирању Економске заједнице и Уговора о Еуратому од 1957. године. Оба уговора имала су за циљ стварање царинске уније, заједничког тржишта и економске уније на ширем европском простору, уз претходну сагласност држава чланица. Први пут у историји човечанства на делу је била „добровољна империја", другачија од ранијих наметнутих империја. У 1965. години формирана је Економска заједница путем уједињавања Европске заједнице за угаљ и челик, Европског заједничког тржишта и Еуратома. Уједињењем три ентитета у једну ширу целину, створени су услови за економску интеграцију на европском простору у више сектора. Овај процес је подсећао на секторски или функционални федерализам. За кратко време, после уједињења, чланице ЕЗ оствариле су значајан економски раст, пораст запослености, проширење и побољшање социјалне заштите, као и повећање инвестиција у капиталним секторима. ЕЗ је постала модел социјалне заједнице са магнетним дејством за привлачење нових чланица, укључујући и Уједињено Краљевство које је постало чланица 1973. године, након две француске блокаде. То је уследило након оставке француског председника Шарла де Гола (*Charles de Gaulle)*, после неуспеха референдума о реформи француског сената 1969. године. Де Гол је био убеђен да је Велика Британија окренута простору своје бивше империје и да због тога територијално и економски не припада Европи.

---

[12] Walter Hallstein, *The European Economic Community*, *Political Science Quarterly,* 1963, vol. 78, no. 2, p. 166.

[13] Ульрих Бек, *Космополитическое мировоззрение,* ЦИПО, Москва, 2008, стр. 248.

3) УЛОГА ЕВРОПСКОГ СУДА ПРАВДЕ У РАЗВОЈУ ЕВРОПСКОГ УСТАВНОГ ПРАВА

Паралелно са развојем заједничког европског тржишта одвијала се и формализација Европске заједнице у правном смислу. Правно обликовање остваривано је углавном преко одлука и мишљења Европског суда правде у Лексембургу, донетих у периоду од 1963. до 1986. године. У наведеном периоду Суд правде донео је неколико одлука од кључног значаја за развој европског уставног права у материјалном и формалном смислу. Овај период означен је као „херојски период у уставној изградњи Европе" *(Heroic epoch of Constitutional bulding in Europe)*.[14] Са становишта развоја европског уставног права у материјалном смислу, од већег значаја је неколико одлука Суда правде. Суд правде је током 1963. године оценио да је ауторитет права Заједнице неприкосновен и да су због тога национални судови дужни да га поштују и спроводе у пракси. Наредне године, Суд правде је заузео став да право ЕЗ има супериорну снагу у односу на правне системе држава чланица. Током 1967. године, Суд је заузео децидан став да је европско право „аутономан правни поредак" у односу на национално и међународно право и да се мора примењивати непосредно на сва физичка и правна лица на територији држава чланица. Суд правде је отишао и корак даље када је 1979. године прогласио људска права за интегрални део општих принципа европског права. Помоћу наведених судских одлука и ставова европско уставно право постало је основа и врховни правни оквир европског права *(fons et caput totius juris).* Са становишта развоја европског уставног права, у формалном смислу, кључни значај имала су мишљења Суда правде донета у периоду од 1976. и 1986. године. Суд правде је тако, 1976. године, оценио да су Уговори заједнице „интерни устав Заједнице". Током 1986. године Суд је нашао да су уговори „Уставна повеља правне заједнице". Поменуте формулације имале су прогресивно дејство будући да се помоћу таквих формулација Суд правде одредио у односу постојања Устава Европе као отвореног и развојног процеса *(The Developing constitution)*.[15] Јуриспруденција Суда правде изазвала је убрзо широку дебату европских конституционалиста. У тој дебати одређени су основни елементи европског уставног права као науке: извори, предмет и метод европског уставног права; појам Европског устава; расподела надлежности између ЕЗ и држава чланица; надлежности и међусобни односи између органа ЕЗ; хијерархија правних аката у оквиру европског правног поретка; основна људских права и њихова заштита на европском нивоу. Реч је о кристализацији основних појмова и

[14] Joseph Weiler, *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p. 38.

[15] Sionaidh Douglas-Scottt, *Constitutional Law of European Union*, Gate, Harlow, Edenburgh, 2002, p. 431.

садржаја европског уставног права, различитог од уставног права држава чланица. Учесницима у дебати није било тешко да примете да се у оквиру европског права ствара посебна грана права, слична националном уставном праву. Није им било тешко и да констатују да постоји „Уставно право Заједнице" у формалном и у материјалном смислу. Потом, да институције Заједнице функционишу на сличан начин као и органи држава чланица и да ЕЗ има неке нове вредности које нису на листи вредности националних држава и постојећих федералних држава у свету. Учесници су спознали и да се ЕЗ обликује као „кошница пчела које лете у истом правцу", онако као што је Европу замишљао шпански филозоф, Хосе Ортега и Гасет (*José Ortega* y *Gasset*), тридесетих година прошлог века: „Много пчела а само један лет".[16] Аргументи за такво тврђење произилазе од тумачења садржаја уговора о измени Оснивачких уговора донетих у периоду од 1985. до 2001. године – Јединственог европског акта, Уговора из Мастрихта, Уговора из Амстердама и Уговора из Нице. Помоћу наведених аката, европско уставно права креира наднационални правни поредак, ослоњен на државе чланице које учлањењем у ЕУ нису више националне већ транснационалне државе. Њихово уставно право постаје наднационално и космополитско право са снагом превазилажења „национализма који је отровао човечанство" и „Нације" (етнос) који представља „највеће зло за саму Нацију".[17] Космополитизацију ЕУ и космополитски карактер њеног права први је открио Урлих Бек (*Ulrich Beck*), немачки социолог. Разликујући космополитизацију од глобализације света, он је указао да је ЕУ отворено друштво и да њене вредности имају универзалан карактер: „Европске вредности имају светски карактер – оне не припадају ниједној конкретној религији, нити било ком другом наслеђу".[18]

4) ДАЉА ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЈА ЕВРОПСКОГ УСТАВНОГ ПРАВА

Јединствени европски акт од 1986. године шире је отворио простор за развој европског уставног права у материјалном смислу. Овај акт је признао људска права и слободе садржане у Европској конвенцији из 1950. године, као и уставно-правне традиције држава чланица. Наведена два извора, заједно са Оснивачким уговорима, представљају основу за формулисање општих принципа права ЕЗ од стране Суда правде. Истовремено, они су били и средство за тешњу интеграцију држава чланица у ЕЗ као космополитске

[16] Hose Ortega y Gaset, *La Rebellione delle masse*, Nouve Edizioni Italiane, Roma, 1944, p. 85.

[17] Рабиндрант Тагоре, *Национализам,* Алфа, Београд, 1990, стр. 25.

[18] Ульрих Бек, op. cit., стр. 246.

заједнице. Помоћу Јединственог европског акта, органи ЕЗ проширили су своју надлежност, а грађани држава чланица добили су право на директно представљање у Европском парламенту. Са правом непосредног представљања грађана на европском нивоу, демократија постаје уставна материја, а делиберативна демократија средиште европског јавног простора. То је почетак стварања европског народа као основног субјекта европског уставног права.[19] Уговор из Мастрихта, из 1992. године, шире је отворио простор за развој европског уставног права у материјалном смислу, проширујући супранационалне елементе унутар ЕУ. Са овим актом јаче се пробија федерални принцип на нивоу ЕУ, преко концепата „добар грађанин" и „Европа грађана" као противтежа концепту „Европа нација". У сукобу су била два концепта – ЕУ као међувладина организација и ЕУ као заједница грађана. Први концепт представљао је апотеозу нације (етноса) и државног суверенитета, а други концепт је афирмисао Европљане као грађане Европе (демос). ЕУ је на основу таквог концепта требала да постане „космополитска држава".[20] Добар грађанин представља грађанина који осећа „доброту јавности" у Волтеровом смислу и који активно суделује у јавном простору ЕУ *(Public space)* сходно схватању „јавности" Јиргена Хабермanса *(Jurgen Habermas).* Активна партиципација проширује границе слободе и даје грађанину могућност да види себе и другог грађанина, и да на тај начин превазилази свој етнички и језички идентитет, припадајући европском народу или „европској нацији" у Ренановом *(Ernest Renan)* поимању нације: „Нацију не чини то што људи говоре истим језиком или припадају истој етничкој групи, него то што су заједно урадили велике ствари у прошлости и што желе да ураде још многе друге у будућности (...). Човек не припада ни свом језику ни својој раси, он припада самоме себи, јер он је слободно биће, он је морално биће".[21] О добром грађанину слично размишља и Чарлс Тејлор (*Charles Taylor),* канадски политоклог. Антрополошки гледано, човек поседује дубоко јединство које му омогућује надилажење различитости, јер у другоме види себе, а у себи другог човека. Тејлор је то нагласио и у свом излагању на Правном факултету у Скопљу 2004. године. Као рецензент, сматрао је да наведена антрополошка вредност нађе место и у опширној анализи парламентарних избора у Македонији у периоду од 1990. до 2002. године, намењена читаоцима западне Европе и Канаде.[22] Уговором из Мастрихта, ЕЗ прераста у ЕУ са ширим садржајем и јаснијим циљевима политичке уније.

[19] Jurgen Habermas, *Does Europe Need a Constitution?* 1995, p. 305.

[20] Ульрих Бек, op. cit., стр. 255.

[21] Амин Малуф, *Фотеља на Сени,* Лагуна, Београд, 2017, стр. 64.

[22] Svetomir Skaric, *Democratic Elections in Macedonia, 1990–2002* (Analyses, Documents and Data), Edition Sigma, Berlin, 2005, pp. 9–326.

Одређени су основни стубови новог ентитета – три заједнице и њихови оснивачки уговори, заједничка спољна и безбедносна политика и заједнички унутрашњи послови и правда. Уведене су и нове надлежности за чије извршење се не тражи сагласност држава чланица. Нацртом Уговора из Мастрикта предвиђао се „Федерални савез", односно унија. Британци су се томе супротставили, предложивши мекшу формулацију, „унију блиску грађанима Европе у којој се одлуке доносе за њене грађане".[23] Уговором из Аместардема из 1997 године, појчана је легитимност одлука органа ЕУ, помоћу балансирања гласова у одлучивању, заснованом на комбинованом принципу – већина држава чланица и већина становништва ЕУ. Амстердамским уговором органи ЕУ добили су нове надлежности са супранационалном садржајем. Корак по корак, супранационалност је напредовала до нивоа шире конституционализације, остајући и даље једно од отворених суштинских питања даљег институционалног развоја ЕУ. У таквом контексту, наметнула се потреба доношења „Устава Европе" у писаној форми, од стране уставотворне власти *(le pouvoir constituante),* исто као што је донет први Устав Француске из 1791. године. Захтев да се приступи писању устава у формалном смислу, с циљем да се изрази *дух Европе* у материјалном смислу, подржан је од стране најбољих правника Велике Британије након изласка ове земље из чланства ЕУ.[24]

Уговором из Амстердама покушано је ојачавање демократије на европском нивоу, заједно са Јединственим европским актом. Ипак, у томе се није успело у односу на оно што се очекивало. ЕУ је остала „заједница са демократским дефицитом". С тим у вези, још увек је актуелна ирониja коју је изразио енглески социолог Ентони Гиденс (*Anthony Giddens)*, 2002. године на рачун ЕУ: „Познат је исказ да ЕУ не би била примљена у саму себе уколико би поднела захтев за пријем. ЕУ не испуњава демократске критеријуме које захтева од својих чланица".[25] Уговор из Нице из 2000. године повећао је моћ Европског парламента у нормативној сфери и увео је грађанску иницијативу као облик непосредне демократије. У исто време, овај акт је пројектовао Комисију као владу ЕУ. Ово тело требало је да добије јаког председника и могућност изгласавања неповерења у Европском парламенту. Наведене промене биле су у функцији развоја непосредне демократије на локалном нивоу и парламентарне демократије на европском нивоу. Демократија од тада постаје динамичан део садржине европског уставног права, слично саджини националног уставног права. Будући да од развоја парламентарне демократије

[23] Ц. Мек Кормак, *Разбирање на Европската унија*, Алфа-Бета, Скопје, 2004, стр. 79.

[24] Philip Allott, *The Health of Nations – Society and Law beyond the State*, Cambrige University Press, Cambrige, 2002, p. 185.

[25] Ентони Гиденс, *Забеган свет*, Филозофски факултет, Скопје, 2002, стр. 74.

на европском нивоу битно зависи даљи развој ЕУ, посебно у условима „депарламентаризма" на националном нивоу, Уговор из Нице отворио је шири пут за стварање аутономне европске одбране, независне од НАТО и САД. Тај пут пролази кроз велике тешкоће које ЕУ мора да савлада без компромиса, уколико жели да сачува свој идентитет и да има већу сигурност у свету који је пун ризика и нових подела на глобалном нивоу. Током 1952. године, Жан Моне се отворено заложио за самосталну заједничку одбрану Европе „без да се тражи помоћ од стране Сједињених Америчких Држава".[26] На почетку европске интеграције био је видљив оптимизам у погледу оснивања европских одбрамбених снага. Акт који је требао да формулише њихов статус требало је да има статус устава. У мају 1952. године, државе чланице Европске заједнице за угаљ и челик потписале су Уговор за формирање Европске одбрамбене заједнице. У исто време, државе чланице сагласиле су се да се донесе „Устав Европске политичке заједнице". Ово је био знак да се ради о питању које има одлучујући значај за опстанак и даљи ток европске интеграције. Оснивачи ЕЗ знали су да европска интеграција не може да напредује уколико је безбедност Европе под кишобраном неевропске државе. Идеја о уставу ушла је у процедуру. У марту 1953. године Скупштина Европске заједнице за угаљ и челик одобрила је нацрт Устава са чврстом намером да се утврди правни оквир за стварање заједничке европске одбране. Међутим, након тога, процедура је заустављена. У августу 1954. године, Народна скупштина Француске одбацила је нацрт Устава страхујући од губљења националног суверенитета. После француског вета, то питање је актуелизовано у 2000. и 2016. години, у време притиска имиграната на Европу и намере председника Трампа да преиспита улогу НАТО у Европи, уколико његове чланице не повећају финансијска средства за његово одржавање. Повлачење НАТО из Европе требало је да приближи Русију и ЕУ. Русија би имала безбедније државне границе и не би страховала од избијања новог рата на европском тлу. Став је био да нема безбедности Европске уније без безбедност Русије. ЕУ мора на Русију да гледа као на равноправног партнера, без страха за своју безбедност. Русија је Европа и ЕУ мора да тража начине и средства за изградњу европске безбедности заједно са Русијом, избегавајући њихову међусобну конфронтацију. Ко то не разуме, доводи грађане ЕУ у велику опасност. То је француски приступ још од времена Шарла де Гола који је на Европу гледао као на интегрисан континент од „Атлантика до Урала". Однос према САД мора бити другачији. САД нису европска држава. Та држава користи евроатлантску интеграцију као средство за остваривање својих геополитичких интереса, држећи ЕУ под својом контролом, преко формуле – прво у НАТО, а тек после чланство у ЕУ. НАТО је са више од 80% од својих ресурса у рукама америчке владе. Поред тога САД са чланицама НАТО има потписане уговоре за заједничку безбедност и за неизручење америчких држављана Међународном

[26] Жан Моне, op. cit., стр. 49.

кривичном суду у Хагу, уколико се сумња да су прекршили међународно право.[27] Како време пролази све је јасније да НАТО губи смисао свог постојања по престанку Хладног рата и уједињења Немачке. Он већ дуже време представља и велику опасност за опстанак и даљи развој ЕУ. То је видљиво ако се трезвено узму у обзир сукоби на глобалном плану између Русије и САД, с једне стране, и између Кине и САД, с друге стране. САД користе НАТО као противтежу геополитичким интересима Русије на европском тлу. Настоје да све европске државе буду чланице НАТО, укључујући и војно неутралне државе као што су Шведска, Финска и Србија. Ствара се европски војни блок против Русије. Из безбедносних разлога, Русија се у фебруару 2022. године одлучила за „војну интервенциију" против Украјине због њене жеље да буде чланица Северноатлантске алијансе. Тај рат може да уништи све европске државе уколко НАТО стане на страну Украјине. Треба имати у виду и сукоб између САД и ЕУ на друштвеном плану. САД су засноване на мултикултурализму као „лонац за топљење" расних, етничких и других разлика у америчком друштву. Супротно од тога, ЕУ се заснива на интеркултурализму, на прожимању културних разлика и њиховој добровољној интеграцији на основи космополитских вредности. Интекултурализам има исту логику као и космополитизам – „Ово и друго" што није случај са мултикултурализмом.[28] Потреба од доношења устава у формалном смислу кулминирала је у периоду од 2001. до 2004. године. У децембру 2001. године, Европски савет у Лакену усвојио је „Декларацију о будућности Европе" у којој је експлицитно указано на потребу изградње „Уједињене Европе". Као резултат тога, уследио је и захтев да се донесе „Устав за европске грађане", с напоменом да текст буде прегледан и разумљив и да има логичну структуру. Да не буде еклектичан као што су то били Основачки уговори. После непуне две године, у јулу 2003. године, урађен је „Предлог уставног уговора Уједињене Европе". Брзо након тога донета је и Римска декларација у којој се изричито наводи да је „Устав Европе" први одлучујући корак у јачању политичке уније – „Уније грађана и држава чланица". После економске уније долази други корак – политичка унија, са вишим ступњем контроле европских институција, укључујући и монетарну унију – еврозону. У то време Европом је завладао „дух Устава" – велика идеја по којој је потребно да ЕУ добије чврћу правну основу и поузданији правац развитка.

5) УГОВОР О УСТАВУ

Уговор о Уставу донет је под утицајем Извештаја председника Европске комисије Жака Делора *(Jacques Delors)* из 1989. године. У извештају се износи

[27] Svetomir Skaric, *Law, Force and Peace – Macedonia and Kosovo*, Tri D, Skopje, 2002.

[28] Ульрих Бек, op. cit., стр. 255.

финансиски прорачун колико ЕЗ губи на економском плану због тога што нема устав у формалном смислу. Касније, у 2007. години, Маргот Волостром *(Margot Volstrom)*, потпредседница Европске комисије, потврдила је наведени налаз са образложењем да ЕУ трпи велику економску штету због тога што нема писани устав као државе чланице или као друге земље у свету. Изузев САД, ниједна друга држава не узима у обзир економску димензију устава уколико он доприноси економији земље, а колика је штета велика уколико одређена земља нема устав у писаној форми. Уговор о Уставу из 2004. године, требао је да убрза развој европског уставног права у формалном и материјалном смислу подизањем европских вредности на виши ниво. У то време, европски конституционалисти били су свесни значаја поруке Џона Адамса *(John Adams),* коју је упутио америчкој јавности уочи доношења Устава Масачусетса 1780. године: „Ни морал, ни богатство, ни армијска дисциплина – све то узето заједно нема вредност без устава". Мислио је на устав у формалном смислу, дефинисан у Преамбули наведеног Устава његовом руком као највиши правни акт државе Масачусетс. За Уговор о Уставу није била већина грађана Француске и Холандије. Они су се изјаснили на референдумима одржаним у мају и јуну 2005. године. Сматра се да су за негативан исход криве владајуће елите Француске и Холандије, јер се нису потрудиле да објасне у довољној мери предности европског Устава нити су јасно образложили последице неусвајања таквог документа. Нису се показале довољно одговорним за будућност Европе, иако њихове земље имају дугу и богату уставну традицију. Уговор није био потврђен због његове неприхватљиве садржине, већ због страха грађана од последица неолибералне економије. Уплашили су се да не остану без посла због доласка јефтине радне снаге из десет новопримљених држава ЕУ. У време одржавања референдума број придошлих радника преплавио је њихове државе. Ипак, и грађани су криви за неусвајање Уговора. За грађане обе земље који нису подржали Уговор о Уставу, у великој мери важи оно што је својевремено Жозеф де Местр *(Joseph-Marie de Maistre)* рекао за Французе приликом усвајања Устава Француске 1795. године: „Устав је направљен за човека. Али такав човек не постоји у свету. У мом животу видео сам Француза, Талијана, Руса итд. Али таквог човека никад нисам срео у мом животу. Ако пак постоји, он је за мене непознат".[29] Иако Уговор није био потврђен, Уговор је наставио да делује на правац развоја европског уставног права у формалном смислу. Реч је о комплексном документу, са правном, политичком и културном садржином, о делу које има историјску и литерарну вредност. Тако на Уговор о Уставу Европе гледа Роберт Бадинтер (*Robert Badinter)*, бивши председник Уставног савета Француске и почасни доктор Правног факултета „Јустинијан

[29] Joseph de Maistre, *Considerations on France*, Camridge Universiry Press, Cambridge, 1974, p. 97.

Први" у Скопљу: „Сваки устав у исто време је политички инструмент, правна архитектура, историјски моменат и литерарно дело".[30]

6) ЛИСАБОНСКИ УГОВОР

Лисабонски уговор је ревидирао Уговор о Уставу Европе из 2004. године. Његове значајније „реформе" су изостављање речи *Устав, химна и застава* Уније, *министар за спољне послове* и *европски закон*. Лисабонски уговор уводи неке новине као што је институционализација Европског савета као петог органа ЕУ, потом увођење новог начина гласања у Савету ЕУ, успостављање функције Високог претставника за спољну и безбедносну политику, ојачавање улоге Европског парламенте у поступку саодлучивања при доношењу одлука и нова расподела посланичких мандата. Посматрајући из скупштинске визуре, Лисабонски уговор је форма преко које се и даље оставља у животу Уговор о Уставу са мањим бројем уставних термина или са видљивим страхом националних држава од појма устава у формалном смислу.[31] Пракса ЕУ показује да устав није стање, већ динамичан процес који је у сталном кретању, у зависности од конкретних околности и геополитичког стања у свету. Као правни акт који обликује тај процес, устав је велики изазов за правну науку. Његов развитак није само прогресивни процес, већ је реверзибилан, будући да понекад одбачено решење поново постаје „ново" решење. Са променама околности, стварају се и могућности за његов даљи развој: „Европа се неће изградити одједном, нити једнако са заједничким напорима; она ће се градити преко конкретних реализација које ће прво створити праву солидарност. То је фундаментални метод једне дугорочне интеграције стања духа и политичке стварности. Наведени метод изгледа обично и неспектакуларно. Међутим, овај метод функционише перманентно и нико до сада није предложио бољи метод којим би напредовала Унија".[32] Устав као правни акт и европско уставно право као наука постају реалност, иако ЕУ није држава. Концепт „државе" неподобан је за објашњење без обзира да ли се ради о унитарној или композитној држави. ЕУ је заједница која не располаже монополом силе, нити се ослања на државни апарат за редистрибуцију својих вредности присилним средствима *(ultima ratio).* ЕУ је регулаторна државна заједница од чијег постојања све њене чланице имају одређене корист *(Pareto – efficient).* Реч је о регулацији без централизације и о регулацији без присиле. ЕУ је добровољна правна заједница, слично федералним заједницама Јохана Алтузија *(Johannes*

[30] Robert Badinter, op. cit., p. 9.

[31] Пол Крег, Грај де Бурка, *Право на ЕУ*, Магор, Скопје, 2010, стр. 35.

[32] Жан Моне, op. cit., стр. 56.

Althusius), то је једна „заједница заједница" *(consociatio symbiotica),* у којој су односи између њених чланица регулисани правним правилима *(comunicatio juris).* Неодржива је тврдња да друштво не може постојати без државе и да право није право ако иза њега не постоје државне санкције. Држава није постојала одувек, нити ће постојати у неограниченој будућности. Пре њене појаве постојало је гентилно уређење, са високим ступњем лојалности и родовске части као регулатора друштвених односа. Због тога је Платон тражио враћање на гентилно уређење кад је Атина после смрти Перикла упала у аномију и безакоње. Платон је, као што је познато, инсистирао на враћању гентилног уређења и по цену губљења индивидуалне слободе. Развој државе и права говори и о могућим постдржавним уређењима. Покушаји формирања таквих уређења били су југословенско самоуправљање (од 1950. до 1990. године) и институционални пројекат стварања ЕУ (иако ЕУ одбија да буде држава). Постдржавно друштво представља негацију принципа искључења већине од стране мањине – принцип који функционише од момента стварања прве државе. Реч је о превазилажењу механизма представљања као „фактичке експропријације политичког одлучивања" од стране мањине.[33] Пројектовани облик постдржавног друштва представљала је и Марксова „асоцијација слободних произвођача". Као визија, ова концепција не треба да буде искључена из дебате о будућности ЕУ, с тим што појам „произвођачи", треба да обухвати све људе који живе од свог рада, који нису друштвени паразити. Иза таквог друштва стоји Хесоидова „Похвала раду" и Ајнштајново размишљање о раду као животној супстанци човека: „Све док сам способан да радим, не смем да се жалим, због тога што само рад животу даје супстанцу".[34]

Такође, ни термин „комунизам" не би требало поистоветити са државним уређењем. Томе се супротставља Ален Бадју *(Alain Badiou),* француски филозоф, математичар и писац: „Прво реч ‚комунизам' садржи идеју да је колектив способан да интегрише све неполитичке разлике. То што људи могу бити овакви или онакви, дошљаци од некуд или рођени овде, што говоре или не говоре тај или онај језик, што су обликовани у оквиру ове или оне културе – све то не би требало да буде препрека за њихово учешће у политичком процесу комунистичког типа, као што идентитети сами по себе нису препрека за љубавну креацију".[35] Јуриспруденција Европског суда правде показала је да уставно право може да постоји без учешћа државне политике у његовом стварању. Помоћу телеолошког тумачења примарног европског права, Европски суд правде креирао је европско уставно право без

[33] Eugen Pusić, *Samupravljanje i pravo* (Samoupravljanje), JAZU, Zagreb, 1982, str. 2.

[34] Волтер Ајзаксон, op. cit., стр. 517, 598.

[35] Ален Бадју, *Пофалба на љубовта*, Слово, Скопје, 2014, стр. 56.

политичког утицаја држава чланица или европских институција. Због тога његове одлуке и правна мишљења имају снагу „правне истине" и моћ стварања права *(constitutive law).*

7) КОНЦЕПТУАЛНА ДЕТЕРМИНАЦИЈА ЕВРОПСКОГ УСТАВНОГ ПРАВА

Европско уставно право налази се у фокусу већег број конституционалиста, нарочито оних који темељито раде на његовом формирању као посебне гране европског права. Следствено, европско уставно право већ неколкико деценија фигурира као академска дисциплина на већем броју правних факултета, под различним називом: „Институционално право Европске уније", „Принципи европског уставног права", „Европско уставно право", „Уставно право Европске уније" и „Уставно право Европе". Назив „Институционално право Европске уније", представља термин произашао из француске правне мисли. У Француској, уставно право се већ дуже време схвата као право примењено на политичке институције, односно као „институционално право". Реч је о „правним правилима који утврђују структуру и функционисање ЕУ, на начин како је то формулисано Уговором из Мастрихта 1992. године.[36] Назив „Принципи европског уставног права" произилази из немачке правне мисли која на европско уставно право гледа као на „епицентар" европског права, односно као скуп правних принципа утврђених од стране Европског суда правде, помоћу правне логике, ослоњене на вредности немачког духа. Правна наука у Немачкој третира европско уставно право као „Јавно право Европе" *(Jus publicum europaeum)*.[37] Термин „Европско уставно право" користе поједини конституционалисти који са тим називом обухватају уставна правила као „најаче право" које садржи „три уставна императива и то, надлежност сваке институције утврђене уговорима, баланс између институција и одређивање процедура за учешће институција у доношењу одлука.[38] Назив „Уставно право Европске уније" користе британски аутори који подржавају европско уставно право у материјалном смислу. Концепт се своди на вредности, принципе и судску праксу. Овај се назив уводи после оцене Европског суда правде из 1991. године, да су Уговори Европске заједнице „Уставна повеља" Заједнице.[39] „Уставно право Европе"

[36] Jean Boulouis, op .cit., p. 19.

[37] Armin von Bogdendy, *Founding Principles*, Nomos, 2010, p. 13.

[38] Robert Shutze, *European Constitutional Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, p. 85.

[39] Sionaidh Douglas-Scott, *Constitutional Law of European Union*, Edinbourgh-Gate, Harlow, England, 2002.

представља термин новијег датума. Уведен је наставним планом Правног факултета „Јустинијан Први" У Скопљу 2005. године. Овим називом се убухвата цео европски континент, јер ЕУ је отворен пројект са амбицијом да обухвати све европске државе и народе. То је видљиво од политичких списа Робера Шумана и Жана Монеа. Шуман говори о Европи као „чврстом језгру будуће политичке структуре света", док Моне о Европској унији говори као отвореној заједници према другим државама света: „Наша заједница није затворена. Напротив, она је отворена за сва питања. И сама Унија је само једна етапа од форми организације за будућност целог света".[40] Коначно, термин „Уставно право Европе" одговара концепту „Уједињене Европе" који је изнет од стране Виктора Игоа (*Victor Hugo)* на Конгресу мира, одржаном у Хагу 1849. године. Тим поводом Иго је рекао да ће „доћи дан када ће Француска, Русија, Италија, Енглеска, Немачка и све нације на континенту бити удружени тесно у јако јединство и када ће створити европско братство, а да се не изгубе посебни квалитет и славну индивидуалност (...)". Он са ентузијазмом додаје и да ће „доћи дан када неће имати простора за рат, када ће тржишта бити отворена за трговину и када ће дух бити отворен за идеје. Доћи ће дан када ће топови и бомбе бити замењене гласачким кутијама, општим изборним правом народа и поштеном арбитражом једног широког сувереног Сената који ће бити за Европу исто што је и Парламент за Енглеску, Дијета за Немачку и Законодавна скупштина за Француску".[41]

8) ИЗВОРИ

Ајзаксон, Волтер, *Ајнштајн – његов живот и универзум*, Лагуна, Београд, 2015.

Allott, Philip, *The Health of Nations – Society and Law beyond the State*, Cambrige University Press, Cambrige, 2002.

Allott, Philip, *The Helth of Nations – Society and Law beyond the State*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002.

Badinter, Robert, *Une Constitution européenne*, Fayard, Paris, 2002.

Бадју, Ален, *Пофалба на љубовта*, Слово, Скопје, 2014.

Бек, Улрих, *Космополитическое мировоззрение,* ЦИПО, Москва, 2008.

Berger, Natali, "Les origines du processus constitutionnel", in: Amato, Giuliano; Bribosia, Herve; De Witte, Bruno (eds), *Genèse et destinée de la Constitution européenne: commentaire du Traité établissant une Constitution pour l'Europe à la lumiére des travaux préparatoires et perspectives d'avenir,* Bruylant, Bruxeelles, 2007.

[40] Жан Моне, op. cit., стр. 60.

[41] Natali Berger, op. cit., p. 3.

Bogdendy, Armin von, *Founding Principles*, Nomos, 2010.

Boulouis, Jean, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Montchrestien, Paris, 1997.

Boulouis, Jean, *Droit institutionnel de L'Union europaen,* Montchresten, Paris, 1997.

Burdeau, Georges, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Quenzieme édition. LGDJ, Paris, 1972.

Dicey, A.V., *Intruduction to the Stady of the Law of the Constitution*, Macmillan & Co Ltd, New York, 1956.

Douglas-Scottt, Sionaidh, *Constitutional Law of European Union*, Gate, Harlow, Edenburgh, 2002.

Habermas, Jurgen, *Does Europe Need a Constitution?,* 1995.

Hallstein, Walter, *The European Economic Community*, *Political Science Quarterly,* 1963, vol.78, no. 2.

Јеринг, Рудолф фон, *Циљ у праву*, ЦИД, Подгорица, 1998.

Крег, Пол, Бурка, Грај де, *Право на ЕУ*, Магор, Скопје, 2010.

Maistre, Joseph de, *Considerations on France*, Camridge Universiry Press, Cambridge, 1974.

Малуф, Амин, *Фотеља на Сени,* Лагуна, Београд, 2017.

Mirkin-Getzevich, Boris, *Droit constitutionnel international*, Paris, 1933.

Ortega y Gaset, Hose*, La Rebellione delle masse*, Nouve Edizioni Italiane, Roma, 1944.

Мек Кормак, Џ., *Разбирање на Европската унија*, Алфа-Бета, Скопје, 2004.

Pusić, Eugen, *Samupravljanje i pravo* (Samoupravljanje), JAZU, Zagreb, 1982.

Samoupravljanje – okviri problema – samoupravljanje i pravo (debata), JAZU, Zagreb, 1982.

Shutze, Robert *European Constitutional Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012.

Skaric, Svetomir, *Democratic Elections in Macedonia, 1990–2002* (Analyses, Documents and Data), Edition Sigma, Berlin, 2005.

Skaric, Svetomir, *Law, Force and Peace – Macedonia and Kosovo*, Tri D, Skopje, 2002.

Skaric, Svetomir, *Le droit constitutionnel europaen – nouvelle branche du droit*, VII Congres mondijal de L'AIDC, 11–15 juin, Athens, 2007.

Тагоре, Рабиндрант, *Национализам,* Алфа, Београд, 1990.

Weiler, Joseph, *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

Гиденс, Ентони, *Забеган свет*, Филозофски факултет, Скопје, 2002.

Жан, Моне, *Европа наш заеднички дом*, Време, Скопје, 2007.

9) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Осмишљавање Уставног права Европе као академске целине дуг је и креативан процес. У његовом стварању учествује већи број конституционалиста из Европске уније, али и из држава кандидата за пријем у ову супранационалну организацију. Такође, у овом процесу ангажовани су и угледни правници из трећих земаља. Прва дебата по овом питању одржана је на научним конференцијама организованим од стране Македонске академије наука и уметности у оквиру Научног пројекта „Еволуција уставног система Републике Македоније у сусрет усвајању Европског уговора Европске уније". Дискусија је настављена на Правном факултету Држвног универзитета „Ломоносов" у Москви и на VII Конгресу Међународног удружења за уставно право у Атини.[42] Аутор предметног рада управо настоји да афирмише даљи научноистраживачки рад који би био у функцији прогресивног развоја европског уставног права. У том смислу, било би више него пожељно да се у актуелну дебату укључе и српски конституционалисти и познаваоци права ЕУ. Будући да је ЕУ међународна организација у чије чланство пледира Република Северна Македонија, али и Република Србија, одрживост заједничког конституционалног оквира који би омогућио перспективу свим европским државама могуће је само на основу постигнутог консензуса. У глобалним процесима, који нису заобишли ни европско уставно право, приметна је тенденција његове постепене еволуције ка међународном уставном праву. У том смислу, према схватању аутора, ваљало би имати у виду постојање паралелних правних система који су настали услед фрагметнације међународног правног поретка. Овај процес последично је довео до диверзификације међународног јавног права. Појава нових правних система на плану „глобалног управљања" манифестује се отуд кроз настанак међународног уставног права, које све више преузима место међународног јавног права у кључним областима међународних конституционалних односа.[43]

[42] Svetomir Skaric, *Le droit constitutionnel europaen – nouvelle branche du droit*, VII Congres mondijal de L'AIDC, 11–15 juin, Athens, 2007.

[43] Philip Allott, op. cit., p. 298.

EUROPEAN CONSTITUTIONAL LAW – A NEW ACADEMIC DISCIPLINE

Summary: The paper discusses the idea of European constitutional law as a new academic discipline within European law. The author presents the genesis of this branch of European law by analysing its substantive and formal legal features, starting from the founding treaties of the European Communities, all the way to the Lisbon Treaty and the jurisprudence of the European Court of Justice. The paper highlights two key characteristics of European constitutional law, which relate to supranationalism and cosmopolitanism. On the one hand, supranationalism enables the transformation of member states from national to transnational entities, while on the other hand, cosmopolitanism opens the possibility of transforming the European Union into a global project. In this sense, European constitutional law is the first step towards the creation of international constitutional law - an order that *per se,* parries the order of public international law. According to the authors, the progressive development of European constitutional law should be accompanied by active participation and a creative approach of the wider academic community.

Keywords: EU, European constitutional law, constitutionalism, European Constitution, international constitutional law.

УДК: 37.014:316.7(4-672EU)(497.11)
Biblid 1451-3188, 21 (2022)
Год XXI, бр. 77-78, стр. 445–459
Изворни научни рад
Рад примљен 7. 3. 2022. године
Рад одобрен 6. 4. 2022. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.77_78.26

ИНТЕРКУЛТУРНОСТ И ОБРАЗОВНА ЈЕЗИЧКА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У СРБИЈИ

Катарина РАДОЈКОВИЋ ИЛИЋ[1]

Апстракт: У раду се разматра концепт интеркултурног образовања чији је основни циљ промовисање међусобног разумевања, хуманистичких вредности и толеранције међу народима. Будући да се Савет Европе од самог почетка залаже за креирање језичких образовних политика које би посвећивале пажњу интеркултурном аспекту наставе, образовна језичка политика Европске уније не ограничава се само на развијање језичких способности код ученика, него обухвата и њихово оспособљавање да успоставе дијалог са другим културама и да користе језик на друштвено и културно адекватан начин. У раду се наводе најзначајнији акти Европске уније и Савета Европе у којима се објашњава појам интрекултурности и концепти плурилингвалног и интеркултурног образовања. Анализира се сложени појам интеркултурне компетенције и наводе досадашња истраживања о заступљености овог концепта у курикулумима. Такође се приказују резултати истраживања спроведеног са студентима Правног факултета Универзитета у Београду, с циљем да се утврди да ли су студенти и у којој мери стекли елементе интеркултурне компетенције предвиђене образовним актима.

Кључне речи: Европска образовна језичка политика, интеркултурно образовање, плурилингвизам, настава страног језика струке, Савет Европе.

[1] Правни факултет у Београду. E-mal: katarina.radojkovic@ius.bg.ac.rs. Рад је настао у оквиру пројекта, „Идентитетски преображај Србије 2022", чији је носилац Правни факултет Универзитета у Београду.

1) УВОД

Образовна језичка политика Европске уније базира се на неколико кључних постулата: развоју плурилингвизма, језичке разноврсности, промовисању међусобног разумевања, интеркултурног дијалога и демократског грађанства и унапређењу социјалне кохезије. Како сматрају аутори Беле књиге о интеркултурном дијалогу, европско друштво не треба да буде друштво у коме постоје затворене заједнице и у коме, у најбољем случају, коегзистирају већинске и мањинске групе са различитим правима и обавезама, а које повезује обострано незнање и стереотипи, него отворено друштво пуно живота у коме нема дискриминације, од кога сви имамо користи и које у потпуности укључује све своје становнике и поштује њихова људска права.[2] Будући да међусобно разумевање почива на познавању и прихватању културних разлика, плурилингвални и интеркултурни приступ образовању наводе се у бројним актима Савета Европе и институција Европске уније од којих ће овде бити наведени само они најважнији за креирање образовних језичких политика и наставу страних језика. У Препоруци Р (98) 6 истиче се да учење језика у циљу развоја плурулингвизма представља европски политички интерес, и да се потребе мултилингвалне и мултикултурне Европе могу задовољити само значајним унапређењем могућности њених грађана да превазиђу језичка и културна ограничења а да такав циљ подразумева постојање добро организованог система образовања током целог живота финансираног од стране одговарајућих институција.[3] Стога се мере које се препоручују у овом документу односе, пре свега, на развој језичких образовних политика којима би се омогућило свим Европљанима да се оспособе да комуницирају са говорницима других језика с циљем да развијају отвореност духа, да се побољша слободно кретање људи и размена информација које би омогућиле ученицима да науче да поштују начин живота других и живе у интеркултурном свету. Посебна пажња се посвећује увођењу већег броја језика на свим нивоима образовног система, укључујући и регионалне језике, посебно у билингвалним и мултилингвалним срединама. У Препоруци Савета Министара CM/Rec (2008) 7, посвећеној примени Заједничког европског референтног оквира за језике, наводи се да циљ европске образовне језичке политике треба да буде кохерентно, транспарентно и ефикасно плурилингвално образовање, да би се промовисали демократско држављанство, социјална кохезија и интеркултурни дијалог у складу са политиком Савета Европе, која је потврђена на Трећем Самиту

[2] Conseil de l'Europe, "Livre blanc sur le dialogue interculturel", Strasbourg, 2008.

[3] Conseil de l'Europe, "Recommandation N° R (98) 6 du Comité des ministres aux États membres concernant les langues vivantes", Strasbourg, 1998.

шефова држава и влада у Варшави 2005.[4] Због тога се препоручује свим државама чланицама да створе и одржавају услове за примену препорука из Заједничког европског референтног оквира за језике. Према Смерницама за развој образовних језичких политика у Европи из 2007. године, превасходни циљ плурилингвалног образовања је прилагођавање наставе језика потребама европских друштава и тежњама њених говорника.[5] То се може постићи на два начина: диверсификацијом наставе постојећих језика и трагањем за кохерентношћу њених компоненти, које се често идентификују као различити наставни предмети. Плурилингвално и интеркултурно образовање замишљено је као глобално језичко образовање које је трансверзално у односу на све језике који се изучавају у школи, као и у односу на све наставне предмете и има за циљ формирање појединаца који су отворени ка плуралном поимању света и језичкој и културној разноликости. Сви наставни предмети требало би да доприносе таквом образовању и креирању идентитета, како садржајем предмета тако и применом одговарајућег методолошког приступа. У оквиру плурилингвалног и интеркултурног образовања акценат је на развијању плурилингвалне и интеркултурне компетенције које се у овом документу дефинишу на следећи начин: под плурилингвалном компетенцијом подразумева се способност појединца да сукцесивно стиче и користи различите компетенције на више језика на различитим нивоима и са различитом наменом.[6] Интеркултурна компетенција обухвата скуп знања, вештина и ставова који омогућују појединцу да на различитим нивоима препознаје, разуме, интерпретира или прихвати начин живота и мишљења који је другачији од оног који је својствен његовој култури. Ова компетенција представља основ разумевања међу људским бићима и не своди се само на језик.[7]

Кључни акт за разумевање појма интеркултурности је свакако Бела књига о интеркултурном дијалогу, усвојена на 118. министарској седници Савета Европе 2008. године, у којој се интеркултурни дијалог дефинише као процес који обухвата отворену и достојанствену размену мишљења између појединаца и група различитог етничког, културног, верског и језичког порекла и наслеђа уз узајамно разумевање и поштовање, и подразумева

[4] Council of Europe, "CoRecommendation CM/Rec (2008) 7 of the Committee of Ministers to member states on the use of the Council of Europe's Common European Framework of Reference for Languages (CEFR) and the promotion of plurilingualism", 2008.

[5] 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.

[6] Ibid., p. 128.

[7] Ibid., p. 126.

постојање слободе и способности изражавања, као и вољу и умеће да се саслуша мишљење другог.[8] Интеркултурни дијалог доприноси политичкој, социјалној, културној и економској интеграцији и кохезији културно различитих друштава. Он негује једнакост, људско достојанство и смисао заједничког циља. Тежи да развије дубље разумевање различитих погледа и пракси у свету, да повећа сарадњу и учествовање (или слободу да се направи избор), да оснажи развој и трансформацију појединца, као и да промовише међусобну толеранцију и уважавање. Аутори овог документа наводе неколико предуслова за постојање интеркултурног дијалога: уважавање једнаког достојанства сваког људског бића, поштовање људских права, владавине права и демократских принципа, узајамно поштовање односно размишљање током којег свако себе може да види из перспективе других, постојање родне равноправности, слободе мишљења, савести и вероисповести. Такође се истиче да учење језика помаже ученицима да избегну стереотипе о појединцима, да подстакну радозналост, буду отворени према другима и открију друге културе. Учење језика помаже његовим корисницима да увиде да сарадња са лицима која имају другачији друштвени идентитет и припадају другој култури обогаћује њихово искуство.[9] Овде је важно појаснити да је интеркултурно образовање много шире од пуког увођења елемената културе и цивилизације у наставу страног језика, који су били заступљени у традиционалном образовању. За разлику од процењивања туђе културе мерилима сопствене, што доводи до стварања стереотипа, предрасуда и превиђања одређених појава, интеркултурно образовање подразумева другачију перспективу гледања на културне феномене и обухвата критичко посматрање и поређење сопствене и других култура. Интеркултурни приступ, дакле, не значи ни одбацивање ни фаворизовање своје или туђе културе него обогаћивање једне културе елементима друге. Стога развијање интеркултурне компетенције код ученика обухвата много више од стицања знања о елементима културе неког народа и представља истинско припремање ученика за интеракцију са носиоцима различитих културних, друштвених и других идентитета и његово оспособљавање да прихвати и разуме особе других култура и да контакте са њима доживљава као обогаћивање сопственог искуства. Развијање интеркултурне компетенције повезано је и са развијањем интеркултурне медијације, јер је појединац који је стекао сазнања о другој културној групи способан да интерпретира другима чињенице које се односе на другачији начин живота и различиту културу. Треба прецизирати и да интеркултурна компетенција не значи само интерпретирање информација

[8] Conseil de l'Europe, "Livre blanc sur le dialogue interculturel", op. cit., p. 11.

[9] Ibid., p. 20.

о нечијој култури него и способност откривања свих аспеката идентитета саговорника, као што је на пример његов друштвени идентитет, односно припадност некој социјалној групи. Током интеракције, поред тога што размењујемо информације са неком особом процењујемо, између осталог, и социјални и професионални статус те особе. Пример који су навели Бајрам и сарадници илуструје да током комуникације са неким ко је Кинез ми постајемо свесни његовог културног идентитета који је добио одрастајући међу Кинезима, (вредности, понашања и веровања окружења у коме је одрастао). Међутим, уколико је наш саговорник по занимању наставник, он је током социјализације усвојио знања, вредности и понашање које је делио са другим наставницима тако да ће наш саговорник поред идентитета Кинеза имати и идентитет наставника.[10] Поред тога, он је током живота стекао и друге идентитете везане за његово приватно окружење, породични статус, интересовања итд. које ћемо, ако поседујемо интеркултурну компетенцију, бити у стању да опазимо. Свако посматрање само једног идентитета саговорника значило би упрошћавање и подлегање стереотипима. Последњи аспект на који бисмо желели да укажемо је разлика између термина мултикултурализам и интеркултурализам. Како наводи Данијел Живковић, за разлику од термина мултикултурализам, који се користи да се опише друштво у којем различите културе живе једна поред друге без много интеракције, термин интеркултурализам подразумева међусобну интеракцију различитих култура и веровање да сваки човек постаје богатији кроз контакте са другим културама[11]. Овде можемо направити и паралелу са терминима мултилингвизам и плурилингвизам: док се мултилингвизам односи на коегзистенцију више језичких варијетета на једној територији, под плурилингвизмом се у контексту Европске образовне језичке политике сматра способност друштвеног актера, који на различитим нивоима познаје различите језике и различите културе, да комуницира и успоставља друштвену интеракцију.[12]

2) ИНТЕРКУЛТУРНОСТ И НАСТАВА СТРАНИХ ЈЕЗИКА

Бајрам и сарадници издвојили су пет кључних елемената интрекултурне компетенције који су унети у бројне актуелне курикулуме наставе страних

[10] Michael Byram, Bella Gribkova, Hugh Starke, *Developing the Intercultural Dimension in Language Teaching. A Practical Introduction for Teachers*, Council of Europe, Strasbourg, 2002.

[11] Данијел Живковић, „Улога страних језика у интеркултурном образовању", Весна Лопичић, Биљана Мишић Илић (ур.) *Језик, књижевност, вредности: језичка истраживања*, Универзитет у Нишу, Филолошки факултет, Ниш, 2013, стр. 659–670.

[12] Катарина Радојковић Илић, „Постулати европске образовне језичке политике и настава страних језика", *Европско законодавство,* 2018, бр. 64, стр. 214.

језика.[13] Први елемент чине знања (енгл. *knowledge,* фр. *savoirs*) која се односе на познавање веровања, понашања и културних значења друштвених група једне државе и познавање интерперсоналне интеракције њених припадника. Следећи елемент су ставови или понашања (енгл. *intercultural attitudes*, фр. *savoir-être*) који подразумевају радозналост и отвореност према другим културама, спремност да се уклоне предрасуде о њима и отклони мишљење да су наш систем вредности и наш доживљај света једини исправни. Ова способност сагледавања из туђе перспективе може се назвати способношћу децентрализације (енгл. *ability to decentre*). Трећи елемент су вештине интерпретирања (енгл. *skills of interpreting and relating,* фр. *savoir comprendre*) што подразумева поседовање вештине тумачења, поређења и повезивања које користимо када се нађемо пред документом или догађајем из друге културе који треба да протумачимо, објаснимо и повежемо са документом или догађајем из наше културе. Четврти елемент представљају вештина откривања и интеракције (енгл. *skills of discovery and interaction*, фр. *savoir apprendre/faire*) које се односе на способност да се усвојена знања о другачијим културним праксама употребе у реалној комуникацији и интеракцији. Међутим, колико год ми били отворени, радознали и толерантни у односу на туђа веровања, вредности и навике, наша веровања, вредности и понашања су дубоко усађена у нама и могу да доведу до неадекватне реакције. Због тога интеркултурни говорник/медијатор мора да поседује и пету компоненту – способност критичког процењивања своје и туђе културе (енгл. *critical cultural awareness,* фр. *savoir s'engager*). Аутори Заједничког европског референтног оквира за језике под интеркултурним склоностима и вештинама подразумевају следеће елементе: способност успостављања односа између сопствене и стране културе; изграђивање позитивног става према самом појму културе и способност препознавања и употребе различитих стратегија у остваривању контаката са људима из другог културног миљеа; способност да се посредује између две културе и успешно реше неспоразуми и сукоби проистекли из културних разлика; способност превазилажења површних односа који не прелазе ниво стереотипних представа.[14] Када неко учи други језик (страни језик) и упознаје другу културу (страну културу), он не губи стечене компетенције из матерњег језика и сопствене културе. Нова компетенција коју стиче такође није сасвим независна од претходне. У процесу учења, ученик не учи друге начине комуницирања и поступања, већ постаје плурилингвалан и стиче интеркултурну компетенцију. Лингвистичке и

[13] Michael Byram, Bella Gribkova, Hugh Starke, *Developing the Intercultural Dimension in Language Teaching. A Practical Introduction for Teachers*, op. cit., p. 12.

[14] Conseil de l'Europe, *Cadre européen commun de références pour les langues- Apprendre, enseigner, évaluer*, Conseil de l'Europe/Didier, Paris 2001, p. 84.

културне компетенције сваког од тих језика модификоване су познавањем другог језика и културе и доприносе стицању свести о интеркултурности, интеркултурним вештинама и умећима и на тај начин омогућују особи да развије богатију и комплекснију личност и да повећа способност учења других страних језика и да се отвори за нова културна искуства.[15] У настави страног језика струке интеркултурни елементи су још значајнији него у настави општег језика будући да је циљ наставе интегрисање ученика у професионалну или академску средину. Поред бољег разумевања, развијања отворености за другачије мишљење, ставове и навике, у професионалном контексту интеркултурна компетенција има и другу димензију, и у пословном свету може да буде кључ успеха и мобилности. Елементи културе присутни су у свим сегментима комуникације у професионалном окружењу: од хијерархијског уређења установа и предузећа, преко начина опхођења, држања тела, до навика које се односе на време (док се кашњење од 15 минута у једној култури сматра нормалним или чак уобичајеним, у другој култури такво понашање може бити крајње увредљиво). Издвајање елемената потребних за стицање интеркултурне компетенције и њихово укључивање у програм наставе језика струке изузетно је тешко, будући да они обично нису експлицитно изражени, да су многи од њих у домену невербалне комуникације као на пример став, положај тела, израз лица, контакт очима, начин облачења, растојање између саговорника, употреба боја и симбола, као и да захтевају да и сам наставник познаје професионални миље у коме ће се ученик у будућности кретати. Проучавајући узроке неразумевања приликом интеркултурног сусрета, Барна је издвојио шест основних препрека у интеркултурној комуникацији: претпоставке о сличностима, коришћење различитих језика и стилова комуникације, погрешна интерпретација невербалних порука, стереотипи, тенденција вредносног одређивања и анксиозност[16]. Претпоставка о сличностима између наше и туђе културе, или професионалног окружења, може да буде извор неспоразума и непријатности. Невербалним порукама се у појединим културама придаје више пажње и оне имају већи значај у комуникацији него што је то случај у другим културама. У том погледу разликују се високо контекстуализоване културе, код којих је мали део поруке експлицитно изражен, те је значај контекста за разумевање велики, и ниско контекстуализоване културе код којих се порука преноси експлицитно, тако да улога контекста није значајна.[17] Неки од елемената невербалне комуникације који могу бити посебно значајни у професионалним

[15] Ibid., p. 40.

[16] Laray M. Barna, "Stumbling Blocks in Intercultural Communication", in: Milton J. Bennett, (ed.) *Basic Concepts of Intercultural Communication: Selecting Readings,* Yarmouth, Maine, Intercultural Press, 1998, pp. 337–346.

[17] Edward Twichell Hall, *Beyond Culture*, Anchor Books Doubleday, New York, 1976.

сусретима, нарочито приликом преговора, на међународним конференцијама или приликом посета страних делегација су гестови, контакт очима, однос према времену и простору. На пример, спојени палац и кажипрст у виду круга је гест који се у Француској користи да означи нулу односно нешто што нема вредност, у Сједињеним Државама се користи као ознака да је нешто прихватљиво, док у Бразилу исти гест има увредљиво па чак и опсцено значење, а у Јапану представља ознаку за новац. Контакт очима се такође различито користи у пословној комуникацији. Док се саговорник гледа директно у очи у арапским земљама, Латинској Америци и Јужној Европи, људи из Азије и Северне Европе у комуникацији углавном користе само површан поглед или га у потпуности избегавају. Ове разлике присутне су и међу становницима Европе: док Енглези ретко одржавају контакт очима током разговора, у Француској је контакт очима чест и веома интензиван. Још два елемента на које Барна указује као на могуће „каменове спотицања" у комуникацији могу се јавити у пословном окружењу. Први је тенденција да доносимо вредносни суд о култури различитој од наше полазећи од сопствених културних стандарда. У том смислу, скренућемо још једном пажњу да је код ученика важно развијати оно што Бајрам назива „способношћу децентрализације", односно сагледавања понашања припадника других култура са њихове тачке гледишта, као и способност критичког процењивања своје и туђе културе (*critical cultural awareness*).[18] Друга препрека је психолошке природе и односи се на анксиозност која се јавља услед неизвесности коју доноси свака интеркултурна комуникација. У том смислу, значајно је да ученик добије што више информација у вези окружења у коме ће се у будућности наћи. Уобичајено је мишљење да за то постоје два начина: један је помоћу наставника, други је директним контактом кроз интеракцију са изворним представницима друге културе. Клер Крамш залаже се, међутим, за концепт „треће културе" по коме наставник не треба да презентује културолошке елементе него да помогне ученику да сам научи да открива културу са којом се сусреће.[19] Зато је важно да наставници језика струке на високошколским установама посвете посебну пажњу интеркултурним елементима.

3) ИНТЕРКУЛТУРНОСТ И ОБРАЗОВНА ЈЕЗИЧКА ПОЛИТИКА У СРБИЈИ

У Белој књизи о интеркултурном дијалогу наводи се да у мултикултурној Европи образовање није само средство припреме појединца за тржиште рада

[18] Michael Byram, Bella Gribkova, Hugh Starke, *Developing the Intercultural Dimension in Language Teaching. A Practical Introduction for Teachers*, op. cit., p. 13.

[19] Claire Kramsch, *Context and Culture in Language Teaching*, Oxford University Press, 1993.

које доводи до развоја личности и пружа широку образовну основу, већ су школе важни форуми за припремање младих да учествују у животу као активни грађани. Оне имају одговорност за усмеравање и подржавање младих у усвајању алата и развијању ставова неопходних за све облике живота у једном друштву, као и стратегија за њихово усвајање. Оне треба да им омогуће да разумеју вредности које леже у основи демократског живота, да их упознају са поштовањем људских права као основом за управљање разноликошћу и подржавањем отворености према другим културама.[20] Стицање интеркултурне компетенције је данас један од циљева наставе страних језика и прописан је у курикулумима свих европских земаља. Када је реч о Републици Србији, може се закључити да се у стандардима и наставним плановима за предмет страни језик пружа велика подршка развоју интеркултурне компетенције. У Правилнику о општим стандардима постигнућа за крај основног образовања за страни језик из 2017. године, у оквиру постигнућа за крај основног образовања за страни језик, поред функционално-прагматичне и лингвистичке компетенције прецизирају се и стандарди за интеркултурну компетенцију.[21] За средњи ниво, на пример, прецизира се да ученик треба да препознаје и избегава табуе и неспоразуме у комуникацији као и да негује позитиван и отворен став према разликама које уочава: „Ученик поседује основна знања о разликама у свакодневном животу и разуме да су разлике последица сложености културе. Ученик познаје и разуме основне природне и друштвене специфичности циљне културе. Ученик поседује свест о основним сличностима и разликама између своје и циљне културе и препознаје/избегава најкритичније табуе и неспоразуме у комуникацији. Негује позитиван и отворен став према разликама које препознаје између своје и циљне културе".[22] У стандардима за напредни ниво истиче се развијање отворености према разликама и развијање критичког приступа истраживању сопствене и друге културе: "Прихвата разлике које постоје између властите и циљне културе и уме да прилагоди понашање основним конвенцијама. Негује став отворености и радозналости према циљној култури/циљним културама и поседује основне вештине за критичко истраживање и разумевање појава циљне и властите културе".[23] У „Правилнику о наставном програму за осми разред основног васпитања и образовања", у задатке наставе страног језика у основном образовању и васпитању, поред осталог, убрајају се следећи елементи:

[20] Conseil de l'Europe, "Livre blanc sur le dialogue interculturel", op. cit., p. 21.

[21] „Правилник о општим стандардима постигнућа за крај основног образовања за страни језик", *Службени гласник РС*, број 78/2017.

[22] Ibid., стр. 3.

[23] Ibid.

стицање позитивног односа према сопственом језику и културном наслеђу, као и према другим језицима и културама, уз уважавање различитости и навикавање на отвореност у комуникацији и истиче да у процесу учења страних језика ученик богати себе и, упознајући другог, стиче свест о значају сопственог језика и културе у контакту са другим језицима и културама.[24] Ученик на тај начин развија радозналост, истраживачки дух и отвореност према комуникацији са говорницима других језика. У Правилнику о општим стандардима постигнућа за крај општег средњег образовања и средњег стручног образовања, у делу општеобразовних предмета, наводи се у оквиру опште предметне компетенције за предмет страни језик да учењем страног језика ученик развија креативност, критичко мишљење, вештине комуникације, самосталност и сарадњу, уважавање различитости култура и културу дијалога.[25] Иако образовни акти пружају велику подршку интеркултурном образовању, аутори неких истраживања указују да за успешнију примену циљева и задатака у пракси недостаје препорука, практично упутство или задатак за илустрацију.[26] Такође, указује се на велику разлику између младих у Европским земљама који током својих студентских дана обиђу већи део Европе и младих у Србији који немају таква искуства. Према истраживању спроведеном 2004. године, чак 70% студената никада није било у иностранству, док је према истраживању Института за психологију из 2008. свега 10% испитаника путовало у земље Западне Европе и то су већином млади из Београда, док је у осталим деловима Србије тај проценат још мањи.[27] Истраживање спроведено са ученицима гимназија у Нишу показало је да се они налазе у двоструком процесу стицања интеркултурне компетенције, кроз индивидуална искуства, ван школе и кроз наставу.[28] Примећени су позитивни помаци у смислу промене етноцентризма, разумевања, прихватања и поштовања друге културе. Истовремено постоје још увек одређени стереотипи. Посебно позитивни помаци примећују се, између осталог, у бољем разумевању стране културе, отворености према другачијем, ширењу хоризоната и коришћењу више

[24] „Правилник о наставном програму за осми разред основног образовања и васпитања", *Службени гласник РС – Просветни гласник*, бр. 2/2010, 3/2011 – др. правилник, 8/2013, 5/2014, 11/2016, 7/2017 и 12/2018, стр. 127.

[25] „Правилник о општим стандардима постигнућа за крај општег средњег образовања и средњег стручног образовања у делу општеобразовних предмета", *Службени гласник РС,* бр. 117/2013, стр. 13.

[26] Николета Момчиловић, „Интеркултуралност и настава страних језика", у: Б. Димитријевић, (ур.) *Наука и савремени универзитет 2, Од науке до наставе*, Филозофски факултет, Универзитет у Нишу, Ниш. 2013, стр. 529.

[27] Данијел Живковић, op. cit., стр. 666.

[28] Николета Момчиловић, op. cit., стр. 534.

извора информација. Посебно је значајно да није уочено да испитаници одбацују своју културу, будући да трећина исказа показује једнако вредновање своје и туђе културе мада је, приликом контрастирања своје и друге културе, ипак изражено фаворизовање друге културе (53% свих исказа). У том смислу, ауторка препоручује активности којима би се искуства из стране културе користила као подстицај за богаћење сопствене и указује на значај подстицања свести о сопственој култури и дубљем схватању односа међу културама. Када говоримо о истраживањима ове врсте неопходно је напоменути да је, за разлику од евалуирања језичке и функционалне компетенције, изузетно тешко извршити евалуацију интеркултурне компетенције будући да је она сама веома комплексна. Као што не постоји јединствена дефиниција интеркултурне компетенције и њених елемената, тако не постоји ни јединствени инструмент за евалуацију. Начин евалуирања зависи најпре од контекста и циљева истраживања. Такође зависи да ли истраживање спроводе организације, компаније, да ли је руковођено личним потребама или у сврхе научних истраживања. Додатну тешкоћу представља чињеница да интеркултурна компетенција садржи у себи и црте личности као што су на пример отвореност духа и емпатија. Неки аутори указују и да посебну тешкоћу представља чињеница да се готово увек ради о аутоевалуацији и да су због тога испитаници склони да се прикажу у бољем светлу, посебно ако је евалуација извршена за потребе селекције.[29] Када је реч о евалуацији интеркултурних компетенција у циљу унапређења наставе страног језика најчешће се процењују извори на основу којих ученици стичу сазнања о другој култури, улога наставника и уџбеника страног језика у стицању ове компетенције као и способности ученика да уоче сличности и разлике између своје и туђе културе и спремност да прихватају разлике и да се ослободе табуа. Истраживање спроведено са студентима Правног факултета Универзитета у Београду имало је за циљ како стицање општег увида у интеркултурне компетенције студената тако и у њихове ставове о значају овог питања у њиховом професионалном контексту. Поред тога, циљ је био да утврдимо који су основни извори стицања интеркултурних сазнања, да ли и које сличности и разлике студенти уочавају између своје и француске културе, да утврдимо да ли између мотивације за учење француског језика, заинтересованости за програме мобилности и поседовања интеркултурних компетенција постоји повезаност. У формирању изјава руководили смо се препорукама изнетим у Европском језичком портфолију и Заједничком европском оквиру за језике, као и стандардима и постигнућима наведеним у нашим актима као што су Правилник о општим стандардима постигнућа за крај основног образовања за страни језик, Правилник о општим стандардима

[29] Anne Bartel-Radic, "L'évaluation des compétences interculturelles", *Les politiques sociales 3&4*, Daloz, 2016, pp. 88–99.

постигнућа за крај општег средњег образовања и средњег стручног образовања, и Правилник о наставном програму за осми разред основног васпитања и образовања. На основу ових параметара формиране су изјаве које су фигурирале у упитнику као, на пример, „умем да упоредим сопствену и другу културу и да уочим разлике", „умем да препознам и избегнем табуе о другим културама", „посматрам, разумем и поштујем своју културу". Упитник се састојао од 11 затворених и 3 отворена питања. Отворена питања односила су се углавном на сличности и разлике које студенти уочавају између француске и српске културе. Резултати су показали да већина студената сматра да уопштено поседује интеркултурне компетенције (25% одговора „да, у великој мери", 63% одговора „да, у мањој мери", 12% одговора „не"). Када је реч о појединачним компетенцијама, највећи број студената оцењује да може да прихвата разлике које постоје између своје и туђе културе (75%), као и да је отворен за упознавање других култура 70%. Такође, 68% испитаника сматра да може да уочи обичаје и понашања друге културе. Нешто мањи број испитаника сматра да уме да упореди сопствену и другу културу и да уочи сличности и разлике (62%). Приближно половина испитаника сматра да уме да посматра, разуме и поштује своју културу и да комбинује информације о другој култури стечене из различитих извора. С друге стране, много мањи број (37%) сматра да може да препозна и избегне табуе о другим културама, а само 10% уме да прилагоди понашање основним конвенцијама туђе културе. Резултати су показали да су студенти у већини стекли способност да уоче разлике између своје и туђе културе. Само 18% испитаника изјавило је да не познаје довољно француску културу да би могли да уоче сличности и разлике. Као најчешће сличности навели су оне које се односе на свакодневни живот, као на пример љубав према храни и забави, затим богату дугу историју и богату културу која је настала мешањем различитих културних елемената. Такође су у различитој форми навели поштовање традиције, културе и обичаја. Када је реч о разликама, испитаници у већини сматрају да је француско друштво боље уређено, да људи боље живе, да више цене културу и да су отворенији према модерним тенденцијама, док је српско друштво традиционалније. Велики број испитаника навео и је већу отвореност Француске ка новом и другим културама (45%). Из датих одговора произилази да испитаници углавном на неутралан начин уочавају разлике, мада је један број испитаника (30%) дао исказе који фаворизују француску културу а критикују српску (већа отвореност, вредноћа, лепши манири, боље васпитање). Као што смо очекивали, одговори су показали да учесталост контаката и боравак у некој од франкофоних земаља позитивно утиче на развој интеркултурних компетенција, односно да је интеркултрна размена неопходна за истинско усвајања интеркултурне компетенције. Уочљиво је да су испитаници који су провели дуже време у иностранству (било туристички, било приликом

размене ученика), или на други начин чешће контактирали са припадницима франкофоне културе, оценили да поседују већи број интеркултурних компетенција. Нажалост, потврдиле су се тврдње изнете у претходним истраживањима да не постоји довољно контаката са особама са француског говорног подручја (20% студената има често такве контакте, 20% понекад, 35% ретко, 50% никад), а већина испитаника није никада боравила у франкофоним земљама, или је боравила само туристички. Лица са којима имају контакте су углавном пријатељи или рођаци (67%) или особе које су упознали приликом ученичких размена и сличних манифестација. Када је реч о начинима на који су студенти до сада стицали ове компетенције, одговори показују да је најчешћи извор интернет и ТВ, следи настава француског језика, контакти са припадницима француске културе, путовања, филмови, музика и књиге. Одговори, међутим, показују и да студенти оцењују да интеркултурни елементи нису били довољно заступљени у досадашњој настави француског језика (35% сматра да су били често заступљени, 15% понекад, 50% ретко). Прикупљени подаци указују на повезаност плурилингвалне и интеркултурне компетенције будући да око 75 процената студената сматра да је неопходно знати језик да би се упознала друга култура. Када је реч о мобилности, веома мали број студената је до сада учествовао у неком од програма размене ученика или студената (5%), али је 95% испитаника изразило жељу да се у будућности укључи у овакве програме, што такође указује на спремност за упознавање других култура. Резултати недвосмислено показују да познавање француске културе има велики повољан утицај на мотивацију за учење француског језика, будући да 98% студената верује да упознавање туђе културе повољно утиче на мотивацију за учење тог језика. Такође је занимљиво да студенти оцењују да је познавање француске културе и француског права веома важно за њихову струку (75% сматра да је то веома важно, 25% да је важно).

4) ИЗВОРИ

Barna, Laray, "Stumbling Blocks in Intercultural Communication", Milton J. Bennett, (ed.) *Basic Concepts of Intercultural Communication: Selecting Readings,* Yarmouth, Maine, Intercultural Press, 1998.

Bartel-Radic, Anne, L'évaluation des compétences interculturelles, *Les politiques sociales 3&4*, Daloz, 2016.

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.

Byram, Michel, Gribkova, Bella, Starkey, Hugh, *Developing the Intercultural Dimension in Language Teaching. A Practical Introduction for Teachers*, Council of Europe, Strasbourg, 2002.

Hall, Edward Twitchell, *Beyond Culture*, Anchor Books Doubleday, New York, 1976.

Kramsch, Claire, *Context and Culture in Language Teaching*, Oxford University Press, 1993.

Момчиловић, Николета, „Интеркултуралност и настава страних језика", у: Б. Димитријевић, (ур.) *Наука и савремени универзитет 2, Од науке до наставе*, Филозофски факултет, Универзитет у Нишу, Ниш, 2013.

Радојковић Илић, Катарина, „Постулати европске образовне језичке политике и настава страних језика", *Европско законодавство,* 2018, бр. 64.

Живковић, Данијел, „Улога страних језика у интеркултурном образовању", Лопичић Весна, Биљана Мишић Илић (ур.) *Језик, књижевност, вредности: језичка истраживања Зборник радова,* Универзитет у Нишу, Филолошки факултет, Ниш, 2013.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Анализа најновијих правилника који прописују стицање интеркултурне компетенције као један од циљева наставе страних језика показује да су у Србији учињени позитивни помаци у смислу усклађивања са европским вредностима и стандардима. Међутим, поставља се питање – да ли у пракси постоје предуслови за постизање ових циљева имајући у виду недовољан број часова страног језика и уопште неадекватан положај предмета страни језик на различитим нивоима формалног образовања. Многа претходна истраживања, као и ово извршено са студентима Правног факултета Универзитета у Београду, показала су да би у основном и средњем образовању ипак требало посветити већу пажњу усвајању интеркултурних елемената, као и да су интеркултурни елементи изузетно значајни за наставу језика струке. Као што је показало спроведено истраживање, студенти који су имали више контаката са припадницима француске културе, или дуже боравили у иностранству, у већој мери су развили интеркултурне компетенције. Као што је интеркултрна размена неопходна за истинско усвајање интеркултурне компетенције, такође смо уочили повезаност између језичких и интеркултурних компетенција, што показује да су плурилингвални и интеркултурни приступ у образовању тесно повезани и указује да је неопходно да се учењу страних језика и заступљености што већег броја страних језика у формалном образовању у будућности посветити више пажње. Одговори испитаника указују и да је код ученика, поред способности уочавања елемената друге културе, толеранције и спремности да се прихвате разлике, веома важно развијати способност критичке процене своје и друге културе. Неопходно је да ученици разумеју да интеркултурни приступ не значи ни одбацивање ни фаворизовање своје или туђе културе, него обогаћивање своје културе елементима друге. Коначно, треба истаћи и да

развој интеркултурних компетенција изузетно повољно утиче на мотивисаности студената за учење страних језика. Свакако треба имати у виду да је ово истраживање обухватило само малу групу испитаника и да би било корисно у будућности спровести слична истраживања и на другим високошколским установама и за друге стране језике, као и шира истраживања на свим нивоима образовања, како у основним и средњим школама тако и у универзитетском окружењу, како би се наши студенти припремили за успостављање истинског интеркултурног дијалога који обухвата отворену и достојанствену размену мишљења са носиоцима различитих културних, друштвених и других идентитета, и како би у будућим интеркултурним интеракцијама могли да прихвате и разумеју особе других култура и да контакте са њима доживљавају као обогаћивање сопственог искуства, а да истовремено буду свесни вредности сопствене културе

INTERCULTURALISM AND EUROPEAN LANGUAGE EDUCATION POLICY IN SERBIA

Summary: The paper discusses the concept of intercultural education as one of the main objectives of European language ideology, whose main goal is to promote mutual understanding, humanistic values, and tolerance among nations. Intercultural dialogue is understood as an open and respectful exchange of views between individuals and groups with different ethnic, cultural, religious, and linguistic backgrounds and heritages, based on mutual understanding and respect. Since the Council of Europe has always been committed to creating language education policies that pay attention to the intercultural aspect of teaching, the European Union's education language policy is not limited to developing students' language skills but also enabling them to engage in dialogue with other cultures and to use language in a socially and culturally adequate way. The paper presents the most important acts of the European Union and the Council of Europe, which explain the concept of interculturality and the concepts of plurilingual and intercultural education, and analyses the presence of those concepts in the language educational 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 in order to emphasise the importance of intercultural competence in foreign language teaching.

Keywords: EU language education policy, Council of Europe, intercultural education, plurilingualism, foreign language teaching.

УДК: 316.77:174
Biblid 1451-3188, 21 (2022)
Год XXI, бр. 77-78, стр. 461–483
Изворни научни рад
Рад примљен 26. 2. 2022. године
Рад одобрен 21. 3. 2022. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.77_78.27

ЕТИЧКИ АСПЕКТИ КОМУНИКАЦИЈЕ, БИОЕТИКЕ И ПРИГОВОРА САВЕСТИ

Љиљана М. МУДРИНИЋ[1]

Апстракт: У раду се разматрају теоријски ставови о комуниколошкој и деонтолошкој етици као специјалној етици која служи човеку и његовим правима. У контексту европских вредности у раду се разматрају основни принципи морала и моралне културе на којима се темељи медијска етика. Полазећи од претпоставке постојања моралности, аутор испитује значења приговора савести за моралну праксу и морално поступање. Право на приговор савести темељно је људско право и саставни је део слободе мишљења које је признато у већини европских држава. У раду се с посебном пажњом анализира криза културе која је започела крајем педесетих година прошлог века, а која је допринела појави „етике трећег лица". Овај феномен унео је нове вредности у европску и светску социјалну стварност, истовремено изазивајући и пад моралних вредности. Анализирајући токове овог преображаја, аутор закључује да је промена културних образаца надошла са процесом глобализације. Ове промене обухватиле су измену људске свести, менталитета и стила живота, што је консеквентно наметнуло одређени релативизам у култури која је усмерена на материјалне циљеве, а не на истицање правих моралних вредности. Међутим, и поред оваквих тенденција, у постмодерном периоду развоја људског друштва, етика је допринела настанку биоетике као посебне дисциплине која интегрише и синтетизује различите области

[1] Правни факултет Мегатренд Универзитета, Београд.
E-mail: mudrinic.ljiljana243@gmail.com

знања о људском понашању и односу према животу уопште. У том смислу, изнета су и нека закључна разматрања од значаја за Републику Србију.

Кључне речи: Комуниколошка етика, морална култура, приговор савести, биоетика.

1) УВОД

Комуниколошка и медијска етика

Етика је „филозофска теоријско-практична наука која истражује моралност људских поступака и проучава вредност, живот и морално понашање особе и људске заједнице".[2] Етика се дели на општу – која проучава законе, норме и чињенице моралног понашања човека, и специјалну етику – која проучава понашања у различитим околностима у којима се човек као социјално биће налази.[3] Етика је, кроз историју па све до данас, имала различите правце и приступе, а њихови су називи најчешће зависили од врховних начела и етичких праваца.[4] Етика је увек постављала тешка питања, јер је као „морална филозофија", како се још назива, бавила „начинима на које би требало живети".[5] Комуникацијска етика и деонтологија комуникације спадају у подручје специјалне етике. У стручним и научним круговима деонтологија комуникације врло често поистовећује се са етиком струке, тј. етиком комуниколошке струке. Гледајући етимолошки, етика је наука која проучава *ethos*, тј. нешто карактеристично с подручја људских обичаја, његових уобичајених начина понашања и саме нарави човека да се понаша на овај или онај начин. Другим речима, етика проучава људско понашање, тј. људске чини.[6] Савремени етички правци често у средиште комуниколошке етике стављају управо човека, те се цела друштвена комуникација вреднује према томе служи ли човеку, његовим правима, односно колико утиче на слободу и колико доприноси пракси самоодлучивања.[7] За обнову и очување друштвене комуникације какву познајемо није довољно само саставити десетак начела и објединити их у кодекс мислећи да се тиме решавају етичке дилеме и проблеми пред којима се налазе ствараоци

[2] Luka Brajanović, „Novinarska deontologija, nauka o dužnostima novinara kao moralnoj obavezi", *Hrvatska revija,* 1997, vol. 47, br. 2, str. 272–289, 275.

[3] Ibid., str. 277.

[4] Judith A. Boss, *Ethics for life,* New York, McGraw-Hill, 2004, p. 5.

[5] Karen Sanders, *Ethics & Journalism*, London, Thousand Oaks, 2004, p. 14.

[6] Luka Brajanović, op. cit., str. 274.

[7] Ibid., str. 114.

комуникација.[8] Много је важније, вратити се на човека, на његово неповредиво достојанство, јер је он субјект комуникације а његово се деловање у медијском контексту очитује пре свега у истини и слободи. Али, у контексту савремених етичких праваца и код дефинисања обележја нашег друштва – које је постмодерно, потрошачко, информативно и друштво знања – све се чешће говори о терету слободе и одговорности *(Brukner, Baumann),* али и о етичком релативизму (*Vattimo, Ratzinger* и други). Морално знање не састоји се од памћења скупа етичких принципа већ од способности разликовања доброг и лошег понашања и моралне воље да се то знање примени на стварне етичке дилеме у стварним животним ситуацијама.[9] Отуд, не би требало бити нереалан, него бити свестан да етичка способност никада не може довести до људске савршености, која је недостижна. Зато морамо прихватити умеренију процену моралних врлина: кредибилитет, интегритет и цивилизованост. Говорећи о кредибилитету или веродостојности треба рећи да без ње ни друге врлине не значе ништа. Бити кредибилан, веродостојан, значи бити особа којој се може веровати и у коју се може имати поверење. Од шездесетих година 20. века израз „процеп кредибилитета", постао је синоним за недовољно поверење у саопштењу државних службеника, корпорација и институција. Дакако, ни медији нису имуни од упадања у овакве процепе кредибилитета, што је чињеница која се огледа и у испитивањима јавног мњења. Говорећи о интегритету, Луис Алвин Деи *(Louis Alvin Day)*, на темељу категоризације коју је извршио Картер (*Stephan Carter)*, наводи да се интегритет састоји од „разликовања доброг од лошег; поступања на основу уочене разлике, макар и на личну штету и отвореног говора да поступате на темељу разликовања доброг и лошег".[10] Деи овде додаје спремност да се преузме одговорност за своје поступке. Другим речима, људи од интегритета морају бити активни у одређивању правог начина поступања, морају бити спремни тако и поступити и морају бити спремни живети с последицама свог понашања. Наводи и поштовање и пожртвованост које су покретачке снаге моралних врлина које Деи назива „цивилизованошћу". Моралност подразумева узимање у обзир интереса других; потпуно себична особа не може доносити етички исправне судове. Јавност често медијске раднике доживљава као егоисте и тај став је довео до кризе поверења у медије. Све је више негативних ставова у вези с

[8] Danijel Labaš, Ivan Uldrijan, „Može li dobro novinarstvo biti nemoralno? Pitanje odnosa kvalitete, etike i medijske pismenosti" u: Labaš, Danijel (ur.), *Mediji i društvena odgovornost,* Zagreb, Hrvatski studiji, 2010, str. 103.

[9] Лоуис Алвин Дej, *Етика у медијима. Примери и контроверзе*, Београд, Медија центар, 2004, стр. 28–30.

[10] Ibid.

медијима, несумњиво изазваних поимањем да ће новинари све прекопати, чак и ако то није етички, да би дошли до вести или да рекламне агенте и менаџере за односе с јавношћу више занима манипулисање јавним мњењем и укусима потрошача од јавног интереса. Није бескорисно поновити, ако је истина да нема стварне слободе без граница, исто је тако истина да без слободе не може бити ни одговорности. Професионалац треба слободу с обзиром на државу, али и с обзиром на власнике. Једнако му је тако потребна и економска слобода: без достојне плате, тешко ће избећи корупцију".[11] Права и дужности су неодвојиви, што је посебно важно у деонтологији.[12] Људско биће је склоно да захтева права, не спомињући дужности које их прате, што је посебно видљиво данас у савременом друштву. А деонтологија се бави управо дужностима, јер полази од тога да слобода и одговорности иду заједно, те деонтологија формулише правила која зацртавају границе слободе сваког појединца и утврђују његове дужности, а та правила произилазе из скупа моралних начела.

2) ЕТИКА КАО БИТНО ДОБРО КОМУНИКАЦИЈЕ У ЕВРОПСКИМ ДРУШТВИМА

Етика није ванземаљска категорија него битно добро комуникације, јер свака комуникација сама од себе поставља питања о истини, истинитости, кохерентности, поузданости и веродостојности, а етичке вредности саме од себе такође провоцирају питање о њиховој комуникацији (мир, слобода, толеранција, прихватљивост, емпатија, итд.).[13] Питање етике у европским друштвима постаје одлучујуће питање, не у облику неког филозофског или моралног луксуза, не као оно које се може поставити после, него као питање које се само од себе прво поставља.[14] То подразумева да је етика заправо сама по себи друштвена величина и да је европска друштва требају схватити као етичку вредност, као претпоставку коју треба замишљати и за којом треба тежити само у интересу што је могуће бољег стања. Ако се друштво уопште схвати као величина етике, то још више вреди за комуникацију, као услов њене конструкције. Стога је комуникација у том смислу истовремено и објект и субјект етике. Она је, такође, подела друштвености, где се управо кроз ту поделу (друштвену, културну) утемељују везе. Етика није првенствено терет индивидуалног живота, него

[11] Claude-Jean Bertrand, *Deontologija medija,* Zagreb, Sveučilišna knjižara, 2007, str. 8–34.

[12] Ibid.

[13] Thomas A. Bauer, *Mediji za otvoreno društvo*, *medijska odgovornost kao temelj demokratske medijske kulture,* Zagreb, Sveučilišna knjižara, 2007, str. 64.

[14] Ibid., str. 66–67.

је културни хоризонт самоостварења друштва, кроз које појединац може спознати морални смисао своје егзистенције.[15] Битан предуслов сваке комуникације представља веродостојност, поверење које мора одликовати пошиљаоца (било особу или пак медиј), односно извор информације.[16] Наиме, прималац медијске поруке мора „веровати" медију. Зато је у данашњим европским системима задатак стварања веродостојности један од великих изазова за медије. Медији потпуно јасно показују какве новинаре желе: младе и недовољно образоване, јер имати такве људе у редакцији значи имати „податну глину која се меси према замислима медијских магната". Млади и недовољно образовани новинари не познају довољно новинарске стандарде, не знају разликовати што је етично, а шта неетично (нпр. повреда достојанства или приватности појединца). Такви се могу врло лако наговорити да некога „разапну", да објаве без размишљања текст из само једног извора, да не проверавају информације, да се не буне када им уредник промени текст или допише реченицу.[17] Постоје и неке друге специфично новинарске вредности: слобода, објективност, друштвена одговорност, право људи да знају, служење јавности, надгледање моћника, објективност и поштење, саосећајност (пазити да се не повреде они о којима се пише), независност, храброст и преиспитивање лојалности.[18] „Слободан је ко је богат, а будући да новинари нису богати, нису ни слободни".[19] Ако се говори о кризи вредности у европским друштвима, није претерано упозорити и да је један од разлога кризе свакако већи број новинара који нема факултетско образовање.[20] Ту је онда и неразвијеност подручја односа с јавношћу кључних државних институција, јер су ретке оне код којих се може добити информација кад је новинар треба. Новинара који тражи информације често доживљавају као непријатеља, те ће требати још много времена док особе задужене за односе с јавношћу не науче деловати пре новинарског истраживања, дајући информације које су у интересу власника организације, предузећа или институције. Говорећи о новинарској слободи треба истаћи да су слобода изражавања и слобода критике предуслов и за остале новинарске

[15] Ibid., str. 197.

[16] Jerko Valković, „Medijska manipulacija – stalni izazov etičkom promišljanju", *Riječki teološki časopis,* 2006, vol. 27, br. 1, str. 36–37.

[17] Stjepan Malović, Sherry Ricchiardi, Gordana Vilović, *Etika novinarstva,* Zagreb, Sveučilišna knjižara, 2007, str. 40.

[18] Conrad C. Fink, *Media ethics,* Boston, Allyn and Bacon, 1995, pp. 14–19.

[19] Michael Kunczik Astrid Zipfel, *Uvod u znanost o medijima i komunikologiju,* Zaklada Friedrich Ebert Zagreb, 2006, str. 96.

[20] Mirko Matušić, „Mediji u krizi vrednota", *Богословска смотра,* 2002, vol. 71, br. 2–3, str. 367.

професионалне стандарде.[21] Слобода изражавања произилази из једног од основних права – права на слободу, а без слободе нема ни слободних појединаца ни слободног друштва. Из тог основног права проистичу и друга посебна права на слободу као што су слобода духа и слобода комуницирања с другима. Према тој подели, у оквирима слободе духа су слобода мисли и савести те слобода изражавања, односно слобода мишљења и слобода изражавања мишљења и идеја – слобода информисања. Слобода изражавања је људско право које је истовремено и грађанско и политичко загарантовано у уставним конституцијама већине европских земаља. Слобода изражавања омогућава појединцу, у овом случају професионалцу (новинару), право да га нико не може, тј. барем не би смео, спречити да се слободно изражава. Моралност представља и важан елемент интегритета, тј. интегритет изискује интелектуалну способност, високу стручност и моралну културу.[22] Само способни и стручни, уз морално деловање и понашање, могу стећи интегритет у новинарској професији. Кад је у питању трећи елемент интегритета – морална култура – треба имати у виду да она пресудно делује на укупан професионални идентитет. Ту је и савест, јер стручњак без савести заправо је велика опасност за позив и професију. За моралну културу (најбитнији елемент интегритета), потребно је „разликовати добро од зла", поступати према том разликовању чак и по цену личне штете, стално и отворено о томе говорити и писати и спремно преузимати одговорност за своја дела и понашање.[23] Поштење је својство честитости које се показује отвореношћу и исправним понашањем у односу према другима и према јавности.[24] Поштење у новинарству претпоставља објективност и посебно искључује личну пристрасност. Поштење у обављању новинарске професије подразумева такође неизостављање чињеница, целовит приступ обради догађаја, примереност (релевантност), односно истицање важних у односу на неважне чињенице а не обрнуто, искреност према јавности (никакво завођење или манипулација) и јасноћу уместо фразирања. Такође, поштење новинара искључује било какву личну корист или привилегију, посебно материјалну. Непристрасност не значи да новинари немају уверења, склоности и властита схватања. Непристрасни новинари догађаје не приказују већ се држе чињеница и истина, ослобођени својих субјективности.[25] Без учења, прихватања и живљења професионалних

[21] Чедомир Чупић, *Медијска етика и медијски линч,* Београд, Чигоја штампа, 2010, стр. 14.

[22] Ibid.

[23] Ibid.

[24] Ibid., стр. 21.

[25] Ibid., стр. 21–25.

стандарда заправо нема ваљаног новинара ни новинарства у европским, као ни у другим светским друштвима. Професија се подржава и одржава усвајањем стандарда и свешћу о значењу и битности стандарда. То је оно што се назива достојанством позива, али и живота онога ко се определио за новинарску професију. Темељи моралних деловања и понашања особе граде се у породици.[26] У европској новинарској традицији, показало се, да је морално информисање и сазревање новинара не само дуг, него и увек недовршен процес.[27] Морално понашање захтева стално самопотврђивање, али и потврђивање средине у којој се практикује. Да би добар новинар обављао свој посао он увек треба да води рачуна о две моћи које се надопуњују: моћи знања и моћи савести. Новинар увек мора имати на уму да нема те наредбе, заповеди или претње која може довести у питање савест и личну одлуку. Савест је свети закон у појединцу. Човек који поседује моћ знања, али не и моћ савести, стручњак је без савести. Његово деловање на јавној сцени је погубније од злочина и од глупака, јер он може учинити зло на стручан и интелигентан начин. Такво зло у професији је зло чије су последице немерљиве. Због тога је битно да новинари имају на уму да никада не одвајају ове две моћи с којима би требали располагати. Слобода медија има високу цену".[28] Новинари је плаћају смрћу, боравком у затвору, губитком посла или пак бегом, погнуте главе, у самоцензуру и непрофесионалност. Слобода медија није угрожена само у неким деловима света, већ се попут АИДС-а проширила целим светом. Слобода медија тражи сталну бригу. Нема боље заштите од сталног упозоравања на свако нарушавање медијских слобода, на било какав покушај угрожавања слобода говора, претњи новинарима или покушај да се новинаре спречи у објављивању истине. Медији, наравно, сами по себи нису лоши, те их таквима може учинити само неправилна употреба од стране корисника. Претерано излагање медијима може довести до бега од реалности и до затварања у изолацију. Могућност „кућне забаве" преко медија може бити пропраћена угрожавањем друштвених односа, кризом традиционалних облика близине и збуњујућим стањем узрокованим медијском засићеношћу. Промовишући нове културне вредности те начин размишљања о друштвеним односима, нове технологије прете и гашењем традиционалних култура. У сваком случају, оно што би сви требали имати на уму јесте сасвим конкретна снага медија, као и њихов потенцијал који из дана у дан све више расте. Упоредо с том снагом медија, треба јачати опрез и способност критике код прималаца. А да се не би догодило да медији постану човеку господари

[26] Ibid., стр. 35.

[27] Ibid., стр. 37.

[28] Stjepan Malović, *Medijski prijepori,* Zagreb, Sveučilište u Dubrovniku, 2004, str. 59.

уместо да он постане њихов „управник", појављује се и потреба увођења строгих етичких критерија.[29]

3) ПИТАЊЕ САВЕСТИ И МЕДИЈСКА ЕТИКА

Технологија комуникације чини свет ужим и ствара ниво политичког и идејног освештавања. Урбанизација и већа мобилност широм земаљске кугле слабе споне које су још донедавно биле гарант кохезије на међусобном, породичном и националном нивоу живота. Етика одговорности мање се ослања на традицију, обичаје и наслеђене облике понашања и посматра појединца као исходиште сврховитог и разумног одлучивања и деловања. Међутим, тиме се не постиже увек и нужно проширење личне слободе, јер појединац уместо да доживи сужавање личне слободе од стране традиционалних арбитара понашања, доживљава то ограничење од стране друштвеног и психолошког утицаја који на њега врше многобројне законске норме и средства јавног саопштавања. Осећај новостечене слободе смисленог и разумног одлучивања врло је често само илузија, док се у ствари следе доминантне друштвене и културалне вредности, које су због начина живота, реклама, урођености појединаца у „објективни дух" времена, постале део његове подсвести, као што су нпр. тежња за материјалним изобиљем по којем се мери успех или неуспех у животу, потреба за друштвеном афирмацијом, дакле уверење да је биолошко преживљавање врховна вредност. Овде посебно треба споменути пресудну улогу телевизије и осталих средстава видеокомуникације у обликовању и нивелисању вредности у европским друштвима. Када том видео-индустријом управљају бескрупулозни профитери који искоришћавају глад за сензационалним, вулгарним и порнографским садржајима, долази до негативног и друштвено опасног помака вредности у смеру декадентног хедонизма, губитка сваке личне самоконтроле и сваког моралног ауторитета, до духовне кризе која људски род чини неспособним да овлада својом судбином у новонасталим социјалним околностима.

4) МОРАЛ И ПРАВО

Чињеница је да регулисање понашања људи не може бити препуштено стихији, доброј вољи појединаца или пак тежњи јавног мњења да регулише колективну свест. Укупност друштвених односа мора регулисати нека

[29] Danijel Labaš, Ana Vizler, Odgovornost primatelja i medijaska etika, Nova pristunost, 2005, vol. 3, br. 2, str. 277–280.

организована снага, неки орган који има средства да обезбеди несметано одвијање и функционисање истих. Држава одређује друштвене норме које се означавају као правно-политичке норме. Даље, право представља систем друштвених норми, друштвених прописа чије непоштовање санкционише држава. Право и морал се садржински разликују, али се у извесној мери и додирују. Разликовање права и морала је највидљивије у односу на санкцију. Наиме, санкција за прекршај моралних норми се углавном изражава као спонтана реакција друштва (уже или шире средине), у неким варијантама предвиђала је и искључење из друштва, што се ипак разликује од организоване принуде од стране државе ради спровођења правних норми. Исто тако, морална дужност и правна обавеза нису увек у складу, јер одређена правна радња може свој извор да пронађе у мотивима који су чак неморални, а да са правног становишта ипак буде исправна. Међутим, право у одређеним ситуацијама може да буде чак и на вишем етичком нивоу у односу на одређени морални систем. Основна карактеристика моралних норми је њихова обавезност. Обавезност је карактеристика и правних и обичајних норми. Морална обавезност је двострука, што значи да је морал обавезујући и друштвено (споља) и индивидуално (унутра), за разлику од правне и обичајне обавезности која је искључиво друштвена (једнострука).Такође, као једна од битнијих карактеристика морала јесте и тзв. *тренутност* – обавеза појединца да морално поступи, готово по аутоматизму, када се нађе у одређеној моралној ситуацији. Помињу се и безусловност, наметнутост итд. Да би „европски грађанин" као практично биће усвојио моралне норме и по њима се понашао, да би формирао вредносно-нормативни однос према себи, али и према другим људима, мора да донесе одговарајући морални суд. Морални суд је суд о властитом понашању, понашању других људи, других друштвених група у оквиру европског друштва у којем се обитава, а у односу на општу моралну норму. Суд може бити позитиван или негативан. У случају да морална норма буде прекршена, а одређено понашање услови негативан суд, следи морална санкција. Морална санкција може бити индивидуална (унутрашња, нпр. грижа савести) и друштвена (спољашња, нпр. презир, па чак и искључење из друштва). Генерално посматрајући, „право нам даје прилику да учинимо нешто што нико други нема права да нас спречи да учнимо. Ако одлучимо да искористимо то право и заиста учинимо оно што имамо право да учинимо, тада преузимамо одговорност за начин на који смо одлучили да поступимо и за последице наших одлука по нас саме и друге. Отуд повезаност права и одговорности".[30]

[30] Лоуис Алвин Дej, op. cit., стр. 66.

5) ЕТИКА И МОРАЛНЕ ВРЕДНОСТИ

Човек је биће које живи у заједници и усмерава се на друге. Он тако ствара морал и моралне односе. Кад се у те односе уносе правила понашања, они се нормирају и тада је реч о етици. Стога је етика и схваћена као нормативна наука о људским поступцима, тј. наука која људима омогућава спознају шта јесу и шта могу бити. Етика се од својих почетака (од Аристотела), заснивала на сврси и поштовању неписаних те урођених закона. Почетак кризе наше културе и фаза постморала започела је крајем педесетих година прошлог века. У том времену појавиле су се „етике трећег лица" које су унеле нове вредности у живот и свет, али су истовремено изазвале и расуло моралних вредности. То су етика утилитаризма, етика контрактуализма и етика говора. Те етике су погодовале „лагоднијем" животу и умањиле су личну одговорност за свет и деловање. Тако је настала наша „етика тржишног друштва" чија је главна ознака морални пермисивизам што се одразило уопштено на читаво људско деловање. У ери плурализма европских вредности, у вртлогу различитих ставова, мишљења и уверења, живимо одређену кризу културе, кризу која у потпуности погађа нашу егзистенцију, кризу која обухвата све облике живота, почев од породице па све до држава, народа, екосистема у којем човек живи и остварује себе и своју одређеност. У току је промена европске културе коју глобализација намеће, а она обухвата ток мисли и намеће релативизам – то је промена која води ка једном менталитету и стилу живота, и култури која је усмерена на материјално стање, на лаку зараду, на каријеру и на успех као на циљеве живота, а све то на штету моралних вредности. Свакако да свако од нас на врх своје пирамиде мора поставити своје вредности. Али које? Оне физичке (здравље, лепота), или оне друштвене (напредак, друштвено богатство, каријера), или нешто што даје сигурност на једном месту и срећу, а то су моралне вредности (солидарност, љубав, разумевање, самодаривање). Шта све утиче на стварање вредности? Осим религија и идеологија, данас на животне ставове европског грађанина утичу и нове етике (етике трећег лица, етика утилитаризма, етика контрактуализма и етика говора). Како су то етике, углавном, без личне одговорности за деловање, у савременом свету почело се говорити не само о промени и паду, већ и о расулу моралних вредности.

6) МОРАЛНА КРИЗА ЗАПАДНОГ ДРУШТВА

Данашња етика се већ одавно престала заснивати на Аристотелу и његовој сврси (*telosu*). Наиме, Аристотел је снажно истакао контраст који постоји између човека какав јесте у стварности и зависан о много чему у свету и човека што би могао бити ако оствари своју људску нарав. За њега је етика

наука која људима омогућава спознају остваривања прелаза између онога што јесу на онога што могу бити. Сам разум пак учи човека која је наша права сврха и како је постићи. Али, у нашем свету ни хршћанска етика, преузета од Аристотела, више нема довољно снаге. Може се слободно рећи да је престала класична морална филозофија која се поклапала с хришћанском визијом света и живота. Тиме је завршио и крепосни живот који је обухватао не само онај религиозни већ и онај цивилни и друштвени. То је снажно утицало на све слојеве европских друштава, премда се може рећи да је хришћански морал стално осцилирао између морала облигације и морала крепости, око умећа живљења и виших прописа. Негде од 18. века морал се лаицизира, те у Европи настају два морала: онај хришћанско-религиозни и онај лаички. Тиме започиње процес секуларизације. Развој секуларне мисли силно је наглашавао неограничене моралне обавезе, дух грађанских дужности, било оне према домовини и нацији, било према породици и институцијама. Заправо, религиозну дужност према Богу и Цркви замениле су дужности према домовини, породици и историји. Стварањем лаичког морала ствара се слобода и једнакост. Крајем педесетих година прошлог века, што многи сматрају почетком постмодерне, започиње фаза постморала која истовремено раскида с лаичким моралом, али га и наставља у правцу индивидуализма и стварања среће кроз материјалност и материјални развој и које стимулише личне жеље. Зато је по многим аналитичарима тог раздобља главни разлог декаденције европске културе материјалистички и утилитаристички поглед на свет. Европско друштво постаје друштво конзумације и доброг стања када широке масе могу уживати у иметку и потрошњи. У таквом друштву постоје два водећа феномена: технолошка моћ и културни плурализам. Од технолошке моћи у западним европским друштвима зависе циљеви, начин живота и преживљавање људског рода (извори енергије, економско-финансијска организација, информатичка информација, биотехнологије итд.), премда нам постаје јасно како не би требало допустити да нам сама технологија води деловање. Идеологија развоја, која своје корење вуче још из времена просветитељства, наметнула је мисао да се научно-технички напредак поклапа с оним људским и етичким. Неки аутори стога и говоре да је започео процес довршености научно-техничке и настанак нове „биоетичке епохе". Криза довршености научно-техничке цивилизације, која се кристализовала управо у етичким импликацијама категорије живота, може бити продуктивно разрешена у осмишљеном обрту епоха само на основама оне духовности из које је тај цивилизацијски и светско-историјски циклус и произишао.[31] Дакако да је и савремени плурализам у живот унео различита схватања начина живљења

[31] Ante Čović, *Etika i bioetika:razmišljanja na pragu bioetičke epohe,* Zagreb, Pergamena, 2004, str. 12.

и понашања. Савремено се западноевропско друштво више не оптерећује моралним императивима и дужностима и не жели жртву ни живот који је захтева, већ тражи само лични успех и властита индивидуална права. Тиме се развио индивидуални морал за који више не постоје никакве крепости. Данашњи човек уопште не разуме што је то крепост, јер појам крепости укључује унутрашње ставове који су плод одгајања урођених способности које човеку омогућују да одређене поступке боље врши. Стога је човек окренут искључиво самоме себи и сматра да само себи одговара. У данашњем свету нестало је императива и они су се претворили једноставно у слободне опције које обавезују само појединца. Неки аналитичари говоре да постоји криза моралних садржаја која се очитује кроз кризу система вредности и кризу моралне форме, тј. кризу ваљског, објективног и чврстог кодекса норми. Истовремено се развија морал индивидуалне и субјективне савести. Тиме се остварила субјективизација морала која одбија сваку ваљску и ауторитативну нормативност, што је извор моралног релативизма у западноевропским друштвима. То је време „постмодерне" која је нови степен у развоју демократије западног друштва, а посебно је одређена са два нераздвојива феномена: наглашеним индивидуализмом и кризом свих великих система који су давали смисао. Све се више и више развија култура која се усмерава на индивидуум и која стимулише трајну приватну аутономију и телесне вредности, конзумацију и жеље, успешност и компетенцију. Постмодерно друштво нема никакав систем за општи смисао и за опште добро. Нестали су политички и синдикални милитантизам, патриотизам, борба класа, комунизам, све врсте мондијализама. И чини се тачно, да нико више не може осмислити људску егзистенцију, јер се готово никоме више не верује. Уз то, прошла је и ера када је политика давала смисао западном свету и самој његовој историји, будући да је наступило раздобље неповерења и скептицизма. Међутим, и такво друштво тражи моралне вредности као што су транспарентност у деловању, поштење, одговорност, солидарност и надасве, борба против корупције и мита. У кругу те нове постмодерне етичке свести настала је и биоетика, схваћена као „мост преживљавања", а данас интеграција свеукупне друштвене мисли. Биоетика је постала показатељ наше „нове цивилизацијске ситуације". Брзи, готово неконтролисани развој науке, тражи етичке одговоре на које се може одговорити не само филозофски, теолошки, социолошки, психолошки већ из свих перспектива заједно. То би био тај плуриперспективизам на којем се покушава створити интегративна научна дисциплина – биоетика.

7) КУЛТУРА ДЕМОКРАТСКОГ ЕВРОПСКОГ ТРЖИШНОГ ДРУШТВА

Већ од шездесетих година 20. века започео је процес „лагоднијег живота" у развијеном свету (пре свега у западној Европи и Америци), а тиме и развој посебне културе живљења која наглашава прогресивни хуманизам преко вредновања аутономије избора и достојанства сваког појединца. Живот се више није сматрао тешким, већ лаким и угоднијим, без досадних моралних и етичких ограничења. Животно се понашање почиње темељити на „принципу ужитка" и на тај се начин унапред одбацује и осуђује сваки духовни живот, посебно онај класични крепосни (примеран, поштен, частан), око којег се треба мучити, трудити и стално напредовати. У таквој култури најпре започиње развој „субјективности" која стално тражи и умножава расположива људска искуства, слободу изражајне спонтаности насупрот униформисаности што је намећу институције, наглашено вредновање личног благостања као „квалитета живота". У односу на рад и посао све се више вреднује „различитост" и аутентичност као права сваког појединца. Дух „различитости" наглашава да сваки појединац и свака посебна група требају бити признате као непоновљиви идентитети, различити од свега другог. Вредновање аутентичности има за циљ остваривање права располагања собом у властитом животном одабиру без условљавања места, времена и културалне традиције. Такву су субјективност, изгледа, први открили и тражили студентски покрети шездесетих година у целој Европи и пренели је на друштво. Седамдесетих година субјективност се снажно почиње опирати тоталним идеологијама и апсолутизацији политичке сфере, те тако све више прелази у индивидуализам саме „субјективности". Тај процес је донео низ новина у читаво друштво и барем нагласио, ако не и поправио низ друштвених дискриминација, психолошких рестрикција и моралних забрана које су дуго ограничавале друштвени живот. Реч је о неједнакости мушкарца и жене на послу, у браку и у избору животног звања; о спознаји да западни народи нису надмоћнији над осталим народима; насупрот неповерењу у етничку, друштвену и религиозну различитост тражи се разумевање и прихватање; престаје слепо и некритичко подвргавање моралним ауторитетима и институцијама; почињу се вредновати, а не осуђивати и избегавати групе и људи који се не идентификују с друштвеном већином; појављује се нови морал који више није конвенционалан и који се више не боји, не одбацује и не сматра погрешном девијацију моралних норми, док се шири уверење да кривична праведност није једина и најприкладнија за живот друштва; позитивно се вреднују слабије друштвене категорије као што су болесници, деца и старци; избегава се интелектуална и морална ароганција која намеће своја

уверења другима, а да уопште не поштује никакву аутономију. Током осамдесетих и деведесетих година прошлог века, „субјективистички" развој добија на реализму и снажно улази у приватну сферу живота. Тај се преокрет десио због целокупне друштвене промене и због брзине и проточности информација што је створило „друштво комуникација", или глобално тржишно друштво које уз помоћ рачунара и електронске мреже већ улази у свакодневни живот и увелико омогућава деловање, искуство и ширења властитих идеја. Тај нови процес ствара нешто ново у Европи што више не одговара ни појму мондијализације, јер је глобализација данас повезана уз простор кибернетике када већ многи употребљавају интернет. Реч је о нечему што је више од пуке економске интернационализације. Данас се у Европи остварује интеграција тржишта (слобода кретања људи, добара, услуга и капитала, уз слободу дистрибуирања информација). То у извесном смислу значи и интеграцију националних култура, чије последице се очитују у стварању моралног и етичког синкретизма. Више не вреде ни религиозни, ни општи принципи, ни општа решења, јер се сваки европски грађанин, идеја или удружење намеће властитом снагом како би остало на тржишту. Занимљиво је, да у таквим околностима нико не сматра да треба полагати рачуне о својој утемељености, било теоријској а још мање етичкој. У одређеном смислу могло би се рећи да живимо у времену воље и ничега другог! Наметнути своју вољу, посебно у политици и економији, као да је постао главни императив нашег времена и друштва. На подручју општег менталитета и моралне идеологије завладао је пермисивизам који има широки спектар понашања, која су у себи, ипак, декадентна.[32] Она иду од кризе породице утемељене на браку, од демографске кризе наталитета до широког спектра опредељења која у друштво уносе неред, као што су осетно повећање криминалних радњи и немогућност контроле над читавим градским четвртима. Доминантни пермисивизам расточио је многе етичке вредности прошлости, поготово кад је реч о одгоју. Телевизија као најмоћнији медиј, предњачи у лошем одгоју будући да је у своје програме увела изразито неморална понашања. Истовремено се растаче и школство, јер је све већи број деце и младих који су емотивно веома лабилни, који имају веома мало самопоштовања и поверења у властите снаге, а што изазива различите психичке сметње, повећани недостатак спознајних могућности, као и пад могућности вербализације и размишљања. То се примећује у европским основним и средњим школама, али и на факултетима. Готово се сва савремена

[32] Пермисивизам је свеопшта допустивост: ништа није забрањено. Пермисивна су сутонска времена, која су изгубила снагу неупитног упоришта у вредности и Вечности, ни у што не верују, ништа им није свето и ничему се не могу успротивити.

психолошко-културна литература слаже да је морални пермисивизам западног европског друштва настао удаљавањем од хришћанског хуманизма који се превише усмерио на аутономију унутрашње савести на којој се темељио и духовни живот. Из савременог живота особа је нестала, а на њој се темељио субјект са својим страстима, својом вољом и карактером.[33] Управо тај нестанак особе изазвао је огромну кризу смисла, а најпре се приметио пад идеализације човека и друштва, потом ментални регрес, успостављања постојаности на хоризонту баналне свакидашњице која одбацује сваки корак који би био ризичан, а шири неповерење и према смислу који долази из интелектуалних кругова. У таквој се култури банализују и рађање и умирање, љубав и рад као и само знање. У њој се не цени и не развија мисао и смислени живот, одбацује се чврста воља и „чврсти карактери" који имају своје ставове и своје судове о животу и свету, одбацују се крепости (часност, праведност), односно њихово вршење као нешто патријархално, опресивно и недостојно савременог човека. Стога Европљани живе у моралној конфузији и друштвеном нереду. Данашњи човек више не слуша нпр. класичну симфонијску музику која је преображавала страсти, узвисивала морални осећај и човека духовно обогаћивала. Исто тако је и са читањем, јер велика мањина чита нешто озбиљно, и то углавном старији, док се млађи ограничавајују само на оно најнужније што је обавезно за испит.

8) ЕТИКА, БИОМЕДИЦИНА И БИОТЕХНОЛОГИЈА

После Другог светског рата поставила су се многа питања из медицинске етике изазвана експериментима нацистичких лекара на подручју биомедицине и генетике. Данас је очигледно да постоји велики биотехнолошки и биомедицински напредак који се може окренути и против самог живота. У друштву се појављују захтеви да се заузму чврсти етички ставови према свим радњама и експериментима на подручју испитивања живота. Тако се развија и идеја о људском достојанству и људским правима што се остварило Декларацијом о људским правима Уједињених нација 1948. године и Конвенцијом о очувању људских права и темељних слобода (Рим, 1950). Ту је и Кодекс Медицинске етике (Женева 1949), који садржи „заклетву" у којој се изричито тражи поштовање живота већ од самог зачећа. Унутар европских друштава (било да припадају ЕУ или не), увелико се говори о људским правима, посебно о праву на живот, а многа људска права улазе у државне уставе и моралне вредности и законе. Уз свест о људским правима започиње и филозофско-етичко истраживање

[33] Jean Baudrillard, *La società dei consumi*, Il Bologna, Mulino, 1976, p. 114.

о њиховом темељу и оправдању. Наиме, треба одговорити на основно питање: на чему се темеље људска права и докле она сежу? Свима постаје јасно да их није довољно само правно прокламовати, већ их и разумски треба оправдати, и то у складу са етичким достојанством човека. Није довољно само право на живот, већ и одређена филозофија живота. Заједно с правно-филозофским развојем текло је и биомедицинско истраживање и нова открића. Највећи изазов у том правцу у области генетичког инжењеринга представља експанзија биотехнолошких наука у 21. веку, који је назван „биотехнолошким веком". Већ сада је сасвим видљиво да ће у њему доћи до грандиозних промена које ће утицати на наше животе. Он ће по свему омогућити тријумф економије над политиком, што се огледа кроз научно-технолошки развој који ће произвести снаге јаче од иједног национализма и снажније од свих армија на свету. Предвиђа се да ће моћ технологије бити застрашујућа, а све њене ознаке искључиво су „технопоетске". Отуд се све више наговештава „стварање живота" у лабораторијама, одређивање дечјег пола и генетске конструкције, производња фармакогенома који ће директно утицати на индивидуални генотип, усавршавање програма који ће преко гена искључити сваку вирозу и болест, генетички изведена превентивна терапија која зауставља рак, болести срца, АИДС и разне друге болести, поправак можданих оштећења, као и ћелија кичме, производња протеина који ће победити инфекције и решавати проблеме као што је заостатак у расту, могућност клонирања или дуплирања сисаваца, као и човека, контролисање старења и гојазности, узгајање животиња за трансплантацију људских органа барем за 50% болести, производња јефтиних 'трансгених' биљака од којих ће се производити вакцине које ће бити доступне и сиромашнима широм света у сузбијању болести које су их пратиле кроз векове, производња стабала која ће нарасти за неколико година уместо за 50 или 100, што ће у потпуности променити дрвну економију и петрохемијску индустрију, производња најснажнијих конаца и најмоћнијих лепила од инсеката и кукаца, производња биолошке врсте компјутера који ће бити бржи од данашњег хиљадама пута, производња биолошко-електронских носеве, језика, ушију и глава и индустријских и конзумних добара у асистенцији и превенцији здравља, производња био-синтетичке коже, крви и костију за замену, проналазак и употреба нових, готово бесплатних, извора енергије, производња постројења која ће хватати и складиштити сунчеву енергију у хладном времену, а у топлом је одбијати што ће смањити трошкове енергије, проналазак 'оштроумног миша' који ће моћи зауставити човеково старење итд.[34] Следствено, развој биотехнологије може донети много добра

[34] Richard W. Oliver, *The Coming Biotech Age: The Business of Bio-Materials*, New-York, McGraw-Hill, 2000, pp. 36–37.

како се надају бројни њени заговорници. У наше доба наука поприма све већу улогу и она ће сигурно "краљевати", а не само имати моћ над природом. Али проблем науке састоји се у томе да она постаје поданичка јер највише зависи од политичких одлука, а све мање сама процењује и самостално одлучује.[35] У данашњем демократском европском тржишном друштву, научницима је одузета моћ етичког расуђивања. „Расправе око генетски измењених организама и пресађивања органа показују да јавно схватање нових технологија мање зависи од науке а више од укупне процене моћи главних учесника у расправи и тихом прихватању и озакоњењу поднесених, више или мање научних аргумената."[36] Тако је америчка Агенција за храну и лекове (ФДА) на светска тржишта већ давно пустила недовољно испитану генетски измењену храну, упркос значајним оспоравањима, док је истовремено лажно ширила вест о општем консензусу научника о сигурности те хране. У свему томе научници су поприлично суздржани и због сазнања да су научне чињенице само пролазне и промењиве, али још више због ауторитета који то знање добија у политичком окружењу. Наука данас има веома висок положај у друштву, али она издаје свој задатак стварања знања које помаже разумевању и унапређењу живота на земљи. Тиме наука упада у кризу јер губи своју улогу исправног проценитеља стварних вредности будући да зависи од политика својих држава и влада. Ваља поменути и изазов све већег развоја кибернетике као науке „о процесима регулације и законитостима тока информација у техници и у биолошким системима".[37] Управо су њена данашња достигнућа на подручју нервног система уз помоћ рачунара постала огромна тако да нам већ прете неуро и меморијским чиповима. Од науке се не тражи више само моћ, већ и одговорност. Дакако, није одговорна наука као таква, већ човек који је изводи и примењује. Тако се данас говори не само о онтолошкој, већ о *филоничкој човековој одговорности* за сва жива бића и за све врсте. Реч је о биоцентричној одговорности према мерилима универзума живота. Тиме је „човек надишао антрополошки оквир одговорности и *de facto* доспео у теолошку димензију одговорности".[38] Велика је обнова науке започела са Френсисом Бејконом *(Francis Bacon),* што је одредило пут науке све до данас с циљем да се овлада природом у корист човека. Тако усмерена наука заборавила је на своју етичку димензију и отворила *Пандорину кутију,* те је

[35] Изјава британског министра. Видети: M. Jošt, Th. Cox, Intelektualni izazov tehnologije samouništenja, Križevci, Ogranak Matice hrvatske, 2003, str. 17.

[36] Ibid., str. 19.

[37] Rječnik hrvatskoga jezika, Zagreb, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Školska Knjiga, 2000, str. 445.

[38] Ante Čović, op. cit., str. 9.

читав свет почео грцати у проблемима. У неким научним, углавном филозофско-етичким круговима, стога се све више помиње довршеност нововековног и почетак „нове епохе" у којој треба показати дух очувања природе, а не више дух овладавања, те се наглашава како моралне обзире треба имати према свим живим бићима. Све те нове технологије и научна достигнућа испитују живот од његових почетака, а могу утицати на сам прокреативни процес и контролисати читав генетски ток развоја. То значи да науке и технике дотичу човекову највећу вредност –живот. Дотичући сам живот, дотичу и живог човека. Напротив, експерименти на људским ембрионима дотичу сам извор живота, што човечанству намеће нова етичка питања. Код људи помало расте свест да научно-технички напредак на биомедицинском пољу неопходно захтева границе и ограничења. То је још потребније када се зна да државни закони нису сасвим достатни и потпуни с обзиром на апсолутне вредности живота. Познато је да закони, као и научна истраживања, посебно у медицини, могу бити под јаким политичким утицајем идеологија. Из тог контекста рађа се и биоетика, најпре као нова медицинска етика, а онда знатно и шире као „мостовна биоетика". Управо је биоетика и схваћена као наука која се бави конкретним проблемима и анализом рационалних процеса покушава одредити правце деловања како би се умањили сукоби у друштву.[39] Данашња биоетика настаје као морална рефлексија унутар „нове медицинске ситуације" и то као интердисциплинарна или плуриперспективна наука или подручје у којем се у интеракцији разнородних перспектива стварају упоришта и мерила за оријентисање у питањима која се односе на живот или на услове и околности његовог очувања. Она је и део „моралне филозофије" која тражи и доноси судове о ваљаности и корисности одређених људских понашања и поступака на живот. Биоетика се налази у одређеном процепу између концептуалних поставки одређених објективних вредности, те између историјско-етичких одредница које јој се намећу. Стога се данас јавља захтев за што бољом и етичком формацијом лекара и медицинског особља. Наиме, и код нас, као и читавој Европи, медицинско се особље формира само стручно, док је људска и етичка димензија готово сасвим запостављена. Поготово је етичка димензија лекарске формације важна данас кад су се појавили видни биоетички проблеми и расправе. Очито се увиђа да није довољна само информативна спрема, већ далеко више она формативна која задире у људску унутрашњост и ствара систем вредности. Људски живот има неизмерну вредност и у складу с тим тражи адекватну формацију свих, поготово лекара у складу с том вредношћу. Лекар је, више од свих, позван по свом специфичном позиву и професионалном

[39] Maja Žitinski-Šoljić, *Pravo na život pretpostavlja pravo na pravedan život*, u: A. Čović, (ur.), *Izazovi bioetike*, Pergamena-HFD, Zagreb, 2000, str. 27–29.

идентитету да служи животу. Служење животу је основна вредност и начело лекарске етике, што не искључује научно проучавање и неке друге сврхе. Наиме, медицинска етика не захтева само знање (о болестима, превенцијама, дијагнозама и терапијама), нити само знање како (радна способност у датом случају), већ и знање о битку (прихватање болесника као особе себи равне, схватање скале вредности, поштовање живота, права и достојанства сваког човека). Стога етика живота мора имати терапеутску димензију код сваког лекара. И не сме бити опционални атрибут само појединаца. Међутим, реално би било поставити питање: „Какву биоетику заиста треба учити?" Јасно је да би требало имати разумевања да се чују сви гласови, јер се данас се говори о биоетикама, а не само о једној. Данас свакако ваља поздравити развој биоетике кроз побољшавање квалитета живота свих, посебно болесних старијих, побољшање услова живота, преживљавање, биотехнолошки напредак, еколошку свест, дијалог између верника и неверника, дијалог између различитих етичких схватања. Ипак, постоје и негативне стране које се данас догађају у биомедицинским истраживањима, а које се тичу неодговорности. У том погледу, ваљало би стално промишљати о човеку, јер је његов живот различит од осталих живота у природи, а што обезбеђује у извесном смислу и људско достојанство. Очување људског живота и његовог достојанства отуд представља прави објект медицине.

9) ИЗВОРИ

Babić, Tatjana, Roksandić Vidlička, Sunčana, *Osnove zdravstvenog prava*, Tipex, Zagreb, 2006.

Baudrillard, Jean, *La società dei consumi*, Il Bologna, Mulino, 1976.

Bauer, Thomas A., *Mediji za otvoreno društvo. Medijska odgovornost kao temelj demokratske medijske kulture*, Zagreb, Sveučilišna knjižara, 2007.

Bertrand, Claude-Jean, *Deontologija medija,* Zagreb, Sveučilišna knjižara, 2007.

Boss, Judith A., *Ethics for life*, New York, McGraw-Hill, 2004.

Brajnović, Luka, „Novinarska deontologija. Nauka o dužnostima novinara kao moralnoj obavezi", *Hrvatska revija,* 1997, 47 (2).

Čović, Ante, *Etika i bioetika, razmišljanja na pragu bioetičke epohe*, Zagreb, Pergamena, 2004.

Day, Louis Alvin, *Етика у медијима. Примери и контроверзе*, Београд, Медија центар, 2014.

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, pročišćeni tekst, MU, broj 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10.

Fink, Conrad C., *Media ethics,* Boston, Allyn and Bacon, 1995.

Kunczik, Michael; Zipfel, Astrid, *Uvod u znanost o medijima i komunikologiji,* Zagreb, Zaklada Friedrich Ebert, 2006.

Labaš, Danijel, Uldrijan, Ivan, „Može li dobro novinarstvo biti nemoralno? Pitanje odnosa kvalitete, etike i medijske pismenosti", u: Labaš, Danijel (ur.), *Mediji i društvena odgovornost,* Zagreb, Hrvatski studiji, 2010.

Labaš, Danijel; Vizler, Ana, „Odgovornost primatelja i medijska etika", *Nova prisutnost,* 2005, III (2).

M. Jošt, M., Cox, Th., *Intelektualni izazov tehnologije samouništenja,* Križevci, Ogranak Matice hrvatske, 2003.

Malović, Stjepan, *Medijski prijepori,* Zagreb, Sveučilište u Dubrovniku, 2004.

Malović, Stjepan, Ricchiardi, Sherry; Vilović, Gordana, *Etika novinarstva,* Zagreb, Sveučilišna knjižara, 2007.

Mataušić, Mirko J., „Mediji u krizi vrednota", *Bogoslovska smotra,* 2002, 71 (2–3).

Oliver, Richard W., The Coming Biotech Age: The Business of Bio-Materials, New-York, McGraw-Hill, 2000.

Rječnik hrvatskoga jezika, Zagreb, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Školska Knjiga, 2000.

Sanders, Karen, Ethics & Journalism, London, Thousand Oaks; New Delhi: Sage Publications, 2004.

Valković, Jerko, „Medijska manipulacija –stalni izazov etičkom promišljanju", *Riječki teološki časopis,* 2006, 14 (1).

Žitinski-Šoljić, Maja, „Pravo na život pretpostavlja pravo na pravedan život", u: A. Čović, (ur.), *Izazovi bioetike*, Pergamena-HFD, Zagreb, 2000.

Чупић, Чедомир, *Медијска етика и медијски линч,* Београд, Чигоја штампа, 2010.

10) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Претходна етичка излагања имају значај код разматрања приговора савести у контексту заштите основних људских права и слобода на које се Република Србија обавезала на међународном плану. Савест је израз достојанства људске особе, посебно с обзиром на њен однос према тражењу истине, на начин доношења самог суда те обавезу трајног одгоја савести и права која произлазе из њеног достојанства. Човек у савести препознаје истину која има снагу да се наметне сама по себи. Када је човек уверен да чини добро тај суд савести га обавезује. С друге стране, савест особе има и одређена права, а темељно право је право на формацију властите савести према истини, ради лакшег и исправног доношења суда у савести. Достојанство људске особе се огледа управо у верности савести. Савремени

изазови стављени су пред личну савест у данашњем плуралном, а често и пермисивном друштву. Стога треба истаћи важност права на приговор савести који произлази из самог достојанства личне савести и права на верску слободу. Иако се држи да приговор савести не представља значајно правно питање, већина правних система, посебно развијених европских земаља, препознало је потребу појединца да поступа у складу са захтевима савести.[40] Право на приговор савести темељно је људско право и саставни је део слободе мишљења које је признато на међународном нивоу, а у пракси се остварује у већини држава света. Европска законодавства вођена заштитом људске слободе, идентитета, савести и достојанства допуштају приговор савести као правно допуштене радње ограниченог опсега. Терет доказивања приговора у било којем правном поступку лежи на ономе ко га истиче. Слобода мишљења, савести и вероисповести спада у људска права и темељне слободе загарантоване међународним документима, у првом реду Општом декларацијом о људским правима Уједињених нација (члан 18) и Конвенцијом о заштити људских права и темељних слобода (члан 9). Слобода мисли, савести и вероисповести јесу вредности којима Устав Србије даје посебно значење прописујући их као темељне слободе и права човека и грађанина. Устав Србије је посебним чланом (члан 45) предвидео могућност приговора савести и онима који због својих верских или моралних назора нису приправни учествовати у обављању војничких дужности у оружаним снагама. На сличан начин ова је одредба уврштена и у здравствене законе. Стога приговор савести представља оживотворење уставног одређења слободе савести сваког човека те као такво односи превагу у ситуацијама када здравствени радници одлуче одбити пружити здравствену услугу која није у складу с њиховим уверењима.[41] Значај ове људске слободе огледа се и у томе што већина демократских земаља даје појединцу легитимно право на приговор савести, односно допушта му да не поступи по закону или појединој његовој одредби која прописује понашање противно његовој савести. Притом је нужно да слобода савести једне особе не угрожава или искључује права других особа.[42] Савест игра

[40] Нисмо сигурни да ће се такво стање задржати. Наиме, на нивоу ЕУ постојали су напори да се ограничи примена права на приговор савести. На заседању 7. октобра, 2011. године, Савет Европе одлучио је да приговор савести остаје као право на слободу мишљења. Резолуција у корист приговора савести изгласана је са 56 гласова, насупрот 51 гласа против. Видети: IUS INFO. Интернет: http://www.iusinfo.hr/DailyContent/Topical.aspx?id=11891, 23. 1. 2022.

[41] Tatjana Babić, Sunčana Roksandić Vidlička, *Osnove zdravstvenog prava*, Tipex, Zagreb, 2006, str. 166.

[42] Pučka pravobraniteljica, Republika Hrvatska. Интернет: http://www.ombudsman.hr/index.php/hr/za-javnost/priopcenja/182-pravo-na-priziv-savjesti, 23. 1. 2022.

темељну улогу у моралном животу човека. Наиме, само код човека се може говорити о моралном деловању, јер само човек од свега створеног, има разум и вољу која му даје слободу, али и одговорност за оно што чини. У сржи саме моралности је савест. Савест игра значајну улогу у процесу очовечења у смислу развоја појединца и друштва. Савест је уско везана за достојанство људске особе и друштва, јер када је не би било, не би постојао компас моралности који би изрекао и потврдио људско достојанство кроз тражење истине, уоквирене и изречене у моралним нормама. Оно што одређује моралност појединца и друштва јесте савест формирана према истини. Устав Србије у члану 47, 48 и 49 наводи да се гарантује слобода савести и вероисповести и слободно јавно очитовање вере или другог уверења. Ова изузетно широка одређења слободе савести темељ су за приговор савести, али нису истоветна позиву савести, односно не дају аутоматско право свакој особи, у свакој ситуацији и због сваког разлога који та особа сматра својим моралним или верским уверењем да крши неке друге прописане или уговорене обавезе. Како приговор савести у правилу значи кршење неких других обавеза/дужности (нпр. служења у војсци, одбијања извршавања уговорених послова и сл.), дакле долази у сукоб с неким другим правима, приговор мора на одређени начин бити разрађен и ограничен колико је то могуће процедуром и конкретнијим разлозима како не би постао темељ за неоправдану самовољу. Стога постоји потреба да се приговор савести регулише прописима односно да му судска пракса одреди границе и поступак (иако су то врло промењиве и флексибилне границе). Институт „приговор савести" штити грађанску слободу сваке особе у односу на избор у складу с властитом савешћу. Свако има право на слободу мишљења, савести и вероисповести, а то право укључује слободу промене вероисповести или уверења и слободу да појединачно или у заједници с другима, јавно или приватно, исказује своју вероисповест или уверење поучавањем, богослужењем, практичним вршењем и обредима.[43] Слобода манифестовања своје вере или својих уверења подлеже само оним ограничењима предвиђеним законом и која су нужна у демократском друштву у интересу јавне сигурности, заштите јавног поретка, здравља или морала или заштите права и слобода других. Право на приговор савести обично се посматра у вези са правом на слободу мишљења, савести и верских опредељења које се примењује на основу члана 9 Европске конвенције о људским правима. То право уграђено је у законодавствима земаља чланица Савета Европе, а њиме се осигурава највиши ниво међународне заштите.

[43] Општа декларација о људским правима, члан 18; (Европска конвенција о заштити људских права и темељних слобода, чл. 9 ст. 1.

ETHICAL ASPECTS OF COMMUNICATION, BIOETHICS AND CONSCIENCE OBJECTION

Summary: The paper discusses theoretical views on communicological and deontological ethics as a special ethic that serves man and his rights. In the context of European values, the paper discusses the basic principles of morality and moral culture on which media ethics is based. Starting from the assumption of the existence of morality, the author examines the meaning of conscientious objection for moral practice and moral conduct. The right to conscientious objection is a fundamental human right and it is an integral part of the freedom of opinion that is recognised in most European countries. The paper analyses with special attention the crisis of culture that began in the late fifties of the last century, and which contributed to the emergence of "third party ethics". This phenomenon introduced new values into the European and world social reality while, at the same time, causing a decline in moral values. After analysing the course of this transformation, the author concludes that the change in cultural patterns has overwhelmed the process of globalisation. These changes included a change in human consciousness, mentality, and lifestyle, which consequently imposed a certain relativism in a culture that is focused on material goals, and not on emphasising true moral values. However, despite these tendencies, in the postmodern period of development of human society, ethics has contributed to the emergence of bioethics as a special discipline that integrates and synthesises different areas of knowledge about human behaviour and attitudes towards life in general. In that sense, some concluding remarks of importance for the Republic of Serbia were presented.

Keywords: Communication ethics, moral culture, conscientious objection, bioethics.

УДК: 343.431:341.645(4)
Biblid 1451-3188, 21 (2022)
Год XXI, бр. 77-78, стр. 485–504
Изворни научни рад
Рад примљен 9. 3. 2022. године
Рад одобрен 29. 3. 2022. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.77_78.28

ТРГОВИНА ЉУДИМА У ПРАКСИ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА

Дијана САВИЋ БОЖИЋ[1]

Апстракт: У раду се разматра трговина људима кроз праксу Европског суда за људска права. Пресуда, коју је Европски суд за људска права донео у предмету *Ранцев против Кипра и Русије*, у овом тренутку представља обавезан извор у области установљених интернационалних стандарда када је реч о борби против трговине људима и заштите жртава ових злочина. У овој пресуди први пут је недвосмислено доказано да трговина људима представља облик савременог, ванинституционалног ропства против којег се државе чланице Савета Европе, кроз примену Конвенције за заштиту људских права и основних слобода, морају проактивно супротстављати предузимањем мера превентивног и репресивног карактера. Будући да се трговином људима нарушавају загарантована права и слободе, Европски суд за људска права је у пресуди навео читав низ стандарда кроз наметање тзв. *позитивних обавеза*, које државе чланице морају да испуне не би ли се зауставили и санкционисали сви могући случајеви овог противправног поступања. У предметном раду аутор настоји да кроз одабране случајеве трговине људима анализира праксу Европског суда за људска права, као и обавезе држава проистекле из праксе Европског суда.

Кључне речи: Европски суд за људска права, трговина људима, пракса Суда.

[1] Основни суд, Бијељина, Правни факултет, Бијељина. E-mail:dinabozic@gmail.com

1) УВОД

Једну од најтежих повреда људских права, представља трговина људима. Овај протиправни чин је стара појава у историји људске цивилизације која је мењала форме, интензитет и обим деловања. Данас трговина људима представља проблем на глобалном нивоу, који постоји у свакој култури и друштву модерног света, без обзира на ниво економске развијености, друштвено или религијско уређење. Проблем је заједнички за земље које пролазе кроз политичку и економску транзицију, земље које су у блиској прошлости имале непосредна ратна искуства, као и за високоразвијене земље које паралелно имају транзитни и дестинацијски карактер. Поред тога што највећи број земаља сматра да су код њих људска права и слободе на највишем нивоу, ропство, као појава, није нестало – постоји и у данашње време. Трговина људима се одвија у оквирима једне државе (интерна трговина људима), али постоји и у интерконтиненталној форми (транснационална трговина људима), па се све земље суочавају са овим озбиљним проблемом. Трговина људима је најчешће повезана са организованим криминалним групама. У историји европског права, највећи значај има усвајање Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода која је снажан и кохерентан инструмент заштите људских права у међународној заједници. Сврху доношења Конвенције представља загарантован широк корпус права, као и разрађен механизам примене њихове заштите на тлу Европе. Приступом Конвенцији државе се обавезују да поштују и спроводе њене одредбе у складу са општим принципима међународног права уговора. Циљ конвенције Савета Европе о борби против трговине људима је да превентивно делује када је реч о трговини људима, и да води рачуна о заштити жртава ових кривичних дела спровођењем кривичних поступака против учинилаца. На снази је од 1. фебруара 2008. године. Примењује се подједнако на све жртве трговине – жене, мушкарце и децу, на све форме експлоатације (на сексуалну експлоатацију, принудни рад, одстрањивање органа итд.), као и на све форме трговине људима – националне и транснационалне, без обзира да ли је или није трговина повезана са организованим криминалом. Конвенција представља први међународни уговор који се бави особама које су предмет трговине људима као жртве, а не као учиниоци кривичног дела. Трговина људима инсистира на највишем нивоу међународне сарадње у коју треба да се укључе земље порекла, транзита и крајње одреднице. Конвенције је отворена за државе које су чланице Савета Европе и за земље изван Европе што омогућава санкционисање ове врсте кривичних дела на глобалном плану.

Трговином људима сматра се продаја и куповина одређене особе у циљу експлоатације, као и остале радње које могу да представљају део тог процеса (нпр. врбовање, превоз, скривање, чување и сл.). Експлоатација, по правилу,

настаје и одржава се уз помоћ присиле, претње, преваре, злоупотребе овлашћења или злоупотребе неповољног положаја, помоћу отмице или помоћу неког другог погодног начина. Почетни пристанак жртве на експлоатацију није релевантан уколико је остварен уз употребу преваре или принуде. Уколико је реч о деци, трговина и експлоатација су у сваком случају кривично дело, а елементи претње, принуде, злоупотребе положаја и слично не морају постојати. Пристанак жртве на експлоатацију никако не може имати утицај на чињеницу да је реч о трговини људима. Према члану 3 став а Протокола за превенцију, сузбијање и кажњавање трговине људима, посебно женама и децом (Палермо Протокол), уз Конвенцију Уједињених нација против транснационалног организованог криминала, трговина људима се одређује као: „Врбовање, превожење, превођење, пребацивање, скривање и примање лица, путем претње силом или употребом силе или других облика присиле, отмице, преваре, обмане, злоупотребе овлашћења или тешког положаја, давања или примања новца или других користи да би се добио пристанак лица које има контролу над другим лицем, у циљу експлоатације. Експлоатација обухвата, као минимум, експлоатацију проституције других лица или друге облике сексуалне експлоатације, принудни рад или службу, ропство или однос сличан ропству, сервитут или уклањање органа".[2] Према Члану 3б Протокола, пристанак жртве на планирану експлоатацију није релевантан, наиме, не доводи до умањења одговорности пред законом особа које су учиниоци трговине људима. Под термином дете, у смислу члана 3д Конвенције, сматра се свака особа млађа од 18 година.

Трговина људима је једна од најтежих форми кршења људских права. Жртве немају слободу кретања нити слободу избора. Жртве су лишене контроле над сопственим животом. Поменути феномен се помиње и под називом „модерно ропство", зато што се жртве држе у условима сличним ропским и третирају се као својина људи који су их купили.[3] Углавном се трговина људима јавља као

[2] Протокол за превенцију, сузбијање и кажњавање трговине људским бићима, нарочито женама и децом, је први међународни инструмент универзалног карактера који садржи дефиницију трговине људима. Државе уговорнице имају обавезу да у своје кривично законодавство унесу кривично дело трговине људима као и његове различите облике (покушај, саучесништво, организовање и навођење других лица да изврше кривично дело трговине људима). Сврха Протокола састоји се у превенцији и борби против трговине људским бићима, али и заштити и пружању помоћи жртвама трговине људима, уз посебно инсистирање на пуном поштовању њихових људских права. Протокол је ступио на снагу 25. децембра 2003. године и има 152 стране уговорнице (151 држава и Европска унија). Република Србија је ратификовала Протокол – 6. септембра 2001. године. Протокол је ступио на снагу 25. децембра 2003. године.

[3] MaggyLee, *Human Trafficking*, WilliamPublishers, Portland, 2007, p. 11.

једна од форми организованог криминала (мада то није увек случај), али и као форма криминалног бизниса који започиње и функционише по принципу тржишне понуде и тражње. Основни циљ трговине људима је зарада путем експлоатације, без обзира да ли је реч о сексуалној експлоатацији, присилном раду, присилном просјачењу, присили која се односи на обављање кривичних дела, илегалном усвојењу, присилним браковима, трговини органима или некој другој форми. Један од уобичајених стереотипа је да трговци људима своје жртве излажу искључиво сексуалној експлоатацији, те да су само жене и девојчице угрожене, а занемарују се други облици експлоатације, као што је радна експлоатација чије су жртве најчешће мушкарци.[4]

2) ПРАВНИ ИНСТРУМЕНТИ У БОРБИ ПРОТИВ ТРГОВИНЕ ЉУДИМА

Најзначајнији међународни документ у коме је садржана обавеза већине држава да се уједине у борби против трговине људима је Протокол Уједињених нација против трговине људима. Протокол је обавезујући за све државне органе да морају да кривично гоне трговце људима, врше испоруку осумњичених и дистрибуирају информације. Овај инструмент садржи и поједине одреднице по питању превенције и заштите. Он представља значајан корак за хармонизацију националних законодавстава када је реч о трговини људима. То је први међународни обавезујући правни инструмент који изричито третира превентивне мере против трговине људима, а подразумева и заштиту и помоћ жртвама предметне трговине. Поједини елементи кршења људских права у трговини људима садржани су и у значајном броју међународних инструмената за заштиту људских права, а превасходно у документима у којима се осуђује ропство, трговина робовима, служење, положај налик на ропство и присилни рад, или нехумано и деградирајуће поступање.

Правни инструменти Европске уније

У Европској унији забрану трговине људима прописује Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, усвојена у Риму, 4. новембра 1950. године, измењена у складу са Протоколом бр. 11. Наша земља је ову конвенцију ратификовала.[5]

---

[4] Tomoya Obokata, *Traffickingof Human Beings from a Human Rights Perspective: Towards a Holistic Approach*, MartinusNijhoff Publishers, Leiden, 2006, p. 9.

[5] Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, са Протоколом бр. 11 и 14, „Службени лист СЦГ – Међународни уговори" , бр. 9/2003, 5/2005 и 7/2005.

Конвенција представља мултилатерални међународни уговор који се бави заштитом људских права, а који је закључен између држава у корист појединаца. Конвенција представља предмет регулисања права међународних уговора, односно Бечке конвенције о праву међународних уговора из 1969. године.[6] Главна специфичност Конвенције, из које произилазе и све друге карактеристике, тиче се предмета регулисања. Намена ове врсте међународних уговора, за разлику од осталих међународних уговора који се баве људским правима је, да унапред дефинише радње које држава не сме да предузима према сопственим грађанима. Конвенција је истовремено и организациони уговор, а не само уговор који одређује модел коегзистенције или сарадње међу државама. Помоћу овог уговора државе не трансформишу престације већ успостављају објективни режим људских права на који се свако може позвати.[7] Специјална особина Конвенције је да дефинише правне консеквенце у случају да дође до нарушавања гарантованих права. Значајну новину представља обезбеђивање права за подношења представке против сопствене државе које је поверено појединцу. Овим начином успостављена је равноправност појединца са државом у поступку пред Судом. Државе чланице имају двоструку обавезу: унутрашње право које мора бити хармонизовано са Конвенцијом, као и обавезу да се исправи свако нарушавање основних права и слобода које Конвенција гарантује. У основном тексту Конвенције, у чл. 1, дефинисана је обавеза поштовања људских права, односно обавеза земаља потписница да свакој особи која је под њиховом ингеренцијом гарантује права и слободе дефинисане у Делу I Конвенције. Сама права зајамчена Конвенцијом могу се класификовати према најбитнијим карактеристикама и у даљем тексту нису презентована по подели која је наведена у Конвенцији. Првенствено су ту потпуно заштићена права која не подлежу никаквим ограничењима. То је, пре свега, право на живот, које се оцењује као основно, а на којем се Конвенција приликом успостављања и заштити права управо и заснива. Њему је дат посебан статус и оно пружа основ и смисао за све остале вредности које човек поседује. Безусловна заштита живота није загарантована Конвенцијом, као ни његов одговарајући квалитет, већ се само дефинише обавеза државе да о људском животу, као таквом, води бригу. У сваком случају, противправним лишењем живота не може се сматрати оно које проистекне као последица дејства силе, која је недвосмислено неопходна приликом одбране одређеног лица од противзаконитог насиља, спровођења

[6] Славко Царић, *Утицај Европске конвенције о људским правима на међународно право и право Србије*, Ниш, 2008, стр. 85.

[7] Војин Димитријевић, Драгомир Поповић, Татјана Папић, Весна Петровић, *Међународно право људских права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2006. стр. 6.

законитог лишавања слободе, спречавања бекства особе која је законито лишена слободе или законитих мера које се могу предузети како би се сузбили нереди или побуне. У групу апсолутно заштићених спада и право које забрањује мучење, нечовечно или понижавајуће поступање или кажњавање, гарантовано чл. 3 Конвенције. Овим чланом обезбеђује се заштита моралном и физичком интегритету људских бића, а било који вид злостављања представља флагрантну негацију човечности.[8] Уживање овог права не може да буде ограничено ни позивањем на поједине нарочите околности (нпр. ванредно или ратно стање). Свакако, да би се могло говорити о нарушавању овог права, потребно је да повреда буде значајно вишег интензитета од уобичајеног, односно да садржи макар минималне чиниоце суровости. Чланом 4 Конвенције зајамчена је забрана ропства или ропског положаја, а што припада групи апсолутно заштићених права и не могу бити укинута ни под којим околностима нити условима. Самосталност воље странака на основу које би одређено лице пристало на ропски положај и тим чином се одрекло ове гаранције није омогућена. Други став чл. 4 третира забрану вршења присилног или обавезног рада, а трећи став дефинише околности које није могуће подвести под термин принудни или обавезни рад. По питању присилног, односно обавезног рада, Конвенција прихвата дефинисање принудног рада како је наведено у једној конвенцији која је закључена у оквиру Међународне организације рада. Према одредницама поменутог акта, рад је присилан уколико се обавља под претњом казне. Уколико се обавеза рада заснива на друштвеној солидарности и уколико обавеза није нерационална, онда нема ни принудног или обавезног рада.[9]

Конвенцију Савета Европе о борби против трговине људима усвојио је Савет Европе 16. маја 2005. године, а наша земља је ратификовала исту 2009. године.[10] Конвенција представља регионални међународни уговор који већ у самом свом наслову садржи одредницу борба против трговине људима како би се означио потпун приступ поменутој проблематици, од нормативне дефиниције тог термина, преко спречавања трговине људима, до пружања помоћи жртвама као и мере за кривично санкционисање учинилаца. Конвенцијом је предвиђено да трговина људима представља недвосмислено кршење људских права, пре свега слободе, достојанства и интегритета човека. Овај документ усваја дефиницију „трговине људима". Преко ове Конвенције, Савет Европе дефинише трговину људима као форму нарушавања људских

[8] Милан Пауновић, *Јуриспруденција Европског суда за људска права*, Београд, 1993, стр. 52.

[9] Драгољуб Поповић, *Европско право људских права*,Службени гласник, Београд, 2012. стр. 208.

[10] Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о борби против трговине људима, „Службени гласник РС – Међународни уговори", бр. 19/2009.

права уз наглашавање неопходности заштите жртава те трговине. Сврха је да се унапреди заштита људи уз паралелно унапређивање стандарда саме заштите. Конвенција се имплементира на сваки вид трговине људима, без обзира да ли она има националан или транснационалан карактер, и без обзира да ли је у вези са организованим криминалом или не. Због тога овај документ има шири предмет своје примене од Палермо протокола. Конвенција штити сва лица које су жртве трговине људима. Такође, помоћу ње се развија међународна сарадња у борби против трговине људима. Основни задатак Конвенције је заштита права жртава трговине људима и кривично гоњење лица која су одговорна за трговину људима.[11] Циљ Конвенције је проглашавање трговине људима кривичним делом. Обавеза држава потписница ове Конвенцију је једнака обавези из Палермо протокола, као и обавези из Оквирне одлуке од 19. јула 2002. године о борби против трговине људима. Овај документ предвиђа међународну сарадњу потписница Конвенције. Та сарадња никако није ограничена на судску сарадњу по кривичним питањима, већ третира и област спречавања трговине људима и пружања помоћи и заштите жртвама. Њоме су утврђени принципи сарадње, јер иста треба да буде хармонизована са релевантним међународним и регионалним инструментима, споразумима по основу реципроцитета и домаћим законима. Предвиђен је и механизам за ефикасно спровођење Конвенције од стране чланица, а формирана су и одређена тела у том циљу, као што су GRETA и Комитет чланица.[12] У тексту саме Преамбуле се наводи да је трговина људима угрожавање људских права, повреда достојанства и интегритета човека, која погодује позиционирању жртава у ропски однос. Конвенција се темељи на више међународних правних инструмената и аката који се односе на област сузбијања трговине људима.[13] Циљ јој је спречавање и сузбијање трговине људима, заштита права жртава трговине, те да се унапреди међународна сарадња у сузбијању трговине људима.[14] Када је реч о области имплементације Конвенције, она треба да се имплементира на све

[11] Члан 1 Конвенције Савета Европе о борби против трговине људима.

[12] GRETA је експертска група за сузбијање трговине људима састављено од независних и високо квалификованих експерата из области људских права, а која има задатак да усвоји извештај и закључке како чланице спроводе Конвенцију. Комитет чланица, као политичко тело, састављено је од представника у Комитету министара чланица конвенције и представника чланица које нису у Савету Европе.

[13] Конвенција се заснива на следећим међународним правним документима: Конвенцији Уједињених нација против транснационалног организованог криминала и њен Протокол за спречавање и сузбијање и кажњавање трговине људима, посебно женама и децом, и Конвенцији о заштити људских права и основних слобода из 1950. године и њених Протокола.

[14] Члан 1 Конвенције Савета Европе о борби против трговине људима.

форме трговине људима. Док се Конвенција Уједињених нација не одређује према формама трговине људима, ова Конвенција наводи две форме те трговине – националну и међународну. Национални облик трговине се одвија у оквиру граница једне земље, док међународни облик подразумева трговину ван националних граница државе. Међународни облик те трговине је онај облик у коме има један од елемената иностраности у погледу учинилаца деликта, жртве трговине људима или територије где се иста обавља.

Национални инструменти

Релевантни закони који се односе на проблем трговине људима у Србији су:

- Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006;
- Кривични законик, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 и 94/2016;
- Закон о кривичном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011 и 101/2011;
- Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, *Службени гласник РС*, бр. 97/2008.

Трговина људима у Уставу Србије регулисана је одредбом члана 26.[15] И поред тога што је Србија била једна од потписница Конвенције УН против транснационалног организованог криминала потписаног у Палерму 2000. године, њено законодавство трговину људима није идентификовало као посебно кривично дело све до априла 2003. године, кад је чланом 111б који се односи на трговину људима уведен у Кривични закон Републике Србије. Важећи Кривични законик (КЗС) ступио је на снагу 1. јануара. 2006. године, и у њему је трговина људима била регулисана чланом 388.[16] Изменама и

[15] Члан 26 – Забрана ропства, положаја сличног ропству и принудног рада: „Нико не може бити држан у ропству или у положају сличном ропству. Сваки облик трговине људима је забрањен. Забрањен је принудни рад. Сексуално или економско искоришћавање лица које је у неповољном положају сматра се принудним радом".

[16] Трговина људима – Члан 388: „ (1) Ко силом или претњом, довођењем у заблуду или одржавањем у заблуди, злоупотребом овлашћења, поверења, односа зависности, тешких прилика другог, задржавањем личних исправа или давањем или примањем новца или друге користи, врбује, превози, пребацује, предаје, продаје, купује, посредује у продаји, сакрива или држи друго лице, а у циљу експлоатације његовог рада, принудног рада, вршења кривичних дела, проституције или друге врсте сексуалне експлоатације, просјачења, употребе у порнографске сврхе, успостављања ропског или њему сличног односа, ради одузимања органа или дела тела или ради коришћења у

допунама Кривичног законика[17] од 31. 8. 2009. године подигнута је висина казни за кривично дело трговине људима. Казна за основни облик дела је сада од три до дванаест година затвора, а најнижа казна за трговину децом, уместо досадашње три, је пет година затвора. Пооштрава се и висина казне уколико је дело извршила организована криминална група, а уведена је и казна за кориснике услуга у случају да су знали или да су могли да знају да се ради о жртви трговине људима.

3) ТРГОВИНА ЉУДИМА У ПРАКСИ ЕВРОПСКОГ СУДА

Пресуде Европског суда за људска права, формално гледано, имају дејство *inter partes*, односно делују само међу странама у спору – дакле, тичу се само државе против које је представка поднета. Ипак, пресуде које је Суд донео се детаљно анализирају и у државама које нису партиципанти у поступку, а које су потписнице Конвенције и оне носе одговарајући оријентациони ефекат. Европски суд за људска права донетом пресудом утврђује да ли је тужена држава против које је поднета представка повредила Конвенцију, па уколико јесте, пресудом утврђује да је угрожено индивидуално право, и намеће обавезу држави чланици да предузме одговарајуће мере како би се спровела пресуда. Оне немају касационо дејство према актима за које је Европски суд

оружаним сукобима, казниће се затвором од три до дванаест година; (2) За дело из става 1. овог члана учињено према малолетном лицу учинилац ће се казнити казном прописаном за то дело и кад није употребио силу, претњу или неки други од наведених начина извршења; (3) Ако је дело из става 1. овог члана учињено према малолетном лицу, учинилац ће се казнити затвором најмање пет година; (4) Ако је услед дела из ст. 1. и 2. овог члана наступила тешка телесна повреда неког лица, учинилац ће се казнити затвором од пет до петнаест година, а ако је наступила тешка телесна повреда малолетног лица услед дела из става 3. овог члана, учинилац ће се казнити затвором најмање пет година; (5) Ако је услед дела из ст. 1. и 3. овог члана наступила смрт једног или више лица, учинилац ће се казнити затвором најмање десет година; (6) Ко се бави вршењем кривичног дела из ст. 1. до 3. овог члана или је дело извршено од стране групе, казниће се затвором најмање пет година; (7) Ако је дело из ст. 1. до 3. овог члана извршено од стране организоване криминалне групе, учинилац ће се казнити затвором најмање десет година; (8) Ко зна или је могао знати да је лице жртва трговине људима, па искористи њен положај или другоме омогући искоришћавање њеног положаја ради експлоатације предвиђене ставом 1. овог члана, казниће се затвором од шест месеци до пет година; (9) Ако је дело из става 8. овог члана учињено према лицу за које је учинилац знао или је могао знати да је малолетно, учинилац ће се казнити казном затвора од једне до осам година; (10) Пристанак лица на експлоатацију или на успостављање ропског или њему сличног односа из става 1. овог члана не утиче на постојање кривичног дела из ст. 1, 2. и 6".

[17] *Службени гласник РС*, бр. 72/09.

за људска права утврдио да угрожавају права која су гарантована Конвенцијом. Уз то, у пресуди је садржана и одредба о сатисфакцији. Наиме, уколико утврди да се догодила повреда Конвенције, намеће туженој држави обавезу да оштећену страну намири исплатом износа који је досуђен у виду правичног задовољења, али и да под мониторингом Комитета министара одабере опште и/или појединачне мере које би требало да буду донете у њеном унутрашњем правном систему, како би се окончала повреда коју је Суд утврдио и да би се у највећој могућој мери отклониле и исправиле последица оваквог кршења. Непостојање изричитог спомињања трговине људима у Европској Конвенцији о људским правима не изненађује. Конвенција је инспирисана Универзалном декларацијом о људским правима, коју је Генерална скупштина Уједињених нација прогласила 1948. године, а која сама по себи није изричито споменула трговину људима. У члану 4 Декларација је забранила ропство и трговину робљем у свим њиховим облицима. Међутим, при процени обима члана чињеницу да је то живи инструмент који се мора тумачити у светлу данашњих услова. Све виши стандарди који се захтевају у области заштите људских права и основних слобода на одговарајући начин и неизбежно захтевају већу чврстоћу у процени кршења основних вредности демократских друштава. Пресуда Европског суда за људска права у предмету *Ранцев против Кипра и Русије* данас представља незаобилазан извор у области успостављених међународних стандарда борбе против трговине људима и заштите жртава ових кривичних дела. Овом пресудом је, по први пут, јасно утврђено да трговина људима представља облик модерног, ванинституционалног ропства којем се државе чланице Савета Европе и Конвенције за заштиту људских права и основних слобода морају проактивно супротстављати комбинацијом различитих мера превентивног и репресивног карактера. У том смислу, Суд је у овој пресуди јасно специфицирао низ стандарда путем наметања тзв. *позитивних обавеза*, које државе морају испуњавати како би се спречили и казнили сви случајеви трговине људима којима се угрожавају загарантована права и слободе жртава. Прва пресуда Европског суда за људска права у којој је размотрен проблем трговине људима у целини, према Конвенцији о борби против трговине људима, јесте пресуда *Силиадин против Француске*.[18] Подносилац представке је петнаестогодишња држављанка Тогоа, госпођица Силиадин, која је дошла у Француску 1994. године, у пратњи госпође Д., француске држављанке пореклом из Тогоа. Госпођа Д. је обећала да ће јој регулисати имигрантски статус и организовати јој образовање, док ће јој подноситељка заузврат одржавати домаћинство док не заради довољно да госпођи Д. врати дуг за авионску карту. Подноситељка је заправо постала неплаћена слушкиња госпођи и господину Д., који су јој одузели и путну

[18] *Силиадин против Француске*, (представка број 73316/01), пресуда од јула 2005.

исправу. У октобру 1994. године, госпођа Д. је, „позајмила" подноситељку пријатељима, господину и госпођи Б. како би им помогла око кућних послова и причувала децу. Требала је остати само неколико дана док се госпођа Б. не породи. Међутим, након рођења детета, госпођа Б. је одлучила да задржи подноситељку. Постала је „помоћница за све" која је радила од 7.30 ујутро до 10.30 увече сваки дан, без иједног слободног дана у недељи. У јулу 1998. године подноситељка се поверила комшиници, која је о томе обавестила Одбор против савременог ропства (*Committee against Modern Slavery*), који је случај пријавио надлежном државном тужилаштву. Покренут је казнени поступак против господина и госпође Б. за незаконито стицање бесплатне, односно недовољно плаћене услуге од рањиве или зависне особе, казнено дело у смислу чл. 225–13. Казненог закона, као и због присиљавања те особе на рад или на живот у условима који вређају људско достојанство, казнено дело из члана 225-14. Казненог закона. Оптужени су осуђени пред првостепеним судом, између осталог и на 12 месеци затвора, но ослобођени су дана 19. октобра 2000. године у другом степену по жалби. У пресуди од 15. јула 2003. године, жалбени суд у Версају, којем је предмет накнадно проследио Касациони суд, утврдио је да су господин и госпођа Б. криви што су подноситељку, рањиву и зависну особу, присилили на неплаћени рад, али такође је утврдио да њени услови рада и живота нису били испод људског достојанства. На основу реченог, наложио им је да плате подноситељки износ од 15.245 ЕУР на име накнаде штете.У октобру 2003. године, Радни суд је доделио подноситељки износ од 31.238 ЕУР који је укључивао дуг за плату. Захтев подноситеља, упућен 17. априла 2001. године, проглашен је делимично допуштеним 1. фебруара 2005. године. Потом је 3. јула 2005. године, одржана расправа у згради Европског суда. Позивајући се на члан 4 (забрана ропства и присилног рада) Конвенције за заштиту људских права, подноситељка је приговорила да јој француско казнено законодавство није омогућило довољну и делотворну заштиту против „служења" у којем је била држана или барем против присилног и обавезујућег рада којег је морала обављати и које ју је у пракси учинио робом у домаћинству. Суд је утврдио да члан 4 Конвенције садржи једну од основних вредности демократског друштва које чини Савет Европе. Реч је о једној од одредби Конвенције, у односу на коју чињеница да се држава суздржала од повреде зајамченог права није довољна да се закључи да је испунила своју обавезу. Оно намеће држави позитивну обавезу, која се састоји у доношењу и делотворној примени казненог права према којем се деловање у смислу члана 4 сматра кажњивим делом. Суд је утврдио да казнено законодавство, које је било на снази у релевантно време, није омогућило подносителъки посебну и делотворну заштиту против радњи које су је учиниле жртвом. Нагласио је да се траже врло високи стандарди у односу на заштиту наведених људских права и основних слобода и да неизбежно траже већу чврстоћу у оцени повреде права

основних вредности демократског друштва. На основу реченог, Суд је закључио да Француска није испунила позитивну обавезу у смислу члана 4. У односу на члан 41 (правична накнада) Конвенције, Суд је подноситељки доделио 26.209,69 ЕУР на име трошкова поступка. Будући да госпођица Силиадин није тражила накнаду штете, Суд јој је није доделио. У случају *Ранцев против Кипра и Русије,* подносилац представке је држављанин Русије, отац Оксане Ранцеве, која је живот изгубила на Кипру.[19] Ћерка подносиоца захтева је била руска држављанка, умрла је у неразјашњеним околностима након пада с прозора приватног стана на Кипру у марту 2001. године. Стигла је на Кипар неколико дана раније на основу „визе за уметнике", али је напустила свој посао и смештај недуго након започињања и оставила поруку да жели да се врати у Русију. Након што је пронађена у дискотеци неколико дана касније, управник кабареа одвео ју је у централну полицијску станицу око четири сата ујутро и тражио од полиције да је притворе као илегалног усељеника. Полиција је потом контактирала имиграционе власти које су им рекле како госпођица Ранцева не би требала бити притворена, него да би по њу требао доћи њен послодавац, који је био задужен за њу, и да је доведе у имиграциони уред у 7 сати ујутро. Управник је дошао по госпођицу Ранцев око 5 сати и 20 минута и одвео је у приватни стан где је он такође остао. Њено тело пронађено је на улици испод стана око 6.30 сати. Покривач је био провучен кроз балконску ограду. Истрага спроведена на Кипру закључила је да је госпођица Ранцева умрла у околностима које су наликовале на несрећу током њеног покушаја бега из стана у којем је била гост, те да није било доказа било какве прљаве игре. Иако су након даље обдукције обављене након репатријације тела у Русију, руске власти сматрале да закључци истраге нису били задовољавајући, кипарске власти су изјавиле да је иста била коначна и одбиле су да спроведу било какву додатну истрагу, осим ако су руске власти имале доказе о било каквој казненој делатности. Ни руске ни кипарске власти нису предузеле кораке како би испитале две младе жене које живе у Русији, а за које је подносилац захтева навео да су радиле са његовом ћерком у кабареу и које су могле посведочити о сексуалном искоришћавању које се тамо спроводило. У априлу 2009. године, кипарске власти су доставиле Суду унилатералну декларацију у којој су признале да је дошло до повреде чланова 2, 3, 4, 5 и 6 Конвенције, те су понудиле накнаду штете подносиоцу захтева као и обавештење да су именовали независне стручњаке како би истражили околности смрти, запослења и боравка на Кипру госпођице Ранцеве. Кипарски правобранилац, Повереник за људска права Савета Европе и Министарство спољних послова САД објавили су извештаје који се односе на распрострањеност трговине људским бићима у

[19] *Ранцев против Кипра и Русије* (представка број 25965/04) пресуда од 7. јануара 2010.

сврхе комерцијалног сексуалног искоришћавања на Кипру, као и на улогу индустрије кабареа и „уметничких" виза које олакшавају такве активности у тој земљи. Суд је одбио предлог кипарске Владе да се предмет избрише с његове листе предмета. Нашао је да је, упркос унилатералној декларацији којом су признате повреде Конвенције, поштовање људских права уопштено захтевало да Суд настави разматрање предмета из разлога озбиљности притужби, акутне нарави проблема трговине људима и сексуалног искоришћавања на Кипру, као и недостатка судске праксе по питању тумачења и примене члана 4 Конвенције за трговину људским бићима. Суд није прихватио аргумент руске Владе која је тврдила да Русија није била надлежна, те стога ни одговорна, за догађаје на које се односио предмет захтева. Будући да је наводна трговина људима започела у Русији, Суд је био надлежан размотрити до које је мере Русија могла предузети кораке унутар граница сопствене територијалне суверености како би заштитила ћерку подносиоца захтева од трговине људима и истражила наводе о истој, као и околности које су довеле до њене смрти, посебно испитивањем сведока који бораве у Русији. Иако није било спорно да жртве трговином и искоришћавањем често живе и раде у окрутним условима и могу бити злостављане од стране својих послодаваца, општи ризик злостављања и насиља није могао представљати стварни и неминовни ризик по њихов живот. У овом случају, чак и да је полиција требала бити свесна да је госпођица Ранцева могла бити жртва трговине људима, док је била у полицијској станици није било назнака постојања стварног и неминовног ризика по њен живот, и полиција није могла предвидети низ догађаја који ће довести до њене смрти након што су је пустили под надзор управника кабареа. Стога није настала никаква обавеза подузимања оперативних мера за заштиту њеног живота. Истрага смрти од стране кипарских власти није била задовољавајућа из више разлога – нису се разрешиле противречности у доказима; нису се испитали релевантни сведоци; мало је тога предузето у сврху утврђивања догађаја у полицијској станици и могуће корупције полиције; подносиоцу захтева није омогућено ефикасно учествовање у поступку; кипарске власти одбиле су понуду помоћи од стране Русије, која би им омогућила добијање сведочења два битна сведока. Суд је нагласио да су државе чланице биле обавезне предузети нужне и доступне кораке како би осигурале битне доказе, били они доступни на њиховој територији или не, посебно у случају као што је овај, у којем су обе државе странке конвенције која уређује међусобну помоћ у казненим предметима. Што се тиче аргумента руске Владе да је притужба под чланом 4 била недопуштена *ratione materiae* будући да није било ропства, служења нити присилног или обавезног рада, Суд је приметио да се трговина људским бићима као глобални феномен последњих година знатно повећала. Закључак УН Протокола о забрани, сузбијању и кажњавању трговине људима, посебно женама и децом (Палермо

протокол) из 2000. године, и Конвенција Савета Европе о акцији против трговине људским бићима из 2005. године, показали су растуће признање на међународном нивоу распрострањености такве трговине и нужност усвајања мера којима би се борило против исте. Стога је било прикладно размотрити до које се мере сама трговина људима може сматрати противном духу и циљу члана 4. Својом природом и циљем трговина људима се заснивала на остваривању моћи која произлази из права власништва. Људска бића је третирала као робу која се може купити и продати, те присилити на рад за никакву или врло малу накнаду, обично у сексуалној индустрији. Подразумевала је строги надзор активности жртве чије је кретање обично било ограничено и укључивала су насиље и претње против људи који су живели и радили у врло скромним условима. Трговина људима несумњиво је претила људском достојанству и основним правима њених жртава и није се могла сматрати спојивом са демократским друштвом нити основним вредностима Конвенције. Због своје обавезе тумачења Конвенције у светлу данашњих услова, Суд је сматрао непотребним одредити да ли се понашање на које се жалио подносилац захтева могло подвести под појам „ропства", „служења" или „присилног или обавезног рада". Уместо тога, сама трговина људима, како је дефинисана чланом 3(а) Палермо протокола и чланом 4(а) Конвенције против трговине људима, спада у опсег члана 4 Европске конвенције. Јасно је произлазило из одредаба Палермо протокола и Конвенције против трговине људима да су државе уговорнице биле мишљења да би само комбинација мера могла бити ефикасна у борби против трговине људима. Тиме су настале позитивне обавезе подузимања мера са сврхом спречавања трговине људима, заштите њених стварних и потенцијалних жртава, као и прогона и кажњавања особа одговорних за трговину људима. Трговина људима по својој природи често није била ограничена на подручје једне државе. Са жртвама се често трговало из једне државе у другу. Релевантни докази и сведоци могли су се налазити у више од једне државе. Из овог разлога, уз обавезу спровођења домаће истраге догађаја који су се десили на њиховој територији, државе чланице су у прекограничним случајевима трговине људима такође биле дужне ефикасно сарађивати са другим државама које су биле укључене у истрагу, како би се осигурао свеобухватан међународни приступ трговини људима у земљама порекла, транзита и одредишта. Кипар није испунио своје позитивне обавезе из члана 4 из два разлога. Као прво, није успоставио одговарајући правни и административни оквир за борбу против трговине људима и као друго, полиција није предузела адекватне истражне мере како би заштитила госпођицу Ранцеву од трговине. Иако се домаће законодавство о трговини људима није само по себи чинило проблематичним, Повереник Савета Европе за људска права и кипарски правобранилац су критиковали визни режим уметника, којег су сматрали одговорним за охрабривање великог

броја странкиња да дођу на Кипар где су рескирале трговину људима. Држава је имала позитивну обавезу да предузме мере како би заштитила госпођицу Ранцев, будући да је полиција имала довољно индиција за основану сумњу да је била у стварној и неминовној опасности од трговине и искоришћавања. Полиција је учинила неколико пропуста тиме што није одмах испитала да ли је иста била жртва трговине људима, тиме што ју је предала управнику кабареа уместо да је пустила на слободу и тиме што није испунила своју законску дужност да је заштити. Случај *В. Ф. против Француске*, односио се на поступак за депортацију подносиоца представке у Нигерију, њену земљу порекла.[20] Подносилац представке је навела да ће, ако буде протерана у Нигерију, бити изложена ризику да буде приморана да се врати у проституцију из које је побегла и да буде подвргнута одмазди од стране заинтересованих, те да нигеријске власти неће бити у стању да је заштите. По њеном мишљењу, француске власти биле су обавезне да не протерају потенцијалне жртве трговине људима. Суд је пријаву прогласио неприхватљивом (очигледно неоснованом). Иако је била добро упозната са обимом трговине нигеријским женама у Француској и тешкоћама које су те жене имале у извештавању власти у циљу добијања заштите, ипак је сматрао да, узимајући у обзир информације које је доставио подносилац представке, у овом случају нису биле довољне да се докаже да је полиција знала када су издали налог за њену депортацију да је подносилац пријаве жртва мреже трговине људима. Што се тиче ризика да ће подносилац представке бити натеран да се врати у проституцију у Нигерији, Суд је приметио да, иако законодавство Нигерије о спречавању проституције и борби против таквих мрежа није у потпуности постигло своје циљеве, ипак је постигнут значајан напредак и било је вероватно да ће подносилац представке добити помоћ за њен повратак.[21] У случају *М. и други против Италије и Бугарске*, подносиоци представке, ромског порекла и бугарске националности, жалили су се да је, пошто су стигли у Италију да би пронашли посао, њихова ћерка била затворена од стране приватних лица под оружјем, била је приморана да ради и краде, и сексуално злостављана.[22] Такође су тврдили да италијанске власти нису успеле адекватно да истраже догађаје. Суд је прогласио жалбе подносилаца представке на основу члана 4 (забрана ропства и принудног рада), недопуштеним као очигледно неосноване. Утврђено је да није било доказа који би подржали жалбу о трговини људима. Међутим, Суд је утврдио

[20] *В. Ф. против Француске*, (представка број 7196/10), одлука о прихватљивости од 29. новембра 2011. године.

[21] *Идемугиа против Француске*, одлука о прихватљивости од 27. марта 2012. године.

[22] *М. и други против Италије и Бугарске* (представка број 40020/03) пресуда од 31. јула 2012. године.

да италијанске власти нису ефективно истражиле приговоре подносилаца представке да је њихова ћерка, малолетна у то време, више пута претучена и силована у вили у којој је била задржана. Суд је стога сматрао да је дошло до повреде члана 3 (забрана нечовечног или понижавајућег поступања), Конвенције у његовом процедуралном делу. Суд је коначно сматрао да није дошло до повреде члана 3 Конвенције у погледу корака предузетих од стране италијанских власти да ослободе првог подносиоца представке. У случају *Ф. А. против Уједињеног Краљевства*, подносилац представке држављанка Гане, навела је да је она продата у Уједињено Краљевство и присиљена на проституцију.[23] Она се посебно жалила да ће је њено одвођење у Гану довести у опасност да падне у руке бивших трговаца или у руке нових трговаца људима. Она је даље навела да је, с обзиром на то да је имала ХИВ у Великој Британији као директан резултат трговине људима и сексуалне експлоатације, држава била под позитивном обавезом да јој дозволи да остане у Уједињеном Краљевству за приступ неопходном медицинском третману. Суд је прогласио жалбе подносиоца представке на основу чланова 3 (забрана нечовечног или понижавајућег поступања) и 4 (забрана ропства и принудног рада), недопуштеним. Пошто није поднела захтев за дозволу да се жали Врховном суду, она није испунила захтеве члана 35 став 1 (критеријуми прихватљивости) Конвенције. Случај *Л. Е. против Грчке* односио се на жалбу нигеријске држављанке која је била присиљена на проституцију у Грчкој.[24] Званично призната као жртва трговине људима у циљу сексуалне експлоатације од подносиоца представке се ипак тражило да сачека више од девет месеци након што је обавестила власти о својој ситуацији, пре него што јој је правосудни систем одобрио тај статус. Посебно је тврдила да пропуст Грчке државе да испоштује своје позитивне обавезе према члану 4 (забрана ропства и принудног рада) Конвенције повлачи за собом повреду ове одредбе. Суд је сматрао да је дошло до кршења члана 4 Конвенције (забрана ропства и присилног рада). Посебно је утврдио да је ефикасност прелиминарне истраге и накнадне истраге случаја компромитована низом недостатака. Што се тиче управних и судских поступака, Суд је такође приметио вишеструка одлагања и пропусте у погледу процедуралних обавеза грчке државе. У овом предмету, Суд је такође закључио да је дошло до повреде члана 6 став 1 (право на правично суђење у разумном року) Конвенције, утврдивши да је дужина дотичног поступка била прекомерна за један ниво надлежности и нису испунили захтев „разумног времена". Коначно, Суд је сматрао да је дошло до повреде члана 13 Конвенције (право на делотворан правни лек), због тога што у домаћем праву

[23] *Ф. А. против Уједињеног Краљевства*, (представка број 20658/11), одлука о прихватљивости од 10. септембра 2013. године.

[24] *Л. Е. против Грчке* (представка број 71545/12), пресуда од 21. јануара 2016. године.

нема правног лека којим би подносилац представке могао да јој наметне право на саслушање у року од једног дана. Случај *J. и други против Аустрије* односио се на истрагу аустријских власти о наводној трговини људима.[25] Подносиоци представке, двојица филипинских држављана који су отишли да раде као послуга у Уједињеним Арапским Емиратима, тврдили су да су им њихови послодавци одузели пасоше и искористили их. Тврдили су да се овај третман наставио током кратког боравка у Бечу, где су их њихови послодавци одвели и где су на крају успели побећи. Након кривичне пријаве коју су подносиоци представке поднели против својих послодаваца у Аустрији, органи су утврдили да нису надлежни за наводна кривична дела почињена у иностранству и одлучили су да прекину истрагу у предмету подносилаца захтева у вези са догађајима у Аустрији. Подносиоци представке су тврдили да су били подвргнути принудном раду и трговини људима и да аустријске власти нису спровеле делотворну и исцрпну истрагу њихових навода. Они су посебно тврдили да се оно што им се догодило у Аустрији не може посматрати изоловано, те да су аустријске власти дужне према међународном праву истраживати и оне догађаје који су се догодили у иностранству. Суд је утврдио да су аустријске власти испуниле своју дужност да штите подносиоце пријава као (потенцијалне) жртве трговине људима, сматрајући да није дошло до повреде члана 4 (забрана присилног рада), и да није дошло до повреде члана 3 (забрана нехуманог или понижавајућег поступања) Конвенције. Он је приметио да није било обавезе по Конвенцији да истражује регрутовање подносилаца представке на Филипинима или њихову наводну експлоатацију у Уједињеним Арапским Емиратима, јер државе нису обавезне према члану 4 Конвенције да обезбеде универзалну надлежност над кривичним делима трговине људима у иностранству. Враћајући се на догађаје у Аустрији, Суд је закључио да су власти предузеле све кораке који су се могли разумно очекивати у тој ситуацији. Подносиоце представке, уз подршку невладине организације, интервјуисали су посебно обучени полицијски службеници, добили су боравишну и радну дозволу како би регулисали боравак у Аустрији, а за њихову заштиту је наметнута забрана откривања личних података. Штавише, истрага о наводима подносилаца представке о њиховом боравку у Бечу била је довољна, и процена надлежних органа, с обзиром на чињенице предмета и доступне доказе, била је разумна. Било какви даљи кораци у предмету – као што су суочавање са послодавцима подносилаца представке – не би имали разумне изгледе за успех, јер није постојао споразум о узајамној правној помоћи између Аустрије и Уједињених Арапских Емирата, и пошто су се подносиоци представки само обратили полицији годину дана након тих догађаја, када су њихови послодавци напустили земљу.

[25] *J. и други против Аустрије* (представка број 58216/12), пресуда од 17. јануара 2017. године.

4) ИЗВОРИ

Димитријевић, Војин, Поповић, Драгомир, Папић, Татјана, Петровић, Весна, *Међународно право људских права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2006.

Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о борби против трговине људима, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, бр. 19/2009.

Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, са Протоколом бр. 11 и 14, *Сл. лист СЦГ – Међународни уговори* бр. 9/2003, 5/2005 и 7/2005.

Кривични законик, *Службени гласник РС*, бр. 72/09.

LeeMaggy, *Human Trafficking*,William Publishers, Portland, 2007.

Obokata, Tomoya, *Traffickingof Human Beings from a Human RightsPerspective: Towards a Holistic Approach*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2006.

Пауновић, Милан, *Јуриспруденција Европског суда за људска права*, Београд, 1993.

Поповић, Драгољуб, *Европско право људских права*, *Службени гласник*, Београд, 2012.

Царић, Славко, *Утицај европске конвенције о људским правима на међународно право и право Србије*, Ниш, 2008.

Ранцев против Кипра и Русије (представка број 25965/04), пресуда од 7. јануара 2010.

Л. Е. против Грчке (представка број 71545/12), пресуда од 21. јануара 2016. године.

М. и други против Италије и Бугарске (представка број 40020/03), пресуда од 31. јула 2012. године.

Силиадин против Француске (представка број 73316/01), пресуда од јула 2005.

В. Ф. против Француске (представка број 7196/10), одлука о прихватљивости од 29. новембра 2011. године.

Идемугиа против Француске, одлука о прихватљивости од 27. марта 2012. године.

Ј. и други против Аустрије, (представка број 58216/12), пресуда од 17. јануара 2017. године.

Ф. А. против Уједињеног Краљевства (представка број 20658/11), одлука о прихватљивости од 10. септембра 2013. године.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Усвајање Конвенције Савета Европе о борби против трговине људским бићима из 2005. године, и пресуда Европског суда за људска права у предмету *Ранцев против Кипра и Русије* из 2010. године, представљају две кључне ствари у афирмацији права жртава трговине људским бићима. На једној страни Конвенције, под формом правно обавезујућег међународног инструмента, инволвирана је веома садржајна и концизна дефиниција жртве трговине људским бићима која садржи одреднице битне за покретање кривичног поступка против учинилаца кривичних дела трговине људским бићима. Поред наведеног, потпуност приступа феномену трговине људским бићима са позиције Конвенције рефлектује се и усмерењем на жртву ове форме модерног ропства, као и на заштиту људских права и основних слобода жртве. Ради тога, Конвенција о борби против трговине људским бићима представља јединствену форму сплета кривичноправних аката и конвенције о људским правима. Наиме, универзални инструменти третирају феномен трговине људским бићима као транснационални и феномен организованог криминала, док Конвенција Савета Европе овај проблем посматра знатно шире обухватајући све појавне форме трговине људским бићима, што подразумева трговину људским бићима на националном нивоу и случајеве трговине људским бићима почињене од стране појединца. Судска пракса која је наведена у овом раду односи се на пресуде или одлуке које доноси Суд, и на одлуке или извештаје Европске комисије за људска права. Сви наводи се односе на пресуду о меритуму коју је изрекло веће Суда, а које могу имати значај и приликом интерпретације одредаба међународних правних аката којима је Република Србија приступила. Коначно, на основу анализираних пресуда Европског суда за људска права, долази се до закључка да трговина људским бићима представља тешко нарушавање читавог сплета људских права и основних слобода гарантованих Европском конвенцијом о заштити људских права и основних слобода из 1950. године. У том смислу, јасно је да постоји позитивна обавеза држава чланица Савета Европе (укључујући и Србију) да, уз инкриминисање трговине људским бићима у националном законодавству, допринесу ефикаснијем кривичном гоњењу учинилаца ових кривичних дела и успостави функционалнијег система за комплетну заштиту и помоћ жртвама трговине људима.

HUMAN TRAFFICKING IN THE CASE-LAW OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Summary: The paper discusses human trafficking through the case-law of the European Court of Human Rights. The judgement of the European Court of Human Rights in the case of Rancev v. Cyprus and Russia is currently a mandatory source in the field of established international standards when it comes to combating trafficking in human beings and protecting the victims of these crimes. This verdict unequivocally proves for the first time that human trafficking is a form of modern, non-institutional slavery against which the member states of the Council of Europe, through the implementation of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, must proactively oppose by taking preventive and repressive measures. Since trafficking in human beings violates guaranteed rights and freedoms, the European Court of Human Rights stated in its judgement a number of standards through the imposition of so-called "positive obligations", which the member states must fulfil in order to stop and sanction all possible cases of this illegal action. In this paper, the author seeks to analyse the case-law of the European Court of Human Rights, as well as the obligations of states arising from the case-law of the European Court of Human Rights.

Keywords: European Court of Human Rights, human trafficking, case law of the ECHR.

СПИСАК РЕЦЕНЗЕНАТА ЕВРОПСКОГ ЗАКОНОДАВСТВА

Бојан Милисављевић, редовни професор, Универзитет у Београду, Правни факултет

Татјана Јевремовић-Поповић, редовни професор, Универзитет у Београду, Правни факултет

Небојша Раичевић, редовни професор, Универзитет у Нишу, Правни факултет

Сања Ђајић, редовни професор, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет

Бранко Ракић, редовни професор, Универзитет у Београду, Правни факултет

Ивана Крстић, редовни професор, Универзитет у Београду, Правни факултет

Светомир Шкарић, Правни факултет Јустинијан Први Универзитета „Свети Ћирило и Методије", Скопље, Северна Македонија

Борис Кривокапић, Пословни и правни факултет Универзитета „МБ", Београд

Слободан Зечевић, редовни професор, Институт за европске студије, Београд

Горан Николић, научни саветник**,** Институт за европске студије, Београд

Владимир Чоловић, редовни професор, Институт за упоредно право, Београд

Миша Ђурковић, научни саветник, Институт за европске студије, Београд

Александра Чавошки, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Бирмингему, Велика Британија

Драгољуб Тодић, редовни професор, Институт за међународну политику и привреду, Београд

Благоје Бабић, редовни професор, Институт за међународну политику и привреду, Београд

Маја Станивуковић, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Новом Саду

Маја Костић-Мандић, редовни професор, Правни факултет Универзитета Црне Горе, Подгорица, Црна Гора

Гордана Илић-Гасми, редовни професор, Институт за упоредно право, Београд

Милан Јазбец, редовни професор, НОВА Универзитет у Љубљани, Совенија

Јоаким Бекер, редовни професор, Институт за међународну економију и развој, Универзитет за економију и пословање, Беч, Аустрија

Дејан Јовић, редовни професор, Факултет политичких наука у Загребу, Хрватска

Јелена Лопичић, редовни професор, Факултет за дипломатију и безбедност, Београд

Игор Јанев, научни саветник, Институт за политичке студије, Београд

Душко Лопандић, амбасадор и професор, Министарство спољних послова Републике Србије

Бојана Чучковић, ванредни професор, Универзитет у Београду, Правни факултет

Маја Лукић-Радовић, ванредни професор, Универзитет у Београду, Правни факултет

Невен Цветићанин, виши научни сарадник, Институт друштвених наука, Београд

Сенад Ганић, варнредни професор, Државни Универзитет у Новом Пазару

Нина Марковић Казе, ванредни професор, Студије за безбедност и криминологију Универзитета Маквари, Сиднеј, Аустралија

Ана Јовић Лазић, виши научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд

Сања Јелисавац Трошић, виши научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд

Михајло Вучић, виши научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд

Марко Новаковић, виши научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд

Јелена Костић, виши научни сарадник, Институт за упоредно право, Београд

Жаклина Новичић, научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд

Јелица Горданић, научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд

Милош Петровић, научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд

Сања Крешталица, доцент, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Босна и Херцеговина

Ненад Васић, научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд

Невена Станковић, научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд

Напомена: Списак рецензената зависи од тематике бројева часописа, тако да је подложан повременим изменама.

ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Издавач: Институт за међународну политику и привреду, Македонска 25, 11000 Београд,
Тел. 3373-635, Е-пошта главног и одговорног уредника: dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs –
Website презентације часописа: https://www.diplomacy.bg.ac.rs/casopisi/evropsko-zakonodavstvo/

УПУТСТВО ЗА АУТОРЕ

Европско законодавство је специјализовани научни часопис који се бави проучавањем права Европске уније, као и легислативним аспектима европских интеграција. У том смислу часопис покрива област друштвених наука, научне дисциплине – међународно и европско право и међународне односе.

Часопис излази у континуитету тромесечно, четири пута годишње или два пута годишње у по два волумена (две свеске).

Часопис објављује само рецензиране ауторске радове.

Радови који се достављају ради објављивања морају представљати резултате сопствених или заједничких теоријских или емпиријских истраживања.

Аутори су дужни да се у својим радовима придржавају етичких стандарда који се односе на научноистраживачки рад у складу са међународним стандардима.

Аутори су у обавези да у својим радовима поштују ауторска права и интелектуалну својину других лица.

Аутори су у дужни да приликом достављања радова приложе ауторску изјаву чији се образац може преузети на *Internet* страници часописа: https://www.diplomacy.bg.ac.rs/casopisi/evropsko-zakonodavstvo/

Радови који су већ објављени под истим или сличним називом у другој публикацији неће бити објављивани у Европском законодавству. Изузетак је могућ само у ситуацији, ако главни и одговорни уредник часописа оцени да је квалитет рада такав да би његово објављивање у целини или изводу и уз поштовање свих ауторских права могло допринети унапређењу научноистраживачке делатности. У поменутом случају, у фус ноти на насловној страни рада наводи се извор из којег је прилог преузет уз напомену да се само један од објављених радова може пријавити за вредновање у смислу Правилника ресорног министарства који регулише поступак, начин вредновања и квантитативно исказивање научноистраживачких резултата.

Аутори прилога дужни су да се придржавају научне методологије приликом писања радова, као и да поштују следећа упутства:

УПУТСТВА ЗА ПИСАЊЕ РАДА

Будући да часопис Европско законодавство може имати теоријски и практични значај за усаглашавање законодавства и правне праксе Републике Србије са законодавством и правном праксом Европске уније, од аутора се захтева да своје радове типски усагласе за овим Упутством, те да се приликом писања и достављања радова придржавају следећих упутстава:

Подешавање странице

Радови се пишу у електронском облику у програму *Microsoft Office Word*, у фонту Times New Roman ћирилица (*Serbian – Cyrillic*) (осим оригиналних латиничних навода), величина фонта 12pt, размак између редова 1 маргине 2,5 (горња и доња, лева и десна).

Текст се равна са обе маргине *(Format, Paragraph, Indents and Spacing, Alignment, Justified).*

Речи не треба делити на крају реда на слогове.

Све стране треба да буду нумерисане.

Радови не треба да буду дужи од једног ауторског табака (до 16 страна).

Навођење наслова рада

Наслов треба да што верније опише садржај рада. Наслов се даје на српском језику и треба га писати великим словима, задебљано (Bold), величином слова 14 pt. Наслов се одваја од текста са командом - *Spacing before 18 pt.* Наслов се исписују и на енглеском језику изнад резимеа који се прилаже на крају рада (SUMMARY).

Навођење имена аутора и афилијације

Испод наслова текста стоји име и презиме аутора чланка. По правилу се наводи пуно име и презиме (свих) аутора. Функција и звање аутора се не наводе. Назив установе у којој је аутор запослен (афилијација), наводи се у напомени (*) на дну насловне стране ауторског текста. Такође се у напомени наводи једна *e-mail* адреса аутора.

Навођење захвалница

Захвалница се наводи као податак да је текст настао у оквиру рада на одређеном научном пројекту или у оквиру одређеног програма.

Захвалница се наводи у напомени (*), на дну прве стране ауторског текста иза афилијације.

Апстракти и резимеи

Радови у Европском законодавству треба да садрже апстракт на српском језику и резиме на енглеском језику.

Апстракти представљају кратак информативан приказ садржаја рада који читаоцу омогућава брзу и недвосмислену оцену његове релевантности. Саставни делови апстракта обухватају циљеве, методе и резултате истраживања, као и закључак. Обим апстракта не би требало да превазилази 250 речи. Апстракт се прилаже на првој страни рада, одмах испод наслова, односно имена и презимена аутора.

Резиме на енглеском језику (SUMMARY), прилаже се на крају рада.

Кључне речи

Апстракти и резимеи морају садржати кључне речи. Кључне речи су термини или фразе које тематски, теоријски, методолошки, дисциплинарно, субдисциплинарно и на друге релевантне начине упућују на садржај рада за потребе индексирања и претраживања. Кључне речи треба изабрати с ослонцем на неки међународни извор (попис, речник или тезаурус) који је најшире реферисан унутар међународних цитатних база за научну област друштвених наука (на пример, *Web of Science, Journal Citation Report, SCImago Journal Rank).* Кључне речи се додају испод апстракта и резимеа на српском односно енглеском језику.

Поднаслови

У зависности од теме коју обрађује текст рада, зависиће и поднаслови.

Пожељено је да радови у часопису Европско законодавство обрађују поједине нормативне акте (Директиве, Уредбе, Препоруке, Саопштења, Одлуке, Уговоре, итд.), поред апстракта имају и следеће поднаслове:

1) СВРХА;

2) МЕРЕ ЕУ;

3) САДРЖАЈ;

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ;

5) ИЗВОРИ (*Invocatio legis,* са свим подацима о нормативном акту укључујући број Службеног листа ЕУ – *Official Journal,* или други званични извор);

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ;

7) ЛИТЕРАТУРА и,

8) РЕЗИМЕ (SUMMARY).

Под-поднаслови

Под-поднаслови се пишу великим словима *(Uppercase),* са форматом улево *(Align text left),* уз назнаку броја поднаслова коме се по редоследу додаје број под-поднаслова (на пример, 1.1., 1.2, 2.1., 2.2., итд.). Величина фонта треба да је 12pt.

Под-под-поднаслови

Под-под-поднаслови се пишу *italic*-ом, са форматом улево *(Align text left),* уз назнаку броја поднаслова, под-поднаслова коме се по редоследу додаје број под-под наслова (на пример, *1.1.1., 2.1.1,* итд). Величина фонта треба да је 12pt.

Друга важна упутства

Почетни ред у сваком пасусу не треба увлачити табулатором – опција *tab*.

Стране речи и изразе, као и називе треба наводити у *italic-y* (на пример, *acquis communautaire*, *European Judicial Network*, *ipso iure, res iudicata,* итд.).

Страна имена писати транскрибована, а код првог навођења иза имена у загради ставити име у оригиналу, на пример, Антонио Касезе (Antonio Cassese).

У раду се наводе пуна имена аутора, а не њихови иницијали.

Називи нормативних аката Европске уније новоде се великим почетним словом (на пример, Уговор, Протокол, Директива, Уредба, Саопштење, Декларација, итд.).

У тексту рада за цитате треба користити горњи и доњи наводник („ ”). За цитате на страним језицима користе се искључиво горњи наводници (“ ”). За цитате унутар цитираног текста, наводе се унутрашњи наводници (‘ ’).

ЦИТИРАЊЕ

Фусноте је неопходно писати на дну стране (опција *Footnote*), а ознаке за фусноте стављати искључиво на крају реченице. Податке о наведеној библиографској јединици у фуснотама треба навести у складу са следећим правилима:

Монографије

Пуно име и презиме аутора, наслов монографије (у *Italic-y*), назив издавача, место издавања, година издања, стр. уколико се наводи једна или више страна извора на српском језику, односно р. уколико се цитира једна страна извора на енглеском или рр. уколико се цитира више страница. Уколико се наводи више страница користи се средња црта без размака (на пример, стр. 123–245; рр. 22–50).

Зборници радова

Код навођења прилога садржаног у зборнику на српском језику наводи се пуно име и презиме аутора, назив чланка под наводницима, пуно име и презиме уредника зборника са ознаком (ур.), пуни назив зборника у *Italic-y*, назив издавача, место издавања, година издања и број страна.

Код навођења прилога садржаног у зборнику на енглеском наводи се пуно име и презиме аутора, назив чланка под наводницима, пуно име и презиме уредника зборника са ознаком (ed.), односно ако има више приређивача са ознаком (eds).

Чланци у научним часописима

Пуно име и презиме аутора, наслов текста (под знацима навода), назив часописа (у *Italic-y*), број тома, број издања, стр. (или рр.) од -до. Бројеви страница се одвајају средњом цртицом (–), без размака. Уколико су неки подаци непотпуни неопходно је то и нагласити.

Чланци у дневним новинама и часописима

Навести име аутора (или иницијале уколико су само они наведени), наслов чланка — под знацима навода, име новине или часописа (у *Italic-y*), датум написан арапским бројевима, број стране/страница.

Навођење докумената

Навести назив документа (под знацима навода), члан, тачку или став на који се аутор позива, часопис или службено гласило у коме је документ објављен (у *Italic-y*), број тома, број издања, место и годину издања.

Навођење одлука суда и других тела

Код навођења одлука правосудних и других тела, наводи се назив одлуке, заводни број, датум доношења и извор тј. званична публикација у којој је одлука објављена. Ако је део текста одлуке преузет у преводу, наводи и број стране са које је текст преузет.

Навођење извора са Интернета

Име аутора, назив дела или чланка, пуна Интернет адреса која омогућава да се до наведеног извора дође укуцавањем наведене адресе, датум приступања страници на Интернету, број стране (уколико постоји и ако је прилог објављен у PDF-у).

Понављање раније наведених извора

Када се позивамо на извор који је већ раније навођен у тексту после других фуснота, обавезно треба ставити име и презиме аутора, наслов извора, затим *op. cit.* И на крају број стране (нпр. Michael Levi, "The Organisation of Serious Crimes", *op. cit.,* p. 879). *Ibid*. или *Ibidem* користити искључиво при навођењу извора наведеног у претходној фусноти, уз назнаку броја стране/страница, уколико је нови навод из тог извора (нпр. *Ibid*., стр. 11).

ЛИТЕРАТУРА

Литература се наводи на крају текста као посебан поднаслов. Литература треба да садржи само монографије, зборнике и чланке у научним часописима. Литература се сортира таксативно по абецедном реду, свака референца једна испод друге, при чему нови ред почиње новим бројем (на пример, 1), 2), 3), итд.). Наводи се презиме затим име аутора, па остали библиографски подаци према упутсву за цитирање.

ДОСТАВЉАЊЕ РАДОВА

Радови се достављају у електронској форми на e-mail адресу главног и одговорног уредника часописа Европско законодавство, др Душка Димитријевића: dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

34(4)

ЕВРОПСКО законодавство / главни и одговорни уредник Душко Димитријевић. - Год. 1, бр. 1 (2002)- . - Београд : Институт за међународну политику и привреду, 2002- (Београд : Биограф комп). - 24 cm

Доступно и на: https://www.diplomacy.bg.ac.rs/casopisi/evropsko-zakonodavstvo/. - Тромесечно. - Је наставак: Pregled evropskog zakonodavstva = ISSN 1450-6815
ISSN 1451-3188 = Evropsko zakonodavstvo
COBISS.SR-ID 183321351

Избор издања

ИНСТИТУТА ЗА МЕЂУНАРОДНУ ПОЛИТИКУ И ПРИВРЕДУ

Међународна политика, специјализовани часопис за међународне односе

Review of International Affairs, специјализовани часопис за међународне односе (на енглеском језику)

Међународни проблеми, научни часопис на српском и енглеском језику

Европско законодавство, научно-стручни часопис за право Европске уније

НАЈНОВИЈА ИЗДАЊА:

Виолета Рашковић Таловић, Миша Стојадиновић, Драган Станар, *Србија и свет – друштвене и политичке парадигме*, тврд повез, 2022, 510 стр.

Ђорђе Н. Лопичић, Јелена Ђ. Лопичић Јанчић, *Преглед спољне политике Краљевине Југославије од 1918. до 1935. године*, брошурано, 2022, 158 стр.

Слободан Комазец, Рајко Буквић, Бојан Димитријевић, Драган Петровић, *Србија у савременим геоекономским процесима*, тврд повез, 2022, 424 стр.

Жарко В. Обрадовић, *Демократска Федеративна Југославија, велике силе и суседне државе*, брошурано, 2022, 270 стр.

Convergence and confrontation: The Balkans and the Middle East in the 21st century, Слободан Јанковић (ур.), брошурано, 2021, 272 стр.

Bogdan Stojanović, *Teorija denuklearizacije: zašto države prekidaju programe nuklearnog naoružanja?*, tvrd povez, 2021, 334 str.

International organizations and states response to Covid-19, Sanja Jelisavac Trošić, Jelica Gordanić (eds.), tvrd povez, 2021, 484 str.

Kriza svetske ekonomije na početku XXI veka, Sanja Jelisavac Trošić (ur.), tvrd povez, 2021, 340 str.

Razvojni pravci Evropske unije nakon pandemije Kovid 19, Nevena Stanković, Dragana Dabić, Goran Bandov (ur.), tvrd povez, 2021, 376 str.

Miloš Petrović, *Vek od završetka Velikog rata: analitički osvrt na odabrana dokumenta iz istočnoevropske diplomatske istorije*, brošurano, 2021, 138 str.

Ivona Lađevac, *Kina i Rusija – quo vadis?*, brošurano, 2021, 166 str.

Konfliktne zone na postsovjetskom prostoru i regionalna bezbednost, Dragan Petrović (ur.), tvrd povez, 2021, 430 str.

Regionalna bezbednost: pristupi, elementi, dinamika, Nevena Šekarić, Vladimir Trapara (ur.), tvrd povez, 2021, 310 str.

Nataša Stanojević, Karakteristike privreda Bliskog Istoka i Severne Afrike i perspektive ekonomske saradnje sa Srbijom, tvrd povez, 2021, 322 str.

60th Anniversary of the Non-Aligned Movement, Duško Dimitrijević, Jovan Čavoški (eds.), tvrd povez, 2021, 510 str.